

Mr. dr. C.N. van der Sluis

*STAATS- EN BESTUURSRECHT PRAKTIJK*

# **Praktijkboek Open Overheid**

*De Wet open overheid in de praktijk*

 Wolters Kluwer

Deventer – 2023

## VOORWOORD

Dit Praktijkboek Open Overheid gaat over de Wet open overheid en aanverwante wetten. Het boek is geschreven ten behoeve van de rechtspraktijk. Het dient als hulpmiddel voor hen die een verzoek om informatie willen indienen bij de overheid of dergelijke verzoeken moeten afhandelen. Daarnaast is er ook aandacht voor het door de overheid actief openbaar maken van informatie. Iets waar de Woo indringender op aanstuurt.

Bij alle onderwerpen is zoveel als mogelijk gebruikgemaakt van recente rechtspraak. Daarbij is niet alleen gekeken naar rechtspraak van de hoogste bestuursrechters, zoals vooral de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In bepaalde praktijksituaties zijn juist uitspraken van rechtbanken nuttig.

Bij de totstandkoming van dit boek is grote zorgvuldigheid betracht. Niet valt uit te sluiten dat bepaalde onderdelen onduidelijk of onjuist zijn. Dat verneem ik graag, zodat een volgende editie waarbij een en ander wordt geactualiseerd ook kan worden verbeterd.

Ik dank de redactie van de serie *Bestuursrecht in praktijk* voor de waardevolle opmerkingen op de conceptteksten van dit boek.

Dit boek schreef ik op persoonlijke titel. De tekst is afgerond op 23 februari 2023. Ik spreek de hoop uit dat dit boek hen die in de dagelijkse praktijk in aanraking komen met de Wet open overheid en daarmee samenhangende wetgeving tot hulp zal zijn.

Rotterdam, 23 februari 2023

Cornelis van der Sluis

# INHOUDSOPGAVE

**Voorwoord** / V

**Lijst met afkortingen** / XIII

**Aanbevolen literatuur** / XV

HOOFDSTUK 1

**Het systeem van de Wet open overheid** / 1

- 1.1 Algemeen / 1
- 1.2 Actoren onder de Woo / 2
- 1.3 De Woo en andere relevante (wettelijke) kaders / 2
  - 1.3.1 Uitputtende regelingen / 2
  - 1.3.2 Aanvullende regelingen / 4
  - 1.3.3 Procesrechtelijke regelingen / 4
- 1.4 Ook de Wob nog als relevant kader / 5
- 1.5 De Woo en Wob vergeleken / 5

HOOFDSTUK 2

**Belangrijke begrippen** / 9

- 2.1 Algemeen / 9
- 2.2 Eenieder / 10
  - 2.2.1 Algemeen / 10
  - 2.2.2 Woo-verzoeker / 11
  - 2.2.3 De verzoeker van op de verzoeker betrekking hebbende informatie / 13
  - 2.2.4 De verzoeker met een klemmende reden / 14
  - 2.2.5 De onderzoeker als verzoeker / 14
- 2.3 Verzoek om publieke informatie / 15
  - 2.3.1 Algemeen / 15
  - 2.3.2 Woo-verzoek: noemen Woo / 15
  - 2.3.3 Woo-verzoek: vormvrij / 19
  - 2.3.4 Publieke informatie / 20
    - 2.3.4.1 Algemeen / 20
    - 2.3.4.2 Berusten bij; nog niet openbaar / 20
    - 2.3.4.3 Berusten bij; moment en plicht tot behoud / 20
    - 2.3.4.4 Berusten bij; onderzoek, achterhalen en geloofwaardig stellen / 22

- 2.3.4.5 Berusten bij; documenten elders, doorzenden / 24
- 2.3.4.6 Berusten bij; vervaardigen niet nodig / 25
- 2.3.5 Document / 25
- 2.3.5.1 Algemeen / 25
- 2.3.5.2 Opgemaakt of ontvangen / 26
- 2.3.5.3 Schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens / 26
- 2.3.6 Publieke taak / 26
- 2.3.6.1 Algemeen / 26
- 2.3.6.2 Het belang van de omschrijving / 28
- 2.4 Bestuursorganen en andere entiteiten / 29
- 2.4.1 Bestuursorganen / 29
- 2.4.2 Instellingen, diensten en bedrijven / 30
- 2.5 Milieu-informatie / 31
- 2.5.1 Algemeen / 31
- 2.5.2 Ruim, maar niet onbegrensd / 32
- 2.5.3 Informatie over emissies in het milieu / 34

