



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Woo-instructie

voor het behandelen van
Woo-verzoeken

Versie 2024

Werken aan een
**Open
Overheid**



Voorwoord

Een nieuw tijdperk van openbaarheid

Voor u ligt de 'Woo-instructie', versie 2024: het handboek voor de uitvoering van de Wet open overheid (Woo). In de instructie leest u hoe het Rijk omgaat met informatieverzoeken en wordt u op de hoogte gebracht van de laatste ontwikkelingen (**Versie '24**). Zoals bijvoorbeeld een inhoudelijke verduidelijking rondom de omgang met concepten, de toepassing van de i-grond, gemotiveerd reageren op een ACOI-bemiddelingsadvies en verwijzingen naar richtinggevende rechtspraak.

Een open overheid is essentieel voor het vertrouwen tussen de samenleving en haar overheid, een belangrijke pijler van onze democratie. Een open overheid staat ook open voor wat er beter kan. Door het openbaar maken van informatie kunnen we het debat over onze keuzes eerder, en beter, voeren. Daar worden we niet alleen zelf beter van, zo dragen we ook bij aan een samenleving waar iedereen mee kan doen.

Met de Wet open overheid (Woo) is er veel veranderd. Bijvoorbeeld: iedereen die vragen heeft over overheidsinformatie kan voortaan terecht bij een contactpersoon. In de Woo is geregeld dat alle bestuursorganen die onder de wet vallen, zo'n contactpersoon moeten hebben.

Met de Woo is er ook een onafhankelijke organisatie ingesteld, het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding (ACOI). Dit adviescollege adviseert over de uitvoering van de regels. En het doet meer: onder andere journalisten en wetenschappers kunnen er een klacht indienen als men niet tevreden is over de behandeling van een informatieverzoek. Het college gaat dan bemiddelen om tot een oplossing te komen.

De ministeries hebben deze Woo-instructie samen gemaakt voor alle collega's van het Rijk. Zo zorgen we ervoor dat we bij de rijksoverheid de Woo-verzoeken op dezelfde manier behandelen. Gemeenten, provincies en andere overheden hoeven de instructie niet te gebruiken maar dat mag natuurlijk wel.

Deze instructie helpt bij een goede uitvoering van de Woo, die op 1 mei 2022 in werking is getreden. Zo kunnen we samen werk maken van een nieuwe, open bestuurscultuur. Een cultuur waarin we vrijuit adviseren én informatie zoveel mogelijk openbaar maken. En waarin wij, alle ambtenaren, niet alleen volgens de letter van de wet maar ook in de bedoeling van de Woo handelen.

Vincent Roozen

Secretaris-Generaal ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Samenvatting Woo-instructie

Een overheid dient transparant te zijn over haar handelen. Hoe is een besluit tot stand gekomen? Welke afwegingen zijn daarbij gemaakt? Waarom kan bepaalde informatie wel openbaar worden gemaakt en waarom soms ook niet? Is duidelijk waar bepaalde informatie kan worden gevonden? En tot slot: Doen we dit alles als overheid op de juiste manier? De samenleving heeft recht op antwoorden op deze vragen. Per 1 mei 2022 is de Wet open overheid (Woo) inwerking getreden als opvolger van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) die antwoord geeft op deze vragen en meer. Om de behandelaren van Woo-verzoeken binnen het Rijk hierbij zoveel mogelijk te helpen is een instructie opgesteld. Deze instructie kent 6 hoofdstukken:

1. Inleiding: een transparante overheid
2. De Wet open overheid: tijdperk van openbaarheid
3. Procedurele behandeling Woo-verzoek
4. Inhoudelijke behandeling Woo-verzoek (met toelichting op uitzonderingsgronden)
5. Praktische behandeling Woo-verzoek (concrete handvatten voor de praktijk)
6. Overgang van Wob naar Woo

1. Inleiding: een transparante overheid

De Woo is een belangrijke stap naar een transparante(re) overheid. Iedereen heeft recht op toegang tot publieke informatie. Daarbij is het uitgangspunt dat overheidsinformatie openbaar is, tenzij er een reden is waarom dat niet kan. Deze instructie legt uit op welke wijze Woo-verzoeken binnen de Rijksoverheid worden behandeld ([§1.1](#)). De instructie legt dit door middel van interne aanwijzingen voor ambtenaren als uniforme werkwijze vast.

Belangrijk is dat de vraag van de indiener van het Woo-verzoek hierbij centraal staat met als gezamenlijk doel de gevraagde relevante informatie zo snel mogelijk te openbaren ([§1.2](#)). Goede samenwerking tussen burger en bestuur bevordert zowel een snelle als zorgvuldige behandeling van het verzoek om informatie ([§1.3](#)).

De Woo-instructie wordt toegepast door alle onderdelen van het Rijk. Het staat andere overheidsinstanties vrij om deze ook te gebruiken ([§1.4](#)).

2. De Wet open overheid: nieuw tijdperk van openbaarheid

Openbaarmaking uit eigen beweging

De Woo regelt het recht van burgers op informatie van de overheid ([§2.1](#)). De Woo kent twee wijzen van openbaarmaking: actief ([§2.2.1](#)) en passief ([§2.2.2](#)). In de Woo zijn 17 categorieën van informatie aangewezen die bestuursorganen op termijn actief openbaar moeten maken. Diverse stukken die hieronder vallen worden nu ook al openbaar gemaakt, zoals wetten. Maar bijvoorbeeld ook convenanten vallen hieronder. Welke documenten precies en wanneer actief openbaar moeten worden gemaakt wordt nog nader bepaald en gecommuniceerd. Ook worden bestuursorganen aangespoord om naast die 17 categorieën, uit eigen beweging zoveel mogelijk andere informatie ook openbaar te maken.

Actieve openbaarheid is heel belangrijk. Het systematisch verstrekken van overheidsinformatie leidt tot inzicht in de bestuursvoering en is daarmee onmisbaar voor democratische participatie en controle van het bestuur. Ten behoeve van de vindbaarheid op 1 plek van actief openbaar gemaakte overheidsinformatie is de [Woo-index](#) ontwikkeld.

Openbaarmaking op verzoek

Daarnaast kan iedereen de overheid altijd vragen om bepaalde informatie (op verzoek) openbaar te maken. Daarbij is het uitgangspunt dat openbaarmaking voor de één, in beginsel openbaarmaking is voor iedereen ([§2.3.2](#)). Er zijn echter drie uitzonderingen:

- I. Ten eerste wanneer het gaat om het verstrekken van informatie aan een verzoeker die op hemzelf betrekking heeft. ([§2.3.3](#)).
- II. Ten tweede wanneer verzoekers een zeer groot belang hebben bij bepaalde informatie, maar die niet voor iedereen openbaar gemaakt kan worden. Het gaat hierbij dan om informatie die niet op hen zelf betrekking heeft maar hen wel rechtstreeks raakt ([§2.3.4](#)).
- III. Tot slot kan een bestuursorgaan ten behoeve van onderzoek toegang verlenen tot bepaalde informatie die niet voor iedereen openbaar gemaakt kan worden ([§2.3.5](#)).

In alle drie de gevallen kan het bestuursorgaan aan de verstrekking voorwaarden verbinden zoals het niet of slechts beperkt verspreiden ervan.

3. Procedurele behandeling Woo-verzoek

Wanneer is sprake van een Woo-verzoek?

Elke vraag om informatie te mogen ontvangen kan een Woo-verzoek zijn. De wet stelt geen vormvereisten aan het indienen van een Woo-verzoek. Van telefoon tot fax, van e-mail tot sms of Whatsapp, met ieder denkbaar communicatiemiddel kan een Woo-verzoek worden gedaan. De verzoeker hoeft ook geen belang te stellen. De verzoeker hoeft ook niet expliciet te verwijzen naar de Woo. Zo'n verzoek kan als Woo-verzoek behandeld worden wanneer het voldoet aan bepaalde criteria ([§3.1](#)):

- I. Is het verzoek gericht aan een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf?
- II. Gaat het verzoek over publieke informatie?
- III. Betreft het verzoek publieke informatie die is neergelegd in één of meer documenten?

Contact tussen verzoeker en bestuursorgaan

Wel moet de verzoeker voldoende duidelijk aangeven over welk onderwerp hij geïnformeerd wenst te worden. Indien vaststaat dat er een Woo-verzoek is ingediend en de informatie niet onmiddellijk kan worden verstrekt, wordt er een schriftelijke ontvangstbevestiging gestuurd ([§3.2.1](#)). Het verdient aanbeveling om ook altijd mondeling contact op te nemen met de verzoeker. Bijvoorbeeld om zo nodig te helpen bij het specificeren van zijn verzoek ([§3.3.1](#)). Of om afspraken te maken over prioritering van de behandeling van een verzoek. Zeker wanneer het een omvangrijk verzoek betreft, is het goed om hierover het gesprek aan te gaan. Voor zowel verzoeker als voor het bestuursorgaan kan het aantrekkelijk zijn om afspraken te maken over een snelle levering van bijvoorbeeld de vijftig of honderd meest interessante documenten ([§3.3.2](#)). Als een verzoeker de Woo gebruikt voor een kennelijk (evident) ander doel dan het verkrijgen van informatie, kan

besloten worden om het verzoek buiten behandeling te laten. Overigens zal niet snel aangenomen kunnen worden dat er sprake is van misbruik van het recht op informatie ([§3.3.3](#)).

Doorverwijzing en informatie vorderen

Voor zover een Woo-verzoek gaat over informatie die berust bij een ander bestuursorgaan, moet het verzoek naar dat andere bestuursorgaan worden doorgestuurd ([§3.3.2](#)). Ten aanzien van documenten die niet (langer) bij een bestuursorgaan berusten, maar daar wel horen te zijn, geldt de verplichting om deze te achterhalen bij derden die mogelijk nog wel over de informatie beschikken ([§3.2.3](#)).

Termijnen

De uiterlijke beslistermijn op een Woo-verzoek is vier weken, maar kan ten hoogste met twee weken gemotiveerd worden verdaagd als de omvang of de complexiteit van het verzoek dat rechtvaardigen ([§3.4.1](#) en [§3.4.2](#)).

Zienswijze vragen en uitgestelde verstrekking

Het bestuursorgaan is verplicht om een zienswijze te vragen aan alle belanghebbenden die naar verwachting bedenkingen hebben bij de voorgestelde wijze van openbaarmaking ([§3.5](#)). Indien op het moment van openbaarmaking nog steeds de verwachting is dat een belanghebbende bedenkingen heeft, wordt de 'uitgestelde verstrekking-procedure' gebruikt. Dit houdt in dat wel alvast het besluit wordt verstuurd aan de verzoeker, maar nog niet de stukken waarbij de belanghebbende bedenkingen heeft (**Nb:** de stukken waartegen geen bedenkingen zijn geuit kunnen wel alvast worden meegestuurd). De belanghebbende krijgt twee weken de tijd om dit voor te leggen aan de rechter ([§3.7](#)).

Wijze van verstrekking

Uitgangspunt is dat een besluit op een Woo-verzoek schriftelijk wordt genomen. Bij het openbaar maken van de documenten gebeurt dat in de door verzoeker verzochte vorm, tenzij dit niet gevraagd kan worden van het bestuursorgaan ([§3.6](#)).

Rechtsmiddelen

Wanneer de Woo-verzoeker het inhoudelijk niet eens is met het besluit, kan hij daartegen binnen 6 weken bezwaar en in het verlengde daarvan eventueel beroep bij de rechter instellen. Vindt de Woo-verzoeker dat de behandeling te lang duurt dan kan hij het bestuursorgaan daartoe in gebreke stellen en eventueel een beroep fictief indienen bij de rechter ([§3.8.1](#)). Voor journalisten, wetenschappers en andere beroepsmatige belanghebbenden bij publieke informatie is er de mogelijkheid om bij het onafhankelijke Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding een klacht in te dienen tegen de wijze van openbaarmaking ([§3.8.2](#)).

4. Inhoudelijke behandeling Woo-verzoek

Als er sprake is van een Woo-verzoek, wordt de gevraagde informatie in beginsel openbaar gemaakt. Een verzoek om informatie (of een onderdeel daarvan) wordt alleen dan afgewezen, wanneer één van de opgesomde absolute of relatieve uitzonderingsgronden van toepassing is. Als een absolute uitzonderingsgrond van toepassing is, moet het verzoek om informatie geweigerd worden en is er geen ruimte voor het bestuursorgaan om een eigen afweging te maken. In het geval van een relatieve uitzonderingsgrond moet het bestuursorgaan het bijzondere belang, vervat in de uitzonderingsgrond, afwegen tegen het algemene belang van openbaarheid ([§4.1](#)).

Absolute uitzonderingsgronden:

- Eenheid van de Kroon ([§4.2.1](#))
- De Veiligheid van de Staat ([§4.2.2](#))
- Vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens (niet zijnde milieu-informatie) ([§4.2.3](#))
- Bijzondere persoonsgegevens ([§4.2.4](#))
- Nationale identificatienummers ([§4.2.5](#))

Relatieve uitzonderingsgronden:

- Internationale betrekkingen ([§4.3.1](#))
- Economische of financiële belangen van de Staat ([§4.3.2](#))
- Opsporing en vervolging van strafbare feiten ([§4.3.3](#))
- Inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen ([§4.3.4](#))
- De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer ([§4.3.5](#))
- Andere dan vertrouwelijk aan de overheid verstrekte concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens ([§4.3.6](#))
- Bescherming van het milieu ([§4.3.7](#))
- Beveiliging van personen en bedrijven en voorkomen van sabotage ([§4.3.8](#))
- Goed functioneren van de Staat, andere publiek rechtelijke lichamen of bestuursorganen ([§4.3.9](#))
- Belang van de geadresseerde (degene voor wie het document bestemd is) om als eerste kennis te nemen ([§4.4](#))
- Onevenredige benadeling (niet zijnde milieu-informatie) ([§4.5](#))

Nb: Bij milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu zijn bovenstaande absolute en relatieve uitzonderingsgronden niet van toepassing. Zie ook [bijlage 5](#) over de begrippen milieu- en emissiegegevens en het daarvoor geldende toetsingskader.

Persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van intern beraad

Met de komst van de Woo wordt informatie over persoonlijke beleidsopvattingen zo veel mogelijk openbaar gemaakt. ([§4.6.1](#) en [§4.6.2](#)). In het kader van de goede en democratische bestuursvoering kan het immers belangrijk zijn om informatie over persoonlijke beleidsopvattingen te verstrekken ([§4.6.3](#)). Daarom worden persoonlijke beleidsopvattingen openbaar gemaakt waar het gaat om documenten die zijn opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming ([§4.6.4](#)). Alleen in andere dan de hiervoor genoemde situaties, kan niet tot openbaarmaking van informatie over persoonlijke beleidsopvattingen worden overgegaan.

Versie '24 – Omgang met concepten

Concepten van stukken lenen zich naar hun aard in eerste instantie niet goed voor openbaarmaking. Dit ter bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor het interne beraad. Ook het belang dat het publieke debat is gebaat bij voldragen bestuurlijke standpunten speelt hierbij mee. Echter, wanneer het concept relevante feitelijke informatie over het besluitvormingsproces bevat dat niet ook terugkomt in het definitieve stuk, kan dit reden zijn om die informatie uit het concept wel te openbaren. Integrale weigering van alle concepten zonder een dergelijke inhoudelijke beoordeling is niet mogelijk. In [§4.6.5](#) wordt deze afweging nader toegelicht. Zie ook [Bijlage 4](#) voor een praktisch toetsingskader.

Let op: persoonlijke beleidsopvattingen worden altijd geanonimiseerd openbaar gemaakt. Ten behoeve van de vraag wanneer persoonlijke beleidsopvattingen openbaar gemaakt worden is een praktisch bruikbaar overzicht opgesteld [§4.6.6](#). Zie ook [Bijlage 3a](#) en [Bijlage 3b](#).

Informatie ouder dan vijf jaar

Bij de beoordeling van een document dat ouder is dan vijf jaar, zijn de relatieve uitzonderingsgronden en de bescherming van het interne beraad niet meer van toepassing. Tenzij gemotiveerd wordt waarom de gronden ondanks het tijdsverloop nog steeds zwaarder wegen [§4.7](#).

5. Praktische behandeling Woo-verzoek

Inventariseren documenten

De behandeling van een Woo-verzoek begint met het inventariseren van de documenten. Het is belangrijk om de zoekslag inzichtelijk te maken¹. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van een inventarislijst [§5.1.1](#). Als voor een document een of meer uitzonderingsgronden voor openbaar maken een rol spelen, wordt zowel op de inventarislijst als in het document zelf het relevante artikelonderdeel van de Woo genoemd [§5.1.3](#).

¹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 19 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3027 en ABRvS 7 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:480.

Versie '24 – Nadere duiding toepassing i-grond per passage in document t.b.v. inzichtelijkheid

Wordt in een en hetzelfde document de i-grond ('Goed functioneren van de Staat') met verschillende redenen toegepast, dan dient het onderscheid in toepassing inzichtelijk gemaakt te worden. Zie ook [§4.3.9](#) voor een nadere inhoudelijke toelichting bij de toepassing van de i-grond.

Een inventarisatie van documenten betreft in beginsel alleen de definitieve versies van die documenten.

Alleen als verzoeker expliciet (ook) vraagt om de concepten, worden deze betrokken bij de inventarisatie en de beoordeling van het verzoek [§5.1.4](#).

Gebruik software

Informatie waarop een uitzonderingsgrond van toepassing is, wordt onleesbaar gemaakt met behulp van daarvoor beschikbare software. Zichtbaar moet zijn waar de tekst is verwijderd. Daartoe wordt bij voorkeur een kader gebracht om het (licht)grijs onleesbaar gemaakte deel van het document (tekstvak) heen [§5.1.5](#).

Beoordeling per zelfstandig onderdeel

Documenten dienen per zelfstandig onderdeel (meestal is dat een alinea of een opsomming van bullits) beoordeeld te worden [§5.1.6](#). Wanneer feitelijke informatie zodanig is verweven met niet te openbaren informatie dat de resterende tekst niet goed zelfstandig leesbaar is, moet verwevenheid worden aangenomen en blijft openbaarmaking achterwege [§5.1.7](#). Hetzelfde geldt wanneer na de toetsing enkel nog niet-wezenlijke informatie resteert [§5.1.7](#).

Besluit opstellen

Als de set aan documenten compleet en beoordeeld is (en eventuele zienswijzen zijn ontvangen), kan worden overgegaan tot het opstellen van het besluit (met de eventuele inventarislijst als

bijlage). Op de website van [het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving \(KCBR\)](#) is een modelbesluit opgenomen ([§5.2.1](#)).

Verstrekking aan verzoeker en plaatsing op internet

Nadat het besluit is ondertekend wordt dit met de documenten en de inventarislijst verstrekt aan verzoeker. Wanneer er derde belanghebbenden betrokken zijn, krijgen deze eveneens een (geanonimiseerd) afschrift van het besluit (zo mogelijk inclusief de onleesbaar gemaakte op hen betrekking hebbende stukken of inclusief een link die verwijst naar de verstrekte stukken). Let op: wanneer belanghebbenden mogelijk bedenkingen hebben tegen openbaarmaking wordt de ‘uitgestelde verstrekkingprocedure’ gehanteerd en krijgt de Woo-verzoeker enkel het besluit en de inventarislijst en worden de stukken nog niet meegezonden ([§3.7](#) en [§5.2.1](#)). Tot slot worden het (geanonimiseerde) Woo-besluit en de onleesbaar gemaakte stukken openbaar voor iedereen door plaatsing op www.rijksoverheid.nl ([§5.3.2](#)). Bij een verzoek om informatie waarbij de documenten rechtstreeks aan verzoeker worden verstrekt vindt er geen openbaarmaking plaats voor iedereen. Dergelijke besluiten worden dan ook niet gepubliceerd ([§5.3.3](#)).

