

# Openbaarheid en behoorlijkheid

NTB 2024/97

1. **Ontwikkelingen Wet open overheid en aanverwante wetgeving**
2. **Algemene bepalingen**
3. **Openbaarmaking uit eigen beweging**
4. **Openbaarmaking op verzoek**
5. **Uitzonderingen**
6. **Procedurale openbaarheid**
7. **Politieke openbaarheid**
8. **Nationale ombudsman**

*De kroniek beslaat de periode van 9 februari 2023 tot en met 12 februari 2024.*

## 1. Ontwikkelingen Wet open overheid en aanverwante wetgeving

### Woo

Op 1 mei 2022 trad de Wet open overheid (hierna: Woo) in werking (*Stb.* 2022, 14). De initiatiefnemers wilden met de wet de transparantie van het openbaar bestuur vergroten:

“Het doel van deze wet is om overheden [...] transparanter te maken, om zo het belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische rechtsstaat, de burger, het bestuur en economische ontwikkeling beter te dienen.” (*Kamerstukken II* 2011/12, 33328, nr. 3, p. 4).

Niet voor niets ging de inwerkingtreding van de Woo daarom met hoge verwachtingen gepaard. Tegelijk zagen bestuursorganen zich geconfronteerd met een toename van het aantal informatieverzoeken die regelmatig ook nog eens betrekking hebben op een grote hoeveelheid documenten. Onder meer door een gebrekkige informatiehuishouding lukt het vaak niet-tijdig op informatieverzoeken te beslissen. Dit leidt weer tot frustratie en argwaan bij verzoekers die soms lang moeten wachten voordat zij een besluit op hun verzoek krijgen en dan ook lang niet altijd de informatie ontvangen waarop zij hadden gehoopt of gerekend. De Woo dreigt zo de verwachtingen niet waar maken. De belangstelling voor de uitvoering van de Woo neemt daarvoor ook toe, zowel in de Tweede Kamer (bijv. *Kamerstukken II* 2023/24, Aanhangsel, 567) als in de journalistiek.

Tegen deze achtergrond heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) in een brief van 17 juli 2023 de Tweede Kamer bericht dat een invoeringstoets van de Woo zal worden uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek (SEO; *Kamerstukken II* 2022/23, 32802, nr. 73). Op verzoek van de minister heeft SEO de uitkomsten van vorig jaar door A. Drahmman en L. Honée uitgevoerde

rechtsvergelijkende onderzoek naar openbaarheidswetgeving in een aantal Europese landen hierin betrokken. De onderzoekers zijn voortvarend te werk gegaan. Op 7 december 2023 kon de minister van BZK de Woo-invoeringstoets al aan de Tweede Kamer toezenden (*Kamerstukken II* 2023/24, 32802, nr. 80). Voor diegenen die dagelijks met de Woo werken, zal het rapport van SEO nauwelijks verrassingen bevatten. Op een heldere wijze worden de knelpunten uiteengezet die door Woo-verzoekers én door de uitvoerders van de Woo worden ervaren. De onderzoekers onderscheiden daarbij drie processtappen: (i) het in behandeling nemen van een Woo-verzoek; (ii) het inventariseren van documenten in het kader van een Woo-verzoek; en (iii) het beoordelen van documenten en de publicatie. De overkoepelende conclusies zijn dat het Woo-proces nog niet goed is ingericht, dat de informatiehuishouding niet op orde is en dat een cultuur van openheid niet overal aanwezig is. SEO heeft ook een groot aantal aanbevelingen geformuleerd. Het voert te ver ze allemaal te bespreken. We lichten er drie uit: (1) SEO adviseert het aantal op te vragen documenten voor niet-journalisten te maximeren om de uitvoeringslast van particuliere verzoeken te beperken. Zou die aanbeveling worden opgevolgd, dan betekent dat een differentiatie in het recht van ‘eenieder’ op toegang tot publieke informatie (art. 1.1 Woo). (2) Er wordt in overweging gegeven een uitzondering te maken voor documenten van ‘beperkt belang’. Daarmee doelt SEO op documenten die van “*onvoldoende bestuurlijke belang zijn geweest, omdat deze slechts intern en op laag ambtelijk niveau zijn gewisseld*”. De aanbeveling sluit aan bij wat wij in de praktijk vaker zien. Er wordt bijvoorbeeld volstaan met het verstrekken van de e-mails van de ambtenaren die het meest bij het onderwerp waarop het verzoek ziet waren betrokken, zodat met nagenoeg volledige zekerheid kan worden gesteld dat alle ter zake doende e-mails in de besluitvorming zijn betrokken. (3) De minister van BZK wordt aangeraden de mogelijkheid tot bezwaar of beroep bij een onafhankelijk instituut te onderzoeken onder meer om de werklast bij rechtbanken te reduceren. De aanbeveling is in zekere zin niet nieuw. De initiatiefnemers van de Woo stelden aanvankelijk een informatiecommissaris voor die onder meer tot taak zou hebben te beslissen op beroepen tegen Woo-besluiten (art. 7.2 van het oorspronkelijke wetsvoorstel *Kamerstukken II* 2011/12, 33328, nr. 2), maar dat voorstel is al vrij snel weer ingetrokken (*Kamerstukken II* 2013/14, 33328, nr. 8). De taak om Woo-besluiten inhoudelijk te beoordelen, bleef voorbehouden aan de bestuursrechter.

