



De Wet open overheid in de gemeentelijke praktijk

Handreiking

Colofon

Auteurs

Mevr. mr. Elisabeth Pietermaat, advocaat en partner bij Pels Rijcken, Den Haag

Mevr. mr. Nina Bontje, advocaat en partner bij Pels Rijcken, Den Haag

Dhr. mr. drs. Frank van Tienen, advocaat bij Pels Rijcken, Den Haag

Mevr. mr. Dana van Weerden, advocaat bij Pels Rijcken, Den Haag

Mevr. mr. Brechtje Boerboom, advocaat bij Pels Rijcken, Den Haag

Met dank aan Margreta Büdgen en Lara Montijn voor hun hulp bij het maken van deze handreiking, beiden juridisch medewerker bij Pels Rijcken, Den Haag

De publicatie is tot stand gekomen in samenwerking met:

Mevr. mr. Jitske Schaafraad, senior juridisch adviseur ontwikkeling bij gemeente Amersfoort

Mevr. Eva Christina 't Hart, LLB, juridisch adviseur Wet open overheid bij gemeente Den Haag

Mevr. Inez Heling, Woo-contactpersoon bij Samenwerkingsorganisatie De Wolden Hoogeveen

Mevr. mr. Sabine Johannes-Daha, juridisch adviseur bij gemeente Amsterdam

Mevr. mr. Jill Marell, juridisch adviseur bij gemeente Echt-Susteren

Mevr. mr. dr. Annemarie Drahmman, universitair hoofddocent bij Universiteit Leiden

Dhr. Jos Hessels, MSc, burgemeester van gemeente Echt-Susteren

VNG Adviescommissie Gemeenterecht

Mevr. mr. Hanneke van Katwijk, juridisch adviseur bij VNG

Mevr. mr. Jennifer Pawirodihardjo-Fer, clustercoördinator Staats- en bestuursrecht bij VNG

Dhr. mr. Christiaan de Vlieger, manager team recht bij VNG

Omslag

foto iStock

Vormgeving

Kynda

© Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) Postbus 30435
2500 GK Den Haag

Inhoudsopgave

Voorwoord	6
Inleiding	7
1 Rechten	9
1.1 Inleiding	9
1.2 Het recht op toegang tot publieke informatie (artikel 1.1 Woo)	9
1.3 Bijzondere regelingen (artikel 1.1 Woo jo. artikel 8.8 Woo)	9
2 Algemene bepalingen	12
2.1 Inleiding	12
2.2 Begripsbepalingen (artikel 2.1 Woo)	12
2.3 Reikwijdte (artikel 2.2 Woo)	15
2.4 Zorgplicht en openbaarmaking (artikel 2.4 Woo)	15
2.5 Belang van openbaarheid (artikel 2.5 Woo)	20
3 Actieve openbaarmaking	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Inspanningsverplichting (artikel 3.1 Woo)	21
3.3 Verplicht openbare informatie en fasering (artikel 3.3, 10.2, 10.2a en 10.3 Woo)	22
3.4 Verplicht openbare informatie (artikel 3.3, eerste lid, Woo)	25
3.5 Verplicht openbare informatie, tenzij... (artikel 3.3, tweede lid, Woo)	27
3.6 Actieve openbaarmaking in de vorm van overzichten (artikel 3.3a Woo)	36
3.7 Wijze van openbaarmaking (artikel 3.3, negende lid, artikel 3.3a, zesde lid en artikel 3.3b Woo)	38
3.8 Moment van openbaarmaking (artikel 3.3, vierde en vijfde lid, Woo)	39
3.9 Mededeling niet-openbaarmaking (artikel 3.3, achtste lid, Woo)	41
3.10 Mededeling niet-openbaarmaking is niet appellabel	41
3.11 Mededeling openbaarmaking is voor belanghebbende appellabel (artikel 3.3, zevende lid jo. vijfde lid, aanhef en onder i, Woo)	42
3.12 Openbaarmaking van adviezen (artikel 3.3, zesde lid, Woo)	42
3.13 Actieve openbaarmaking bij een zwaarwegend algemeen belang (artikel 3.4 Woo)	43
3.14 Aandacht voor de uitvoering van de Woo in begroting en jaarverslag (artikel 3.5 Woo)	43
4 Passieve openbaarmaking	45
4.1 Inleiding	45
4.2 Bestuursorgaan of onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf (artikel 4.1, eerste lid, Woo)	45
4.3 Indienen van een verzoek (artikel 4.1, tweede lid, Woo)	46
4.4 Eenieder en geen belang (artikel 4.1, eerste en derde lid, Woo)	47
4.5 Het verzoek (artikel 4.1, eerste, vierde en zevende lid, Woo)	48
4.6 Precisering en buiten behandeling stellen (artikel 4.1, vijfde en zesde lid, Woo)	50
4.7 Omvangrijk verzoek: overleg met verzoeker (artikel 4.2a Woo)	51
4.8 De zoekslag en volledigheid van de besluitvorming	52
4.9 Borgen behoud documenten (artikel 4.1a Woo)	53
4.10 Doorverwijzing (artikel 4.2, eerste lid, Woo)	54
4.11 Informatie vorderen (artikel 4.2, tweede lid, Woo)	54
4.12 Last onder dwangsom bij vorderen informatie (artikel 8.5 Woo)	55
4.13 Schriftelijke of mondelinge beslissing op verzoek (artikel 4.3 Woo)	55
4.14 Beslistermijn (artikel 4.4, eerste en tweede lid, Woo)	56
4.15 Geen dwangsom bij niet tijdig beslissen (artikel 8.2 Woo)	56
4.16 Beroep bij niet tijdig beslissen – termijn (artikel 8.4, eerste en tweede lid, Woo)	57

4.17	Beroep bij niet tijdig beslissen – proceskosten en griffierecht (artikel 8.4, derde en vierde lid, Woo)	58
4.18	Derde-belanghebbende: opschorting beslistermijn bij zienswijze (artikel 4.4, derde en vierde lid, Woo)	59
4.19	Moment van verstrekking van informatie en belanghebbende (artikel 4.4, vijfde en zesde lid, Woo)	60
4.20	Wijze van verstrekking (artikel 4.5 Woo)	60
4.21	Kosten van verstrekking (artikel 8.6 Woo)	61
4.22	Misbruik (artikel 4.6 Woo)	62
4.23	Contactpersoon (artikel 4.7 Woo)	63
5	Uitzonderingen	64
5.1	Inleiding	64
5.2	Absolute uitzonderingsgronden (artikel 5.1, eerste lid, Woo)	65
5.3	Eenheid van de Kroon (artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, Woo)	65
5.4	Veiligheid van de Staat (artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder b, Woo)	65
5.5	Vertrouwelijk meegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens (artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, Woo)	66
5.6	Bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens (artikel 5.1 eerste lid, aanhef en onder d, Woo)	67
5.7	Nummers ter identificatie (artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, Woo)	68
5.8	Relatieve uitzonderingsgronden (artikel 5.1, tweede lid, Woo)	69
5.9	Internationale betrekkingen (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a, Woo)	69
5.10	Economische of financiële belangen van de overheid (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, Woo)	70
5.11	Opsporing en vervolging van strafbare feiten (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder c, Woo)	71
5.12	Inspectie, controle en toezicht (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder d, Woo)	72
5.13	Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, Woo)	73
5.14	Andere concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, Woo)	75
5.15	Bescherming van het milieu (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder g, Woo)	76
5.16	Beveiliging van personen en bedrijven en voorkomen van sabotage (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder h, Woo)	76
5.17	Goed functioneren van overheidsorganen (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, Woo)	77
5.18	Belang van eerste kennisneming door de geadresseerde (artikel 5.1, vierde lid, Woo)	79
5.19	Onevenredige benadeling (artikel 5.1, vijfde lid, Woo)	79
5.20	Motivering (artikel 5.1, derde lid en artikel 5.3 Woo)	80
5.21	Bedrijfs- en fabricagegegevens en milieu-informatie (Artikel 5.1, zesde lid, Woo)	81
5.22	Emissiegegevens (artikel 5.1, zevende lid, Woo)	81
5.23	Persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad (artikel 5.2 Woo)	82
5.24	Formatie (artikel 5.4 Woo)	85
5.25	Ondersteuning gemeenteraadsleden door de griffie (artikel 5.4a Woo)	86
5.26	Informatie die de verzoeker betreft (artikel 5.5 Woo)	86
5.27	Verstrekking van niet-openbare informatie wegens klemmende redenen (artikel 5.6 Woo)	90
5.28	Toegang tot niet-openbare informatie ten behoeve van onderzoek (artikel 5.7 Woo)	91
5.29	Overtreding van de voorwaarden (artikel 8.1 Woo)	93
6	Digitale informatiehuishouding	95
6.1	Hoofdstuk 6 van de Woo bevat regels over de digitale informatiehuishouding van bestuursorganen	95
6.2	Duurzame toegankelijkheid van digitale documenten (artikel 6.1 Woo)	95
6.3	Meerjarenplan (artikel 6.2 Woo)	96

7	Het adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding	98
7.1	Inleiding	98
7.2	De taken van het ACOI (artikel 7.2 Woo)	98
7.3	Klachtprocedure en bemiddeling bij het ACOI (artikel 7.3 Woo)	100
7.4	Informatieplicht (artikel 7.4 Woo)	102
7.5	Geheimhouding (artikel 7.5 Woo)	102
8	Overige bepalingen	103
8.1	Inleiding	103
8.2	Strafbepaling (artikel 8.1 Woo)	103
8.3	Dwangsomregeling niet tijdige besluitvorming buiten toepassing (artikel 8.2 Woo)	103
8.4	Beslistermijn bij gegrond beroep tegen niet tijdig beslissen (artikel 8.4 Woo)	103
8.5	Dwangsom bij informatievordering derde (artikel 8.5 Woo)	103
8.6	Kosten (artikel 8.6 Woo)	103
8.7	Uitvoeringsregels (artikel 8.7 Woo)	103
8.8	Verhouding met andere wetten (artikel 8.8 Woo)	104
8.9	Evaluatiebepaling (artikel 8.9 Woo)	104
	Bijlage: stroomschema's	106
	Stroomschema I – Het in behandeling nemen van een verzoek	106
	Stroomschema II – De inhoudelijke beoordeling van informatie	107
	Stroomschema III – De afronding van de besluitvorming en de informatieverstrekking	108
	Stroomschema IV – Actieve openbaarmaking	109
	Lijst met afkortingen	110

Voorwoord

Sinds 1 mei 2022 is de Wet open overheid (Woo) van kracht. Deze wet regelt het recht op informatie en moet er onder andere voor zorgen dat overheidsinformatie beter vindbaar en uitwisselbaar is. In aanloop naar de inwerkingtreding van de Woo heeft de VNG de handreiking *Van Wob naar Woo* gepubliceerd.

Drie jaar na invoering leven er in de gemeentelijke praktijk nog veel vragen over de toepassing van deze wet. Inmiddels hebben rechterlijke instanties met uitspraken duidelijkheid gegeven over bepaalde vraagstukken. In tegenstelling tot de vorige uitgaven komt in deze derde, geheel herziene druk, elke bepaling van de Woo aan bod. Ook zijn de juridische ontwikkelingen op het gebied van de Woo verwerkt en zijn ervaringen uit de gemeentelijke praktijk meegenomen.

Sinds 1 november 2024 zijn gemeenten verplicht om de eerste vier informatiecategorieën die voor hen gelden openbaar te maken. Het gaat om: 1. Wetten en andere algemeen verbindende voorschriften: wetten, algemene maatregelen van bestuur en andere regelgeving. 2. Overige besluiten van algemene strekking: besluiten die niet onder de categorie wetten vallen, maar wel algemeen verbindend zijn. 3. Informatie over organisatie en werkwijze: bijvoorbeeld organogrammen, taakomschrijvingen en bevoegdheden van bestuursorganen. 4. Bereikbaarheidsgegevens: informatie over hoe burgers de bestuursorganen kunnen bereiken en hoe ze informatie kunnen opvragen. De komende jaren moeten steeds meer soorten overheidsinformatie actief openbaar worden gemaakt. Gemeenten hebben tijd nodig om de openbaarmaking van de verschillende informatiecategorieën voor te bereiden en hun systemen en processen hierop in te richten. Tijd en capaciteit van gemeentemedewerkers moeten daarom slim worden ingezet.

Met deze handreiking biedt de VNG een hulpmiddel aan om de Woo op een juridisch juiste wijze toe te passen. In de handreiking wordt niet alleen een toelichting op de bepalingen gegeven, onder meer door middel van jurisprudentie, maar bieden wij ook praktische handvatten. Er worden aanbevelingen gegeven over toepassing van de wet en inrichting van het Woo-proces. Daarnaast zijn stroomschema's toegevoegd voor zowel de behandeling van een Woo-verzoek als voor het actief openbaar maken van overheidsinformatie.

Van belang is dat de Woo in samenhang met andere (informatie)wetten wordt uitgevoerd. Ik noem bijvoorbeeld de Algemene Verordening Gegevensbescherming, de Archiefwet, de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer en de Wet hergebruik van overheidsinformatie.

Daar waar relevant, zijn bronvermeldingen opgenomen en verwijzen wij naar de websites van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) en de rijksprogramma's Open Overheid en Duurzaam Digitale Informatiehuishouding. Het duurzaam toegankelijk maken van digitale documenten is namelijk in de Woo vastgelegd.

Voor een goede uitvoering van de Woo is het noodzakelijk dat medewerkers over voldoende kennis beschikken en dat de Woo-processen duidelijk zijn ingericht om een kwalitatief goede dienstverlening aan burgers en bedrijven te leveren.

Deze publicatie is tot stand gekomen in een samenwerking tussen advocaten van Pels Rijcken, een klankbordgroep van gemeentejuristen, juristen van Team Recht van de VNG en de Adviescommissie Gemeenterecht van de VNG. Graag wil ik alle betrokkenen bedanken voor hun actieve bijdrage aan deze handreiking.

Andries Kok
Directeur Lokaal Bestuur en Informatiesamenleving

Inleiding

De Woo in een notendop

Op 1 mei 2022 is de Wet open overheid (Woo) in werking getreden. De Woo bevat de algemene regeling voor de openbaarheid van overheidsinformatie. Centraal staat daarbij het belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische samenleving. De wet is de opvolger van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

Het doel van de Woo is een meer transparante overheid. Veel meer dan de Wob verplicht de Woo tot het actief, uit eigen beweging openbaar maken van documenten. De Woo brengt daarbij tot uitdrukking dat een goede informatiehuishouding van belang is om het doel van de wet te bereiken.

Naast bepalingen over de actieve openbaarmaking van informatie, bevat de Woo ook bepalingen over de openbaarmaking van informatie op verzoek (de zogenoemde passieve openbaarmaking). Zowel bij actieve als passieve openbaarmaking kunnen er belangen spelen die zich verzetten tegen de openbaarmaking van informatie. Deze belangen zijn neergelegd in de uitzonderingsgronden van de Woo.

Handreiking

Deze Handreiking bevat de vertaling van de bepalingen uit de Woo naar de gemeentelijke praktijk. De Handreiking is geschreven voor juristen en anderen die in de praktijk met de Woo werken. Daarbij kan de Handreiking zowel worden gebruikt om een algemeen beeld te krijgen van de (verschillende onderwerpen van de) Woo, als om stapsgewijs een verzoek of voornemen tot actieve openbaarmaking te behandelen.

De Handreiking heeft daarmee een wat ander karakter dan de “Handreiking Van Wob naar Woo”, die de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Woo heeft gepubliceerd. Daarin werd (alleen) toegelicht welke wijzigingen de Woo meebracht ten opzichte van de toen nog geldende Wob. Deze handreiking duidt de volledige Woo, en is daarmee zelfstandig, los van de oude Wob, te gebruiken.

De Handreiking is gebaseerd op de tekst van de Woo en aanverwante wet- en regelgeving, de totstandkomingsgeschiedenis van de Woo en uitspraken van (voornamelijk) de hoogste bestuursrechter, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling). Het gaat dan zowel om uitspraken die de Afdeling heeft gedaan over de toepassing van de Woo, als om uitspraken over de toepassing van de Wob die ook onder de Woo nog relevant zijn. Voorts is geput uit de ervaringen die de afgelopen jaren in de (gemeentelijke) praktijk met de Woo zijn opgedaan en de vragen die daarbij zijn gerezen, evenals uit publicaties van onder meer het programma Open Overheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale Informatiehuishouding (RDDI), van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) en van de VNG.

Leeswijzer

In de handreiking is aangesloten bij de tekst van de wet. De hoofdstukken corresponderen met de hoofdstukken van de Woo. Als bijlagen zijn stroomschema's opgenomen die kunnen worden doorlopen bij de behandeling van verzoeken en bij de actieve openbaarmaking van informatie. In de stroomschema's wordt naar de relevante onderdelen van de hoofdstukken verwezen voor een toelichting op de te zetten stappen.

- Hoofdstuk 1: Rechten
- Hoofdstuk 2: Algemene bepalingen
- Hoofdstuk 3: Actieve openbaarmaking
- Hoofdstuk 4: Passieve openbaarmaking
- Hoofdstuk 5: Uitzonderingen
- Hoofdstuk 6: Digitale informatiehuishouding
- Hoofdstuk 7: Het adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding
- Hoofdstuk 8: Overige bepalingen
- Bijlagen stroomschema's:
 - I Het in behandeling nemen van een verzoek;
 - II De inhoudelijke beoordeling van informatie;
 - III De afronding van de besluitvorming en de informatieverstrekking; en
 - IV Actieve openbaarmaking

1

Rechten

1.1 Inleiding

Hoofdstuk 1 van de Woo bevat één bepaling over het recht op toegang tot publieke informatie. Deze bepaling vormt ook de basis voor de verhouding tussen de Woo en openbaarmakingsregelingen in andere wetten, zoals in de Gemeentewet (Gmw).

1.2 Het recht op toegang tot publieke informatie (artikel 1.1 Woo)

In artikel 1.1 Woo is het recht op toegang tot publieke informatie opgenomen.

Artikel 1.1 Recht op toegang

Eenieder heeft recht op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens bij deze wet gestelde beperkingen.

Met deze bepaling is het recht op toegang tot publieke informatie in de Nederlandse wetgeving verankerd. Daarmee volgt de Woo het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest). In artikel 42 Handvest is het recht op toegang opgenomen tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.

Het recht op toegang tot publieke informatie kan, na besluitvorming op een verzoek om informatie, bij de rechter worden afgedwongen.¹

1.3 Bijzondere regelingen (artikel 1.1 Woo jo. artikel 8.8 Woo)

Uit artikel 1.1 Woo volgt verder dat het recht op toegang tot publieke informatie alleen door de Woo zelf kan worden beperkt.² Met het oog daarop is in artikel 8.8 Woo de verhouding tussen de Woo en andere wetten geregeld.

Artikel 8.8 Verhouding met andere wetten

De artikelen 3.1, 3.3, 4.1, 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 zijn niet van toepassing op informatie waarvoor een bepaling geldt die is opgenomen in de bijlage bij deze wet.

¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 20-21.

² Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 60.

Uit artikel 8.8 Woo volgt dat de bepalingen over actieve openbaarmaking (artikel 3.1 en 3.3 Woo), openbaarmaking op verzoek (artikel 4.1 Woo) en de uitzonderingen (artikel 5.1, eerste, tweede en vijfde lid en artikel 5.2 Woo) niet van toepassing zijn op informatie waarvoor een bepaling geldt die is opgenomen in de bijlage bij de Woo.

De in artikel 8.8 Woo bedoelde bijlage bevat een lijst met de (bepalingen in) wetten waarin een van de Woo afwijkend openbaarheidsregime is opgenomen. Dat zijn de zogenoemde 'bijzondere regelingen'. Is een bijzondere regeling van toepassing op informatie waar met een beroep op artikel 4.1 Woo om wordt verzocht, dan is niet de Woo maar die bijzondere regeling van toepassing. Het verzoek om openbaarmaking op grond van de Woo moet dan, onder verwijzing naar de bijzondere regeling, worden afgewezen.

Voorbeelden van bijzondere regelingen zijn:

- artikel 2.57 Aanbestedingswet 2012 (AanbW 2012), dat ziet op informatie die een ondernemer vertrouwelijk aan de aanbestedende dienst heeft verstrekt (artikel 2.57, eerste lid, AanbW 2012) en op informatie uit de aanbestedingsstukken of andere documenten die de aanbestedende dienst heeft opgesteld voor de aanbestedingsprocedure en die kan worden gebruikt om de mededinging te vervalsen (artikel 2.57, tweede lid, AanbW 2012);
- artikel 8:79 Algemene wet bestuursrecht (Awb) en artikel 29 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, die zien op documenten die in een procesdossier bij de bestuursrechter respectievelijk civiele rechter zitten. De Woo is niet van toepassing voor zover deze documenten zijn opgesteld als processtuk;
- de bepalingen uit de Gemw die zien op informatie met betrekking tot raadsvergaderingen achter gesloten deuren (artikel 23, vierde en vijfde lid, Gemw), besluitenlijsten waarvoor een geheimhoudingsplicht geldt (artikel 23, zesde lid; artikel 60, derde lid, tweede volzin, Gemw), informatie rondom (her)benoemingen en ontslag van burgemeesters (artikel 61c Gemw), informatie waarop een verplichting tot geheimhouding rust (artikel 87 t/m 89 Gemw) en de openbaarheid van de werkzaamheden van de Rekenkamer (artikel 185, eerste, derde en zesde lid, Gemw).

Bijzondere regelingen kunnen ook volgen uit internationale voorschriften. In dat geval wijkt de Woo als algemene regeling voor de internationale voorschriften die zijn gesteld bij of krachtens verdragen die voor Nederland van kracht zijn. De voorschriften moeten dan een uitputtend karakter hebben.³ Deze internationale voorschriften zijn niet opgenomen in de bijlage bij artikel 8.8 Woo, maar gaan wel voor op de Woo.⁴

De bijzondere regelingen uit de bijlagen bij de Woo staan niet op voorhand in de weg aan de verstrekking van informatie aan een of enkele personen op grond van de artikelen 5.5, 5.6 of 5.7 Woo. Artikel 5.5 Woo (betreffende het verzoek om gegevens over de verzoeker) kent een eigen afbakeningsregime, inhoudende dat regelingen die *de individuele verstrekking* van informatie aan betrokkenen (en dus niet (alleen) de *openbaarmaking* van informatie) uitputtend regelen voorgaan op toepassing van artikel 5.5 Woo. De artikelen 5.6 (informatieverstrekking wegens klemmende redenen) en 5.7 Woo (toegang ten behoeve van onderzoek) zijn kan-bepalingen. De wetgever heeft daarom niet op voorhand uitgesloten dat op grond van die bepalingen informatie wordt verstrekt die wordt bestreken door een regeling uit de bijlage. Daarbij heeft de wetgever ook opgemerkt dat uit de bijzondere regelingen zelf kan volgen dat geen toepassing kan worden gegeven aan de artikelen 5.6 en 5.7 Woo.⁵

3 Zoals bijvoorbeeld artikel 7 van het Verdrag nopens de rechtspositie van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie dat bepaalt dat het archief van de NAVO en alle documenten die haar toebehoren onschendbaar zijn, zodat alleen de NAVO kan bepalen of en in hoeverre haar documenten openbaar zijn (zie ABRvS 25 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1209, rov. 6.2). Zie verder ook ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:399 (VN-Immunitatenverdrag); ABRvS 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2979 (NAVO-overeenkomst); en Rb. Amsterdam 30 april 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:3051 (Verdrag van Almelo).

4 Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 9.

5 Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 10.

Verdieping

De bepalingen over het opleggen en opheffen van geheimhouding op informatie en de mogelijkheid geheime informatie te verstrekken (artikel 87 t/m 89 Gemw), zijn opgenomen in de bijlage bij artikel 8.8 Woo. Rust op informatie een verplichting tot geheimhouding, dan leidt dat er niet meteen toe dat een verzoek om openbaarmaking van die informatie op grond van de Woo moet worden afgewezen, omdat sprake zou zijn van een bijzondere regeling die voorgaat op de Woo. Een dergelijk verzoek om openbaarmaking moet, behalve als Woo-verzoek, ook worden opgevat als een verzoek om opheffing van de geheimhouding.⁶ Over het verzoek om opheffing moet door het daartoe bevoegde orgaan worden beslist. Daarbij zijn twee scenario's mogelijk:

- Er wordt beslist dat de geheimhouding kan worden opgeheven. Het bestuursorgaan dat het verzoek om openbaarmaking ontving, moet het verzoek dan 'gewoon' op grond van de Woo behandelen.
- Er wordt beslist dat de verplichting tot geheimhouding moet voortduren. Het bestuursorgaan dat het verzoek ontving moet het verzoek dan afwijzen, omdat niet de Woo maar de bijzondere regeling uit de artikelen 87 t/m 89 Gemw van toepassing is op de gevraagde informatie.

Zowel tegen het besluit op een verzoek om opheffing als tegen het besluit op het openbaarmakingsverzoek staat vervolgens bezwaar en beroep open. De verzoeker kan direct separaat bezwaar maken tegen het opheffingsbesluit en later tegen het openbaarmakingsbesluit, maar kan ook volstaan met een bezwaar of beroep tegen het (latere) openbaarmakingsbesluit. In het laatste geval moet het bezwaar of beroep tegen het openbaarmakingsbesluit mede worden gezien als bezwaar of beroep tegen het opheffingsbesluit.⁷ Het verdient aanbeveling in deze situatie in de rechtsmiddelenclausules van het opheffingsbesluit en het openbaarmakingsbesluit te vermelden dat een bezwaar of beroep gericht tegen het openbaarmakingsbesluit, wordt geacht mede te zijn gericht tegen het opheffingsbesluit.

Verdieping

De bijlage bij artikel 8.8 Woo is uitputtend bedoeld. Dat betekent dat in beginsel alle bijzondere openbaarmakingsregelingen die voorgaan op de Woo, in de bijlage zijn opgenomen.⁸ Bij nieuwe wetten met bijzondere regelingen is het de bedoeling dat de bijlage bij de Woo wordt geactualiseerd. Niet uitgesloten is dat een niet in de bijlage opgenomen regeling, die eerder dan de Woo in werking is getreden, uitputtend is bedoeld. In dat geval moet worden getoetst of de wetgever een regeling met een uitputtend karakter heeft bedoeld, zoals dat ook bij de Wob het geval was.⁹

Aanbevelingen

- Raadpleeg bij de voorgenomen openbaarmaking van informatie (uit eigen beweging, of op verzoek) of een bijzondere regeling uit de bijlage van artikel 8.8 Woo van toepassing is.
- Wees in voorkomend geval alert op eventuele bijzondere openbaarheidsregelingen die zijn neergelegd in internationale voorschriften of verdragen die voor Nederland van kracht zijn en voorgaan op de Woo.

6 Dat is vaste rechtspraak sinds ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3140.

7 ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:894.

8 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 90-92; en *Kamerstukken II* 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 10.

9 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 10.

2

Algemene bepalingen

2.1 Inleiding

Het tweede hoofdstuk van de Woo ("Algemene bepalingen") bevat een aantal begripsbepalingen (artikel 2.1 Woo) en regelt de reikwijdte van de Woo (artikel 2.2 Woo). Verder kent dit hoofdstuk tot bestuursorganen gerichte zorgplichten voor het bewaren en verstrekken van documenten, en is een verplichting opgenomen voor de manier waarop openbaarmaking dient plaats te vinden (beide opgenomen in artikel 2.4 Woo). Tot slot is in dit hoofdstuk het uitgangspunt verankerd dat bij de toepassing van de Woo moet worden uitgegaan van het algemeen belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische samenleving (artikel 2.5 Woo). De Woo bevat geen artikel 2.3.¹⁰

2.2 Begripsbepalingen (artikel 2.1 Woo)

In artikel 2.1 Woo worden vier begrippen gedefinieerd: 'document', 'milieu-informatie', 'Onze Minister' en 'publieke informatie'. De definities voor de begrippen milieu-informatie en Onze Minister spreken voor zich. Milieu-informatie is hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer. Onze Minister is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: de minister). Deze twee definities worden in de handreiking daarom niet nader toegelicht. Dat geldt wel voor de begrippen document en publieke informatie.

2.2.1 Het begrip 'document'

In de Woo wordt onder 'document' verstaan:

Artikel 2.1 Begripsbepaling

(...)

document: een door een orgaan, persoon of college als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, opgesteld of ontvangen schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak van dat orgaan, die persoon of dat college;

(...)

Het begrip document is een ruim begrip. Een schriftelijk stuk is uiteraard een document, maar een "ander geheel van vastgelegde gegevens" is dat net zo goed. Het gaat dan bijvoorbeeld om elektronische bestanden, analoge foto's of films of andere niet-digitale verzamelingen van gegevens die niet als schriftelijk kunnen worden aangemerkt.¹¹ Concepten van documenten zijn ook 'gewoon' documenten, net als chatberichten, zoals bijvoorbeeld via sms, WhatsApp of Signal verzonden en ontvangen berichten.¹² Het maakt daarvoor niet uit of ze op de werktelefoon of privételefoon staan.

¹⁰ Artikel 2.3 Woo is geschrapt. Zie daarvoor *Kamerstukken II 2020/21*, 35 112, nr. 23.

¹¹ *Kamerstukken II 2013/14*, 33 328, nr. 9, p. 66.

¹² *Kamerstukken II 2019/20*, 35 112, nr. 9, p. 16-17 waar wordt verwezen naar ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:899.

Het moet ook gaan om een document dat door een bestuursorgaan is “opgemaakt of ontvangen”. Hiermee is bedoeld dat niet alle informatie die een bestuursorgaan kan raadplegen, zoals bijvoorbeeld informatie op internet, onder het bereik van de Woo valt.¹³

Ten aanzien van chatberichten heeft de wetgever overigens expliciet kenbaar gemaakt dat het gegeven dat dergelijke berichten onder de Woo kunnen vallen, niet betekent dat alle chatberichten bewaard moeten worden.¹⁴ De wetgever stuurt in dat verband aan op het opstellen van interne (gedrags)richtlijnen voor verantwoord gebruik van dergelijke communicatiemiddelen, waarin ook wordt bepaald in welke gevallen chatberichten in informatiesystemen (moeten) worden geplaatst en in welke gevallen berichten niet hoeven te worden bewaard.¹⁵ In de bestuurlijke en politieke praktijk is de afgelopen jaren dan ook veel aandacht besteed aan het beantwoorden van voornoemde vraag.¹⁶

Verdieping

Op 28 september 2020 publiceerde de VNG de “Handreiking archivering tekstberichten, zoals sms- en WhatsAppberichten”.¹⁷ In die handreiking wordt niet alleen ingegaan op de vraag hoe de chatberichten moeten worden bewaard, maar ook op welke berichten moeten worden bewaard. De handreiking werkt in de kern twee benaderingswijzen uit voor de selectie en waardering van chatberichten die moeten worden bewaard: (i) het koppelen van chatberichten aan zaken waarbij de bewaartermijnen van de daarbij behorende selectielijst wordt aangehouden en (ii) de sleutelmedewerkersmethode, waarbij tekstberichten als afzonderlijke informatiestroom worden gearhiveerd. Voor dat laatste is formeel gezien een toevoeging aan de selectielijst nodig.

Uitgangspunt bij de eerste werkwijze is dat chatberichten die betrekking hebben op een specifieke aangelegenheid worden bewaard conform de bewaartermijn vastgelegd in de selectielijst. Dat betekent dat de chatberichten in principe bewaard moeten worden bij het zaaksdossier of bij een dataopslag waar ze betrekking op hebben. Deze methode kan geschikt zijn voor het bewaren van chatberichten van individuele medewerkers. De schifting vindt in dat geval in principe door de medewerker zelf plaats. Deze methode kan bijvoorbeeld ook gebruikt worden bij functionele berichtenboxen van de gemeente, via waar contact wordt onderhouden met burgers. Uitgangspunt bij de tweede werkwijze (sleutelmedewerkersmethode) is dat chatberichten geautomatiseerd en in bulk worden bewaard. Bij deze methode worden bestuurders en hoge ambtenaren geïdentificeerd en worden al hun chatberichten als bulk bewaard. In geval van verzoeken om informatie, kan dan bijvoorbeeld in deze bulk worden gezocht. Als nadeel van deze methode noemt de VNG wel dat bulk veel meer persoonsgegevens bevat, die door de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) kunnen worden beschermd, en dat dan niet kan worden voldaan aan de

13 ABRvS 16 augustus 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY6317, rov. 2.6.

14 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 17, waarin ook wordt verwezen naar een oude uitspraak ABRvS 14 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU7942.

15 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 23.

16 Zie bijvoorbeeld het advies van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding in het rapport “Kan dit weg? – Nee”, <https://www.acoi.nl/adviezen/chatberichten/>. Zie ook de kabinetsreactie op de adviesrapporten over chatberichten en informatiebeheer van 6 april 2023, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/04/06/kamerbrief-reactie-op-adviesrapporten-chatberichtenarchivering-en-informatiebeheer> en de website van het Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale informatie huishouding over berichtenapps: <https://www.informatiehuishouding.nl/projecten/berichtenapps>.

17 Zie <https://vng.nl/kennisbank-grip-op-informatie/handreiking-archivering-tekstberichten-zoals-sms-en-whatsapp-berichten>. De “Handreiking archivering tekstberichten, zoals sms- en WhatsAppberichten” is geschreven toen de Wob nog in werking was, maar is evengoed bruikbaar onder de Woo.

vernietigingsplicht. Zie over de sleutelmedewerkersmethode ook het advies van het ACOI aan de minister over het bewaren van chatberichten van sleutelfiguren.¹⁸ De VNG handreiking beveelt gemeenten aan een beleidslijn omtrent de archivering van tekstberichten op te stellen, de verantwoordelijkheden van de werkvloer en de dienst die het informatiebeheer uitvoert te definiëren en het proces voor het bewaren van de chatberichten in een duurzame beheersomgeving vast te leggen. Daarbij kan ook stil worden gestaan bij welke berichten wel en niet moeten worden bewaard, hetgeen bijvoorbeeld niet geldt voor privéberichten.

Van een document in de zin van de Woo is voorts pas sprake als het berust onder een bestuursorgaan en “naar zijn aard verband houdt met de publieke taak”.¹⁹ Deze zinsnede moet volgens de wetgever breed worden uitgelegd.²⁰ Daarbij moet niet alleen worden gedacht aan documenten die direct gerelateerd zijn aan het uitoefenen van publiek gezag of andere bestuurstaken, maar ook aan documenten die gerelateerd zijn aan aangelegenheden die voor de uitoefening van die publieke taak randvoorwaardelijk zijn, zoals de bedrijfsvoering of organisatie van het bestuursorgaan.²¹ Als een document onder een bestuursorgaan berust, zal – gelet op de brede uitleg die aan voornoemde zinsnede moet worden gegeven – vrijwel altijd sprake zijn van een document in de zin van de Woo.

2.2.2 Het begrip ‘publieke informatie’

De volgende te bespreken definitie is die van ‘publieke informatie’.

Artikel 2.1 Begripsbepaling

(...)

publieke informatie: informatie neergelegd in documenten die berusten bij een orgaan, persoon of college als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid.

De uitleg die in de Woo wordt gegeven aan het begrip publieke informatie is relevant, omdat in artikel 4.1 Woo wordt bepaald dat eenieder een verzoek om publieke informatie kan richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. Publieke informatie is dus informatie die is neergelegd in documenten die berusten bij de in het artikelonderdeel genoemde organen, personen of colleges. Hieruit vloeit voort dat op grond van artikel 4.1 Woo enkel met een beroep op de Woo kan worden verzocht om documenten die ofwel bij het bestuursorgaan berusten, ofwel die onder het bestuursorgaan behoren te berusten. Voor het antwoord op de vraag of documenten bij een bestuursorgaan behoren te berusten, zijn (thans) de Archiefwet 1995 (Aw 1995) (en straks de nieuwe Archiefwet, Archiefwet 20..²²) en de

18 Zie <https://www.acoi.nl/adviezen/chatberichten/>.

19 Deze zinsnede sluit aan bij artikel 1, aanhef en onder c, onder 1°, Aw 1995. In het wetsvoorstel Intrekking van de Archiefwet 1995 en vervanging door een nieuwe Archiefwet 20.. dat op 18 februari 2025 door de Tweede Kamer is aangenomen en thans ter behandeling voorligt in de Eerste Kamer, is het in deze bepaling opgenomen element ‘naar hun aard bestemd daaronder te berusten’ vervangen door de omschrijving, dat een document een “schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens is dat: a. door een overheidsorgaan is opgesteld of ontvangen en dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak van dat overheidsorgaan” (artikel 1, aanhef en onder a van het wetsvoorstel). Laatstgenoemde definitie is concreter.

20 *Kamerstukken II 2019/20*, 35 112, nr. 9, p. 17.

21 *Kamerstukken II 2019/20*, 35 112, nr. 9, p. 17.

22 *Kamerstukken II 2021/22*, 35 968, nr. 2.

zogenoemde selectielijsten, waarin de bewaartermijnen moeten worden neergelegd, relevant.²³ Zie voorts paragraaf 4.11 voor het geval informatie niet meer onder het bestuursorgaan berust, maar daar nog wel behoort te berusten.

2.3 Reikwijdte (artikel 2.2 Woo)

Artikel 2.2 Woo bepaalt op welke organen en colleges de Woo van toepassing is. Voor de gemeentelijke praktijk is uitsluitend artikel 2.2, eerste lid, onder a, Woo van belang.

Artikel 2.2 Reikwijdte

1. Deze wet is van toepassing op:

a. bestuursorganen;

(...)

2. Voor de toepassing van deze wet worden de organen, personen en colleges, bedoeld in het eerste lid, onderdelen b tot en met f, die op grond van de Algemene wet bestuursrecht geen bestuursorgaan zijn, gelijkgesteld met een bestuursorgaan.

Volgens artikel 1:1, eerste lid, Awb wordt onder een bestuursorgaan verstaan (a) een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of (b) een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed. Op grond van artikel 6 Gemw zijn de bestuursorganen van de gemeente in elk geval: de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. Daarnaast kunnen op grond van de Gemw andere bestuursorganen worden ingesteld: bestuurscommissies (op grond van artikel 83 Gemw) en een gemeentelijke belastingambtenaar (artikel 231 e.v. Gemw). Ook een rekenkamer is een bestuursorgaan, net als een externe bezwaarschriftencommissie.²⁴ De Woo is niet van toepassing op de VNG.²⁵ (Ook) het bestuur van een gemeenschappelijke regeling is een voorbeeld van een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld.

Verdieping

De Woo is wel van toepassing op de gemeenteraad (als bestuursorgaan), maar niet op individuele leden van de gemeenteraad en hun fracties. Alle interne fractiestukken van welke aard dan ook vallen als gevolg daarvan niet onder het bereik van de Woo.²⁶ Documenten zoals e-mails van raadsleden aan bijvoorbeeld bestuurders vallen wel onder de Woo.

2.4 Zorgplicht en openbaarmaking (artikel 2.4 Woo)

In artikel 2.4 Woo is een zorgplicht opgenomen voor bestuursorganen met betrekking tot de staat waarin documenten (moeten) verkeren en over de kwaliteit van de op grond van de Woo te

²³ Zie bijvoorbeeld ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:154, rov. 5.3.

²⁴ Zie bijvoorbeeld ABRvS 19 maart 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF6023, rov. 2.5.

²⁵ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 19-20.

²⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 23; *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 12, p. 16-17; en *Kamerstukken II* 2020/21, 33 328, S, p. 4.

verstrekken informatie. Daarnaast bevat artikel 2.4 Woo een verplichting over de manier waarop informatie moet worden verstrekt.

2.4.1 Zorg voor de staat van de documenten (artikel 2.4, eerste lid, Woo)

Artikel 2.4, eerste lid, Woo bevat een zorgplicht voor bestuursorganen die inhoudt dat bestuursorganen ervoor moeten zorgen dat de documenten die onder hen berusten zich in goede, geordende en toegankelijke staat bevinden.

Artikel 2.4 Zorgplicht en openbaarmaking

*1. Een bestuursorgaan draagt er zorg voor dat de documenten die het ontvangt, vervaardigt of anderszins onder zich heeft, zich in goede, geordende en toegankelijke staat bevinden.
(...)*

Het idee achter deze bepaling is dat het recht op toegang tot publieke informatie illusoir is als documenten in een staat zouden verkeren waarin ze feitelijk niet raadpleegbaar zijn.²⁷ Een vrijwel gelijklopende zorgplicht is opgenomen in artikel 3 van de nu nog geldende Aw 1995. Deze zorgplicht is bij wijze van verwijzing overgenomen in de Woo. Hieruit mag worden afgeleid dat artikel 2.4, eerste lid, Woo geen aanvullende verplichtingen meebrengt ten opzichte van artikel 3 van de Aw 1995.²⁸ Wel benadrukt de wetgever dat deze zorgplicht betekent dat bestuursorganen ook verplicht zijn om de nodige maatregelen te nemen.²⁹ In artikel 6.1 Woo is deze zorgplicht (nader) uitgewerkt ten aanzien van specifiek digitale documenten (zie hoofdstuk 6: Digitale informatiehuishouding).