### HOOFDSTUK 3

#### **Behandeling van een verzoek om publieke informatie / 37**

- 3.1 Algemeen / 37
- 3.2 Het reguliere verzoek om publieke informatie / 37
- 3.2.1 Ontvangstbevestiging / 37
- 3.2.2 Noodzaak tot preciseren / 38
- 3.2.3 Bericht van doorzending / 39
- 3.2.4 Overleg bij omvangrijke verzoeken / 41
- 3.3 Contact met de derde-belanghebbende / 42
- 3.3.1 Vragen om een zienswijze / 42
- 3.3.2 Wie is derde-belanghebbende en waarbij? / 42
- 3.3.3 Welke documenten krijgt de derde-belanghebbende? / 42
- 3.3.4 Welke termijn krijgt de derde-belanghebbende? / 43
- 3.3.5 Welke termijn krijgt de derde-belanghebbende bij milieu-informatie? / 43
- 3.3.6 Werking van de zienswijze / 44
- 3.3.7 Inhoud van de zienswijze / 44
- 3.3.8 Verplichte mededeling van het besluit / 45
- 3.4 Bijzondere verzoeken / 45
- 3.4.1 Algemeen / 45
- 3.4.2 Aanvullende bijzonderheden; identificeren verzoeker / 46
- 3.4.3 Aanvullende bijzonderheden; onderzoek naar aard en inhoud onderzoek(er) / 47
- 3.5 Slot / 47

### HOOFDSTUK 4

#### **Beoordelen van publieke informatie / 49**

- 4.1 Algemeen / 49
- 4.2 Gesloten kader van beoordelen / 49

- 4.2.1 Algemeen / 49
- 4.2.2 Beoordelen van een document / 50
- 4.2.3 Datum informatie relevant voor beoordeling / 51
- 4.2.4 Aard publieke informatie relevant voor beoordeling? / 51
- 4.3 Uitzonderingen / 52
  - 4.3.1 Algemeen / 52
  - 4.3.2 Absolute uitzonderingen / 53
    - 4.3.2.1 Eenheid van de Kroon / 53
    - 4.3.2.2 Veiligheid van de Staat / 53
    - 4.3.2.3 Vertrouwelijk verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens / 54
    - 4.3.2.4 Bijzondere persoonsgegevens en BSN / 54
  - 4.3.3 Relatieve uitzonderingen / 55
    - 4.3.3.1 Internationale betrekkingen / 55
    - 4.3.3.2 Economische en financiële belangen van de overheid / 56
    - 4.3.3.3 Opsporing en vervolging van strafbare feiten / 56
    - 4.3.3.4 Inspectie, controle en toezicht / 56
    - 4.3.3.5 Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer / 57
    - 4.3.3.6 Andere concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens / 58
    - 4.3.3.7 Bescherming van het milieu / 58
    - 4.3.3.8 Beveiliging van personen en bedrijven en voorkomen sabotage / 58
    - 4.3.3.9 Goed functioneren van de overheid / 59
    - 4.3.3.10 Tijdelijke weigering / 60
    - 4.3.3.11 Onevenredige benadeling / 60
  - 4.3.4 Persoonlijke beleidsopvattingen / 60
    - 4.3.4.1 Beleidsopvattingen / 60
    - 4.3.4.2 Intern beraad / 61
    - 4.3.4.3 Anonimiseren als bevoegdheid / 62
    - 4.3.4.4 Anonimiseren als uitgangspunt / 63
  - 4.3.5 Bijzondere uitzonderingen / 64
    - 4.3.5.1 Formatiedocumenten / 64
    - 4.3.5.2 Ambtelijke ondersteuning volksvertegenwoordigers / 64
- 4.4 Slot / 65

## HOOFDSTUK 5

### **Misbruik van het recht op informatie / 67**

- 5.1 Algemeen / 67
- 5.2 Antimisbruikbepaling (art. 4.6 Woo) / 67
  - 5.2.1 Algemeen / 67
  - 5.2.2 Kennelijk ander doel / 68
  - 5.2.3 Evident geen bestuurlijke aangelegenheid / 69
  - 5.2.4 Twee weken of langer / 69
  - 5.2.5 Niet behandelen / 70
  - 5.2.6 Andere uitkomsten bij vastgesteld misbruik / 70
- 5.3 Toepassing in de praktijk / 71
  - 5.3.1 Algemeen / 71

- 5.3.2 Financieel gewin / 71
- 5.3.3 Aantal verzoeken en andere omstandigheden / 71
- 5.4 Conclusie / 73

## HOOFDSTUK 6

### **Besluitvorming / 75**

- 6.1 Algemeen / 75
- 6.2 Inhoudsvereisten van een regulier Woo-verstrekkingsbesluit / 75
  - 6.2.1 Algemeen / 75
  - 6.2.2 Motiveren, algemeen / 75
  - 6.2.3 Motiveren bij relatieve uitzonderingen en tijdsverloop / 76
  - 6.2.4 Motiveren voor meerdere documenten / 76
  - 6.2.5 De inventarislijst / 77
  - 6.2.6 Uitleg van de zoekslag / 77
- 6.3 Inhoudsvereisten van een bijzonder Woo-verstrekkingsbesluit / 77
  - 6.3.1 Algemeen / 77
  - 6.3.2 Besluit op verzoek om op de verzoeker betrekking hebbende informatie / 77
  - 6.3.3 Besluit op verzoek met een klemmende reden / 78
  - 6.3.4 Besluit(en) op een verzoek van een onderzoeker of journalist / 79
- 6.4 Verstrekken van informatie / 79
  - 6.4.1 Moment van verstrekken / 79
  - 6.4.2 Vorm waarin wordt verstrekt / 80
  - 6.4.3 Aanvullende eisen bij verstrekken / 81
- 6.5 In rekening brengen van kosten / 81
- 6.6 Conclusie / 82