6. Overgang van Wob naar Woo

In de Woo is geen overgangsrecht opgenomen ten aanzien van openbaarmaking op verzoek. Per 1 mei 2022 is de Woo direct inwerking getreden en is de Wob ingetrokken. Is een verzoek voor 1 mei 2022 binnengekomen maar wordt het na 1 mei 2022 afgedaan dan is de Woo van toepassing. De rechter toetst echter ‘ex-tunc’, wat betekent dat er getoetst wordt aan het wettelijke kader (Wob of Woo) zoals dat destijds gold ten tijde van het bestreden besluit. Ten behoeve van de inzichtelijkheid tussen beide wetten is een transponeringsmodel opgenomen. ([§6.1](#)).

Index

Voorwoord	2	4. Inhoudelijke behandeling Woo-verzoek	21
Samenvatting Woo-instructie	3	4.1 Verschil absolute en relatieve uitzonderingsgronden	21
1. Inleiding: een transparante overheid	3	4.2 Absolute uitzonderingsgronden	21
2. De Wet open overheid: nieuw tijdperk van openbaarheid	3	4.3 Relatieve uitzonderingsgronden	22
3. Procedurele behandeling Woo-verzoek	4	4.4 Het openbaar maken blijft tijdelijk achterwege vanwege belang geadresseerde	25
4. Inhoudelijke behandeling Woo-verzoek	5	4.5 Onevenredige benadeling	26
5. Praktische behandeling Woo-verzoek	6	4.6 Persoonlijke beleidsopvattingen: openbaar, tenzij (zie Bijlage 3a en Bijlage 3b)	26
6. Overgang van Wob naar Woo	7	4.7 Informatie ouder dan vijf jaar: openbaar, tenzij	29
		4.8 Bescherming parlementair proces / politieke sondering	30
1. Inleiding: een transparante(re) overheid	9	5. Praktische behandeling Woo-verzoek	31
1.1 De Wet open overheid	9	5.1 Inventariseren, categoriseren, markeren, concepten en onleesbaar maken	31
1.2 Doel instructie	9	5.2 Motivering en transparantie	35
1.3 Samenwerking tussen burger en bestuur	9	5.3 Wijze van openbaarmaking	36
1.4 Toepassingsbereik instructie	10		
2. Woo: tijdperk van openbaarheid	11	6. Overgangsperiode: van Wob naar Woo	38
2.1 De Woo: iedereen heeft recht op toegang tot publieke informatie	11	6.1 Geen overgangsrecht	38
2.2 Hoe zit de Woo in elkaar?	11		
2.3 Belangrijkste uitgangspunten Woo	12	Bijlagen	41
3. Procedurele behandeling Woo-verzoek	15	Stroomschema – Ontvangst en in behandeling nemen van een Woo-verzoek	42
3.1 Is sprake van een Woo-verzoek?	15	Bijlage 1 Stappenplan – Ontvangst en in behandeling nemen van een Woo-verzoek	43
3.2 Ter hand nemen van het Woo-verzoek	16	Bijlage 2 Toetsingskader absolute en relatieve uitzonderingsgronden	44
3.3 Overleg tussen bestuursorgaan en verzoeker	17	Bijlage 3a Definitie persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad	45
3.4 Termijnen	18	Bijlage 3b De openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad	46
3.5 Zienswijze vragen	18	Bijlage 4 Toetsingskader openbaarmaking van (communicatie over) concepten	47
3.6 Wijze van verstrekking	19	Bijlage 5 Toetsingskader milieu-informatie en emissiegegevens	49
3.7 Uitgestelde verstrekking	19	Bijlage 6 Stroomschema - Afronden besluitvorming op Woo-verzoek en informatieverstrekking	51
3.8 Rechtsmiddelen	19		

1. Inleiding: een transparante(re) overheid

1.1 De Wet open overheid

Op 5 oktober 2021 heeft de Eerste Kamer ingestemd met de Wet open overheid en de Wijzigingswet Woo (hierna beide: de Woo). De Woo is op 27 oktober 2021 gepubliceerd in het Staatsblad² en per 1 mei 2022 in werking getreden. De Woo is de opvolger van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob) en stemt op onderdelen overeen met de Wob. Tegelijkertijd is er ook een aantal belangrijke (hieronder niet limitatief weergegeven) verschillen ten opzichte van de Wob:

- De Woo wijst categorieën informatie aan die gefaseerd actief openbaar gemaakt worden. Persoonlijke beleidsopvattingen worden vaker openbaar.
- De termijn voor behandeling van een Woo-verzoek blijft vier weken, maar kan bij een omvangrijk of complex verzoek met maximaal twee weken worden verlengd (in plaats van vier onder de Wob zodat de termijn met twee weken verkort wordt);
- Andere voorbeelden van verschillen zijn dat de Woo bepaalt dat ieder bestuursorgaan minimaal één contactpersoon aanwijst die vragen kan beantwoorden over beschikbare informatie, er een Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding in het leven wordt geroepen en bestuursorganen werk maken van hun (digitale) informatiehuishouding.

De totstandkoming van de Woo is een belangrijke stap naar een transparante(re) overheid. Zo is nadrukkelijk in de wet verankerd dat eenieder recht heeft op toegang tot publieke informatie zonder dat daarvoor een belang hoeft te worden gesteld. Bij de toepassing van de wet wordt uitgegaan van het algemeen belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische samenleving. In de Woo zijn ter uitwerking daarvan regels opgenomen over het actief openbaar en toegankelijk maken van overheidsinformatie. Daarnaast regelt de Woo hoe onder verantwoordelijkheid van bestuursorganen, werkzame instellingen, diensten en bedrijven (hierna: bestuursorganen) om wordt gegaan met het openbaar maken van informatie op verzoek.³ De Woo bevat de regels waaraan bestuursorganen bij dergelijke verzoeken moeten voldoen en beschermt

tegelijkertijd de daarbij betrokken belangen van personen, bedrijven en (overheids)instanties. Bestuursorganen moeten de gevraagde informatie duidelijk, snel en binnen de termijnen van de wet aanleveren.

1.2 Doel instructie

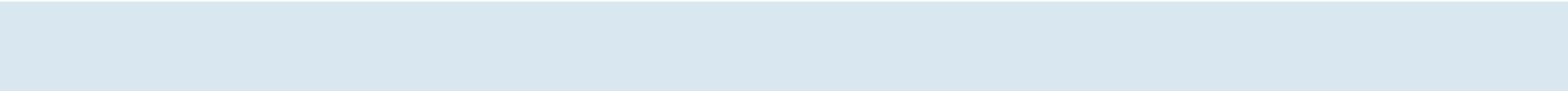
Deze instructie bevat een intern en praktisch kader voor de behandeling van Woo-verzoeken die bij de Rijksoverheid worden ingediend. Het is dus geen beleidsregel in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Door in deze instructie de belangrijkste procedurele, materiële en praktische aspecten van het behandelen van een Woo-verzoek samen te brengen, kan op een (meer) uniforme wijze de afdoening van Woo-verzoeken worden ingericht. De instructie legt dit door middel van interne aanwijzingen als uniforme werkwijze vast. Deze werkwijze stelt de vraag van de indiener centraal, bevordert een spoedig besluit en zorgt dat het rijksapparaat zo efficiënt mogelijk wordt ingezet. Dit alles tegen de achtergrond van het grote maatschappelijke belang van openbaarheid van overheidsinformatie.

1.3 Samenwerking tussen burger en bestuur

Zoals in iedere grote organisatie komt ook binnen de Rijksoverheid een grote hoeveelheid informatie tot stand. Dit betreft niet alleen documenten die het resultaat zijn van bepaalde bestuurlijke werkprocessen, zoals data, rapporten, beleidsstukken en besluiten, maar ook interne communicatie. In het digitale tijdperk groeit de hoeveelheid en diversiteit aan informatie die de overheid onder zich heeft. Om de informatie te kunnen leveren die inhoudelijk recht doet aan het ingediende verzoek, inzicht biedt in het gevoerde bestuur, en om een zorgvuldige en tijdige beslissing te kunnen nemen, werkt de overheid in beginsel samen met de verzoeker. Dat ook de Woo deze werkwijze voorstaat, wordt bijvoorbeeld tot uitdrukking gebracht in artikel 4.2a (het overleg

² Stb. 2021, 499 (Wet open overheid) en Stb. 2021, 500 (Wijzigingswet Woo). Samen bepalen deze twee wetten de geldende tekst van de Wet open overheid. Er volgt nog een integrale tekstplaatsing in het Staatsblad. Tot die tijd kan voor een doorlopende tekst van de wet gebruik worden gemaakt van Kamerstukken I, 33 328 en 35112, AB.

³ Hoewel de Woo ook op andere organen dan bestuursorganen van toepassing is, wordt vanwege de leesbaarheid van deze instructie het begrip “bestuursorganen” gehanteerd.



tussen bestuursorgaan en verzoeker bij omvangrijke verzoeken). Het is dan ook van belang dat een Woo-verzoek voortvarend wordt opgepakt en bij omvangrijke verzoeken waar mogelijk en nodig snel in gesprek met de verzoeker wordt gegaan. Goede samenwerking tussen burger en bestuur bevordert zowel een snelle als zorgvuldige behandeling van het verzoek om informatie.

1.4 Toepassingsbereik instructie

Deze instructie is opgesteld ten behoeve van medewerkers bij de kerndepartementen die vallen onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Vanzelfsprekend kunnen gemeenten en provincies, zelfstandige bestuursorganen en op afstand geplaatste onderdelen van ministeries die zelf beslissen op Woo-verzoeken, deze instructie ook hanteren bij de behandeling van Woo-verzoeken.

2. Woo: tijdperk van openbaarheid

2.1 De Woo: iedereen heeft recht op toegang tot publieke informatie

De Woo regelt het recht van burgers op informatie van de overheid. De Woo stelt daarbij voorop dat toegang tot publieke informatie een recht is dat in beginsel aan eenieder in gelijke mate toekomt. De toegang tot informatie dient in de eerste plaats ter bescherming van de democratische rechten van de burger. Zo staat geheimhouding van informatie een effectieve uitoefening van de vrijheid van meningsuiting en het kiesrecht in de weg. Daarnaast kan openbaarheid van informatie behulpzaam zijn in het versterken van de rechtspositie van de burger. Ten tweede brengt het toenemende belang van informatie in het digitale tijdperk met zich dat burgers nog beter in staat moeten zijn controle uit te oefenen op de overheid. De overheid beschikt over steeds meer persoonlijke informatie van burgers. Hoewel dit het openbaar bestuur kan versterken, zijn openbaarheid en transparantie extra waarborgen om te controleren dat de overheid geen misbruik maakt van haar (informatie)positie.

De Woo is een uitwerking van artikel 110 van de Grondwet. Daarin is bepaald dat de overheid bij de uitvoering van haar taak openheid en openbaarheid betracht volgens de bij de wet te stellen regels. Naast de Woo zijn er nog allerlei bijzondere openbaarmakingsbepalingen in andere wetten neergelegd zoals in de Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten 2017, de Archiefwet, de Aanbestedingswet, de Algemene wet bestuursrecht, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en het Wetboek van Strafvordering. Bijzondere openbaarmakingsregimes gaan voor op de bepalingen in de Woo.⁴

2.2 Hoe zit de Woo in elkaar?

De Woo kent twee vormen van openbaarheid: actieve en passieve openbaarheid.

⁴ Artikel 8.8 Woo en de bijbehorende bijlage regelt de verhouding tussen de verschillende openbaarmakingsregimes.

⁵ Artikel 3.1, eerste lid, Woo.

⁶ Zie hoofdstuk 4.

⁷ Zie §3.5.

2.2.1 Openbaarmaking uit eigen beweging (actieve openbaarmaking)

Actieve openbaarmaking als inspanningsverplichting

De algemene inspanningsverplichting tot actieve openbaarmaking op grond van artikel 3.1 houdt in dat een bestuursorgaan uit eigen beweging informatie verschaft over het beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie. Een constante en betrouwbare stroom van informatie over de activiteiten en de resultaten van de overheid wekt immers vertrouwen bij de burger en verbetert de interactie tussen bestuursorganen en burgers. Eén van de belangrijkste doelen van de Woo is dan ook dat bestuursorganen meer informatie uit eigen beweging openbaar en toegankelijk maken. De Woo schrijft niet voor dat alle bij de overheid berustende informatie actief openbaar moet worden gemaakt.

Bestuursorganen kunnen bij de uitvoering hiervan beleid ontwikkelen en prioriteiten stellen. Actieve openbaarmaking blijft dan ook achterwege als dit onevenredige inspanning of kosten met zich brengt of als dit geen redelijk belang dient.⁵ Daarnaast wordt niet tot openbaarmaking overgegaan als er de bescherming van een belang uit de artikelen 5.1 of 5.2 in het geding is.⁶ Bij een gedeeltelijke niet-openbaarmaking wordt gelijktijdig met de openbaarmaking mededeling gedaan van de uitzonderingsgronden die zijn toegepast. Als verwacht wordt dat een belanghebbende bedenkingen zal hebben tegen de voorgestelde wijze van actieve openbaarmaking, wordt de belanghebbende in de gelegenheid gesteld om een zienswijze naar voren te brengen (het stellen van een termijn van ongeveer twee weken is gebruikelijk in de praktijk).⁷

Actieve openbaarmaking van categorieën informatie

Naast de algemene inspanningsverplichting uit artikel 3.1 wordt in artikel 3.3 bepaald welke informatie in ieder geval actief openbaar wordt gemaakt. Artikel 3.3 wordt nog nader uitgewerkt in een ministeriële regeling, en zal in werking treden bij Koninklijk Besluit. De in dit artikel

genoemde informatie wordt uiterlijk binnen twee weken na vaststelling of ontvangst van de informatie openbaar gemaakt⁸, tenzij een beschermd belang uit de artikelen 5.1 of 5.2 daaraan in de weg staat.⁹ Ook onder artikel 3.3 wordt bij een gedeeltelijke niet-openbaarmaking gelijktijdig met de openbaarmaking hier mededeling van gedaan. Ook hier geldt dat belanghebbenden die naar verwachtingen bedenkingen zullen hebben bij de voorgestelde wijze van openbaarmaking om een zienswijze worden gevraagd. Indien een document niet zelf door het bestuursorgaan is opgesteld, worden belanghebbenden in de gelegenheid gesteld binnen twee weken hun zienswijze naar voren te brengen ten einde hun belangen te waarborgen.¹⁰ Dit betekent dat de termijn zoals genoemd in artikel 3.3, vierde lid, Woo (openbaarmaking van de genoemde categorieën moet zo snel mogelijk, maar uiterlijk binnen twee weken na ontvangst van de informatie) in die gevallen verlengd kan worden.

De Woo-index

Ten behoeve van de actieve openbaarmaking is door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een centrale digitale infrastructuur ontwikkeld: de [Woo-index](#). Bestuursorganen hebben elk een pagina in de Woo-index, en kunnen daar hun actief openbaar gemaakte documenten vindbaar en zoekbaar maken. De Woo-index en bijbehorende zoekfunctie worden continu geoptimaliseerd. Het is de bedoeling dat iedereen met één zoekvraag door alle openbaar gemaakte documenten kan zoeken.

2.2.2 Openbaarmaking op verzoek (passieve openbaarmaking)

De overheid maakt al veel informatie uit eigen beweging actief openbaar. Daarnaast kan iedereen de overheid altijd vragen om bepaalde informatie (op verzoek) openbaar te maken: het Woo-verzoek. Ook bij openbaarmaking op verzoek gaat de Woo ervan uit dat het belang van openbaarheid altijd geldt en alleen in uitzonderingsgevallen een bijzonder belang voor openbaarmaking kan gaan. Concreet betekent dit dat een Woo-verzoek (of onderdelen daarvan) alleen kan (of kunnen) worden geweigerd wanneer een beschermd belang uit de artikelen 5.1 of 5.2 in het geding is.¹¹ Hoe procedureel, inhoudelijk en praktisch om moet worden gegaan met een verzoek om openbaarmaking komt nader aan bod in de hoofdstukken 3, 4 en 5.

2.3 Belangrijkste uitgangspunten Woo

2.3.1 Gecombineerd stelsel: documenten- en informatiestelsel

De Woo is zowel gebaseerd op een documentenstelsel als ook op een informatiestelsel. Bij een documentenstelsel moet de verzoeker om informatie de documenten noemen of ten minste beschrijven, waarvan openbaarmaking wordt verlangd. Een informatiestelsel houdt in dat de verzoeker in beginsel slechts de aangelegenheid hoeft aan te duiden waarover hij of zij informatie wenst te ontvangen. De Woo kent een gecombineerd stelsel waarbij een verzoeker kan volstaan met het noemen van de aangelegenheid waarop het informatieverzoek berust. Het bestuursorgaan zal hierna onderzoeken of de gevraagde informatie in documenten is neergelegd. De enkele omstandigheid dat de informatie op grond van een wettelijk voorschrift bij een bestuursorgaan had behoren te berusten, betekent nog niet dat op dit bestuursorgaan op grond van de Woo een verplichting zou rusten om deze informatie alsnog te vervaardigen.¹² Ook bij openbaar-

⁸ De termijn gaat pas lopen na vaststelling (of ontvangst) zodat het eventueel geanonimiseerd en getoetst aan de overige uitzonderingsgronden kan worden.

⁹ Zie hoofdstuk 4.

¹⁰ Artikel 3.3, vijfde lid, onderdeel h, Woo.

¹¹ Zie hoofdstuk 4.

¹² Zie bijvoorbeeld ABRvS 13 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1066

making door een bestuursorgaan uit eigen beweging gaat het om informatie die is neergelegd in documenten.

2.3.2 Openbaar voor de één, is in beginsel openbaarmaking voor iedereen

Wanneer informatie eenmaal openbaar is gemaakt, bijvoorbeeld naar aanleiding van een eerder Woo-verzoek, is de informatie vervolgens voor iedereen openbaar. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor informatie die gedurende een bepaalde tijd ter inzage ligt.¹³ De Woo is niet van toepassing op reeds openbare informatie. Wel wordt in een beslissing op een verzoek bij weigering op deze grond verwezen naar de vindplaats van de reeds openbare informatie.

Uitgangspunt is dat er geen onderscheid mag worden gemaakt tussen verschillende verzoekers. Hiermee wordt bedoeld dat bij de belangenafweging op grond van de uitzonderingsgronden het belang van openbaarheid wordt afgewogen tegen de belangen zoals genoemd in de uitzonderingsgronden. Het belang van openbaarheid staat los van de vraag wie de verzoeker is. In de volgende situaties ([§2.3.3](#) tot en met [§2.3.5](#)) maakt het echter **wel** uit wie het verzoek om informatie heeft ingediend.

2.3.3 Verstrekking van informatie die de verzoeker betreft

Als het gaat om verstrekking van informatie aan natuurlijke personen en rechtspersonen van op henzelf betrekking hebbende gegevens.¹⁴ In dat geval wordt bij de belangenafweging op grond van de uitzonderingsgronden niet het belang van openbaarheid, maar het belang van de verzoeker afgewogen tegen de uitzonderingsgronden.

Daarbij kan bijvoorbeeld dus geen beroep worden gedaan op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de verzoeker zelf. In de praktijk zal het vooral gaan om bestuursorganen die bij

de uitvoering van hun taak een dossier over de verzoeker hebben aangelegd. Deze mogelijkheid is niet bedoeld voor informatie die langs andere weg verkregen kan worden. Denk bijvoorbeeld aan op de zaak betrekking hebbende stukken op grond van de Algemene wet bestuursrecht voorafgaand aan een hoorzitting of het recht van inzage van betrokkene op grond van de Algemene Verordening Gegevensbescherming¹⁵. Aan het verstrekken van de informatie kunnen voorwaarden worden verbonden zoals het niet of slechts beperkt verspreiden ervan. Overtreding van die voorwaarden is strafbaar.