In het wetsvoorstel voor de nieuwe Archiefwet is een bepaling (artikel 4.1) opgenomen, waarin is bepaald dat verantwoordelijke overheidsorganen passende maatregelen treffen om hun documenten duurzaam toegankelijk te maken en te houden. Het wetsvoorstel beoogt ook het huidige artikel 2.4 Woo te wijzigen, naar een (soortgelijke) bepaling waaruit volgt dat een bestuursorgaan passende maatregelen treft om documenten die het ontvangt, vervaardigt of anderszins onder zich heeft, in duurzaam toegankelijke staat te brengen en te houden.³⁰

Met 'duurzame toegankelijkheid' in het wetsvoorstel voor de nieuwe Archiefwet wordt hetzelfde bedoeld als met 'goede, geordende en toegankelijke staat', maar volgens de wetgever leggen de nieuwe bewoordingen nog meer de nadruk op het aspect van de vluchtigheid en kwetsbaarheid van digitale informatie, hetgeen vraagt om specifieke maatregelen om de toegankelijkheid te waarborgen.³¹ Duurzaam informatiebeheer betreft geen eenmalige handeling. Nodig is een voortdurende zorg voor documenten zodat deze gedurende de geldende bewaartermijn vindbaar, beschikbaar, leesbaar, interpreteerbaar en betrouwbaar blijven en worden beschermd tegen veranderingen van elke aard.³²

2.4.2 Kwaliteit van de informatie (artikel 2.4, tweede, vierde en vijfde lid, Woo)

In artikel 2.4 Woo is ook een zorgplicht opgenomen ten aanzien van de kwaliteit van de verstrekte informatie.

²⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 69.

²⁸ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 112, nr. 3, p. 6.

²⁹ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 112, nr. 3, p. 6.

³⁰ *Kamerstukken II* 2021/22, 35 968, nr. 2, p. 6; en *Kamerstukken I* 2024/25, 35 968, A, p. 6.

³¹ *Kamerstukken II* 2021/22, 35 968, nr. 3, p. 19.

³² *Kamerstukken II* 2021/22, 35 968, nr. 3, p. 20.

Artikel 2.4 Zorgplicht en openbaarmaking

(...)

2. Een bestuursorgaan draagt er zoveel mogelijk zorg voor dat de informatie die het overeenkomstig deze wet verstrekt, actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar is.

(...)

4. Een bestuursorgaan is niet verantwoordelijk voor de juistheid of de volledigheid van door derden opgestelde informatie.

5. Indien een bestuursorgaan kennis draagt van de onjuistheid of onvolledigheid van de verstrekte informatie, doet het hiervan mededeling.

(...)

De betrouwbaarheid van de informatie die de overheid verstrekt, raakt aan de betrouwbaarheid van de overheid als zodanig. Met het tweede lid wordt uitgedragen dat er voor wat betreft de actualiteit, nauwkeurigheid en vergelijkbaarheid van de informatie een zorgplicht op bestuursorganen rust. Het is niet zo dat het bestuursorgaan moet instaan voor de juistheid en volledigheid van de verstrekte informatie of dat het bestuursorgaan daartoe een onderzoeksplicht heeft. Een en ander neemt niet weg dat het bestuursorgaan wel naar beste weten moet handelen.³³ De terminologie 'zoveel mogelijk' is hierbij leidend. Van bestuursorganen kan slechts een invulling van de zorgplicht worden verwacht die redelijkerwijs van hen kan worden gevergd. Ook de volledigheid valt daaronder. Informatie moet zo volledig mogelijk worden aangeleverd. Dat betekent niet dat bestuursorganen naar aanleiding van een verzoek om informatie ontbrekende informatie moeten verzamelen, maar bijvoorbeeld wel dat zij aangeven dat bepaalde informatie niet beschikbaar is, zodat uit de wel beschikbare informatie geen verkeerde conclusies worden getrokken.³⁴ Belangrijk om daarbij te vermelden is dat deze bepalingen geen bewerkingsplicht voor bestuursorganen impliceren. Het is dus niet de bedoeling dat het bestuursorgaan een document waarvan om openbaarmaking wordt verzocht en waarin (mogelijk) onjuiste of incomplete informatie is opgenomen, als zodanig gaat bewerken om dit te voorkomen.

Het vierde lid van artikel 2.4 Woo bepaalt dat een bestuursorgaan niet verantwoordelijk is voor de juistheid van door derden opgestelde informatie. Daaruit volgt dat een onjuistheid in een bij een bestuursorgaan berustend document, geen grond is voor het niet openbaar maken van dat document.³⁵

Het vijfde lid van artikel 2.4 Woo geeft bestuursorganen de opdracht om, in het geval dat zij daar weet van hebben, mede te delen dat de verstrekte informatie onjuist of onvolledig is. Aan deze bepaling kan bijvoorbeeld uitvoering worden gegeven door de onvolledigheid of onjuistheid in het besluit op het verzoek of in een begeleidend schrijven te vermelden en toe te lichten.

2.4.3 Wijze van verstrekking (artikel 2.4, tweede, derde lid, Woo)

In het derde lid van artikel 2.4 Woo is geregeld op welke wijze informatie openbaar wordt gemaakt. Dit geldt voor alle vormen van informatieverstrekking, of het nu gaat om het actief openbaar maken van documenten of het openbaar maken van documenten op verzoek.

Artikel 2.4 Zorgplicht en openbaarmaking

(...)

3. Indien een bestuursorgaan overeenkomstig deze wet informatie openbaar maakt, geschiedt dat op zodanige wijze dat de belanghebbende en belangstellende burger

33 *Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 69-70.*

34 *Kamerstukken II 2015/16, 33 328, nr. 72, item 15, p. 12.*

35 *Kamerstukken II 2020/21, 35 112, nr. 12, p. 12.*

zoveel mogelijk wordt bereikt en op de volgende algemeen toegankelijke wijze:

- a. in een voor hergebruik beschikbare vorm die voldoet aan de voorwaarden van de Wet hergebruik van overheidsinformatie;*
- b. of, indien verstrekking in een machinaal leesbaar open formaat redelijkerwijs niet geveerd kan worden, in andere elektronisch doorzoekbare vorm;*
- c. of, indien elektronische verschaffing redelijkerwijs niet geveerd kan worden, door verstrekking van een kopie van de letterlijke inhoud ervan in andere vorm te verstrekken;*
- d. of, indien verstrekking van een kopie of de letterlijke inhoud redelijkerwijs niet geveerd kan worden, door een uittreksel of een samenvatting van de inhoud te geven, inlichtingen daaruit te verschaffen of door terinzagelegging.*

(...)

Uitgangspunt is het verschaffen van informatie in elektronische vorm. Daarbij moet gebruik worden gemaakt van software die algemeen gebruikelijk is en zo mogelijk gratis beschikbaar is, of die door verschillende besturingssystemen kan worden gelezen.³⁶ Er bestaat overigens geen plicht voor bestuursorganen om documenten die er niet zijn vanwege een Woo-verzoek alsnog te vervaardigen. Dat mag natuurlijk wel en is soms wel zo praktisch om in een informatiebehoefte te voorzien.

Informatie moet daarnaast gelet op artikel 2.4, derde lid, aanhef en onder a, Woo in beginsel verstrekt worden in een voor hergebruik beschikbare vorm die voldoet aan de Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who).³⁷

Artikel 2.4, derde lid, aanhef en onder b, Woo biedt de mogelijkheid om, als een document niet in een machinaal leesbaar formaat is opgesteld, het document in een andere elektronisch doorzoekbare vorm te verstrekken.³⁸

Als elektronische verschaffing redelijkerwijs niet kan worden geveerd, dan wordt de informatie gelet op artikel 2.4, derde lid, aanhef en onder c, Woo verstrekt door middel van een kopie van het document of verstrekking van de letterlijke inhoud daarvan in andere vorm. Als ook dat redelijkerwijs niet geveerd kan worden, resteert op grond van artikel 2.4, derde lid, aanhef en onder d, Woo verstrekking door een uittreksel of samenvatting van de inhoud van een document, terinzagelegging daarvan of het verschaffen van inlichtingen daaruit.

Bij openbaarmaking op verzoek bepaalt artikel 4.5 Woo dat de informatie in de door verzoeker verzochte vorm openbaar wordt gemaakt of, indien dit redelijkerwijs niet geveerd kan worden, met inachtneming van artikel 2.4, derde lid, Woo. Wel moet de verstrekte informatie op grond van artikel 3.3, tweede lid, aanhef en onder i, Woo actief openbaar worden gemaakt. Dat moet dan elektronisch overeenkomstig artikel 2.4, derde lid, Woo (en eventuele regels op grond van artikel 3.3, negende lid, Woo).

Ten aanzien van de plicht om informatie zoveel mogelijk in voor hergebruik beschikbare vorm (overeenkomstig de Who) te verstrekken nog het volgende.

Het uitgangspunt van de Who is dat informatie wordt verstrekt in de vorm zoals deze bij de gemeente aanwezig is ('as is' of 'ruwe gegevens'), zie daarover ook artikel 5, eerste lid, aanhef en

36 *Kamerstukken II 2011/12, nr. 33 328, nr. 3, p. 65; en Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 69-71.*

37 In de Who is sinds medio 2024 ook de Richtlijn nr. 2019/1024/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 inzake open data en hergebruik van overheidsinformatie (de Open Data richtlijn) geïmplementeerd. Als gevolg van deze implementatie is artikel 2.4, derde lid, Woo gewijzigd, doordat direct verwezen wordt naar de Who. Het idee daarachter is dat alle nieuwe wijzigingen (van de Who) ook direct effect hebben op stukken die conform de Woo openbaar worden gemaakt, zie *Kamerstukken II 2022/23, 36 382, nr. 3, p. 25.*

38 *Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 20.*

onder a, Who. Er geldt echter ook een inspanningsverplichting. De voor hergebruik beschikbare informatie moet op grond van artikel 5, eerste lid, Who voor zover dat mogelijk en passend is en geen onevenredige inspanning vereist die verder gaat dan een eenvoudige handeling, aangeboden worden langs elektronische weg, samen met hun metagegevens en in een open en machinaal leesbaar formaat (dat wil zeggen: in een voor computers leesbaar formaat) dat toegankelijk, vindbaar en herbruikbaar is.³⁹

De formaten van de elektronische bestanden en de bijbehorende metadata moeten ook zoveel mogelijk open zijn, wat betekent dat de formaten niet auteursrechtelijk beschermd zijn of gebruik daarvan op een andere manier wordt belemmerd en doorgaans dat zij zijn gebaseerd op een (formele) open standaard.⁴⁰ Denk daarbij aan bijvoorbeeld pdf, XML, ECLI en url. In Nederland kennen we daarnaast de lijst van open standaarden van het Forum Standaardisatie. Op diens website (forumstandaardisatie.nl) staat een actuele lijst verplichte en aanbevolen standaarden. De wetgever heeft aangegeven voornemens te zijn om de verplichte en aanbevolen standaarden van Forum Standaardisatie aan te wijzen als standaarden die ook voor het doel van de Who zoveel mogelijk worden toegepast.⁴¹ In de praktijk betekent deze verplichting dat de aanbiedende organisatie moet kijken naar het type data dat beschikbaar wordt gemaakt en de vorm waarin dergelijke data zich het beste zou lenen voor hergebruik. Voor de meest gangbare documenten (formaat A4 met getypte tekst) zal bijvoorbeeld een pdf-bestand met doorzoekbare tekst het meest voor de hand liggen.⁴²

Daarnaast moet een basislaag aan metadata bij de informatie worden gevoegd. Het gaat daarbij om gestructureerde gegevens die de inhoud van een bepaalde set data beschrijven.⁴³ Ook de metadata moet zoveel mogelijk aan formele open standaarden voldoen.⁴⁴ Daarvoor wordt een apart bestand gemaakt waarin bijvoorbeeld wordt aangegeven wat de betekenis van de data is, met welk doel de data is verzameld of waarin andere uitleg wordt gegeven over de gebruikte data. Door deze metadata kan de verzoeker de context van de data beter begrijpen en eventuele gebreken gemakkelijk constateren en melden. Bij goede metadata is data makkelijker vindbaar en kan deze op een goede manier worden hergebruikt.

2.4.4 Informatie over methoden (artikel 2.4, tweede, zesde lid, Woo)

Artikel 2.4, zesde lid, Woo bepaalt dat het bestuursorgaan, zo nodig en voor zover dat kan, tevens informatie verschaft over de methoden die zijn gebruikt bij het samenstellen van de informatie.

Artikel 2.4 Zorgplicht en openbaarmaking (...)

6. Indien het bestuursorgaan informatie verstrekt, verstrekt het zo nodig, en voor zover deze informatie voorhanden is, tevens informatie over de methoden die zijn gebruikt bij het samenstellen van de informatie.

Met de bepaling is bedoeld dat bestuursorganen bijvoorbeeld melding maken van de bij dat orgaan bekende meetmethodes of gebruikte standaardprocedures.⁴⁵ Het gaat dus om informatie die onderliggend is aan de informatie waar om wordt verzocht dan wel die actief openbaar wordt gemaakt. Deze informatie moet 'zo nodig' worden verstrekt. Dat is bijvoorbeeld het geval als dat

39 *Kamerstukken II 2022/23, 36 382, nr. 3, p. 70.* Zie overweging 35 bij de Open Data richtlijn voor een nadere toelichting.

40 *Kamerstukken II 2022/23, 36 382, nr. 3, p. 22.*

41 *Kamerstukken II 2022/23, 36 382, nr. 3, p. 22.*

42 *Kamerstukken II 2022/23, 36 382, nr. 3, p. 23.*

43 *Kamerstukken II 2014/15, 34 123, nr. 3, p. 16.*

44 *Kamerstukken II 2022/23, 36 382, nr. 3, p. 71.*

45 *Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 71.*

nodig is om de informatie in de juiste context te kunnen plaatsen. Artikel 2.4 Woo doelt niet op informatie over de methode of werkwijze die bij de behandeling van het verzoek is gebruikt, zoals informatie over de zoekslag naar of inventarisatie van documenten. Desgevraagd zal een bestuursorgaan dit laatste wel moeten kunnen toelichten, bijvoorbeeld als het wordt opgebracht in een eventuele bezwaar- en beroepsprocedure.

2.5 Belang van openbaarheid (artikel 2.5 Woo)

Tot slot bevat hoofdstuk 2 van de Woo een bepaling waarmee expliciet wordt gemaakt dat bij toepassing van de Woo moet worden uitgegaan van het algemeen belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische samenleving.

Artikel 2.5 Belang openbaarmaking

Bij de toepassing van deze wet wordt uitgegaan van het algemeen belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische samenleving.

Met de woorden 'algemeen belang' wordt de openbaarheid van publieke informatie gezet tegenover de bijzondere belangen, genoemd in de artikelen 5.1 en 5.2 Woo. Het belang van openbaarheid geldt altijd en alleen in uitzonderingsgevallen prevaleert een bijzonder belang.⁴⁶

46 Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 12, p. 43-44.

3

Actieve openbaarmaking

3.1 Inleiding

Het derde hoofdstuk van de Woo (“Openbaarmaking uit eigen beweging”) bevat regels over actieve openbaarmaking, dat wil zeggen het door een bestuursorgaan uit eigen beweging openbaar maken van documenten. De Woo heeft tot doel dat bestuursorganen meer informatie uit eigen beweging openbaar en toegankelijk maken. Daarom is in de Woo niet alleen een inspanningsverplichting tot actieve openbaarmaking opgenomen (artikel 3.1 Woo), maar wordt ook voorgeschreven dat bestuursorganen bepaalde documenten binnen een voorgeschreven termijn in ieder geval uit eigen beweging openbaar moeten maken (artikel 3.3 en 3.3a Woo). Deze verplichting treedt gefaseerd in werking.

De verplichte openbaarmaking van de in artikel 3.3 Woo opgenomen informatiecategorieën geschiedt via een centraal digitaal platform dat door de minister in stand wordt gehouden (artikel 3.3b Woo). Het platform dat hiervoor wordt gebruikt is de zogeheten generieke Woo-voorziening.⁴⁷

Raadpleeg voor meer informatie over actieve openbaarmaking ook de “VNG Kennisbank Grip op Informatie”. Daar is veel praktische informatie te vinden over (uitvoeringsvraagstukken met betrekking tot) de informatiehuishouding en actieve openbaarmaking van en door gemeenten.⁴⁸

3.2 Inspanningsverplichting (artikel 3.1 Woo)

Artikel 3.1 Woo bevat in de eerste plaats een inspanningsverplichting voor bestuursorganen om bij de uitvoering van hun taak uit eigen beweging de informatie neergelegd in documenten geheel of gedeeltelijk openbaar te maken.

Daarnaast is in artikel 3.1 Woo een aantal procedurele bepalingen opgenomen. Zo wordt bepaald dat een bestuursorgaan van de gedeeltelijke niet-openbaarmaking mededeling moet doen gelijktijdig met de openbaarmaking (artikel 3.1, tweede lid, Woo). De mededeling is niet-appellabel.⁴⁹ Iemand die het niet eens is met het (gedeeltelijk) niet openbaar maken van informatie op grond van deze bepaling, kan een verzoek om openbaarmaking van de betreffende informatie indienen (artikel 4.1 Woo).

Verder moet een bestuursorgaan derden die naar verwachting bedenkingen hebben bij de actieve openbaarmaking in de gelegenheid stellen een zienswijze in te dienen over het voornemen om de informatie openbaar te maken (artikel 3.1, derde lid, Woo). Ook moet een bestuursorgaan deze belanghebbende mededelen dat de informatie openbaar wordt gemaakt en het tijdstip daarvan. Deze mededeling wordt voor een belanghebbende gelijkgesteld met een besluit (artikel 3.1, vierde lid, Woo), zodat de belanghebbende een voorlopige voorziening kan vragen om openbaarmaking tegen te gaan. Maakt de belanghebbende van die mogelijkheid gebruik, dan wordt de feitelijke openbaarmaking opgeschort.

47 Zie <https://www.open-overheid.nl/onderwerpen/openbaar-maken/generieke-woo-voorziening>.

48 Zie <https://vng.nl/kennisbank-grip-op-informatie>.

49 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 34.

Artikel 3.1 Actieve openbaarmaking als inspanningsverplichting

1. Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, maakt bij de uitvoering van zijn taak uit eigen beweging de bij het bestuursorgaan berustende informatie neergelegd in documenten voor eenieder openbaar, indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is, behoudens voor zover de artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 aan openbaarmaking in de weg staan of met de openbaarmaking geen redelijk belang wordt gediend. Deze informatie betreft in ieder geval informatie over het beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie.
2. Het bestuursorgaan doet bij een gedeeltelijke niet-openbaarmaking hiervan mededeling gelijktijdig met de openbaarmaking.
3. Documenten als bedoeld in het eerste lid worden niet openbaar gemaakt dan nadat belanghebbenden die naar verwachting bedenkingen zullen hebben tegen openbaarmaking, in de gelegenheid zijn gesteld binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn hun zienswijze naar voren te brengen.
4. Het bestuursorgaan deelt een belanghebbende mede dat toepassing wordt gegeven aan het eerste lid, onder vermelding van het tijdstip van openbaarmaking en de openbaar te maken documenten. De mededeling wordt gelijkgesteld met een besluit.

De bepaling dat documenten uit eigen beweging openbaar moeten worden gemaakt indien dat “zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is”, is in de Woo opgenomen om te benadrukken dat niet alle bij de overheid berustende informatie actief openbaar hoeft te worden gemaakt. Bestuursorganen kunnen beleid ontwikkelen en prioriteiten stellen met betrekking tot het – op grond van artikel 3.1 Woo – actief openbaar maken van documenten.⁵⁰

Aanbeveling

Eventueel kan beleid worden ontwikkeld voor het – in aanvulling op de verplichtingen die al uit artikel 3.3 Woo volgen – actief openbaar maken van documenten. In dat beleid kan bijvoorbeeld worden vastgelegd over welke aangelegenheden het bestuursorgaan in ieder geval uit eigen beweging informatie openbaar maakt en welke (categorieën van) documenten daarbij actief openbaar worden gemaakt.

3.3 Verplicht openbare informatie en fasering (artikel 3.3, 10.2, 10.2a en 10.3 Woo)

Artikel 3.3 Woo verplicht bestuursorganen om zeventien categorieën informatie actief openbaar te maken. De verplichting tot actieve openbaarmaking is alleen van toepassing op nieuwe documenten (artikel 10.2a Woo). Documenten die zijn vastgesteld of ontvangen voordat deze verplichting op een bestuursorgaan van toepassing is geworden, vallen dus niet onder de actieve openbaarmakingsplicht. De verplichting treedt de komende jaren gefaseerd in werking, omdat organisaties tijd nodig hebben om de openbaarmaking van de verschillende informatiecategorieën voor te bereiden en hun systemen en processen hierop in te richten. De gefaseerde invoering vindt plaats door middel van vier tranches (fases). De verplichting treedt steeds in werking per koninklijk besluit (artikel 10.3, tweede lid, Woo). Er is een indicatieve planning vastgesteld waarin wordt weergegeven in welke tranche de verschillende informatiecategorieën vallen en welke (indicatieve) planning voor de inwerkingtreding van de verplichting wordt beoogd.⁵¹

De verplichting om de eerste vijf informatiecategorieën openbaar te maken (de eerste tranche) is op

⁵⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 20-21.

⁵¹ Bijlage 1 bij Kamerstukken II 2023/24, 32 802, nr. 95.

1 november 2024 in werking getreden en bestaat uit: wetten en algemeen verbindende voorschriften (artikel 3.3, eerste lid, aanhef en onder a, Woo); overige besluiten van algemene strekking (artikel 3.3, eerste lid, aanhef en onder b, Woo); vergaderstukken van de Staten-Generaal (artikel 3.3, tweede lid, aanhef en onder b, Woo); informatie over organisatie en werkwijze (artikel 3.3, eerste lid, aanhef en onder d, Woo); en bereikbaarheidsgegevens (artikel 3.3, eerste lid, aanhef en onder e, Woo).

In de eerste tranche gaat het om informatiecategorieën die voor bestuursorganen relatief eenvoudig openbaar te maken zijn. Bij de tweede tot en met de vierde tranche gaat het om categorieën die complexer zijn, en waar nog stappen nodig zijn in de technische voorzieningen.⁵² Zo moeten bestuursorganen voor de openbaarmaking van tranches twee, drie en vier vanuit de centrale vindplaats kunnen verwijzen naar de betreffende documentenverzamelingen op hun websites. Voor de informatiecategorieën in de eerste tranche was dit nog niet nodig aangezien deze informatie al op bestaande platforms openbaar gemaakt wordt.⁵³ Voor tranches twee, drie en vier kan het moment van openbaarmaking daarnaast verschillen tussen de verschillende bestuurslagen.⁵⁴ Uitgangspunt bij tranches twee, drie en vier is voorts dat Rijksorganisaties steeds als eerste overgaan tot de actieve openbaarmaking. Hierdoor wordt het zwaartepunt bij de implementatie gespreid en is het mogelijk om de inzichten en ervaringen die worden opgedaan bij het Rijk te gebruiken voor de implementatie bij de medeoverheden.

De minister heeft eerder het streven geuit dat Rijksorganisaties vanaf 1 juli 2025, vooruitlopend op de daadwerkelijke inwerkingtreding van de verplichting, starten met de actieve openbaarmaking uit de tweede tranche via de generieke Woo-voorziening. De ervaringen die hierbij worden opgedaan, zouden vervolgens door andere overheden kunnen worden gebruikt.⁵⁵ De minister heeft inmiddels in de Kamerbrief van 4 juli 2025 aangegeven dat de generieke Woo-voorziening evenwel nog niet in de gewenste mate gereed is, waardoor deze nog niet door alle bestuursorganen kan worden gebruikt. De minister heeft daarom aangegeven dat op het moment dat de generieke Woo-voorziening wel voldoet aan de daartoe gestelde eisen, de verplichting om hierop aan te sluiten in werking zal treden en dat de Kamer in de loop van 2025 zal worden geïnformeerd over de voortgang hiervan.⁵⁶

Gelijktijdig met de (gefaseerde) inwerkingtreding van de wettelijke verplichting om de informatiecategorieën openbaar te maken (bij koninklijk besluit), treedt op grond van artikelen 3.3 en 3.3a Woo steeds ook een onderdeel van de ministeriële regeling "Regeling actieve openbaarmaking Woo" in werking.⁵⁷ In deze Regeling wordt bepaald wat precies onder de verschillende informatiecategorieën valt en op welke wijze deze openbaar gemaakt moeten worden. De Regeling actieve openbaarmaking Woo is eveneens ingedeeld in vier tranches. Het eerste gedeelte van de Regeling actieve openbaarmaking Woo, die nadere regels en uitleg bevat over de eerste tranche, geldt sinds 1 november 2024.

Het programma Open Overheid van het ministerie van BZK en het RDDI hebben bij elke informatiecategorie werkdefinities, wijze van openbaarmaking en (soms ook) hulpmiddelen opgesteld.⁵⁸ De werkdefinities vormen (en ten aanzien van de eerste tranche: vormen) de input voor de vast te stellen Regeling actieve openbaarmaking Woo. Voor het opstellen van de werkdefinities zijn werkgroepen betrokken bestaande uit experts van diverse organisaties die veel met de desbetreffende informatiecategorieën te maken hebben. Deze werkdefinities, wijzen van openbaarmaking en de hulpmiddelen zijn inmiddels definitief vastgesteld en kunnen worden gebruikt in de praktijk.

52 *Kamerstukken II 2023/24*, 32 802, nr. 95, p. 2.

53 *Kamerstukken II 2024/25*, 32 802, nr. 103, p. 3.

54 *Kamerstukken II 2023/24*, 32 802, nr. 95, p. 2.

55 *Kamerstukken II 2024/25*, 32 802, nr. 103, p. 3.

56 *Kamerstukken II 2024/25*, 32802, nr. 132, p. 1.

57 Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 26 september 2024, nr. 2024-0000762165, houdende nadere regels over de wijze van actieve openbaarmaking van informatiecategorieën in de Wet open overheid (Regeling actieve openbaarmaking Woo).

58 Zie <https://www.open-overheid.nl/onderwerpen/actieve-openbaarmaking/informatiecategorieen-en-werkdefinities>.

De minister kan op grond van artikel 10.2, tweede lid, aanhef en onder a en b, Woo ook een andere inwerkingtredingsdatum vaststellen voor specifieke bestuursorganen, zodat die onderdelen pas in werking treden zodra de betreffende bestuursorganen aan de verplichtingen kunnen voldoen (artikel 10.2, eerste lid, Woo). Op grond van dit artikel treedt gelijktijdig met de (gefaseerde) inwerkingtreding van de wettelijke verplichting om de informatiecategorieën openbaar te maken, ook steeds een tranche van de "Tijdelijke regeling uitzonderen bestuursorganen van de actieve openbaarmakingsplicht Woo" in werking.⁵⁹ Met deze Tijdelijke regeling wordt de verplichte actieve openbaarmaking van de in artikel 3.3, eerste en tweede lid, Woo opgenomen informatiecategorieën voor bepaalde bestuursorganen tijdelijk uitgezonderd. De uitgezonderde categorieën betreffen b-organen, onderwijsinstellingen die tevens a-orgaan zijn en academische ziekenhuizen die tevens a-orgaan zijn.⁶⁰

Artikel 10.2 Overgangsbepaling actieve openbaarmaking

1. Bij tijdelijke regeling van Onze Minister wordt bepaald welke onderdelen van artikel 3.3, eerste en tweede lid, niet van toepassing zijn op in die regeling aangewezen bestuursorganen voor een in die regeling bepaalde periode.

2. Bij tijdelijke regeling van Onze Minister kan worden bepaald dat:

a. voor in die regeling aangewezen bestuursorganen voor een in die regeling bepaalde periode in afwijking van artikel 3.3, vierde of vijfde lid, bij in die regeling aangewezen onderdelen van artikel 3.3, eerste en tweede lid, een andere periode geldt waarbinnen de openbaarmaking plaatsvindt, of

b. voor in die regeling aangewezen bestuursorganen voor een in die regeling bepaalde periode het in die regeling aangewezen type beschikkingen als bedoeld in artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k, de verplichting tot openbaarmaking reeds geldt of nog niet van toepassing is.

Artikel 10.2a

De in artikel 3.3, eerste en tweede lid, opgenomen verplichting tot openbaarmaking geldt niet voor documenten die zijn vastgesteld of ontvangen voordat deze verplichting op het bestuursorgaan waarbij de documenten berusten, van toepassing is geworden.

Artikel 10.3 Inwerkingtreding

(...)

2. Artikel 3.3, eerste en tweede lid, treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

59 Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 26 september 2024, nr. 2024-0000762167, houdende het tijdelijk uitzonderen van bepaalde bestuursorganen van de actieve openbaarmakingsplicht in de Wet open overheid (Tijdelijke regeling uitzonderen bestuursorganen van de actieve openbaarmakingsplicht Woo).

60 Met b-organen wordt bedoeld: bestuursorganen in de zin van artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder b, Awb. Dit zijn personen of organisaties die naast hun functie als bestuursorgaan, ook nog andere taken vervullen. Bijvoorbeeld APK-keuringsgarages en gerechtsdeurwaarders. Dit betreft een brede en diverse groep van zo'n 12.000 bestuursorganen, waar op dit moment geen volledig overzicht of register van bestaat.

3.4 Verplicht openbare informatie (artikel 3.3, eerste lid, Woo)

Bestuursorganen worden op grond van artikel 3.3, eerste lid, Woo verplicht wetten, andere algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking actief openbaar te maken, waaronder ontwerpen waarover extern advies is ingewonnen met inbegrip van de adviesaanvraag. Verder moet informatie over de organisatie, de werkwijze (waaronder de taken en bevoegdheden) en de bereikbaarheid van het bestuursorgaan en haar organisatieonderdelen uit eigen beweging openbaar worden gemaakt.

Artikel 3.3 Actieve openbaarmaking van categorieën informatie

1. Een bestuursorgaan maakt in ieder geval uit eigen beweging openbaar

a. wetten en andere algemeen verbindende voorschriften;

b. overige besluiten van algemene strekking;

c. ontwerpen van wetten, andere algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking waarover een extern advies is gevraagd, met inbegrip van de adviesaanvraag;

d. inzicht in zijn organisatie en werkwijze, waaronder de taken en bevoegdheden van organisatieonderdelen;

e. de bereikbaarheid van het bestuursorgaan en zijn organisatieonderdelen en de wijze waarop een verzoek om informatie kan worden ingediend.

(...)

Het gaat in dit artikelonderdeel veelal om informatie die reeds openbaar wordt gemaakt.⁶¹

Zo zijn de in artikel 3.3, eerste lid, onder a en b, Woo genoemde documenten (kort gezegd de wet- en regelgeving) reeds openbaar via een door de minister in stand gehouden digitale infrastructuur.⁶² Wetten, andere algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking kunnen volgens artikel 8 van de Bekendmakingswet (Bmw) en artikel 3:40 Awb niet in werking treden voordat ze zijn bekendgemaakt. De bestaande werkwijze voor openbaarmaking door bestuursorganen blijft na inwerkingtreding van deze onderdelen van de Woo bestaan. Ook de publicatietermijn voor deze categorieën is in de Bmw geregeld. Van bestuursorganen vraagt dit geen andere werkwijze of nieuwe inspanning.⁶³

Bij de onder artikel 3.3, eerste lid, onder d en e, Woo genoemde gegevens (de gegevens over de informatie en werkwijze en de bereikbaarheidsgegevens) gaat het om een beschrijving van de indeling van de organisatie, van de taken en bevoegdheden en de bereikbaarheidsgegevens van de organisatie en per organisatieonderdeel.⁶⁴ Het openbaar maken van informatie over de organisatie kan bijvoorbeeld in de vorm van een organogram of (ook) een tekstbeschrijving.⁶⁵ De informatie over de werkwijze, waaronder de taken en bevoegdheden van de organisatieonderdelen, wordt in ieder geval openbaar gemaakt in de vorm van een tekstbeschrijving.⁶⁶

61 Zie de Bmw. Op grond van deze regels moeten bijvoorbeeld gemeentelijke algemeen verbindende voorschriften, beleidsregels en andere besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht (waaronder nadere regels van het college), bekend worden gemaakt in het publicatieblad van de gemeente (Stb. 2020/262).

62 Zie www.officiëlebekendmakingen.nl.

63 Regeling actieve openbaarmaking Woo, p. 6.

64 Regeling actieve openbaarmaking Woo, p. 6.

65 Zie voor nadere toelichting op de keuze voor organogrammen, pagina 6 en 7 van de Regeling actieve openbaarmaking Woo.

66 Regeling actieve openbaarmaking Woo, p. 6-7.

Organisatieonderdelen met eigen bereikbaarheidsgegevens moeten apart worden vermeld.⁶⁷ De Woo geeft geen minimum aan en geen limitatieve opsomming van bereikbaarheidsgegevens die een bestuursorgaan openbaar moet maken om aan de verplichting te voldoen. Op basis van de voorbeelden genoemd in de memorie van toelichting is een minimale set van bereikbaarheidsgegevens vastgesteld die elke organisatie via de Woo-index openbaar moet maken (indien de organisatie hierover beschikt): het postadres, het telefoonnummer, het e-mailadres of webadres van het contactformulier, het postadres voor het indienen van een verzoek en het e-mailadres of webadres van het contactformulier en telefoonnummer van de Woo-contactpersoon. Het openbaar maken van meer bereikbaarheidsgegevens, zoals sociale media of eventuele aanvullende bezoekadressen, wordt aanbevolen.⁶⁸ De Woo verplicht daarnaast tot het aanstellen van een Woo-contactpersoon (artikel 4.7 Woo), maar niet dat persoonsgegevens actief openbaar worden gemaakt. Het e-mailadres of telefoonnummer dat van deze contactpersoon wordt vermeld, mag dus ook van algemene aard zijn (en hoeft ook niet per definitie te zijn verbonden aan één medewerker).⁶⁹

Om alle informatie over bereikbaarheid, organisatie-indeling en werkwijze zo veel mogelijk bij elkaar te presenteren, is ervoor gekozen om de categorieën uit artikel 3.3, eerste lid, aanhef en onder d en e, Woo direct via een aantal velden in de Woo-index te ontsluiten. Daarmee wordt deze informatie voor de eindgebruiker op dezelfde plek vindbaar als de overige informatiecategorieën.⁷⁰ Bij wijzigingen in de organisatie waardoor het organogram en de tekstbeschrijving niet meer kloppen, is het van belang dat bestuursorganen deze gegevens zo snel mogelijk actualiseren.⁷¹

Op grond van artikel 3.3, eerste lid, Woo moeten ook ontwerpen van wetten, andere algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking waarover een extern advies is gevraagd, inclusief de adviesvraag actief openbaar worden gemaakt. Het gaat daarbij volgens het opgestelde hulpmiddel bij de vastgestelde werkdefinitie bijvoorbeeld om ontwerpen waarover advies wordt gevraagd aan de Raad van State, adviescolleges en specifieke autoriteiten voor bepaalde instanties (zoals de Autoriteit Persoonsgegevens, de Raad voor de Rechtspraak, het ACOI en de VNG).⁷² Let op: dit artikelonderdeel gaat niet over de uitgebrachte adviezen zelf. Daarvoor moet worden gekeken naar artikel 3.3, tweede lid, aanhef en onder e, Woo.

Ook ontwerpen waarover advies is gevraagd aan overige externe partijen (inclusief commerciële adviesbureaus) moeten, inclusief de adviesaanvraag, actief openbaar gemaakt worden. Een en ander geldt dus ook wanneer het gaat om een consultatieversie van ontwerp wet- of regelgeving.⁷³ Als een gemeente bijvoorbeeld over een ontwerpverordening extern advies vraagt, zal dus op grond van de Woo het ontwerp en de adviesvraag openbaar moeten worden gemaakt. Daarmee kan niet worden gewacht tot het advies is ontvangen. Als er geen extern advies is gevraagd, hoeft een ontwerp niet actief openbaar te worden gemaakt. Deze verplichting geldt niet voor (adviesaanvragen over) vroegere versies van de ontwerpen.

Bij actieve openbaarmaking van deze informatie bestaat geen ruimte voor toepassing van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo. Het gaat alleen om de verplichte actieve openbaarmaking van de

67 Regeling actieve openbaarmaking Woo, p. 7.

68 Regeling actieve openbaarmaking Woo, p. 8.

69 Regeling actieve openbaarmaking Woo, p. 8-9.

70 Regeling actieve openbaarmaking Woo, p. 6. Er is een handreiking ontwikkeld die uiteenzet om welke velden het gaat en hoe deze moeten worden ingevuld: <https://www.open-overheid.nl/onderwerpen/actieve-openbaarmaking/instrumenten-en-diensten/richtlijnen/2024/1/11/handreiking-organisatie--en-bereikbaarheidsgegevens>.

71 Regeling actieve openbaarmaking Woo, p. 7.

72 Zie <https://www.open-overheid.nl/onderwerpen/actieve-openbaarmaking/instrumenten-en-diensten/richtlijnen/2024/3/29/hulpmiddel-bij-woo-informatiecategorieen-1c-ontwerpen-van-wet--en-regelgeving-met-adviesaanvraag-en-2e-adviezen>.

73 Zie <https://www.open-overheid.nl/onderwerpen/actieve-openbaarmaking/instrumenten-en-diensten/richtlijnen/2024/3/29/hulpmiddel-bij-woo-informatiecategorieen-1c-ontwerpen-van-wet--en-regelgeving-met-adviesaanvraag-en-2e-adviezen>.

documenten zelf, niet om informatie over de totstandkoming van die documenten, zoals concepten en interne correspondentie over die concepten.⁷⁴ Dit betekent dus ook dat conceptversies van besluiten buiten de actieve openbaarmakingsverplichting van artikel 3.3, eerste lid, Woo vallen.⁷⁵

Aanbeveling

Zoals in het hulpmiddel bij de werkdefinitie van artikel 3.3, eerste lid, onder c, Woo wordt aangegeven, moet in ogenschouw worden genomen dat op de informatiecategorieën die vallen onder het eerste lid geen uitzonderingsgronden van toepassing zijn. Het is dus niet mogelijk om informatie zoals persoonsgegevens weg te lakken, bijvoorbeeld in de adviesaanvraag over het ontwerp (die actief openbaar gemaakt moet worden). Let er daarom op dat er geen gegevens in de adviesaanvraag staan die onder een uitzonderingsgrond zouden kunnen vallen (zoals persoonsgegevens). De adviesaanvraag kan daarom volgens het hulpmiddel bijvoorbeeld beter niet in een e-mail gezet worden, maar in een aparte bijlage. Indien om een advies van een externe partij zoals een commercieel adviesbureau wordt gevraagd en dit geschiedt met het oog op het consulteren van deze partij over het ontwerp, dan moet ook de adviesvraag (in dit geval de opdracht) actief openbaar worden gemaakt. Aangezien de opdracht vaak zakelijke/financiële informatie bevat, maar deze informatie niet gelakt kan worden, kan van de opdracht twee documenten worden gemaakt: één met de zakelijke/financiële informatie en één met de opdrachtformulering. Het laatste document wordt als zijnde de adviesaanvraag actief openbaar gemaakt.⁷⁶

3.5 Verplicht openbare informatie, tenzij... (artikel 3.3, tweede lid, Woo)

Daarnaast worden bestuursorganen verplicht bepaalde informatie openbaar te maken, tenzij de uitzonderingen van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo zich daartegen verzetten.

Artikel 3.3 Actieve openbaarmaking van categorieën informatie (...)

2. Behoudens voor zover de artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 daaraan in de weg staan, maakt het bestuursorgaan voorts uit eigen beweging openbaar:

a. bij de Kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal, provinciale staten, gemeenteraden en algemene besturen van waterschappen ter behandeling ingekomen stukken, tenzij deze betrekking hebben op door de regering vertrouwelijk aan de Staten-Generaal verstrekte informatie of tenzij deze betrekking hebben op individuele gevallen;

b. vergaderstukken en verslagen van de Kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal en hun commissies, tenzij deze betrekking hebben op door de regering vertrouwelijk aan de Staten-Generaal verstrekte informatie; c. vergaderstukken en verslagen van provinciale staten, gemeenteraden, algemene

⁷⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 72.

⁷⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 12, p. 44-45.