## HOOFDSTUK 7

### **Bijzonderheden van procesrecht / 83**

- 7.1 Algemeen / 83
- 7.2 Bezwaar / 84
  - 7.2.1 Volledige heroverweging; toezenden of doorzenden is mogelijk / 84
  - 7.2.2 Volledige heroverweging; wijziging van uitzonderingsgrond / 84
  - 7.2.3 Volledige heroverweging; nieuwe documenten / 84
  - 7.2.4 Het bezwaarschrift als verduidelijking, geen uitbreiding van het verzoek / 84
  - 7.2.5 Inbrengen van processtukken / 85
  - 7.2.6 Horen in bezwaar / 86
  - 7.2.7 Bezwaar bij deelbesluitvorming / 86
  - 7.2.8 Bezwaar na bemiddeling door Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding / 87
- 7.3 Beroep / 87
  - 7.3.1 Indringende beoordeling of toch steekproefsgewijs / 87
  - 7.3.2 Het beroepschrift als verduidelijking, geen uitbreiding van het verzoek / 88
  - 7.3.3 Beroep bij deelbesluitvorming / 89
  - 7.3.4 Inbrengen van processtukken / 89

- 7.4 Voorlopige voorziening / 90
- 7.4.1 Ter voorkoming van openbaar maken / 90
- 7.4.2 Tot het bespoedigen van openbaar maken / 90
- 7.4.3 Tot behoud van informatie / 91
- 7.5 Beroep wegens niet-tijdig beslissen / 91
- 7.5.1 Algemeen / 91
- 7.5.2 Noodzakelijke ingebrekestelling / 92
- 7.5.3 Belang van verweer / 92
- 7.5.4 Opvolgende beroepen wegens niet-tijdig beslissen / 94
- 7.5.5 Samenhang met Woo-misbruik / 94
- 7.6 Conclusie / 94

## HOOFDSTUK 8

### **Actieve openbaarmaking / 95**

- 8.1 Algemeen / 95
- 8.2 Uit eigen beweging actief openbaar maken / 95
- 8.2.1 Inspanningsverplichting / 95
- 8.2.2 Besluit tot actief openbaar maken / 96
- 8.2.3 Rechtsbescherming / 97
- 8.3 Plicht tot actief openbaar maken / 97
- 8.3.1 Algemeen / 97
- 8.3.2 Besluit tot actief openbaar maken? / 97
- 8.3.3 Categorieën / 98
- 8.3.3.1 Algemeen / 98
- 8.3.3.2 Wet- en regelgeving / 99
- 8.3.3.3 Organisatiegegevens / 100
- 8.3.3.4 Ingekomen stukken, vergaderstukken en verslagen / 100
- 8.3.3.5 Bestuursstukken / 101
- 8.3.3.6 Stukken adviescolleges / 101
- 8.3.3.7 Convenanten / 101
- 8.3.3.8 Jaarplannen en -verslagen / 102
- 8.3.3.9 Woo-verzoeken en de daarbij verstrekte informatie / 102
- 8.3.3.10 Onderzoeken / 102
- 8.3.3.11 Beschikkingen / 103
- 8.3.3.12 Klachten / 103
- 8.3.4 Vorm van verstrekken / 103
- 8.3.5 Moment van openbaar maken, aanpassen van documenten / 104
- 8.3.6 Gefaseerde inwerkingtreding / 105
- 8.4 Bijzondere grondslag actief openbaar maken / 105
- 8.5 Conclusie / 106

### **Wetsartikelenregister / 107**

### **Trefwoordenregister / 115**

## HOOFDSTUK 1

# Het systeem van de Wet open overheid

### 1.1 Algemeen

Dit praktijkboek gericht op openbaarheid van overheidsinformatie neemt de op 1 mei 2022 gedeeltelijk in werking getreden Wet open overheid (Woo) als uitgangspunt.<sup>1</sup> Die wet vormt, met een onderliggende basis in art. 110 Grondwet, het algemene kader voor de vraag of informatie die berust bij bestuursorganen – of daaraan gelieerde organisaties – openbaar gemaakt moet, mag of kan worden. Het doel van de wet is volgens de memorie van toelichting dat het belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische rechtsstaat, de burger, het bestuur wordt gediend en dat bovendien een bijdrage wordt geleverd aan de economische ontwikkeling.<sup>2</sup>

Het ontsluiten van informatie kan een reactie zijn op een verzoek om die informatie (passieve openbaarheid). Een andere manier betreft het eigenstandig (door een bestuursorgaan) openbaar maken van informatie (actieve openbaarheid). Deze laatste vorm heeft uitdrukkelijk de voorkeur van de wetgever. Bewust is de regeling over actieve openbaarmaking ook in hfdst. 3 Woo geplaatst. Toch wordt dit onderwerp later besproken in dit boek. Reden hiervoor is het gegeven dat de effecten in de praktijk pas later zullen blijken. Dit volgt uit het overgangsrecht dat geldt voor de verplichtingen op dit gebied. Art. 3.3 Woo zal gefaseerd in werking treden op grond van art. 10.2 Woo.