2.3.4 Verstrekking van niet-openbare informatie wegens klemmende redenen

Ook zijn er gevallen denkbaar dat verzoekers belang hebben bij informatie, die vanwege de uitzonderingsgronden niet openbaar gemaakt kunnen worden voor iedereen. Alleen als daarvoor klemmende redenen bestaan, kan besloten worden om bepaalde informatie uitsluitend aan verzoeker te verstrekken ondanks dat een uitzonderingsgrond uit artikel 5.1 of artikel 5.2 van toepassing is.¹⁶ Dit doet zich alleen voor als blijkt dat het achterwege blijven van openbaarmaking van informatie voor een bepaald individu onevenredig nadelig is. Dat sprake is van een dergelijke situatie mag niet snel worden aangenomen aangezien dat zou kunnen leiden tot uitholling van het systeem van de uitzonderingsgronden. Ook in dit geval kan het bestuursorgaan aan de verstrekking voorwaarden verbinden zoals het niet of slechts beperkt verspreiden ervan. Overtreding van die voorwaarden is strafbaar.

¹³ Artikel 5.5 Woo.

¹⁴ Artikel 5.5 Woo.

¹⁵ Bij een inzageverzoek op grond van de Algemene Verordening Gegevensbescherming wordt een kopie verstrekt van de persoonsgegevens. Bij een verzoek op grond van artikel 5.5 Woo wordt om alle documenten gevraagd die onderdeel uitmaken van een dossier (ongeacht of er persoonsgegevens in de documenten voorkomen). Met betrekking tot de verwerking van eigen persoonsgegevens zal een verzoeker dus niet toekomen aan een verzoek op grond van deze bepaling, maar zal een verzoek op grond van de AVG moeten worden ingediend.

¹⁶ Artikel 5.6 Woo.

2.3.5 Toegang tot niet-openbare informatie ten behoeve van onderzoek

Een bestuursorgaan kan ten behoeve van historisch, statistisch, wetenschappelijk of journalistiek onderzoek inzage bieden in informatie waarop één of meer uitzonderingsgronden van toepassing zijn.¹⁷ Onderzoekers worden dan gevraagd een geheimhoudingsverklaring te tekenen of zij worden tijdelijk benoemd in een ambtelijke functie om zo te waarborgen dat de belangen van derden (door middel van een geheimhoudingsverplichting) worden beschermd. Anders dan bij artikel 5.5 of artikel 5.6 hoeft het bestuursorgaan niet eerst na te gaan of de informatie openbaar kan worden gemaakt. Het bestuursorgaan is niet verplicht om toegang tot de informatie te bieden. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat er onvoldoende capaciteit is bij het bestuursorgaan, de te onderzoeken informatie zich niet leent voor toepassing van deze mogelijkheid of de vertrouwelijkheid niet is gewaarborgd. Het overtreden van het verspreidingsverbod is strafbaar.¹⁸

¹⁷ Artikel 5.7 Woo.

¹⁸ Artikel 8.1 Woo.

3. Procedurele behandeling Woo-verzoek

3.1 Is sprake van een Woo-verzoek?

Er zal beoordeeld moeten worden of sprake is van een verzoek om openbaarmaking als bedoeld in de Woo (en bijvoorbeeld niet van een verzoek om informatie in de vorm van inlichtingen). Bij twijfel volgt altijd overleg met de verzoeker om te voorkomen dat Woo-verzoeken onnodig (op formele gronden) worden afgewezen. Een verzoek kan alleen als Woo-verzoek worden behandeld als voldaan is aan de volgende criteria:

- I. Het verzoek is gericht aan een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.
- II. Het verzoek betreft publieke informatie.
- III. Het verzoek betreft publieke informatie die is neergelegd in één of meer documenten.
- IV. De verzoeker hoeft geen belang te stellen. Wel moet duidelijk zijn waar de verzoeker informatie over wenst te ontvangen.
- V. Het verzoek is mondeling, per brief of elektronisch ingediend.

I. Toepassingsbereik Woo

Als hoofdregel geldt dat de Woo van toepassing is op bestuursorganen. Voor de rijksoverheid gaat het dan in de eerste plaats om ministers en staatssecretarissen, maar ook zelfstandige bestuursorganen zoals de Autoriteit Consument & Markt, het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen en de Sociale Verzekeringsbank vallen onder de Woo. Met 'onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf'¹⁹ wordt bijvoorbeeld bedoeld op agentschappen, uitvoeringsorganisaties of dienstonderdelen zoals het Rijksvastgoedbedrijf, de dienst Uitvoering Onderwijs of Rijkswaterstaat. Hoewel het geen bestuursorganen zijn, vallen bijvoorbeeld ook de Tweede en Eerste Kamer, de afdeling Advisering van de Raad van State en de Raad voor de Rechtspraak onder het toepassingsbereik van de Woo²⁰.

II. Publieke informatie

Het verzoek gaat over publieke informatie. Dit begrip wordt ruim uitgelegd. Het gaat dan niet alleen om informatie die direct gerelateerd is aan het uitoefenen van publiek gezag of andere bestuurstaken, maar ook om informatie die gaat over bijvoorbeeld de bedrijfsvoering of de organisatie van een bestuursorgaan. Personeelsvertrouwelijke, privé- en partijpolitieke informatie ('de zgn. 3 P's') vallen niet onder het begrip publieke informatie. Definitie partij-politieke informatie: berichten van bewindslieden met partijgenoten over onderwerpen die hun partij aangaan. Dit kan betrekking hebben op zowel interne partijaangelegenheden als inhoudelijke partijpolitieke standpunten. Definitie privé-informatie is tweeledig: allereerst uit het zich in met wie er wordt gecommuniceerd. Gaat het om een privé-persoon, niet zijnde een werk- of bestuurlijk contact, dan betreft het bij uitstek privé-informatie. Daarnaast uit het zich in de inhoud van de communicatie. Is die niet bestuurlijk maar puur privé van aard, dan betreft het eveneens privé-informatie. Ongeacht of het een werk- of bestuurlijk contact betreft. Denk daarbij aan felicitaties en condolances, Maar ook een steunbetuiging in een bestuurlijke kwestie valt onder de definitie privé-informatie.

III. Neergelegd in documenten

Het verzoek moet gaan over publieke informatie die is neergelegd in één of meer documenten. Onder een document wordt verstaan: een door een bestuursorgaan opgesteld of ontvangen schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde (elektronische) gegevens. Gelet op deze definitie vallen ook e-mailberichten, sms- en Whatsapp-berichten, filmopnamen en opnamen van telefoongesprekken onder het documentbegrip. Gaat het niet om een document dan is de Woo niet van toepassing.

Dit is bijvoorbeeld het geval als er in algemene zin om informatie (inlichtingen) wordt gevraagd zoals bij een persvraag of een burgerbrief. Het bestuursorgaan is niet verplicht om voor de verzoeker nieuwe documenten te creëren. Bij twijfel of sprake is van een Woo-verzoek volgt altijd

¹⁹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 7 februari 2024 ECLI:NL:RVS:2024:470: 'Om te kunnen beoordelen is bepalend in welke mate de minister opdrachten of aanwijzingen kan geven (...) dan wel in hoeverre (...) zich moet richten naar de opdrachten of aanwijzingen van de minister'.

²⁰ Zie artikel 2.2. van de Woo.

overleg met de verzoeker om te voorkomen dat Woo-verzoeken onnodig (op formele gronden) worden afgewezen.

IV. Belang verzoeker

Een verzoeker hoeft geen belang te hebben bij het verzoek. Hoewel de Woo voorschrijft dat een verzoeker aangeeft om welke aangelegenheid of de daarop betrekking hebbende documenten het gaat, is alles waarmee een bestuursorgaan zich bezighoudt in beginsel relevant. Dit laat onverlet dat een verzoek te algemeen geformuleerd kan zijn (bijvoorbeeld als zonder nadere duiding gevraagd wordt om alle informatie over een bepaald onderwerp). In dat geval verzoekt het bestuursorgaan zo snel als mogelijk, en uiterlijk binnen twee weken na ontvangst van het verzoek, de verzoeker het Woo-verzoek te preciseren.²¹

V. Wijze van indienen

Een verzoek kan mondeling, per brief, of elektronisch worden ingediend.²² Hoewel bestuursorganen verplicht zijn om voor verzoeken de elektronische weg open te stellen, behoudt het bestuursorgaan de mogelijkheid om aan te geven hoe dat dient te gebeuren.

3.2 Ter hand nemen van het Woo-verzoek

3.2.1 Ontvangstbevestiging

Als vaststaat dat er een Woo-verzoek is ingediend, en de informatie niet onmiddellijk kan worden verstrekt, wordt een ontvangstbevestiging gestuurd naar de verzoeker. Naast een schriftelijke bevestiging, verdient het aanbeveling dat de behandelaar (direct of in een later stadium) ook mondeling contact opneemt met de verzoeker. Om bijvoorbeeld meer duidelijkheid te krijgen

over waar de verzoeker naar op zoek is, over de (verwachte) omvang van het verzoek of over de (verwachte) behandelingsduur. Dit in verband met bijvoorbeeld het opvragen van zienswijzen.²²

3.2.2 Doorverwijzing

Als een verzoek betrekking heeft op informatie die het bestuursorgaan zelf niet heeft (en niet hoefde te hebben), maar die berust bij een ander bestuursorgaan, moet het verzoek (voor dat deel) naar dat andere bestuursorgaan worden doorgestuurd.²³ Het verdient aanbeveling om het andere bestuursorgaan eerst te consulteren voordat tot de doorverwijzing wordt overgegaan. Als tot doorverwijzing wordt overgegaan en het verzoek is schriftelijk gedaan, wordt het verzoek zo snel als mogelijk doorgezonden naar dat bestuursorgaan. Hiervan wordt schriftelijk mededeling gedaan aan de verzoeker. Wanneer een verzoek mondeling is gedaan, kan de verzoeker ook mondeling worden doorverwezen naar het juiste bestuursorgaan. De doorzendplicht geldt niet als het bestuursorgaan niet weet of de gevraagde informatie bestaat en waar deze berust.

3.2.3 Informatie vorderen

Van een bestuursorgaan mag worden verwacht dat het inspanningen verricht om documenten te achterhalen die niet bij het bestuursorgaan berusten, maar daar wel hadden moeten zijn.²⁴ De Woo bepaalt immers dat op het bestuursorgaan de verplichting rust om deze informatie te achterhalen. Derden die over deze informatie beschikken, dienen deze informatie direct te verstrekken. De verstrekingsplicht kan worden afgedwongen met een last onder dwangsom.²⁵ Een derde zal in dat geval het bestuursorgaan een dwangsom verschuldigd zijn, als blijvend niet wordt meegewerkt aan de verstrekingsplicht.

²¹ Zie §3.3.1

²² Denk ook aan het project 'Prettig contact met de overheid'.

²³ Artikel 4.2, eerste lid, Woo.

²⁴ Artikel 4.2, tweede lid, Woo.

²⁵ Artikel 8.5 Woo.

3.3 Overleg tussen bestuursorgaan en verzoeker

3.3.1 Verzoek om precisering

Als een verzoek te algemeen geformuleerd is, wordt de verzoeker binnen twee weken na ontvangst van het verzoek verzocht om het verzoek te preciseren.²⁶ Hierbij is het van belang dat het bestuursorgaan de verzoeker behulpzaam is en daarvoor een redelijke termijn wordt gesteld. Een verzoek om precisering schort de beslistermijn op tot het moment dat het verzoek voldoende gepreciseerd is. Als een verzoeker niet meewerkt aan een verzoek tot precisering kan besloten worden om het verzoek niet te behandelen. Een dergelijk besluit dient te worden verzonden binnen twee weken nadat de termijn om te specificeren is verstreken of binnen twee weken na ontvangst van een ontoereikende specificatie.²⁷

3.3.2 Overleg met verzoeker bij omvangrijke verzoeken

Ondanks dat een verzoek voldoende gespecificeerd is, kan het voorkomen dat een verzoek zo omvangrijk is dat niet binnen de termijn van vier weken kan worden beslist. In dat geval treedt het bestuursorgaan in overleg met de verzoeker over de prioritering van de behandeling van het verzoek.²⁸ Hiermee kan de reikwijdte van het verzoek beter worden afgebakend. Daarnaast kan het bestuursorgaan openheid betrachten richting verzoeker over een eventueel langere behandelduur en de redenen daarvan. De op basis van dit overleg gemaakte afspraken schorten de beslistermijn op, mits de verzoeker daarmee heeft ingestemd.

Bij sommige verzoeken gaat het in potentie om het zoeken, toetsen en verstrekken van duizenden documenten. Voor zowel verzoeker als voor het bestuursorgaan kan het dan aantrekkelijk zijn om afspraken te maken over een snelle verstrekking van bijvoorbeeld de vijftig of honderd meest

interessante documenten. In een deel van de gevallen zal het verzoek daarmee afdoende zijn beantwoord. Het verstrekken van een eerste tranche documenten doet niet af aan het recht van verzoekers om op grond van de Woo meer informatie te krijgen.

3.3.3 Buiten behandeling laten bij misbruik

Als een verzoeker de Woo gebruikt voor een kennelijk evident ander doel dan het verkrijgen van informatie, kan besloten worden om het verzoek buiten behandeling te laten.²⁹ Het gaat er dan om dat een verzoeker een ander motief heeft dan het verkrijgen van informatie. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het uit rancune veroorzaken van overlast of wanneer als gevolg van een conflict beoogd wordt een zwaar beslag op de bestuurlijke capaciteit te leggen. Het enkele feit dat een verzoeker een geschil heeft met het bestuursorgaan, is nog geen grond om aan te nemen dat sprake is van misbruik. Meer in het algemeen volgt uit de rechtspraak (zoals ontwikkeld onder de Wet openbaarheid van bestuur) dat niet snel kan worden aangenomen dat sprake is van misbruik van het recht op toegang tot informatie.³⁰ De Woo biedt de mogelijkheid om verzoeken in te dienen waarvoor het recht op informatie (apert) niet voor is bedoeld, zoals een verzoek om informatie over de kleur van het meubilair. Dergelijke verzoeken rechtvaardigen niet de inspanning die een bestuursorgaan op grond van de Woo moet doen. In alle gevallen verdient het aanbeveling om te proberen of met de verzoeker kan worden gesproken over de achterliggende problematiek en mogelijke oplossingen.

Als wordt vastgesteld dat sprake is van misbruik, zal de verzoeker daarvan door middel van een besluit op de hoogte moeten worden gebracht. Dit moet binnen twee weken na ontvangst van het verzoek of zo snel als mogelijk nadat het misbruik is vastgesteld. Anders vervalt de bevoegdheid het verzoek buiten behandeling te laten.

²⁶ Artikel 4.1, vijfde en zesde lid, Woo.

²⁷ Artikel 4.1, vijfde en zesde lid, Woo.

²⁸ Artikel 4.2a Woo.

²⁹ Artikel 4.6 Woo.

³⁰ Zie bijvoorbeeld ABRvS 29 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2170.

3.4 Termijnen

3.4.1 Beslistermijn

Uitgangspunt is om zo snel als mogelijk op een Woo-verzoek te beslissen, maar de uiterlijke beslistermijn bedraagt vier weken gerekend vanaf de dag na die waarop het verzoek is ontvangen. Eindigt de beslistermijn op een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag, dan loopt de termijn af op de eerstvolgende dag die niet een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag is.³¹

3.4.2 Beslistermijn verdagen

De beslistermijn kan met ten hoogste twee weken worden verdaagd als de omvang of de gecompileerdheid van de gevraagde informatie dat rechtvaardigen. (Dit moet worden gemotiveerd.) Een verdaging is alleen rechtsgeldig indien de verzoeker hiervan voor de afloop van de (eerste) beslistermijn van vier weken schriftelijk op de hoogte wordt gebracht.

3.4.3 Beslistermijn opschorten

Een beslistermijn kan worden opgeschort; de termijn om op het verzoek te beslissen wordt op dat moment gepauzeerd.³² Dit doet zich bijvoorbeeld voor als verwacht wordt dat een belanghebbende bedenkingen heeft bij de voorgestelde wijze van openbaarmaking en daarom om een zienswijze wordt gevraagd. Ook als een verzoeker instemt met uitstel (bijvoorbeeld omdat er afspraken zijn gemaakt met betrekking tot een omvangrijk verzoek) of als een verzoeker wordt verzocht om het verzoek te preciseren, wordt de beslistermijn opgeschort. Van het opschorten van de beslistermijn wordt de verzoeker schriftelijk op de hoogte gebracht. Ook indien een verzoeker instemt met uitstel dient dat schriftelijk te gebeuren. Als de opschorting eindigt, moet dat in alle gevallen schriftelijk worden medegedeeld aan de verzoeker.

³¹ Artikel 1 Algemene termijnenwet.

³² Artikel 4:15 Awb.

³³ Artikel 4:8 Awb.

3.5 Zienswijze vragen

Nadat de documenten zijn verzameld en is getoetst of een uitzonderingsgrond uit de artikelen 5.1 of 5.2 zich voordoet, kan overgegaan worden tot het vragen van zienswijzen aan derdebelanghebbenden. Het bestuursorgaan is verplicht om zienswijzen te vragen aan alle belanghebbenden die naar verwachting bedenkingen hebben bij de voorgestelde wijze van openbaarmaking.³³ Belanghebbenden kunnen zowel personen, bedrijven als andere (overheids)instanties zijn.

Bij een zienswijzeverzoek gelden de volgende aandachtspunten:

- I. De documenten waarbij een belanghebbende een belang heeft (en dus niet alle stukken die betrekking hebben op het verzoek) worden aan de belanghebbende toegezonden. Dit gebeurt met toepassing van het onleesbaar maken van tekstgedeelten waarop een uitzonderingsgrond van toepassing is.
- II. Naast het toezenden van de stukken ontvangt een belanghebbende een zienswijzebrief waarin gevraagd wordt om binnen een bepaalde termijn eventuele bedenkingen bij de openbaarmaking aan te geven en dit te motiveren. Uitgangspunt is om voor het geven van een zienswijze een termijn van twee weken te geven, maar afhankelijk van de aard en omvang van het verzoek kan hiervan worden afgeweken.
- III. Aan de verzoeker wordt tegelijkertijd (in algemene zin) medegedeeld dat er om een of meer zienswijze(n) wordt gevraagd en dat de beslistermijn om die reden wordt opgeschort. De opschorting eindigt als alle belanghebbenden hun zienswijze naar voren hebben gebracht of als de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.
- IV. Nadat de opschorting eindigt, wordt hiervan mededeling gedaan aan de verzoeker. Hierbij wordt ook aangegeven binnen welke termijn de beslissing op het verzoek kan worden verwacht.
- V. Uiteindelijk beslist het bestuursorgaan conform de Woo over de wijze waarop de documenten openbaar worden gemaakt.

3.6 Wijze van verstrekking³⁴

Uitgangspunt is dat een besluit op een Woo-verzoek schriftelijk wordt genomen. Bij het openbaar maken van informatie gebeurt dat in de door verzoeker verzochte vorm, tenzij dit niet gevraagd kan worden van het bestuursorgaan. De verschillende vormen van openbaarmaking bij het beslissen op een Woo-verzoek zijn:³⁵

- I. Uitgangspunt is dat openbaarmaking elektronisch geschiedt en zodanig dat de informatie in een machinaal leesbaar open formaat wordt geleverd. Dat wil zeggen dat een bestands-formaat een zodanige structuur heeft dat softwaretoepassingen eenvoudig gegevens in het document kunnen identificeren, herkennen en extraheren.
- II. Indien een document niet in een machinaal leesbaar open format is opgesteld, kan het document in een andere elektronische vorm worden verstrekt. Met elektronische vorm wordt bedoeld dat bij de verstrekking software wordt gebruikt die algemeen gebruikelijk is en zo mogelijk gratis beschikbaar.
- III. Anders zou verstrekking van een kopie of de letterlijke inhoud ervan in een andere dan de elektronische vorm kunnen geschieden.
- IV. Alleen in het geval één van de voorgaande vormen van verstrekking niet mogelijk is, kan er een uittreksel of een samenvatting van de inhoud worden geven, inlichtingen worden verschaft uit de documenten die de verlangde informatie bevatten of door terinzagelegging.

