

# WET OPEN OVERHEID

*Artikelsgewijze toelichting, voor de praktijk besproken*

*Mr. dr. C.N. van der Sluis*

*Meer informatie over deze en andere uitgaven kunt u verkrijgen bij:  
Nederlands Kenniscentrum Open Overheid  
Hofplein 20  
3032 AC Rotterdam  
[www.nkoo.nl](http://www.nkoo.nl)*

*Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: irnacreatief.nl*

*Vierde druk editie 2024*

*Copyright*

*C.N. van der Sluis  
Wet open overheid. Artikelsgewijze toelichting, voor de praktijk besproken.  
© 2024, C.N. van der Sluis  
Uitgegeven door Nederlands Kenniscentrum Open Overheid*

*Alle rechten voorbehouden.  
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.*

# VOORWOORD

---

Deze bundel vormt een naslagwerk voor de praktijk. Het is bedoeld voor hen die in de praktijk te maken krijgen met de Wet open overheid (Woo). De Woo heeft de Wet openbaarheid van bestuur op 1 mei 2022 vervangen en geldt als algemeen kader voor vraagstukken op het terrein van (transparantie van) overheidsinformatie.

De behandeling van het initiatiefwetsvoorstel begon in juli 2012 (eerst nog onder de naam Nieuwe Wet openbaarheid van bestuur (*Kamerstukken II* 2011/12, 33 328, nrs. 1-2)) en eindigde bij de Tweede Kamer met aanvaarding van het wijzigingswetsvoorstel (novelle) (*Kamerstukken I* 2020/21, 35 112, A) op 26 januari 2021. Met de novelle, tussentijdse nota's van wijziging en verschillende amendementen is niet altijd makkelijk te achterhalen wat 'de bedoeling van de wetgever' is geweest bij een specifiek begrip of artikel. Dit bracht de initiatiefnemers – aangespoord door de Afdeling advisering van de Raad van State – er ook toe om een *Geconsolideerde toelichting* per artikel te publiceren (bijlage 2 bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35 112, nr. 9). Deze toelichting is nadien geactualiseerd (eerst op 2 februari 2021 met *Kamerstukken I* 2020/21, 33 328, N en nadien op 26 oktober 2021 met *Kamerstukken I* 2020/21, 33 328, AB). Dit laatste document – waarbij soms opvallende verschillen zijn waar te nemen in vergelijking met de editie van eerder in 2021 - is gebruikt in deze editie. De tekst en het notenapparaat is onveranderd overgenomen. Soms is een ogenschijnlijke verschrijving wel opgemerkt in een voetnoot. Daar waar de inmiddels in procedure gebrachte Verzamelwet BZK 20XX (*Kamerstukken II* 2023/24, 36 481, nr. 2) een verandering voorstelt in de tekst van de wet, wordt dit opgemerkt.

Na de toelichting van de wetgever volgt een eigen *Bespreking* per artikel. Voor een deel is daarbij gebruik gemaakt van de bespreking van de Woo in drie delen in het bestuursrechtelijk tijdschrift 'de Gemeentestem' ('De Wet open overheid in de gemeentelijke praktijk', deel I, deel II en III, *Gst.* 2016/135, *Gst.* 2016/144 en *Gst.* 2021/77). Uiteraard zijn inzichten van na deze publicaties, onder andere door de bespreking in de Eerste Kamer, betrokken bij deze derde editie.

Van de artikelen in hoofdstuk 9 – de wijzigingen van andere wetten – is slechts een selectie van artikelen opgenomen. Die selectie is met name ingegeven door de aard van de wijziging (meer dan het enkel wijzigen van de verwijzing naar de Wob in een verwijzing naar de Woo).

De eerste editie (2021) verscheen direct na vaststelling op 26 januari 2021 door de Tweede Kamer van het wijzigingswetsvoorstel. Beide wetsvoorstellen zijn in oktober 2021 aanvaard door de Eerste Kamer en bekrachtigd door de regering. Toen door publicatie in het Staatsblad op 25 oktober 2021 (Stb. 2021/499 en 500) duidelijk werd dat de Woo per 1 mei 2022 in werking zou treden, is kort nadien voorzien in een geactualiseerde versie in de vorm van een tweede editie van dit boek.

Inmiddels is praktijkervaring opgedaan en is ook de nodige rechtspraak verschenen. Ook andere ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het gebied van wetgeving (denk aan de Invoeringstoets Woo, *Kamerstukken II* 2023/24, 32 801, nr. 80) of publicaties van onder meer het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding geven meer inzichten in de reikwijdte en toepassing van de Woo. Alle reden dus voor een actualisatie in de vorm van deze derde editie.

Dit boek is een uitgave van het Nederlands Kenniscentrum Open Overheid. Meer informatie over de Wet open overheid en aanverwante wetten is onder meer te vinden op [www.nkoo.nl](http://www.nkoo.nl). Suggesties voor verbeteringen zijn welkom en onder in de geest van de Woo via de elektronische weg worden ingediend via [info@nkoo.nl](mailto:info@nkoo.nl).