⁷⁶ Zie <https://www.open-overheid.nl/onderwerpen/actieve-openbaarmaking/instrumenten-en-diensten/richtlijnen/2024/3/29/hulpmiddel-bij-woo-informatiecategorieen-1c-ontwerpen-van-wet--en-regelgeving-met-adviesaanvraag-en-2e-adviezen>.

besturen van waterschappen, algemene besturen van openbare lichamen, besturen van bedrijfsvoeringsorganisaties en gemeenschappelijke organen als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen en hun commissies;

d. agenda's en besluitenlijsten van vergaderingen van de ministerraad, gedeputeerde staten, colleges van burgemeester en wethouders, dagelijkse besturen van waterschappen en dagelijkse besturen van openbare lichamen als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen;

e. adviezen:

- 1°. over de ontwerpen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, van adviescolleges of commissies alsmede van andere externe partijen indien die om advies zijn verzocht;
- 2°. over andere onderwerpen van adviescolleges of –commissies, alsmede de op dat advies betrekking hebbende adviesaanvraag, uitgezonderd adviezen die betrekking hebben op individuele gevallen;

f. convenanten;

g. jaarplannen en jaarverslagen van bestuursorganen inzake de voorgenomen uitvoering van de taak of de verantwoording van die uitvoering;

h. verplichtingen tot verstrekking van subsidies, anders dan met een beschikking;

i. de inhoud van de schriftelijke verzoeken op grond van artikel 4.1, van de schriftelijke beslissingen op die verzoeken en de daarbij verstrekte informatie;

j. op verzoek van een bestuursorgaan ambtelijk of extern opgestelde onderzoeksrapporten die geen onderdeel vormen van de uitvoering van de taak van dat bestuursorgaan, die voornamelijk uit feitelijk materiaal bestaan en die betrekking hebben op:

- 1°. de wijze van functioneren van de eigen organisatie;
- 2°. de voorbereiding of de evaluatie van beleid, inclusief de uitvoering, naleving en handhaving;

k. beschikkingen, met uitzondering van beschikkingen:

- 1°. inzake de uitvoering van regels inzake belastingen, heffingen, leges en vergelijkbare belastingverplichtingen;
- 2°. inzake sociale verzekeringen, sociale voorzieningen en zorg;
- 3°. inzake financiële bijstand, rechtsbijstand, schuldhulpverlening, toeslagen of studiefinanciering;
- 4°. van een officier van justitie;
- 5°. betreffende het toezicht op de naleving en de oplegging van een bestuurlijke bestraffende sanctie;
- 6°. betreffende het toezicht op de naleving en de oplegging van een bestuurlijke herstelsanctie die geen betrekking heeft op het omgevingsrecht, het milieurecht of anderszins betrekking heeft op emissies in het milieu;
- 7°. betreffende de rechtspositie van een ambtenaar, een buitengewoon opsporingsambtenaar, een politieke ambtsdrager of een dienstplichtige;
- 8°. inzake de uitvoering van de Rijkswet op het Nederlanderschap, de Paspoortwet, de Vreemdelingenwet 2000 en het toezicht op de naleving en de uitvoering van de Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodex) (PbEU, L77) en Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode) (PbEU L243);
- 9°. inzake «slots» als bedoeld in artikel 2, onderdeel a, van Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van «slots» op communautaire luchthavens (Pb EG L14);
- 10°. die betrekking hebben op persoonsgegevens als bedoeld in artikel 22, eerste lid, artikel 31 of artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming;

11°. inzake de geslachtsnaam, familierechtelijke betrekkingen of het ouderlijk gezag;
 12°. inzake een wettelijk voorgeschreven onderzoek naar een natuurlijk persoon of een rechtspersoon klevende bezwaren;
 13°. inzake de registratie in een openbaar register;
 14°. inzake een individuele leerling, deelnemer of student in het onderwijs en de educatie;
 15°. inzake het aangaan of beëindigen van een arbeidsovereenkomst;
 16°. ter verlening of vaststelling van subsidie aan natuurlijke personen;
 17°. inzake tegemoetkoming in schade en nadeelcompensatie;
 18°. inzake getroffen of te treffen beveiligingsmaatregelen;
 19°. inzake het bezit en gebruik van vuurwapens;
 20°. waarbij geen belangen van derden kunnen zijn betrokken en die niet de verlening of vaststelling van subsidies betreffen;
 21°. houdende de afwijzing van een aangevraagde beschikking;
 I. schriftelijke oordelen in klachtprocedures als bedoeld in titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht.
 (...)

Bij algemene maatregel van bestuur (amvb) kan worden bepaald dat bestuursorganen andere categorieën van informatie uit eigen beweging openbaar moeten maken en kunnen categorieën van beschikkingen worden aangewezen die ondanks het bepaalde in artikel 3.3, tweede lid, onder k, Woo toch openbaar moeten worden gemaakt (artikel 3.3, derde lid, aanhef en onder a en b, Woo). Ook bij artikel 3.3, tweede lid, Woo gaat het alleen om de verplichte actieve openbaarmaking van de in dat artikel genoemde documenten en niet om de informatie die ziet op de totstandkoming daarvan.⁷⁷ Conceptversies van besluiten en van andere documenten vallen buiten de actieve openbaarmakingsverplichting van dit artikellid.⁷⁸

Hieronder worden de voor de gemeentelijke praktijk relevante informatiecategorieën van informatie opgesomd die in beginsel openbaar moeten worden gemaakt, en waar nodig van toelichting voorzien. Tussen haakjes wordt verwezen naar het onderdeel van artikel 3.3, tweede lid, Woo waarin de betreffende categorie staat genoemd.

Behulpzaam bij het bepalen welke documenten in de praktijk tot de informatiecategorieën worden gerekend zijn daarnaast ook (bijvoorbeeld) eerdergenoemde werkdefinities en hulpmiddelen die het programma Open Overheid van het ministerie van BZK en RDDI bij elke informatiecategorie hebben opgesteld, alsmede de handreiking "Actief openbaar maken doe je zo!" van RDDI.⁷⁹

3.5.1 Ingekomen stukken

Artikel 3.3 lid 2 (...)

bij de gemeenteraad ter behandeling ingekomen stukken, tenzij deze betrekking hebben op individuele gevallen (a);

⁷⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 72.

⁷⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 12, p. 44-45.

⁷⁹ Zie <https://www.open-overheid.nl/onderwerpen/openbaar-maken/woo-informatiecategorieen-en-definitie> en <https://www.open-overheid.nl/actueel/nieuws/2025/01/30/aan-de-slag-met-de-handreiking-actief-openbaar-maken-doe-je-zo>.

Het gaat bij ingekomen stukken van derden alleen om stukken die daadwerkelijk aanleiding geven tot behandeling in de raad. Stukken die slechts ter kennisneming aan de raad worden toegezonden, hoeven niet actief openbaar te worden gemaakt.⁸⁰ Stukken die het college ter behandeling aan de raad stuurt, moeten actief openbaar worden gemaakt. Een ingekomen stuk voor kennisgeving aannemen, is ook een vorm van behandelen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan brieven van lobbyisten. Dergelijke brieven dienen dus ook openbaar te worden gemaakt.⁸¹

Ingekomen stukken die betrekking hebben op individuele gevallen zijn, ongeacht van wie ze afkomstig zijn, uitgezonderd van verplichte actieve openbaarmaking. Volgens de werkdefinitie wordt met 'individuele gevallen' bedoeld op aangelegenheden die betrekking hebben op een bepaalde natuurlijke persoon of organisatie die onder de aandacht van de volksvertegenwoordiging wordt gebracht.⁸²

3.5.2 Vergaderstukken en verslagen

Artikel 3.3 lid 2 (...)

vergaderstukken en verslagen van de gemeenteraad en de commissies (c);

Vergaderstukken van de raad moeten op grond van de Gemw reeds voorafgaand aan een vergadering van de raad ter inzage worden gelegd (artikel 19 Gemw). Ook van verslagen en besluitenlijsten van de raad is het uitgangspunt dat deze openbaar zijn (artikel 23 Gemw). Datzelfde geldt voor de vergaderstukken en verslagen van raadscommissies (zie schakelbepaling in artikel 82, vijfde lid, Gemw). Op grond van de Woo zullen deze documenten actief openbaar moeten worden gemaakt. Fractiedocumenten vallen niet onder artikel 3.3, tweede lid, aanhef en onder c, Woo (zie ook paragraaf 2.3).

Artikel 8.8 Woo bepaalt dat artikel 3.3 Woo niet van toepassing is op documenten die onder de reikwijdte van een bijzondere openbaarmakingsregeling vallen (zie ook paragraaf 1.3 en 8.8). Dit betekent, zo volgt uit de toelichting, dat zolang op de documenten een geheimhoudingsplicht rust op grond van de in de bijlage bij artikel 8.8 Woo opgenomen artikelen uit de Gemw, de verplichting tot actieve openbaarmaking niet geldt.⁸³

In de bijlage worden de volgende artikelen genoemd:

- verslagen van vergaderingen met gesloten deuren (artikel 23, vierde lid, Gemw);
- besluitenlijsten met betrekking tot aangelegenheden waarop geheimhouding is opgelegd op grond van artikel 25 Gemw (zie hierna) of waarvan openbaarmaking in strijd is met het openbaar belang (artikel 23, vijfde lid, Gemw);
- het in een besloten vergadering behandelde en stukken waarop geheimhouding is opgelegd (artikel 87, 88, 89 Gemw);
- vertrouwelijke beraadslagingen en stukken omtrent burgemeesterbenoemingen, evenals omtrent een verstoorde relatie tussen de burgemeester en de raad (artikel 61c Gemw); en
- eventuele vertrouwelijke stukken van de rekenkamer (artikel 185, eerste en vijfde lid, Gemw).

80 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 23.

81 Zie <https://www.open-overheid.nl/onderwerpen/actieve-openbaarmaking/instrumenten-en-diensten/richtlijnen/2024/3/29/werkdefinitie-woo-informatiecategorie-2a-bij-vertegenwoordigende-organen-ingekomen-stukken>.

82 Zie <https://www.open-overheid.nl/onderwerpen/actieve-openbaarmaking/instrumenten-en-diensten/richtlijnen/2024/3/29/werkdefinitie-woo-informatiecategorie-2a-bij-vertegenwoordigende-organen-ingekomen-stukken>.

83 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 73; en *Kamerstukken II* 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 24.

3.5.3 Agenda's en besluitenlijsten

Artikel 3.3 lid 2 (...)

agenda's en besluitenlijsten van vergaderingen van het college van burgemeester en wethouders (d);

Besluitenlijsten van het college worden op grond van artikel 60, derde lid, Gemw doorgaans al openbaar gemaakt. In aanvulling daarop moeten ingevolge artikel 3.3, tweede lid, Woo ook de agenda's van vergaderingen van het college in beginsel openbaar worden gemaakt. Het betreft hier een omschrijving van de te bespreken onderwerpen. De bepaling ziet niet op geagendeerde of vastgestelde stukken.⁸⁴ Het college bepaalt zelf de vorm waarin de agenda voor de vergadering openbaar wordt gemaakt. Voor de agenda's geldt een afwijkende termijn van openbaarmaking: deze dienen uiterlijk bij aanvang van de vergadering openbaar te zijn gemaakt. Notulen hoeven niet actief openbaar te worden gemaakt.⁸⁵

In geval openbaarmaking van besluitenlijsten op grond van artikel 60, derde lid, Gemw in strijd is met het openbaar belang, komen deze besluitenlijsten ook niet voor openbaarmaking op grond van artikel 3.3, tweede lid, Woo in aanmerking. Ook die bepaling uit de Gemw bevat een bijzondere openbaarmakingsregeling, waarop artikel 3.3 Woo niet van toepassing is (zie artikel 8.8 Woo en bijbehorende bijlage).

3.5.4 Adviezen

Artikel 3.3 lid 2 (...)

adviezen (1°) over ontwerpen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, van adviescolleges of –commissies alsmede van andere externe partijen die om advies zijn verzocht en (2°) over andere onderwerpen van adviescolleges of –commissies, alsmede de op dat advies betrekking hebbende adviesvraag, uitgezonderd adviezen die betrekking hebben op individuele gevallen (e);

Sub 1 ziet op de verplichte openbaarmaking van adviezen van adviescolleges of –commissies en van andere externe partijen die om advies zijn gevraagd over de ontwerpen als bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, onder c, Woo. Sub 2 ziet op adviesaanvragen en adviezen over andere onderwerpen. Het gaat in die categorie uitsluitend om adviezen (en de daarbij behorende adviesaanvragen) van adviescolleges of –commissies, niet van andere externe partijen. In beide onderdelen gaat het ook weer uitsluitend om de adviezen zelf, niet om de concepten of bijvoorbeeld de (interne) correspondentie over die concepten.

Als wordt gesproken over adviescolleges en –commissies gaat het volgens de wetsgeschiedenis in ieder geval om adviezen waarop de Kaderwet adviescolleges van toepassing is, maar ook bijvoorbeeld om adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State. Het betreft ook adviezen van tijdelijke commissies die bij ministerieel besluit of besluit van een ander bestuursorgaan, bijvoorbeeld het college of de raad, zijn ingesteld.⁸⁶ In de hulpmiddelen bij de werkdefinitie voor deze informatiecategorie is nader uitgewerkt wat onder adviescolleges en

⁸⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 73; en *Kamerstukken II* 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 24.

⁸⁵ *Kamerstukken I* 2020/21, 33 328, nr. Q, p. 16.

⁸⁶ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 25.

-commissies wordt verstaan. Daaronder vallen ook 250 onafhankelijke commissies (bijvoorbeeld tijdelijke evaluatie- en onderzoekscommissies, commissies van bezwaar en adviescommissies over de uitvoering van beleid).⁸⁷ In die gevallen is de raad of het college verantwoordelijk voor de openbaarmaking van de adviesaanvraag en het adviescollege of de adviescommissie voor de openbaarmaking van het advies. Als het advies is gegeven door een andere externe partij, zal de actieve openbaarmaking moeten geschieden door het bestuursorgaan dat het advies heeft aangevraagd (zie ook paragraaf 3.12).

Adviezen en adviesaanvragen met betrekking tot individuele gevallen zijn uitgezonderd van de actieve openbaarmakingsplicht. Deze uitzondering heeft betrekking op bezwaarcommissies, commissies in de sfeer van personeelszaken of andere onderwerpen, voor zover de advisering gaat over een individuele natuurlijke persoon of rechtspersoon.⁸⁸

3.5.5 Convenanten

Artikel 3.3 lid 2 (...)

convenanten (f);

Met convenant wordt, zo volgt uit de wetsgeschiedenis, bedoeld: "een schriftelijke en door partijen ondertekende afspraak of een samenstel van zulke afspraken, hoe ook genoemd, van een bestuursorgaan (of de rechtspersoon waarvan het bestuursorgaan onderdeel uitmaakt) met één of meer wederpartijen, die betrekking of mede betrekking heeft op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden, of anderszins gericht of mede gericht is op het voorbereiden dan wel realiseren van overheidsbeleid".⁸⁹ Dat er "convenant" op een document staat, betekent nog niet dat sprake is van een convenant in de zin van de Woo. Een document moet inhoudelijk aan de definitie voldoen om onder deze categorie te vallen. Omgekeerd kunnen ook afspraken tussen de centrale overheid en een of meer gemeenten en/of de VNG die niet als titel convenant hebben, toch een convenant zijn. Het gaat niet om werkinstructies of interbestuurlijke (werk)afspraken. Het gaat evenmin om overeenkomsten die ook tussen burgers onderling kunnen worden gesloten, zoals koop- of huurovereenkomsten, of om overeenkomsten tussen overheid en een burger of bedrijf over een individuele aangelegenheid.⁹⁰ Omdat het beantwoorden van de vraag of iets een convenant is in de praktijk ingewikkeld kan zijn, is ten aanzien van deze informatiecategorie bij de werkdefinities ook een speciale pagina met 'beslischulp' opgenomen.⁹¹

87 Zie <https://www.open-overheid.nl/onderwerpen/actieve-openbaarmaking/instrumenten-en-diensten/richtlijnen/2024/3/29/hulpmiddel-bij-woo-informatiecategorieen-1c-ontwerpen-van-wet--en-regelgeving-met-adviesaanvraag-en-2e-adviezen>.

88 Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 25.

89 Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 25-26; met een convenant wordt bedoeld op een convenant in de zin van de Aanwijzingen voor convenanten, zoals voor het eerst vastgesteld op 21 januari 2003.

90 Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 25-26.

91 Zie <https://www.open-overheid.nl/onderwerpen/actieve-openbaarmaking/instrumenten-en-diensten/richtlijnen/2023/10/5/beslischulp-convenanten>.

3.5.6 Jaarplannen en jaarverslagen

Artikel 3.3 lid 2 (...)

jaarplannen en jaarverslagen van bestuursorganen inzake de voorgenomen uitvoering van de taak of de verantwoording van die uitvoering (g);

Het gaat daarbij om jaarplannen (waaronder begrotingen) en jaarverslagen op het niveau van het bestuursorgaan. Plannen van bijvoorbeeld directies of afdelingen hoeven niet verplicht actief openbaar te worden gemaakt.⁹² Datzelfde geldt voor individuele werkplannen of prestatieafspraken.⁹³

Begrotingen en jaarverslagen zullen overigens vaak al openbaar worden gemaakt door toezending aan de raad gelet op het bepaalde daaromtrent in de Gemw (artikel 189 e.v. respectievelijk artikel 197 e.v. Gemw).

3.5.7 Woo-verzoeken

Artikel 3.3 lid 2 (...)

de inhoud van verzoeken om informatie en de daarop genomen besluiten en de daarbij verstrekte informatie (i);

Dit betreft de verzoeken, de daarop genomen besluiten en de documenten die met die besluiten (gedeeltelijk) openbaar worden gemaakt. Ook de beslissingen op bezwaar die een bestuursorgaan neemt naar aanleiding van informatieverzoeken zullen actief openbaar moeten worden gemaakt.⁹⁴ Het is verstandig het werkproces zo in te richten dat gemakkelijk zichtbaar is dat het primaire besluit en de beslissing op bezwaar bij elkaar horen. De verplichting tot actieve openbaarmaking geldt niet voor informatie die wordt verstrekt op grond van de artikelen 5.5, 5.6 en 5.7 Woo.⁹⁵ Informatie die op grond van die artikelen wordt verstrekt, is immers niet openbaar voor eenieder.

3.5.8 Onderzoeksrapporten

Artikel 3.3 lid 2 (...)

op verzoek van een bestuursorgaan ambtelijk of extern opgestelde onderzoeksrapporten die geen onderdeel vormen van de uitvoering van de taak van dat bestuursorgaan, die voornamelijk uit feitelijk materiaal bestaan en die betrekking hebben op:

- 1°. de wijze van functioneren van de eigen organisatie;*
- 2°. de voorbereiding of de evaluatie van beleid, inclusief de uitvoering, naleving en handhaving (j);*

⁹² Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 26.

⁹³ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 74.

⁹⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 28.

⁹⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 27.

Uit de toelichting volgt dat deze bepaling betrekking heeft op algemene onderzoeken over de organisatie of het beleid voor de uitvoering. Het moet gaan om onderzoeken naar de wijze waarop een bestuursorgaan in zijn algemeenheid uitvoering geeft aan zijn taken, los van individuele gevallen. Het gaat niet om onderzoeken die deel uitmaken van het normale uitvoeringsproces van een bestuursorgaan, zoals onderzoeken in het kader van stafadvisering.

Ter illustratie worden in de toelichting de volgende voorbeelden genoemd van onderzoeken die al dan niet onder deze bepaling vallen:

- niet onder de actieve openbaarmakingsverplichting vallende onderzoeken: een uitzoekklus in opdracht van een afdelingshoofd, interne adviezen, interne audits, juridische adviezen en (andere) onderzoeken die deel uitmaken van het normale uitvoeringsproces, zoals bodemonderzoeken of metingen ten behoeve van stadsontwikkeling;
- wel onder de actieve openbaarmakingsverplichting vallende onderzoeken: externe audits, formele evaluatieonderzoeken en anderszins individuele gevallen overstijgende onderzoeken die een algemeen beeld geven van het beleid of de uitvoering daarvan.

Verder wordt in de toelichting op deze bepaling verduidelijkt dat met de achter (1°) genoemde onderzoeken wordt bedoeld het functioneren van de eigen organisatie in het verleden, en niet een onderzoek naar mogelijke veranderingen, bijvoorbeeld in het kader van een reorganisatie, waaruit vervolgens nog gekozen moet worden.⁹⁶ Met de achter (2°) bedoelde onderzoeken wordt bedoeld op onderzoeken over de uitvoering, naleving en handhaving, en niet op onderzoeken *in het kader van de uitvoering, naleving of handhaving*, bijvoorbeeld in het kader van stadsontwikkeling of een inspectiebezoek.⁹⁷ Oftewel, het gaat over de manier waarop wordt uitgevoerd, gehandhaafd en nageleefd; niet over de gevallen waarin wordt uitgevoerd, nageleefd of gehandhaafd.

3.5.9 Beschikkingen

Artikel 3.3 lid 2 (...)

beschikkingen, met uitzondering van beschikkingen (...) (k)

Beschikkingen zullen actief openbaar moeten worden gemaakt. Onder dit begrip wordt verstaan wat daaronder wordt verstaan in artikel 1:3, tweede lid, Awb, te weten “een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan”. Ook de beslissing op bezwaar is een beschikking. De verplichting tot openbaarmaking ziet enkel op de beschikking, niet op de aanvraag of andere onderdelen van het onderliggende dossier.⁹⁸ Uit artikel 8.8 Woo en de daarbij behorende bijlage volgt dat in de bijlage genoemde bepalingen voorgaan op onder meer artikel 3.3 Woo. Dit betekent dat in bijzondere wetten opgenomen regels over openbaarmaking van beschikkingen voorgaan boven het bepaalde in artikel 3.3 Woo.

Hoewel in de wetsgeschiedenis alleen de bouwvergunning wordt genoemd als voorbeeld van een beschikking die op grond van de Woo actief openbaar zal moeten worden gemaakt, geldt de verplichting tot actieve openbaarmaking dus voor alle beschikkingen, tenzij het gaat om één van de achter (1°) tot en met (21°) genoemde beschikkingen.⁹⁹ De reden om die beschikkingen uit te zonderen, is dat de afweging tussen het belang bij openbaarheid en de belangen genoemd in artikel 5.1 Woo in de regel in het voordeel van laatstgenoemde belangen zal uitvallen. Een verplichting tot

⁹⁶ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 112, nr. 9, p. 28.

⁹⁷ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 112, nr. 9, p. 27-28.

⁹⁸ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 112, nr. 9, p. 28-29.

⁹⁹ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 112, nr. 9, p. 29. De VNG publiceert oktober 2025 op haar website een lijst met beschikkingen die wel actief openbaar moeten worden gemaakt.

actieve openbaarmaking, waarbij na iedere belangenafweging doorgaans niet tot openbaarmaking wordt overgegaan, is volgens de wetgever niet doelmatig.¹⁰⁰ Dat betekent overigens niet dat de uitgezonderde beschikkingen nooit openbaar hoeven te worden gemaakt. Na toetsing aan artikel 5.1 Woo, bijvoorbeeld naar aanleiding van een verzoek om informatie, kan het voorkomen dat een bestuursorgaan alsnog tot openbaarmaking zal moeten besluiten; er is alleen geen verplichting voor bestuursorganen om dat steeds uit eigen beweging te doen.¹⁰¹

3.5.10 Schriftelijke oordelen in klachtprocedures

Artikel 3.3 lid 2 (...)

schriftelijke oordelen in klachtprocedures als bedoeld in titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht.

De verplichting om oordelen in klachtprocedures actief openbaar te maken, geldt in aanvulling op de verplichting voor bestuursorganen om jaarlijks een register van ontvangen klachten te publiceren (artikel 9:12a Awb). Uit de wetsgeschiedenis volgt dat wordt gehecht aan de openbaarmaking van de inhoud van de klacht, het betreffende organisatieonderdeel, de functiebenaming van de ambtenaar over wie is geklaagd en de wijze van afhandeling door het bestuursorgaan.¹⁰² Deze elementen zijn vaste onderdelen van de oordelen over individuele klachten.¹⁰³ Het gaat hier dus om oordelen in klachtprocedures die op de door hoofdstuk 9 Awb voorgeschreven wijze worden afgehandeld.

Aanbevelingen

- Houd er bij het opstellen van documenten die onder de reikwijdte van artikel 3.3, tweede lid, Woo vallen rekening mee dat deze documenten openbaar worden.
- Bij adviesaanvragen (onderdeel e) kan aan adviescolleges of –commissies worden verzocht de adviezen zoveel mogelijk op een wijze op te stellen dat deze na vaststelling integraal openbaar kunnen worden gemaakt.
- Jaarplannen en jaarverslagen (onderdeel g) kunnen op een openbaar te maken wijze worden opgesteld.
- Bij veel voorkomende beschikkingen (onderdeel k) dient (1) eenmalig te worden gezien of een van de uitzonderingscategorieën van onderdeel k aan de orde is, en (2) zo niet, dan kan een sjabloon worden ontwikkeld voor het opstellen van de beschikking, waarin de niet-openbaar te maken onderdelen van de beschikking (zoals de naam van de geadresseerde) in de openbaar te maken versie eenvoudig kunnen worden verwijderd.
- Ook oordelen in klachtprocedures (onderdeel l) kunnen dusdanig worden opgesteld dat deze na vaststelling integraal openbaar kunnen worden gemaakt, bijvoorbeeld door in het oordeel zelf geen persoonsgegevens op te nemen van de klager en/of van de beklaagde medewerker van het bestuursorgaan.¹⁰⁴ Dat scheelt lakwerk achteraf.
- Richt een procedure in om documenten te ontdoen van persoonsgegevens en/of

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 29; en Kamerstukken II 2020/21, 35 112, nr. 12, p. 15-16.

¹⁰¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 74.

¹⁰² Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 37.

¹⁰³ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 37.

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35 112, nr. 3, p. 18.

andere informatie die ingevolge de artikelen 5.1 of 5.2 Woo niet voor openbaarmaking in aanmerking komt.

- Zo kan voor de bij de raad ter behandeling ingekomen stukken (onderdeel a) en voor de vergaderstukken en verslagen van de raad en van commissies (onderdeel c) aan de griffie worden opgedragen de stukken steeds te toetsen aan de uitzonderingen van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo en vervolgens de openbaar te maken versie aan te leveren aan het daarvoor verantwoordelijke onderdeel van de gemeente.
- Datzelfde kan aan de bestuursondersteuning worden opgedragen met betrekking tot de agenda's en besluitenlijsten van vergaderingen van het college (onderdeel d).
- Degene die een verzoek op grond van artikel 4.1 Woo in behandeling heeft (onderdeel i), kan zorgdragen voor een versie van het verzoek en het besluit die openbaar kunnen worden gemaakt.
- Degene die een beschikking opstelt (in de zin van onderdeel k) kan bij vaststelling daarvan ook direct een openbaar te maken versie aanleveren. Hiertoe kan ook het werkproces worden aangepast.
- Behalve een procedure is het noodzakelijk dat betrokken medewerkers voldoende kennis hebben om de artikelen 5.1 en 5.2 Woo juist toe te passen.

3.6 Actieve openbaarmaking in de vorm van overzichten (artikel 3.3a Woo)

Om de uitvoeringslasten te beperken introduceert artikel 3.3a Woo een alternatieve manier van openbaar maken van informatie over subsidies, over andere beschikkingen dan subsidies en over schriftelijke oordelen in klachtprocedures als bedoeld in de Awb. In plaats van de openbaarmaking van integrale documenten worden de wezenlijke elementen uit de genoemde documenten in een overzicht gepresenteerd. Artikel 3.3a Woo is een "kan"-bepaling; een gemeente kan er dus voor kiezen om wel of niet van de mogelijkheid gebruik te maken om overzichten te publiceren. Er kan ook voor worden gekozen om beschikkingen van de ene categorie openbaar te maken op de in artikel 3.3 Woo voorgeschreven wijze en een andere categorie volgens artikel 3.3a Woo. De wetgever wijst er wel op dat als het bestuursorgaan voor één of meer categorieën voor het publiceren van overzichten heeft gekozen, het met het oog op toegankelijkheid van belang is dat het bestuur die keuze consistent blijft volgen. Let wel, omdat bij toepassing van artikel 3.3a Woo het betreffende document niet openbaar wordt gemaakt, blijft de mogelijkheid bestaan om op grond van artikel 4.1 Woo te verzoeken om het volledige document openbaar te maken.¹⁰⁵ Artikel 3.3a Woo specificeert vrij precies wat in elk geval in de overzichten moet worden opgenomen (artikel 3.3a eerste tot en met vierde lid, Woo). De overzichten moeten tenminste iedere twee weken worden bijgewerkt (artikel 3.3a, vijfde lid, Woo).

Artikel 3.3a Actieve openbaarmaking in de vorm van overzichten

1. Een bestuursorgaan kan in plaats van door openbaarmaking overeenkomstig artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k, de informatie over beschikkingen inzake subsidies aan anderen dan natuurlijke personen openbaar maken in een voor personen elektronisch raadpleegbaar overzicht, waarbij, voor zover de informatie in de beschikking is opgenomen en de artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 niet aan openbaarmaking in de weg staan, in ieder geval openbaar wordt gemaakt:

- a. de grondslag van de subsidie;
- b. de ontvanger;

¹⁰⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 41.

- c. de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verstrekt, alsmede in de beschikking opgenomen doelvoorschriften;
 - d. de hoogte van verleningen, vaststellingen en wijzigingen;
 - e. de intrekkingen;
 - d. de dagtekening van de beschikking.
2. Een bestuursorgaan kan in plaats van door openbaarmaking overeenkomstig artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k, de informatie over andere beschikkingen dan beschikkingen inzake subsidies openbaar maken in een voor personen elektronisch raadpleegbaar overzicht, waarbij, voor zover de informatie in de beschikkingen is opgenomen en de artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 niet aan openbaarmaking in de weg staan, in ieder geval openbaar wordt gemaakt:
- a. de grondslag van de beschikking;
 - b. het rechtsgevolg van de beschikking, inclusief in de beschikking opgenomen voorschriften;
 - c. de duur van de beschikking;
 - d. de geadresseerde, voor zover de bescherming van de persoonlijke levenssfeer hieraan niet in de weg staat;
 - e. de dagtekening van de beschikking.
3. Een bestuursorgaan kan in plaats van door openbaarmaking overeenkomstig artikel 3.3, tweede lid, onderdeel l, de informatie over schriftelijke oordelen in klachtprocedures openbaar maken in een voor personen elektronisch raadpleegbaar overzicht, waarbij, voor zover de informatie in het oordeel is opgenomen en de artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 niet aan openbaarmaking in de weg staan, in ieder geval openbaar wordt gemaakt:
- a. de datum van ontvangst van de klacht;
 - b. het betrokken organisatieonderdeel;
 - c. de functiebenaming van de ambtenaar over wie is geklaagd;
 - d. de omschrijving van de gedraging waartegen de klacht gericht is;
 - e. de bevindingen;
 - f. het oordeel;
 - g. de conclusies;
 - h. de dagtekening van het oordeel.
4. Een bestuursorgaan kan in het overzicht, bedoeld in het derde lid, vergelijkbare klachten betreffende een organisatieonderdeel gecombineerd weergeven, indien ook het oordeel en de conclusies vergelijkbaar zijn. Voor iedere gecombineerde weergave wordt in plaats van de informatie, bedoeld in het derde lid, onderdelen a en h, het aantal verzonden oordelen per maand vermeld.
5. Een overzicht als bedoeld in dit artikel wordt ten minste iedere twee weken bijgewerkt.
6. Onze Minister kan bij ministeriële regeling nadere regels stellen over de wijze waarop in dit artikel genoemde overzichten actief openbaar worden gemaakt.

Aanbeveling

- Besluit wel of niet gebruik te maken van de mogelijkheid om overzichten te publiceren en, zo ja, besluit voor welke categorieën documenten daarvan gebruik wordt gemaakt.
- Regel dat de overzichten ten minste iedere twee weken worden bijgewerkt.

3.7 Wijze van openbaarmaking (artikel 3.3, negende lid, artikel 3.3a, zesde lid en artikel 3.3b Woo)

Artikel 3.3b

De openbaarmaking van de in de artikelen 3.3 en 3.3a genoemde documenten geschiedt elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze door middel van een door Onze Minister in stand gehouden digitale infrastructuur. De infrastructuur is beschikbaar voor de openbaarmaking van andere documenten.

Gemeenten zijn verplicht om voor de openbaarmaking van de in de artikelen 3.3 en 3.3a Woo genoemde documenten gebruik te maken van de Woo-index. Dit betreft het in opdracht van de minister ontwikkelde centrale, digitale platform als bedoeld in artikel 3.3b Woo. Overheidsorganisaties kunnen zich sinds juni 2023 aansluiten op de Woo-index. De Woo-index biedt inzicht in reeds gepubliceerde Woo-documentverzamelingen en algemene Woo-informatie, zoals de gegevens van de Woo-contactpersonen. Overheidsorganisaties noteren de url's van de internetlocaties waar zij documenten openbaar maken in de Woo-index. Om aan te sluiten op de Woo-index is het dus belangrijk dat overheidsorganisaties de betreffende documenten al op internet publiceren. Over hoe dit precies in zijn werk gaat, bestaan de nodige instructies.¹⁰⁶

Op grond van de in de artikelen 3.3 en 3.3a Woo genoemde ministeriële regelingen kan de minister aan de openbaar te maken documenten eisen stellen. Dit heeft de minister door middel van eerdergenoemde Regeling actieve openbaarmaking Woo van 26 september 2024 gedaan. Die Regeling vult de wijze waarop documenten actief openbaar worden gemaakt op twee manieren in. Ten eerste worden de informatiecategorieën, waar nodig, verduidelijkt. Daarnaast kan in de Regeling actieve openbaarmaking Woo nader worden gespecificeerd aan welke eisen bestuursorganen moeten voldoen om actief openbaar gemaakte informatie vindbaar en doorzoekbaar te maken via de generieke Woo-voorziening. Deze eisen fungeren als standaarden voor de actieve openbaarmaking.¹⁰⁷

Artikel 3.3 Actieve openbaarmaking van categorieën informatie (...)

9. Onze Minister kan bij ministeriële regeling nadere regels stellen over de wijze waarop in dit artikel genoemde documenten actief openbaar worden gemaakt.

Artikel 3.3a Actieve openbaarmaking in de vorm van overzichten (...)

6. Onze Minister kan bij ministeriële regeling nadere regels stellen over de wijze waarop in dit artikel genoemde documenten actief openbaar worden gemaakt.

¹⁰⁶ Zie <https://www.open-overheid.nl/onderwerpen/actieve-openbaarmaking/openbaar-maken-via-de-woo-index>.

¹⁰⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 112, nr. 16, p. 5.

3.8 Moment van openbaarmaking (artikel 3.3, vierde en vijfde lid, Woo)

De openbaarmaking van documenten als bedoeld in artikel 3.3, eerste en tweede lid, Woo geschiedt zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk twee weken na ontvangst of vaststelling van de informatie (artikel 3.3, vierde lid, Woo). Hierdoor heeft het bestuursorgaan na vaststelling of ontvangst van het document twee weken de tijd voor de nodige voorbereidingen voor openbaarmaking, zoals het anonimiseren, het verwijderen van andere onderdelen waarop een uitzondering van toepassing is en/of het voeren van overleg met eventuele belanghebbenden.¹⁰⁸ Een belanghebbende is bijvoorbeeld diegene op wie de informatie betrekking heeft, de geadresseerde van een beschikking of een partij bij een convenant.¹⁰⁹

Voor bepaalde documenten geldt een afwijkende regeling (artikel 3.3, vijfde lid, Woo):

- de ontwerpen en de bijbehorende adviesaanvragen bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, onder c, Woo, alsmede de daarop betrekking hebbende adviezen als bedoeld in artikel 3.3, tweede lid, onder e, sub 1, Woo, worden door het bestuursorgaan dat het advies heeft gevraagd openbaar gemaakt uiterlijk gelijktijdig met de indiening van het voorstel van wet bij de Staten-Generaal dan wel de bekendmaking van het algemeen verbindend voorschrift of het besluit, indien het bestuursorgaan in zijn adviesaanvraag heeft gemotiveerd dat eerdere openbaarmaking afbreuk zou doen aan een met de wet, het voorschrift of het besluit beoogde doel (artikel 3.3, vijfde lid, aanhef en onder a, Woo). Hoofddregel is dus nog steeds dat ook ontwerpen en daarop betrekking hebbende adviesaanvragen uiterlijk na twee weken openbaar worden gemaakt. Artikel 3.3, vijfde lid, onder a Woo maakt evenwel een uitzondering mogelijk, maar dan moet wel al in de adviesaanvraag worden toegelicht dat het ontwerp en de adviesaanvraag pas openbaar worden gemaakt indien er een definitief wetsvoorstel is of, voor de gemeentelijke praktijk relevanter, indien het definitieve voorschrift of besluit bekend wordt gemaakt;
- vergaderstukken worden gelijktijdig met verspreiding aan de raadsleden openbaar gemaakt (artikel 3.3, vijfde lid, aanhef en onder c, Woo);
- agenda's van collegevergaderingen worden uiterlijk bij aanvang van de vergadering openbaar gemaakt (artikel 3.3, vijfde lid, aanhef en onder d, Woo);
- (Woo-)verzoeken worden gelijktijdig met de beslissing op dat verzoek openbaar gemaakt (artikel 3.3, vijfde lid, aanhef en onder e, Woo);
- onderzoeken worden uiterlijk binnen vier weken na ontvangst openbaar gemaakt (artikel 3.3, vijfde lid, aanhef en onder f, Woo). Deze langere termijn geeft het bestuursorgaan de mogelijkheid bij openbaarmaking van het onderzoek ook inhoudelijk daarop te reageren;¹¹⁰
- herstelsancties die actief openbaar moeten worden gemaakt, moeten uiterlijk twee weken nadat de beschikking onherroepelijk is geworden, openbaar worden gemaakt (artikelen 3.3, vijfde lid, aanhef en onder g, Woo). Door herstelsancties pas openbaar te maken nadat ze onherroepelijk zijn geworden, wordt voorkomen dat herstelsancties die in bezwaar worden ingetrokken of in beroep worden vernietigd, raadpleegbaar blijven;¹¹¹
- voor ingekomen documenten als bedoeld in artikel 3.3, tweede lid, Woo waarbij de verwachting bestaat dat belanghebbenden bedenkingen hebben bij de openbaarmaking wordt de termijn met twee weken verlengd (artikel 3.3, vijfde lid, aanhef en onder h, Woo). Achtergrond daarvan is dat bij ingekomen documenten het bestuursorgaan geen tijd heeft gehad om voorbereidende werkzaamheden te verrichten. De verlenging van de termijn met twee weken is bedoeld voor eventueel overleg met belanghebbenden.¹¹² Bij beschikkingen en andere documenten die de gemeente zelf opstelt, dient dit overleg al zoveel mogelijk plaats te vinden tijdens de voorbereiding, dus voordat de beschikking definitief is vastgesteld;
- als een belanghebbende bedenkingen heeft bij openbaarmaking, maar het bestuursorgaan toch overgaat tot openbaarmaking, dan moet het bestuursorgaan twee weken wachten met de feitelijke openbaarmaking gerekend vanaf de mededeling die het bestuursorgaan daarover doet aan die

108 *Kamerstukken II 2013/14, 35 112, nr. 9, p. 37-38.*

109 *Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 74.*

110 *Kamerstukken II 2013/14, 35 112, nr. 9, p. 27.*

111 *Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 40.*

112 *Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 12, p. 18.*

belanghebbende (artikel 3.3, vijfde lid, aanhef en onder i, Woo; zie daarover ook paragraaf 3.11 hierna). De belanghebbende heeft vervolgens twee weken de tijd om eventueel bezwaar te maken tegen de voorgenomen openbaarmaking. Het bezwaar heeft geen opschortende werking. Om feitelijke openbaarmaking te voorkomen, zal de belanghebbende ook een voorlopige voorziening moeten aanvragen.¹¹³

Artikel 3.3 Actieve openbaarmaking van categorieën informatie

(...)

4. De openbaarmaking bedoeld in het eerste en tweede lid, geschiedt zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen twee weken na vaststelling of ontvangst van de informatie.