Nb: Bij het beslissen op een Woo-verzoek zal het in principe gaan om de vorm zoals beschreven onder II of III.

3.7 Uitgestelde verstrekking

Als op het moment van het openbaar maken nog steeds de verwachting is dat een belanghebbende bedenkingen heeft bij de manier waarop dat gebeurt (bijvoorbeeld omdat het bestuursorgaan

de zienswijze niet heeft gevolgd) wordt aan de belanghebbende meegedeeld wanneer en welke documenten openbaar worden gemaakt.

Voordat tot het feitelijk openbaar maken wordt overgegaan, zal de belanghebbende eerst de gelegenheid moeten krijgen om naast bezwaar of beroep de bestuursrechter om een voorlopige voorziening te vragen. Een belanghebbende kan de bestuursrechter vragen de werking van het besluit te schorsen totdat in bezwaar of beroep daarover is beslist. Zolang de bestuursrechter geen uitspraak heeft gedaan op het verzoek om een voorlopige voorziening (of dit verzoek niet is ingetrokken), wordt niet overgegaan tot het feitelijk openbaar maken van de stukken waar de belanghebbende een belang bij heeft dat deze niet openbaar worden.

De reden hiervan mag duidelijk zijn: als de documenten eenmaal openbaar zijn gemaakt, kan dat niet meer worden hersteld.

Nb: de procedure om de verstrekking uit te stellen, wordt alleen toegepast voor de stukken waar belanghebbenden bedenkingen hebben tegen de manier van openbaarmaking. Stukken waartegen geen bedenkingen bestaan, kunnen wel alvast worden meegestuurd met het Woo-besluit. Zie ook [Bijlage 6](#) met stroomschema over de afronding van de besluitvorming op het Woo-verzoek en de informatieverstrekking.

3.8 Rechtsmiddelen

3.8.1 Bezwaar en beroep

Een schriftelijke beslissing op een verzoek om informatie op grond van de Woo is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat een belanghebbende, nadat het besluit bekend is gemaakt, binnen zes weken bij het bestuursorgaan bezwaar kan aantekenen tegen het besluit. Als een belanghebbende, nadat een beslissing op het bezwaar is genomen, het nog steeds niet eens is met het genomen besluit, kan hij of zij binnen zes weken beroep bij de bestuursrechter instellen.

³⁴ Zie voor de wijze van openbaarmaking §5.3.

³⁵ Artikel 4.5, eerste lid, en artikel 2.4, derde lid, Woo.

Ingebrekestelling en beroep fictief

Als een bestuursorgaan niet tijdig beslist, kan het bestuursorgaan per brief worden gevraagd alsnog binnen uiterlijk twee weken die beslissing te nemen. Dit wordt een ingebrekestelling genoemd. Als er na het indienen van een ingebrekestelling twee weken zijn verstreken en het bestuursorgaan nog niet heeft beslist op het verzoek, kan een verzoeker hiertegen een niet-tijdig beroep, ook wel genoemd een ‘beroep fictief’, bij de bestuursrechter instellen. Bij een gegrond beroep moet het bestuursorgaan binnen een redelijke termijn een besluit nemen, met daaraan gekoppeld eventueel een dwangsom. Over het algemeen stelt de bestuursrechter deze termijn op twee weken.

3.8.2 Adviesrol Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding

Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) is een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges. Het college heeft een aantal wettelijke taken. Het college adviseert gevraagd en ongevraagd de regering en de Staten-Generaal over te maken beleidskeuzes rond de openbaarmaking van publieke informatie. Ook zal het bij het indienen van een klacht over de behandeling van het Woo-verzoek als bemiddelaar optreden tussen een bestuursorgaan en de klager.³⁶ Bestuursorganen zijn verplicht om mee te werken aan deze bemiddeling. Uitgangspunt is dat de klachtprocedure bij het college vóór de bezwaarprocedure gaat. Daarom wordt de bezwaartermijn opgeschort als de klacht gaat over het afwijzen van een verzoek waartegen nog bezwaar kan worden gemaakt. Dat heeft tot gevolg dat ook de termijn om te beslissen op het bezwaar wordt opgeschort. Deze termijn wordt eveneens opgeschort als de klacht wordt ingediend nadat bezwaar is aangetekend. Nadat het college advies heeft uitgebracht of laat weten dat het geen advies uitbrengt, moet het bestuursorgaan binnen twee weken op het bezwaar beslissen. Hiermee wordt voorkomen dat het bestuursorgaan wel profiteert van de opschorting, maar niet meewerkt aan de bemiddeling van het college. Het college gaat vertrouwelijk om met de informatie van een bestuursorgaan die nog niet openbaar is gemaakt.³⁷

³⁶ Artikel 7.2, vierde lid, en artikel 7.3 Woo.

³⁷ Artikel 7.5, eerste lid, Woo.

³⁸ EK 17 juli 2023, vergaderjaar 2022-2023, 33328 35112 AG

Versie '24 - Gemotiveerd reageren op ACOI-bemiddelingsadvies in het besluit

Op het moment dat het college een advies naar aanleiding van een bemiddelingszaak uitbrengt, wordt door het bestuursorgaan gemotiveerd ingegaan op het uitgebrachte advies in het nog te nemen primaire Woo-besluit of beslissing op bezwaar.³⁸ De Tweede Kamer wordt hierover geïnformeerd, zie ook 5.3.4. Wanneer er naast het besluit ook nog via een (voorafgaande) separate reactie vanuit het bestuursorgaan op het bemiddelingsadvies wordt gereageerd richting het ACOI, dan wordt deze reactie ook gestuurd aan de klager en de Tweede Kamer.

4. Inhoudelijke behandeling Woo-verzoek

4.1 Verschil absolute en relatieve uitzonderingsgronden

Als er sprake is van een Woo-verzoek, wordt de gevraagde informatie in beginsel openbaar gemaakt. Een verzoek om informatie (of een onderdeel daarvan) wordt alleen afgewezen als een van de opgesomde uitzonderingsgronden van toepassing is. De Woo kent absolute en relatieve uitzonderingsgronden. Wat het verschil is tussen beide gronden, staat in de hierna volgende paragrafen.

Als een absolute uitzonderingsgrond van toepassing is, moet het verzoek om informatie worden geweigerd. Er is dan geen ruimte voor het bestuursorgaan om een eigen afweging te maken.³⁹ Bij een relatieve uitzonderingsgrond moet het bestuursorgaan het bijzondere belang afwegen tegen het algemene belang van openbaarheid.⁴⁰ Weegt het bijzondere belang zwaarder, dan wordt het document niet openbaargemaakt. In het besluit moet uitdrukkelijk worden gemotiveerd waarom een relatieve uitzonderingsgrond van toepassing is.⁴¹

4.2 Absolute uitzonderingsgronden

4.2.1 Eenheid van de Kroon

Het verstrekken van informatie is niet mogelijk als dit de eenheid van de Kroon in gevaar kan brengen. De eenheid van de Kroon wil zeggen: de eenheid van de koning(in) en ministers. De eenheid van de Kroon komt in gevaar als informatie wordt verstrekt over de inhoud van contacten tussen de koning(in) en één of meer bewindslieden. De eenheid kan ook worden geschaad, wanneer geen sprake is van een meningsverschil tussen het staatshoofd en de bewindspersonen.⁴²

4.2.2 De veiligheid van de staat

Het verstrekken van informatie is ook niet mogelijk als dit de veiligheid van de staat zou kunnen schaden. Hierbij gaat het in ieder geval om de bescherming van de democratische rechtsorde, zowel voor wat betreft de instituties als de daarbij betrokken personen, gebouwen en goederen. Hierbij kun je denken aan informatie waarvan geheimhouding van vitaal belang is voor het in stand houden en het kunnen blijven 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. Een groot deel van de informatie die onder deze uitzonderingsgrond valt, ligt bij organen die vallen onder de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv). In dat geval is niet de Woo, maar de bijzondere openbaarmakingsregeling uit de Wiv van toepassing.

4.2.3 Vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens

Het verstrekken van informatie is evenmin mogelijk als het gaat om vertrouwelijk aan de overheid verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens, uitgezonderd milieu-informatie. Zonder deze uitzonderingsgrond zouden andere bedrijven met een beroep op de Woo inzage kunnen krijgen in de bedrijfsgeheimen van de concurrent. Dat de gegevens vertrouwelijk zijn verstrekt, kan blijken uit een expliciete verklaring. Maar het is ook goed mogelijk dat de verstrekker mocht aannemen dat het om vertrouwelijke gegevens gaat. Bij bedrijfs- of fabricagegegevens gaat het bijvoorbeeld om gegevens over de technische bedrijfsvoering, het productieproces, de afzet van producten, actuele offertes, de kring van afnemers en leveranciers of om gegevens die betrekking hebben op een aanbestedingsprocedure⁴³.

³⁹ Artikel 5.1, eerste lid, Woo.

⁴⁰ Artikel 5.1, tweede lid, Woo.

⁴¹ Artikel 5.1, derde lid, Woo.

⁴² Zie bijvoorbeeld ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1161

⁴³ Artikel 2.57 Aanbestedingswet 2012 betreft een bijzondere openbaarmakingsregeling die voor de Woo gaat.

Zijn de vertrouwelijk verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens aan te merken als milieu-informatie, dan moet er alsnog een belangenafweging worden gemaakt.⁴⁴ Dat moet ook als de bedrijfs- en fabricagegegevens niet vertrouwelijk zijn verstrekt.⁴⁵ Zie ook [Bijlage 5](#) over de begrippen milieu- en emissiegegevens en het daarvoor geldende toetsingskader.

4.2.4 Bijzondere persoonsgegevens

Bij bijzondere persoonsgegevens gaat het om informatie waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen of het lidmaatschap van een vakbond blijken. Verder gaat het om het verwerken van genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op unieke identificatie van een persoon of gegevens over gezondheid, iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid.⁴⁶ Ook gegevens over strafrechtelijke veroordelingen of strafbare feiten of veiligheidsmaatregelen die daarmee verband houden zijn bijzondere persoonsgegevens.⁴⁷ Informatie die betrekking heeft op bijzondere persoonsgegevens wordt niet verstrekt, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven die gegevens openbaar te maken. Er kan een bijzondere regeling van toepassing zijn waardoor, ondanks de expliciete toestemming van betrokkene, de persoonsgegevens niet voor iedereen openbaar zijn.⁴⁸ Mogelijk dat in zo'n geval het alleen verstrekken van de informatie aan verzoeker een oplossing biedt.⁴⁹ Daarbij moet voldaan zijn aan de voorwaarden van artikel 5.5 van de Woo. Naast de uitdrukkelijke toestemming kunnen bijzondere persoonsgegevens ook worden verstrekt als die kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt, tenzij een andere uitzonderingsgrond van toepassing is.

⁴⁴ Artikel 5.1, zesde lid, Woo.

⁴⁵ Artikel 5.1, tweede lid, onder f, Woo.

⁴⁶ Artikel 9 Algemene Verordening Persoonsgegevens.

⁴⁷ Artikel 10 Algemene Verordening Persoonsgegevens.

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld ABRvS 7 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2718.

⁴⁹ Zie §2.3.3

⁵⁰ Zie §4.3.5

4.2.5 Nationale identificatienummers

Voor de absolute uitzonderingsgrond van nationale identificatienummers (zoals het burgerservicenummer) is een aparte uitzonderingsgrond in de Woo opgenomen. Informatie over nationale identificatienummers wordt niet verstrekt, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt. Hiermee worden identificatienummers bedoeld die al openbaar zijn, zoals die te vinden zijn in het Handelsregister of het zogenoemde BIG-register. Bij een verzoek om informatie kunnen deze identificatienummers overigens worden geweigerd op grond van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, maar dit is dan om de identiteit van de betrokkene niet openbaar te maken.⁵⁰

4.3 Relatieve uitzonderingsgronden

4.3.1 Internationale betrekkingen

Het verstrekken van informatie is niet mogelijk als het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de betrekkingen van Nederland met andere landen, staten en internationale organisaties. Het gaat dan bijvoorbeeld om stukken die in het diplomatieke verkeer worden uitgewisseld. Het openbaar maken daarvan kan tot gevolg hebben dat de Nederlandse nationale betrekkingen schade wordt toegebracht. Het is voldoende als bijvoorbeeld voorzien wordt dat het internationale contact minder soepel zal verlopen, bijvoorbeeld voor het onderhouden van diplomatieke betrekkingen, het voeren van bilateraal overleg of verdragsonderhandelingen. Ook informatie die toezichthouders van verschillende landen of organisaties uitwisselen kan onder deze uitzonderingsgrond vallen als de toekomstige samenwerking bij het openbaar maken in gevaar wordt gebracht. Als het gaat om gerubriceerde informatie van internationale herkomst kunnen die niet openbaar worden gemaakt zonder voorafgaande uitdrukkelijke toestemming van

het desbetreffende land, de staat of een internationale organisatie. In de overige gevallen is het aan het bestuursorgaan om te besluiten of het landen, staten of internationale organisaties wil consulteren (eventueel via een zienswijzeverzoek) om te bepalen of het openbaar maken tot een verslechtering van de betrekkingen zal leiden.⁵¹

4.3.2 Economische of financiële belangen van de staat

Het verstrekken van informatie is ook niet mogelijk als het belang niet opweegt tegen de financiële en economische belangen van de staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om informatie die de privaatrechtelijke verhouding met een onderneming of burger negatief kan beïnvloeden, zoals aanbestedingen⁵² of andere onderhandelingen tussen de overheid en derden. Ook kan een beroep op deze uitzonderingsgrond worden gedaan om bijvoorbeeld effectieve en efficiënte belastingheffing te waarborgen. Dat het openbaar maken van informatie tot een lastige situatie leidt of extra inspanningen van de overheid noodzakelijk zijn, is op zichzelf geen indicatie dat het economische belang van de overheid schade wordt toegebracht. Dat bepaalde informatie in een juridische procedure tegen de overheid wordt gebruikt, is op zichzelf geen grond om te verwijzen naar een uitzonderingsgrond. Milieu-informatie kan op basis van deze uitzonderingsgrond alleen worden geweigerd als de informatie betrekking heeft op vertrouwelijke handelingen. Zie ook [Bijlage 5](#) over de begrippen milieu- en emissiegegevens en het daarvoor geldende toetsingskader.

4.3.3 Opsporing en vervolging van strafbare feiten

Het verstrekken van informatie is ook niet mogelijk als het belang niet opweegt tegen het belang dat gemoeid is met de opsporing en vervolging van strafbare feiten. De uitzonderingsgrond richt zich voornamelijk op de strafrechtelijke kant van het overheidsoptreden. De uitzonderingsgrond is bedoeld om te voorkomen dat strafrechtelijk optreden wordt bemoeilijkt als gevolg van het openbaar maken van informatie. Dit geldt zowel voor een individuele strafrechtelijke zaak

als voor het opsporen en vervolgen van strafbare feiten in het algemeen. Voor de effectiviteit van overheidsoptreden op het gebied van inspectie, controle, toezicht en handhaving, gericht op niet-strafbare feiten, is er een aparte uitzonderingsgrond.⁵³ De in de bijlage bij de Woo genoemde bepalingen van de Wet politiegegevens, de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en het Wetboek van Strafvordering gaan overigens voor op de Woo.⁵⁴ Strafrechtelijke gegevens in de zin van die artikelen vallen buiten het bereik van de Woo.

4.3.4 Inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen

Als het belang dat gemoeid is met inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen niet opweegt tegen openbaarmaking, is het verstrekken van informatie niet mogelijk. De uitzonderingsgrond moet wel beperkt worden uitgelegd, omdat de uitkomsten van inspectie, controle en toezicht in veel gevallen niet op grond van deze uitzonderingsgrond kunnen worden geweigerd. Alleen als de uitkomst van de inspectie, controle of het toezicht zo veel prijsgeeft over de gebruikte methoden en technieken of de effectiviteit daarvan substantieel ondermijnt, kan deze uitzonderingsgrond worden toegepast.

Anders dan onder de Wob kan deze uitzonderingsgrond niet langer worden ingeroepen met als reden dat het openbaar maken van de door toezicht gekregen informatie leidt tot minder medewerking van de onder toezicht gestelden. Die laatsten zijn verplicht om mee te werken aan het toezicht. Als zij in dat kader informatie verstrekken, is die informatie openbaar, tenzij een andere uitzonderingsgrond van toepassing is.

4.3.5 De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Informatie wordt niet verstrekt als de persoonlijke levenssfeer van één of meer natuurlijke personen in het geding is en de eerbiediging daarvan zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid, tenzij de betrokken persoon instemt met openbaarmaking. Deze uitzonderings-

⁵¹ Uit ABRvS 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2071 volgt dat er een consultatieverplichting bestaat als het om milieu-informatie gaat ten einde de restrictieve toepassing van deze uitzonderingsgrond te verzekeren.

⁵² Artikel 2.57 Aanbestedingswet 2012 betreft een bijzondere openbaarmakingsregeling die voor de Woo gaat.

⁵³ Zie §4.3.4

⁵⁴ Artikel 8.8 Woo.

grond slaat op persoonsgegevens⁵⁵ die (indirect) te herleiden zijn tot een individu, zoals namen, handtekeningen, e-mailadressen, telefoonnummers en functienamen. Vanuit het oogpunt van goed werkgeverschap kunnen voor het beschermen van de persoonlijke levenssfeer of voor het voorkomen van onevenredige benadeling de namen van ambtenaren (tot en met het niveau van de secretarisgeneraal) op grond van deze uitzonderingsgrond niet worden verstrekt. Een uitzondering zijn de namen van ambtenaren in die documenten waarin zij een besluit op grond van een mandaat hebben ondertekend. Uit het oogpunt van controleerbaarheid van de taakuitoefening wordt in dat geval de naam van de betrokken ambtenaar in beginsel wel openbaar gemaakt. Deze uitzonderingsgrond kan ook anderszins aan de orde zijn. Denk bijvoorbeeld aan de situatie dat in verklaringen of in andere documenten (gedetailleerd) wordt ingegaan op informatie die (in)direct herleidbaar is tot een individu. Voor personen die niet bij de overheid werken, is per geval een afweging nodig of de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zich verzet tegen het openbaar maken van hun persoonsgegevens.

4.3.6 Andere dan vertrouwelijk aan de overheid verstrekte concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens

Voor informatie over bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid is verstrekt en geen milieu-informatie bevat, geldt de absolute uitzonderingsgrond. Die informatie mag dus niet worden geopenbaard.⁵⁶ Informatie over bedrijfs- en fabricagegegevens die niet vertrouwelijk is verstrekt, wordt eveneens niet geopenbaard als het belang van het beschermen van de gegevens zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Hierbij kun je bijvoorbeeld denken aan informatie die betrekking heeft op het fabricageproces of de strategie van een onderneming. Ook actuele

offertes, aanbestedingen⁵⁷, bedrijfseconomische gegevens en andere concurrentiegevoelige gegevens kunnen onder deze uitzonderingsgrond vallen.

4.3.7 Bescherming van het milieu

Informatie kan ook worden geweigerd als het belang van de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft zwaarder weegt dan het openbaar maken. Hierbij kan worden gedacht aan informatie over de voortplantingsgebieden en leefomgeving van zeldzame soorten.

