PELS RIJCKEN

Landsadvocaat

Advies

voor	NVWA
van	Pels Rijcken (kantoor landsadvocaat)
datum	25 mei 2026
inzake	Advies werkwijze Woo 'geen vovo in bezwaar'
zaaknr	11026063

1 Inleiding en vraagstelling

1.1 De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (**NVWA**) heeft ons, in samenspraak met het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselveiligheid en Natuur (**LVVN**) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (**BZK**), om advies gevraagd over het toekennen van schorsende werking aan het bezwaar van derde-belanghebbenden tegen openbaarmakingsbesluiten op grond van de Wet open overheid (**Woo**).

1.2 De achtergrond van deze adviesvraag is als volgt. In juni 2024 is de NVWA gestart met de pilot 'geen voorlopige voorziening bij bezwaar' bij Woo-verzoeken met meer dan vijftig derde-belanghebbenden. De pilot hield in dat, indien een derde-belanghebbende bezwaar maakt, het onderliggende besluit tot openbaarmaking wordt opgeschort voor zover het documenten betreft waar de bezwaren op zien. Deze pilot is in juli 2025 omgezet in een vaste werkwijze (hierna: de uitvoeringskeuze), waarbij een binnengekomen bezwaar leidt tot opschorting van de openbaarmaking van de op de bezwaarmaker betrekking hebbende documenten. De in de pilot gestelde eis – dat er bij een besluit minstens vijftig derde-belanghebbenden moesten zijn betrokken – is toen losgelaten.

1.3 De aanleiding voor de pilot is onder meer gelegen in de toenemende mate waarin rechtbanken verzoeken om een voorlopige voorziening van een derde-belanghebbende tot schorsing van een openbaarmakingsbesluit bijna automatisch toewijzen, soms zelfs buiten zitting om.[1] Naar wij van u begrepen, bleek uit de afhandelingstermijnen dat het schrappen van de voorlopige voorziening-procedure voor alle partijen veel tijdwinst

[1] Vgl. Rb Noord-Nederland van 15 mei 2025, met ECLI:NL:RBNNE:2025:1835, de Rb Zeeland – West-Brabant van 22 oktober 2025 met kenmerk BRE 25/4502, de Rb Midden-Nederland van 28 januari 2026 met kenmerken 25/4479 ,25/4532, 25/4537 en 25/4596, de Rb Oost-Brabant van 9 februari 2026 met ECLI:NL:RBOBR:2026:807.

opleverde, omdat er minder procedures werden geëntameerd. Dit zorgde voor een lagere belasting voor de behandelaars en ondersteuners bij de NVWA, die zich in plaats daarvan volledig konden focussen op het behandelen van bezwaren, en de omvang van de uit te betalen (proces)kosten werd daarmee verkleind.

1.4 De NVWA heeft hierbij aan ons toegelicht dat zij in de praktijk zien dat derde-belanghebbenden zich pas nadat het primaire openbaarmakingsbesluit is genomen, dus ook pas nadat zij een zienswijze hebben uitgebracht, realiseren wat de consequenties daarvan voor hen kunnen zijn en/of wat zij, als zij zich dat beter hadden gerealiseerd, concreter naar voren hadden willen brengen om openbaarmaking tegen te gaan. Zij gaan er vanuit dat in de bezwaarfase alsnog te kunnen doen. Die mogelijkheid moet hen ook worden geboden. Echter, de consequentie van een positief openbaarmakingsbesluit ingevolge de Woo is dat in beginsel direct tot openbaarmaking dient te worden overgegaan. Om dat te voorkomen is een bezwaar van de derde-belanghebbende niet voldoende. Hij dient daartoe een verzoek om voorlopige voorziening in te dienen. Voor met name kleinere bedrijven is dat vaak onbekend terrein en wordt het als een hoge drempel ervaren om zich tot een rechter te wenden. Vanuit burgerperspectief en uit oogpunt van procedurele rechtvaardigheid, ook voor de derde-belanghebbende, doet zich hier een dilemma gevoelen tussen de verdedigingsbelangen van een derde die uitgaat van een zinvolle heroverweging van zijn bezwaren in de bezwaarfase en het zwaarwegende belang van een zo spoedig mogelijke openbaarmaking nadat eenmaal een positief openbaarmakingsbesluit is genomen.

1.5 De adviesvraag die nu voorligt komt er – kortgezegd – op neer in welke bepalingen van de Woo en de Algemene wet bestuursrecht ruimte kan worden gevonden voor het maken van een uitvoeringskeuze waarbij, nadat bezwaar is ingediend, geen documenten worden verstrekt hangende dat bezwaar, zonder dat daartoe eerst een voorlopige voorziening moet worden gevraagd.