De minister van BZK heeft het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding en de regeringscommissaris Informatiehuishouding gevraagd te reflecteren op de uitkomsten en aanbevelingen van de Woo-invoeringstoets en om een advies om de knelpunten rondom openbaarmaking op verzoek te verbeteren. Daarna volgt een kabinetsreactie om, zo schrijft de minister in de brief van 7 december 2023

<sup>1</sup> Mr. E.C. (Elisabeth) Pietermaat en mr. N.N. (Nina) Bontje zijn advocaat te Den Haag en werkzaam bij Pels Rijcken & Droogleeve Fortuijn advocaten.

(Kamerstukken II 2023/24, 32802, nr. 80), “de uitvoering en uitvoerbaarheid van de Woo te verbeteren”. Met dezelfde brief heeft de minister ook de Eindrapportage Woo-pilots aan de Tweede Kamer gezonden. Daarin wordt verslag gedaan van door de ministeries van BZK, Financiën, Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) en Sociale Zaken uitgevoerde pilots om te komen tot een verbetering in en versnelling van de behandeling van Woo-verzoeken.

In mei 2023 verscheen de derde druk van het *Handboek openbaarheid van bestuur* van Eric Daalder. In 2005 verscheen zijn dissertatie *Toegang tot overheidsinformatie*, waarin hij verslag deed van een onderzoek naar de drie vormen van openbaarheid die ook in onderhavige kroniek aan bod komen: politieke openbaarheid, algemene openbaarheid en procedurele openbaarheid. Omdat zijn dissertatie ook voor de praktijk behulpzaam bleek, besloot hij de juridische aspecten van openbaarheid van bestuur opnieuw te beschrijven in de vorm van een handboek. Het *Handboek* bevat een uitputtende beschrijving van de totstandkomingsgeschiedenis van de Wob en de op basis daarvan gevormde rechtspraak. Dit blijft onverminderd relevant omdat in de Woo in belangrijke mate wordt voortgeborduurd op de Wob (E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, Boom juridisch 2023). In december 2023 verscheen de dertiende druk van *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, met daarin voor het eerst ook de Wet open overheid (T.C. Borman & J.C.A. de Poorter (red.), *T&C Awb*, Wolters Kluwer 2023). Van de hand van Cornelis van der Sluis verscheen in februari 2023 een praktijkboek (C.N. van der Sluis, *Praktijkboek Open Overheid. De wet open overheid in de praktijk* (Staats- en bestuursrechtsrecht Praktijk), Wolters Kluwer 2023). In vakliteratuur zijn weer diverse specifiekere onderwerpen onder de loep genomen (E.A. de Vries, ‘De Wob is dood, leve de Woo? De Wet open overheid, artikel 10 EVRM en de bescherming van informatie vrijheid, mediavrijheid en de media als public watchdog’, *Mediaforum Studenteneditie* 2023, p. 8-16; C.N. van der Sluis & D.J. Blok, ‘De Wet open overheid voor de vastgoedpraktijk’, *Vastgoedrecht* 2023, p. 545-556; L. Honée, ‘Is de Wet open overheid minder open dan de Wet openbaarheid van bestuur?’, *NJB* 2023/1559 en O.Y. Ifzaren & R. Molendijk, ‘Openbaar voor allen of voor één?, De drie bijzondere verstrekkingvormen van de Wet open overheid’, *Tijdschrift voor Praktisch bestuursrecht* 2023/02).

Besluiten die voor 1 mei 2022 zijn genomen, worden door de rechter nog aan de Wob getoetst. De in de afgelopen kroniekperiode verschenen rechtspraak van de Afdeling gaat nog over de toepassing van de Wob. De uitspraken blijven relevant, omdat de Woo, als het gaat om passieve openbaarmaking (openbaarmaking op verzoek), op veel onderdelen een voortzetting van de Wob betreft. Bij de bespreking van de diverse uitspraken zullen wij dat zo nodig nader duiden. Bij de rechtbanken komt de rechtspraak over de toepassing van de Woo op gang. Het is te vroeg om op basis daarvan algemene lijnen aan te wijzen.