4.3.8 Beveiliging van personen en bedrijven en voorkomen van sabotage

Met deze uitzonderingsgrond kan informatie worden geweigerd als het bekend worden ervan extra risico's met zich meebrengt. Het kan zowel gaan om de beveiliging van individuele personen als om de beveiliging van groepen personen in bijvoorbeeld een openbaar gebouw of openbare ruimte.

4.3.9 Goed functioneren van de staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen

Tot slot is het verstrekken van informatie niet mogelijk als het belang daarvan niet opweegt tegen het goed functioneren van de staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.

Met deze uitzonderingsgrond is vastgelegd dat de onder de Wet openbaarheid van bestuur ontwikkelde jurisprudentie in stand blijft.⁵⁸

Bij deze uitzonderingsgrond kan worden gedacht aan informatie over afgelegde verklaringen in het kader van een onderzoek door de rijksrecherche⁵⁹ of verslagen van verhoren door de Reken-

⁵⁵ Zie bijvoorbeeld ABRvS 20 december 2023; ECLI:NL:RVS:2023:4752 waaruit de ruime betekenis van het begrip persoonsgegevens volgt.

⁵⁶ Zie §4.2.3 en artikel 5.1, eerste lid, onder c, Woo.

⁵⁷ Artikel 2.57 Aanbestedingswet 2012 betreft een bijzondere openbaarmakingsregeling die voor de Woo gaat.

⁵⁸ Jurisprudentie als voorbeeld van onevenredige benadeling op grond van artikel 10, tweede lid, onder g, Wob. Zie in dit kader ook §4.6.5 vwb de omgang met concepten.

⁵⁹ ABRvS 20 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1879.

kamer⁶⁰. Dat is ook het geval als bij het oplossen van een probleem door het bestuursorgaan met derden of een ander bestuursorgaan de vertrouwelijkheid als voorwaarde voor het goed functioneren van het bestuursorgaan is vereist. Andere situaties waarvoor deze uitzonderingsgrond opgaat zijn bijvoorbeeld interne en externe onderzoeken waarbij vertrouwelijkheid is toegezegd, het goed functioneren van de ministerraad (of een ministeriële commissie), de noodzaak van vertrouwelijkheid van beraad binnen colleges en adviesinstanties en de procespositie in (te verwachten) gerechtelijke procedures.

Ook het goede functioneren van het parlementaire proces valt onder de 'i-grond'. Dat proces vergt de mogelijkheid om vertrouwelijke contacten te kunnen onderhouden en dat is ook de vaste politieke praktijk. De bescherming van deze vertrouwelijkheid van het parlementaire proces – 'politieke sondering' – komt ook tot uitdrukking in artikel 5.4a, tweede lid van de Woo. Zie verder ook [§4.8](#).

Versie '24 – nadere duiding toepassing i-grond pér passage in document t.b.v. inzichtelijkheid

Wordt in een document de i-grond met verschillende redenen toegepast, dan dient het onderscheid in toepassing inzichtelijk gemaakt te worden. Voorbeeld: stel dat in een en hetzelfde document zowel de 'eenheid van het kabinetsbeleid' als de 'procespositie van de staat' in het geding is – beiden vallend onder de i-grond – dan moet dit verschil per onderdeel onder die noemer worden geduid. Deze inzichtelijkheid kan bijvoorbeeld - niet uitputtend - worden geboden door het te benoemen in het gelakte document zelf, een nadere toelichting per document te geven in het besluit of aan de hand van de inventarislijst. Zie ook [§5.1.3](#).

Denkbaar is dat het openbaar maken slechts tijdelijk het goed functioneren van de overheid belemmert. Te denken valt aan een crisisachtige aangelegenheid waarin het gaat om ingewik-

kelde en gevoelige informatie. Hoewel in de praktijk veelal documenten per onderdeel worden beoordeeld, kan in tijden van crisis ook een belangenafweging in een bepaald geval worden gemaakt. In dat geval zal het bestuursorgaan in algemene zin moeten motiveren dat voor alle documenten geldt dat het openbaar maken niet opweegt tegen het goed functioneren van het bestuursorgaan. Is dat het geval, dan blijft het inventariseren en individueel beoordelen van de gevoelige documenten achterwege. Is de desbetreffende kwestie in rustiger vaarwater terecht gekomen en wordt na verloop van tijd opnieuw een verzoek gedaan, dan worden de relevante documenten wel individueel beoordeeld.

De uitzonderingsgrond kan niet worden ingeroepen om misstanden te verbloemen of met het argument dat het openbaar maken leidt tot verlies van vertrouwen in de overheid bij het publiek, waardoor een bestuursorgaan niet goed meer zou kunnen functioneren. Als uit de documenten waar het Woo-verzoek betrekking op heeft volgt dat eerder ingezet beleid onjuist is uitgevoerd of op onjuiste aannames is gebaseerd, moet een bestuursorgaan daar op de gebruikelijke manier verantwoording over afleggen. Een goed en democratisch bestuur is in beginsel gebaat bij openheid over een dergelijke kwestie.

Nb: Op emissiegegevens zijn de absolute en relatieve uitzonderingsgronden niet van toepassing⁶¹. Milieu-informatie die hierop betrekking heeft wordt openbaar gemaakt. Zie ook [Bijlage 5](#) over de begrippen milieu- en emissiegegevens en het daarvoor geldende toetsingskader.

4.4 Het openbaar maken blijft tijdelijk achterwege vanwege belang geadresseerde

Het openbaar maken kan tijdelijk achterwege blijven als het belang van de geadresseerde om als eerste kennis te nemen van de informatie dit vereist. Deze bepaling laat ruimte voor

⁶⁰ ABRvS 21 april 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:2253.

⁶¹ Artikel 5.1, zevende lid, Woo.

een afweging in concrete gevallen en slaat zowel op geadresseerden buiten als binnen het bestuursorgaan. Onder deze uitzonderingsgrond kan bijvoorbeeld het primeurrecht vallen dat een ander (veelal vertegenwoordigend) orgaan toekomt. Van een absoluut primeurrecht is overigens geen sprake. Bij een individuele geadresseerde weegt het belang om als eerste de informatie te krijgen in ieder geval zwaar. Een burger of onderneming moet niet in de krant lezen dat over hem of haar een beslissing is genomen. Als het openbaar maken tijdelijk achterwege blijft, wordt (zo nodig bij besluit) aan de verzoeker meegedeeld binnen welke termijn het openbaar maken alsnog plaatsvindt.⁶²

4.5 Onevenredige benadeling

In uitzonderlijke gevallen blijft het openbaar maken van informatie ook achterwege als dat een belang dat niet staat genoemd in artikel 5.1, eerste of tweede lid, Woo, onevenredig zou benadelen. Het gaat dan om alle hiervoor beschreven absolute en relatieve uitzonderingsgronden.⁶³ Omdat er sprake moet zijn van een uitzonderlijk geval, is de motiveringsplicht van deze uitzonderingsgrond zwaarder dan onder de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Ook anders dan onder de Wob kan deze ‘rest-uitzonderingsgrond’ niet (vervangend) worden gebruikt naast een andere uitzonderingsgrond voor dezelfde informatie. Als (gedeeltelijke) weigering voor de hand ligt, moet een keuze worden gemaakt welke uitzonderingsgrond daarbij van toepassing is. Het is wel mogelijk dat verschillende uitzonderingsgronden voor verschillende onderdelen van een document gelden en deze grond dus naast een andere van toepassing is in een document, zolang het maar niet om hetzelfde onderdeel of dezelfde informatie gaat.

⁶² Artikel 5.1, vierde lid, Woo.

⁶³ Artikel 5.1, vijfde lid, Woo.

⁶⁴ Artikel 5.2, tweede lid, Woo.

⁶⁵ Artikel 5.2, derde lid, Woo.

⁶⁶ Artikel 5.3 Woo.

⁶⁷ Artikel 5.2, eerste lid, Woo.

4.6 Persoonlijke beleidsopvattingen: openbaar, tenzij (zie [Bijlage 3a](#) en [Bijlage 3b](#))

4.6.1 Persoonlijke beleidsopvattingen vaker openbaar

Met de komst van de Woo wordt informatie over persoonlijke beleidsopvattingen vaker openbaar gemaakt dan onder de Wet openbaarheid van bestuur. Zo is de definitie van wat onder een ‘persoonlijke beleidsopvatting’ moet worden verstaan, aangescherpt. Dit heeft tot gevolg dat minder snel sprake is van een persoonlijke beleidsopvatting. Daardoor kan er geen beroep op de uitzonderingsgrond worden gedaan. Daarnaast geldt dat informatie over persoonlijke beleidsopvattingen in het kader van een goed en democratisch bestuur vaker openbaar wordt.⁶⁴ Daar is in ieder geval sprake van als het gaat om persoonlijke beleidsopvattingen voor formele bestuurlijke besluitvorming⁶⁵. Maar ook in andere situaties kan goed en democratisch bestuur gebaat zijn bij het openbaar maken van informatie over persoonlijke beleidsopvattingen. Tot slot zal bij de beoordeling van een document dat ouder is dan vijf jaar informatie over de persoonlijke beleidsopvattingen in beginsel ook openbaar worden gemaakt.⁶⁶ Alleen in andere dan de hiervoor genoemde situaties, kan niet tot het openbaar maken van informatie over persoonlijke beleidsopvattingen worden overgegaan.⁶⁷

4.6.2 Definitie persoonlijke beleidsopvattingen

Om te beoordelen of er sprake is van een persoonlijke beleidsopvatting voor intern beraad gelden de hierna genoemde eisen.

- I. Er moet sprake zijn van een persoonlijke beleidsopvatting. Hier wordt onder verstaan (door ambtenaren of bewindspersonen geuite) adviezen, visies, standpunten en overwegingen voor intern beraad. Feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald

beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter zijn **geen** persoonlijke beleidsopvatting.

- II. De persoonlijke beleidsopvatting moet zijn opgesteld voor intern beraad. Hier wordt onder verstaan het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan of meerdere bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid. Aan het intern beraad kunnen ook partijen van buiten de overheid deelnemen, die stukken opstellen om deze binnen de overheid te laten gebruiken. Voorbeelden hiervan zijn rapporten van externe adviseurs. Als een derde partij een eigen belang heeft bij de aangelegenheid, heeft het beraad geen intern karakter meer.⁶⁸

4.6.3 Verstrekken van persoonlijke beleidsopvattingen in het kader van een goede en democratische bestuursvoering

Artikel 5.2, tweede lid, Woo kent een discretionaire bevoegdheid toe (dat wil zeggen: de vrijheid om dat zelfstandig te beoordelen) om informatie te verstrekken over persoonlijke beleidsopvattingen. Verstrekking van informatie over persoonlijke beleidsopvattingen is mogelijk als het bestuursorgaan dit met het oog op een goed en democratisch bestuur wenselijk vindt. Hoewel het bestuursorgaan hierin beslisruimte heeft, dient het niet toepassing geven aan deze bevoegdheid gemotiveerd te worden. Hierbij kan onder meer (het geringe) tijdsverloop⁶⁹ of al bestaande inzichtelijkheid in het voorliggende dossier door openbaarmaking van andere informatie⁷⁰ een rol spelen. Wordt er besloten om tot openbaarmaking over te gaan dan gebeurt dit in een vorm die niet tot personen is te herleiden door zowel de namen en contactgegevens, zoals functie-aanduiding tot en met de hoogste ambtenaar, niet openbaar te maken. Alleen als degene die de

persoonlijke beleidsopvatting heeft geuit hiermee heeft ingestemd, is het mogelijk de informatie hierover te verstrekken in een tot personen herleidbare vorm.

In het kader van een goed en democratisch bestuur kan er onder andere in een politiek-bestuurlijk (hoog) gevoelig dossier, waarvoor bijvoorbeeld vanuit de Staten-Generaal of de media belangstelling is, aanleiding zijn persoonlijke beleidsopvattingen (geanonimiseerd) openbaar te maken. Artikel 5.2, tweede lid, kan daarnaast worden toegepast als door het niet-verstrekken van informatie een onjuist of onvolledig beeld ontstaat van de besluitvorming in een bestuurlijke aangelegenheid.

Bij de hiervoor genoemde beoordeling moet de overheid zich als een goed werkgever gedragen en voorkomen dat werknemers onevenredig worden benadeeld. In het (uitzonderlijke) geval dat ambtenaren (persoonlijk) onder vuur (kunnen komen te) liggen, moet het belang van de werknemer zelfstandig worden betrokken bij de afweging of tot het openbaar maken wordt overgegaan.

4.6.4 Verstrekken persoonlijke beleidsopvatting bij documenten opgesteld voor formele bestuurlijke besluitvorming

Persoonlijke beleidsopvattingen worden (geanonimiseerd) openbaar gemaakt als het belang van een goed en democratisch bestuur daartoe aanleiding vormt. Hiervan is in ieder geval sprake bij formele bestuurlijke besluitvorming. Daarom bepaalt de Woo dat informatie over persoonlijke beleidsopvattingen uit documenten die zijn opgesteld voor formele bestuurlijke besluitvorming (geanonimiseerd) worden verstrekt, behalve als het voeren van intern beraad

⁶⁸ Zie bijvoorbeeld ABRvS 20 december 2017 ECLI:NL:RVS:2017:3947

⁶⁹ ABRvS 20 december 2023, ECLI:NL:RVS: 4754. '(...) Daarmee bestaat er geen discussie meer hoe de minister (...) moet handhaven. Naar het oordeel van de Afdeling is met openbaarmaking van de weggelakte delen van het concept daarom geen belang van een goede en democratische bestuursvoering gemoeid. Verzoeker heeft niet aannemelijk gemaakt waarom het concept toch openbaar gemaakt moet worden met het oog op een goede en democratische bestuursvoering'

⁷⁰ ABRvS 20 december 2023, ECLI:NL:RVS: 4754. '(...) Daarmee bestaat er geen discussie meer hoe de minister (...) moet handhaven. Naar het oordeel van de Afdeling is met openbaarmaking van de weggelakte delen van het concept daarom geen belang van een goede en democratische bestuursvoering gemoeid. Verzoeker heeft niet aannemelijk gemaakt waarom het concept toch openbaar gemaakt moet worden met het oog op een goede en democratische bestuursvoering'

daarmee onevenredig wordt geschaad.⁷¹ Daarbij kun je denken aan situaties waarin belangen van derden een rol spelen, het om een ambtelijke waardering van een onderhandelings situatie gaat of als het openbaar maken zou kunnen leiden tot persoonlijke beschadiging van een ambtenaar. Van een formeel bestuurlijk besluit is sprake als een in artikel 5.2, derde lid, genoemd bestuursorgaan of ambtsdrager moet beslissen over iets dat te maken heeft met de publieke taak van de ambtsdrager of het college. Het begrip ‘formeel bestuurlijke besluitvorming’ heeft daarbij betrekking op alle besluiten die bestuursorganen en ambtsdragers nemen in het kader van hun publieke taak. Daarbij gaat het zowel om de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering als de evaluatie van beleid.⁷² Een goed voorbeeld is een departementale beslisnota die in het kader van artikel 68 van de Grondwet bij een wetsvoorstel, brief of nota sinds 1 juli 2021 aan het parlement wordt gestuurd. Het begrip moet echter breder worden uitgelegd. Om te beoordelen of een document is opgesteld voor formele bestuurlijke besluitvorming gelden de volgende criteria⁷³:

- I. de voorgelegde keuze slaat op een publieke taak (zowel in de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering als de evaluatie van beleid);
- II. de voorgelegde keuze (vervat in een document ongeacht in welke vorm) bereikt de minister of de staatssecretaris;
- III. de minister of de staatssecretaris beslist over de voorgelegde keuze.

4.6.5 Omgang met concepten

Versie 24’ – Omgang met concepten

Een conceptversie van een stuk leent zich naar zijn aard in eerste instantie niet goed voor openbaarmaking. Dit laat onverlet dat in een voorkomend geval relevante feitelijke informatie in een concept dat niet ook is opgenomen in het definitieve stuk voor openbaarmaking in aanmerking komt. Dit omdat er anders een onjuist of onvolledig beeld zou ontstaan van het besluitvormingsproces. Dit vergt een beoordeling van de onderliggende

relevante concepten. Bij de afweging of er sprake is van een relevant concept moet worden gerealiseerd dat er ambtelijk in de regel zeer veel concepten worden gedeeld voordat een stuk definitief wordt gesteld. In die fase waarin het besluit nog vorm moet krijgen, moet er ruimte zijn om concepten en gedachten met elkaar te wisselen. Dat kan in de vorm van beleidsalternatieven zijn, maar ook kan ook veel vluchtiger zijn: je denkt bijvoorbeeld ergens over na en deelt die gedachte met een (beleids)collega om vervolgens misschien op iets heel anders uit te komen. In die fase moet nog niet alles openbaar worden gemaakt. Als het besluit eenmaal is gevallen, is het anders. Dan is het goed om te kunnen reconstrueren op grond van welke adviezen, welke informatie en welke beleidsalternatieven een besluit is genomen.⁷⁴

Bestuurlijk gedragen concepten

Hieruit volgt dat in beginsel de inzichtelijkheid in het besluitvormingsproces moet blijken uit het al openbare stuk dan wel het definitieve (deels) openbaar te maken document. Bepalend daarom voor de beoordeling of een voorliggend concept van een definitief stuk relevant is, is de vraag in hoeverre het concept van belang is voor het besluitvormingsproces. Het is hierbij belangrijk om hierin onderscheid te maken tussen de fase dat het beleid nog in ontwikkeling is en het stadium dat hierover besluitvorming plaatsheeft. Aangenomen moet worden dat van besluitvorming eerst sprake is op het moment dat het concept bestuurlijk gedragen is en bij voorkeur de bewindspersoon heeft bereikt. Concreet betekent dit dat concepten vanaf DG-niveau en hoger altijd moeten worden beoordeeld op de vraag of het relevante feitelijke informatie bevat inzake het besluitvormingsproces dat niet ook al (in een andere vorm) terugkomt in het definitieve stuk. Dit betekent overigens nadrukkelijk niet dat concepten – dan wel de communicatie daarover – in de ambtelijke beleidsontwikkelingsfase nimmer voor openbaarmaking in aanmerking komen. Al zal ten aanzien van die conceptversies wel eerder gelden dat het

⁷¹ Artikel 5.1, derde lid, Woo.

⁷² Hieruit volgt dat de term ‘besluiten’ eerder een bestuurlijke betekenis heeft dan de juridische betekenis uit artikel 1:3 Awb.

⁷³ Deze criteria gelden conform het toepassingsbereik van deze handleiding voor de Rijksoverheid. Zie voor het toepassingsbereik ook [§1.4](#).

⁷⁴ Zie de geconsolideerde artikelsgewijze toelichting bij de Woo, p. 102

belang van vrije ambtelijke meningsvorming en vertrouwelijke voorafgaande gedachte-wisseling⁷⁵ prevaleert boven het algemeen belang van openbaarmaking. Ook het belang dat het publieke debat gebaat is bij voldragen bestuurlijke standpunten⁷⁶ speelt hierbij mee. Zie ook [Bijlage 4](#) met een toetsingskader voor de openbaarmaking van (communicatie over) concepten.

Nb: Milieu-informatie uit concepten die niet in de definitieve versie is opgenomen, moet sowieso worden verstrekt.⁷⁷ Zie ook [Bijlage 5](#) over de definitie van milieu- en emissiegegevens en het toetsingskader.

4.6.6 Verstrekken persoonlijke beleidsopvattingen in de praktijk

Om artikel 5.2 Woo toe te kunnen passen bij het behandelen van een Woo-verzoek kan gebruik worden gemaakt van het volgende overzicht.