5. In afwijking van het vierde lid:

- a. worden de ontwerpen en bijbehorende adviesaanvragen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, alsmede de daarop betrekking hebbende adviezen, bedoeld in het tweede lid, onderdeel e, onder 1°, door het bestuursorgaan dat het advies heeft gevraagd openbaar gemaakt uiterlijk gelijktijdig met de indiening van het voorstel van wet bij de Staten-Generaal dan wel de bekendmaking van het algemeen verbindend voorschrift of besluit, indien het bestuursorgaan in zijn adviesaanvraag heeft gemotiveerd dat eerdere openbaarmaking afbreuk zou doen aan een met de wet, het voorschrift of het besluit beoogde doel;
 - b. worden in geval van voorstellen van algemene begrotingswetten en de stukken betreffende de verantwoording van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk als bedoeld in artikel 105, eerste, tweede en derde lid, van de Grondwet, de daarbij behorende toelichtende stukken, alsmede in geval van een op het in artikel 65 van de Grondwet bedoelde tijdstip ingediende voorstel van wet voor zover dat voorstel betrekking heeft op het heffen van belasting, de versies waarover een adviesaanvraag wordt gedaan, de op die versies betrekking hebbende adviezen als bedoeld in het tweede lid, onderdeel e, en de op die versies betrekking hebbende onderzoeken als bedoeld in het tweede lid, onderdeel j, openbaar gemaakt gelijktijdig met de indiening van het voorstel van wet of de stukken bij de Staten-Generaal;
 - c. worden vergaderstukken als bedoeld in het tweede lid, onderdelen b en c, openbaar gemaakt, gelijktijdig met de verspreiding aan de deelnemers van de betreffende vergadering;
 - d. worden agenda's als bedoeld in het tweede lid, onderdeel d, openbaar gemaakt, uiterlijk bij aanvang van de betreffende vergadering;
 - e. wordt de inhoud van een schriftelijk verzoek als bedoeld in het tweede lid, onderdeel i, openbaar gemaakt met de beslissing op dat verzoek;
 - f. geschiedt de openbaarmaking van een beschikking houdende een herstelsanctie die niet in het tweede lid, onderdeel k, onder 6 is uitgezonderd, uiterlijk twee weken nadat de beschikking onherroepelijk is geworden;
 - h. worden ingekomen documenten als bedoeld in het tweede lid, niet openbaar gemaakt dan nadat belanghebbenden die naar verwachting bedenkingen zullen hebben tegen openbaarmaking, in de gelegenheid zijn gesteld binnen twee weken hun zienswijze naar voren te brengen;
 - i. worden documenten als bedoeld in het tweede lid, waarbij gedurende de voorbereiding ervan of na toepassing van onderdeel h is gebleken dat een belanghebbende naar verwachting bezwaar heeft tegen een voorgeschreven openbaarmaking, openbaar gemaakt na twee weken na vaststelling, onderscheidenlijk het verstrijken van de op grond van onderdeel h gestelde termijn om een zienswijze naar voren te brengen.
- (...)

113 Kamerstukken I 2021/22, nr. 1, item 11 (Handelingen), p. 45.

Aanbevelingen

- Richt werkprocessen zo in dat voorafgaand aan de vaststelling van een document de werkzaamheden die nodig zijn voor openbaarmaking al zoveel mogelijk worden verricht. Denk daarbij aan het anonimiseren van documenten, het anderszins lakken van documenten in verband met de belangen genoemd in de artikelen 5.1 en 5.2 Woo en overleg met belanghebbenden. Zie ook de bij paragraaf 3.5 opgenomen aanbevelingen.
- Meer specifiek kan een bestuursorgaan procedures rondom (het aanvragen van) beschikkingen zo inrichten dat de aanvrager tijdig wordt geïnformeerd over de wijze waarop de beschikking na vaststelling daarvan openbaar wordt gemaakt. Daarbij kan dan ook worden geïnformeerd naar eventuele bedenkingen bij die wijze van openbaarmaking aan de zijde van de aanvrager.¹¹⁴

3.9 Mededeling niet-openbaarmaking (artikel 3.3, achtste lid, Woo)

Bestuursorganen zijn niet verplicht de in artikel 3.3, tweede lid, Woo genoemde documenten zonder meer volledig openbaar te maken. Indien de in de artikelen 5.1 en 5.2 Woo genoemde belangen zich daartegen verzetten, moet of kan openbaarmaking (al dan niet gedeeltelijk) achterwege blijven. In geval van (gedeeltelijke) niet-openbaarmaking moet het bestuursorgaan daarvan mededeling doen, gelijktijdig met de openbaarmaking of, in het geval van gehele niet-openbaarmaking, op het tijdstip waarop de openbaarmaking zou hebben plaatsgevonden. Zo'n mededeling hoeft, zo menen wij, niet van een uitgebreide motivering te worden voorzien. Een verwijzing naar de relevante onderdelen van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo zou moeten volstaan. Als een derde toch meent dat de niet-openbaar gemaakte informatie openbaar moet worden, dan kan hij of zij een verzoek doen als bedoeld in artikel 4.1 Woo en dan zal in een eventueel afwijzend besluit de weigering nader moeten worden gemotiveerd. Denkbaar is ook dat bij bepaalde categorieën wordt volstaan met een generieke toelichting om te voorkomen dat telkens dezelfde mededeling wordt gedaan.

Artikel 3.3 Actieve openbaarmaking van categorieën informatie

(...)

8. Het bestuursorgaan doet mededeling van een gedeeltelijke niet-openbaarmaking gelijktijdig met de openbaarmaking. Van een gehele niet-openbaarmaking doet het bestuursorgaan mededeling op de wijze en het tijdstip waarop het niet-openbaar gemaakte stuk openbaar zou zijn gemaakt.

(...)

3.10 Mededeling niet-openbaarmaking is niet appellabel

De naleving van de actieve openbaarmakingsplicht kan niet als zodanig bij de rechter worden afgedwongen. Wanneer een burger toegang wil tot informatie die al via actieve openbaarmaking toegankelijk had moeten zijn, moet de burger alsnog een verzoek tot openbaarmaking indienen. Het is niet mogelijk bezwaar te maken of beroep in te stellen tegen het niet actief openbaar maken van informatie.¹¹⁵

¹¹⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 12, p. 26.

¹¹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 75, Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 12, p. 44; en Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 21.

Aanbeveling

Regel in de werkprocessen dat bij iedere actieve openbaarmaking ingevolge artikel 3.3, tweede lid, Woo mededeling wordt gedaan van een gehele of gedeeltelijke weigering, indien aan de orde.

3.11 Mededeling openbaarmaking is voor belanghebbende appellabel (artikel 3.3, zevende lid jo. vijfde lid, aanhef en onder i, Woo)

Een belanghebbende kan opkomen tegen het wél actief openbaar maken van informatie. Als een belanghebbende naar verwachting bezwaar heeft tegen actieve openbaarmaking, moet het bestuursorgaan twee weken wachten met het openbaar maken van de informatie, zodat de belanghebbende bij de bestuursrechter een voorlopige voorziening kan vragen om de openbaarmaking te voorkomen. Het bestuursorgaan moet daarvan mededeling doen aan die belanghebbende. Deze mededeling wordt gelijkgesteld met een besluit.¹¹⁶ Zie voor het vragen van zienswijzen aan een belanghebbende die naar verwachting bedenkingen heeft tegen openbaarmaking, paragraaf 3.8 hierboven.

Artikel 3.3 Actieve openbaarmaking van categorieën informatie

(...)

5. In afwijking van het vierde lid:

(...)

i. worden documenten als bedoeld in het tweede lid, waarbij gedurende de voorbereiding ervan of na toepassing van onderdeel h is gebleken dat een belanghebbende naar verwachting bezwaar heeft tegen een voorgeschreven openbaarmaking, openbaar gemaakt na twee weken na vaststelling, onderscheidenlijk het verstrijken van de op grond van onderdeel h gestelde termijn om een zienswijze naar voren te brengen.

(...)

7. Het bestuursorgaan deelt een belanghebbende mede dat toepassing wordt gegeven aan het vijfde lid, onderdeel i, onder vermelding van het tijdstip van openbaarmaking en de openbaar te maken documenten. De mededeling wordt gelijk gesteld met een besluit.

3.12 Openbaarmaking van adviezen (artikel 3.3, zesde lid, Woo)

Artikel 3.3, zesde lid, Woo regelt wie adviezen en adviesaanvragen openbaar moet maken. Een adviesaanvraag aan een adviescollege of –commissie moet door het bestuursorgaan dat het advies heeft aangevraagd openbaar worden gemaakt (artikel 3.3, zesde lid, aanhef en onder a, Woo). Adviezen van adviescolleges of –commissies moeten in beginsel door die colleges of commissies zelf openbaar worden gemaakt, tenzij artikel 3.3, vijfde lid, aanhef en onder a of b, Woo van toepassing is (artikel 3.3, zesde lid, aanhef en onder b, Woo). Adviezen van een andere externe partij worden door het bestuursorgaan dat het advies heeft gevraagd openbaar gemaakt (artikel 3.3, zesde lid, aanhef en onder c, Woo).

¹¹⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 75.

Artikel 3.3 Actieve openbaarmaking van categorieën informatie

(...)

6. De openbaarmaking, bedoeld in het tweede lid, onderdeel e, geschiedt:

- a. voor een adviesaanvraag aan een adviescollege of –commissie door het bestuursorgaan dat het advies heeft gevraagd;
- b. voor een advies van een adviescollege of –commissie door dat adviescollege of die commissie, behoudens de gevallen, bedoeld in het vijfde lid, onderdelen a en b;
- c. voor een advies van een andere externe partij door het bestuursorgaan dat het advies heeft ontvangen.

(...)

3.13 Actieve openbaarmaking bij een zwaarwegend algemeen belang (artikel 3.4 Woo)

Een bestuursorgaan kan in bijzondere omstandigheden – noodgevallen, zoals “rampen, crises en levensbedreigende situaties”¹¹⁷ – informatie uit eigen beweging openbaar maken, ondanks dat normaliter de uitzonderingsgronden van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo daaraan in de weg zouden staan.

Er moet daarvoor sprake zijn van een zwaarwegend ander belang, zoals de openbare veiligheid of volksgezondheid, het milieu of de bescherming van de democratische rechtsorde.¹¹⁸

Artikel 3.4 Openbaarheid bij zwaarwegend algemeen belang

In afwijking van de artikelen 5.1 en 5.2 kan een bestuursorgaan informatie uit eigen beweging openbaar maken, wanneer een ander zwaarwegend algemeen belang, daaronder begrepen het belang van openbare veiligheid, volksgezondheid of het milieu of de bescherming van de democratische rechtsorde, dat in een concreet geval vergt.

3.14 Aandacht voor de uitvoering van de Woo in begroting en jaarverslag (artikel 3.5 Woo)

Een bestuursorgaan moet op grond van artikel 3.5 Woo jaarlijks in de begroting aandacht besteden aan beleidsvoornemens inzake de uitvoering van de Woo en in de jaarlijkse verantwoording verslag doen van de uitvoering van de Woo in relatie tot die beleidsvoornemens. Deze bepaling is bedoeld om de naleving van de Woo, waaronder de bepalingen over actieve openbaarmaking, te stimuleren.

Artikel 3.5 Openbaarheidsparagraaf

Een bestuursorgaan besteedt in de jaarlijkse begroting dan wel de jaarlijkse begroting van het openbaar lichaam of rechtspersoon waarvan het bestuursorgaan deel uit maakt, aandacht aan de beleidsvoornemens inzake de uitvoering van deze wet en doet in de jaarlijkse verantwoording verslag van de uitvoering ervan, mede in relatie tot de beleidsvoornemens.

¹¹⁷ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 34; en *Kamerstukken I* 2021/22, nr. 1, item 11 (Handelingen), p. 45.

¹¹⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 75.

Aanbeveling

Zorg dat in de begrotingscyclus en in de verantwoordingscyclus aandacht is voor beleidsvoornemens respectievelijk verantwoording met betrekking tot de uitvoering van de Woo. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan kwantitatieve informatie over de toepassing van de artikelen 3.1 en 3.3 Woo. Om hoeveel documenten gaat het? Ook kan worden gedacht aan meer kwalitatieve informatie, zoals het type documenten en de onderwerpen die daarin aan bod komen. Ook over de toepassing van artikel 3.3a Woo zal moeten worden gerapporteerd.

4

Passieve openbaarmaking

4.1 Inleiding

Het vierde hoofdstuk van de Woo bevat regels over passieve openbaarmaking, dat wil zeggen het op verzoek openbaar maken van informatie. Eenieder kan een verzoek indienen en daarbij hoeft geen belang te worden gesteld. Het uitgangspunt is dat verzoeken worden ingewilligd met inachtneming van de uitzonderingen van de Woo. Hoofdstuk vier bevat onder meer bepalingen over de wijze van indiening van een verzoek, de beslistermijnen die bij de behandeling in acht moeten worden genomen, een preciseringsregeling voor verzoeken die te algemeen gesteld zijn en de verplichting in overleg te treden met de verzoeker bij omvangrijke verzoeken. Dit hoofdstuk bevat daarnaast een antimisbruikbepaling en schrijft bestuursorganen voor een contactpersoon aan te wijzen voor beantwoording van vragen over de beschikbaarheid van informatie.

4.2 Bestuursorgaan of onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf (artikel 4.1, eerste lid, Woo)

Een verzoek kan worden gericht aan een bestuursorgaan, maar ook aan een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. Is dat laatste aan de orde, dan moet door het verantwoordelijke bestuursorgaan op het verzoek worden beslist.

Artikel 4.1 Verzoek

*1. Eenieder kan een verzoek om publieke informatie richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. In het laatste geval beslist het verantwoordelijke bestuursorgaan op het verzoek.
(...)*

4.2.1 Bestuursorgaan

De behandelend ambtenaar zal moeten vaststellen welk gemeentelijk bestuursorgaan bevoegd is te beslissen over de openbaarmaking van de informatie met betrekking tot de gemeentelijke aangelegenheid waarover het verzoek gaat. Daarvoor is leidend onder welk bestuursorgaan de informatie waarom is verzocht berust. Vaak is dat het college van burgemeester en wethouders, maar het kan ook gaan om informatie die uitsluitend onder de burgemeester of de gemeenteraad berust. Zie voor een verdere toelichting over het bestuursorgaanbegrip en de reikwijdte van de Woo in dat verband, paragraaf 2.3.

Ook voor de ondertekening van het besluit moet worden vastgesteld welk bestuursorgaan bevoegd is op het verzoek te beslissen. De beslissing op het verzoek moet immers door of namens het bevoegde bestuursorgaan worden genomen. De binnen de betreffende gemeente geldende mandaatregeling moet worden geraadpleegd om vast te stellen welke functionaris bevoegd is het besluit te ondertekenen.

4.2.2 Onder verantwoordelijkheid van bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf

Voor beantwoording van de vraag of sprake is van een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf is volgens vaste rechtspraak bepalend in welke mate het bestuursorgaan opdrachten of aanwijzingen kan geven aan de instelling, de dienst of het bedrijf en/of in hoeverre de instelling, de dienst of het bedrijf zich naar de opdrachten of aanwijzingen van het bestuursorgaan moet richten. Dit kan worden afgeleid uit bijvoorbeeld de statuten van de instelling, de dienst of het bedrijf of een overeenkomst die de gemeente met die instelling, dienst of dat bedrijf heeft gesloten.¹¹⁹

Verdieping

Relevant voor de beoordeling is of de instelling, de dienst of het bedrijf zich moet richten naar opdrachten van een bestuursorgaan van de gemeente. Financiële afhankelijkheid van de gemeente is onvoldoende voor de aanname dat sprake is van een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan van de gemeente werkzame instelling, dienst of bedrijf. Ook is daarvoor onvoldoende dat één of meer bestuurders van de gemeente zitting hebben in het bestuur van de instelling, de dienst of het bedrijf, of dat het bestuursorgaan van de gemeente een goedkeuringsbevoegdheid heeft ten aanzien van de directie, het vaststellen van de begroting en het benoemen dan wel ontslaan van leden van de raad van toezicht.

4.3 Indienen van een verzoek (artikel 4.1, tweede lid, Woo)

Een verzoek kan schriftelijk of mondeling worden ingediend. De Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer, die op 1 januari 2026 in werking treedt, geeft de burger het recht digitaal met de overheid te communiceren.¹²⁰ In lijn daarmee regelt de Woo uitdrukkelijk dat een verzoek elektronisch kan worden ingediend. Het bestuursorgaan bepaalt de wijze van elektronische indiening, bijvoorbeeld via een webformulier of een specifiek e-mailadres. Daarbij is van belang dat de indiening laagdrempelig en toegankelijk moet zijn. Daarom is het bijvoorbeeld af te raden de indiening zo te regelen dat er eerst digitaal moet worden ingelogd met, bijvoorbeeld, een DigiD-account.

Artikel 4.1 Verzoek

(...)

2. Een verzoek kan mondeling of schriftelijk worden ingediend en kan elektronisch worden verzonden op de door het bestuursorgaan aangegeven wijze.

(...)

Om redenen van praktische aard kan het wenselijk zijn de indiening van verzoeken (zo veel mogelijk) te kanaliseren. Een verzoek dat niet via de aangewezen wijze elektronisch wordt ingediend, hoeft niet in behandeling te worden genomen (artikel 2:15 Awb).¹²¹ Als het bestuursorgaan een op andere wijze ingediend verzoek buiten behandeling wil stellen, moet het de verzoeker eerst een mogelijkheid

119 Zie bijvoorbeeld ABRvS 14 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1723, rov. 6; ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:922, rov. 4.5.1; en ABRvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:217, rov. 3.3.

120 Zie voor meer informatie de [handreiking](#) van BZK en de [VNG wegwijzer](#) Woo, Wmebv en Bdto voor gemeentelijke samenwerkingsverbanden.

121 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 328, nr. 3, p. 68.

bieden om het verzoek alsnog op een juiste wijze in te dienen (artikel 4:5, eerste lid, aanhef en onder b, Awb). Het bestuursorgaan kan ervoor kiezen coulant te zijn en een verkeerd ingediend verzoek in behandeling nemen. Een aandachtspunt daarbij is dat daarmee een bestendige praktijk kan ontstaan, waarbij verzoeken meermaals via de betreffende weg zijn ingediend en hierop is beslist. In dat geval mogen verzoekers ervan uitgaan dat deze andere weg ook openstaat, met als gevolg dat het bestuursorgaan via die weg ingekomen verzoeken steeds in behandeling moeten nemen.¹²² Belangrijk is dus dat er binnen de gemeente op consequente wijze wordt omgegaan met verzoeken die niet op de voorgeschreven wijze binnenkomen.

Aanbevelingen

- Wijs op de gemeentelijke website een mogelijkheid aan voor het elektronisch indienen van verzoeken. Neem daarbij ook een link op naar het betreffende webformulier of e-mailadres.
- Zorg dat de elektronische postbus waar verzoeken binnenkomen in ieder geval dagelijks wordt geraadpleegd door een voldoende deskundige medewerker. Het is immers van belang dat een verzoek als zodanig wordt herkend. Op deze manier kan worden gewaarborgd dat verzoeken tijdig in behandeling worden genomen.
- Zorg dat medewerkers van de gemeente op de hoogte zijn van (i) de aangewezen wijze om elektronisch verzoeken in te dienen en (ii) de contactgegevens van degenen binnen de gemeente die verantwoordelijk zijn voor het bieden van een herstellmogelijkheid bij het onjuist indienen van een verzoek. Als er dan een verzoek wordt ingediend op een andere elektronische wijze dan de aangewezen wijze, bijvoorbeeld via het algemene e-mailadres van de gemeente, dan kan de medewerker die dat verzoek ontvangt het doorsturen naar degene binnen de gemeente die de verzoeker eventueel in de gelegenheid kan stellen het verzoek alsnog op een juiste wijze in te dienen.

4.4 Eenieder en geen belang (artikel 4.1, eerste en derde lid, Woo)

Een verzoek om openbaarmaking van informatie kan door eenieder worden ingediend. De verzoeker hoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.

Artikel 4.1 Verzoek

1. Eenieder kan een verzoek om publieke informatie richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. In het laatste geval beslist het verantwoordelijke bestuursorgaan op het verzoek.

(...)

3. De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.

4. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de aangelegenheid of het daarop betrekking hebbende document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.

(...)

Een verzoek op grond van de Woo kan door iedereen worden ingediend. De verzoeker hoeft niet aan te geven wat zijn beweegredenen zijn voor het indienen van een verzoek. Het belang van de

¹²² ABRvS 29 april 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD0772, rov. 2.3.1.

verzoeker bij de openbaarmaking van de informatie kan ook geen rol spelen bij de behandeling van en besluitvorming op het verzoek.¹²³ Behoudens bij misbruik en bij toepassing van artikel 5.5 en 5.6 Woo, waar in paragraaf 5.26 respectievelijk 5.27 op wordt ingegaan.

4.5 Het verzoek (artikel 4.1, eerste, vierde en zevende lid, Woo)

De vorm van een verzoek is vrij, maar er gelden wel enkele formele en materiële vereisten waar een verzoek aan moet voldoen. Voordat het verzoek inhoudelijk in behandeling wordt genomen, is het raadzaam na te gaan of aan die vereisten is voldaan. Is dat niet het geval dan kan de verzoeker zo nodig een hersteltermijn worden geboden.

Artikel 4.1 Verzoek

1. Eenieder kan een verzoek om publieke informatie richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. In het laatste geval beslist het verantwoordelijke bestuursorgaan op het verzoek.

(...)

4. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de aangelegenheid of het daarop betrekking hebbende document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.

(...)

7. Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in hoofdstuk 5.

4.5.1 Aanvraag

Een informatieverzoek op grond van de Woo is een aanvraag in de zin van de Awb (artikel 4:2 Awb). De formele vereisten voor aanvragen op grond van de Awb gelden daarom ook voor een Woo-verzoek. Het verzoek moet de naam en het adres van de verzoeker noemen en het moet een dagtekening bevatten (artikel 4:2, eerste lid, Awb). Wordt niet aan deze formele vereisten voldaan, dan moet de verzoeker in de gelegenheid worden gesteld het verzuim te herstellen (artikel 4:5, eerste lid, Awb). De beslistermijn wordt opgeschort tot het moment dat het verzuim is hersteld of de daarvoor geboden termijn ongebruikt is verstreken (artikel 4:15, eerste lid aanhef en onder a, Awb).

4.5.2 Publieke informatie

Als materieel vereiste stelt de Woo dat het verzoek betrekking moet hebben op 'publieke informatie'. Uit de begripsbepaling in artikel 2.1 Woo volgt dat dit informatie betreft die is neergelegd in documenten die berusten bij organen waarop de Woo van toepassing is (artikel 2.2, eerste lid, Woo). Dit begrip moet zeer breed worden uitgelegd: het gaat om het openbaar bestuur in al zijn facetten. Zo is ook informatie over declaraties, mediationtrajecten en personeelszaken 'publieke informatie'. Zie hierover verder paragraaf 2.2.2.

Ook het begrip 'document' moet volgens de begripsbepaling in artikel 2.1 Woo breed worden uitgelegd. Hieronder wordt verstaan de door organen waarop de Woo van toepassing is (artikel 2.2, eerste lid) opgemaakte of ontvangen schriftelijke stukken of ander geheel van vastgelegde gegevens die naar hun aard verband houden met de publieke taak van dat orgaan. Onder document worden ook chatberichten verstaan. Zie hierover verder paragraaf 2.2.1. Het verzoek moet op bestaande documenten zien. Er bestaat geen verplichting om naar aanleiding van een verzoek gegevens te vergaren, te bewerken of documenten op te stellen.¹²⁴

¹²³ Zie bijvoorbeeld ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:843, rov. 5.2.

¹²⁴ ABRvS 13 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1066, rov. 5.

4.5.3 Aangelegenheid of daarop betrekking hebbende document

Daarnaast verplicht de Woo de verzoeker bij zijn verzoek de aangelegenheid of het daarop betrekking hebbende document te vermelden waarover hij informatie wenst te ontvangen. Hiermee is geborgd dat het verzoek niet op een onbegrensde verscheidenheid aan onderwerpen kan zien. Zie hierover verder paragraaf 4.6.

4.5.4 Reeds openbare informatie

Stukken die al openbaar zijn, kunnen niet nogmaals openbaar worden gemaakt. Een verzoek om openbaarmaking van reeds openbare informatie, hoeft daarom niet op grond van de Woo in behandeling te worden genomen. In reactie op het verzoek kan worden aangegeven dat de informatie reeds openbaar is, onder verwijzing naar de vindplaats of met toezending van de betreffende informatie. Zie in dit verband ook artikel 4.5, tweede lid, Woo. Een dergelijke reactie is geen besluit, maar een mededeling van feitelijke aard en dus een feitelijke handeling.¹²⁵

4.5.5 Is het verzoek een Woo-verzoek?

Wanneer iemand zich met een beroep op de Woo tot de gemeente richt en daarbij om informatie vraagt, is een dergelijk verzoek in de regel een Woo-verzoek. Soms ontstaat er twijfel over of een verzoek om informatie daadwerkelijk een Woo-verzoek is, bijvoorbeeld wanneer de informatie wordt gevraagd vanwege een persoonlijk belang en/of als de verzoeker de informatie in een procedure wil gebruiken. Ook in die gevallen is sprake van een Woo-verzoek. Indien de verzoeker om de openbaarmaking van (zeer) persoonlijke informatie over zichzelf verzoekt en daar al dan niet bij aangeeft dat hij wil dat de informatie alleen aan hem wordt verstrekt, strekt het tot aanbeveling in afstemming met de verzoeker te overwegen het verzoek op grond van artikel 5.5 Woo in behandeling te nemen. Dan wordt de informatie niet openbaar voor eenieder, maar kan het – als de uitzonderingsgronden waarnaar in artikel 5.5 wordt verwezen zich niet voordoen – alleen aan de verzoeker worden verstrekt. Indien in het verzoek slechts om inlichtingen wordt gevraagd of vragen worden gesteld, is er geen sprake van een Woo-verzoek.¹²⁶

Aanbevelingen

- Wordt er alleen om (persoons)gegevens gevraagd die de verzoeker zelf betreffen, dan kan dat een aanwijzing zijn dat niet is beoogd een Woo-verzoek in te dienen. Dat geldt in het bijzonder als toewijzing van het verzoek tot gevolg heeft dat gevoelige persoonsgegevens van de verzoeker openbaar worden gemaakt. Een dergelijk verzoek kan een verzoek als bedoeld in artikel 5.5 Woo of artikel 15 AVG zijn. Zie hierover paragraaf 5.26 en het daar opgenomen verdiepingsblok.
- Vraagt de verzoeker om toezending van stukken die hij kan verkrijgen in een procedure waarin hij belanghebbende is, merk het verzoek om informatie dan aan als een verzoek om toezending van de op de zaak betrekking hebbende stukken. Vraagt de verzoeker met betrekking tot een procedure om aanvullende, niet op de zaak betrekking hebbende stukken dan is in uitgangspunt wel sprake van een Woo-verzoek.

4.5.6 Ontvangstbevestiging

Als duidelijk is dat het verzoek een Woo-verzoek is, stuurt de behandelend ambtenaar de verzoeker een ontvangstbevestiging.

¹²⁵ Zie bijvoorbeeld ABRvS 26 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2869, rov. 3.2; en ABRvS 20 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2055, rov. 7.1.

¹²⁶ ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1268, rov. 5.6.

4.5.7 Inwilliging met inachtneming van hoofdstuk 5

Artikel 4.1, zevende lid, Woo bepaalt dat het verzoek wordt ingewilligd met inachtneming van hoofdstuk 5. Uitgangspunt is dus dat de verzochte informatie openbaar wordt gemaakt, tenzij één van de in hoofdstuk 5 opgenomen uitzonderingsgronden zich daartegen verzet. Hier wordt in hoofdstuk 5 van deze handreiking op ingegaan.

4.6 Precisering en buiten behandeling stellen (artikel 4.1, vijfde en zesde lid, Woo)

Als het verzoek te algemeen geformuleerd is, moet het bestuursorgaan de verzoeker vragen zijn verzoek te precisieren. Dit preciseringsverzoek moet binnen twee weken na ontvangst van het verzoek worden gedaan. Werkt een verzoeker niet mee aan de precisering, dan kan worden besloten het verzoek niet te behandelen. Het besluit tot buitenbehandelingstelling moet worden genomen binnen twee weken gerekend vanaf de dag dat de verzoeker op het preciseringsverzoek reageert of binnen twee weken nadat de voor precisering gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

Artikel 4.1 Verzoek

(...)

4. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de aangelegenheid of het daarop betrekking hebbende document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.

5. Indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, verzoekt het bestuursorgaan binnen twee weken na ontvangst van het verzoek de verzoeker om het verzoek te precisieren en is het de verzoeker daarbij behulpzaam.

6. Het bestuursorgaan kan besluiten een verzoek niet te behandelen, indien de verzoeker niet meewerkt aan een verzoek tot precisering als bedoeld het vijfde lid. In afwijking van artikel 4:5, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt het besluit om het verzoek niet te behandelen aan de verzoeker bekendgemaakt binnen twee weken nadat het verzoek is gepreciseerd of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

(...).

Voordat het verzoek inhoudelijk in behandeling wordt genomen, moet worden vastgesteld of voldoende duidelijk is op welke aangelegenheid het betrekking heeft. Dat moet voldoende duidelijk zijn, omdat anders niet kan worden bepaald wat de reikwijdte ervan is en welke informatie geïnventariseerd moet worden.

Het is in de eerste plaats aan de verzoeker om aan te geven over welke ‘aangelegenheid of daarop betrekking hebbende document’ hij informatie wenst te ontvangen. Als het verzoek te algemeen geformuleerd is, moet het bestuursorgaan de verzoeker binnen twee weken na ontvangst van het verzoek uitnodigen om het verzoek te precisieren. Het bestuursorgaan moet de verzoeker behulpzaam zijn bij het precisieren. Daarvoor is onvoldoende dat enkel herstel wordt geboden voor het verzuim. Van het bestuursorgaan wordt verwacht dat hij zodanig behulpzaam is dat het verzoek inhoudelijk in behandeling kan worden genomen.¹²⁷

Als de verzoeker niet meewerkt aan het (overleg over het) preciseringsverzoek, kan het verzoek buiten behandeling worden gesteld. Het besluit tot buitenbehandelingstelling moet binnen twee weken na ontvangst van de reactie op het preciseringsverzoek worden genomen, dan wel binnen twee weken nadat de gestelde termijn voor precisering ongebruikt is verstreken. Deze termijn wijkt af van de algemene termijn die de Awb stelt voor buitenbehandelingstelling nadat gelegenheid is geboden een verzuim te herstellen (artikel 4:5, vierde lid, Awb).

¹²⁷ Zie bijvoorbeeld ABRvS 12 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1451, rov. 5.2; en Rb. Midden-Nederland 17 mei 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:2278, rov. 19.

Aanbevelingen

- Stel een redelijke termijn waarbinnen de verzoeker zijn verzoek moet preciseren en zorg dat die gestelde termijn kenbaar is voor de verzoeker.
- Deel de verzoeker mede dat de beslistermijn hangende het preciseringsverzoek (of ‘-proces’) is opgeschort.
- Wees de verzoeker daadwerkelijk behulpzaam bij het preciseren, bijvoorbeeld door toe te lichten waarom het verzoek niet precies genoeg is en voorbeelden te geven van informatie die over het genoemde thema bij de gemeente aanwezig is en/of onderwerpen die wel voldoende concreet zijn.
- Raadpleeg “De Samenwerkwijzer” van het ACOI.¹²⁸ Deze bevat een model voor goed contact en overleg tussen de verzoeker en behandelend ambtenaar, dat in de praktijk behulpzaam kan zijn voor de invulling van het contact over de behandeling van het verzoek.

4.6.1 Reikwijdte van het verzoek

Naast de in het verzoek genoemde ‘aangelegenheid’ zijn de gebruikte bewoordingen en context waarin het verzoek zijn gedaan bepalend voor de reikwijdte ervan. Die reikwijdte kan in bezwaar en beroep niet worden opgerekt of uitgebreid. Indien het verzoek geen einddatum noemt, heeft het betrekking op alle informatie tot aan de datum van indiening van het verzoek. Documenten die na de datum van het verzoek zijn opgesteld of die na indiening van het verzoek onder het bestuursorgaan zijn komen te berusten, hoeven niet bij de besluitvorming te worden betrokken.¹²⁹

4.7 Omvangrijk verzoek: overleg met verzoeker (artikel 4.2a Woo)

Als is vastgesteld dat het verzoek voldoende precies is, kan het in behandeling worden genomen. Direct bij aanvang van de behandeling moet een inschatting worden gemaakt van de omvang van het verzoek. Ziet het verzoek op een zodanige grote hoeveelheid documenten dat wordt voorzien dat het niet binnen de wettelijke termijn afgehandeld kan worden dan moet het bestuursorgaan met de verzoeker in overleg treden over de prioritering van de afhandeling van het verzoek. De informatie moet zo veel mogelijk in de door verzoeker gewenste volgorde worden verstrekt.

Artikel 4.2a Overleg tussen bestuursorgaan en verzoeker

Indien een voldoende gespecificeerd verzoek zodanig omvangrijk is dat niet binnen de termijn van artikel 4.4, eerste lid, kan worden beslist, treedt het bestuursorgaan voor het einde van die termijn in overleg met de verzoeker over de prioritering van de afhandeling van het verzoek. Het bestuursorgaan verstrekt de gevraagde documenten zo veel mogelijk in de door de verzoeker gewenste volgorde.

De achtergrond van deze bepaling is onder meer dat er met het overleg begrip kan worden gekweekt voor een langere behandelduur van het verzoek. Het overleg dat op grond van artikel 4.2a Woo plaatsvindt, schort de beslistermijn echter niet op en laat de mogelijkheid van het indienen van beroep wegens niet tijdig beslissen onverlet (zie paragraaf 4.16 hierna).

¹²⁸ Zie: <https://www.acoi.nl/.uc/f486696c50101d2340000bfcf2c0245347a09faed506200/samenwerkwijzer-voor-woo-behandelaars-def.pdf>.

¹²⁹ ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:623, rov. 2.1.

Aanbevelingen

- In het overleg met verzoeker kunnen bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt over een snellere levering van een deel van de verzochte informatie. Daarvoor kan de gemeente een voorstel doen – bijvoorbeeld ten aanzien van het type documenten of om de inventarisatie en beoordeling in eerste instantie te beperken tot informatie van zogenoemde ‘sleutelfiguren’.
- Het is belangrijk het proces en de gemaakte afspraken vast te leggen, enerzijds zodat de verzoeker zicht houdt op de behandeling van zijn verzoek en weet wat hij wanneer kan verwachten, anderzijds omdat de gemaakte afspraken en houding van de verzoeker relevant zijn indien de verzoeker beroep instelt wegens niet tijdig beslissen.
- Is het omvangrijke verzoek ingediend ten behoeve van onderzoek als bedoeld in artikel 5.7 Woo dan kan in aanvulling op het overleg op grond van artikel 4.2a Woo overwogen worden de in artikel 5.7 Woo opgenomen mogelijkheid van vertrouwelijke inzage in te zetten (zie paragraaf 5.27).¹³⁰
- Raadpleeg “De Samenwerkwijzer” van het ACOI.¹³¹ Deze bevat een model voor goed contact en overleg tussen de verzoeker en behandelend ambtenaar, dat in de praktijk behulpzaam kan zijn voor de invulling van het contact over de behandeling van het verzoek.

4.7.1 Beslissen met deelbesluiten

Uit deze bepaling volgt dat het bestuursorgaan ervoor kan kiezen een omvangrijk verzoek in deelbesluiten af te handelen. Wordt van die mogelijkheid gebruik gemaakt, dan moet uit elk deelbesluit volgen op welk deel van het verzoek daarmee is beslist. In het laatste deelbesluit moet vermeld worden dat daarmee volledig op het verzoek is beslist. Voor de rechtsbescherming is van belang dat als tegen een deelbesluit bezwaar of beroep wordt ingesteld, dat op grond van artikel 6:19 Awb van rechtswege mede betrekking heeft op opvolgende deelbesluiten op hetzelfde verzoek en het bestuursorgaan die latere deelbesluiten daarom ook ter beschikking moet stellen aan het orgaan waarbij het beroep aanhangig is.¹³²

4.8 De zoekslag en volledigheid van de besluitvorming

Bestuursorganen zijn verplicht grondig onderzoek te verrichten naar de informatie waar de verzoeker naar vraagt. Al hetgeen wat redelijkerwijs kan worden verwacht om de informatie te verzamelen, moet worden gedaan. Het komt regelmatig voor dat de verzoeker ter discussie stelt of de besluitvorming op het verzoek volledig is. Van het bestuursorgaan wordt dan verwacht dat het aantoont dat het alle documenten bij de besluitvorming heeft betrokken. Ligt de zaak bij de bestuursrechter voor dan moet het bestuursorgaan de zoekslag ‘voldoende inzichtelijk’ maken. Dat kan, bijvoorbeeld, worden gedaan door te vermelden welke systemen zijn geraadpleegd, welke zoektermen zijn gehanteerd voor het zoeken naar documenten in die systemen, welke specifieke vragen de volgens het bestuursorgaan relevante personen hebben meegekregen bij het zoeken en welke schifting is gemaakt in de door die personen aangedragen documenten.¹³³ Is de zoekslag niet afdoende (gemotiveerd) dan kan de rechter het bestuursorgaan opdragen nogmaals een zoekslag te verrichten.

¹³⁰ Zie de suggestie van het ACOI, “Werkwijzer inzage onder geheimhouding”, p. 7: <https://www.acoi.nl/werkwijzers/werkwijzer-inzage-onder-geheimhouding/>.

¹³¹ Zie: <https://www.acoi.nl/uc/f486696c50101d2340000bfcf2c0245347a09faed506200/samenwerkwijzer-voor-woo-behandelaars-def.pdf>.

¹³² ABRvS 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2348, rov. 12.3.

¹³³ Zie bijvoorbeeld ABRvS 31 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:367, rov. 5.1; en ABRvS 26 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1296, rov. 4.2.

Wanneer het bestuursorgaan aan zijn onderzoeksplicht heeft voldaan, verschuift de bewijslast ten aanzien van de stelling dat er toch meer informatie is naar de verzoeker. Vaste rechtspraak van de Afdeling is dat wanneer het bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat een bepaald document niet of niet meer onder hem berust en een dergelijke mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt, het in beginsel aan de verzoeker is aannemelijk te maken dat, in tegenstelling tot de uitkomsten van het onderzoek door het bestuursorgaan, een bepaald document toch onder het bestuursorgaan berust.¹³⁴

Aanbevelingen

- Bij de behandeling van het verzoek moet goed worden gedocumenteerd hoe de zoekslag is verricht, zodat – ook als dit pas na verloop van tijd in bezwaar of beroep ter discussie wordt gesteld – te reconstrueren en toe te lichten is welke zoekslag heeft plaatsgevonden.
- Er bestaat geen algemene verplichting de zoekslag in het primaire besluit en/of het besluit op bezwaar toe te lichten. Een dergelijke toelichting kan echter wel bijdragen aan de draagkracht van de motivering van het besluit en daarom uit eigen beweging en op hoofdlijnen in een primair besluit worden opgenomen. Maak hierin een (eenduidige en consequente) afweging.
- Neem in elk geval een toelichting op de zoekslag op in het besluit op bezwaar als de verzoeker in bezwaar stelt dat de zoekslag onzorgvuldig en/of de besluitvorming onvolledig is. Datzelfde moet in het verweerschrift worden opgenomen als de verzoeker in (hoger) beroep de volledigheid van de besluitvorming ter discussie stelt.

Verdieping

Als niet aannemelijk is dat door het hanteren van meer of andere zoektermen meer informatie zal worden aangetroffen, bestaat er geen verplichting de door verzoeker aangedragen zoektermen of -suggesties te gebruiken. Er bestaat daarnaast geen verplichting inzicht te geven in de documenten die uit een initiële zoekslag naar voren zijn gekomen, maar waarvan na een schifting is gebleken dat ze niet binnen de reikwijdte van het verzoek vallen. Wordt ter discussie gesteld of die documenten terecht buiten de besluitvorming zijn gelaten, dan moet wel kunnen worden toegelicht waarom ze niet onder de reikwijdte van het verzoek vallen.¹³⁵

4.9 Borgen behoud documenten (artikel 4.1a Woo)

De Woo verplicht bestuursorganen het behoud te waarborgen van documenten waarop een verzoek betrekking heeft.

Artikel 4.1a Borgen behoud documenten

Het bestuursorgaan waarborgt het behoud van de documenten waarop een door hem ontvangen verzoek betrekking heeft.

¹³⁴ Zie bijvoorbeeld ABRvS 26 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1223, rov. 8.2.

¹³⁵ ABRvS 20 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4776, rov. 9.1.

Deze bepaling houdt in dat bestuursorganen documenten ten aanzien waarvan om openbaarmaking is verzocht, niet mogen vernietigen zolang niet onherroepelijk op het verzoek is beslist. Dit brengt met zich dat de vernietiging van documenten op basis van een selectielijst op grond van de Aw 1995 moet worden aangehouden totdat de besluitvorming over de openbaarmaking van die documenten onherroepelijk is. Daarnaast brengt dit ook met zich dat zorgvuldig moet worden omgesprongen met het sluiten of vernietigen van de e-mailbox van medewerkers die de organisatie verlaten.

4.10 Doorverwijzing (artikel 4.2, eerste lid, Woo)

Voor de situatie dat het bestuursorgaan een verzoek ontvangt dat betrekking heeft op informatie die bij een ander bestuursorgaan berust, bepaalt de Woo dat de verzoeker naar dat bestuursorgaan moet worden verwezen. Betreft het een schriftelijk verzoek, dan moet het verzoek aan dat andere bestuursorgaan worden doorgezonden. De doorzending moet aan de verzoeker worden medegedeeld.