1.6 Meer specifiek heeft de NVWA ons de volgende vragen voorgelegd:

1. In welke bepalingen van de Woo en de Algemene wet bestuursrecht er ruimte kan worden gevonden voor het maken van een uitvoeringskeuze bij het niet verstrekken van documenten na bezwaar, waarbij er geen verzoek om een voorlopige voorziening is ingediend?
2. Indien de eerste vraag negatief moet worden beantwoord: kan een bestuursorgaan, naar aanleiding van een ingediend bezwaar, zelfstandig besluiten het onderliggende besluit tot openbaarmaking op te schorten?
3. Als vraag 2 positief beantwoord kan worden: zijn er dan voorwaarden waaraan moet worden voldaan om tot deze opschorting te kunnen komen?

2 Korte beantwoording van uw vragen

2.1 Hoewel artikel 6:16 Awb wel enige ruimte biedt voor een afwijking van het uitgangspunt dat bezwaar geen schorsende werking heeft, is het bepaalde in artikel 4.4, vijfde lid, van de Woo dwingender geformuleerd. Dit artikel is bepalend voor de beantwoording van uw vragen. De ratio van de Woo en tekst van artikel 4.4, vijfde lid, van de Woo duidt erop dat indien eenmaal een positief openbaarmakingsbesluit is genomen in beginsel direct tot openbaarmaking dient te worden overgegaan. Een derde-belanghebbende kan dit alleen voorkomen door daartoe een verzoek om voorlopige voorziening strekkende tot schorsing van het besluit tot openbaarmaking te doen. De voorzieningenrechter zal moeten afwegen of het bezwaar van de derde-belanghebbende een redelijke kans van slagen heeft. Als dat niet zo is, weegt het belang van openbaarmaking zwaarder dan het voorkomen van een zinledige bezwaar- en beroepsprocedure.

2.2 De Woo, en artikel 4.4, vijfde lid, van de Woo in het bijzonder, biedt dan ook geen ruimte voor de uitvoeringskeuze waarbij een bestuursorgaan uit eigen beweging op structurele en generieke wijze een openbaarmakingsbesluit (al dan niet gedeeltelijk) schorst voor zover een derde daartegen bezwaar maakt. De systematiek van de Woo gaat ervan uit dat voorafgaand aan het primaire openbaarmakingsbesluit de belangen van derden worden meegewogen. Weliswaar dienen die belangen ook in de bezwaarfase in de heroverweging te worden betrokken, maar de feitelijke openbaarmaking dient dan ingevolge de Woo wel al direct plaats te vinden. Dit laat het in de inleiding al benoemde dilemma zien van een derde die uitgaat van een zinvolle heroverweging in bezwaar, terwijl de Woo in die fase al uitgaat van directe openbaarmaking, tenzij een voorlopige voorziening wordt gevraagd.

2.3 Wij begrijpen goed dat dit de NVWA voor de nodige uitdagingen stelt, waardoor de pilot en uitvoeringskeuze uiteraard ook is ingegeven. Wij hebben ook begrepen dat de NVWA het zwaarwegende belang van openbaarmaking en belangen van de verzoeker al zo veel mogelijk adresseert door alle informatie die geen betrekking heeft op de derde-belanghebbende die bezwaar maakt, wel direct openbaar te maken. In de praktijk zal de verzoeker dus al zoveel mogelijk informatie direct openbaar gemaakt zien, maar blijft een deel daarvan dat de derde-belanghebbende betreft in ieder geval hangende de bezwaarfase achterwege. De Woo zelf kent een dergelijke voorziening echter niet. Wel denkbaar blijven praktische uitvoeringsvormen in overleg met verzoeker en derde-belanghebbende. Deze richtingen zullen echter niet het structurele en generieke karakter hebben zoals dat bij de uitvoeringskeuze thans wel het geval is. Uiteraard denken wij hierover graag met u mee.

3 Juridische analyse

3.1 Inleiding

3.1.1 Onze analyse is dat artikel 6:16 Awb weliswaar aan het bestuursorgaan enige ruimte biedt om uit eigen beweging de werking van een besluit op te schorten gedurende de bezwaar- en/of beroepsfase. Artikel 4.4, vijfde lid, van de Woo is echter strikter geformuleerd en vergt dat daartoe eerst een oordeel van de voorzieningenrechter wordt verkregen.