- I. Is er sprake van een persoonlijke beleidsopvatting opgesteld voor intern beraad?⁷⁸ Zo ja, ga door naar II. Zo nee, deze uitzonderingsgrond is niet van toepassing.
- II. Staat de persoonlijke beleidsopvatting in een document dat is opgesteld voor formele bestuurlijke besluitvorming?⁷⁹ Zo ja, dan wordt die (geanonimiseerd) openbaar gemaakt, behalve als het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad. Zo nee, ga door naar III.
- III. Staat de persoonlijke beleidsopvatting in een document dat op het moment van beoordelen ouder dan vijf jaar is?⁸⁰ Zo ja, het beschermen van het intern beraad is niet meer van toepassing,

⁷⁵ Zie artikel 5.2, eerste lid van de Woo

⁷⁶ Zie artikel 5.1 tweede lid, aanhef en onder i Woo

⁷⁷ Findings and recommendations with regard tot communication ACCC/C/2014/124 concerning compliance by the Netherlands

⁷⁸ Zie §4.6.2

⁷⁹ Zie §4.6.4

⁸⁰ Zie §4.7

⁸¹ Zie §4.6.3

⁸² Artikel 5.2, eerste lid, Woo.

⁸³ Artikel 5.3 Woo.

tenzij kan worden gemotiveerd waarom de bescherming van het intern beraad zwaarder weegt dan het tijdsverloop. Zo nee, ga door naar IV.

- IV. Is het belang van een goed en democratisch bestuur op een andere manier gemoeid met het openbaar maken van de persoonlijke beleidsopvatting?⁸¹ Zo ja, dan wordt die (geanonimiseerd) openbaar gemaakt.

Alleen in andere dan de hiervoor genoemde situaties, kan niet tot het openbaar maken van informatie over persoonlijke beleidsopvattingen worden overgegaan.⁸²

4.7 Informatie ouder dan vijf jaar: openbaar, tenzij

Bij het beoordelen van een document dat ouder dan vijf jaar is, zijn de relatieve uitzonderingen uit artikel 5.1, tweede lid, Woo en de bescherming van het intern beraad niet meer van toepassing. Behalve als wordt gemotiveerd waarom de uitzonderingen ondanks het tijdsverloop nog steeds zwaarder wegen.⁸³ In het motiveren van de afwijzing moet worden aangegeven dat het desbetreffende belang nog steeds doorslaggevend is. Dit leidt tot een verzwaarde motiveringseis bij het weigeren van informatie die ouder is dan vijf jaar. Hierbij valt te denken aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van een betrokkene, waarbij ook na vijf jaar een goede reden kan bestaan om niet tot het openbaar maken over te gaan. Een indicatie voor een zwaarwegend belang kan bijvoorbeeld zijn dat het om een actueel dossier gaat. Daarbij moeten ‘jongere’ persoonlijke beleidsopvattingen in samenhang worden bekeken met de persoonlijke beleidsopvattingen ouder dan vijf jaar. Dit kan aanleiding zijn om de persoonlijke beleidsop-

vattingen van vijf jaar en ouder niet openbaar te maken. Deze uitgebreidere motiveringsplicht geldt niet voor de absolute uitzonderingsgronden uit artikel 5.1, eerste lid, Woo.

4.8 Bescherming parlementair proces / politieke sondering⁸⁴

Alle informatie die door ambtenaren, al dan niet via de ambtenaren van de Eerste of Tweede Kamer, aan individuele leden van die Kamer wordt verstrekt, is niet openbaar op grond van het ‘goed functioneren van de staat’.⁸⁵ Dit ziet ook op informatie met een objectief karakter die aan Kamerleden wordt verstrekt, zoals doorrekeningen van conceptvoorstellen op verzoek van Kamerleden of om objectie gegevens over scenario’s die op tafel liggen in het kader van parlementaire onderhandelingen. Tussen Kamerleden en bewindspersonen bestaan naast de reguliere, in beginsel openbare contacten (debatten, brieven, Kamervragen, etc) ook andere vormen van contact. Te denken valt aan het informeel polsen hoe een fractie tegen een bepaald beleidsvraagstuk aankijkt. Bij dergelijke contacten geldt doorgaans impliciet als uitgangspunt dat de over en weer gedeelde vertrouwelijk wordt behandeld.

⁸⁴ Zie artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i en artikel 5.4a van de Woo

⁸⁵ Zie paragraaf 4.3.9

5. Praktische behandeling Woo-verzoek

5.1 Inventariseren, categoriseren, markeren, concepten en onleesbaar maken

worden opgesteld van de integraal geweigerde documenten, zodat verzoeker en rechter hier goed zicht op hebben.

5.1.1 Inventariseren

De inhoudelijke behandeling van een Woo-verzoek begint met het inventariseren van de documenten. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van een inventarislijst. Woo-verzoeken waarbij meerdere documenten moeten worden beoordeeld komen veel voor. Het opstellen van een inventarislijst kan dan voordelen bieden, zowel voor het beoordelen zelf als de verantwoording. Een inventarislijst omvat in beginsel alle documenten die betrekking hebben op de kwestie waarnaar de verzoeker vraagt en die bij het besluiten over het Woo-verzoek zijn betrokken. De inventarislijst maakt geen melding van de documenten die – al dan niet in overleg met de verzoeker – buiten de reikwijdte van het verzoek vallen en niet bij de besluitvorming zijn betrokken. Een inventarislijst maakt verder in principe per document duidelijk of een of meer uitzonderingsgronden dan wel beperkingen op het document van toepassing zijn en zo ja, welke.

Versie '24 – Zoekslag naar de documenten zorgvuldig en inzichtelijk

Het bestuursorgaan dient voldoende inzichtelijk te maken hoe het de zorgvuldige zoekslag heeft verricht. Dit inzicht kan bijvoorbeeld worden geboden door – niet limitatief – te vermelden welke systemen zijn geraadpleegd, welke zoektermen zijn gehanteerd, welke relevante personen zijn uitgevraagd en welke schifting in de door die personen aangedragen documenten vervolgens is gemaakt.⁸⁶

Van het uitgangspunt dat een inventarislijst wordt opgesteld, kan worden afgeweken, bijvoorbeeld als sprake is van slechts één of enkele documenten, als het gaat om gelijksoortige documenten die in hun geheel niet openbaar worden gemaakt of als uit contact met de verzoeker blijkt dat hij of zij daaraan geen behoefte heeft. Als niet **alle** documenten worden geïnventariseerd die vallen onder de reikwijdte van het Woo-verzoek, dan moet er in ieder geval wel een inventarislijst

⁸⁶ Zie bijvoorbeeld ABRvS 19 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3027 en ABRvS 7 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:q80

Er wordt in beginsel bij voorkeur gewerkt met een inventarislijst die (in Microsoft Word of in Microsoft Excel) is opgemaakt volgens het volgende model:

Nr.	Document	Beoordeling	Woo	Afzender	Ontvanger
1.	<Vb: Rapport van (datum) over (onderwerp)>	Reeds openbaar (verwijzing naar vindplaats) Volledig openbaar Deels openbaar Niet openbaar	5.1.1a 5.1.1b 5.1.1c Etc. 5.1.2a 5.1.2b 5.1.2c Etc. 5.2.1 5.2.2 5.2.3 5.2.4	<Vb: Instituut X>	<Vb: ministerie van BZK>
2.					
3.					

5.1.2 Categoriseren

Insommige gevallen kunnen documenten worden gecategoriseerd op de inventarislijst. Dit kan alleen als het om vrijwel gelijksoortige documenten gaat en de documenten betrekking hebben op hetzelfde onderwerp.

Categoriseren gebeurt door het vermelden van de verzameling documenten als geheel op één regel. Het kan bijvoorbeeld gaan om een e-mailreeks of groepering van e-mails bij omvangrijke verzoeken, mits het aantal documenten overzichtelijk blijft. De inventarislijst kan in die gevallen zoals hieronder worden ingevuld:

Nr.	Document	Beoordeling	Woo	Afzender	Ontvanger
1.	<Vb: 16 e-mails (in de periode van) over (onderwerp)>		5.1.2e 5.1.2g 5.2.1		
2.					

5.1.3 Markeren

Als voor een document een of meer uitzonderingsgronden voor het openbaar maken een rol spelen, wordt zowel op de inventarislijst als in het document zelf het relevante artikelonderdeel van de Woo genoemd, waarin de uitzondering op het openbaar maken is gegeven. Als geen gebruik wordt gemaakt van een inventarislijst, wordt in de documenten zelf het relevante artikelonderdeel van de Woo genoemd. In verband met mogelijke kleurenblindheid kan er geen gebruik gemaakt worden van een kleurcodering.

Voor wat betreft de niet openbaar gemaakte onderdelen moet duidelijk zijn welke uitzonderingsgrond of beperking voor wélk onderdeel geldt. De werkwijze wordt gehanteerd om per onleesbaar gemaakte passage te ‘coderen’ met tekst per passage. Er kunnen in een document bijvoorbeeld passages staan die niet openbaar kunnen worden gemaakt. Het kan gaan om passages met persoonsgegevens en/of vertrouwelijke fabricagegegevens. Dan worden de relevante artikelonderdelen van de Woo vermeld of onleesbaar gemaakt met een specifieke codering. Deze codering in het document komt overeen met de vermelding die is opgenomen in het besluit en/of op de inventarislijst (indien van toepassing). De vermelding gebeurt dan als volgt: ‘5.1.1a’, ‘5.1.2e’, etc.

Versie ’24 – nadere duiding toepassing i-grond pér passage in document t.b.v. inzichtelijkheid

Wordt in een document de i-grond met verschillende redenen toegepast, dan dient het onderscheid in toepassing inzichtelijk gemaakt te worden. Voorbeeld: stel dat in een en hetzelfde document zowel de ‘eenheid van het kabinetsbeleid’ als de ‘procespositie van de staat’ in het geding is – beiden vallend onder de i-grond – dan moet dit verschil per onderdeel worden geduid. Zie ook [§4.3.9](#).

5.1.4 Concepten⁸⁷

Een inventarisatie van documenten betreft in beginsel alleen de definitieve versies van die documenten. Meestal is de verzoeker alleen op zoek naar beleidsinformatie in definitieve, vastgestelde documenten (beleidsnota’s, adviezen, rapporten, etc.). Maar soms heeft de verzoeker expliciet belangstelling voor niet- definitieve versies van documenten (concepten/ontwerpen). Alleen als de verzoeker dat expliciet aangeeft, neemt het bestuursorgaan de concepten die een rol hebben gespeeld in de besluitvorming mee in het inventariseren van de documenten en de beoordeling.

5.1.5 Onleesbaar maken met software

Informatie waarop een uitzonderingsgrond van toepassing is, wordt onleesbaar gemaakt. Het onleesbaar maken gebeurt om zwaarwegende belangen te beschermen. Het onleesbaar maken moet dan ook zo gebeuren dat wordt voorkomen dat de informatie in het document alsnog kan worden achterhaald.

Zichtbaar moet zijn waar tekst onleesbaar is gemaakt. In het kader van uniformiteit gebeurt dit door een kader aan te brengen om het (licht)grijs onleesbaar gemaakte deel van het document (tekstvak) heen. Voor de leesbaarheid kan het nodig zijn dat in het onleesbaar gemaakte deel het toegepaste artikel van de Woo wordt vermeld.⁸⁸

In documenten waarin informatie onleesbaar wordt gemaakt, wordt (als dat kan) zichtbaar gelaten waar persoonlijke beleidsopvattingen beginnen. Waar mogelijk blijven tekstfragmenten in een document dan zichtbaar als blijkt dat daarna een persoonlijke beleidsopvatting is opgenomen, zoals vaak het geval is bij tussenkopjes (bijvoorbeeld “inschatting juridische risico’s” e.d.). Deze werkwijze heeft als doel de verzoeker zo veel mogelijk inzicht te geven in wat er onleesbaar is gemaakt zonder de precieze inhoud prijs te geven. Documenten die integraal niet openbaar worden gemaakt, worden niet meegezonden met het besluit, in plaats van dat ze geheel onlees-

⁸⁷ Zie ook [§4.6.5](#).

⁸⁸ Zie [§5.1.3](#).

baar zijn gemaakt. Moet een (over)groot deel van een document onleesbaar worden gemaakt, dan valt te overwegen de openbaar te maken informatie op te nemen in een los nieuw overzicht, voorzien van informatie over het desbetreffende document. Wordt er informatie verwijderd binnen de in het overzicht opgenomen tekst, dan moet dit ook in het overzicht worden aangegeven, zodat verzoeker daarvan op de hoogte is.

5.1.6 Beoordeling per eenheid

Documenten moeten op grond van vaste jurisprudentie per zelfstandig onderdeel (meestal is dat een alinea of een opsomming van punten) worden beoordeeld. Zelfstandige onderdelen, waarin na toepassing van de uitzonderingsgronden geen begrijpelijke informatie meer overblijft, mogen in hun geheel worden geweigerd.⁸⁹ Als na het toepassen van een uitzonderingsgrond feitelijke informatie overblijft die niet goed zelfstandig leesbaar is, moet verwevenheid worden aangenomen. Uit de jurisprudentie volgt dan dat het openbaar maken van feitelijke informatie dan achterwege kan blijven. Is de feitelijke informatie die overblijft nog begrijpelijk en van wezenlijk belang, dan moet deze openbaar worden gemaakt, behalve als er andere redenen zijn om de informatie niet openbaar te maken. Ook kan worden overwogen de resterende informatie in een andere vorm als kopie te verstrekken.

5.1.7 Niet-wezenlijke informatie

Als informatie in een document wordt beoordeeld, kan na het toepassen van de relevante uitzonderingsgronden blijken dat sommige passages niet openbaar kunnen worden gemaakt. Van passages die dan overblijven kan klip en klaar blijken dat deze niet inhoudelijk relevante informatie bevatten (in de rechtspraak soms futiliteiten genoemd). In dat geval wordt het document in zijn geheel niet openbaar gemaakt. Hierbij kun je bijvoorbeeld denken aan informatie over (planning van) vergadermomenten of hoorzittingen over een bestuurlijke kwestie. Het document wordt wel inhoudelijk beoordeeld als een verzoeker aangeeft juist inzicht te willen verkrijgen in het verloop van een proces. Overgebleven passages (futiliteiten) kunnen niet worden verwijderd als andere onderdelen van een document wel openbaar worden gemaakt. Als na het toepassen van de uitzonderingsgronden

alleen informatie overblijft die hoe dan ook niet over de aangelegenheid van het verzoek gaat, wordt het document wel bij de besluitvorming betrokken, maar niet openbaar gemaakt. Hierbij kun je bijvoorbeeld denken aan persoonlijke groeten of persoonlijke correspondentie tussen ambtenaren in een e-mailwisseling over de bestuurlijke aangelegenheid.

5.2 Motivering en transparantie

5.2.1 Besluit opstellen

Als de documenten compleet en beoordeeld zijn (en eventuele zienswijzen zijn ontvangen), kan worden overgegaan tot het opstellen van het besluit (met de eventuele inventarislijst als bijlage). Op [de website van het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving \(KCBR\)](#) is een modelbesluit opgenomen. Ook zijn hier diverse modelbrieven te vinden die behulpzaam kunnen zijn tijdens de periode dat het Woo-verzoek in behandeling is. Het modelbesluit vormt het vertrekpunt voor de behandelaar om een Woo-besluit te maken. Aan de hand hiervan kan het definitieve besluit worden opgesteld.

5.2.2 Algemene eisen motivering

Als informatie niet openbaar kan worden gemaakt, wordt dit in het Woo-besluit concreet en begrijpelijk gemotiveerd. In de rechtspraak is onderkend dat het motiveren van besluiten waarbij informatie niet openbaar wordt gemaakt, moet worden vormgegeven zonder inzicht te bieden in de informatie zelf (de precieze inhoud). Dat betekent dat in meer algemene bewoordingen duidelijk moet worden gemaakt welke afwegingen zijn gemaakt. Bijvoorbeeld in het geval van het belang van het goed functioneren van de staat kan het door te vermelden om wat voor (soort) stukken het gaat en waarom de overheidsinstantie in het goede functioneren wordt aangetast bij het openbaar maken van de informatie.

⁸⁹ ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:314.

5.3 Wijze van openbaarmaking⁹⁰

5.3.1 Ondertekening Woo-besluit en verzending aan verzoeker

Voordat het besluit aan de verzoeker kan worden toegezonden en openbaar is gemaakt voor iedereen, moet het worden ondertekend. Wie daarvoor de aangewezen functionaris is, hangt af van de desbetreffende organisatie en de eigen mandaatbesluiten (en bijbehorende afspraken). Als het Woo-verzoek is ingediend bij een instelling of dienst die of bedrijf dat valt onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, beslist het verantwoordelijke bestuursorgaan over het Woo-verzoek.⁹¹ Deze kan (wel) mandaat verlenen voor het afdoen van het verzoek. Nadat het besluit is ondertekend, kan het tezamen met de openbaar te maken stukken en eventuele inventarislijst worden toegezonden aan de verzoeker. Als er andere belanghebbenden bij betrokken zijn, krijgen zij eveneens een (geanonimiseerd) afschrift van het besluit (en zo mogelijk inclusief de onleesbaar gemaakte stukken die op hen betrekking hebbend of met een link die verwijst naar de verstrekte stukken). Als er sprake is van een uitgestelde verstrekking, worden de stukken niet meegezonden.⁹²

5.3.2 Openbaarmaking voor iedereen

Documenten die openbaar worden gemaakt op grond van een Woo-verzoek worden samen met het Woo-besluit (en de eventuele inventarislijst), binnen vijf werkdagen na toezending van de informatie aan de verzoeker voor iedereen gepubliceerd op www.rijksoverheid.nl. Ook als er geen informatie openbaar wordt gemaakt, wordt het Woo-besluit gepubliceerd⁹³. Belangstellenden kunnen zo makkelijk en snel kennisnemen van alle Woo-besluiten en bijbehorende informatie. Uitgangspunt bij publicatie is dat alleen Woo-besluiten en documenten over beleidsmatige onder-

werpen op internet worden gezet. Op termijn vindt de openbaarmaking voor iedereen plaats door het besluit met bijbehorende informatie op internet te plaatsen en via de [Woo-index](#) te ontsluiten.

5.3.3 Wel verstrekking aan verzoeker, maar géén openbaarmaking voor iedereen

Let op: als het gaat om het verstrekken van informatie aan natuurlijke personen en rechtspersonen van gegevens die op henzelf betrekking hebbend, zoals bedoeld in artikel 5.5, of om het verstrekken uitsluitend aan verzoeker op grond van artikel 5.6, wordt **niet** overgegaan tot het algemeen openbaar maken.⁹⁴ In dat geval vindt alleen verzending aan de verzoeker plaats (van publicatie op www.rijksoverheid.nl en via de [Woo-index](#) kan in die gevallen dan ook geen sprake zijn). Dit geldt ook als de informatie wordt verstrekt op grond van artikel 5.6 en 5.7 van de Woo⁹⁵.

5.3.4 Toezending van informatie aan Tweede Kamer

Bij Woo-verzoeken over onderwerpen waarvoor vanuit de Tweede Kamer aandacht bestaat, wordt de Tweede Kamer als eerste, of gelijktijdig met de verzoeker geïnformeerd over het Woo-verzoek. Het is hierbij belangrijk om ervoor te zorgen dat de Tweede Kamer tenminste dezelfde informatie krijgt als de informatie die wordt toegezonden aan de Woo-verzoeker. Het toezenden van informatie aan de Tweede Kamer kan bijvoorbeeld door het Woo-besluit te sturen of in een ander stuk aan de Tweede Kamer te verwijzen naar de vindplaats (mits gepubliceerd) van het Woo-besluit door middel van een specifieke URL.

⁹⁰ Zie voor de wijze van verstrekking §3.6.