De tekst is afgerond op 1 april 2024.

Cornelis van der Sluis  
Rotterdam, 1 april 2024

# INHOUD

<b>GEBRUIKTE AFKORTINGEN</b>	<b>9</b>	
<b>HOOFDSTUK 1. RECHTEN</b>	<b>11</b>	
Artikel 1.1	Recht op toegang	11
<b>HOOFDSTUK 2. ALGEMENE BEPALINGEN</b>	<b>14</b>	
Artikel 2.1	Begripsbepalingen	14
Artikel 2.2	Reikwijdte	21
Artikel 2.4	Zorgplicht en openbaarmaking	26
Artikel 2.5	Belang openbaarheid	29
<b>HOOFDSTUK 3. OPENBAARMAKING UIT EIGEN BEWEGING</b>	<b>31</b>	
Artikel 3.1	Actieve openbaarmaking als inspanningsverplichting	31
Artikel 3.3	Actieve openbaarmaking van categorieën informatie	36
Artikel 3.3a	Actieve openbaarmaking in de vorm van overzichten	68
Artikel 3.3b	Verplicht platform voor actieve openbaarmaking	72
Artikel 3.4	Openbaarheid bij zwaarwegend algemeen belang	73
Artikel 3.5	Openbaarheidsparagraaf	74
<b>HOOFDSTUK 4. OPENBAARMAKING OP VERZOEK</b>	<b>76</b>	
Artikel 4.1	Verzoek	76
Artikel 4.1a	Borgen behoud documenten	82
Artikel 4.2	Doorverwijzing	84
Artikel 4.2a	Overleg tussen bestuursorgaan en verzoeker	88
Artikel 4.3	Beslissing	89
Artikel 4.4	Termijn	91
Artikel 4.5	Verstrekking	96
Artikel 4.6	Antimisbruikbepaling	97
Artikel 4.7	Contactpersoon	101
<b>HOOFDSTUK 5. UITZONDERINGEN</b>	<b>104</b>	
Artikel 5.1	Uitzonderingen	104
Artikel 5.2	Persoonlijke beleidsopvattingen	126
Artikel 5.3	Informatie ouder dan vijf jaar	137
Artikel 5.4	Formatie	139
Artikel 5.4a	Ondersteuning Kamerleden, statenleden en raadsleden	140
Artikel 5.5	Verstrekking van informatie die de verzoeker betreft	142
Artikel 5.6	Verstrekking van niet-openbare informatie wegens klemmende redenen	146
Artikel 5.7	Toegang tot niet-openbare informatie ten behoeve van onderzoek	147
<b>HOOFDSTUK 6. DIGITALE INFORMATIEHUISHOUDING</b>	<b>150</b>	
Artikel 6.1	Doel	150
Artikel 6.2	Meerjarenplan	151
<b>HOOFDSTUK 7. HET ADVIESCOLLEGE OPENBAARHEID EN INFORMATIEHUISHOUDING</b>	<b>155</b>	
Artikel 7.1	Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding	155
Artikel 7.2	Taken	156
Artikel 7.3	Bemiddeling	159
Artikel 7.4	Informatieplicht	161
Artikel 7.5	Geheimhouding	161
<b>HOOFDSTUK 8. OVERIGE BEPALINGEN</b>	<b>163</b>	
Artikel 8.1	Strafbepaling	163
Artikel 8.2	Geen dwangsom niet tijdig beslissen	163
Artikel 8.4	Beroep bij niet tijdig beslissen	164
Artikel 8.5	Last onder dwangsom	166
Artikel 8.6	Kosten	167
Artikel 8.7	Uitvoeringsregels	169
Artikel 8.8	Verhouding met andere wetten (bijlage)	169
Artikel 8.9	Evaluatiebepaling	174

<b>HOOFDSTUK 9. WIJZIGING VAN ENIGE WETTEN</b>	<b>176</b>
Artikel 9.3	Wijziging Algemene wet bestuursrecht 176
Artikel 9.4	Wijziging Bankwet 1998 177
Artikel 9.5	Wijziging Wet op het financieel toezicht 179
Artikel 9.68	Wijziging Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en artikel 9.69 Wijziging Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek 180
Artikel 9.69	Wijziging Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek 181
Artikel 9.70	Wijziging TNO-wet 182
Artikel 9.71	Samenloop Wet register onderwijsdeelnemers 183
<b>HOOFDSTUK 10. SLOTBEPALINGEN</b>	<b>184</b>
Artikel 10.1	Intrekking Wet openbaarheid van bestuur 184
Artikel 10.2	Overgangsrecht actieve openbaarmaking 184
Artikel 10.2a	Overgangsrecht bestaande documenten 185
Artikel 10.2b	Overgangsrecht adviezen Raad van State 185
Artikel 10.2c	Overgangsrecht DNB en AFM 186
Artikel 10.2f	Vervallen hoofdstuk 6 189
Artikel 10.3	Inwerkingtreding 189
Artikel 10.4	Citeertitel 190
<b>CURRICULUM VITAE</b>	<b>191</b>