Een aanleiding voor dit praktijkboek is onder meer gelegen in de komst van de Woo. Die wet bouwt expliciet voort op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). De Wob gaf geregeld aanleiding tot juridische procedures, krantenberichten en vermoeid kijkende ambtenaren. Dit heeft niet te maken met het feit dat mensen tegen openbaarheid van overheidsinformatie zijn. Velen zullen controle op een goede en democratische bestuursvoering als een groot goed beschouwen. Dit openbaar maken vraagt alleen om een afweging van belangen. Want buiten het algemeen belang van openbaarheid dient er ook oog te zijn voor specifieke belangen die evenzeer kunnen gelden. Belangen die juist maken dat bepaalde informatie

---

1 *Stb.* 2021, 499 en 500.

2 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 5. In het kader van de Wob werd nog gesproken van het doel om het openbaar bestuur te kunnen beoordelen op een goede en democratische bestuursvoering (*Stb.* 1978, 581). De economische ontwikkeling zou worden gestimuleerd met de regels over hergebruik van overheidsinformatie. Gedurende de behandeling van de Woo is voorzien in een aparte Wet hergebruik van overheidsinformatie.



niet openbaar gemaakt kan worden voor eenieder. Ook zonder de Woo was er dus al voldoende reden om te werken aan een praktijkboek als het onderhavige.

## 1.2 Actoren onder de Woo

De Wob kenden we sinds 1 mei 1980. De Woo is per 1 mei 2022, na een lang traject van behandeling in de Tweede Kamer en de Eerste Kamer (sinds juli 2012), in werking getreden. De Woo vormt een belangrijk kader voor openbaarheid van overheidsinformatie. Daarmee is de Woo relevant voor een groot aantal actoren.

Een belangrijke speler is natuurlijk de verzoeker om informatie (zie hfdst. 2, par. 2.2). Met de Woo is hierin een belangrijke wijziging opgetreden ten opzichte van de Wob. Want naast de Woo-verzoeker (par. 2.2.2) kennen we met de Woo ook verzoekers die vanwege hun aard (zij vragen hun eigen dossier op, hebben een klemmende reden of doen onderzoek) een andere mogelijkheid toekomt tot het verkrijgen van (toegang tot) informatie (par. 2.2.3 t/m 2.2.5).

Daarnaast is er de ontvanger van het verzoek en het bestuursorgaan dat het verzoek moet behandelen (zie hfdst. 2, par. 2.4). Ook daarin heeft de Woo de nodige wijzigingen gebracht in vergelijking met de Wob.

Tot slot is er de groep die informatie deelt met de overheid en die later als derde-belanghebbende bij een Woo-verzoek (als 'lijdend voorwerp') betrokken kan raken.

Deze verschillende actoren spelen ieder hun rol als het gaat om het vraagstuk van openbaarheid van overheidsinformatie. In dit Praktijkboek Open Overheid wordt het vraagstuk van openbaarheid van overheidsinformatie belicht vanuit het perspectief van deze actoren waar dit mogelijk, nodig of opportuun is.

## 1.3 De Woo en andere relevante (wettelijke) kaders

### 1.3.1 Uitputtende regelingen

De Woo vormt niet het enige kader als het gaat om openbaarheid van overheidsinformatie. Anders dan onder de Wob heeft de wetgever met de Woo wel één regeling willen geven voor openbaarheidsvraagstukken. Dit werd wenselijk geacht nu het in de praktijk onder de Wob nog wel eens een zoektocht kon zijn of sprake was van een bijzondere openbaar-makingsregeling die uitputtend was bedoeld. Interpretatie van het wettelijk kader of de totstandkomingsgeschiedenis van de bijzondere wet moest uitkomst bieden. Dat was soms geen sinecure; de bedoeling van die bijzondere wetgever was niet altijd helder.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Vgl. bijvoorbeeld ABRvS 6 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ3368, AB 2013/141, m.nt. P.J. Stolk, *Gst.* 2013/85, m.nt. C.N. van der Sluis, *JB* 2013/79, m.nt. M. Overkleef-Verburg. Duidelijk werd het als de bijzondere wet zelf inging op de verhouding met de Wob, zoals de Aanbestedingswet 2012. Zie hierover ABRvS 5 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1808, AB 2017/269, m.nt. P.J. Stolk, *JBO* 2017/178, m.nt. D. van der Meijden, *JAAN* 2017/181.