⁹¹ Artikel 4.1, eerste lid, Woo.

⁹² Zie §3.7.

⁹³ Zie de actieve openbaarmakingsverplichting van artikel 3.3, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo.

⁹⁴ Zie §2.3.2.

⁹⁵ Zie ook de paragrafen §2.3.3 tot en met §2.3.5 en Bijlage 6 (Stroomschema – Afronding besluitvorming op Woo-verzoek en informatieverstrekking).

Versie '24 – Tweede Kamer informeren over besluiten met reactie ACOI bemiddelingsadvies

Ook wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over Woo-besluiten of beslissingen op bezwaar waarbij het Adviescollege openbaarheid en Informatiehuishouding een advies naar aanleiding van een bemiddelingszaak heeft uitgebracht. Hierbij gaat het betreffende bestuursorgaan expliciet in op het advies, inclusief een deugdelijke motivering bij het niet-opvolgen van een advies.⁹⁶

⁹⁶ Zie ook [§3.8.2](#)

6. Overgangsperiode: van Wob naar Woo

6.1 Geen overgangsrecht

In de Woo is geen overgangsrecht opgenomen voor het openbaar maken op verzoek (de passieve openbaarmaking). Dit betekent dat alle besluitvorming tot 1 mei 2022 is gebaseerd op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Na 1 mei 2022 is bij een verzoek om informatie de besluitvorming in overeenstemming met de Wet open overheid (Woo). De rechter toetst echter ex-tunc wat betekent dat er wordt getoetst aan het wettelijke kader (Wob of Woo) zoals dat gold ten tijde van het bestreden besluit. Dit kan betekenen dat de rechter nog toetst aan de uitzonderingsgronden van de Wob. Ten behoeve van de inzichtelijkheid tussen beide wetten dient onderstaande transponeringstabel.

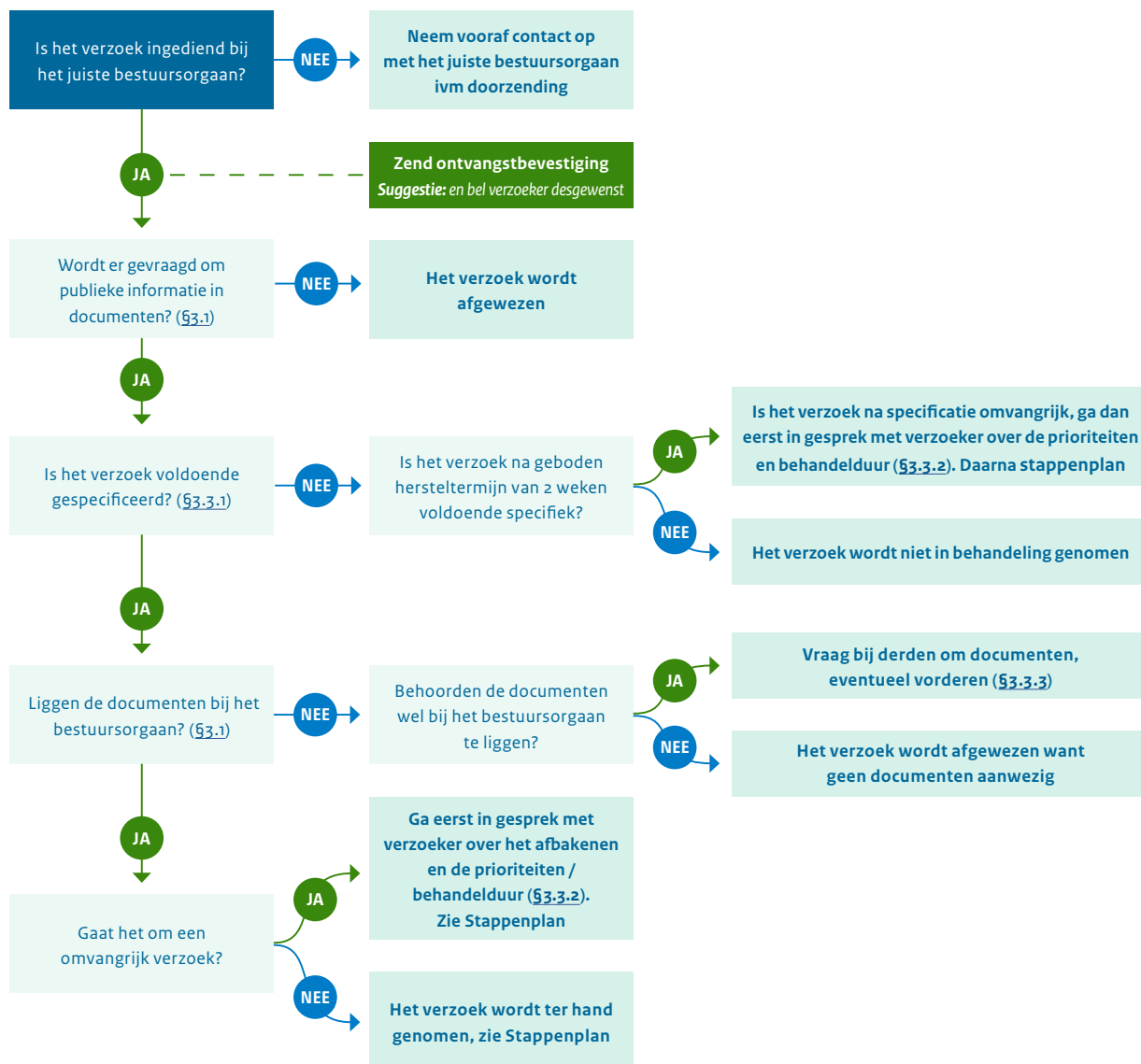
Nr.	Uitzonderingsgrond in de Wet openbaarheid van bestuur (artikel/code)	Uitzonderingsgrond in de Wet open overheid (artikel/code)	Eventuele verschillen
1.	Eenheid van de Kroon (10.1.a)	Eenheid van de Kroon (5.1.1.a)	Geen inhoudelijk verschil
2.	Veiligheid van de Staat (10.1.b)	Veiligheid van de Staat (5.1.1.b)	Geen inhoudelijk verschil
3.	Vertrouwelijk verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens (uitgezonderd milieu-informatie) (10.1.c)	Vertrouwelijk verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens (uitgezonderd milieu-informatie) (5.1.1.c)	Geen inhoudelijk verschil
4.	Bijzondere persoonsgegevens (10.1.d)	1. Bijzondere persoonsgegevens (5.1.1.d) 2. Nationale identificatienummers (5.1.1.e)	De Woo maakt anders dan de Wob een onderscheid tussen de bijzondere persoonsgegevens en nationale identificatienummers.
5.	Internationale betrekkingen (10.2.a)	Internationale betrekkingen (5.1.2.a)	Geen inhoudelijk verschil
6.	I. Economische of financiële belangen van de staat (10.2.b) II. Economische of financiële belangen van de Staat met een vertrouwelijk karakter (milieu-informatie) (10.5)	Economische of financiële belangen van de staat (5.1.2.b)	Geen inhoudelijk verschil al vervangt één uitzonderingsgrond in de Woo twee uitzonderingsgronden in de Wob.
7.	Opsporing en vervolging van strafbare feiten (10.2.c)	Opsporing en vervolging van strafbare feiten (5.1.2.c)	Geen inhoudelijk verschil
8.	Inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen (10.2.d)	Inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen (5.1.2.d)	Geen inhoudelijk verschil

Nr.	Uitzonderingsgrond in de Wet openbaarheid van bestuur (artikel/code)	Uitzonderingsgrond in de Wet open overheid (artikel/code)	Eventuele verschillen
9.	Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (10.2.e)	Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (5.1.2.e)	Geen inhoudelijk verschil
10.	Belang van de geadresseerde om als eerste kennis te kunnen nemen (10.2.f)	Belang van de geadresseerde om als eerste kennis te kunnen nemen (5.1.4)	Geen inhoudelijk verschil (al betreft het niet langer een uitzonderingsgrond, maar gaat het om een procesmatige bepaling)
11.	Het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling (10.2.g)	1. Bescherming van andere dan vertrouwelijk aan de overheid verstrekte concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens (5.1.2.f) 2. De bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft (uitgezonderd milieu-informatie) (5.1.2.g) 3. De beveiliging van personen of bedrijven en het voorkomen van sabotage (uitgezonderd milieu-informatie) (5.1.2.h) 4. Het goed functioneren van de staat (...) of bestuursorganen (5.1.2.i)	Het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling kan onder de Wob voor diverse situaties als uitzonderingsgrond gelden. In de Woo komen voor vier situaties afzonderlijke (specifieke) uitzonderingsgronden.
12.	Het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling (uitgezonderd milieu-informatie) (10.2.g)	Het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling (5.1.5)	Anders dan onder de Wob kan onder de Woo alleen in uitzonderlijke gevallen nog een beroep op deze uitzonderingsgrond worden gedaan. Tevens kan deze uitzonderingsgrond niet naast een andere uitzonderingsgrond (aanvullend) worden toegepast.
13.	De bescherming van het milieu waarop de informatie betrekking heeft (10.7.a)	De bescherming van het milieu waarop de informatie betrekking heeft (5.1.2.g)	Geen inhoudelijk verschil
14.	De beveiliging van personen of bedrijven en het voorkomen van sabotage (milieu-informatie) (10.7.b)	De beveiliging van personen of bedrijven en het voorkomen van sabotage (milieu-informatie) (5.1.2.h)	Geen inhoudelijk verschil

Nr.	Uitzonderingsgrond in de Wet openbaarheid van bestuur (artikel/code)	Uitzonderingsgrond in de Wet open overheid (artikel/code)	Eventuele verschillen
15.	Niet verstrekken van persoonlijke beleidsopvattingen (11.1)	1. Is er sprake van persoonlijke beleidsopvattingen in documenten opgesteld voor formele bestuurlijke besluitvorming? Verstrekken, tenzij het voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad (5.2.3) 2. Wel verstrekken persoonlijke beleidsopvatting in het kader van goed en democratisch bestuur (5.2.2) 3. Niet verstrekken van persoonlijke beleidsopvattingen (5.2.1)	Anders dan onder de Wob worden persoonlijke beleidsopvattingen onder de Woo vaker openbaar. Uitgangspunt is dat dit in ieder geval aan de orde is als het gaat om persoonlijke beleidsopvattingen in documenten opgesteld voor formele bestuurlijke besluitvorming.
16.	Wel verstrekken persoonlijke beleidsopvatting in het kader van goed en democratisch bestuur (11.2)	Wel verstrekken persoonlijke beleidsopvatting in het kader van goed en democratisch bestuur (5.2.2)	Geen inhoudelijk verschil
17.		Informatie ouder dan vijf jaar (5.3)	Als de documenten ouder zijn dan vijf jaar zal tijdens de beoordeling bij een beroep op een uitzonderingsgrond extra gemotiveerd worden waarom het bedoelde belang zwaarder weegt dan het algemeen belang van openbaarheid. Zoals in §6.2 al naar voren kwam is bij de kerndepartementen al geanticipeerd op deze wijziging. Er wordt dan ook niet verwacht dat dit een (veel) voorkomend aandachtspunt zal zijn.

Bijlagen

Stroomschema – Ontvangst en in behandeling nemen van een Woo-verzoek



Bijlage 1 Stappenplan – Ontvangst en in behandeling nemen van een Woo-verzoek

1. Inventariseren van de documenten en opstellen inventarislijst ([§5.1.1](#))
2. Beslistermijn verdagen bij omvangrijk of gecompliceerd verzoek ([§3.4.2](#))
3. Inhoudelijke beoordeling van de documenten – zie [Bijlage 2](#) en [Bijlage 3a](#) en [Bijlage 3b](#) en [Bijlage 4](#) en [5](#) met toetsingskader
4. Het onleesbaar maken van informatie die niet openbaar wordt ([§5.1.3](#) + [§5.1.5](#))
5. Vragen van zienswijze aan derdebelanghebbenden en opschorten beslistermijn ([§3.4.3](#) + [§3.5](#))
6. Afronden besluitvorming op Woo-verzoek en informatieverstrekking – zie [Bijlage 6](#)
7. **Suggestie:** neem desgewenst daarna contact met verzoeker op in het kader van onderzoek naar klanttevredenheid

Bijlage 2 Toetsingskader absolute en relatieve uitzonderingsgronden

Algemene uitgangspunten:

- De gevraagde informatie wordt in beginsel openbaar gemaakt waarbij het openbaar maken aan verzoeker, openbaar maken is voor iedereen (§2.3.2)
- Alleen als een absolute of relatieve uitzonderingsgrond van toepassing is, kan hiervan worden afgeweken (§4.1)
- Documenten worden op passageniveau beoordeeld (§5.1.6)

Absolute uitzonderingsgronden:

- Eenheid van de Kroon (§4.2.1)
 - De veiligheid van de staat (§4.2.2)
 - Vertrouwelijk bedrijfs- en fabricagegegevens (§4.2.3) (!**Let op:** zie ook §4.3.6)
 - Bijzondere persoonsgegevens (§4.2.4)
 - Nationale identificatienummers (§4.2.5)
- Als een absolute uitzonderingsgrond van toepassing is, mag de informatie niet openbaar worden gemaakt. Er is dan geen ruimte voor het bestuursorgaan voor het maken van een eigen afweging

Nb: Op emissiegegevens zijn de absolute uitzonderingsgronden niet van toepassing. Milieu-informatie die hierop betrekking heeft wordt openbaar gemaakt. Zie ook [Bijlage 5](#) over de begrippen van milieu- en emissiegegevens en het daarvoor geldende toetsingskader.

Relatieve uitzonderingsgronden:

- Internationale betrekkingen (§4.3.1)
- Economische of financiële belangen van de staat (§4.3.2)
- Opsporing en vervolging van strafbare feiten (§4.3.3)
- Inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen (§4.3.4)
- De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (§4.3.5)

- Andere dan vertrouwelijke concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn verstrekt (§4.3.6) (!**Let op:** zie ook §4.2.3)
 - Bescherming van het milieu (§4.3.7)
 - Beveiliging van personen en bedrijven en voorkomen van sabotage (§4.3.8)
 - Goed functioneren van de staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen (§4.3.9)
 - Onevenredige benadeling (§4.5) (!**Let op:** Deze restgrond geldt enkel in **uitzonderlijke situaties** waarvoor geen andere absolute of relatieve uitzonderingsgrond van toepassing is en kan dus ook niet in combinatie worden gebruikt. Daarnaast geldt er een zwaardere motiveringsplicht)
- Als een relatieve uitzonderingsgrond van toepassing is, moet er altijd een gemotiveerde belangenafweging worden gemaakt tussen het vooropgestelde belang van openbaarheid en het door de uitzonderingsgrond beschermde belang
- Bij informatie **ouder dan vijf jaar** zijn de relatieve uitzonderingsgronden niet langer van toepassing, tenzij is gemotiveerd waarom de gronden ondanks het tijdsverloop nog steeds zwaarder wegen. Dit vergt een zwaardere motiveringseis (§4.7)

Nb: Op emissiegegevens zijn de relatieve uitzonderingsgronden niet van toepassing. Milieu-informatie die hierop betrekking heeft wordt openbaar gemaakt. Zie ook [Bijlage 5](#) over de begrippen milieu- en emissiegegevens en het daarvoor geldende toetsingskader.

Uitzonderingen op de algemene uitgangspunten:

- Openbaarmaking blijft **tijdelijk** achterwege als het belangrijk is dat eerst degene voor wie het document bestemd is, daarvan kennis neemt (§4.4)
- Het bieden van toegang tot de informatie voor historisch, statisch, wetenschappelijk of journalistiek onderzoek (§2.3.5). De informatie is dan **niet openbaar** voor iedereen
- Het verstrekken van informatie die de verzoeker zelf betreft of raakt (§2.3.3 en §2.3.4). De informatie is dan **niet openbaar** voor iedereen

Bijlage 3a Definitie persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad

Het is belangrijk dat de overheid gecontroleerd kan worden op haar handelen. Daartoe kan het nodig zijn om persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad openbaar te maken (zie daartoe ook [Bijlage 3b](#)). Maar wat moet hier eigenlijk onder worden verstaan? Er zijn daarbij 2 begrippen te onderscheiden: 1. Intern beraad en 2. Persoonlijke beleidsopvattingen.

1. Intern beraad

Definitie intern beraad (niet gedefinieerd in de Woo maar betekent hetzelfde als onder de Wob): *‘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’*

Documenten, opgesteld voor intern beraad, zijn onder meer:

- nota's van ambtenaren aan de politieke en ambtelijke leiding;
- correspondentie tussen de onderdelen van een ministerie en tussen ministeries onderling;
- notulen, samenvattingen en conclusies van interne besprekingen;
- interne stukken gewisseld tussen de centrale overheid en mede-overheden;

➤ samenvattend: de bedoeling waarmee het stuk is opgesteld, bepaalt of er sprake is van stukken die zijn bestemd voor intern beraad

2. Persoonlijke beleidsopvattingen

Definitie persoonlijke beleidsopvatting in de Woo: *‘Ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen voor intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter’*

- Het moet gaan om een **opvatting over beleid**. Lees: hoe wordt er vanuit de professie gedacht over de manier waarop er uitvoering moet worden gegeven aan het handelen van de overheid.
- Deze professionele gedachten kunnen worden geuit door ambtenaren, bestuurders en bewindspersonen. Maar ook door externen buiten de overheid die betrokken zijn bij het handelen van de overheid en daarbij geen eigen belang hebben.
- De visies/meningen over de manier waarop de overheid zou moeten handelen zijn **subjectief van aard** en vallen daarmee onder de definitie van een persoonlijke beleidsopvatting.
- Dat geldt niet voor **feiten. Die zijn objectief**. Hetzelfde geldt voor prognoses, beleidsalternatieven en de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief, ook die zijn feitelijk.
- De **waardering van die feitelijkheden is echter weer subjectief** en daarmee wel een persoonlijke beleidsopvatting.

Een voorbeeld: in een interne nota van een beleidsambtenaar aan zijn directeur over een beleidsdossier wordt het huidige beleid uiteengezet. Daarbij worden er drie scenario's geschetst over hoe het beleid zou kunnen worden gewijzigd en wat de mogelijke gevolgen daarvan kunnen zijn. Dat alles betreft feitelijke informatie en is daarom geen persoonlijke beleidsopvatting. De meningen, opvattingen en adviezen in de nota waarom er gekozen moet worden voor scenario 1 en niet scenario 3, zijn echter subjectief van aard en vallen daarmee wel onder de definitie van een persoonlijke beleidsopvatting. Het gaat hierbij dus om de **subjectieve waardering** van scenario 1 boven dat van 3. **Let wel:** het schetsen van de voor- en nadelen van de verschillende scenario's is ook feitelijk van aard, want duiden de gevolgen aan en zijn daarmee **geen** persoonlijke beleidsopvatting.

Bijlage 3b De openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad

Ook voor persoonlijke beleidsopvattingen geldt – naast de overige (uitzonderingen op de) algemene uitgangspunten, zie [Bijlage 2](#) – dat deze informatie in beginsel openbaar wordt gemaakt. Het is immers belangrijk dat de overheid gecontroleerd kan worden op de keuzes die worden gemaakt en welke afwegingen daarbij een rol hebben gespeeld. Ook als deze in eerste instantie enkel voor intern gebruik zijn opgesteld. Voor bepaalde documenten verplicht de Woo het openbaar maken van de persoonlijke beleidsopvattingen.