Artikel 4.2 Doorverwijzing

*1. Voor zover het verzoek betrekking heeft op informatie die berust bij een ander bestuursorgaan dan dat waarbij het verzoek is ingediend, wordt de verzoeker zo nodig naar dat bestuursorgaan verwezen. Is het verzoek schriftelijk gedaan, dan wordt het voor zover betrekking hebbend op informatie die bij een ander bestuursorgaan berust, onverwijld doorgezonden aan dat bestuursorgaan, onder mededeling van de doorzending aan de verzoeker.
(...)*

4.11 Informatie vorderen (artikel 4.2, tweede lid, Woo)

Als het verzoek betrekking heeft op informatie die op grond van enig wettelijk voorschrift bij het bestuursorgaan had behoren te berusten, maar daar niet (meer) berust, moet het bestuursorgaan de informatie vorderen van degene die er (wel) over beschikt. De derde is verplicht de informatie per omgaande te verstrekken.

Artikel 4.2 Informatie vorderen

(...)
*2. Indien het verzoek betrekking heeft op informatie die op grond van enig wettelijk voorschrift bij het bestuursorgaan had behoren te berusten, vordert het bestuursorgaan de gevraagde informatie van degene die over de informatie beschikt. Degene die over de gevraagde informatie beschikt, verstrekt deze per omgaande aan het bestuursorgaan.
(...)*

De verplichting om informatie bij een derde te vorderen ontstaat op het moment dat (i) vaststaat dat één of meerdere concrete documenten daadwerkelijk bestaan en (ii) de documenten op grond van een wettelijk voorschrift nog bij de gemeente hadden behoren te berusten. Er hoeft dus niet bij derden te worden nagevraagd of zij nog over documenten beschikken waarvan niet duidelijk is of ze

daadwerkelijk hebben bestaan.¹³⁶

Voor beantwoording van de vraag of de informatie nog bij de gemeente had behoren te berusten, zijn de Aw 1995 en de op grond daarvan vastgestelde selectielijsten van belang. In selectielijsten wordt voor documenten bepaald hoe lang ze moeten worden bewaard en wanneer ze moeten worden vernietigd. Volgt uit de selectielijst dat een bepaalde (categorie van) documenten nog bewaard had moeten blijven, dan is de gemeente verplicht de informatie bij een derde te vorderen. Die verplichting geldt dus niet als uit de selectielijst volgt dat de bewaartermijn van het document is verstreken.

4.12 Last onder dwangsom bij vorderen informatie (artikel 8.5 Woo)

Het bestuursorgaan kan aan de vordering van informatie bij een derde een last onder dwangsom verbinden.

Artikel 8.5 Last onder dwangsom

Het bestuursorgaan is bevoegd tot oplegging van een last onder dwangsom ter handhaving van artikel 4.2, tweede lid.

De derde bij wie de informatie wordt gevorderd is wettelijk verplicht de informatie per omgaande aan het bestuursorgaan te verstrekken. Om die verplichting kracht bij te zetten, kan aan de vordering een last onder dwangsom worden verbonden. Of daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid aan de vordering bij een derde een last onder dwangsom te verbinden, zal afhangen van de omstandigheden van het geval. Indien er geen aanleiding is ervan uit te gaan dat de derde weigerachtig zal zijn de informatie te verstrekken dan is voor het opleggen van een last onder dwangsom niet direct aanleiding. Dit kan anders zijn als op een eerdere vordering niet is gereageerd of indien uit uitspraken van de derde blijkt dat hij niet mee wil werken.

4.13 Schriftelijke of mondelinge beslissing op verzoek (artikel 4.3 Woo)

Het besluit op een verzoek kan schriftelijk of mondeling worden genomen. In een aantal situaties is het bestuursorgaan verplicht de beslissing schriftelijk te nemen, bijvoorbeeld als een schriftelijk verzoek (deels) wordt afgewezen. Een mondeling verzoek kan wel mondeling worden afgewezen, in dat geval is het bestuursorgaan verplicht de verzoeker te wijzen op de mogelijkheid van een schriftelijk besluit.

Artikel 4.3 Beslissing

1. De beslissing op een verzoek om informatie wordt mondeling of schriftelijk genomen.
2. Het bestuursorgaan besluit in ieder geval schriftelijk op een verzoek om informatie, indien:
 - a. het schriftelijke verzoek geheel of gedeeltelijk wordt afgewezen;
 - b. de verzoeker bij gehele of gedeeltelijke afwijzing van het mondelinge verzoek verzoekt om een schriftelijk besluit;
 - c. de gevraagde informatie slechts wordt verstrekt aan de verzoeker overeenkomstig

¹³⁶ Zie ABRvS 12 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2689, rov. 7.5; en ABRvS 21 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2477, rov. 8.1.

artikel 5.5, artikel 5.6 of artikel 5.7 en aan de verstrekking voorwaarden worden verbonden; of
d. de gevraagde informatie betrekking heeft op of afkomstig is van derden, tenzij deze hebben verklaard aan een schriftelijk besluit geen behoefte te hebben.
3. Bij de afwijzing van een mondeling verzoek, wordt de verzoeker gewezen op de mogelijkheid van een schriftelijk besluit.

In de regel wordt vrijwel altijd schriftelijk op een verzoek beslist. Op een schriftelijk verzoek kan alleen mondeling worden beslist als het verzoek (i) geheel wordt ingewilligd, (ii) niet onder voorwaarden op grond van artikel 5.5, 5.6 en 5.7 Woo wordt verstrekt en (iii) de te openbaren informatie niet aan de belangen van een derde raakt, tenzij die heeft aangegeven geen behoefte te hebben aan een schriftelijk besluit.

Wordt een verzoek mondeling ingediend, dan kan het bestuursorgaan in beginsel ook mondeling op dat verzoek beslissen. Geeft de verzoeker echter aan dat hij een schriftelijk besluit wil, dan moet het bestuursorgaan dat verzoek inwilligen. In die situatie is het bestuursorgaan verplicht de verzoeker erop te wijzen dat hij om een schriftelijk besluit kan verzoeken.

4.14 Beslistermijn (artikel 4.4, eerste en tweede lid, Woo)

Er moet binnen vier weken op een verzoek worden beslist. Deze termijn kan hooguit met twee weken worden verlengd als de omvang of de gecompliceerdheid van de informatie die verlenging rechtvaardigt. De verdaging moet voor afloop van de eerste termijn schriftelijk en gemotiveerd aan de verzoeker worden medegedeeld.

Artikel 4.4 Termijn

- 1. Het bestuursorgaan beslist op het verzoek om informatie zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken gerekend vanaf de dag na die waarop het verzoek is ontvangen.*
- 2. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste twee weken verdagen, indien de omvang of de gecompliceerdheid van de informatie een verlenging rechtvaardigt. Van de verdaging wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker.*
(...)

Een verder uitstel van de beslistermijn is mogelijk voor zover de verzoeker daarmee instemt (zie voor bezwaar artikel 7:10, vierde lid, Awb). Bij een omvangrijk verzoek mag van de verzoeker worden verwacht dat hij aan die verlenging meewerkt.

4.15 Geen dwangsom bij niet tijdig beslissen (artikel 8.2 Woo)

De Woo is uitgezonderd van de in de Awb opgenomen dwangsomregeling bij niet tijdige besluitvorming.

Artikel 8.2 Geen dwangsom niet tijdig beslissen

Paragraaf 4.1.3.2 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op besluiten op grond van deze wet en op beslissingen op bezwaar tegen deze besluiten.

Dit betekent dat het bestuursorgaan geen dwangsommen verbeurt wanneer niet tijdig op een verzoek of op een bezwaar wordt beslist. Dit laat uiteraard onverlet dat het bestuursorgaan zich wel aan de beslistermijn heeft te houden en dat de verzoeker bij de bestuursrechter kan opkomen tegen niet tijdige besluitvorming (zie paragraaf 4.16).

4.16 Beroep bij niet tijdig beslissen – termijn (artikel 8.4, eerste en tweede lid, Woo)

Als de beslistermijn voor een primair besluit of een besluit op bezwaar niet wordt gehaald, kan de verzoeker het bestuursorgaan in gebreke stellen. Na ontvangst van de ingebrekestelling heeft het bestuursorgaan twee weken om alsnog een besluit te nemen (artikel 4:17, derde lid, Awb). Wordt het besluit niet binnen die termijn genomen dan kan de verzoeker bij de bestuursrechter een beroep indienen tegen het niet tijdig beslissen.

Als het beroep tegen het niet tijdig beslissen gegrond is, zal de bestuursrechter een termijn bepalen waarbinnen het bestuursorgaan alsnog een besluit bekend moet maken. Die termijn kan, als de omvang van het verzoek daartoe aanleiding geeft of als het niet tijdig beslissen het gevolg is van de wijze van indiening van het verzoek afwijken van de in de Awb bepaalde 'standaard' termijn van twee weken (artikel 8:55d, eerste lid, Awb). De bestuursrechter kan een dwangsom aan de termijn verbinden (artikel 8:55d, tweede lid, Awb).

Artikel 8.4 Beroep bij niet tijdig beslissen

1. In geval van een gegrond beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op grond van deze wet of een beslissing op bezwaar tegen een dergelijk besluit, waarbij nog geen besluit is bekendgemaakt, bepaalt de bestuursrechter, indien de omvang van het verzoek hiertoe aanleiding geeft, in afwijking van artikel 8:55d, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht de termijn waarbinnen het bestuursorgaan alsnog een besluit bekendmaakt.

2. Indien de bestuursrechter oordeelt dat het niet tijdig nemen van een besluit kennelijk het gevolg is van de wijze van indiening van het verzoek en nog geen besluit is bekendgemaakt, bepaalt de bestuursrechter, indien het verzoek hiertoe aanleiding geeft, in afwijking van artikel 8:55d, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht een langere termijn waarbinnen het bestuursorgaan alsnog een besluit bekendmaakt. (...)

Met het eerste lid van deze bepaling houdt de Woo er rekening mee dat bij omvangrijke verzoeken redelijkerwijs niet binnen de wettelijke termijn beslist kan worden. Het geeft de bestuursrechter de nodige ruimte zelf een redelijke termijn te bepalen waarbinnen alsnog op het verzoek moet worden beslist. De bestuursrechter moet daarbij een verantwoorde keuze maken in het dilemma tussen snelheid en zorgvuldigheid. Er moet daarbij recht worden gedaan aan de reële mogelijkheden die het bestuursorgaan heeft om op het verzoek te besluiten, maar ook aan het in de Woo neergelegde recht om de verzochte informatie binnen een afzienbare termijn te ontvangen. De door de rechter te bepalen termijn moet dus niet onnodig lang, maar ook niet onrealistisch kort zijn.¹³⁷

¹³⁷ ABRvS 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2348, rov. 12.6.

Aanbevelingen

- Om de bestuursrechter in de gelegenheid te stellen een redelijke aanvullende beslistermijn te bepalen, zal het bestuursorgaan hem (in het verweerschrift) moeten voorlichten over de stand van zaken van het besluitvormingsproces, de inspanningen die tot dan toe zijn verricht en wat er nog moet gebeuren voordat het verzoek kan worden afgehandeld. Daarbij moet een goed onderbouwde inschatting worden gegeven van hoeveel tijd gemoeid zal zijn met de nog te verrichten werkzaamheden.
- Van zowel de verzoeker als het bestuursorgaan wordt verwacht dat zij zich inspannen om tot een werkbare afhandeling van omvangrijke verzoeken te komen (zie paragraaf 4.7 over artikel 4.2a Woo). Werkt een verzoeker niet mee aan het overleg dan kan de bestuursrechter dat betrekken bij de termijn die hij op grond van artikel 8.4, eerste lid, Woo vaststelt. Daarom is van belang dat het bestuursorgaan goed documenteert welke inspanningen het heeft verricht om met verzoeker in overleg te treden over de afhandeling van het verzoek en hoe de verzoeker daarop al dan niet heeft gereageerd. Zo kan het bestuursorgaan de bestuursrechter in voorkomend geval onderbouwd inzicht geven in de niet-meewerkende houding van verzoeker en de rechter vragen daar rekening mee te houden bij de te stellen termijn.

Op grond van artikel 8.4, tweede lid, Woo kan de bestuursrechter verder ook een langere aanvullende beslistermijn dan de 'standaard' twee weken (artikel 8:55d, eerste lid, Awb) bepalen indien hij van oordeel is dat de overschrijding van de beslistermijn kennelijk het gevolg is van de wijze van indiening van het verzoek. Daarbij kan gedacht worden aan de situatie dat een verzoek in een ander bericht is verhuld en daarom in redelijkheid niet van het bestuursorgaan kon worden verwacht dat het daarin een verzoek in de zin van artikel 4.1 Woo herkende.¹³⁸

De bestuursrechter verbindt op grond van artikel 8:55d, derde lid, Awb een dwangsom aan de uitspraak op het beroep niet tijdig beslissen. Wanneer de bestuursrechter een sterke prikkel nodig acht om het bestuursorgaan te bewegen binnen de gestelde termijn te beslissen, bijvoorbeeld omdat het bestuursorgaan weigerachtig is, kan de bestuursrechter een verhoogde dwangsom aan de uitspraak verbinden.¹³⁹

4.17 Beroep bij niet tijdig beslissen – proceskosten en griffierecht (artikel 8.4, derde en vierde lid, Woo)

Is een beroep tegen het niet tijdig beslissen gegrond, maar heeft de verzoeker gelet op de omvang van het verzoek onvoldoende meegewerkt aan het bereiken van overeenstemming over opschorting van de beslistermijn en/of verder uitstel van de beslistermijn dan kan de bestuursrechter beslissen geen proceskostenvergoeding toe te kennen en het griffiegeld niet te laten vergoeden. Ook deze bepaling brengt tot uitdrukking dat bij een omvangrijk verzoek van de verzoeker mag worden verwacht dat hij meewerkt aan (overleg over) het verlengen van de beslistermijn. De bestuursrechter kan hetzelfde beslissen indien het niet tijdig nemen van het besluit kennelijk het gevolg is van de wijze van indiening van het verzoek (vierde lid).

Artikel 8.4 Beroep bij niet tijdig beslissen

(...)

3. De bestuursrechter kan artikel 8:74, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht

¹³⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 14, p. 17.

¹³⁹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:136, rov. 3.3.

buiten toepassing laten en een proceskostenveroordeling op grond van artikel 8:75, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht achterwege laten, indien de indiener van het beroepsschrift, gelet op de omvang van het verzoek, onvoldoende heeft meegewerkt aan het bereiken van overeenstemming over:

a. een opschorting van de beslistermijn als bedoeld in artikel 4:15, tweede lid, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht; of

b. verder uitstel van de beslistermijn, bedoeld in artikel 7:10, vierde lid, onderdeel a of b, van de Algemene wet bestuursrecht.

4. De bestuursrechter kan eveneens artikel 8:74, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht buiten toepassing laten en een proceskostenveroordeling op grond van artikel 8:75, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht achterwege laten, indien hij oordeelt dat het niet tijdig nemen van een besluit kennelijk het gevolg is van de wijze van indiening van het verzoek.

4.18 Derde-belanghebbende: opschorting beslistermijn bij zienswijze (artikel 4.4, derde en vierde lid, Woo)

De beslistermijn wordt opgeschort in de periode dat een derde-belanghebbende in de gelegenheid wordt gesteld een zienswijze te geven.

Artikel 4.4 Termijn

(...)

3. Onverminderd artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht wordt de termijn voor het geven van een beschikking opgeschort gerekend vanaf de dag na die waarop het bestuursorgaan de verzoeker mededeelt dat toepassing is gegeven aan artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht, tot en met de dag waarop door de belanghebbende of belanghebbenden een zienswijze naar voren is gebracht of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

4. Indien de opschorting, bedoeld in het derde lid, eindigt, doet het bestuursorgaan daarvan zo spoedig mogelijk mededeling aan de verzoeker, onder vermelding van de termijn binnen welke de beschikking alsnog moet worden gegeven.

(...)

Een belanghebbende die naar verwachting bedenkingen zal hebben tegen de voorgenomen openbaarmaking, moet in de gelegenheid worden gesteld een zienswijze te geven (artikel 4:8 Awb). Het bestuursorgaan moet de verzoeker mededelen dat een belanghebbende om een zienswijze is gevraagd. De beslistermijn wordt opgeschort vanaf de dag nadat de verzoeker is medegedeeld dat de belanghebbende om een zienswijze is gevraagd tot en met de dag waarop de belanghebbende zijn zienswijze naar voren heeft gebracht of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken. De verzoeker moet zo spoedig mogelijk worden medegedeeld dat de opschorting is geëindigd, daarbij moet worden vermeld binnen welke (resterende) termijn op het verzoek moet worden beslist.

Aanbevelingen

- Beoordeel eerst zelf welke informatie het bestuursorgaan openbaar zou kunnen maken en vraag daarna om een zienswijze. Maak bij de zienswijzeaanvraag voor de belanghebbende inzichtelijk welke informatie het bestuursorgaan voornemens is openbaar te maken en welke niet.
- Om de derde-belanghebbende behulpzaam te zijn bij het uitbrengen van een (relevante) zienswijze, kan bij de zienswijzeuitvraag een toelichting worden opgenomen met uitleg over de uitzonderingsgronden van de Woo.

4.19 Moment van verstrekking van informatie en belanghebbende (artikel 4.4, vijfde en zesde lid, Woo)

Indien het bestuursorgaan heeft besloten informatie openbaar te maken, moet die informatie tegelijk met de bekendmaking van het besluit aan de verzoeker worden verstrekt. Ingeval een belanghebbende naar verwachting bezwaar heeft tegen de openbaarmaking moet de verstrekking twee weken worden uitgesteld. Het bestuursorgaan moet het besluit tevens bekend maken aan de derde van wie de te openbaren informatie afkomstig is of op wie die informatie betrekking heeft.

Artikel 4.4 Termijn

(...)

5. Indien het bestuursorgaan heeft besloten informatie te verstrekken, wordt de informatie verstrekt tegelijk met de bekendmaking van het besluit, tenzij naar verwachting een belanghebbende bezwaar daartegen heeft, in welk geval de informatie wordt verstrekt twee weken nadat de beslissing is bekendgemaakt. Indien wordt verzocht om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht, wordt de openbaarmaking opgeschort totdat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan of het verzoek is ingetrokken.

6. Indien het bestuursorgaan heeft besloten informatie te verstrekken die rechtstreeks betrekking heeft op een derde of die van een derde afkomstig is, maakt het bestuursorgaan dit besluit gelijktijdig bekend aan deze derde.

De bekendmaking van het besluit aan de belanghebbende (lid 6) en de uitgestelde verstrekking van de informatie (lid 5) stellen de belanghebbende in de gelegenheid rechtsmiddelen aan te wenden tegen het besluit tot openbaarmaking. Daartoe kan hij bij de bestuursrechter een verzoek indienen om een voorlopige voorziening te treffen (artikel 8:81 Awb). Om te voorkomen dat de voorlopige voorzieningprocedure zinledig wordt, moet het bestuursorgaan de openbaarmaking hangende de voorlopige voorzieningprocedure opschorten: de informatie mag pas daadwerkelijk openbaar worden gemaakt nadat de voorzieningenrechter het verzoek heeft afgewezen of het verzoek is ingetrokken. Deze verplichting geldt zowel voor een voorlopige voorziening hangende de bezwaarprocedure als een voorlopige voorziening hangende een (hoger) beroepsprocedure.

4.20 Wijze van verstrekking (artikel 4.5 Woo)

Besluit de gemeente informatie openbaar te maken, dan moet die informatie in uitgangspunt worden verstrekt in de door de verzoeker verzochte vorm. Alleen als verstrekking in de door de verzoeker gewenste vorm redelijkerwijs niet van het bestuursorgaan geleverd kan worden, kan er in plaats daarvan voor gekozen worden de informatie op één van de (andere) in artikel 2.4, derde lid, Woo genoemde manieren te verstrekken.

Artikel 4.5 Verstrekking

- 1. Het bestuursorgaan verstrekt de informatie in de door verzoeker verzochte vorm of, indien dit redelijkerwijs niet gevegd kan worden, met inachtneming van het bepaalde in artikel 2.4, derde lid.*
- 2. Indien de informatie reeds in een voor de verzoeker gemakkelijk toegankelijke vorm voor het publiek beschikbaar is, wijst het bestuursorgaan de verzoeker daarop.*

Als de informatie al in een gemakkelijk toegankelijke vorm beschikbaar is, moet de verzoeker daarop gewezen worden. In dat geval bestaat er geen verplichting de informatie ook nog in de door verzoeker gewenste vorm te verstrekken. Zie voor de (andere) manieren van verstrekking de toelichting in paragraaf 2.4.3 op artikel 2.4 Woo.

4.21 Kosten van verstrekking (artikel 8.6 Woo)

De openbaarmaking van informatie op grond van de Woo is in uitgangspunt kosteloos. Voor de vervaardiging van kopieën van documenten kan uitsluitend een redelijke vergoeding in rekening worden gebracht.

Artikel 8.6 Kosten

- 1. De openbaarmaking van informatie op grond van deze wet is kosteloos.*
- 2. Voor de vervaardiging van kopieën van documenten kan een bestuursorgaan een redelijke vergoeding vragen, die de kostprijs van de verstrekte informatiedragers niet overstijgt.*
- 3. Op voordracht van Onze Minister kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot het tweede lid.*

Het bestuursorgaan kan een vergoeding vragen voor de kosten die het heeft gemaakt voor het maken van kopieën naar aanleiding van een verzoek op grond van artikel 4.1 Woo. Daarbij kan gedacht worden aan de usb-stick waarop digitale kopieën zijn geplaatst of de kosten van papieren kopieën. Uitsluitend de kostprijs komt voor vergoeding in aanmerking, niet bijkomende (indirecte) kosten zoals arbeidskosten. Er bestaat uiteraard geen verplichting om een vergoeding in rekening te brengen.

Bij amvb kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de redelijke vergoeding voor het vervaardigen van kopieën. Het "Besluit maximumtarieven open overheid"¹⁴⁰ dat op grond hiervan is vastgesteld, geldt ook voor bestuursorganen van de gemeente. Het bepaalt dat de maximumvergoeding voor het vervaardigen van kopieën op A4-formaat op het moment van uitbrengen van deze handreiking maximaal € 0,05 is voor een enkelzijdige zwart-wit kopie, € 0,10 voor een dubbelzijdige zwart-wit kopie, € 0,20 voor een enkelzijdige kleurenkopie en € 0,40 voor een dubbelzijdige kleurenkopie. Het Besluit maximumtarieven open overheid bepaalt daarnaast dat de verzoeker vooraf geïnformeerd moet worden dat de kosten van kopieën in rekening zullen worden gebracht en dat daarbij een schatting van die kosten moet worden gegeven.

¹⁴⁰ Besluit van 1 juni 2022, houdende tarieven voor het vervaardigen van kopieën op verzoek op grond van de Wet open overheid (Besluit maximumtarieven open overheid).

4.22 Misbruik (artikel 4.6 Woo)

Als de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie of indien het verzoek evident geen bestuurlijke aangelegenheid betreft, kan het bestuursorgaan besluiten het verzoek niet te behandelen. Dit besluit moet binnen twee weken na ontvangst van het verzoek worden genomen of onverwijld nadat is gebleken dat de verzoeker kennelijk een ander doel heeft.

Artikel 4.6 Antimisbruikbepaling

Indien de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie of indien het verzoek evident geen bestuurlijke aangelegenheid betreft, kan het bestuursorgaan binnen twee weken na ontvangst van het verzoek, dan wel onverwijld nadat is gebleken dat de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie, besluiten het verzoek niet te behandelen.

Uit rechtspraak van de Afdeling volgt dat voor het aannemen van misbruik zwaarwichtige gronden zijn vereist. Die zijn onder meer aanwezig indien rechten of bevoegdheden, zoals het recht om te verzoeken om openbaarmaking van informatie, zodanig evident worden aangewend zonder redelijk doel of voor een ander doel dan waartoe zij zijn gegeven, dat het aanwenden daarvan blijk geeft van kwade trouw. Voor beantwoording van de vraag of sprake is van misbruik, kan het doel van de verzoeker relevant zijn.

Voorbeelden van verzoeken die wegens misbruik buiten behandeling kunnen worden gesteld, zijn verzoeken die gericht zijn op financieel gewin door het innen van dwangsommen en/of proceskostenvergoedingen,¹⁴¹ verzoeken die zijn ingediend uit rancune jegens de gemeente of om (het werk van) de gemeente te frustreren.¹⁴² Ook verzoeken die tot doel hebben de Aw 1995 te doorkruisen of die voortkomen uit het obsessief streven naar openbaarheid leveren misbruik op.¹⁴³ De omvang van een verzoek of de hoeveelheid verzoeken die een verzoeker indient, vormen op zichzelf geen grond om een verzoek wegens misbruik buiten behandeling te stellen. Dat geldt te meer als niet kan worden onderbouwd dat de verzoeker niet meewerkt aan een efficiënte afhandeling van zijn verzoek(en).¹⁴⁴ Dat de verzoeker een bestuursorgaan overspoelt met overvloedige correspondentie, ingebrekestellingen en klachten kan wel een aanwijzing zijn dat sprake is van misbruik van recht.¹⁴⁵

Het bestuursorgaan moet de stelling dat sprake is van misbruik van recht goed kunnen onderbouwen. Het vergt dat een dossier wordt opgebouwd waarin het gedrag of uitlatingen van de verzoeker worden vastgelegd en waaruit een patroon volgt waaruit blijkt dat de verzoeken niet worden ingediend met het oog op openbaarheid.¹⁴⁶

¹⁴¹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 8 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1587, rov. 6.1-7.

¹⁴² Zie bijvoorbeeld ABRvS 21 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:974, rov. 4.2; ABRvS 16 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:762, rov. 7; ABRvS 5 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2640, rov. 4.2 en 13 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2016:1987.

¹⁴³ Zie bijvoorbeeld 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3045, rov. 2.6.

¹⁴⁴ ABRvS 13 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2871, rov. 3-4.1.

¹⁴⁵ ABRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3503, rov. 7.2.

¹⁴⁶ Het RDDI werkt op het moment van publicatie van deze handreiking aan een document dat overheidsorganisaties handvatten kan bieden bij de omgang met misbruik en oneigenlijk gebruik van de Woo, zie <https://www.informatiehuishouding.nl/actueel/nieuws/2025/01/17/denk-mee-over-omgaan-met-misbruik-en-oneigenlijk-gebruik-van-de-woo>.

Aanbeveling

Het strekt tot aanbeveling de handelingen en het gedrag van een verzoeker die (mogelijk) misbruik maakt van het recht verzoeken in te dienen goed te documenteren. Aan de hand daarvan kan na verloop van tijd inzichtelijk worden gemaakt dat sprake is van een gedragspatroon die de conclusie van misbruik rechtvaardigt.

4.23 Contactpersoon (artikel 4.7 Woo)

Bestuursorganen moeten één of meer contactpersonen aanwijzen voor de beantwoording van vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie.

Artikel 4.7 Contactpersoon

Ter beantwoording van vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie wijst het bestuursorgaan een of meer contactpersonen aan.

Bestuursorganen kunnen zelf beslissen waar in de organisatie zij de rol van contactpersoon beleggen. Dat kan binnen dezelfde afdeling zijn waar verzoeken worden behandeld, maar ook bij de medewerkers van de afdeling die een eerste aanspreek-/voorlichtingspunt zijn voor burgers en bijvoorbeeld ook burgerbrieven, e-mail en telefoontjes behandelen. Belangrijk is dat de contactpersoon goed op de hoogte is van welke informatie binnen de gemeentelijke organisatie beschikbaar is en waar die informatie te vinden is. De contactpersoon heeft een actieve voorlichtingsfunctie en kan worden gezien als het voorportaal voordat een verzoek wordt ingediend. Laagdrempeligheid en klantvriendelijkheid moeten voorop staan. Er hoeft niet eerst een verzoek te worden ingediend voordat er contact met de contactpersoon kan worden gelegd.

Aanbeveling

Zorg dat de contactgegevens van de contactpersoon of -personen kenbaar zijn via (onder meer) de gemeentelijke website en aan de balie en dat helder is omschreven wat zijn taken en bevoegdheden zijn.

5

Uitzonderingen

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 van de Woo staan de uitzonderingen op het uitgangspunt dat informatie openbaar is. Artikel 5.1, eerste lid, Woo bevat de absolute uitzonderingsgronden. Indien een absolute uitzonderingsgrond van toepassing is, blijft openbaarmaking achterwege. Artikel 5.1, tweede lid, Woo bevat de relatieve uitzonderingsgronden. Indien een relatieve uitzonderingsgrond van toepassing is, moet een belangenafweging worden gemaakt. Het belang van openbaarmaking moet worden afgewogen tegen het belang dat door een relatieve uitzonderingsgrond wordt beschermd.

Artikel 5.2 Woo bevat een regeling voor persoonlijke beleidsopvattingen. Op grond van artikel 5.2, eerste lid, Woo is het uitgangspunt dat persoonlijke beleidsopvattingen in documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad niet openbaar worden gemaakt. Artikel 5.2, tweede lid, Woo bevat de bevoegdheid van dit uitgangspunt af te wijken door persoonlijke beleidsopvattingen wél openbaar te maken. Artikel 5.2, derde lid, Woo bevat een uitzondering: persoonlijke beleidsopvattingen in documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming moeten in niet tot personen herleidbare vorm openbaar worden gemaakt, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.

Artikel 5.3 Woo bevat een regeling voor informatie ouder dan vijf jaar. Indien om dergelijke informatie wordt verzocht moet het bestuursorgaan bij een weigering van die informatie motiveren waarom de in artikel 5.1, tweede of vijfde lid, of artikel 5.2 Woo bedoelde belangen ondanks het tijdsverloop zwaarder wegen dan het algemeen belang van openbaarheid. Artikel 5.4 Woo bevat een regeling voor informatie die berust bij een formateur of een informateur en artikel 5.4a Woo bevat een regeling voor informatie betreffende de ondersteuning van onder meer leden van de gemeenteraad door ambtenaren werkzaam bij de griffie.

Als openbaarmaking van (een deel van) een document achterwege wordt gelaten in verband met één of meerdere uitzonderingen uit hoofdstuk 5 van de Woo, dan moet het bestuursorgaan dat in beginsel per document of onderdeel daarvan motiveren. Van die wijze van motiveren kan alleen worden afgezien als dat tot herhalingen leidt die geen redelijk doel dienen. Als meer dan één uitzonderingsgrond van toepassing is op een document dat uit verschillende onderdelen bestaat, dan moet het bestuursorgaan voldoende kenbaar maken welke uitzondering op welk onderdeel van toepassing is.¹⁴⁷ Dat kan bijvoorbeeld door in de gelakte documenten per passage aan te geven welke uitzonderingsgrond van toepassing is, en in het besluit per uitzonderingsgrond een motivering te geven.¹⁴⁸

Behalve de uitzonderingen bevat hoofdstuk 5 van de Woo ook diverse mogelijkheden om informatie aan één of enkele personen te verstrekken in plaats van openbaar te maken voor eenieder. Verstrekking aan één of enkele personen is aan de orde als de informatie betrekking heeft op de verzoeker (artikel 5.5 Woo), als er klemmende redenen zijn om de verzoeker de gevraagde informatie niet te onthouden (artikel 5.6 Woo) of als het gaat om toegang tot informatie ten behoeve van onderzoek (artikel 5.7 Woo). Aan de verstrekking aan één of enkele personen kunnen voorwaarden worden verbonden. Overtreding van deze voorwaarden wordt strafbaar gesteld (artikel 8.1, eerste lid, Woo).

¹⁴⁷ Zie bijvoorbeeld ABRvS 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1497, rov. 7.2.

¹⁴⁸ Zie bijvoorbeeld ABRvS 4 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3571, rov. 14.

5.2 Absolute uitzonderingsgronden (artikel 5.1, eerste lid, Woo)

Artikel 5.1, eerste lid, Woo bevat vijf absolute uitzonderingsgronden. Als een absolute uitzonderingsgrond van toepassing is, blijft openbaarmaking van de betreffende informatie achterwege. Het belang van openbaarheid moet dan altijd wijken voor het belang dat met de absolute uitzonderingsgrond wordt beschermd. Een nadere belangenafweging wordt, anders dan bij de relatieve uitzonderingsgronden, niet gemaakt bij de absolute uitzonderingsgronden.

Het bestuursorgaan moet dus beoordelen of een absolute uitzonderingsgrond van toepassing is op de verzochte informatie. Is dat het geval, dan maakt het bestuursorgaan de betreffende informatie niet openbaar. Het bestuursorgaan moet in het besluit motiveren waarom een absolute uitzonderingsgrond van toepassing is.

De absolute uitzonderingsgronden van de Woo komen grotendeels overeen met de absolute uitzonderingsgronden van artikel 10, eerste lid, Wob. Alleen de uitzonderingsgrond voor bijzondere persoonsgegevens, strafrechtelijke persoonsgegevens en identificatienummers (artikel 10, eerste lid, onder d, Wob) is in de Woo verdeeld over twee uitzonderingsgronden (artikel 5.1, eerste lid, onder d, Woo en artikel 5.1, eerste lid, onder e, Woo). De jurisprudentie onder de Wob behoudt ten aanzien van de uitzonderingsgronden haar betekenis.¹⁴⁹

5.3 Eenheid van de Kroon (artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, Woo)

De openbaarmaking van informatie blijft achterwege als dat de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen.

Artikel 5.1 Uitzonderingen

1. Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;

Deze uitzondering ziet op de verhouding tussen de Koning en de ministers. De grondwettelijk vastgelegde onschendbaarheid van de Koning en de ministeriële verantwoordelijkheid brengen met zich dat correspondentie tussen de Koning en de ministers niet openbaar dient te worden gemaakt.

Bestuursorganen van de gemeente zullen deze uitzonderingsgrond in de praktijk niet of nauwelijks tegenkomen.

5.4 Veiligheid van de Staat (artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder b, Woo)

De openbaarmaking van informatie blijft achterwege als dat de veiligheid van de Staat kan schaden.

Artikel 5.1 Uitzonderingen

1. Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

(...)

b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;

¹⁴⁹ Bijlage bij *Kamerstukken I* 2021/22, 33 328, nr. AB, p. 83.

Onder deze uitzonderingsgrond valt de bescherming van de democratische rechtsorde, zowel voor wat betreft de instituties als de daarbij betrokken personen, gebouwen en goederen. Het gaat voornamelijk om informatie waarvan de geheimhouding van vitaal belang is voor de instandhouding en het ononderbroken functioneren van onderdelen van de democratische rechtsorde die essentieel zijn voor het maatschappelijk leven. Hieronder vallen bijvoorbeeld de instanties die verantwoordelijk zijn voor de bescherming van de Staat, zoals de krijgsmacht, maar ook essentiële onderdelen van de infrastructuur.¹⁵⁰ Het belang van het tegengaan van terrorisme valt ook onder het begrip veiligheid van de Staat.¹⁵¹ Verder kunnen militaire geheimen en informatie over militaire operaties onder dit begrip vallen.¹⁵²

Bestuursorganen van de gemeente zullen deze uitzonderingsgrond in de praktijk niet of nauwelijks tegenkomen.

5.5 Vertrouwelijk meegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens (artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, Woo)

Bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld worden niet openbaar gemaakt.

Artikel 5.1 Uitzonderingen

1. Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

(...)

c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;

Voor toepassing van deze uitzonderingsgrond moet sprake zijn van 1) bedrijfs- en fabricagegegevens, die 2) door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld. Het begrip moet volgens vaste rechtspraak restrictief worden uitgelegd.¹⁵³

5.5.1 1) bedrijfs- en fabricagegegevens

Gelet op vaste rechtspraak is sprake van bedrijfs- en fabricagegegevens indien en voor zover uit de gegevens wetenswaardigheden kunnen worden afgelezen of afgeleid met betrekking tot:

- de technische bedrijfsvoering;
- het productieproces dan wel de afzet van de producten; of
- de kring van afnemers en leveranciers.

Ook gegevens die uitsluitend de financiële bedrijfsvoering betreffen, kunnen onder omstandigheden als bedrijfsgegevens worden aangemerkt.¹⁵⁴

Bedrijfs- en fabricagegegevens zijn bijvoorbeeld:

- in subsidiedossiers voorkomende (gegevens over) uurtarieven die inzicht geven in de financiële bedrijfsvoering van de aanvragers wanneer openbaarmaking daarvan eventuele concurrentievoordelen van de aanvragers teniet zullen doen;¹⁵⁵
- de aantallen in- en uitrijders in een parkeergarage per datum en tijd. Deze gegevens geven inzicht in

150 *Kamerstukken II 2013/14*, 33 328, nr. 9, p. 42-43.

151 ABRvS 14 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD1470, rov. 2.10.

152 ABRvS 6 juli 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA6509, rov. 2.3.1; en ABRvS 18 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1255, rov. 4.1-4.2.

153 Zie bijvoorbeeld ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2555, rov. 5.1.

154 ABRvS 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2610, rov. 12.2.

155 ABRvS 23 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1691, rov. 4.6.

de afzet van de parkeergarage en openbaarmaking kan de concurrentiepositie van de exploitant schaden;¹⁵⁶

- een door een onderneming uitgewerkt en aan een gemeente gepresenteerd concept voor een speelautomatenhal in verband met een vergunningaanvraag;¹⁵⁷
- het uurtarief en het aantal uren voor het uitvoeren van een taxatie. Ook het contact tussen een taxateur en de betrokken gemeente kan onder omstandigheden als bedrijfs- en fabricagegegevens gelden. Dat geldt niet voor de feitelijke en algemene informatie in taxatiedocumenten. Daarbij weegt de Afdeling in een uitspraak mee dat een adviesrapportage van een taxateur het resultaat is van een zo objectief mogelijk verricht onderzoek van feitelijke aard naar de waarde van een pand.¹⁵⁸

5.5.2 2) vertrouwelijk aan de overheid verstrekt

Deze uitzonderingsgrond is alleen van toepassing als de bedrijfs- en fabricagegegevens vertrouwelijk aan het bestuursorgaan zijn meegedeeld. Voor het antwoord op de vraag of informatie vertrouwelijk is medegedeeld aan de overheid, is voldoende dat de gegevens zijn verstrekt in een contact dat een onderneming redelijkerwijs als vertrouwelijk mocht beschouwen.¹⁵⁹ Niet is vereist dat als zodanig op een document staat vermeld dat dit vertrouwelijk is en/of dat er geheimhouding is overeengekomen.

Het bestuursorgaan zal altijd zelf een oordeel moeten vormen over de vraag of sprake is van informatie die vertrouwelijk aan de overheid is verstrekt. Bij de beoordeling of informatie vertrouwelijk aan de overheid is verstrekt, kan een rol spelen of met de onderneming afspraken zijn gemaakt over de vertrouwelijkheid van de informatie, of in regelgeving of beleid is vastgelegd dat de betreffende informatie vertrouwelijk aan de overheid wordt overgelegd of dat in de vergunning van het bedrijf daar iets over is bepaald.

Aanbeveling

Als bedrijfs- en fabricagegegevens niet vertrouwelijk aan de overheid zijn verstrekt, kan de relatieve uitzonderingsgrond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, Woo aan de orde zijn (zie paragraaf 5.14).

5.6 Bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens (artikel 5.1 eerste lid, aanhef en onder d, Woo)

Informatie die persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 3.1 en 3.2 van de Uitvoeringswet AVG (UAVG) wordt in beginsel niet openbaar gemaakt.

Artikel 5.1 Uitzonderingen

1. Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

(...)

d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van

156 ABRvS 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1675, rov. 11.2.

157 ABRvS 11 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4173, rov. 5.4.

158 ABRvS 4 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3571, rov. 15.4.

159 Zie bijvoorbeeld ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2555, rov. 5.1.

deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;

Paragraaf 3.1 UAVG heeft betrekking op de zogenoemde bijzondere persoonsgegevens. Dat zijn persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, en verwerking van genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, of gegevens over gezondheid, of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid (overeenkomstig artikel 9 AVG).

Paragraaf 3.2 UAVG heeft betrekking op persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Dat zijn persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen (als bedoeld in artikel 10 AVG), alsmede persoonsgegevens betreffende een door de rechter opgelegd verbod naar aanleiding van onrechtmatig of hinderlijk gedrag.

Voor de vraag of gewone persoonsgegevens openbaar kunnen worden, is artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, Woo van belang (paragraaf 5.13).

Verdieping

In de Wob was ten aanzien van bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens bepaald dat deze niet openbaar worden gemaakt, “tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt” (artikel 10, eerste lid, aanhef en onder d, Wob). Deze zinsnede is in de Woo vervangen door de uitwerking die de AVG aan dat criterium geeft. Bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens kunnen toch openbaar worden gemaakt als de betrokkene daarvoor uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven (vergelijk artikel 9, tweede lid, aanhef en onder a, AVG) of wanneer deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt (vergelijk artikel 9, tweede lid, aanhef en onder e, AVG). De strekking van deze uitzonderingsgrond is ten opzichte van de vergelijkbare bepaling in de Wob ongewijzigd gebleven.¹⁶⁰

5.7 Nummers ter identificatie (artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, Woo)

Nummers ter identificatie van personen die bij wet of amvb zijn voorgeschreven (als bedoeld in artikel 46 UAVG) worden in beginsel niet openbaar gemaakt. Het gaat hier om nationale identificatienummers, zoals het burgerservicenummer.