3.2 Afwijkingsmogelijkheden artikel 6:16 Awb en artikel 4.4, vijfde lid, Woo

Afwijken van artikel 6:16 Awb bij of krachtens algemeen verbindend voorschrift

3.2.1 Artikel 6:16 Awb bepaalt dat het bezwaar of beroep niet de werking schorst van het besluit waartegen het is gericht. Wie schorsing van een besluit wenst, zal daarom in beginsel op grond van artikel 8:81 Awb om een voorlopige voorziening moeten verzoeken.

> Uit de memorie van toelichting bij artikel 6:16 Awb (toen nog artikel 6.2.8a Awb genoemd) volgt dat de wetgever voor het ontbreken van schorsende werking bij bezwaar en beroep heeft gekozen, omdat zowel in bestaande wetgeving als in de literatuur en jurisprudentie al van deze hoofdregel werd uitgegaan.[2]
>
> Aan deze hoofdregel liggen verschillende overwegingen ten grondslag, die in feite neerkomen op een afweging tussen het belang van het gezag van een bestuurlijke beslissing en een slagvaardig bestuur tegen dat van de rechtsbescherming van de burger.[3]

3.2.2 Bij of krachtens wettelijk voorschrift kan van artikel 6:16 Awb worden afgeweken. Met "wettelijk voorschrift" wordt in de Awb context niet alleen een wet in formele zin bedoeld, maar ook een wet in materiële zin (algemeen verbindend voorschrift).[4]

Afwijken van artikel 6:16 Awb op grond van beleid

3.2.3 Wij achten het onder omstandigheden ook mogelijk dat een bestuursorgaan op grond van beleid afwijkt van artikel 6:16 Awb. Artikel 6:16 Awb bepaalt de rechtspositie van een (derde)belanghebbende. Het artikel maakt aan een (derde)belanghebbende duidelijk dat zijn bezwaar (of beroep) de werking van een besluit in beginsel niet

---

2 *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 135-136. Zie ook *Kamerstukken II* 1991/92, 22 495, nr. 3, p. 157.

3 Bijlage bij *kamerstukken II* 2019/20, 29 279, nr. 586, p. 28 en 29.

4 *Kamerstukken II*, 2001/02, 28 483, nr. 3, p. 44: "Met de woorden <<bij wettelijk voorschrift>> worden niet alleen wetten in formele zin bedoeld, maar ook regels gesteld door organen die aan Grondwet of wet regelgevende bevoegdheid kunnen ontlenen. Derhalve kan ook bij gemeentelijke of provinciale verordening van e hoofdregel worden afgeweken (vgl. *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 17). Voorts kan aan delegatie naar algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen worden gedacht, althans voor zover de wet in formele zin daarvoor voldoende basis biedt."

opschort. Indien hij anders wenst, zal hij moeten verzoeken om een voorlopige voorziening (8:81 Awb). Artikel 6:16 Awb legt aan een bestuursorgaan geen verplichtingen op. Dit maakt volgens ons dat een bestuursorgaan wel enige ruimte heeft om uit eigen beweging de werking van een besluit op te schorten gedurende de bezwaar en/of beroepsfase. Dit is echter afhankelijk van de aard van de desbetreffende besluiten en onderliggende materiële wetgeving en kan alleen met in achtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Wij zien hier in de praktijk ook voorbeelden van.[5]

Artikel 4.4, vijfde lid, Woo is strikter geformuleerd

3.2.4 Artikel 4.4, vijfde lid, Woo is evenwel strikter geformuleerd en vergt een oordeel van de voorzieningenrechter voor de opschorting van een besluit. Dit artikel en ratio daarvan zijn voor beantwoording van uw vragen bepalend. De achtergrond hiervan is als volgt.

3.2.5 De wetgever heeft in artikel 4.4, vijfde lid, Woo bepaald dat een bestuursorgaan dat heeft besloten informatie te verstrekken, die informatie verstrekt gelijktijdig met de bekendmaking van het besluit, tenzij naar verwachting een belanghebbende bezwaar daartegen heeft. In het geval van verwachte bezwaren moet een bestuursorgaan twee weken wachten met de verstrekking van informatie op grond van de Woo. Zo krijgt de derde-belanghebbende de mogelijkheid om tegen het besluit bezwaar te maken en een voorlopige voorziening te vragen bij de voorzieningenrechter (overeenkomstig artikel 8:81 Awb) om de uitvoering van het besluit tot openbaarmaking van informatie, op te schorten.[6]

3.2.6 Deze bepaling is grotendeels overgenomen uit de Wet openbaarheid van bestuur (**Wob**) en ingegeven door enerzijds het verdedigingsbelang van derde-belanghebbenden en anderzijds de snelle afhandeling van een verzoek om informatie.