Dit leidt tot **de hoofdregel** dat persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad openbaar worden als:

1. Het om een stuk gaat dat is opgesteld voor **formele bestuurlijke besluitvorming**, de zogenaamde beslisnota in de tas van de minister. Dan is het ministerie **verplicht** tot het openbaar maken van de persoonlijke beleidsopvattingen. Zie *artikel 5.2, derde lid*. Alleen als het voeren van het interne beraad onevenredig wordt geschaad kan het openbaar maken achterwege blijven (§4.6.4).
2. Het om een stuk gaat dat ten tijde van de beoordeling **ouder is dan vijf jaar**. Zie *artikel 5.3*. Het uitzonderlijke geval dat het openbaar maken van de gedateerde persoonlijke beleidsopvatting achterwege blijft, vergt een verzwaarde motivering (§4.7).
3. Het om een ander stuk gaat dan onder I en II waarbij het met het oog op een goed en democratisch bestuur belangrijk is om inzicht te bieden in het besluitvormingsproces. Zie *artikel 5.2, tweede lid*. Denk daarbij aan een politiek-bestuurlijke (hoog)gevoelig dossier waarvoor bijvoorbeeld vanuit de Staten-Generaal of de media aandacht bestaat. Ook om te voorkomen dat er een onjuist of onvolledig beeld ontstaat van de besluitvorming in een bestuurlijke aangelegenheid kan reden zijn om tot het openbaar maken van de persoonlijke beleidsopvatting over te gaan (§4.6.3).

Een **uitzondering op de hoofdregel** geldt voor:

- Concepten van stukken. Deze lenen zich naar haar aard in eerste instantie niet goed voor openbaarmaking maar openbaarmaking moet wel per situatie worden beoordeeld in (§4.6.5).

- Adviezen van de landsadvocaat en communicatie over de adviezen, als door het openbaar maken de procespositie van de staat wordt benadeeld. Zie hiertoe ook het ‘Stroomschema voor de openbaarmaking van adviezen van de Landsadvocaat’ op www.kcbr.nl

Bijlage 4 Toetsingskader openbaarmaking van (communicatie over) concepten

Ook voor (communicatie over) concepten geldt – net als elk ander document – dat deze op eigen merites worden beoordeeld om te bezien of openbaarmaking aan de orde is. Onverlet het niveau van de betrokken actoren. Met andere woorden: wanneer met een Woo-verzoek (ook) wordt gevraagd om openbaarmaking van (communicatie over) concepten⁹⁷ worden alle conceptversies geïnventariseerd en betrokken bij de inhoudelijke Woo-beoordeling⁹⁸.

Er zijn in dit verband twee te onderscheiden definities van het begrip ‘concept’ relevant met een verschillend karakter en afwijkend toetsingskader.

Er is sprake van een concept 1):

- a. waar het gaat om een voorliggende versie van een definitief reeds openbaar stuk, zoals bijvoorbeeld een concept van een Kamerbrief;
- b. waar het gaat om een voorliggende versie van een nog (deels) te openbaren definitief stuk met het Woo-besluit, zoals bijvoorbeeld een concept van een definitieve adviesnota⁹⁹.

Nb: wanneer een definitief stuk qua tijdbestek buiten de reikwijdte van het verzoek valt – en de concepten er binnen – dan is aangewezen om het definitieve stuk te betrekken bij de beoordeling.

Voorts is er sprake van een concept 2):

- aa) waar het gaat om een document dat zich qua status nog in de conceptfase (‘under construction’) bevindt.

De toetsing van concepten als bedoeld onder definitie 1 a+b) is als volgt:

- I. Eerst moet worden beoordeeld er een definitieve versie is en of deze al (deels) openbaar is. Waar het definitieve stuk niet al openbaar is (situatie b), wordt de definitieve versie aan de uitzonderingsgronden van de Woo getoetst. Met als uitgangspunt ‘openbaar, tenzij’.
 - Nb: Wanneer niet met zekerheid kan worden vastgesteld of een concept definitief is gesteld – maar wel duidelijk dat is dat het stuk niet (langer) ‘under construction’ is – wordt het laatste concept beoordeeld als ware het definitief
 - (Nb: Milieu-informatie uit concepten die niet ook in de definitieve versie is opgenomen, moet sowieso worden verstrekt)
- II. Voorts worden de bestuurlijk gedragen (= vanaf het niveau DG en hoger) conceptversies van het definitieve stuk beoordeeld om te bezien of hierin relevante feitelijke informatie staat die niet ook al in het definitieve reeds openbare, dan wel (deels te) openbaren stuk staat. Onder feitelijke informatie moet worden verstaan: feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.
- III. Persoonlijke beleidsopvattingen in concepten worden niet openbaar gemaakt op grond van artikel 5.2, eerste lid, Woo. Daarbij wordt bezien in hoeverre de persoonlijke beleidsopvattingen en de feitelijke gegevens zodanig verweven zijn dat deze niet zijn te scheiden.
- IV. Waar de feitelijke gegevens uitsluitend bestaan uit informatie die al openbaar is via het definitieve stuk, is de Woo niet van toepassing. Hetzelfde geldt voor wanneer het gaat om verschillende formuleringen in conceptenstukken met dezelfde betekenis in het definitieve stuk¹⁰⁰.
- V. Wanneer er met het openbaar maken van de feitelijke informatie uit de bestuurlijke gedragen concepten dat niet ook al staat in het definitieve stuk, er nog immer sprake is van

⁹⁷ Meestal is de verzoeker alleen op zoek naar beleidsinformatie in definitieve, vastgestelde documenten. Enkel wanneer de verzoeker expliciet aangeeft (ook) interesse te hebben in de conceptversies daarvan worden deze meegenomen in de beoordeling. Zie ook Paragraaf 5.1.4.

⁹⁸ Uiteraard is het ook mogelijk om hierover met verzoeker andere afspraken te maken en het – bijvoorbeeld – in eerste instantie te beperken tot concepten vanaf een bepaald niveau.

⁹⁹ Zie daartoe de ‘Beleidslijn actieve openbaarmaking nota’s 2022’ (<https://open.overheid.nl/repository/ronl-8e8df185f59ab09d8438d6f0e66a72d7c2999176/1/pdf/bijlage-1-beleidslijn-actieve-openbaarmaking-notas.pdf>) op grond waarvan bij ieder stuk dat een bewindspersoon aan de Kamers stuurt een beslisnota wordt gevoegd.

¹⁰⁰ Vergelijk RvS, 29 november 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:3975), rov 6.3: ‘Voor het overige bestaan de verschillen tussen de interne memo en de conceptversie en de openbaar gemaakte versie uit weergaven van feitelijke gegevens die niet nauw verweven zijn met de persoonlijke beleidsopvattingen. Het gaat hierbij om verschillende formuleringen met dezelfde betekenis. Deze feitelijke gegevens zijn daarom al in de definitieve versie openbaar gemaakt en de Wob is in zoverre niet van toepassing’.

een onvolledig of onjuist beeld van het besluitvormingsproces, kan dit reden zijn om de persoonlijke beleidsopvattingen geanonimiseerd openbaar te maken in het kader van een goede en democratische bestuursvoering als bedoeld in artikel 5.2, tweede lid van de Woo. Het bestuursorgaan heeft hierin beslisvrijheid.

VI. Waar voorgaande toetsing ertoe leidt dat (de communicatie over) het concept niet openbaar wordt gemaakt, is dit mede gebaseerd op het belang van het ‘goed functioneren van de staat’¹⁰¹. Het publieke debat is er immers bij gebaat dat dit gebeurt op basis van voldragen bestuurlijke standpunten.

Bij de toetsing van concepten als bedoeld onder definitie **2 aa**) is het enige verschil dat er niet kan worden verwezen naar een reeds openbaar - dan wel nog te openbaren – definitief stuk. Bezien moet worden in hoeverre openbaarmaking van een stuk waar nog aan wordt gewerkt, opportuun is of dat de conceptfase waarin het stuk op dat moment verkeert reden geeft om vooralsnog niet tot openbaarmaking over te gaan. Dit zal per situatie moeten worden beoordeeld waarbij een rol kan spelen op welk niveau het concept is besproken. Is het concept wel al bestuurlijk gedragen maar heeft het de bewindspersoon nog niet bereikt, dan kan dit aanleiding zijn om de relevante feitelijke gegevens wel alvast openbaar te maken. Uiteraard dient hierbij wel altijd te worden gezien in hoeverre het belang van de geadresseerde om als eerste kennis te nemen van het definitieve stuk, zich (tijdelijk) tegen openbaarmaking van het concept verzet¹⁰².

Tot slot: Wanneer blijkt dat er relevante feiten uit de bestuurlijk gedragen concepten (DG-niveau en hoger) openbaar gemaakt moeten worden, kan er voor worden gekozen om die concepten in zijn geheel (deels) openbaar te maken wanneer de overige tekst nagenoeg gelijkluidend is met de definitieve tekst die al (deels) openbaar is dan wel wordt. Dit in verband met de uitvoerbaarheid. Het bestuursorgaan is hier overigens niet toe verplicht nu de Woo niet van toepassing is op reeds openbare informatie. Zie ook onder punt IV.

¹⁰¹ Zie artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i van de Woo

¹⁰² Zie artikel 5.1, vierde lid van de Woo

Bijlage 5 Toetsingskader milieu-informatie en emissiegegevens

Algemeen uitgangspunt

Voor milieu-informatie en informatie die betrekking heeft op 'gegevens over emissies in het milieu' gelden verdergaande openbaarmakingsverplichtingen. De grondslag voor die verplichtingen ligt (grotendeels) in het Verdrag van Aarhus en de EU-wetgeving die deze verplichtingen implementeert.¹⁰³ Indien het om milieu-informatie gaat, zal de Woo verdrags- en richtlijnconform moeten worden uitgelegd.¹⁰⁴ De reden voor een ruimere openbaarmaking van milieu-informatie is dat de burger recht heeft op milieu-informatie om daarmee bij te dragen aan de bescherming van zijn of haar milieu.¹⁰⁵

Vanwege de verdergaande openbaarmakingsverplichting die geldt voor milieu-informatie is het van groot belang dat duidelijk is wanneer informatie kwalificeert als milieu-informatie en wanneer sprake is van emissiegegevens. Deze begrippen worden hieronder daarom nader toegelicht.

Definitie milieu-informatie

De Woo verwijst in artikel 2.1 voor de definitie van milieu-informatie naar art. 19.1a van de Wet milieubeheer. Het begrip 'milieu-informatie' wordt, kort gezegd, gedefinieerd als alle informatie over: (i) de toestand van elementen van het milieu (zoals lucht en bodem); (ii) factoren (zoals stoffen) die de elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten; en (iii) de toestand van de menselijke gezondheid en veiligheid etc. Het begrip milieu-informatie wordt breed uitgelegd in de rechtspraak. Bij de interpretatie van het begrip 'milieu-informatie' wordt de uitleg van het EU-Hof gevolgd. Het begrip ziet op informatie over zowel negatieve als positieve gevolgen

van activiteiten voor het milieu. Er moet wel sprake zijn van een band met het milieu: ook documenten die op zichzelf geen milieu-informatie bevatten maar die onlosmakelijk samenhangen met documenten die deze informatie wel bevatten, worden gekwalificeerd als milieu-informatie. Daarentegen zijn documenten die 'slechts' aan milieu-informatie refereren zonder zelf die informatie te bevatten, niet aan te merken als milieu-informatie.¹⁰⁶

Of sprake is van milieu-informatie, is afhankelijk van de feiten. Zo volgt uit jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dat gegevens over aantallen varkens, runderen en schapen kwalificeren als milieu-informatie omdat het houden van deze dieren gepaard gaat met stankoverlast en de uitstoot van ammoniak. Deze gegevens kunnen een uitwerking hebben op factoren die elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten en kwalificeren daarom als milieu-informatie.¹⁰⁷ Andere voorbeelden van milieu-informatie zijn bijvoorbeeld een intern plan van aanpak waarin wordt ingegaan op een milieueffectrapportage en op duurzaamheid¹⁰⁸ en informatie over de gevolgen van het verschuiven van vliegbewegingen.¹⁰⁹

Definitie emissiegegevens

Bij de categorie milieu-informatie neemt informatie over emissies in het milieu een specifieke positie in. Emissies zijn stoffen, trillingen, warmte of geluiden die direct of indirect in de lucht, het water of de bodem worden gebracht (artikel 1.1 Wm). Ook tasten deze waarschijnlijk de toestand van het milieu aan (artikel 19.1a, sub b, Wm). In de loop der tijd is in de rechtspraak verduidelijkt

¹⁰³ Bijvoorbeeld: 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 en Verordening (EG) 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen.

¹⁰⁴ Dit blijkt bijvoorbeeld uit de COVRA-uitspraak, ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:184 (een verdragsconforme uitleg van "werkzaam onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan" uit art 4.1, eerste lid, Woo) en ABRvS 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1071 (een verdragsconforme uitleg van art 5.1, tweede lid, onderdeel a, Woo, waarbij een verzwaarde onderzoeksplicht werd aangenomen naar de gevolgen van openbaarmaking voor de betrekkingen van Nederland met andere staten en internationale organisaties, nu het verzoek betrekking had op milieu-informatie).

¹⁰⁵ Artikel 1 van het Verdrag van Aarhus.

¹⁰⁶ ABRvS 16 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2621. Uit de bevindingen van het Nalevingscomité in de zaak ACCC/C/2014/124 die nadien zijn uitgebracht, lijkt te volgen dat het bij milieu-informatie niet alleen gaat om documenten die zelf de milieu-informatie bevatten, maar ook om documenten 'die verwijzen naar of verwant zijn aan' dergelijke informatie.

¹⁰⁷ ABRvS 30 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM9643.

¹⁰⁸ ABRvS 7 januari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BG9028.

¹⁰⁹ ABRvS 3 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI6049.

wat onder emissiegegevens wordt verstaan.¹¹⁰ Het gaat om (1.) gegevens die de uitstoot betreffen (zoals aard, samenstelling, hoeveelheid, datum en plaats van een daadwerkelijke en voorzienbare emissie), (2.) gegevens over de invloeden van de emissies op het milieu en (3.) gegevens die het publiek in staat stellen om te controleren of de beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies juist is, die aan de besluitvorming door een overheidsinstantie ten grondslag heeft gelegen.

Het begrip ‘emissiegegevens’ ziet dus niet alleen op gegevens over daadwerkelijke of voorzienbare emissies en de invloeden op mens en milieu, maar ook op gegevens die het mogelijk maken om de uitstoot en de gevolgen op korte en lange termijn te kunnen beoordelen, waarmee ook ‘onderliggende’ gegevens onder dit begrip vallen, zoals bepaalde gegevens over bedrijfsprocessen of brandstofgebruik op installatie- en bronniveau. Denk verder bijvoorbeeld aan gegevens over de hoeveelheid, datum en plaats van een daadwerkelijke en voorzienbare emissies.

Toepassing uitzonderingsgronden bij milieu-informatie¹¹¹

Voor milieu-informatie gelden verdergaande openbaarmakingsverplichtingen. Concreet betekent dit dat een aantal uitzonderingsgronden niet (onverkort) kan worden toegepast. Het gaat om de volgende uitzonderingsgronden:

1. **Artikel 5.1, eerste lid, onder c, en zesde lid, Woo:** bij bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld en die tevens als milieu-informatie moet worden aangemerkt, moet een belangenafweging worden gemaakt. Daarbij moet het belang van openbaarheid van de milieu-informatie worden afgewogen tegen het belang dat commercieel gevoelige informatie geheim kan worden gehouden. De absolute uitzonderingsgrond krijgt dan een relatief karakter: indien sprake is van bedrijfs- en fabricagegegevens die mede betrekking hebben op milieu-informatie, kan de informatie slechts geweigerd worden als sprake is van ernstige schade voor het bedrijf. Openbaarmaking van de betreffende informatie blijft dus

alleen achterwege indien aannemelijk is dat openbaarmaking van de betreffende milieu-informatie daadwerkelijk schade toebrengt aan het met geheimhouding gediende belang.¹¹²

2. **Artikel 5.1, tweede lid, onder b, Woo:** milieu-informatie kan alleen wegens economische of financiële belangen van de Staat of andere publiekrechtelijke lichamen worden geweigerd, als deze informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter.
3. **Artikel 5.1, vijfde lid, Woo:** als sprake is van milieu-informatie kan geen beroep worden gedaan op de uitzonderingsgrond van onevenredige benadeling of bevoordeling.
4. **Artikel 5.2, vierde lid, Woo:** als sprake is van milieu-informatie worden persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad afgewogen tegen het belang van openbaarmaking.

Toepassing uitzonderingsgronden bij emissiegegevens

Binnen de categorie milieu-informatie hebben emissiegegevens een bijzondere plek.

Daarvoor gelden nog verdergaande openbaarmakingsverplichtingen dan voor milieu-informatie. Daarom is in de Woo bepaald dat de uitzonderingsgronden niet van toepassing zijn op emissiegegevens. Emissiegegevens worden dus openbaar gemaakt (zie ook artikel 5.1, zevende lid, Woo).

¹¹⁰ Zie bijvoorbeeld: Hof van Justitie EU 23 november 2016, C-442/14, ECLI:EU:C:2016:890, ABRvS 30 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:225 en ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:153.

¹¹¹ Voor de volledigheid: de Woo kent in art. 5.1, tweede lid, aanhef en onder g een uitzonderingsgrond, namelijk: ‘de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft.’ De toepassing van deze uitzonderingsgrond is niet beperkt tot milieu-informatie en geldt dus voor alle soorten informatie.

¹¹² Zie bijvoorbeeld: ABRvS 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1002.

Bijlage 6 Stroomschema - Afronden besluitvorming op Woo-verzoek en informatieverstrekking

Bepaal vorm van beslissing op Woo-verzoek. Wordt er toegang verleend tot de gevraagde informatie voor onderzoek, dan wordt er **geen** Woo-besluit opgesteld (§2.3.5). In alle andere gevallen wel.

Stel het Woo-besluit op (§5.2.1). Zie voor het model: www.kcbr.nl

Bepaal wie ondertekent (§5.3.1)

Bepaal wijze van verzending van de documenten (§5.3.1):

- openbaar maken voor iedereen (§5.3.2);
- verstrekken enkel aan verzoeker (§5.3.3);
- verstrekken blijft **tijdelijk** achterwege als het belangrijk is dat degene voor wie het document bestemd is, als eerste de informatie krijgt (§4.4).

Stuur het Woo-besluit en de beoordeelde documenten aan verzoeker. De manier van het verstrekken van de documenten gebeurt op de door verzoeker verzochte vorm (§3.6). **Let op:**

- Is er een derde-belanghebbende betrokken, dan ontvangt deze een geanonimiseerd afschrift van het Woo-besluit en de documenten die op hem/haar betrekking hebben. Is er sprake van 'uitgestelde verstrekking', dan worden de beoordeelde documenten waartegen bedenkingen zijn geuit nog niet aan de Woo-verzoeker gestuurd (§3.7).
- Bij Woo-verzoeken over onderwerpen waarvoor vanuit de Tweede Kamer aandacht bestaat, wordt de Tweede Kamer als eerste of gelijktijdig met de verzoeker geïnformeerd over het Woo-besluit en de beoordeelde documenten (§5.3.4).
- De Tweede Kamer wordt geïnformeerd over Woo-besluiten of beslissingen op bezwaar waarbij het ACOI een advies nav een bemiddelingszaak heeft uitgebracht (§5.3.4)

Publiceren van het Woo-besluit met de beoordeelde documenten op www.rijksoverheid.nl (en via de Woo-index) (§5.3.2)

Let op: bij een Woo-besluit waarbij de documenten alleen aan verzoeker worden verstrekt, vindt er geen publicatie plaats (§5.3.3).

Heeft u vragen naar aanleiding van deze Woo-instructie?

U kunt deze mailen naar open-overheid@minbzk.nl

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Programma Open Overheid

www.minbzk.nl

www.open-overheid.nl

Turfmarkt 147

2511 DP Den Haag

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

Juni 2024

Werken aan een

**Open
Overheid**