Met de Woo moet een dergelijke zoektocht in beginsel tot het verleden behoren. Op grond van art. 1.1 Woo wordt immers het recht op toegang tot publieke informatie geregeld. Hierbij wordt duidelijk gemaakt dat dit recht alleen beperkt kan worden door de Woo zelf. Vervolgens is art. 8.8 Woo van belang. Daaruit volgt dat alleen op grond van specifieke wettelijke bepalingen kan worden afgeweken van de Woo. Die bepalingen staan opgesomd in de bijlage bij de Woo. De bepalingen over actieve openbaarmaking (art. 3.1 en 3.3 Woo), de passieve openbaarmaking (art. 4.1 Woo) en de uitzonderingen (art. 5.1 en 5.2 Woo) zijn dan ingevolge art. 8.8 Woo niet van toepassing. Hiermee moet een sluitend en helder stelsel zijn gegeven voor openbaarmakingsregelingen.

Het is zeer de vraag of in de praktijk geen discussie meer zal ontstaan over de vraag of sprake is van een bijzondere regeling. De rechtspraak en de wetgeving blijven ook in dit kader in ontwikkeling. Bij nieuwe wetgeving wordt de bijlage bij de Woo aangevuld. Bij bestaande regelingen zal zo nu en dan mogelijk blijken dat de bijlage bij de Woo niet compleet is.<sup>4</sup> Dat levert een uitdaging op voor de praktijk nu de Woo een gesloten stelsel met zich brengt waaruit volgt dat enkel dat wat in de Woo is geregeld (inclusief dus voornoemde bijlage en de daar genoemde regelingen) als kader kan dienen bij openbaarheidsvraagstukken. Of de rechter dit stelsel toch zal doorbreken bij een evidente bijzondere regeling die ontbreekt op de lijst bij de Woo moet worden bezien. De wetgever ziet wel ruimte voor een dergelijke rechterlijke aanvulling van de bijlage in een concreet geval. Al zal een herstel via een wetsvoorstel waarmee de bijlage wordt aangevuld de voorkeur hebben.<sup>5</sup> Een vergelijkbare opening in het systeem acht de wetgever ook aanwezig daar waar het gaat om (niet in de lijst opgenomen) internationale regelingen.<sup>6</sup>

Niet elke bijzondere regeling heeft overigens direct tot gevolg dat een verzoek tot openbaarmaking zal moeten worden afgewezen. In een bijzondere regeling kan immers zijn opgenomen dat het uitgangspunt geheimhouding is, maar dat het betrokken bestuursorgaan bij een verzoek tot opheffing daarvan wel een afweging moet maken. Van zo'n regeling is sprake als het gaat om de notulen van een besloten gemeenteraadsvergadering (art. 23, vierde lid, Gemeentewet).<sup>7</sup>

4 Zo bleek ook tijdens de totstandkoming van de wet, vgl. *Kamerstukken II* 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 69. Zo vormden uitspraken van de ABRvS (bijvoorbeeld ABRvS 1 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:224, AB 2017/294, m.nt. M.M. Julicher, JB 2017/80, m.nt. M. Overkleeft-Verburg, JBP 2017/14, over de Wet op het onderwijstoezicht) al aanleiding voor een aanvulling van de bijlage bij de Woo. Ook ontbreekt art. 72 Gerechtsdeurwaarderswet, vgl. Rb. Amsterdam 14 juli 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:6198. Bovendien valt niet in te zien waarom art. 35 Waterschapswet of art. 186 Provinciewet geen bijzondere regelingen geven die de Woo terzijde schuiven.

5 Vergelijk de aanvulling van de lijst met art. 186, vijfde lid, Provinciewet, *Kamerstukken II* 2021/22, 35 546, nr. 9, p. 2.

6 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 12-13. Wetgeving van andere landen is uiteraard geen bijzondere regeling die de Woo aan de kant schuift, Rb. Amsterdam 19 juli 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:5266.

7 ABRvS 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1676, AB 2021/281, m.nt. P.J. Stolk, en Rb. Midden-Nederland 26 juli 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:3626.

De Gemeentewet kent ook een regeling die nog meer bijzonder is. Gedoeld wordt op de regeling over geheimhouding die is opgelegd op informatie.<sup>8</sup> Volgt een verzoek om openbaarmaking nadat op die informatie geheimhouding is gelegd, dan wordt de afhandeling van dat verzoek opgeschort. Het verzoek wordt aangemerkt als verzoek tot opheffing van de geheimhouding. Na dat besluit wordt de afhandeling van het Woo-verzoek weer opgepakt.<sup>9</sup> Hierin is de Gemeentewet afwijkend ten opzichte van andere bijzondere regelingen.

### 1.3.2 Aanvullende regelingen

Ook internationaalrechtelijke regelingen zijn relevant. Te denken valt aan het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)<sup>10</sup>, het Verdrag van Aarhus<sup>11</sup>, de AVG<sup>12</sup> en specifieke Europese richtlijnen.<sup>13</sup> Deze aanvullende kaders komen aan bod bij de verschillende onderwerpen die vanuit de Woo worden besproken. In het oog springt de bijzondere rol van milieu-informatie als het gaat om het invoeren van weigeringsgronden en uitzonderingen.