## GEBRUIKTE AFKORTINGEN

---

<i>AB</i>	- Administratiefrechtelijke Beslissingen - Rechtspraak Bestuursrecht
<i>AbRvS</i>	- Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
<i>AMvB</i>	- Algemene Maatregel van Bestuur
<i>Awb</i>	- Algemene wet bestuursrecht
<i>BZK</i>	- Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
<i>Gst.</i>	- de Gemeentestem
<i>HR</i>	- Hoge Raad
<i>JB</i>	- Jurisprudentie Bestuursrecht
<i>Kamerstukken I</i>	- Kamerstukken (Eerste Kamer)
<i>Kamerstukken II</i>	- Kamerstukken (Tweede Kamer)
<i>NJB</i>	- Nederlands Juristenblad
<i>Rb.</i>	- Rechtbank
<i>TvCR</i>	- Tijdschrift voor Constitutioneel Recht
<i>Wob</i>	- Wet openbaarheid van bestuur
<i>Woo</i>	- Wet open overheid

# HOOFDSTUK 1. RECHTEN

---

## 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.**

### Geconsolideerde toelichting

Het uiteindelijke doel van de Wet open overheid (Woo) is het beter functioneren van de democratische rechtsstaat. De Woo) stelt voorop dat toegang tot publieke informatie een recht is dat in beginsel aan eenieder in gelijke mate toekomt. Uitzonderingen en nuanceringen op dit uitgangspunt gelden slechts voor zover de Woo daarin voorziet. Waar in de Woo nadere regeling bij algemene maatregel van bestuur wordt voorgesteld, kan deze maatregel geen beperking van de in de Woo vastgelegde rechten inhouden. Een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur waarin het openbaarheidsregime voor bepaalde bestuursorganen wordt uitgezonderd, zoals opgenomen in artikel 1a van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), is in de Woo daarom niet gehandhaafd.

Op grond van artikel 1.1 krijgt eenieder een recht op toegang tot publieke informatie. Dit recht, dat nu alleen indirect is af te leiden uit de Wob en uit artikel 110 van de Grondwet, vormt een afspiegeling van het belang van openbaarheid voor de individuele burger. De erkenning van dit recht is een belangrijke stap in het emancipatieproces van de burger tegenover de overheid, zoals de Evaluatiecommissie van de Wob in 1983 ook al verklaarde in het rapport *Tussen gunst en recht*.<sup>1</sup> Waar openbaarheid van bestuur in het verleden werd gezien als vorm van voorlichting en als gunst van de overheid en de Wob openbaarheid als verplichting richting de overheid neerzet, zet de Woo een volgende stap in de erkenning van het belang van openbaarheid voor de burger.

In de eerste plaats dient toegang tot publieke informatie een recht te zijn ter bescherming van de democratische rechten van de burger. Zo staat geheimhouding van publieke informatie effectieve uitoefening van de vrijheid van meningsuiting en het kiesrecht in de weg. Daarnaast kan in bepaalde gevallen openbaarheid van publieke informatie behulpzaam zijn in het versterken van de rechtspositie. Zo kan bijvoorbeeld een bedrijf dat geïnspecteerd wordt zien of in vergelijkbare gevallen van informatie in het digitale tijdperk een herevaluatie met zich mee dat burgers extra mogelijkheden moeten hebben op controle op de overheid in al haar aspecten.<sup>2</sup> Steeds meer bestuursorganen hebben beschikking tot grote hoeveelheden persoonlijke informatie over alle burgers. Dit biedt allerlei mogelijkheden voor versterking van het openbaar bestuur, maar draagt met zich ook de mogelijkheid tot misbruik. Openbaarheid en transparantie zijn dan extra waarborgen om te controleren dat overheden geen misbruik maken van hun informatiepositie.<sup>3</sup>

Het idee dat het bij het inwilligen van verzoeken om informatie om een gunst zou gaan, wordt in de hand gewerkt doordat het recht van de burger op toegang tot

1 Evaluatiecommissie Wet Openbaarheid, *Tussen gunst en recht*, 1983.

2 M.A.P. Bovens, *Informatierechten: Over burgerschap in de informatiemaatschappij*, Nederlands Tijdschrift voor Rechtsfilosofie en Rechtstheorie, 1999/2.