Artikel 5.1 Uitzonderingen

1. Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

(...)

e. nummers betreft die dienen ter identificatie van personen die bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn voorgeschreven als bedoeld in artikel 46 van de

¹⁶⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 45.

Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de levenssfeer maakt.

Deze absolute uitzonderingsgrond is, anders dan in de Wob (zie artikel 10, eerste lid, aanhef en onder d, Wob), in een aparte uitzonderingsgrond opgenomen. In de Woo is de zinsnede “tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de levenssfeer maakt” gehandhaafd. Met deze tenzij-bepaling wordt bedoeld op identificatienummers die reeds openbaar zijn, zoals die in het Handelsregister of het register uit de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (BIG-register). Deze kunnen bij een verzoek om informatie slechts worden geweigerd als op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, Woo (de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer) aanleiding bestaat om de identiteit van de betrokkene niet openbaar te maken.¹⁶¹

5.8 Relatieve uitzonderingsgronden (artikel 5.1, tweede lid, Woo)

Artikel 5.1, tweede lid, Woo bevat de negen relatieve uitzonderingsgronden. Als een relatieve uitzonderingsgrond aan de orde is, moet het door de betreffende uitzonderingsgrond beschermde belang worden afgewogen tegen het belang bij openbaarheid van de informatie.

Dit betekent dat het bestuursorgaan moet afwegen of het belang dat door de uitzonderingsgrond wordt gediend zwaarder weegt dan het algemene belang van openbaarheid van informatie. Pas als dat het geval is, kan de openbaarmaking van de informatie worden geweigerd. In die belangenafweging speelt het belang van de verzoeker geen rol.¹⁶² Ook het onderwerp van het verzoek legt geen gewicht in de schaal, omdat, zo bepaalt artikel 2.5 Woo, bij de toepassing van de Woo wordt uitgegaan van het algemeen belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische samenleving.¹⁶³

Voor de belangenafwegingen op grond van artikel 5.1, tweede lid, Woo blijft de rechtspraak over de belangenafweging op grond van artikel 10, tweede lid, Wob relevant.¹⁶⁴

De relatieve uitzonderingsgronden onder a tot en met e van artikel 5.1, tweede lid, Woo, zijn niet nieuw ten opzichte van de Wob. Deze zijn grotendeels vergelijkbaar met de uitzonderingsgronden onder a tot en met e van artikel 10, tweede lid, Wob. De uitzonderingsgronden onder f tot en met i van artikel 5.1, tweede lid, Woo zijn (in deze vorm) wel nieuw.

5.9 Internationale betrekkingen (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a, Woo)

Informatie wordt niet openbaar gemaakt als het belang van bescherming van de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties prevaleert boven het belang bij openbaarheid van de informatie.

Artikel 5.1 Uitzonderingen

(...)

2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

¹⁶¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 45.

¹⁶² Zie bijvoorbeeld ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:843, rov. 5.2.

¹⁶³ Zie bijvoorbeeld ABRvS 25 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2883, rov. 9.1.

¹⁶⁴ Kamerstukken II 2015/16, 33 328, nr. 22.

a. de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties;

Deze uitzonderingsgrond heeft tot doel te voorkomen dat (de wettelijke plicht tot) het openbaar maken van informatie tot gevolg zou hebben dat de Nederlandse internationale betrekkingen schade lijden. Voor de toepassing van deze uitzonderingsgrond is niet noodzakelijk dat men een verslechtering van de goede betrekkingen met andere landen of met internationale organisaties voorziet. Voldoende is dat men als gevolg van het verschaffen van informatie voorziet dat het internationale contact op bepaalde punten stroever zal gaan lopen.¹⁶⁵ Daarvoor zullen wel concrete aanwijzingen moeten bestaan, bijvoorbeeld dat aan Nederland uitdrukkelijk te verstaan is gegeven dat op vertrouwelijkheid van de betreffende documenten wordt gerekend. Ook uit de aard en inhoud van documenten kan volgen dat die voor een andere staat vertrouwelijk zijn.¹⁶⁶ Dit vraagt om een beoordeling en afweging per geval.

Bij deze uitzonderingsgrond kan bijvoorbeeld worden gedacht aan verslagen van buitenlandse ambassades en consulaten, omdat die veel commentaar kunnen bevatten op buitenlandse functionarissen of het beleid van landen en internationale organisaties; stukken die via het diplomatieke verkeer worden gewisseld; interne stukken van internationale organisaties; en voorbereidende stukken voor verdragen en andere internationale afspraken.¹⁶⁷

5.10 Economische of financiële belangen van de overheid (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, Woo)

Informatie wordt niet openbaar gemaakt als het belang van openbaarheid niet opweegt tegen de financiële en economische belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.

Artikel 5.1 Uitzonderingen

(...)

2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

(...)

b. de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen, in geval van milieu-informatie slechts voor zover de informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter;

Het gaat bij deze uitzondering om de bescherming van op geld waardeerbare belangen van de overheid. Als de op geld waardeerbare belangen van de overheid in het geding zijn, kan openbaarmaking van de gevraagde informatie worden geweigerd. Daarvoor is wel vereist dat het bestuursorgaan onderbouwd aannemelijk maakt dat zijn financiële positie als gevolg van openbaarmaking van de gevraagde informatie wordt geschaad. Het bestuursorgaan moet dus concretiseren en motiveren waarom openbaarmaking van informatie tot (financiële) schade kan leiden.

Het kan gaan om informatie die de privaatrechtelijke verhouding van de overheid met een onderneming of burger negatief kan beïnvloeden, bijvoorbeeld als het gaat om de

¹⁶⁵ Bijlage bij *Kamerstukken I* 2021/22, 33 328, nr. AB, p. 87; en ABRvS 28 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3995, rov. 6.

¹⁶⁶ ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3439, rov. 4.

¹⁶⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 44.

onderhandelingspositie van een overheidsorgaan met privaatrechtelijke partijen.¹⁶⁸ Een beroep op deze uitzonderingsgrond kan dan in ieder geval worden gedaan voor de duur van het onderhandelingsproces. Onder omstandigheden kan ook de onderhandelingspositie van het bestuursorgaan in de toekomst reden zijn om deze uitzonderingsgrond toe te passen.¹⁶⁹ In bijvoorbeeld een zaak over de berekening van grondwaarde had de betrokken gemeente terecht een beroep gedaan op de uitzonderingsgrond voor de economische of financiële belangen van de overheid. De Afdeling achtte aannemelijk dat potentiële kopers de waarden van percelen kunnen afleiden uit de geheime gegevens die bij de toegepaste tabellen zijn gebruikt en daar dan hun onderhandelingsstrategie op afstemmen. Dat zou de onderhandelingspositie van de gemeente nadelig beïnvloeden, waardoor de financiële belangen van de gemeente in ernstige mate kunnen worden geschaad. De betreffende gegevens hoefden daarom niet openbaar te worden gemaakt.¹⁷⁰

Bestuursorganen kunnen daarnaast een beroep op deze uitzonderingsgrond doen in geval van publiekrechtelijke rechtsverhoudingen, bijvoorbeeld om een effectieve en efficiënte belastingheffing mogelijk te maken of bij subsidieverhoudingen.¹⁷¹

Dat openbaarmaking van informatie voor bestuursorganen een lastige situatie met zich meebrengt, of dat daardoor een extra inspanning van bestuursorganen noodzakelijk is, is op zichzelf nog geen indicatie dat het economische belang van de overheid schade wordt toegebracht of dat het belang van openbaarheid in dat geval altijd moet wijken. Ook het geval dat bepaalde informatie in rechte tegen (een bestuursorgaan van) de gemeente kan worden gebruikt, vormt geen grond om deze uitzonderingsgrond in te roepen.¹⁷²

Deze uitzonderingsgrond is in geval van milieu-informatie slechts van toepassing voor zover de informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter.

5.11 Opsporing en vervolging van strafbare feiten (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder c, Woo)

Openbaarmaking van informatie blijft achterwege als het belang van openbaarheid niet opweegt tegen het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten.

Artikel 5.1 Uitzonderingen

(...)

2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

(...)

c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;

Deze uitzondering richt zich op de strafrechtelijke kant van overheidsoptreden. Voorkomen moet worden dat informatie openbaar wordt gemaakt die de opsporing en vervolging van strafbare feiten bemoeilijkt. Het kan gaan om het belang van de opsporing en vervolging in een concreet geval, maar ook in het algemeen.

168 Bijlage bij *Kamerstukken I* 2021/22, 33 328, nr. AB, p. 89.

169 Zie bijvoorbeeld ABRvS 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1079, rov. 4.2.

170 Zie ABRvS 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1015.

171 Bijlage bij *Kamerstukken I* 2021/22, 33 328, nr. AB, p. 89; en ABRvS 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5146, rov. 5 en rov. 11.

172 Bijlage bij *Kamerstukken I* 2021/22, 33 328, nr. AB, p. 89.

De uitzonderingsgrond beschermt dus allereerst de opsporing en vervolging in individuele zaken. Het kan dan gaan om strategische informatie en beleidsinformatie, waarvan openbaarmaking in individuele gevallen zou kunnen leiden tot gedrag waarmee opsporing kan worden ontweken of belemmerd. Het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten neemt ten opzichte van het belang van openbaarheid van informatie af zodra een strafrechtelijk onderzoek is afgesloten en vervolgens is besloten niet tot vervolging over te gaan.¹⁷³

Ook in algemene zin kan het voor de opsporing van strafbare feiten en de preventie daarvan noodzakelijk zijn dat de daarvoor gebruikte technieken en methoden niet openbaar worden.¹⁷⁴

De bepaling is met name relevant voor gegevens die bij de politie en het Openbaar Ministerie berusten, maar is daartoe niet beperkt. Denkbaar is dat de openbaarmaking van gegevens van bijzondere opsporingsambtenaren die onder de gemeente berusten ook worden geweigerd met een beroep op deze uitzonderingsgrond. Ook in het geval het Openbaar Ministerie of de politie informatie aan de gemeente heeft verstrekt (zoals bijvoorbeeld in “de driehoek”) kan de uitzonderingsgrond aan de orde zijn. Een beroep op deze uitzonderingsgrond door de politie is bijvoorbeeld al eens in de rechtspraak gehonoreerd bij gegevens over de informatiepositie van en de wijze waarop de politie optreedt bij de voorbereiding van een demonstratie.¹⁷⁵

Aanbeveling

Voor de effectiviteit van overheidsoptreden op het gebied van inspectie, controle, toezicht en handhaving, gericht op niet-strafbare feiten, is een aparte uitzonderingsgrond opgenomen in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder d, Woo. Ga dus na of de informatie betrekking heeft op (de opsporing en vervolging van) strafbare feiten of op inspectie, controle of het toezicht door bestuursorganen om te bepalen welke van de twee uitzonderingsgronden aan de orde is.

Verdieping

Als de informatie valt onder de in de bijlage van de Woo genoemde bepalingen van de Wet politiegegevens (Wpg), de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) en/of het Wetboek van Strafvordering is sprake van een bijzonder en uitputtend openbaarmakingsregime dat voorgaat op de Woo. Gegevens in de zin van die artikelen vallen buiten het bereik van de Woo en aan de toepassing van de uitzonderingsgrond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder c, Woo wordt in dat geval niet toegekomen.

5.12 Inspectie, controle en toezicht (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder d, Woo)

Openbaarmaking van informatie blijft achterwege als het belang van de inspectie, controle of het toezicht door bestuursorganen zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid.

¹⁷³ Bijlage bij *Kamerstukken I* 2021/22, 33 328, nr. AB, p. 89.

¹⁷⁴ ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2045, rov. 7.2.

¹⁷⁵ ABRvS 3 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL1844, rov. 2.15.1.

Artikel 5.1 Uitzonderingen

(...)

2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

(...)

d. de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;

Het doel van deze uitzonderingsgrond is het beschermen van het belang van de overheid om effectief haar controlerende en toezichthoudende taken uit te voeren, gericht op het vaststellen van niet-strafbare feiten. De uitzonderingsgrond voor inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder d, Woo) is de tegenhanger van de uitzonderingsgrond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder c, Woo (de opsporing en vervolging van strafbare feiten) voor het bestuurlijk toezicht.

Onder de bescherming van deze uitzonderingsgrond valt informatie die inzicht geeft in de opsporingstechniek en de werkwijze van een opsporings- en toezichtdienst. Het belang van inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen was bijvoorbeeld aan de orde bij documenten over de persoonsgerichte plannen van aanpak van een gemeente om radicalisering te voorkomen. Openbaarmaking daarvan zou inzicht geven in de radicaliseringsaanpak en daarmee anticiperend gedrag in de hand werken.¹⁷⁶

Algemene informatie over de toezichtstaak van de gemeente moet wel openbaar worden gemaakt, zoals het aantal formatieplaatsen en aantallen processen-verbaal die in een jaar zijn opgemaakt. Ook de uitkomsten van inspectie, controle en toezicht zullen in veel gevallen wel openbaar dienen te worden gemaakt. Alleen als de uitkomst van de inspectie, controle of het toezicht zodanig verweven is met de informatie over de gebruikte methoden en technieken of de effectiviteit van inspecties, controles of toezicht substantieel ondermijnt, kan deze informatie uit de openbaarheid worden gehouden.¹⁷⁷

5.13 Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, Woo)

Informatie wordt niet openbaar gemaakt indien het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zwaarder weegt dan het belang bij openbaarmaking.

Artikel 5.1 Uitzonderingen

(...)

2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

(...)

e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;

Voor toepassing van deze uitzonderingsgrond moet sprake zijn van tot een natuurlijke persoon herleidbare informatie. Is daar sprake van, dan is het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer aan de orde. Informatie is herleidbaar wanneer de informatie op zichzelf of in combinatie

¹⁷⁶ ABRvS 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1046, rov. 11.2.

¹⁷⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 46.

met andere informatie zonder onevenredige inspanning te herleiden is tot een persoon.¹⁷⁸

Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om de vele persoonlijke gegevens van burgers waar een gemeente over beschikt vanuit haar hoedanigheid en taken. Vaak hoeven namen van burgers niet openbaar te worden gemaakt.

Een melding van bijstandsfraude hoefde niet openbaar te worden gemaakt ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de melder.¹⁷⁹ Dat was anders bij adresgegevens van verkamerede woningen die in vergelijkbare vorm in andere openbare bronnen waren terug te vinden en waarbij gold dat de vergunningen voor verkamering met adressen worden gepubliceerd.¹⁸⁰

Geheimhouding van de identiteit van klokkenluiders valt ook onder het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.¹⁸¹

Als sprake is van beroepshalve functioneren, dan is het slechts in beperkte mate mogelijk een beroep te doen op het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Uitgangspunt is dat de uitzonderingsgrond in beginsel geen betrekking heeft op beroepsmatig handelen van personen, maar ook openbaarmaking van beroepsgelateerde informatie kan onder omstandigheden achterwege blijven in verband met de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Voorbeelden zijn gegevens waaruit de naam van een advocaat in combinatie met gegevens over zijn inkomen kunnen worden afgeleid¹⁸² en informatie over het functioneren¹⁸³ en het inkomen¹⁸⁴ van ambtenaren. Of het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid is afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

De bescherming van de persoonlijke levenssfeer kan ook aan de orde zijn bij de openbaarmaking van integriteitsonderzoeken. De enkele omstandigheid dat een oud-wethouder zich in de media heeft uitgelaten over een verzoek om openbaarmaking van een integriteitsrapport betekent niet dat de oud-wethouder afstand heeft gedaan van zijn belang bij eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.¹⁸⁵ In een ander geval moest een rapport over de integriteit van een wethouder wel deels openbaar worden gemaakt, zoals de passages over zijn voormalige en toekomstige functies en over nevenfuncties en financiële belangen.¹⁸⁶ De openbaarmaking van de verslagen van de melders van integriteitsschendingen ('intakeverslagen') kon in weer een ander geval achterwege blijven, omdat in de documenten veel informatie was opgenomen over melders, (mogelijke) integriteitsschenders, (leidinggevende) ambtenaren en bij de meldingen betrokken burgers. Daarbij was van belang dat deze informatie zonder onevenredige inspanning door derden te herleiden is naar genoemde personen en dat dit een grote inbreuk op hun persoonlijke levenssfeer is.¹⁸⁷

De openbaarmaking van namen en andere persoonsgegevens van ambtenaren kan in de regel worden geweigerd als dit ambtenaren zijn die niet uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden. Dat is alleen anders als de indiener van het verzoek om informatie aannemelijk heeft gemaakt dat het belang van de openbaarheid in een concreet geval zwaarder weegt.¹⁸⁸ Achtergrond daarvan is dat het bij een verzoek op grond van de Woo niet gaat om het opgeven van een naam

178 ABRvS 20 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4752, rov. 4.4; en ABRvS 30 september 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ8937, rov. 2.7.

179 ABRvS 25 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3823, rov. 3.

180 ABRvS 5 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:440, rov. 3.3.

181 Bijlage bij *Kamerstukken I* 2021/22, 33 328, nr. AB, p. 90.

182 ABRvS 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:381, rov. 6.1.1.

183 ABRvS 14 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV8748, rov. 2.6.3.1.

184 ABRvS 1 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3559.

185 ABRvS 8 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1479, rov. 4.4.

186 ABRvS 24 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2995, rov. 6.6.

187 ABRvS 27 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4859, rov. 4.2.

188 ABRvS 28 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3991, rov. 8.

van een ambtenaar aan een individuele burger, maar om openbaarmaking van die naam voor eenieder. Het is aan verzoeker om te motiveren waarom openbaarmaking van de naam (voor eenieder) van belang is en waarom dat belang zwaarder weegt dan het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer van die ambtenaar. Een buitengewone opsporingsambtenaar die een proces-verbaal opmaakt met betrekking tot een verkeerd geplaatste fiets, treedt niet uit hoofde van zijn functie in de openbaarheid. Zijn naam hoefde dus niet openbaar te worden gemaakt.¹⁸⁹ Datzelfde geldt voor toezichthouders die hun werkzaamheden in de openbare ruimte uitvoeren.¹⁹⁰

Gaat het om een ambtenaar of bestuurder die uit hoofde van zijn functie in de openbaarheid treedt, zoals bijvoorbeeld communicatiemedewerkers, burgemeesters, raadsleden,¹⁹¹ wethouders¹⁹² en afdelingsdirecteuren dan zal de naam in beginsel openbaar moeten worden gemaakt. Het gaat erom dat naar buiten wordt getreden. De openbaarmaking van namen van communicatiemedewerkers die uitsluitend verantwoordelijk zijn voor de interne communicatie (binnen de gemeente), en verder niet naar buiten treden, kan bijvoorbeeld dus worden geweigerd.

De namen van ambtenaren die krachtens mandaat besluiten ondertekenen worden vaak openbaar gemaakt. De openbaarmaking van de handtekeningen van hen die (mandaat)besluiten ondertekenen mag in de regel worden geweigerd, omdat bij openbaarmaking van de handtekeningen het risico op identiteitsfraude aanwezig is. Het is aan een verzoeker om aannemelijk te maken dat het belang van openbaarheid van de handtekening zwaarder weegt dan het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.¹⁹³

5.14 Andere concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, Woo)

Informatie wordt niet openbaar gemaakt indien het belang van de bescherming van andere dan de in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, Woo genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens zwaarder weegt dan het belang bij openbaarmaking.

Artikel 5.1 Uitzonderingen

(...)

2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

(...)

f. de bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c, genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;

Artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, Woo bepaalt dat het openbaar maken van informatie achterwege blijft als het gaat om bedrijfs- of fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld. Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, Woo regelt dat aan bedrijfsgegevens- en fabricagegegevens die niet vallen onder de uitzonderingsgrond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, Woo een relatieve bescherming toekomt. Het zal dan in de regel gaan om concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens die niet vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld.

189 ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:160, rov. 5.

190 ABRvS 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1115, rov. 4.3.

191 ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5250, rov. 8.2.

192 ABRvS 17 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2915, rov. 9.1.

193 ABRvS 19 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2772, rov. 5.1; en ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:160, rov. 5.

Als sprake is van zulke bedrijfs- of fabricagegegevens, moet het bestuursorgaan afwegen of het belang van de bescherming van die gegevens zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Dit zal eerder het geval zijn bij informatie die betrekking heeft op het fabricageproces of de strategie van een onderneming. Informatie betreffende handelingen van ondernemingen die op externe gevolgen gericht zijn, zullen daarentegen minder snel als concurrentiegevoelig kunnen worden aangemerkt.

In de wetsgeschiedenis zijn actuele offertes, aanbestedingen en andere concurrentiegevoelige gegevens genoemd als voorbeelden van informatie waarop deze uitzonderingsgrond van toepassing kan zijn.¹⁹⁴

5.15 Bescherming van het milieu (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder g, Woo)

Informatie komt niet voor openbaarmaking in aanmerking als het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft.

Artikel 5.1 Uitzonderingen

(...)

2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

(...)

g. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;

In de Wob gold deze uitzonderingsgrond alleen voor milieu-informatie. In de Woo is deze uitzonderingsgrond verplaatst naar de algemene (relatieve) uitzonderingsgronden en dus van toepassing op de openbaarmaking van alle soorten informatie. Deze uitzonderingsgrond is bijvoorbeeld van toepassing op informatie over voortplantingsgebieden en habitat van zeldzame soorten.¹⁹⁵

5.16 Beveiliging van personen en bedrijven en voorkomen van sabotage (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder h, Woo)

Informatie komt niet voor openbaarmaking in aanmerking indien het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage.

Artikel 5.1 Uitzonderingen

(...)

2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

(...)

h. de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;

Net als de vorige uitzonderingsgrond voor de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage, gold deze uitzonderingsgrond in de Wob al voor milieu-informatie. Ook deze

¹⁹⁴ Bijlage bij Kamerstukken I 2021/22, 33 328, nr. AB, p. 91.

¹⁹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 48.

uitzonderingsgrond is verplaatst naar de lijst met algemene uitzonderingsgronden en dus van toepassing op de openbaarmaking van alle soorten informatie. De uitzondering is van toepassing op informatie “waarvan het bekend worden extra risico’s met zich brengt”.¹⁹⁶

Het kan dan zowel gaan om individuele personen als om groepen personen. In het eerste geval gaat het om een persoon ten aanzien van wie een specifiek veiligheidsrisico is onderkend en voor wie veiligheidsmaatregelen zijn getroffen die in de meeste gevallen niet openbaar kunnen worden gemaakt. In het tweede geval kan het gaan om de beveiliging van groepen personen in bijvoorbeeld een openbaar gebouw of een openbare ruimte, waarbij het veiligheidsrisico juist door grote aantallen aanwezigen wordt gevormd.¹⁹⁷

5.17 Goed functioneren van overheidsorganen (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, Woo)

Informatie wordt niet openbaar gemaakt indien het belang van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen zwaarder weegt dan het belang bij openbaarmaking.

Artikel 5.1 Uitzonderingen

(...)

2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

(...)

i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.

Het goed functioneren van bestuursorganen is een nieuwe uitzonderingsgrond ten opzichte van de Wob. Onder de Wob kon informatie die het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen zou kunnen schaden niet openbaar worden gemaakt op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, Wob (het voorkomen van onevenredige benadeling). Vanwege de aanscherping van deze uitzonderingsgrond in de Woo (artikel 5.1, vijfde lid, Woo), is voor het goed functioneren van publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen een afzonderlijke uitzonderingsgrond opgenomen in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder i, Woo. De rechtspraak over het goed functioneren van bestuursorganen die is gewezen op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, Wob, is met deze uitzonderingsgrond gecodificeerd.¹⁹⁸ De rechtspraak onder de Wob blijft dus relevant bij de toepassing van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, Woo.

De uitzonderingsgrond kan van toepassing zijn op informatie die betrekking heeft op door een bestuursorgaan gevoerd beraad, voor zover dat niet onder de bescherming valt van de uitzonderingsgrond voor persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad (artikel 5.2 Woo). Dat is bijvoorbeeld het geval als de informatie meer feitelijk van aard is, zoals prognoses of beleidsalternatieven, maar openbaarmaking desalniettemin dusdanig schadelijk kan zijn voor het goed functioneren van de overheid dat het belang van vertrouwelijkheid moet prevaleren boven het belang bij openbaarmaking. Een ander voorbeeld is informatie die bestemd is voor beraad dat niet kwalificeert als intern beraad (als bedoeld in artikel 5.2 Woo), bijvoorbeeld als de overheid in overleg treedt met derden die een eigen belang hebben bij dat beraad.¹⁹⁹

¹⁹⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 48.

¹⁹⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 49.

¹⁹⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 47.

¹⁹⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 48.

Ook kan deze uitzonderingsgrond relevant zijn bij informatie over onderzoek naar integriteitsschendingen.²⁰⁰ Bijvoorbeeld als het gaat om informatie uit gespreksverslagen en verklaringen met betrekking tot binnen of door de overheid uitgevoerde onderzoeken, zoals disciplinaire onderzoeken, integriteitsonderzoeken of onderzoeken naar een bepaalde gebeurtenis (bijvoorbeeld door de rijksrecherche of een rekenkamer). Als dergelijke gespreksverslagen openbaar worden gemaakt, kan dat tot gevolg hebben dat betrokkenen in de toekomst terughoudender worden met het afleggen van verklaringen bij vergelijkbare onderzoeken, zeker als de gesprekken als vertrouwelijk konden worden beschouwd. Dat zal ten koste gaan van de kwaliteit van dergelijke onderzoeken en daarmee van het goed functioneren van de overheid. Het bestuursorgaan zal moeten aantonen dat bij openbaarmaking van de betreffende informatie het goed functioneren van de overheid in het gedrang komt.

In een zaak over een verzoek om openbaarmaking van informatie over (mogelijke) integriteitsschendingen bij een gemeente oordeelde de Afdeling dat het goed functioneren van de overheid niet zonder meer kan worden ingeroepen op alle informatie die verband houdt met vermeende integriteitsschendingen, zeker niet als het onderzoek (bijna) is afgerond. Ongeacht of het onderzoek al dan niet is afgerond, verzet het goed functioneren van de overheid zich wel tegen de openbaarmaking van gespreksverslagen en samenvattingen daarvan bij integriteitsonderzoeken. Daarvoor acht de Afdeling van belang dat goed integriteitsonderzoek (in de toekomst) niet langer kan worden gewaarborgd als gespreksverslagen of samenvattingen daarvan openbaar worden, omdat aannemelijk is dat betrokkenen dan minder bereidwillig zullen zijn vrijuit over hun bevindingen te vertellen.²⁰¹ Het goed functioneren van de overheid verzet zich bijvoorbeeld ook tegen openbaarmaking van een melding van mogelijke bijstandsfraude, omdat openbaarmaking een ongewenste drempel kan opwerpen om in de toekomst meldingen te doen bij de gemeente en de gemeente daardoor signalen vanuit de samenleving zal mislopen.²⁰²

Het bestuursorgaan zal moeten aantonen dat bij openbaarmaking van de informatie het goed functioneren van de overheid in het gedrang komt. De belangenafweging moet op het moment van besluitvorming (ex nunc) worden gemaakt. Tijdsverloop kan daarmee van invloed zijn op de uitkomst van de belangenafweging. In een crisisachtige situatie (als voorbeeld wordt in de wetsgeschiedenis de MH17-ramp genoemd) kan eerder aanleiding zijn de openbaarmaking van documenten te weigeren. Als de betreffende kwestie in rustiger vaarwater is gekomen, kan de afweging zijn dat meer informatie openbaar kan worden gemaakt.²⁰³

De uitzonderingsgrond kan uiteraard niet worden ingeroepen ter verbloeming van misstanden of uit angst voor een verlies van vertrouwen in het bestuursorgaan. Als uit nieuwe feiten of nieuwe afwegingen volgt dat eerder ingezet beleid onjuist is uitgevoerd of op onjuiste aannames is gebaseerd, dient een bestuursorgaan daar op de gebruikelijke manier verantwoording over af te leggen en is een goede en democratische bestuursvoering in beginsel gebaat bij openheid over een dergelijke aangelegenheid.²⁰⁴ Onjuistheid of onvolledigheid van de informatie in een document dat bij een bestuursorgaan berust, vormt op zichzelf ook geen grond voor het niet openbaar maken van dat document. Artikel 2.4, vijfde lid, Woo biedt een bestuursorgaan immers de mogelijkheid om contextinformatie te bieden over de onvolledigheid of onjuistheid van de openbaar gemaakte informatie.

200 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 46-50.

201 ABRvS 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2699, rov. 10.3.

202 ABRvS 25 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3823, rov. 3.

203 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 48. Zie daarover ook ABRvS 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2699, rov. 8.2.

204 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 49.

5.18 Belang van eerste kennisneming door de geadresseerde (artikel 5.1, vierde lid, Woo)

Artikel 5.1, vierde lid, Woo bepaalt dat openbaarmaking tijdelijk achterwege kan blijven als het belang van de geadresseerde van de informatie om als eerste kennis te nemen van de informatie dit kennelijk vereist.

Artikel 5.1 Uitzonderingen

(...)

4. Openbaarmaking kan tijdelijk achterwege blijven, indien het belang van de geadresseerde van de informatie om als eerste kennis te nemen van de informatie dit kennelijk vereist. Het bestuursorgaan doet mededeling aan de verzoeker van de termijn waarbinnen de openbaarmaking alsnog zal geschieden.

(...)

In de praktijk wordt de bepaling zelden toegepast. Een beroep op artikel 5.1, vierde lid, Woo kan in elk geval niet worden gedaan bij de verplichting stukken actief openbaar te maken op grond van artikel 3.3, tweede lid, Woo.²⁰⁵

5.19 Onevenredige benadeling (artikel 5.1, vijfde lid, Woo)

Openbaarmaking van informatie kan achterwege blijven indien openbaarmaking tot onevenredige benadeling leidt.

Artikel 5.1 Uitzonderingen

(...)

5. In uitzonderlijke gevallen kan openbaarmaking van andere informatie dan milieu-informatie voorts achterwege blijven indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt. Het bestuursorgaan baseert een beslissing tot achterwege laten van de openbaarmaking van enige informatie op deze grond ten aanzien van dezelfde informatie niet tevens op een van de in het eerste of tweede lid genoemde gronden.

(...)

De uitzonderingsgrond kan worden ingeroepen in 'uitzonderlijke gevallen'. Daarmee wordt de motiveringsplicht ten aanzien van deze uitzonderingsgrond verzwaard.²⁰⁶ Uit de wetsgeschiedenis volgt dat de uitzonderingsgrond niet subsidiair kan worden aangevoerd bij een afwijzing op basis van één van de uitzonderingsgronden van artikel 5.1, eerste of tweede lid, Woo.²⁰⁷ Dat betekent dat een bestuursorgaan bijvoorbeeld niet én een beroep kan doen op de uitzondering voor bedrijfs- en fabricagegegevens én op het voorkomen van onevenredige benadeling voor datzelfde bedrijf. Indien het beroep op een uitzonderingsgrond van artikel 5.1, eerste of tweede lid, Woo door de rechter

²⁰⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 80.

²⁰⁶ Kamerstukken II, 2013/14, 33 328, nr. 12, p. 30.

²⁰⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 42.

wordt afgewezen, kan de rechter het bestuursorgaan nog wel door middel van een bestuurlijke lus in staat stellen om een nieuwe afweging te baseren op artikel 5.1, vijfde lid, Woo. Erg praktisch is dat natuurlijk niet. Denkbaar is daarom dat in een besluit alvast vooruit wordt gelopen op de toepassing van artikel 5.1, vijfde lid, Woo in het geval het beroep op de andere uitzonderingsgrond zou worden afgewezen. Artikel 5.1, vijfde lid, Woo wordt dan nog niet subsidiair aan de weigering informatie openbaar te maken ten grondslag gelegd, maar het bestuursorgaan geeft wel alvast een doorkijkje ('ten overvloede') naar wat eventueel in een bestuurlijke lus wordt beslist. Dat geeft de rechter ruimte daar toch van af te zien en meteen het beroep op artikel 5.1, vijfde lid, Woo te beoordelen. De verzoeker heeft op die manier eerder een eindoordeel van de rechter.

5.20 Motivering (artikel 5.1, derde lid en artikel 5.3 Woo)

In de Woo zijn twee specifieke motiveringsplichten opgenomen. Artikel 5.1, derde lid, Woo bepaalt dat in het geval een verzoek om informatie wordt afgewezen op grond van artikel 5.1, tweede lid, Woo het besluit een uitdrukkelijke motivering moet bevatten. In artikel 5.3 Woo is bepaald dat indien een afwijzing betrekking heeft op een verzoek om informatie die ouder dan vijf jaar is, een verzwaaarde motiveringsplicht geldt ten aanzien van de relatieve uitzonderingsgronden (artikel 5.1, tweede en vijfde lid, Woo) en de uitzondering voor persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad (artikel 5.2 Woo). In dat geval moet het bestuursorgaan daarop wijzen en uitdrukkelijk motiveren waarom het belang van de betreffende uitzondering(en), ondanks het tijdsverloop, zwaarder weegt (wegen) dan het algemeen belang van openbaarheid.

Artikel 5.1 Uitzonderingen

(...)

3. Indien een verzoek tot openbaarmaking op een van de in het tweede lid genoemde gronden wordt afgewezen, bevat het besluit hiervoor een uitdrukkelijke motivering.

Artikel 5.3 Informatie ouder dan vijf jaar

Bij een verzoek om informatie die ouder is dan vijf jaar motiveert het bestuursorgaan bij een weigering van die informatie waarom de in artikel 5.1, tweede of vijfde lid, of artikel 5.2 bedoelde belangen ondanks het tijdsverloop zwaarder wegen dan het algemeen belang van openbaarheid.

Artikel 5.1, derde lid, Woo is via een amendement in de wet opgenomen.²⁰⁸ Uit de toelichting bij het amendement kan worden afgeleid dat met een 'uitdrukkelijke' motivering niet meer wordt bedoeld dan dat een besluit deugdelijk wordt gemotiveerd.

Bij informatie ouder dan vijf jaar is op grond van artikel 5.3 Woo het uitgangspunt dat de uitzonderingen van artikel 5.1, tweede en vijfde lid, Woo en artikel 5.2 Woo niet meer van toepassing zijn, tenzij het bestuursorgaan kan motiveren dat dit in het voorliggende geval anders is.²⁰⁹ Dit betekent niet dat informatie ouder dan vijf jaar automatisch openbaar moet worden gemaakt als daartoe een verzoek wordt ingediend. Als de uitzonderingsgronden daartoe aanleiding geven, kan een verzoek om dergelijke informatie alsnog worden afgewezen.²¹⁰ Bij een herhaald verzoek om

208 *Kamerstukken II 2015/16*, 33 328, nr. 22.

209 *Kamerstukken II 2013/14*, 33 328, nr. 9, p. 81.

210 *Kamerstukken II 2013/14*, 33 328, nr. 9, p. 50.

informatie, kan het verzoek niet zonder meer met toepassing van artikel 4:6 Awb worden afgewezen, indien de informatie waarop het verzoek ziet ouder is geworden dan vijf jaar. Er zal moeten worden onderzocht of als gevolg van tijdsverloop alsnog informatie openbaar kan worden gemaakt.²¹¹ Voor de absolute uitzonderingen van artikel 5.1, eerste lid, Woo geldt de verzwaarde motiveringsplicht voor oudere informatie niet.

5.21 Bedrijfs- en fabricagegegevens en milieu-informatie (Artikel 5.1, zesde lid, Woo)

De openbaarmaking van bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld (artikel 5.1, eerste lid, onder c, Woo) en tevens milieu-informatie zijn, kan niet zonder meer worden geweigerd.

Artikel 5.1 Uitzonderingen

(...)

6. Het openbaar maken van informatie blijft in afwijking van het eerste lid, onderdeel c, in geval van milieu-informatie eveneens achterwege voor zover daardoor het in het eerste lid, onderdeel c, genoemde belang ernstig geschaad wordt en het algemeen belang van openbaarheid van informatie niet opweegt tegen deze schade.

(...)

Er moet dan een belangenafweging worden gemaakt. Openbaarmaking van dergelijke bedrijfs- en fabricagegegevens blijft achterwege voor zover het in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, Woo genoemde belang ernstig geschaad wordt en het algemeen belang van openbaarheid van de informatie niet opweegt tegen de schade.

5.22 Emissiegegevens (artikel 5.1, zevende lid, Woo)

Emissiegegevens moeten op grond van de Woo altijd openbaar worden gemaakt. Artikel 5.1, eerste en tweede lid, Woo kunnen niet worden toegepast op emissiegegevens.

Artikel 5.1 Uitzonderingen

(...)

7. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu.

Het begrip emissiegegevens moet ruim worden uitgelegd. Het gaat niet alleen om gegevens die de daadwerkelijke uitstoot betreffen, maar ook om de gegevens over de invloeden van die emissies op het milieu en de gegevens die het publiek in staat stellen te controleren of de beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies door het bestuursorgaan juist is, zoals bijvoorbeeld locatiegegevens.²¹²

²¹¹ Vgl. ABRvS 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:950, rov. 11.2-11.4.

²¹² ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:153, rov. 6.3 en rov. 7.4.

5.23 Persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad (artikel 5.2 Woo)

Artikel 5.2, eerste lid, Woo neemt tot uitgangspunt dat geen informatie wordt verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen opgesteld ten behoeve van intern beraad.

Artikel 5.2 Persoonlijke beleidsopvattingen

1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter. (...)

4. In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.

Documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad zijn onder meer: nota's van ambtenaren, interne correspondentie, concepten van stukken, notulen, samenvattingen en conclusies van interne besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies. Het interne karakter van een stuk wordt bepaald door het oogmerk waarmee dit is opgesteld. Degene die het document heeft opgesteld moet de bedoeling hebben gehad dat dit zou dienen voor hemzelf of voor het gebruik door anderen binnen de overheid.²¹³

Onder intern beraad wordt verstaan: het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid.²¹⁴ Overleg met externe derden kan ook tot het intern beraad worden gerekend, mits zij geen eigen belang hebben. Hebben de derden wel een eigen belang bij de aangelegenheid, dan komt aan het beraad het karakter van intern beraad te ontvallen.²¹⁵

Persoonlijke beleidsopvattingen zijn: ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad. Ook bestuurders kunnen deelnemen aan intern beraad en daarin persoonlijke beleidsopvattingen naar voren brengen. Feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter zijn geen persoonlijke beleidsopvattingen. De meer objectieve elementen in een document opgesteld ten behoeve van intern beraad moeten dus worden onderscheiden van de persoonlijke beleidsopvattingen. Zo gaat het bij beleidsalternatieven om objectieve effecten of gevolgen van een beleidsalternatief, niet om de weging ervan, die wel als een persoonlijke beleidsopvatting wordt aangemerkt.²¹⁶

Een bestuursorgaan dient per zelfstandig onderdeel van een document voor intern beraad met

²¹³ Zie bijvoorbeeld ABRvS 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2610, rov. 10.2.

²¹⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 49.

²¹⁵ Zie bijvoorbeeld ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3497, rov. 7.2; en ABRvS 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2610, rov. 10.2.

²¹⁶ *Kamerstukken II* 2015/16, 33 328, nr. 20, p. 5.

informatie over een bepaalde aangelegenheid, zoals per alinea, te bezien of dat zelfstandige onderdeel persoonlijke beleidsopvattingen bevat en, wanneer in die opvattingen informatie van bijvoorbeeld feitelijke aard is opgenomen, of de persoonlijke beleidsopvattingen zodanig met deze feitelijke gegevens zijn verweven dat deze niet zijn te scheiden. In geval van verwevenheid mag in beginsel het betrokken onderdeel van het document geheel worden geweigerd op grond van artikel 5.2, eerste lid, Woo. Een bestuursorgaan hoeft niet binnen een zelfstandig onderdeel van een document per zin of zinsdeel te bepalen of verwevenheid een weigering kan rechtvaardigen.²¹⁷ Voor zover in documenten voor intern beraad sprake is van feitelijke gegevens waarvan verstrekking niet vanwege verwevenheid kan worden geweigerd, maar die feitelijke gegevens uitsluitend bestaan uit informatie die uit anderen hoofde reeds openbaar is, hoeven deze gegevens niet te worden verstrekt. Op informatie die reeds van overheidswege openbaar is gemaakt is de Woo niet van toepassing.²¹⁸ Als het gaat om milieu-informatie moet het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen worden afgewogen tegen het belang van openbaarmaking (artikel 5.2, vierde lid, Woo).