> Zie *Kamerstukken II*, 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 37-38:
>
> "Aan deze keuzes ligt de overweging ten grondslag dat het wenselijk is dat derdebelanghebbenden zowel voordat een beslissing wordt genomen, als daarna hun belangen kunnen verdedigen, maar dat dit niet ten koste mag gaan van de snelle afhandeling van een verzoek tot informatie."

3.2.7 Net als artikel 6:16 Awb, bepaalt artikel 4.4, vijfde lid, Woo de rechtspositie van een (derde)belanghebbende. Artikel 6:16 Awb legt aan een bestuursorgaan geen

---

5 Bijvoorbeeld indien bezwaar en/of beroep wordt ingesteld tegen een bestuurlijke boete. De betaling van de boete wordt in de praktijk dan regelmatig door bestuursorganen opgeschort. Zie Bijlage bij *kamerstukken II* 2019/20, 29 279, nr. 586, hoofdstuk 4.

6 Het is niet nodig dat de voorzieningenrechter binnen die twee weken uitspraak doet want als het verzoek om voorlopige voorziening binnen die termijn is gedaan, wordt ingevolge de tweede zin van artikel 4.4, vijfde lid, Woo, de verplichting tot openbaarmaking die het besluit meebrengt, van rechtswege opgeschort totdat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan of het verzoek is ingetrokken.

verplichtingen op. Artikel 4.4, vijfde lid, Woo doet dat echter wel. Het vijfde lid bepaalt wanneer een bestuursorgaan over moet gaat tot openbaarmaking van informatie.

3.2.8 Dit impliceert ook dat eventuele uitzonderingen op dit uitgangspunt in de wet zelf zullen moeten worden opgenomen, zoals het geval is bij artikel 5.1, vierde lid, Woo op grond waarvan openbaarmaking van informatie tijdelijk achterwege kan blijven wanneer het belang van de geadresseerde van de informatie om als eerste daarvan kennis te nemen dit kennelijk vereist.

3.2.9 Bij de toepassing van artikel 4.4, vijfde lid, Woo dient te worden gehandeld binnen de geest van de Woo, namelijk dat overheidsinformatie zoveel mogelijk (en zo snel mogelijk) openbaar is. Het openbaar maken van informatie over de wijze waarop een toezichthouder, zoals de NVWA, toezicht houdt op bedrijven dient het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering. Openbaarmaking van deze informatie draagt bij aan het maatschappelijk debat en vergroot de transparantie van het toezicht door de NVWA.[7]

3.2.10 Het is dan ook niet voor niks dat de wetgever in de toelichting op artikel 4.4, vijfde lid, Woo heeft aangegeven dat het wenselijk is dat derde-belanghebbenden hun belangen kunnen verdedigen, maar dat dit niet ten koste mag gaan van de snelle afhandeling van een verzoek tot informatie.

3.3 De uitvoeringskeuze

3.3.1 Woo-verzoeken die worden ingediend bij de NVWA gaan veelal over informatie die is verzameld bij het toezicht op bedrijven, waaronder rapporten van bevindingen die de NVWA bij ondernemers opmaakt (inclusief beeldmateriaal). Het zijn vaak verzoeken die zich uitstrekken over een groot aantal documenten, over periodes van maanden tot jaren. Deze Woo-verzoeken brengen grote uitvoeringslasten voor de NVWA met zich. Onder meer, omdat veel bedrijven als derde-belanghebbenden bij deze procedures zijn betrokken en de NVWA voor de beoordeling van de vraag of een van de in de Woo opgenomen uitzonderingen zich voordoet, soms afhankelijk is van informatie die derde-belanghebbenden verstrekken. Op grond van artikel 4:8 Awb moeten derde-belanghebbenden daarom in staat worden gesteld een zienswijze in te dienen op een voorgenomen besluit tot openbaarmaking van overheidsinformatie op grond van de Woo. In de praktijk gebeurt dit niet altijd optimaal. Het komt, zo vertelde de NVWA ons, geregeld voor dat in de zienswijzefase de belangen van derde-belanghebbenden niet ten volle tot hun recht komen, bijvoorbeeld omdat consequenties van openbaarmaking voor derden nog niet goed worden overzien en zij dientengevolge in hun zienswijze hun belangen en bezwaren onvoldoende feitelijk en concreet naar voren brengen. Dit maakt het belang van de bezwaarprocedure voor derde-

[7] Vgl. ABRvS 8 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:489, r.o. 7.

belanghebbenden groter. Openbaarmaking van informatie op grond van de Woo is immers onomkeerbaar.