3 Voor meer achtergronden over het belang van openbaarheid wordt in het bijzonder verwezen naar hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting bij de Woo (*Kamerstukken II 2013/14*, 33 328, nr. 9).

overheidsinformatie in Nederland onvoldoende is verankerd. De Grondwet bevat geen subjectief recht van de burger op toegang tot overheidsinformatie, maar slechts een plicht voor de overheid om “bij de uitvoering van haar taak openbaarheid [te betrachten] volgens regels bij wet te stellen” (artikel 110 Grondwet). Ook de Wob kent de burger geen recht op toegang tot overheidsinformatie toe. Op grond van artikel 3 Wob kan eenieder weliswaar een verzoek om informatie aan het bestuur richten, maar dit is niet als algemeen recht geformuleerd en staat nadrukkelijk ten dienste van een “goede en democratische bestuursvoering”.

Met de verankering van het recht op toegang tot publieke informatie in artikel 1.1 sluit de Woo aan bij het Verdrag van Tromsø en het Verdrag van Aarhus, bij de Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk<sup>4</sup>, het Voorontwerp Algemene Wet Overheidsinformatie<sup>5</sup> en een aantal leden van de Staatscommissie Grondwet.<sup>6</sup> De Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk adviseerde daarbij met de grootste mogelijke meerderheid om niet alleen een recht op toegang tot informatie berustende bij de overheid op te nemen, maar ook een plicht voor de overheid om te zorgen voor de toegankelijkheid.<sup>7</sup> Ook de Woo gaat uit van de stelling dat de verwezenlijking van het recht op toegang tot publieke informatie alleen mogelijk is als informatie op goede wijze voor eenieder daadwerkelijk toegankelijk is. Met het verzekeren van de toegang tot publieke informatie als recht, wordt bovendien aangesloten bij de internationale trend om de toegang tot overheidsinformatie te zien als noodzakelijk onderdeel van de vrijheid van meningsuiting. Zo is bijvoorbeeld in artikel 42 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie het recht op toegang tot documenten opgenomen.

Het verwezenlijken van het recht op toegang tot publieke informatie kan bij de rechter worden afgedwongen. In procedureel opzicht wijkt dit nauwelijks af van de Wob, maar de erkenning van dit recht heeft wel enkele materiële gevolgen, zoals voor de reikwijdte en de beperking van de kosten die in rekening kunnen worden gebracht.

Voor wat betreft de kosten brengt de verankering van het recht op toegang tot publieke informatie met zich mee dat bestuursorganen geen kosten in rekening mogen brengen voor het afhandelen van een verzoek om informatie, anders dan de kosten die voortvloeien uit het kopiëren of vermenigvuldigen van documenten of informatie (zie ook de toelichting bij artikel 8.6). Financiële beperkingen mogen niet in de weg staan van een burger die zijn rechten uitoefent.

## Bespreking

**Algemeen** | Deze bepaling is nieuw in die zin dat een recht op toegang tot publieke informatie niet expliciet geregeld was onder de Wob. Een hiermee vergelijkbaar recht is wel bekend van de AVG (artikelen 12 tot en met 14) en het EVRM (artikel 10). Hoewel op zichzelf geen afdwingbaar recht, vormt deze bepaling een duidelijke erkenning van dit recht. In dat verband zal het in procedures over het al dan niet openbaar maken van overheidsinformatie een aanvullend argument kunnen zijn ter ondersteuning van het recht op informatie. Het maakt duidelijk dat de uitzonderingen van hoofdstuk 5 van de Woo terughoudend toegepast moeten worden.

**Geen belang** | Benadrukt wordt dat iemand geen belang hoeft te stellen. Dat komt

4 Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk, Grondrechten in het digitale tijdperk, 24 mei 2000.

5 Voorontwerp Algemene Wet Overheidsinformatie, 2006.

6 Rapport Staatscommissie Grondwet, 2010, p. 90.

7 Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk, Grondrechten in het digitale tijdperk, 24 mei 2000, p. 89.



ook nog eens (extra) naar voren bij de bepaling over het verzoek om informatie (artikel 4.1, derde lid, Woo). Daarnaast is ook enige overlap met artikel 2.5 van de Woo waarneembaar. Daarin ligt immers besloten dat openbaarheid van publieke informatie voor de democratische samenleving als algemeen belang heeft te gelden.

**Bijzondere wetten** | Verder volgt uit deze bepaling, in verbinding met artikel 8.8 van de Woo, dat alleen uit de Woo kan volgen of een bijzondere wet voorgaat op de Woo. Onder de Wob was niet altijd duidelijk of sprake was van een bijzondere regeling, die zodanig uitputtend bedoeld was dat de Wob terzijde moest worden geschoven. Door de combinatie van deze bepalingen en de bijlage bij de wet moet duidelijk zijn welke wetten een bijzondere regeling over openbaarheid van informatie bevatten zodat de Woo bij verzoeken om die informatie niet van toepassing is.