### ACOI

Het op grond van artikel 7.1, eerste lid, Woo opgerichte Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding (hierna: ACOI) is voortvarend te werk gegaan. De minister van BZK zond op 17 februari 2023 het eerste werkprogramma aan de beide Kamers (*Kamerstukken II 2022/23*, 3280, nr. 58). Sindsdien zijn er de nodige gevraagde en ongevraagde adviezen gepubliceerd en is er bemiddeld naar aanleiding van bij het ACOI ingediende klachten ([www.acoi.nl](http://www.acoi.nl)). Verloopt een bemiddeling succesvol, dan eindigt een dergelijk traject met een zogenoemde ‘eindbrief’. Komen partijen er niet uit, dan brengt het ACOI advies uit (art. 7.3 lid 1 Woo). Het advies dat de meeste aandacht kreeg, betrof een advies aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) over de wijze van afhandeling van de informatieverzoeken die zien op de coronapandemie (*Kamerstukken II 2022/23*, 25295, nr. 2059; *Kamerstukken II 2023/24*, 25295, nr. 2150 en *Kamerstukken II 2023/24*, 32802, nr. 81) en een advies aan de minister van Algemene Zaken over de wijze van afhandeling van een informatieverzoek van Nieuwsuur (*Kamerstukken II 2023/24*, Aanhangsel, 191). De inzet van het ACOI is helder. Er wordt vol de nadruk gelegd op openbaarheid en kritiek op de uitvoerende bestuursorganen wordt bepaald niet geschuwd. In een ingezonden brief in de Volkskrant van 11 januari 2024 spreekt Ineke van Gent, voorzitter van het ACOI, van “een cocktail van onmacht, onkunde en onwil, waardoor de belofte van de Wet open overheid (...) maar moeizaam [wordt] ingelost”. In de hiervoor al besproken Woo-invoeringstoets wordt als punt van aandacht genoemd dat het ACOI voldoende gezag opbouwt bij zowel verzoekers als overheidsorganisaties. “Op dit laatste punt lijkt nog wel wat te winnen, bijvoorbeeld door zich goed te verdiepen in de uitvoeringsproblematiek van overheden en daar rekening mee te houden bij het opstellen van adviezen”, aldus SEO. Een motie waarin het kabinet wordt opgeroepen tot uitgangspunt te nemen dat de adviezen van het ACOI worden opgevolgd, is door de minister van BZK ontraden door erop te wijzen dat adviezen niet bindend zijn (*Kamerstukken II 2022/23*, 32802, nr. 66). Het tweede werkprogramma, voor 2024, is conform artikel 26, derde lid, Kaderwet adviescolleges op de derde dinsdag van september aan de beide Kamers aangeboden (*Kamerstukken II 2023/24*, 32802, nr. 76). Het eerste jaarverslag is ondertussen ook verschenen (*Kamerstukken II 2022/23*, 32802, nr. 72).

### Chatberichten en e-mail

In onze vorige kroniek (*NTB* 2023/79) zijn we uitvoerig ingegaan op de diverse adviezen die aan het kabinet zijn gegeven over het bewaren van chatberichten om te kunnen voldoen aan het bepaalde in de Archiefwet. Op 6 april 2023 werd de kabinetsreactie op deze adviezen aan de Tweede Kamer gezonden (*Kamerstukken II 2022/23*, 32802, nr. 67). Daarin wordt een plan van aanpak, beleidskader, instructie, modelselectie, een pilot en een uitvoerbaarheidstoets aangekondigd. De door het ACOI voorgestelde ‘sleutelfunctie selectiemethodiek’ zal tot uitgangspunt worden genomen. Het houdt in dat alleen chatberichten van bewindslieden,

bestuurders en de ambtelijke top ('sleutelfunctionarissen') bewaard hoeven worden. Overige overheidsmedewerkers ('niet-sleutelfunctionarissen') zouden dan hun chatberichten niet hoeven te bewaren (zie voor het daaropvolgende debat in de Tweede Kamer *Kamerstukken II 2023/23*, 32802, nrs. 70 en 71 en *Kamerstukken II 2023/24*, 32802, nr. 75). In de brief van 6 april 2023 wordt ook aandacht gevraagd voor de duurzame toegankelijkheid van e-mails. Het huidige beleid van de Rijksoverheid voor e-mailarchivering gaat uit van integrale opslag van zakelijke e-mails om informatieverlies te voorkomen. Gelet op de grote hoeveelheid e-mails die het betreft, is de toegankelijkheid daarvan bepaald niet vanzelfsprekend.