### 1.3.3 Procesrechtelijke regelingen

Tot slot zijn andere wettelijke kaders relevant, zoals de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor de meer procesrechtelijke bijzonderheden bij besluiten op grond van de Woo. Ook het Burgerlijk Wetboek (BW) is relevant als we kijken naar misbruik van recht (art. 3:13 en 3:15 BW). Hoewel voor dit laatste onderwerp de Woo met art. 4.6 een specifieke antimisbruikregeling kent, zal de uitleg en de toepassing van die bepaling waarschijnlijk worden gebaseerd op de onder de Wob ontwikkelde jurisprudentie. Die rechtspraak geeft voorbeelden van wanneer gesteld kan worden dat evident geen sprake is van een bestuurlijke aangelegenheid of dat de betrokkene een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie (voor eenieder). Daarnaast lijkt art. 4.6 Woo vooral te zijn geschreven voor de fase na ontvangst van het verzoek en tot het primaire besluit. Voor vermeend misbruik in een later stadium zal een beroep moeten worden gedaan op art. 3:13 en 3:15 BW. Meer hierover in hoofdstuk 5.

8 Per 1 april 2023 wordt dit geregeld in hfdst. VA, art. 87 e.v. Gemeentewet. Dit onderdeel is ingevoerd met de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur, *Stb.* 2022, 444 en *Stb.* 2022, 504.

9 ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3140, *AB* 2017/11, m.nt. M. West, *Gst.* 2017/50, m.nt. C.N. van der Sluis en J. Korzelius, *JB* 2017/19, m.nt. J.L.W. Broeksteeg, *ABkort* 2016/421, *JOM* 2017/686, *JOM* 2016/1191. Het nieuwe hfdst. VA Gemeentewet brengt geen verandering in deze systematiek.

10 Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, *Trb.* 1951, 154.

11 Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van 25 juni 1998, *Trb.* 1998, 289, *Trb.* 1998, 289 en *Trb.* 2005, 22.

12 Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming).

13 Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PbEU L 41).

#### 1.4 Ook de Wob nog als relevant kader

Een met name in het oog springend ander wettelijk kader is de al genoemde Wob.<sup>14</sup> Hoewel deze wet met de inwerkingtreding van de Woo is ingetrokken (art. 10.1 Woo) zijn de onder dat regime gedane uitspraken nog zeer relevant. Veel van de Woo is immers geïnspireerd door de Wob en de daarbij ontwikkelde rechtspraak.<sup>15</sup> De praktische toepassing van de Woo is in dit boek vooral ook ontleend aan de praktijk onder de Wob.

De samenhang met dat wat de Wob regelde is onmiskenbaar. Bepaalde aspecten zijn evident nieuw. Te denken valt aan de regeling omtrent het actief openbaar maken van specifieke documenten (art. 3.3 Woo). De rechtspraak onder de Wob wat betreft het actief openbaar maken of het afwegen van belangen is daarbij wel relevant.

Daarnaast komt een aantal begrippen uit de Wob terug onder de Woo. Soms zonder een definitieomschrijving ('intern beraad', zie art. 5.2 Woo) en soms met een andere definitieomschrijving ('document', zie art. 2.1 Woo of 'persoonlijke beleidsopvatting' in art. 5.2 Woo).

Ook verandert er in bepaalde gevallen wezenlijk iets. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de mogelijkheid om te klagen bij het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding naast het maken van bezwaar (art. 7.2 en 7.3 Woo).

Tot slot is op onderdelen de rechtspraak onder de Wob gecodificeerd. Zo is bij wet verplicht gesteld documenten te behouden nadat een verzoek is ontvangen (art. 4.1a Woo).<sup>16</sup> Een ander voorbeeld is de plicht om al het redelijkerwijs mogelijke te doen om informatie alsnog te achterhalen als het niet meer feitelijk onder het bestuursorgaan berust (art. 4.2, tweede lid, Woo).<sup>17</sup>

Mede gelet op al deze verbanden is in dit praktijkboek veel gebruikgemaakt van de rijke Wob-jurisprudentie. Zodoende wordt de Woo beter begrepen en kunnen uitspraken worden gedaan over de toepassing in de praktijk.

#### 1.5 De Woo en Wob vergeleken

Vanwege de onlosmakelijke samenhang tussen de Wob en de Woo wordt in dit praktijkboek ook regelmatig een vergelijking gemaakt met de Wob. Duidelijk wordt gemaakt waar de verwachting is dat een en ander hetzelfde zal worden toegepast als onder de Wob. Soms

14 Zie uitgebreid over de Wob uiteraard Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, 2014.

15 Aldus initiatiefnemer Snels bij de behandeling in de Eerste Kamer, *Handelingen I* 2020/21, p. 32. Dit blijkt ook uit de vele verwijzingen naar uitspraken als het gaat om de uitzonderingen van art. 5.1 en 5.2 Woo, vgl. *Kamerstukken I* 2021/22, 33 328, AB, p. 83 e.v.