**Geen onduidelijkheid meer?** | Daarmee zal niet elke discussie over de vraag of iets een bijzondere regeling is, zijn weggenomen. Gedurende de voorbereiding van de wijzigingswet werd al door rechtspraak duidelijk dat de bijlage bij de Woo niet compleet was.<sup>8</sup> Ook overigens lijken nog altijd bepalingen te ontbreken.<sup>9</sup> Een enkele bijzondere regeling die ontbreekt wordt via de Verzamelwet BZK 20XX aan de bijlage bij de Woo toegevoegd.<sup>10</sup> In hoeverre de rechter de mogelijkheid heeft of zichzelf toe-eigent om het ogenschijnlijk gesloten systeem van de Woo te doorbreken zal moeten blijken. De toelichting heeft duidelijk willen maken dat de rechter deze ruimte wel moet kunnen nemen. **Maar alleen een wet?** | Geen onduidelijkheid bestaat over het gegeven dat enkel een wet in formele zin – al dan niet opgenomen in de bijlage bij de Woo – de toepassing van de Woo kan uitsluiten. Een civielrechtelijke overeenkomst of een gedragscode komt zo'n werking niet toe.<sup>11</sup> Een internationale afspraak zoals een Europese verordening<sup>12</sup>, een verdrag of internationale overeenkomst kan wel weer voorzien in een uitputtende regeling die de Woo aan de kant schuift.<sup>13</sup> Merk overigens op dat de bijzondere regel ziet op specifieke informatie. Daaruit volgt dat de inhoud van belang is en bijvoorbeeld niet waar de informatie feitelijk berust.<sup>14</sup>

- 8 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 69 waarbij bijvoorbeeld een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS 1 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:224) over de Wet op het onderwijstoezicht tot aanvulling van de bijlage bij de Woo noopte.
- 9 Zie bijvoorbeeld artikel 72, vijfde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet die volgens de Rechtbank Amsterdam (Rb. Amsterdam 14 juli 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:6198) als uitputtende regeling moet worden gezien, maar nu ontbreekt in de bijlage bij de Woo. Ook valt niet in te zien waarom artikel 9:36, vijfde lid, van de Awb (bij onderzoeken van de ombudsman op verzoek) wel wordt aangewezen als bijzondere regeling, maar artikel 9:26 van de Awb (onderzoeken uit eigen beweging) niet.
- 10 *Kamerstukken II* 2023/24, 36 481, nr. 2, artikel XXV, onder F. Zo worden de artikelen 40, 40a en 40b Wet waardering onroerende zaken toegevoegd en ook de verwijzing naar enkele artikelen uit de Gemeentewet en Provinciewet wordt uitgebreid.
- 11 Zie Rb. Den Haag 13 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17335 en Rb. Amsterdam 31 oktober 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:6837.
- 12 Rb. Amsterdam 11 december 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:7930.
- 13 Vgl. AbRvS 25 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1209.
- 14 AbRvS 19 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1051, AB 2021/204.

## HOOFDSTUK 2. ALGEMENE BEPALINGEN

---

### ARTIKEL 2.1 BEGRIPSBEPALINGEN

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

**document:** een door een orgaan, persoon of college als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, opgemaakt 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;

**milieu-informatie:** hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer;

**Onze Minister:** Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; **publieke informatie:** informatie neergelegd in documenten die berusten bij een orgaan, persoon of college als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, of informatie die krachtens artikel 2.3<sup>15</sup> door een bestuursorgaan kan worden gevorderd .

### Geconsolideerde toelichting

#### *Document*

De zinsnede dat een document ‘naar zijn aard verband houdt met de publieke taak’ moet breed worden uitgelegd. Het gaat hier niet alleen om de documenten die direct gerelateerd zijn aan het uitoefenen van publiek gezag of andere bestuurstaken, maar ook om documenten die gerelateerd zijn aan aangelegenheden die voor de uitoefening van die publieke taak randvoorwaardelijk zijn, zoals bedrijfsvoering of organisatie (men denke bijvoorbeeld aan documenten met betrekking tot inkoop of personeelsbeleid). Deze zinsnede kan tevens worden gezien als een vervanging van het begrip ‘bestuurlijke aangelegenheid’ uit de Wob. Dat laatste begrip heeft geleid op de jurisprudentie zijn betekenis verloren, omdat het door de rechter zeer ruim wordt uitgelegd. Naar het oordeel van de initiatiefnemers dienen alle documenten die betrekking hebben op overheidshandelen in beginsel openbaar te zijn, niet alleen documenten betreffende beleid maar ook documenten betreffende bijvoorbeeld de bedrijfsvoering.