Verdieping

Concepten van ambtelijke documenten zullen vaak documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad zijn. De openbaarmaking ervan kan niet zonder meer worden geweigerd. Het hangt af van de inhoud van de concepten of (gedeeltelijke) openbaarmaking aan de orde is. Indien de definitieve versie van het concept openbaar is, kan de openbaarmaking van het concept worden geweigerd voor zover de inhoud van de definitieve versie en het concept met elkaar overeenkomen. De informatie is dan immers al openbaar en daarop is de Woo niet van toepassing.²¹⁹ Voor zover het concept afwijkt van het definitieve document, moet een nadere beoordeling plaatsvinden. Bestaan de afwijkingen uit persoonlijke beleidsopvattingen, dan kan de openbaarmaking ervan worden geweigerd op grond van artikel 5.2, eerste lid, Woo. Is geen sprake van persoonlijke beleidsopvattingen, dan is nog de vraag of één van de uitzonderingsgronden van artikel 5.1 Woo van toepassing is. Is ook dat niet het geval, dan zal het concept (gedeeltelijk) openbaar moeten worden gemaakt.

Artikel 5.2, tweede lid, Woo biedt een grondslag om persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm openbaar te maken of, indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, in wel tot personen herleidbare vorm. Bestuursorganen kunnen dat doen 'met het oog op een goede en democratische bestuursvoering'. Met de term bestuursvoering wordt bedoeld op het 'bestuur' als te onderscheiden van wetgeving en rechtspraak. Het gaat om datgene wat bestuursorganen zoal doen.²²⁰

Artikel 5.2 Persoonlijke beleidsopvattingen

(...)

2. Het bestuursorgaan kan over persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.

(...)

217 Zie bijvoorbeeld ABRvS 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2610, rov. 10.6.

218 Zie bijvoorbeeld ABRvS 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3975, rov. 6.1.

219 Vgl. ABRvS 1 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN5701, rov. 2.6.2.

220 Kamerstukken I 2020/21, 33 328, nr. Q, p. 12.

Het is de bedoeling van de wetgever dat vaker van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt dan onder de Wob gebruikelijk was. Als voorbeeld wordt daarbij genoemd de uitspraak van de Afdeling van 24 februari 2021.²²¹ Daar oordeelde de Afdeling dat een door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat genomen besluit geen stand kon houden, omdat onvoldoende was gemotiveerd waarom geen toepassing was gegeven aan artikel 11, tweede lid, Wob. De Afdeling betrok bij haar oordeel dat de ouderdom van de documenten niet in de afweging was betrokken en dat het argument dat het onderwerp gevoelig en actueel was, onvoldoende draagkrachtig was.²²²

Aanbeveling

In beleid zou kunnen worden vastgelegd in welke gevallen gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid om persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm openbaar te maken of, indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, in wel tot personen herleidbare vorm.

Op het uitgangspunt dat geen informatie wordt verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen opgenomen in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt in artikel 5.2, derde lid, Woo een uitzondering gemaakt. Persoonlijke beleidsopvattingen opgenomen in documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming door, onder meer, het college van burgemeester en wethouders, een burgemeester of een wethouder moet in niet tot personen herleidbare vorm openbaar worden gemaakt, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.

Artikel 5.2 Persoonlijke beleidsopvattingen

(...)

3. Onverminderd het eerste en tweede lid wordt uit documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming door een minister, een commissaris van de Koning, Gedeputeerde Staten, een gedeputeerde, het college van burgemeester en wethouders, een burgemeester en een wethouder, informatie verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.

(...)

Het begrip formele bestuurlijke besluitvorming is nieuw en is door de wetgever niet nader gedefinieerd. Toekomstige rechtspraak zal moeten verduidelijken om welk type documenten het precies gaat.²²³ Uit de wetsgeschiedenis volgt wel dat het begrip betrekking heeft op alle besluiten die de betrokken bestuursorganen en bestuurders nemen die verband houden met hun publieke taak, zowel in de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering als de evaluatie van beleid.²²⁴ De term duidt dus niet op het besluitbegrip uit artikel 1:3 Awb. Dat verklaart ook de toepasselijkheid van de bepaling op onder andere wethouders, aangezien zij geen bestuursorganen zijn die uit eigen naam

221 ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:399, rov. 8.6.

222 *Kamerstukken I 2020/21*, 33 328, nr. Q, p. 11.

223 Op 9 juli 2025 heeft de staatsraad advocaat-generaal Wattel op verzoek van de Afdeling een conclusie uitgebracht over de betekenis van artikel 5.2, derde lid, Woo. Bij publicatie van deze handreiking moet de Afdeling nog eindspraak doen in de zaak waarin de conclusie werd gevraagd.

224 *Kamerstukken II 2020/21*, 35 112, nr. 27, p. 2.

Awb-besluiten nemen.²²⁵ Van een formeel bestuurlijk besluit is sprake als een in artikel 5.2, derde lid, Woo genoemd bestuursorgaan of ambtsdrager beslist op een voorgelegde keuze die verband houdt met de publieke taak.²²⁶ Het gaat dus om de documenten 'in de tas van de bestuurders' op het moment dat een 'besluit' moet worden genomen. Aangenomen wordt dat ook de in mandaat namens genoemde bestuursorganen genomen besluiten onder artikel 5.2, derde lid, Woo vallen.²²⁷

Van het openbaar maken van persoonlijke beleidsopvattingen in documenten opgesteld voor formele bestuurlijke besluitvorming, kan worden afgezien als het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad. Wanneer sprake is van onevenredige schade is niet nader gedefinieerd. In voorkomend geval zal dit moeten worden toegelicht en onderbouwd. Artikel 5.2, derde lid, Woo laat de uitzonderingen van artikel 5.1 Woo onverlet. Dit betekent dat in voorkomend geval van openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen kan worden afgezien vanwege één van de in artikel 5.1 Woo genoemde belangen. Van openbaarmaking wordt dan niet afgezien, omdat sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen, maar omdat aan openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen één van de in artikel 5.1, eerste lid, Woo genoemde absolute uitzonderingsgronden in de weg staat of omdat door openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen één van de in artikel 5.1, tweede lid, Woo genoemde belangen te zeer zou worden geschaad.

Aanbevelingen

- Houd bij het opstellen van documenten die aan het college, de burgemeester of een wethouder worden voorgelegd ter voorbereiding van een te nemen besluit er rekening mee dat de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen in beginsel openbaar zullen worden gemaakt.
- Dat betekent uitdrukkelijk niet dat bepaalde onderwerpen of gevoeligheden uit de weg moeten worden gegaan of niet langer op schrift zouden moeten worden gesteld. Het gaat er slechts om dat in eventueel gehanteerde formats en in de formulering er rekening mee kan worden gehouden.

5.24 Formatie (artikel 5.4 Woo)

Artikel 5.4 Woo regelt dat gedurende de formatie de informatie die berust bij de formateur of de informateur, dan wel informatie die door een bestuursorgaan aan de formateur of de informateur is gezonden, gedurende de formatie niet openbaar is.

Artikel 5.4 Formatie

In afwijking van de artikelen 5.1 en 5.2 is informatie die berust bij de formateur of de informateur, dan wel informatie die door een bestuursorgaan aan de formateur of de informateur is gezonden niet openbaar totdat de formatie is afgerond.

225 *Kamerstukken I 2020/21, 33 328, nr. Q, p. 13.*

226 *Kamerstukken I 2020/21, 33 328, nr. Q, p. 13.*

227 *Kamerstukken I 2020/21, 33 328, nr. Q, p. 13 en 14.*

De ratio van de bepaling is dat vertrouwelijke onderhandelingen gedurende de formatie moeten worden beschermd.²²⁸ Zodra de formatie is afgerond, vallen de ten behoeve van de formatie opgestelde documenten, voor zover ze onder een bestuursorgaan berusten, weer 'gewoon' onder de Woo en zal met toepassing van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo moeten worden beoordeeld in hoeverre de documenten openbaar kunnen worden gemaakt. Voorstelbaar is dat vanwege de noodzaak om ook in de toekomst vertrouwelijke onderhandelingen te kunnen voeren op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder i, Woo de openbaarmaking van bepaalde documenten wordt geweigerd.²²⁹

5.25 Ondersteuning gemeenteraadsleden door de griffie (artikel 5.4a Woo)

Artikel 5.4a, eerste lid, Woo bevat een expliciete uitzondering voor informatie betreffende de ondersteuning van individuele leden van de gemeenteraad door ambtenaren werkzaam bij de griffie. Die informatie is niet openbaar.

Artikel 5.4a Ondersteuning Kamerleden, statenleden en raadsleden

*1. In afwijking van de artikelen 5.1 en 5.2 is niet openbaar de ondersteuning van individuele leden van de Eerste of Tweede kamer der Staten-Generaal, provinciale staten of de gemeenteraad door ambtenaren werkzaam bij de Eerste Kamer of de Tweede Kamer, de griffie van provinciale staten of de griffie van de gemeenteraad.
2. In afwijking van artikel 5.2, eerste lid, wordt met betrekking tot informatie die aan individuele Kamerleden wordt verstrekt onder persoonlijke beleidsopvattingen verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad.*

Een voorbeeld daarvan is de bijstand van de griffie bij het opstellen van initiatiefwetsvoorstellen, amendementen en procedurele adviezen.²³⁰ De geleverde bijstand valt dus wel onder de reikwijdte van de Woo, maar de openbaarmaking ervan kan worden geweigerd.²³¹ De in artikel 5.4a, tweede lid, Woo opgenomen uitzondering als gevolg waarvan informatie die aan Kamerleden wordt verstrekt niet openbaar wordt gemaakt, ongeacht de inhoud ervan, geldt niet voor gemeenteraadsleden.

5.26 Informatie die de verzoeker betreft (artikel 5.5 Woo)

In artikel 5.5, eerste lid, Woo is bepaald dat een bestuursorgaan iedere persoon of rechtspersoon op diens verzoek de op de verzoeker betrekking hebbende in documenten neergelegde informatie verstrekt, tenzij één van de uitzonderingen van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo aan verstrekking aan de verzoeker in de weg staat.

Artikel 5.5 Verstrekking van informatie die de verzoeker betreft

1. Onverminderd het elders bij wet bepaalde, verstrekt een bestuursorgaan iedere natuurlijke of rechtspersoon op diens verzoek de op de verzoeker betrekking hebbende in documenten neergelegde informatie, tenzij een in artikel 5.1, eerste lid, onderdelen a, b en c, alsmede d en e, voor zover betrekking hebbend op derden, genoemd belang

²²⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 51.

²²⁹ ABRvS 6 mei 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8873, rov. 2.4.1.

²³⁰ Kamerstukken II 2015/16, 33 328, nr. 27, p. 5.

²³¹ Vgl. ook ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:556, rov. 7-7.2 en rov. 10.

aan de orde is of een in artikel 5.1, tweede of vijfde lid, of artikel 5.2 genoemd belang zwaarder weegt dan het belang van de verzoeker bij toegang tot op hem betrekking hebbende informatie. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de aangelegenheid of het daarop betrekking hebbende document, waarover hij informatie wenst te ontvangen. (...)

Artikel 5.5 Woo is van toepassing op informatie die (rechtstreeks) betrekking heeft op de natuurlijke persoon of rechtspersoon die erom verzoekt. Een verzoeker die op grond van artikel 5.5 Woo de hem betreffende informatie wenst te ontvangen, moet bij zijn verzoek de aangelegenheid of het document vermelden dat hij wil ontvangen (artikel 5.5, eerste lid, laatste volzin, Woo). Een verzoeker kan een (bestuursorgaan van de) gemeente dus niet verzoeken om alle op hem betrekking hebbende informatie.²³² Een verzoek op grond van deze bepaling kan bijvoorbeeld zien op (de rechtstreeks op de verzoeker betrekking hebbende) informatie uit een dossier dat het bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taak over de verzoeker heeft aangelegd of om een dossier over een aangelegenheid waarbij de verzoeker betrokken is (geweest).²³³

Artikel 5.5 Woo is bedoeld als vangnet in het geval het recht dat eenieder heeft om op hem betrekking hebbende informatie te kennen niet optimaal is geregeld.²³⁴ Over het toepassingsbereik van artikel 5.5 Woo is in de parlementaire geschiedenis benadrukt dat het niet bedoeld is voor toegang tot informatie waarbij de verzoeker een zeker belang heeft.²³⁵ Daarvoor bestaan andere bepalingen, zoals artikel 7:4 Awb dat het recht op inzage biedt in de op een zaak betrekking hebbende stukken voorafgaand aan een hoorzitting.

Indien er al een andere, specifieke regeling is die in de toegang tot de op de verzoeker betrekking hebbende informatie voorziet, heeft die voorrang. Dat volgt uit het gebruik van de term “onverminderd het elders bij wet bepaalde”. Dat is bijvoorbeeld het geval bij artikel 15 AVG, de Wpg, de Wjsg en de Aw 1995, evenals bij artikel 67 Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR).²³⁶ Een regeling waarin de openbaarmaking van informatie uitputtend is geregeld, en die dus is opgenomen in de bijlage bij artikel 8.8 Woo (zie paragraaf 1.3), staat alleen aan toepassing van artikel 5.5 Woo in de weg als in die regeling ook de individuele verstrekking uitputtend is geregeld. Een regeling die uitsluitend de openbaarmaking van informatie (en dus niet de individuele verstrekking) uitputtend regelt, staat aan de toepassing van artikel 5.5 Woo niet in de weg.²³⁷

De op grond van artikel 5.5 Woo gevraagde informatie wordt verstrekt, tenzij een van de uitzonderingsgronden van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo niet alleen aan openbaarmaking, maar ook aan verstrekking aan de verzoeker in de weg staat. De in de artikelen 5.1 en 5.2 Woo genoemde belangen worden bij toepassing van artikel 5.5 Woo anders gewogen dan bij een verzoek om openbaarmaking van informatie voor eenieder. Verstrekking kan alleen achterwege blijven indien de in de artikelen 5.1 en 5.2 Woo genoemde belangen zwaarder wegen dan het belang van de verzoeker bij toegang tot de op hem betrekking hebbende informatie. Logischerwijs kan de verstrekking ook niet worden geweigerd met een beroep op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de verzoeker zelf.²³⁸ Wel is het mogelijk dat verstrekking achterwege blijft wegens de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van derden. Daarvan kan sprake zijn als de informatie over de verzoeker

²³² Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 51-52.

²³³ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 82

²³⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 51-52.

²³⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 51.

²³⁶ In ABRvS 4 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4984 heeft de Afdeling geoordeeld dat artikel 67 AWR, anders dan de parlementaire geschiedenis bij de Woo impliceert (rov. 3.4-3.5), de individuele verstrekking van fiscale informatie uitputtend regelt (rov. 3.3).

²³⁷ Zie ook ABRvS 4 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4984, rov. 3.3.

²³⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 51.

onlosmakelijk is verweven met informatie over (een) ander(e) natuurlijk(e) perso(o)n(en) of rechtspersoon.²³⁹

Verdieping

Het inzagerecht van artikel 15 AVG bevat een bijzondere individuele verstrekkingregeling die voorgaat op artikel 5.5 Woo. Bij de totstandkoming van de Woo heeft de wetgever aangegeven dat met betrekking tot de (verwerking van de) eigen persoonsgegevens een verzoeker nooit zal toekomen aan een verzoek op grond van artikel 5.5 Woo.²⁴⁰ Tegelijkertijd heeft de wetgever ook genoemd dat artikel 5.5 Woo verder strekt dan het inzagerecht van artikel 15 AVG, onder meer omdat het verzoek betrekking kan hebben op “andere gegevens dan persoonsgegevens”.²⁴¹ Dat roept de vraag op hoe moet worden omgegaan met verzoeken van natuurlijke personen om de eigen gegevens op grond van artikel 5.5 Woo. Bestaat dan ruimte voor toepassing van artikel 5.5 Woo of moet dat verzoek worden afgewezen, omdat artikel 15 AVG de gevraagde verstrekking al uitputtend regelt? In algemene zin is – gelet op het ruime persoonsgegevensbegrip – lastig voorstelbaar welke “op de verzoeker betrekking hebbende informatie” resteert als voor inzage in persoonsgegevens het inzagerecht van artikel 15 AVG de aangewezen route is.

De wetgever geeft als voorbeeld dat artikel 5.5 Woo ook ziet op een dossier dat over een verzoeker is aangelegd of over een aangelegenheid waarbij de verzoeker betrokken is, maar benadrukt daarbij eveneens dat de verzoeker dan op grond van artikel 5.5 Woo alleen de informatie kan ontvangen die uitsluitend (rechtstreeks) betrekking heeft op de verzoeker.²⁴² Dergelijke informatie zal al snel ook als persoonsgegeven kwalificeren. De verwachting is dat rechtspraak over de toepassing van artikel 5.5 Woo hier meer duidelijkheid over zal bieden.²⁴³

Artikel 5.5 Woo strekt in ieder geval wel verder dan artikel 15 AVG als het gaat om verzoeken van rechtspersonen en verzoeken ten aanzien van overleden personen (de AVG is alleen van toepassing op levende natuurlijke personen).

Op grond van artikel 5.5, tweede lid, Woo kan een echtgenoot, geregistreerd partner, ouder of kind van een overledene om verstrekking van informatie over die overledene verzoeken.

Artikel 5.5 Verstrekking van informatie die de verzoeker betreft

(...)

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op een verzoek met betrekking tot gegevens ten aanzien van een overleden echtgenoot, geregistreerd partner, kind of ouder van de verzoeker, tenzij een schriftelijke wilsverklaring van de overledene aan de verstrekking in de weg staat.

(...)

²³⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 82.

²⁴⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 52.

²⁴¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 82.

²⁴² Bijlage bij Kamerstukken I 2021/22, 33 328, nr. AB, p. 106.

²⁴³ Zie voor een eerste uitspraak Rb. Amsterdam 24 mei 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:3112, waarin de rechtbank oordeelde dat met de AVG de individuele informatieverstrekking uitputtend geregeld is en artikel 5.5 Woo geen toepassing vindt (rov. 9.2).

Artikel 5.5, tweede lid, Woo maakt het mogelijk om informatie over een overleden echtgenoot, partner, kind of ouder aan een verzoeker te verstrekken. Deze mogelijkheid kan in het bijzonder uitkomst bieden in het geval een bestuursorgaan geïnformeerd is over de (mogelijke) toedracht van het overlijden, maar de nabestaanden daarvan zelf niet op de hoogte zijn. Indien er een schriftelijke wilsverklaring is van de overledene waarin wordt verklaard dat bepaalde informatie niet aan (sommige) nabestaanden mag worden verstrekt, moet overeenkomstig die wilsverklaring op het verzoek worden beslist. De aanspraak van nabestaanden op de verstrekking van de informatie kan niet worden weerlegd met een verklaring van een derde over de wil van de overledene.²⁴⁴

De identiteit van de verzoeker moet op deugdelijke wijze worden vastgesteld (artikel 5.5, derde lid, Woo).

Artikel 5.5 Verstrekking van informatie die de verzoeker betreft

(...)

3. Het bestuursorgaan draagt zorg voor een deugdelijke vaststelling van de identiteit van de verzoeker.

(...)

Uit de wet of de toelichting volgt verder niet hoe de identiteit van een verzoeker deugdelijk kan worden vastgesteld.

Aanbeveling

De Autoriteit Persoonsgegevens informeert op haar website over de wijze waarop iemands identiteit kan worden vastgesteld bij een inzageverzoek op grond van artikel 15 AVG. De daar voorgeschreven werkwijze kan ook worden gehanteerd bij een verzoek op grond van artikel 5.5 Woo.²⁴⁵

Aan de verstrekking van informatie op grond van artikel 5.5 Woo kunnen door het bestuursorgaan voorwaarden worden verbonden

Artikel 5.5 Verstrekking van informatie die de verzoeker betreft

(...)

4. Het bestuursorgaan kan aan de verstrekking voorwaarden verbinden ter bescherming van een van de belangen, genoemd in de artikelen 5.1 en 5.2, tenzij de gevraagde informatie met toepassing van de artikelen 5.1 en 5.2 openbaar voor eenieder zou zijn.

²⁴⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 82.

²⁴⁵ Zie <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/identificatie/paspoort-en-identiteitskaart/kopie-van-uw-id-bewijs-wat-kunt-u-doen#kopie-id-bij-inzageverzoek> over het vaststellen van de identiteit van de verzoeker bij inzageverzoeken; zie over het vaststellen van iemands identiteit in het algemeen <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/identificatie/paspoort-en-identiteitskaart/voor-organisaties-regels-voor-vaststellen-identiteit#:~:text=Wilt%20of%20moet%20u%20als,h%20identiteitsbewijs%20van%20deze%20persoon.>

De voorwaarden moeten strekken ter bescherming van een van de belangen genoemd in de artikelen 5.1 en 5.2 Woo. Hieruit volgt dat er geen voorwaarden aan de verstrekking kunnen worden verbonden indien de informatie op grond van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo openbaar zou zijn voor eenieder. De voorwaarden kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de mate waarin de verstrekte informatie met anderen mag worden gedeeld.²⁴⁶ De Woo biedt ook ruimte de voorwaarden slechts voor een bepaalde periode op te leggen. Zowel tegen de weigering van de verstrekking van de informatie als tegen een opgelegde voorwaarde staat bezwaar en beroep open.²⁴⁷

5.27 Verstrekking van niet-openbare informatie wegens klemmende redenen (artikel 5.6 Woo)

Er kunnen klemmende redenen zijn om informatie aan een verzoeker te verstrekken, ondanks dat deze informatie op grond van een of meer van de belangen genoemd in de artikelen 5.1 en 5.2 Woo niet openbaar kan worden gemaakt.

Artikel 5.6 Verstrekking van niet-openbare informatie wegens klemmende redenen
*1. Het bestuursorgaan kan, in geval informatie ingevolge de artikelen 5.1 en 5.2 niet openbaar gemaakt kan worden, besluiten de informatie uitsluitend aan de verzoeker te verstrekken, indien er klemmende redenen zijn om de verzoeker niettegenstaande de toepasselijke uitzonderingsgrond of -gronden de gevraagde informatie niet te onthouden.
(...)*

Artikel 5.6 Woo verschilt van artikel 5.5 Woo in die zin dat artikel 5.6 Woo ook van toepassing is op informatie die geen betrekking heeft op de verzoeker. Daarnaast bevat artikel 5.6 Woo een discretionaire bevoegdheid ("het bestuursorgaan *kan* besluiten de informatie te verstrekken"), terwijl artikel 5.5 Woo een gebonden bevoegdheid inhoudt ("het bestuursorgaan verstrekt de informatie indien").

Om te voorkomen dat het systeem van de uitzonderingen wordt uitgehold, zal er niet snel tot verstrekking op grond van artikel 5.6 Woo moeten worden overgegaan.²⁴⁸ Wat moet onder klemmende redenen worden verstaan? Volgens de toelichting kan slechts om zwaarwegende redenen tot verstrekking van de gegevens worden overgegaan.²⁴⁹ De in artikel 5.6 Woo neergelegde bevoegdheid van het bestuursorgaan moet daarom restrictief worden toegepast. Het zal in de praktijk om onvoorziene, uitzonderlijke gevallen gaan. Als voorbeeld kan worden genoemd bij de arbeidsinspectie berustende informatie over de aanwezigheid van schadelijke stoffen bij een bedrijf. Deze informatie zou (mogelijk) niet voor eenieder openbaar kunnen worden gemaakt, omdat het om vertrouwelijk verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens gaat. Het feit dat een werknemer als gevolg van deze gevaarlijke stoffen een dodelijke ziekte heeft opgelopen, maar dit zonder de betreffende (vertrouwelijke) bedrijfs- en fabricagegegevens niet kan aantonen, zou een klemmende reden kunnen zijn om de informatie te verstrekken.²⁵⁰

Wordt om informatie verzocht die wordt bestreken door een in de bijlage bij artikel 8.8 Woo genoemde bijzondere regeling, dan staat dat op zichzelf niet in de weg aan toepassing van artikel 5.6

²⁴⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 82-83.

²⁴⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 52.

²⁴⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 41.

²⁴⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 83.

²⁵⁰ Zie bijvoorbeeld ABRvS 21 december 1982, ECLI:NL:RVS:1982:AM7860.

Woo. De betreffende regelingen zelf kunnen er wel toe strekken dat geen toepassing kan worden gegeven aan artikel 5.6 Woo.²⁵¹

Artikel 5.6 Woo laat, gelet op het tweede lid, bijzondere geheimhoudingsplichten onverlet.

Artikel 5.6 Verstrekking van niet-openbare informatie wegens klemmende redenen
(...)
2. Het eerste lid vindt slechts toepassing voor zover dit niet in strijd is met een toepasselijke geheimhoudingsplicht.
(...)

Dit betekent dat bijvoorbeeld het medisch beroepsgeheim van verzekeringsartsen en de geheimhoudingsplicht van vertrouwensinspecteurs van de inspectie van het onderwijs onverminderd van toepassing zijn en aan de verstrekking wegens klemmende reden in de weg staan.

Ook aan de verstrekking van informatie wegens klemmende redenen kunnen bestuursorganen voorwaarden verbinden ter bescherming van een van de in de artikelen 5.1 en 5.2 Woo genoemde belangen.

Artikel 5.6 Verstrekking van niet-openbare informatie wegens klemmende redenen
(...)
3. Het bestuursorgaan kan aan de verstrekking voorwaarden verbinden ter bescherming van een van de belangen, genoemd in de artikelen 5.1 en 5.2.

De voorwaarden zullen veelal een (gedeeltelijke) geheimhouding betreffen.

5.28 Toegang tot niet-openbare informatie ten behoeve van onderzoek (artikel 5.7 Woo)

De Woo heeft een apart regime voor toegang tot informatie ten behoeve van onderzoek. Artikel 5.7 Woo regelt dat onderzoekers toegang kan worden geboden tot informatie, zonder dat daarbij vooraf hoeft vast te staan dat de betreffende informatie op grond van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo openbaar kan worden gemaakt. Aan het verlenen van deze toegang wordt de voorwaarde verbonden dat de verkregen informatie niet wordt verspreid zonder dat het bestuursorgaan bij besluit heeft bepaald dat de informatie met toepassing van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo openbaar wordt gemaakt. Artikel 5.7 Woo faciliteert daarmee volgens de wetgever een staande praktijk en beoogt geen nieuwe rechten in het leven te roepen.²⁵²

Artikel 5.7. Toegang tot niet-openbare informatie ten behoeve van onderzoek
1. Een bestuursorgaan kan ten behoeve van historisch, statistisch, wetenschappelijk of journalistiek onderzoek toegang bieden tot informatie:

251 *Kamerstukken II 2019/20*, 35 112, nr. 9, p. 10.

252 *Kamerstukken II 2013/14*, 33 328, nr. 9, p. 84.

*a. die ingevolge de artikelen 5.1 en 5.2 niet openbaar gemaakt kan worden; of
b. waarvan de vaststelling of deze informatie ingevolge de artikelen 5.1 en 5.2 openbaar gemaakt kan worden een onevenredige inspanning vergt.
(...).*

Bestuursorganen kunnen degenen die daarom verzoeken ten behoeve van historisch, statistisch, wetenschappelijk of journalistiek onderzoek toegang tot informatie verschaffen. Dat kan ook als de betreffende informatie gelet op de in de artikelen 5.1 en 5.2 Woo genoemde belangen niet openbaar kan worden gemaakt of als het een te grote inspanning vergt om te beoordelen of de informatie gelet op die artikelen openbaar kan worden gemaakt. De toegang zou bijvoorbeeld kunnen worden verschaft door de betreffende onderzoeker toe te laten tot de gemeentearchieven. Het is vervolgens aan de verzoeker zelf om de gewenste informatie te verzamelen. Artikel 5.7 Woo waarborgt hiermee dat onderzoekers zo onbelemmerd mogelijke toegang hebben tot informatiebronnen.

Artikel 5.7 Woo betreft een bevoegdheid van het bestuursorgaan en geen verplichting. Niet iedere persoon die stelt onderzoek te doen, hoeft tot de archieven te worden toegelaten. Ook kan het bestuursorgaan van oordeel zijn dat de te onderzoeken informatie zich niet voor toepassing van artikel 5.7 Woo leent of dat de vertrouwelijkheid onvoldoende kan worden gewaarborgd. Van dit laatste kan sprake zijn als er onvoldoende capaciteit is om een goede uitvoering van artikel 5.7 Woo te waarborgen. Het bestuursorgaan heeft de vrijheid om beleid te ontwikkelen waarin wordt vastgelegd hoe er met toegang tot informatie in het kader van onderzoek wordt omgegaan.²⁵³

Net als bij de artikelen 5.5 en 5.6 Woo kunnen er aan het verschaffen van toegang tot informatie voorwaarden worden verbonden (artikel 5.7, tweede lid, Woo). Het bestuursorgaan moet aan de verlening van toegang in elk geval de voorwaarde verbinden dat de informatie die is verzameld niet verder wordt verspreid zonder dat door het bestuursorgaan is besloten dat de informatie openbaar wordt gemaakt (artikel 5.7, derde lid, Woo).

Artikel 5.7. Toegang tot niet-openbare informatie ten behoeve van onderzoek
(...)

2. Het bestuursorgaan kan aan het verlenen van toegang voorwaarden verbinden.

3. De toegang tot informatie overeenkomstig het eerste lid wordt in ieder geval verleend onder de voorwaarde dat degene aan wie toegang wordt verleend, de verkregen informatie niet verder verspreidt zonder voorafgaand besluit van het bestuursorgaan waarin de informatie met toepassing van de artikelen 5.1 en 5.2 openbaar gemaakt wordt.

Gelet op deze aan de verspreiding verbonden voorwaarde, zal de onderzoeker in het kader van de verslaglegging in overleg moeten treden met het bestuursorgaan dat hem de toegang tot de informatie verschaft.²⁵⁴ Dit sluit aan bij de praktijk vóór inwerkingtreding van artikel 5.7 Woo, waarin onderzoekers werd gevraagd een geheimhoudingsverklaring te tekenen of waarbij er uit hoofde van een tijdelijke ambtelijke benoeming een geheimhoudingsplicht op hen rustte, waarna vervolgens overleg plaatsvond over de vraag of bepaalde informatie al dan niet vertrouwelijk moet blijven.

Bij toepassing van artikel 5.7 Woo hoeft dus niet voorafgaand aan het onderzoek beslist te worden of de informatie openbaar kan worden gemaakt. De toetsing aan de artikelen 5.1 en 5.2 Woo kan beperkt

²⁵³ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 84-85.

²⁵⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 83.

blijven tot de te publiceren informatie.²⁵⁵ Hiermee wordt bedoeld dat alleen ten aanzien van de informatie die de onderzoeker daadwerkelijk voor de verslaglegging van het onderzoek wil gebruiken, wordt beslist over de openbaarmaking. De onderzoeker moet dus voor de verslaglegging aangeven welke informatie hij daadwerkelijk aan zijn onderzoeksresultaten ten grondslag wil leggen. Het bestuursorgaan neemt vervolgens ten aanzien van die informatie een regulier besluit op een verzoek om openbaarmaking. Voor zover dat verzoek om openbaarmaking wordt toegewezen, moet het bestuursorgaan deze informatie zelf ook actief openbaar maken op grond van artikel 3.3, tweede lid, aanhef en onder i, Woo.²⁵⁶ Informatie die niet openbaar kan worden gemaakt, gelet op de belangen genoemd in de artikelen 5.1 en 5.2 Woo, mag de onderzoeker op grond van artikel 5.7, derde lid, Woo niet verder verspreiden en dus ook niet in de verslaglegging opnemen. Dit betekent in de praktijk dat de onderzoeker bij de verslaglegging van het onderzoek rekening moet houden met het door het bestuursorgaan genomen besluit.

In de toelichting op de Woo wordt uitgelegd dat het voorgaande niet in strijd is met de in artikel 7 Grondwet opgenomen vrijheid van drukpers en vrijheid van meningsuiting.²⁵⁷ Dit grondrecht kent de beperking "behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet", waar de Woo ook onder valt. Een bestuursorgaan mag voorafgaand aan de publicatie niet oordelen over de verwerking van de resultaten van het onderzoek en de daaraan verbonden conclusies. Artikel 5.7 Woo beperkt de interventie van het bestuursorgaan tot de vraag of de informatie die een onderzoeker wil gebruiken op grond van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo openbaar is. Is dat niet het geval dan verbiedt de Woo om de informatie te gebruiken. Van een inhoudelijke inmenging is daarbij geen sprake. Ook artikel 5.7 Woo kan betrekking hebben op informatie die valt onder een in de bijlage bij artikel 8.8 Woo genoemde bijzondere regeling (zie hoofdstuk 1). Die regelingen zelf kunnen echter in de weg staan aan toepassing van artikel 5.7 Woo.²⁵⁸

Het ACOI heeft een werkwijzer gepubliceerd voor de omgang met artikel 5.7 Woo.²⁵⁹ Bij de werkwijzer is ook een modelgeheimhoudingsovereenkomst opgenomen.

Aanbeveling

Er kan beleid worden ontwikkeld waarin wordt vastgelegd hoe er in de praktijk met verzoeken om informatie ten behoeve van onderzoek wordt omgegaan.

5.29 Overtreding van de voorwaarden (artikel 8.1 Woo)

Overtreding van de voorwaarden die aan de toegang tot of verstrekking van de informatie aan een of enkele personen zijn opgelegd (op grond van artikel 5.5, 5.6 of 5.7 Woo), wordt in artikel 8.1 Woo strafbaar gesteld. De overtreder riskeert een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de vierde categorie. De vervolging van de overtreding van de voorwaarden geschiedt door het Openbaar Ministerie. Zowel het bestuursorgaan als degene die door de overtreding wordt benadeeld, kan aangifte doen van die overtreding.

²⁵⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 84.

²⁵⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 84. Ten tijde van het verschijnen van deze handreiking was artikel 3.3, tweede lid, aanhef en onder i, Woo nog niet in werking getreden.

²⁵⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 84.

²⁵⁸ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 112 nr. 9, p. 10.

²⁵⁹ Zie <https://www.acoi.nl/werkwijzers/werkwijzer-inzage-onder-geheimhouding/>.

Artikel 8.1 Strafbepaling

1. Overtreding van een voorwaarde die op grond van artikel 5.5, vierde lid, 5.6, derde lid, of artikel 5.7, tweede of derde lid, aan een verstrekking is verbonden, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie.

2. Het in het eerste lid strafbaar gestelde feit is een misdrijf.

6

Digitale informatiehuishouding

6.1 Hoofdstuk 6 van de Woo bevat regels over de digitale informatiehuishouding van bestuursorganen

Doel van deze regels is het duurzaam toegankelijk maken van de digitale documenten die onder een bestuursorgaan berusten. Door maatregelen te treffen ter verbetering van de digitale informatiehuishouding zou sneller en makkelijker op verzoeken om informatie kunnen worden beslist. Ook zou dit kunnen bijdragen aan de actieve openbaarmaking van informatie. Er zijn inmiddels voor verschillende bestuurslagen meerjarenplannen opgesteld die concrete doelstellingen en stappen bevatten om de informatiehuishouding te verbeteren. Zo lang dat nodig is, kunnen in nieuwe versies van het meerjarenplan de doelstellingen worden bijgesteld en nieuwe stappen worden voorbereid.

Hoofdstuk 6 Woo kent een tijdelijk karakter. Als kan worden vastgesteld dat de doelstellingen van dit hoofdstuk duurzaam zijn gerealiseerd en de digitale informatie voldoende toegankelijk is, dan is het monitoren en bijstellen van het meerjarenplan niet langer zinvol.²⁶⁰ Artikel 10.2f Woo bepaalt dat het hoofdstuk dan bij koninklijk besluit kan worden ingetrokken.

6.2 Duurzame toegankelijkheid van digitale documenten (artikel 6.1 Woo)

Artikel 6.1 Woo bevat de verplichting voor bestuursorganen om maatregelen te treffen ten behoeve van het duurzaam toegankelijk maken van de digitale documenten.

Artikel 6.1 Doel

Het bestuursorgaan treft maatregelen ten behoeve van het duurzaam toegankelijk maken van de digitale documenten, bedoeld in artikel 2.4, eerste lid.

In artikel 2.4, eerste lid, Woo is de algemene zorgplicht voor documenten, zoals neergelegd in (het thans nog geldende) artikel 3 van de Aw 1995, overgenomen. Daarin is bepaald dat een bestuursorgaan er zorg voor draagt dat de documenten die het ontvangt, vervaardigt of anderszins onder zich heeft, zich in goede, geordende en toegankelijke staat bevinden. In artikel 6.1 Woo is geëxpliciteerd dat bestuursorganen (ook) maatregelen moeten treffen ten behoeve van het duurzaam toegankelijk maken van digitale documenten die zij ontvangen, vervaardigen of anderszins onder zich hebben.²⁶¹

²⁶⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 67.

²⁶¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 112, nr. 12, p. 12-14.

6.3 Meerjarenplan (artikel 6.2 Woo)

Artikel 6.2 Woo verplicht de minister tot het zenden van meerjarenplannen aan de Eerste en Tweede Kamer met daarin de maatregelen die bestuursorganen kunnen en moeten treffen om hun digitale documenten duurzaam toegankelijk te maken.

Artikel 6.2 Meerjarenplan

- 1. Onze Minister, in overeenstemming met Onze minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, zendt een meerjarenplan naar de Staten-Generaal over de wijze waarop bestuursorganen hun digitale overheidsinformatie duurzaam toegankelijk maken.*
- 2. Het meerjarenplan bevat langetermijndoelen voor de verbetering van de wijze waarop digitale documenten worden vervaardigd, geordend, bewaard, vernietigd en ontsloten alsmede de stappen die daartoe op korte termijn worden gezet.*
- 3. Het meerjarenplan voorziet in stappen waarmee wordt bereikt dat eenieder zo veel mogelijk inzicht kan hebben in de aanwezigheid van publieke informatie bij een orgaan, persoon of college als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid.*
- 4. Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, vult het meerjarenplan aan met de nodige maatregelen tot de digitale overheidsinformatie voldoende duurzaam toegankelijk is.*

De minister heeft met de koepels van medeoverheden afgesproken dat zij ieder voor hun eigen achterban een meerjarenplan maken (oftewel het Interprovinciaal Overleg voor provincies, de Unie van Waterschappen voor waterschappen en de VNG voor gemeenten) en het Rijk voor alle departementen en zelfstandige bestuursorganen.²⁶² De vier meerjarenplannen “Digitale informatiehuishouding” zijn eind 2023 gezamenlijk aangeboden aan de Eerste en Tweede Kamer.²⁶³ In de meerjarenplannen wordt beschreven hoe de overheid digitale overheidsinformatie duurzaam toegankelijk wil maken. De verschillende meerjarenplannen kennen daarbij elk hun eigen opgaven en accenten, maar laten ook veel overeenkomsten zien.

In het verlengde van de meerjarenplannen is de afspraak gemaakt om overheidsbreed de komende jaren nauwer samen te werken. Daarbij wordt geconcentreerd op de volgende thema's: (a) samen toewerken naar de tijdige afhandeling van verzoeken, (b) gezamenlijk optrekken in het vinden van oplossingen voor e-mail- en chatarchivering en (c) het onderzoeken of en hoe overheidsbreed verder te komen tot (het gebruik van) gedeelde standaarden voor bijvoorbeeld metadata, IT-architectuur en informatiemodellen.²⁶⁴

Het ACOI heeft tot taak om de minister te adviseren over aanpassing van het meerjarenplan. Het ACOI heeft op 23 mei 2024 het advies “Alles is niets” over de meerjarenplannen informatiehuishouding gepresenteerd. Kern van het advies is om één nationale aanpak te ontwikkelen om scherpere, maar verantwoorde keuzes te maken.²⁶⁵

Het meerjarenplan voor gemeenten is opgesteld door de VNG en dateert van 22 april 2022.²⁶⁶ De VNG monitort jaarlijks door middel van de monitor Implementatie Woo de voortgang van de

²⁶² Kamerstukken II 2023/24, 29 362, nr. 344, p. 2.

²⁶³ Kamerstukken II 2023/24, 29 362, nr. 344.

²⁶⁴ Kamerstukken II 2023/24, 29 362, nr. 344, p. 2-3.

²⁶⁵ Zie <https://www.acoi.nl/publicaties/publicatie/mt4wvzbzc/advies-over-meerjarenplannen-digitale-informatiehuishouding>.

²⁶⁶ Zie <https://vng.nl/sites/default/files/2022-04/VNG-Woo-Meerjarenplan.pdf>.

implementatie van de wet bij gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. De uitkomsten van de monitors worden onder meer gebruikt om het meerjarenplan voor gemeenten te actualiseren. De uitkomsten van de monitors worden ook gepubliceerd op het dashboard Woo op waarstaatjegemeente.nl zodat organisaties hun scores kunnen vergelijken met anderen.

De uitkomsten van de eerste twee monitors van de VNG zijn op 3 augustus 2023 en 11 september 2024 verschenen.²⁶⁷ De uitkomsten laten zien dat gemeenten en gemeenschappelijke regelingen druk bezig zijn met de implementatie van de Woo in hun organisaties, maar dat er tegelijkertijd ook nog veel werk moet worden verzet.