16 Vergelijk de in art. 4.1a Woo opgenomen plicht om documenten te behouden na ontvangst van een verzoek. Een codificatie van ABRvS 14 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU7942, ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:944, en ABRvS 21 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2477, AB 2021/86, m.nt. H.S. ten Cate, *JB* 2020/215, *Computerrecht* 2021/5, m.nt. A. Drahmman en M.H.A. Bakkum.

17 ABRvS 20 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1189, AB 2011/21, m.nt. P.J. Stolk, *Gst.* 2010/119, m.nt. C.N. van der Sluis, *JB* 2010/267, en ABRvS 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:292, *Gst.* 2016/59, m.nt. C.N. van der Sluis.

zal juist worden benadrukt wat anders is of waarschijnlijk zal zijn. Voor degene die niet kan wachten, volgt hier in een tabel een overzicht van de belangrijkste verschillen of overeenkomsten met tussen haakjes de artikelen uit de wet.

Wob	Woo
Bestuurlijke aangelegenheid (1 en 3)	Publieke taak (2.1) (maar in 4.1 en 4.6 toch (bestuurlijke) aangelegenheid)
Bestuursorganen (1a)	Bestuursorganen en andere instanties (2.2)
	Zorgplicht informatiehuishouding (2.4 lid 1)
	Voorkeursvolgorde van verstrekken (2.4 lid 3)
	Woo-contactfunctionaris (4.7)
	Uitdrukkelijke motivering (5.1 lid 3)
	Relativering uitzonderingen door tijdsverloop (5.3)
	Onevenredige benadeling bij uitzondering en niet subsidiair (5.1 lid 5)
Onevenredige benadeling overheid	Goed functioneren van de overheid (5.1 lid 2 onder i)
	Formatiedocumenten tijdelijk geheim (5.4)
	Ondersteuning volksvertegenwoordiging geheim (5.4a)
Actieve openbaarmaking (8)	Actieve openbaarmaking (3.1) en concrete uitwerking en plicht voor specifieke informatie (3.3)
Openbaar voor een ieder (zonder duidelijk kader)	Actieve openbaarmaking op één plek (3.3b)
Elektronische weg voor verzoeken indien opengesteld	Ook elektronische weg beschikbaar (4.1 lid 2)
Eenieder kan een verzoek tot openbaarmaking doen voor eenieder (3)	Eenieder doet een verzoek voor eenieder (4.1). De Woo kent ook inzagemogelijkheden voor bijzondere verzoekers (eigen dossier, 5.5; persoon met klemmend belang, 5.6; de onderzoeker, journalist, 5.7)
Deelbesluitvorming mogelijk (rechtspraak)	Deelbesluitvorming mogelijk (4.2a)
Behoud documenten (rechtspraak)	Plicht tot behoud documenten (4.1a)
Misbruik via art. 3:13 en 3:15 BW	Antimisbruikbepaling (4.6)

Plicht om documenten van elders te halen	Vorderingsrecht (4.2 lid 2)
Beslistermijnen vier weken (6 lid 1)	Beslistermijnen vier weken (4.4 lid 1)
Verdagingsmogelijkheid met vier weken (6 lid 2)	Verdagingsmogelijkheid met twee weken (4.4 lid 2)
Enkele uitzonderingsgronden bij emissiegegevens (10)	Emissiegegevens altijd openbaar op verzoek (5.1 lid 7)
Bezwaar en beroep	Bezwaar, beroep en voor een enkeling een klachtprocedure bij het Adviescollege (7.2)
Bevoegdheid tot geanonimiseerd verstrekken persoonlijke beleidsopvattingen (11 lid 2)	Plicht tot geanonimiseerd verstrekken persoonlijke beleidsopvattingen voor Rijk, provincie en gemeente (5.2 lid 3)

Tabel 1



## HOOFDSTUK 2

# Belangrijke begrippen

### 2.1 Algemeen

Om de Wet open overheid goed te kunnen begrijpen en te kunnen hanteren in de praktijk is (kennis van) een aantal begrippen van groot belang. Die begrippen zijn leidend bij de al in hoofdstuk 1 genoemde belangenafweging die de Woo afdwingt: de afweging tussen het belang dat alle informatie die bij de overheid berust in beginsel openbaar is, afgezet tegen belangen die tegen dat belang van openbaarmaking opwegen. Die belangen komen tot uitdrukking in de Woo zelf (de uitzonderingen in hfdst. 5 Woo) of een daarin genoemde bijzondere regeling (zoals de Aanbestedingswet 2012<sup>1</sup>).

Enkele belangrijke begrippen worden besproken en van een definitie voorzien in art. 2.1 Woo. Een aantal komt ook samen in de kernbepaling van de Woo waar het gaat om openbaarmaking op verzoek. Het gaat om art. 4.1 en dan met name het eerste lid:

“Eenieder kan een verzoek om publieke informatie richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.”