Materieel is de definitie van het begrip ‘document’ gelijk aan die van de Wob. Dit betekent bijvoorbeeld dat ook filmopnamen, opnamen van telefoongesprekken en e-mailberichten onder het begrip kunnen vallen. Het betekent tevens dat bijvoorbeeld sms- en WhatsApp-berichten en andere berichten op sociale media documenten kunnen zijn in de zin van de Wob en de Woo, en archiefbescheiden in de zin van de Archiefwet 1995. Zo stond het al in de nota naar aanleiding van het verslag van de Woo<sup>16</sup> en is voor de Wob nog bevestigd door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.<sup>17</sup> In genoemde nota naar aanleiding van het verslag werd al aangegeven dat in de meeste gevallen geen aanleiding zal bestaan om een dergelijk bericht te bewaren en dat de initiatiefnemers daartoe ook geen structurele noodzaak zien. De Afdeling bestuursrechtspraak gaf aan het slot van haar uitspraak al aan dat deze uitspraak niet betekent dat alle sms- en WhatsApp-berichten nu openbaar zijn. De Afdeling bestuursrechtspraak wijst daarbij op het feit dat niet-zakelijke berichten niet onder de Wob vallen, de uitzonderingsgronden van toepassing zijn en dergelijke berichten snel als persoonlijke beleidsopvatting zijn aan te merken. De Afdeling heeft al eerder uitgesproken dat niet alle elektronische berichten hoeven

15 Per abuis is met het aangenomen amendement *Kamerstukken II 2020/21*, 35 112, nr. 23 de verwijzing naar het vervallen artikel 2.3 niet geschrapt in dit artikel. Dit wordt hersteld via de Verzamelwet BZK 20XX, *Kamerstukken II 2023/24*, 36 481, nr. 2, artikel XXV, onder B.

16 *Kamerstukken II*, 2013/14, 33328, nr. 12, p. 32.

17 Uitspraak van 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:899.

te worden bewaard.<sup>18</sup> De Woo brengt in dit alles geen verandering. Eventuele uit de uitspraak voortvloeiende uitvoeringslasten op dit punt kunnen worden ondervangen met interne (gedrags)richtlijnen voor verantwoord gebruik van dergelijke communicatiemiddelen, waarin bijvoorbeeld wordt bepaald in welke gevallen sms- en WhatsApp-berichten worden geplaatst in door het bestuursorgaan beheerde informatiesystemen, en in welke gevallen de overige berichten door de medewerkers worden vernietigd. Een dergelijk beleid zou aansluiten bij de doelstellingen van de Archiefwet 1995. Bij een verzoek om informatie als bedoeld in hoofdstuk 4 Woo zullen de in de systemen van het bestuursorgaan overgebrachte sms- en WhatsApp-berichten worden betrokken. Als de reeds overgebrachte berichten dan wel andere concrete aanwijzingen daartoe aanleiding geven, zal het bestuursorgaan aan betrokkenen vragen eventuele ontbrekende berichten alsnog in de systemen te plaatsen.<sup>19</sup> Hoewel uit vaste jurisprudentie volgt dat van een document per alinea moet worden beoordeeld of een uitzonderingsgrond aan de orde is, en “in beginsel per document of onderdeel daarvan moet worden gemotiveerd dat aan de belangen die zich tegen openbaarmaking verzetten doorslaggevend gewicht toekomt, (kan) daarvan onder omstandigheden worden afgezien als dat zou leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen”.<sup>20</sup> Naar het oordeel van de initiatiefnemers zou bij een grote groep vergelijkbare sms- en WhatsApp-berichten die uitsluitend bestaan uit persoonlijke beleidsopvattingen of waarbij na onleesbaar maken van die opvattingen geen zinvolle informatie overblijft, sprake zijn van herhalingen die geen redelijk doel dienen, als de beoordeling van ieder sms- of WhatsApp-bericht individueel zou moeten worden gemotiveerd. De aldus geweigerde sms- en WhatsApp-berichten maken wel deel uit van het dossier en in voorkomende gevallen kan van ieder geweigerd sms- of WhatsApp-bericht door de bestuursrechter die weigering worden gecontroleerd.

De definitie van het begrip document is in lijn met de definitie van ‘archiefbescheiden’ in artikel 1, onderdeel c, onder 1°, van de Archiefwet 1995. Er is een wijziging van de Archiefwet 1995 in voorbereiding, waarbij onder meer het voornemen bestaat om de definitie van ‘archiefbescheiden’ aan te passen en te verduidelijken. Thans wordt in de Archiefwet 1995 het begrip archiefbescheiden in artikel 1, onderdeel c, onder 1°, gedefinieerd als *‘bescheiden, ongeacht hun vorm, door overheidsorganen ontvangen of opgemaakt en naar hun aard bestemd daaronder te berusten’*. Het voornemen is om bij een wijziging van de Archiefwet 1995 het element ‘naar hun aard bestemd daaronder te berusten’ te vervangen door de omschrijving, dat de bescheiden *‘naar hun aard verband houden met de publieke taak van het overheidsorgaan’*, omdat deze omschrijving concreter is. In de definitie van document in de Woo is hierbij aansluiting gezocht.