Het meerjarenplan voor gemeenten wordt momenteel geactualiseerd. In het geactualiseerde meerjarenplan zal onder andere meer aandacht worden besteed aan de actieve openbaarmaking en de samenhang tussen de Woo en de nieuwe Archiefwet. Doel van de VNG is om het geactualiseerde meerjarenplan voor het einde van 2025 aan de minister te kunnen aanbieden.²⁶⁸ Het meerjarenplan zal in principe gaan gelden voor de periode 2026 tot en met 2030.

²⁶⁷ Zie <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/wet-open-overheid>.

²⁶⁸ Zie het Plan van aanpak actualiseren VNG meerjarenplan Woo van 23 september 2024, p. 9.

7

Het adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding

7.1 Inleiding

Het zevende hoofdstuk van de Woo introduceert het ACOI. Dit college heeft een adviestaak ten aanzien van informatiehuishouding en openbaarheid. Het ACOI bemiddelt en adviseert daarnaast bij klachten van journalisten, wetenschappers en anderen die een beroepsmatig belang hebben bij het gebruik van overheidsinformatie. Het ACOI is een waarborg voor een goede uitvoering van de Woo.²⁶⁹

Artikel 7.1 Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding

1. *Er is een Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding.*
2. *Het college bestaat uit een voorzitter en ten hoogste vier andere leden.*
3. *De benoeming van de leden bij koninklijk besluit geschiedt op voordracht van Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.*
4. *De artikelen 13, 16 en 19 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zijn van overeenkomstige toepassing.*

7.2 De taken van het ACOI (artikel 7.2 Woo)

Het ACOI heeft een adviestaak op het domein van openbaarheid en informatiehuishouding. Het kan de regering en de Staten-Generaal daartoe gevraagd en ongevraagd adviseren over openbaarmakingskwesties (artikel 7.2, eerste lid, Woo). Het brengt daarnaast periodiek advies uit over de aanpassing van het meerjarenplan en rapporteert in dat advies in elk geval over de stand van de informatiehuishouding in het bestuur, de voortgang van de uitvoering van het meerjarenplan en de toegang tot de publieke informatie (artikel 7.2, tweede lid, Woo). Verder moet het ACOI verplicht worden geraadpleegd bij voorstellen van wet- en regelgeving die betrekking hebben op openbaarheid en de ontsluiting van publieke informatie (artikel 7.2, derde lid, Woo) en adviseert het bestuursorganen naar aanleiding van klachten van journalisten, wetenschappers en andere groepen met een beroepsmatig belang bij openbaarmaking van overheidsinformatie over openbaarmakingskwesties (artikel 7.2, vierde lid, Woo). Tot slot heeft het in het algemeen tot taak de toepassing van de Woo te bevorderen door bestuursorganen (artikel 7.2, vijfde lid, Woo). Daartoe kunnen onder meer activiteiten worden ondernomen op het gebied van voorlichting, opleiding, onderzoek en publicatie van richtsnoeren voor actieve openbaarmaking.

²⁶⁹ Kamerstukken I 2020/21, 33 328, nr. N, p. 122.

Artikel 7.2 Taken

1. Het college adviseert de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal gevraagd en ongevraagd over de uitvoering van de regels over openbaarmaking van publieke informatie.
2. Het college adviseert Onze Minister periodiek over aanpassing van het meerjarenplan. Het college rapporteert in zijn advies in elk geval over de stand van de informatiehuishouding in het bestuur, de voortgang van de uitvoering van het meerjarenplan en de toegang tot de publieke informatie.
3. Het college wordt om advies gevraagd over voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur die geheel of voor een belangrijk deel betrekking hebben op de openbaarmaking en de ontsluiting van publieke informatie.
4. Het college adviseert het betrokken bestuursorgaan naar aanleiding van bij het college ingediende klachten van journalisten, wetenschappers of andere naar het oordeel van het college in aanmerking komende groepen met een beroepsmatig belang bij het gebruik van publieke informatie over de wijze waarop dat bestuursorgaan publieke informatie openbaar maakt.
5. Het college bevordert de toepassing van deze wet, onder meer door:
 - a. het geven van voorlichting aan bestuursorganen en anderen;
 - b. het opleiden van personen werkzaam bij organen belast met de uitvoering van openbaarmaking van publieke informatie;
 - c. het monitoren en onderzoeken van en rapporteren over de openbaarmaking van publieke informatie in algemene zin of door specifieke organen in het bijzonder;
 - d. het publiceren van richtsnoeren ter bevordering van de openbaarmaking uit eigen beweging en de ontsluiting van informatie.

De adviezen van het ACOI moeten op grond van artikel 3.3, tweede lid, onderdeel e, Woo actief openbaar worden gemaakt. Het ACOI publiceert de adviezen via de website: www.acoi.nl/publicaties.

In 2023 heeft het ACOI op verzoek van de minister advies uitgebracht over het beheren en bewaren van chatberichten. In het advies "Kan dit weg – Nee" maakt het ACOI een onderscheid tussen 'sleutelfunctionarissen', zijnde bewindslieden, bestuurders en de ambtelijke top, en 'niet-sleutelfunctionarissen', zijnde overige overheidsmedewerkers. Chatberichten van sleutelfiguren moeten volgens het ACOI bewaard blijven, voor niet-sleutelfiguren vergt dat volgens het ACOI gelet op de beperkte waarde van de chatberichten een onevenredige inspanning. Chatberichten van bewindslieden en bestuurders zouden permanent bewaard moeten blijven; voor topambtenaren zou dat vijf tot tien jaar moeten zijn. In het rapport adviseert het ACOI aldus – in afwijking van de systematiek van de Selectielijsten op grond van de Aw 1995 – een indeling naar 'functie' en niet naar 'werkproces'. Chatberichten zouden niet meer handmatig door medewerkers of bestuurders zelf moeten worden geselecteerd.²⁷⁰

In een ander noemenswaardig advies gaat het ACOI in op de informatiehuishouding bij de overheid naar aanleiding van vier meerjarenplannen voor verbetering van de informatiehuishouding van de overheid. In het rapport "Alles is niets" beantwoordt het ACOI de vraag of de meerjarenplannen zorgen voor een betere digitale informatiehuishouding. Het ACOI concludeert dat er een goede beweging in gang is gezet, maar ook dat de plannen nog een losse verzameling plannen en projecten zijn, die te weinig samenhang vertonen. Het ACOI adviseert de plannen aan te vullen met dan wel samen te voegen tot een nationale aanpak en scherpere keuzes te maken bij wat wel of niet bewaard hoeft te worden: dat wat niet belangrijk is kan gescheiden worden van informatie die wel van waarde

270 ACOI 19 januari 2023, "Kan dit weg – Nee" – Advies over het beheren en bewaren van chatberichten bij de overheid, zie <https://www.acoi.nl/publicaties/publicatie/zu6ruubk/kan-dit-weg-nee.-advies-over-het-beheren-en-bewaren-van-chatberichten-bij-de-overheid>.

is voor burgers, bedrijven en de samenleving. De hoogste prioriteit moet volgens het ACOI liggen bij het duurzaam toegankelijk maken van die laatste categorie.²⁷¹

De minister heeft het ACOI gevraagd te reflecteren op de uitkomst van de Woo-invoeringstoets die SEO Economisch Onderzoek (SEO) in de tweede helft van 2023 in opdracht van de minister heeft uitgevoerd. Uit het SEO-rapport kwam naar voren dat de afhandeling van Woo-verzoeken nog niet altijd goed verloopt. In het rapport “Wat kan ik voor u doen?” van april 2024 adviseert het ACOI over manieren waarop openbaarmaking op verzoek verbeterd kan worden. Zo adviseert het ACOI bestuursorganen beter samen te werken met Woo-verzoekers, hun informatiebehoefte centraal te zetten en samen te bepalen hoe die het beste vervuld kan worden. Bestuursorganen moeten vervolgens ook ‘leveren’ aldus het advies van het ACOI. Verder beveelt het ACOI aan voor de samenwerking een openbare leidraad te volgen, zodat beide partijen weten wat ze in redelijkheid van elkaar kunnen verwachten.²⁷²

Naast voornoemde adviezen stelt het ACOI ook richtsnoeren op voor de praktijk. De “Werkwijze inzage onder geheimhouding” kan ter hand worden genomen bij de toepassing van artikel 5.7 Woo (paragraaf 5.28). Zoals in hoofdstuk 4 is toegelicht heeft het ACOI daarnaast de “De Samenwerkwijzer” gepubliceerd.²⁷³ Deze werkwijzer bevat een model voor goed contact en overleg tussen de verzoeker en behandelend ambtenaar en kan in de praktijk behulpzaam zijn voor de invulling van het contact over de behandeling van het verzoek.

7.3 Klachtprocedure en bemiddeling bij het ACOI (artikel 7.3 Woo)

De klachtenregeling is bedoeld voor de groepen die beroepsmatig informatie bij de overheid zoeken en daarbij tegen belemmeringen en onduidelijkheden aanlopen, zoals journalisten. Zij kunnen bij het ACOI een klacht indienen met betrekking tot de wijze waarop het bestuursorgaan publieke informatie openbaar maakt. De klachtenregeling verstevigt de positie van de groepen die een beroepsmatig belang hebben bij overheidsinformatie.²⁷⁴ Deze groepen hebben een bijzonder belang bij versnelde afdoening van geschillen. Om die reden is de regeling vormgegeven als een voorziening tijdens de bezwaarfase. De regeling is bijvoorbeeld bedoeld voor journalisten die ermee geconfronteerd worden dat een gemeente continu of op een specifiek moment niet thuis geeft.²⁷⁵

Alvorens het ACOI op grond van artikel 7.2, vierde lid, Woo een advies uitbrengt naar aanleiding van een ingediende klacht, bemiddelt het ingevolge artikel 7.3, eerste lid, Woo tussen het bestuursorgaan en de klager. Als de klager geen bemiddeling wil, zal hij de route van bezwaar en beroep moeten volgen. Het bestuursorgaan is verplicht aan de bemiddeling mee te werken en op verzoek van het ACOI informatie te verschaffen die het nodig heeft om de klacht te behandelen (artikel 7.4 Woo).²⁷⁶ Als de bemiddeling niet tot een bevredigende oplossing leidt, brengt het ACOI een advies uit aan het betrokken bestuursorgaan. In geval de klacht betrekking heeft op een besluit waartegen bezwaar openstaat, kan het bestuursorgaan het advies vervolgens bij de beslissing op bezwaar betrekken. Het advies heeft geen bindend karakter. Het ACOI kan de klager (en het betrokken bestuursorgaan) mededelen dat het geen advies uitbrengt als de klacht wordt ingetrokken wegens een geslaagde

271 ACOI mei 2024, “Alles is niets” – Advies over meerjarenplannen van de overheid voor de digitale informatiehuishouding, zie <https://www.acoi.nl/publicaties/publicatie/mt4wvzbz/alles-is-niets.-advies-over-meerjarenplannen-digitale-informatiehuishouding>.

272 ACOI 9 april 2024, “Wat kan ik voor u doen?” – Adviezen voor de behandeling van Woo-verzoeken naar aanleiding van de invoeringstoets Wet open overheid, zie <https://www.acoi.nl/publicaties/publicatie/6-tw0ihm/wat-kan-ik-voor-u-doen-adviezen-voor-de-behandeling-van-woo-verzoeken-naar-aanleiding-van-de-invoeringstoets-wet-open-overheid>.

273 ACOI 23 juni 2025 “Samenwerkwijzer. Een model voor Woo-behandelaars over goed contact en overleg tijdens het Woo-proces”, <https://www.acoi.nl/kennisdeling/werkwijzers/samenwerkwijzer/>.

274 *Kamerstukken II* 2020/21, 35 112, nr. 16, p. 4.

275 *Kamerstukken I* 2020/21, 33 328, nr. N, p. 122.

276 *Kamerstukken II* 2020/21, 35 112, nr. 16, p. 7.

bemiddelingspoging, als de klacht onduidelijk is of als de klager niet behoort tot de categorie voor wie de mogelijkheid tot klagen is opengesteld. Burgers die zich niet tot het ACOI kunnen richten, kunnen hun klachten bij de ombudsman indienen.

Artikel 7.3 Bemiddeling

- 1. Alvorens een advies als bedoeld in artikel 7.2, vierde lid, uit te brengen, bemiddelt het college tussen het bestuursorgaan en de klager. Het bestuursorgaan werkt aan de bemiddeling mee.*
- 2. Indien de klacht mede betrekking heeft op een besluit op grond van deze wet waartegen bezwaar open staat, wordt de termijn voor het indienen van bezwaar, bedoeld in artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht, opgeschort tot het college advies heeft uitgebracht, dan wel aan de klager en het bestuursorgaan heeft bericht dat geen advies zal worden uitgebracht. De opschorting van de bezwaartermijn vangt aan met ingang van de dag nadat de klager de klacht aan het college heeft gezonden.*
- 3. Indien de klager bezwaar maakt tegen het besluit, bedoeld in het tweede lid, beslist het bestuursorgaan in afwijking van artikel 7:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht binnen twee weken nadat het college advies heeft uitgebracht, dan wel aan de klager en het bestuursorgaan heeft bericht dat geen advies zal worden uitgebracht.*
- 4. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop klachten worden ingediend en het college tussen het bestuursorgaan en de klager bemiddelt als bedoeld in het eerste lid.*

Om te voorkomen dat klachten die in de bezwaartermijn worden ingediend ertoe leiden dat de klager de gang naar de rechter verliest, schort de klacht de bezwaartermijn van artikel 6:7 Awb op (artikel 7.3, tweede lid, Woo). De opschorting vangt aan de dag na verzending van de klacht en loopt tot het moment dat het college advies heeft uitgebracht of heeft laten weten dat er geen advies zal worden uitgebracht. Als de klacht verband houdt met een beslissing op een verzoek waartegen voorafgaand of tijdens de klachtprocedure bezwaar is gemaakt, beslist het bestuursorgaan op dat bezwaar binnen twee weken na ontvangst van het advies dan wel nadat het college aan de klager en het bestuursorgaan heeft bericht dat geen advies zal worden uitgebracht op het bezwaar (artikel 7.3, derde lid, Woo). Die termijn wijkt af van de termijn in artikel 7:10, eerste lid, Awb. Deze regeling bevordert de medewerking van het bestuursorgaan aan de bemiddeling. Een bestuursorgaan snijdt zich in de vingers als het niet meewerkt, omdat het nadat het advies is uitgebracht met een kortere beslistermijn wordt geconfronteerd. De wetgever gaat ervan uit dat het bestuursorgaan niet meer de volle beslistermijn nodig heeft, als het in het kader van de bemiddeling al een afweging heeft gemaakt en daarmee een aanloop heeft genomen op de besluitvorming over het bezwaar.²⁷⁷

Het ACOI publiceert de uitgebrachte bemiddelingsadviezen op de website: <https://www.acoi.nl/publicaties>. In maart 2025 heeft het ACOI in de rapportage "Woo-bemiddeling door het ACOI" gereflecteerd op de bemiddelingspraktijk en geschetst welke rode draden zich in die praktijk aftekenen.²⁷⁸ Tot en met 2024 heeft het ACOI 33 bemiddelingsverzoeken behandeld. Het merendeel van de verzoeken (23) ziet op bemiddeling met een bestuursorgaan van de Rijksoverheid, maar er zijn ook vijf bemiddelingsverzoeken gedaan waarbij een bestuursorgaan van de gemeente betrokken is. Het ACOI noemt drie uitdagingen waar verzoekers bij bestuursorganen tegenaanlopen. De meeste bemiddelingsverzoeken worden ingediend in verband met termijnoverschrijding voor de afhandeling van Woo-verzoeken. Het ACOI benadrukt dat er ook bij gecompliceerde en omvangrijke verzoeken, bij voorkeur in goed overleg, afspraken kunnen worden gemaakt, wat bijdraagt aan het vertrouwen in

²⁷⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 112, nr. 21, p. 2.

²⁷⁸ Kamerstukken II 2024/25, 32 802, nr. 104, p. 2-4.

het Woo-proces. In bredere zin is de oplossingsrichting volgens het ACOI (onder meer) gelegen in het orde op zaken stellen in de informatiehuishouding. Een tweede uitdaging is gelegen in de communicatie. Het ACOI geeft aan dat het nog niet overal een gewoonte is dat verzoekers op de hoogte worden gehouden van de voortgang van de behandeling van hun verzoek. Als oplossingsrichting noemt het ACOI het aanstellen van Woo-contactpersonen en investering in voorlichting en kennisbevordering van die personen. Als derde veel voorkomende klacht en uitdaging noemt het ACOI overmatig lakwerk, en dan vooral het (onjuist) toepassen van de i-grond – de uitzonderingsgrond ter bescherming van het belang van het goed functioneren van de overheid. Als generieke oplossingsrichting noemt het ACOI dat de toepassing van de i-grond in uitvoeringsregels kan worden verduidelijkt.

7.4 Informatieplicht (artikel 7.4 Woo)

Bestuursorganen zijn verplicht om op verzoek van het ACOI alle gegevens te verstrekken die het nodig heeft om zijn taak uit te voeren. Dat geldt voor zowel informatie ten aanzien van een klachtenprocedure als informatie in verband met de onderzoeks- en adviestaken van het college.

Artikel 7.4 Informatieplicht

Een bestuursorgaan verstrekt desgevraagd het college alle gegevens die het nodig heeft voor zijn taak.

7.5 Geheimhouding (artikel 7.5 Woo)

Artikel 7.5 Woo bepaalt dat het ACOI vertrouwelijk omgaat met de informatie die het van bestuursorganen heeft gekregen en die niet openbaar is gemaakt.

Artikel 7.5 Geheimhouding

1. De leden van het college alsmede de ambtenaren van zijn bureau zijn tot geheimhouding verplicht voor zover zij krachtens deze wet beschikken over documenten die door het bestuursorgaan waarvan zij afkomstig zijn niet openbaar zijn gemaakt.

8

Overige bepalingen

8.1 Inleiding

Hoofdstuk 8 van de Woo bevat de overige bepalingen. Het merendeel van deze bepalingen hangt samen met bepalingen uit andere hoofdstukken van de Woo. Vanwege deze samenhang is de toelichting op de bepalingen uit hoofdstuk 8 in andere hoofdstukken van deze handreiking opgenomen, met uitzondering van artikel 8.7 en 8.9 Woo.

8.2 Strafbepaling (artikel 8.1 Woo)

Artikel 8.1 Woo bevat de strafbaarstelling van overtreding van de voorwaarden die kunnen worden gesteld aan de bijzondere verstrekking van informatie op grond van artikel 5.5, 5.6 en 5.7 Woo. Zie paragraaf 5.26 t/m 5.28.

8.3 Dwangsomregeling niet tijdige besluitvorming buiten toepassing (artikel 8.2 Woo)

Met artikel 8.2 Woo is de dwangsomregeling bij niet tijdige besluitvorming buiten toepassing verklaard. Deze bepaling hangt samen met de beslistermijn die in hoofdstuk 4 aan de orde komt. Zie paragraaf 4.15.

8.4 Beslistermijn bij gegrond beroep tegen niet tijdig beslissen (artikel 8.4 Woo)

Artikel 8.4 Woo bevat een regeling voor de door de bestuursrechter te bepalen (aanvullende) beslistermijn en toe te kennen vergoeding voor proceskosten en griffierecht bij een gegrond beroep tegen het niet tijdig beslissen. Zie paragraaf 4.16 en 4.17.

8.5 Dwangsom bij informatievordering derde (artikel 8.5 Woo)

Artikel 8.5 Woo geeft het bestuursorgaan de bevoegdheid een dwangsom te verbinden aan de vordering van informatie bij een derde op grond van artikel 4.2, tweede lid, Woo. Deze bepaling komt in paragraaf 4.12 aan de orde.

8.6 Kosten (artikel 8.6 Woo)

Artikel 8.6 Woo bepaalt dat openbaarmaking van informatie op grond van de Woo kosteloos is en dat voor de verstrekking van kopieën een redelijke vergoeding kan worden gevraagd die de kostprijs niet overstijgt. Zie paragraaf 4.21.

8.7 Uitvoeringsregels (artikel 8.7 Woo)

De minister kan op grond van artikel 8.7 Woo bij algemene maatregel van bestuur regels stellen over de wijze waarop bestuursorganen de uitvoering van de Woo organiseren.

Artikel 8.7 Uitvoeringsregels

Op voordracht van Onze Minister kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de wijze waarop een bestuursorgaan de uitvoering van deze wet organiseert.

Op het moment van publicatie van deze handreiking zijn er nog geen uitvoeringsregels vastgesteld, maar wel aangekondigd. SEO heeft in opdracht van de minister een invoeringstoets van de Woo uitgevoerd. In het SEO-rapport is onder meer geconcludeerd dat het Woo-proces nog niet goed is ingericht, de informatiehuishouding niet op orde is en er niet overal een cultuur van openheid is.²⁷⁹ Op 21 juni 2024 heeft de minister in de kamerbrief in reactie op het SEO-rapport aangekondigd maatregelen te nemen om het uitvoeringsproces te verbeteren, door – onder meer – in een amvb regels te stellen gericht op verbetering van het proces en het gesprek met verzoekers. Daartoe zal op hoofdlijnen uiteen worden gezet hoe de afhandeling van een Woo-verzoek eruit moet zien en hoe het contact en de samenwerking met de verzoeker moet worden vormgegeven. Daarnaast zullen bepaalde bestuursorganen in de amvb verplicht worden gesteld een procesbeschrijving of leidraad op te stellen en openbaar te maken waarin hun processen worden uitgewerkt en beschreven. Ook voor de inhoud van die procesbeschrijving worden in de amvb regels gesteld.²⁸⁰

8.8 Verhouding met andere wetten (artikel 8.8 Woo)

In artikel 8.8 Woo is de verhouding met andere wetten geregeld. In hoofdstuk 1 wordt hierop ingegaan. Zie paragraaf 1.3.

8.9 Evaluatiebepaling (artikel 8.9 Woo)

Artikel 8.9 Woo bepaalt dat de minister vijf jaar na inwerkingtreding van de Woo de Eerste en Tweede Kamer een evaluatieverslag moet versturen, waarin wordt ingegaan op de doeltreffendheid en de effecten van de Woo in de praktijk. Daarin moet ook aandacht worden besteed aan de vraag of een Informatiecommissaris moet worden ingesteld.

Artikel 8.9 Evaluatiebepaling

- 1. Onze Minister zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.*
- 2. In deze evaluatie wordt in ieder geval aandacht besteed aan de vraag of het noodzakelijk is om een Informatiecommissaris in te stellen.*

Zoals in de toelichting bij artikel 8.7 hiervoor is toegelicht, heeft SEO in opdracht van de minister een invoeringstoets van de Woo uitgevoerd. De minister heeft de uitkomsten ervan op 7 december 2023 aan de Tweede Kamer gezonden.²⁸¹ Kort samengevat concludeert SEO dat het Woo-proces nog niet goed is ingericht, dat de informatiehuishouding niet op orde is en dat niet overal een cultuur van openheid is. Het SEO-rapport besteedt ook aandacht aan de reële problemen in de uitvoering en vraagt aandacht voor de proportionaliteit van omvangrijke verzoeken. Zoals in paragraaf 8.7 aangegeven, heeft de minister in de kabinetsreactie op het SEO-rapport

²⁷⁹ Kamerstukken II 2023/24, 32 802, nr. 80.

²⁸⁰ Kamerstukken I 2023/24, 33 328, nr. AK, p. 3 en 10.

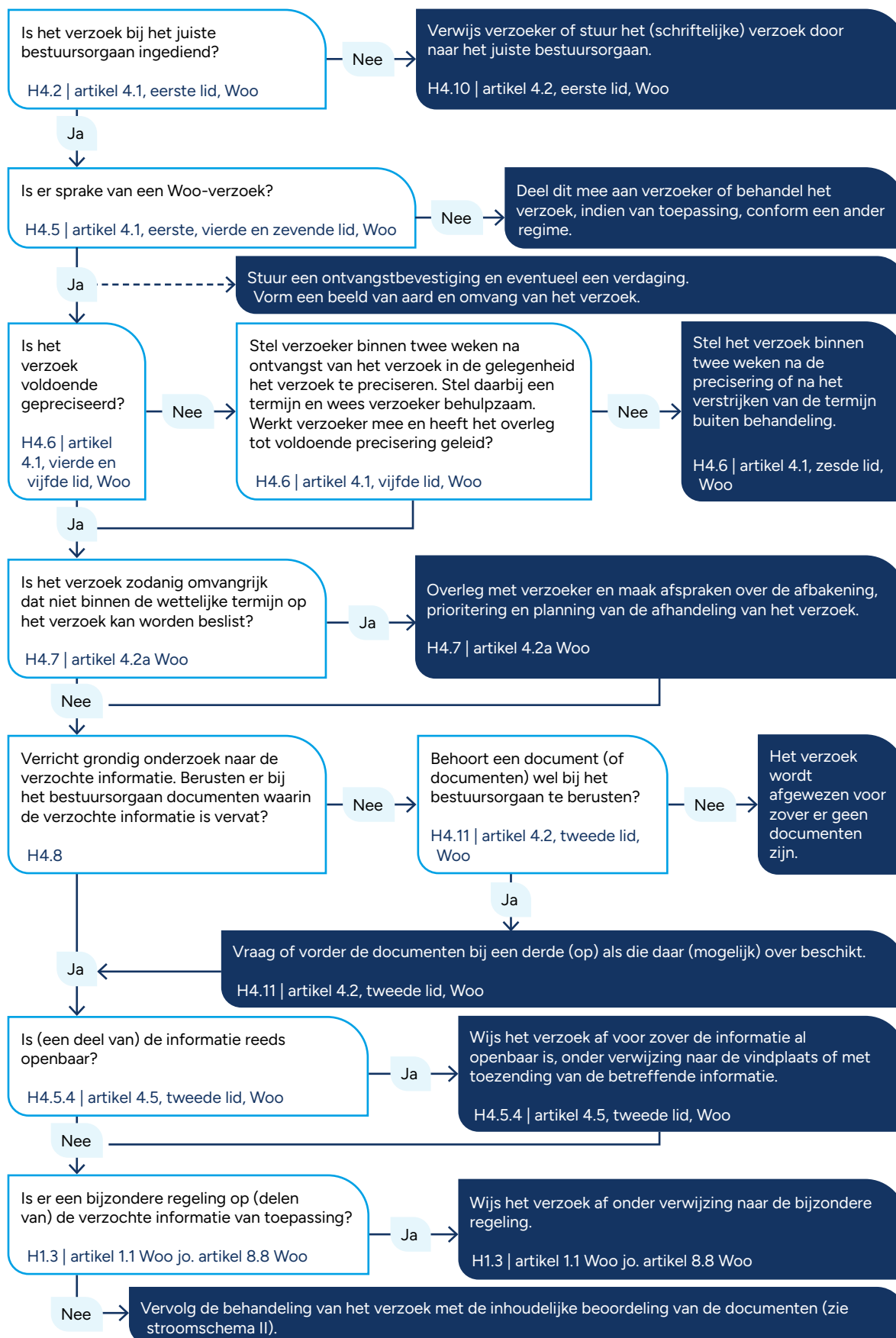
²⁸¹ Kamerstukken II 2023/24, 32 802, nr. 80.

verschillende maatregelen aangekondigd gericht op door SEO geconstateerde problemen en knelpunten.²⁸²

²⁸² *Kamerstukken I 2023/24, 33 328, nr. AK.*

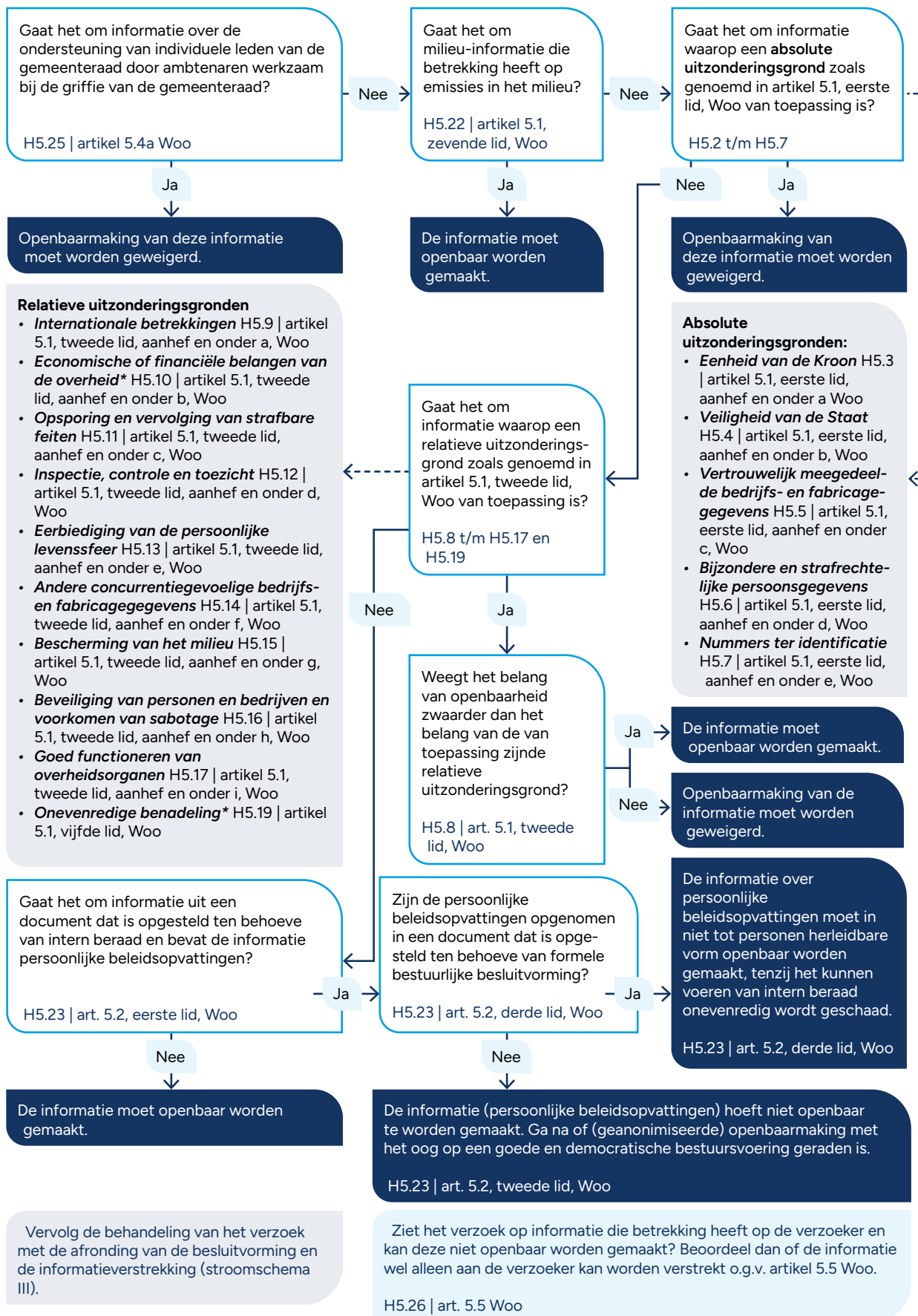
Bijlage: stroomschema's

Stroomschema I – Het in behandeling nemen van een verzoek



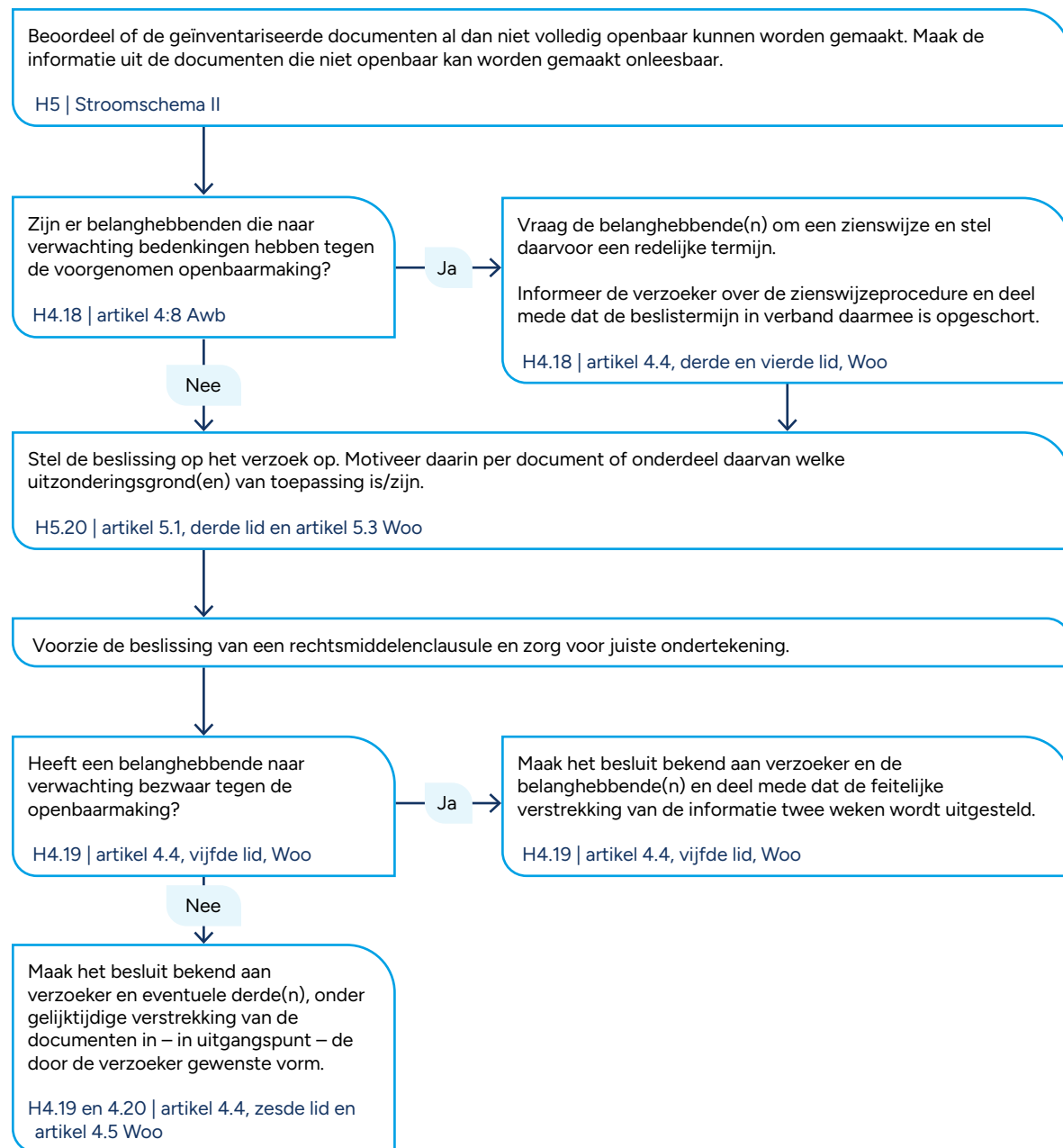
Stroomschema II – De inhoudelijke beoordeling van informatie

Dit schema dient voor de beoordeling van (**passages** uit) documenten die onder de reikwijdte van het verzoek vallen.

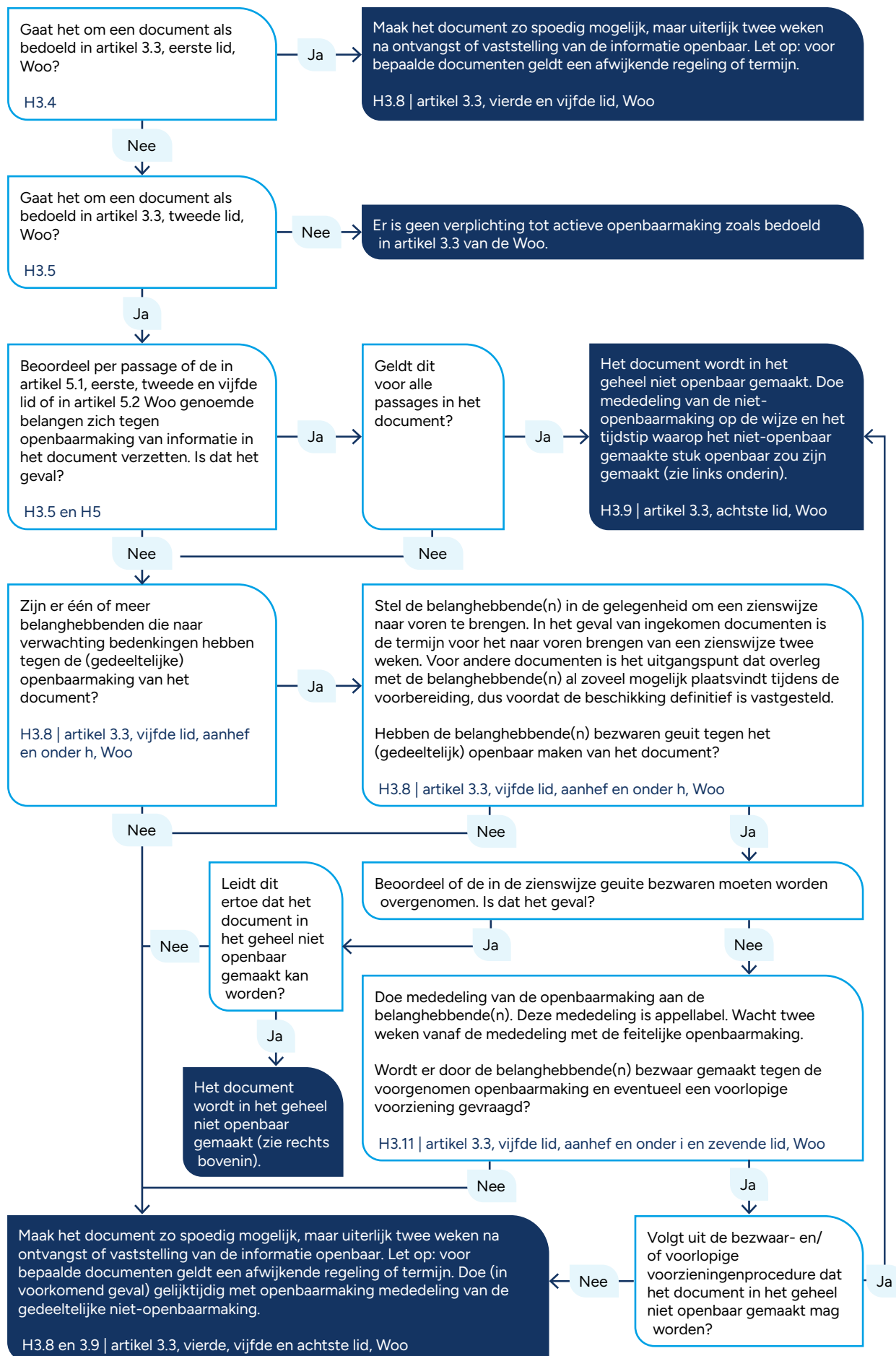


Stroomschema III – De afronding van de besluitvorming en de informatieverstrekking

Dit schema gaat ervan uit dat er schriftelijk op het verzoek wordt beslist.



Stroomschema IV – Actieve openbaarmaking



Lijst met afkortingen

AanbW 2012 Aanbestedingswet 2012
ABRvS (voetnoten) Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
ACOI Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding
Afdeling (hoofdstuk) Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
amvb algemene maatregel van bestuur
AVG Algemene verordening gegevensbescherming
Aw 1995 Archiefwet 1995
AWR Algemene wet inzake rijksbelastingen
Awb Algemene wet bestuursrecht
BIG-register het register uit de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg
Bmw Bekendmakingswet
Gemw Gemeentewet
Handvest Handvest van de grondrechten van de Europese Unie
Kamerstukken I stukken afkomstig van de Eerste Kamer
Kamerstukken II stukken afkomstig van de Tweede Kamer
de minister de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
MvA (voetnoten) memorie van antwoord
MvT (voetnoten) memorie van toelichting
NAVO Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NvW nota van wijziging
Open Data richtlijn Richtlijn nr. 2019/1024/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 inzake open data en hergebruik van overheidsinformatie
RDDI Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale Informatiehuishouding
Regeling actieve openbaarmaking Woo Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 26 september 2024, nr. 2024-0000762165, houdende nadere regels over de wijze van actieve openbaarmaking van informatiecategorieën in de Wet open overheid
RvS (voetnoten) Raad van State
Tijdelijke regeling uitzonderen bestuursorganen van de actieve openbaarmakingsplicht Woo Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 26 september 2024, nr. 2024-0000762167, houdende het tijdelijk uitzonderen van bepaalde bestuursorganen van de actieve openbaarmakingsplicht in de Wet open overheid
UAVG Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming
UWV Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VvW voorstel van wet
Who Wet hergebruik van overheidsinformatie
Wjsg Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens
Wob Wet openbaarheid van bestuur
Woo Wet open overheid
Wpg Wet politiegegevens



**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl

augustus 2025