In dit hoofdstuk staan we stil bij degene die het verzoek kan doen: ‘eenieder’ (zie par. 2.2). Vervolgens wordt geanalyseerd welke verzoeken om informatie de Woo kent (par. 2.3). In dat kader wordt uitvoeriger stilgestaan bij het reguliere verzoek om publieke informatie (par. 2.3). Ook bespreken we het begrip ‘publieke informatie’ (2.3.3) en daarmee samenhangend het object van het verzoek: het ‘document’<sup>2</sup> (2.3.4). Aan wie het verzoek wordt gericht komt aan bod bij een bespreking van het begrip ‘bestuursorgaan’ (par. 2.4). Hierbij volgt vanzelf een bespreking van art. 2.2 Woo. Ook staan we stil bij de zinsnede ‘onder verantwoordelijkheid van bestuursorganen werkzame instelling, dienst of bedrijf’ zoals opgenomen in het hiervoor geciteerde art. 4.1 Woo. Tot slot, om art. 2.1 Woo volledig te bespreken, wordt ingegaan op het begrip ‘milieu-informatie’ (par. 2.5). Dat kan niet zonder een bespreking van het begrip ‘emissiegegevens’.

---

1 ABRvS 5 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1808, AB 2017/269, m.nt. P.J. Stolk, *JBO* 2017/178, m.nt. D. van der Meijden, *JAAN* 2017/181.

2 Het begrip ‘document’ was apart opgenomen in art. 3, eerste lid, Wob maar is onder de Woo onderdeel van het begrip ‘publieke informatie’ (zie art. 2.1 Woo).



## 2.2 Eenieder

### 2.2.1 Algemeen

Overheidsinformatie bij Nederlandse bestuursorganen is toegankelijk voor alle natuurlijke personen en rechtspersonen (naar Nederlands recht). Er bestaat geen beperking naar leeftijd of betrokkenheid bij het onderwerp waar informatie over wordt opgevraagd.<sup>3</sup> Wel zal in het verloop van de procedure relevant kunnen zijn wie de aanvraag heeft gedaan. Een ander kan zich bijvoorbeeld niet tot de rechter wenden met een beroep wegens het niet-tijdig beslissen op de aanvraag of een beroep tegen een beslissing op bezwaar gericht aan een ander.<sup>4</sup>

Eenieder komt vervolgens het recht toe op toegang tot publieke informatie zonder dat een belang hoeft te worden gesteld (art. 1.1 Woo). Deze bepaling geeft geen op zichzelf afdwingbaar recht. Toch kan in deze bepaling een extra argument worden gevonden om te stellen dat minder snel een beroep mag worden gedaan op de uitzonderingen van hfdst. 5 Woo.

Bij de afweging van belangen staat het belang van publieke informatie voor de democratische samenleving voorop (art. 2.5 Woo). Dat betekent niet dat absolute uitzonderingen (art. 5.1, eerste lid, Woo) per definitie relatief zouden zijn c.q. worden. Wel onderstreept dit het al onder de Wob bekende uitgangspunt dat ook deze uitzonderingen restrictief moeten worden uitgelegd.

De aard van de verzoeker of zijn betrokkenheid bij de informatie waar het verzoek op ziet, is in beginsel – vergelijkbaar met de Wob (art. 3, eerste lid) – niet relevant, zeker daar waar het een regulier verzoek om informatie betreft (art. 4.1, eerste lid). Met de Woo kennen we evenwel een drietal bijzondere ingangen voor verzoekers om informatie die samenhangen met wie de verzoeker is. Dat dwingt tot het maken van een onderscheid tussen reguliere verzoeken om informatie (Woo-verzoeken, art. 4.1 Woo) (2.2.2) en bijzondere verzoeken.

Deze bijzondere verzoeken zijn onder te verdelen in verzoeken van een (rechts)persoon die inzage wil van op hem betrekking hebbende informatie (2.2.3), van iemand die een klemmende reden heeft (2.2.4) en van de verzoeker die informatie wil ontvangen ten behoeve van een onderzoek (2.2.5). Deze bijzondere manieren van verstrekking zijn nuttige wijzigingen ten opzichte van dat wat onder de Wob mogelijk was.<sup>5</sup> Te meer nu een verzoeker soms een bijzonder belang lijkt te hebben bij informatie. Deze bijzondere verzoeken geven dan, anders dan onder de Wob, een gereguleerde manier om dergelijke

3 Daarmee dus in beginsel ook een Filipijnse vrouw die bij gemeenten vraagt om alle documenten die betrekking hebben op de eerste bekeuring die tot een zogenaamde Mulderbeschikking leidde in 2013, uitgeschreven door een bij het aangeschreven bestuursorgaan in dienst zijnde, bevoegde opsporingsambtenaar, ABRvS 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3118, AB 2016/34, m.nt. P.J. Stolk, JB 2015/190, Gst. 2015/127, m.nt. C.N. van der Sluis, NJB 2015/1918, JG 2015/60, m.nt. C. Raat.

4 Rb. Amsterdam 21 juli 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:4301 en Rb. Limburg 29 november 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:9486.

5 Zie uitgebreid *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, 9, p. 82-85 en C.N. van der Sluis, Gst. 2016/135, par. 1.1, en C.N. van der Sluis, Gst. 2016/144, par. 4.2.