Vanzelfsprekend is de Woo niet meer van toepassing op documenten die conform de Archiefwet 1995 zijn vernietigd. Ook is de Woo niet van toepassing op documenten die volgens de regels van de Archiefwet 1995 naar een archiefbewaarplaats zijn overgebracht. In dat geval geldt namelijk het openbaarheidsregime zoals dat in de Archiefwet 1995 is opgenomen.

### *Milieu-informatie*

Voor het begrip milieu-informatie wordt aangesloten bij de definitie uit de Wet milieubeheer. Dit komt overeen met de definitie van milieu-informatie in de Wob.

18 Uitspraak van 14 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU7942. Zie ook de toelichting bij artikel 4.1a Woo.

19 Voor een voorbeeld waarbij het bestuursorgaan onvoldoende had gemotiveerd dat naar aanleiding van het Wob-verzoek voldoende zorgvuldig onderzoek is gedaan, zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 22 mei 2019, r.o. 17.2, ECLI:NL:RVS:2019:1675.

20 Ook deze overweging is afkomstig uit de uitspraak van de Afdeling van 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1633.

Aparte regels in de Woo voor milieu-informatie vloeien voort uit het Verdrag van Aarhus. De vraag of sprake is van milieu-informatie moet ruim worden uitgelegd en is onderhevig aan jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

### *Publieke informatie*

Publieke informatie is de aanduiding voor informatie neergelegd in documenten die berusten bij een orgaan, persoon of college waarop de Woo van toepassing is. Alle bij een orgaan, persoon of college berustende informatie is publieke informatie, tenzij het privaatrechtelijke rechtspersonen zijn die met openbaar gezag zijn bekleed. In die gevallen is de Woo slechts van toepassing op de informatie die betrekking heeft op de uitoefening van dat publiek gezag. Dit volgt uit de toelichting bij artikel 1:1, eerste lid, Awb, waar voor “b-organen” wordt opgemerkt dat zij slechts bestuursorgaan zijn voor zover zij openbaar gezag uitoefenen. De definitie van “publieke informatie” bevat een verwijzing naar artikel 2.3 Woo betreffende de semipublieke sector. Artikel 2.3 Woo is echter vervallen door het aanvaarden van een amendement, waarbij is verzuimd artikel 2.1 Woo aan te passen.<sup>21</sup>

Van “berusten” van documenten bij een bestuursorgaan is sprake als een ambtenaar of een bestuurder in functie de documenten onder zich heeft. Daartoe hoeft een document niet in een documentmanagementsysteem te zijn opgeslagen, iedere vorm van opslag is voldoende. Uit het bijwonen van een overleg door een ambtenaar of bestuurder volgt niet dat er dan documenten bij het bestuursorgaan berusten. Als hij of zij deze stukken heeft ingezien maar niet heeft meegenomen, berusten ze in principe niet bij het bestuursorgaan. Uit artikel 4.2, tweede lid, Woo volgt dat het bestuursorgaan zich moet inspannen om documenten te achterhalen die bij het bestuursorgaan hadden moeten berusten en deze documenten zo nodig moet vorderen van degene die de documenten onder zich heeft.

Ook door het bestuursorgaan “in the cloud” opgeslagen documenten berusten bij het bestuursorgaan.

## **Bespreking**

**Algemeen** | De definitiebepaling van artikel 2.1 van de Woo bevat aanzienlijk minder begrippen dan artikel 1 van de Wob. Soms komt dat omdat ervoor is gekozen een begrip te definiëren in de bepalingen zelf (zie het begrip “persoonlijke beleidsopvatting” in artikel 5.2, eerste lid, van de Woo en – met een afwijkende regeling - in artikel 5.4a, tweede lid, van de Woo). In een ander geval volgt dit uit een fundamentele wijziging die met de Woo is beoogd.

**Document | Schriftelijk stuk of ander geheel van gegevens** | Het begrip “document” ikent een definitie waarmee, met het wijzigingswetsvoorstel, is aangesloten bij de Archiefwet 1995 en het daarbij gehanteerde begrip “archiefbescheiden”. Nieuw aan deze definitie is dat naast de schriftelijke aard wordt gesproken van een “ander geheel van vastgelegde gegevens”. Bij de Wob ging het nog om “ander materiaal dat gegevens bevat”. Reden voor deze wijziging is dat een elektronisch bestand niet uit een materiaal zou bestaan. Een probleem dat onder de Wob overigens niet als probleem werd ervaren; ook elektronische bestanden – zoals WhatsApp- of sms-berichten<sup>22</sup> – werden zonder discussie aangemerkt als documenten. Daar brengt de Woo geen verandering in. **Concepten** | Daaruit volgt dus ook dat concepten van documenten evenzeer onder het bereik van dit begrip vallen en dus onder een Woo-verzoek kunnen vallen.<sup>23</sup>

21 *Kamerstukken II* 2020/21, 35 112, nr. 23.