3.3.2 Mede hierdoor is de uitvoeringskeuze ingegeven, zodat de derde een reële mogelijkheid heeft zijn bezwaren in heroverweging te laten toetsen, zonder dat de documenten die op de derde betrekking hebben al feitelijk openbaar worden gemaakt en zonder dat hij hiervoor een gang naar de voorzieningenrechter hoeft te maken. Voor veel kleine bedrijven is de gang naar de voorzieningenrechter onbekend terrein en wordt als een hoge drempel ervaren. De NVWA heeft vanuit burgerperspectief en het voorzien in procedurele rechtvaardigheid voor de derde enerzijds, en het zwaarwegende belang van openbaarmaking en belangen van de verzoeker anderzijds, mede de uitvoeringskeuze gemaakt. Daarbij wordt alleen de openbaarmaking van de documenten die de derde betreffen opgeschort. De NVWA heeft daarbij ook relevant geacht de rechtspraktijk waarin voorzieningenrechters verzoeken om voorlopige voorziening van derde-belanghebbenden veelal en ook zonder zitting plegen toe te wijzen vanwege de onomkeerbare gevolgen van feitelijke openbaarmaking.[8] In feite sorteert de NVWA hierop voort en gaat zij uit van de premisse dat een voorzieningenrechter tot schorsing overgaat. De NVWA ziet in de praktijk ook dat het achterwege blijven van een voorlopige voorzieningenprocedure leidt tot een vermindering van uitvoeringslasten, omdat minder procedures hoeven te worden geëntameerd en dit voorkomt dat structureel proceskosten aan verzoekers moeten worden vergoed. Juist bij grote aantallen derde-belanghebbenden kan dit hoog oplopen.

3.3.3 Hoewel wij de door de NVWA gemaakte afwegingen kunnen begrijpen, biedt de Woo zelf hier geen grondslag voor. De Woo biedt het bestuursorgaan met andere woorden geen ruimte om, indien eenmaal een positief openbaarmakingsbesluit is genomen, ambtshalve een afweging te maken over het moment van openbaarmaking. Ook niet als dat in de optiek van het bestuursorgaan nodig is. Uit oogpunt van het belang van openbaarmaking beperkt de NVWA de opschorting in de uitvoeringskeuze weliswaar tot alleen de documenten die de derde betreffen, maar dat is niet een voorziening die de Woo kent.

3.3.4 Daarbij is ook van belang dat de huidige insteek van de uitvoeringskeuze ertoe leidt dat automatisch, zonder inhoudelijke afweging, tot schorsing wordt overgegaan, zodra een derde-belanghebbende bezwaar maakt. In dat kader wijzen wij erop dat wij ook jurisprudentie van de voorlopige voorziengenrechter zien, waarbij wel een (voorlopig) rechtmatigheidsoordeel wordt gegeven.[9] Ook zien wij jurisprudentie van de voorlopige

[8] In de adviesvraag wordt verwezen naar: Rb Noord-Nederland van 15 mei 2025, met ECLI:NL:RBNNE:2025:1835, de Rb Zeeland – West-Brabant van 22 oktober 2025 met kenmerk BRE 25/4502, de Rb Midden-Nederland van 28 januari 2026 met kenmerken 25/4479 ,25/4532, 25/4537 en 25/4596, de Rb Oost-Brabant van 9 februari 2026 met ECLI:NL:RBOBR:2026:807.

[9] Zie bijv. Rb. Gelderland 29 augustus 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:9725 en Vgl. bijv. ook Rb. Noord-Holland 28 mei 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:5933.

voorzieningenrechter waarin het verzoek niet ‘blind’ wordt toegewezen, maar een (zeer beperkte) belangenafweging plaatsvindt.[10] Het is dus niet ondenkbeeldig dat onder de uitvoeringskeuze de openbaarmaking van informatie wordt geschorst, waarover ook de voorzieningenrechter zou (moeten) oordelen dat hiermee niet kan worden gewacht.

3.3.5 Kortom, wij zien in de Woo, en met name in de tekst van artikel 4.4, vijfde lid, van de Woo dan ook geen ruimte voor de uitvoeringskeuze. Dit laat onverlet dat praktische uitvoeringsvormen, in overleg met verzoeker en derde, denkbaar zijn. Daarover denken wij uiteraard graag mee, maar dit zal niet tot schorsing op de structurele en generieke wijze zoals thans het geval is, kunnen leiden.

***

[10] Zie Zeeland-West-Brabant 22 oktober 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:7097.