22 AbRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:899, AB 2019/435, JB 2019/120, Gst. 2019/145.

23 AbRvS 20 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4754, Rb. Noord-Holland 20 december 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:13119, Rb. Midden-Nederland 31 januari 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:676 en Rb. Den Haag 22 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3983.

Dat is natuurlijk niet het geval als enkel gevraagd wordt om definitieve documenten.<sup>24</sup> **Opgemaakt of ontvangen** | Wat onder “opgemaakt of ontvangen” wordt verstaan, wordt niet duidelijk gemaakt. Wel is in de parlementaire geschiedenis opgenomen dat het document-begrip zo ruim moet worden opgevat, dat het gaat om alle informatie die op enigerlei wijze is vastgelegd en berust bij een orgaan als bedoeld in artikel 2.2 Woo.<sup>25</sup> **Publieke taak** | Hoewel gesteld wordt dat de definitie materieel gelijk is aan de definitie van de Wob, lijkt dat niet helemaal juist. Vanwege het onderdeel in de definitie over de inhoud van de gegevensdrager (verband houdend met de publieke taak) is de definitie onder de Woo ruimer en anders van aard (want meer materieel). Het verband met de publieke taak vormt overigens ook (ter inkadering van alles wat is opgemaakt of ontvangen) de enige beperking, al is die beperkt. In de toelichting wordt immers aangesloten bij het begrip “bestuurlijke aangelegenheid” als wordt omschreven wat onder die publieke taak moet worden verstaan. Het gaat dan immers ook om aangelegenheden die randvoorwaardelijk zijn voor de uitoefening van de publieke taak, zoals inkoop of personeelsbeleid.<sup>26</sup> Soms leek onder de Wob overigens al de enkele aanwezigheid van een document tot de conclusie te leiden dat iets een bestuurlijke aangelegenheid zou zijn, ondanks het feit dat een dergelijk document (zoals een concept-amendement) niet bij enige besluitvorming is betrokken.<sup>27</sup> Uit de rechtspraak volgt dat puur wetenschappelijke informatie in elk geval buiten het bereik van de Woo valt.<sup>28</sup> Van wetenschappelijke informatie lijkt weer minder snel sprake indien een feitenonderzoek is gedaan.<sup>29</sup> **Bestuurlijke aangelegenheid** | De initiatiefnemers kunnen, anders dan wordt gesuggereerd in de toelichting (en het begrip komt als zodanig niet als apart gedefinieerd begrip terug), niet helemaal afscheid nemen van het begrip “bestuurlijke aangelegenheid”. Bij de antimisbruikbepaling (artikel 4.6) krijgt het begrip nog een prominente plaats. Daarnaast volgt uit artikel 4.1 van de Woo dat de verzoeker om informatie het specifieke document of “de aangelegenheid” noemt waar het Woo-verzoek betrekking op heeft. **Juiste definitie?** | Overigens had het taalkundig misschien meer voor de hand gelegen om de inhoudelijke kant van de gegevensdrager meer bij het begrip “publieke informatie” terug te laten komen. Maar bij dat begrip kiest de wetgever juist wel voor aansluiting bij het document-begrip van de Wob. De locatie van de gegevensdrager (“berusten bij”) komt immers in dat kader betekenis toe. **Belang document-begrip** | Hoe dat ook zij, het document-begrip is van groot belang. Het betekent immers dat ook onder de Woo het stellen van een vraag geen Woo-verzoek oplevert, zodat termijnen uit de Woo niet in acht genomen hoeven te worden en een reactie op het verzoek geen besluit oplevert waartegen rechtsmiddelen openstaan.

**Milieu-informatie | Algemeen** | Het begrip “milieu-informatie” is nog altijd van belang. Zowel bij de weging van enkele uitzonderingsgronden (zie artikel 5.1, tweede lid, aanhef een onder b, artikel 5.1, vijfde en zesde lid en artikel 5.2, vierde lid, van de Woo), maar ook bij de vraag of sprake is van een instelling, dienst of bedrijf die onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzaam is. Voor het aannemen van een gezagsrelatie is immers bij milieu-informatie al voldoende dat sprake is van “beslissende invloed” van het bestuursorgaan op die andere entiteit.<sup>30</sup> De definitie is ook onder de Woo gekoppeld aan de Wet milieubeheer, zodat de jurisprudentie die onder de Wob tot stand is gekomen nog relevant is. Het betreft een erg omvangrijke en tamelijk open definitie waarbij een blik op de rechtspraak leert dat het begrip een

24 AbRvS 14 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3745.

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

26 AbRvS 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1633.

27 AbRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:556, *JB* 2023/60, *Gst.* 2023/100.

28 Vgl. AbRvS 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:556, *AB* 2021/127 en AbRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:193, *AB* 2023/85.

29 Rb. Amsterdam 31 oktober 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3837.

30 AbRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:184, *JB* 2023/40, *Gst.* 2023/34.