De VNG maakte op 26 juli 2023 bekend dat de zogenoemde 'Selectielijst e-mailbewaring gemeenten en intergemeentelijke organen 2024' is vastgesteld (<https://vng.nl/nieuws/selectielijst-e-mailbewaring-vastgesteld>). De selectielijst geldt per 1 januari 2024 en neemt de sleutelfunctie selectiemethodiek, elders 'Capstone-methodiek' genoemd, al tot uitgangspunt. Van leden van het college van B en W (hierna: het college), ambtelijke topfuncties, compliance-officers, de (jeugd)ombudsman, voorzitter en leden en/of directeur van de rekenkamer en de raadgriffier zullen alle e-mailberichten permanent worden bewaard. Dat betekent dat e-mailberichten na 20 jaar worden overgebracht naar de gemeentelijke archiefdienst, waarbij ze, mits daaraan geen beperkingen worden gesteld, openbaar worden en door het publiek mogen worden ingezien. E-mailberichten van overige functionarissen worden na zeven jaar vernietigd.

### Informatiehuishouding

De Woo beoogt de informatiehuishouding op orde te brengen, onder meer door voor te schrijven dat meerjarenplannen moeten worden opgesteld over de wijze waarop digitale overheidsinformatie duurzaam toegankelijk wordt gemaakt (art. 6.2 Woo). Bij brief van 11 december 2023 heeft de staatssecretaris van BZK de meerjarenplannen van het Rijk, de gemeenten, de provincies en de waterschappen aan beide Kamers toegezonden. De vier bestuurslagen werken nauw samen, onder meer om van elkaar te leren. Er zijn drie prioriteiten bepaald: (1) toewerken naar tijdige (wettelijke) afhandeling van Woo-verzoeken; (2) het vinden van oplossingen voor e-mail- en chatberichtenarchivering; en (3) onderzoeken of/hoe kan worden gekomen tot (gebruik van bestaande) gedeelde standaarden (voor bijv. metadata (MDTO), IT-architectuur en informatiemodellen). De meerjarenplannen moeten worden onderscheiden van het 'Actieplan Open Overheid'. Nederland is sinds 2011 lid van het Open Government Partnership (OGP). Het OGP is een mondiaal samenwerkingsverband, gericht op het bevorderen van een open en responsieve overheid door middel van onder andere transparantie, participatie en inclusie. Het lidmaatschap vereist een nationaal Actieplan Open Overheid. Op 31 augustus 2023 zond de minister van BZK het vijfde actieplan van Nederland aan de Tweede Kamer (*Kamerstukken II 2022/23*, 32802, nr. 74). Relevant is tot slot dat de regeringscommissaris Informatiehuishouding werkt aan een

wetsvoorstel voor een Algemene informatiewet. Daarmee wordt beoogd samenhang aan te brengen door de beginselen die onder de bestaande informatiewetten liggen expliciet te maken (*Kamerstukken II 2023/24*, 29362, nr. 340).

### Nieuwe archiefwet

Op 18 november 2021 heeft het demissionaire kabinet het wetsvoorstel Intrekking van de Archiefwet 1995 en vervanging door de Archiefwet 2021 (*Kamerstukken II 2021/22*, 35968, nr. 2) aan de Tweede Kamer aangeboden. In onze kroniek *NTB 2022/75* hebben wij het voorstel op hoofdlijnen uiteengezet. Op 7 juli 2023 verscheen de Nota van Wijziging (*Kamerstukken II 2022/23*, 35968, nr. 8). Het wetsvoorstel bevat een aantal inhoudelijke aanscherpingen van het wetsvoorstel, onder meer naar aanleiding van het rapport van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed en het advies van de ACOI over de archivering van chatberichten, waarover wij in onze vorige kroniek (*NTB 2023/79*) en hierboven al schreven. In relatie tot de Woo is in de eerste plaats relevant dat in de toelichting op de nota van wijziging een nadere duiding wordt gegeven van het begrip 'archiefbescheid' aangezien de definitie hiervan is afgestemd op de definitie van het begrip 'document' in de Woo. Er is sprake van een archiefbescheid als de in het document vastgelegde gegevens verband houden met de publieke taak van het overheidsorgaan. Privéberichten vallen daar niet onder, net zomin als nieuwbrieven, boeken, reclamefolders of spamberichten. Ook partijpolitieke berichten, gerelateerd aan partijpolitieke activiteiten, vallen er niet onder. Kladaanteekeningen of een notitie van een ambtenaar die niet buiten het persoonlijk domein komt en die dus met niemand zijn gedeeld, zijn evenmin archiefbescheiden. In de tweede plaats is relevant dat wordt voorgesteld dat in een selectiebesluit voor bepaalde categorieën tijdelijk te bewaren documenten kan worden bepaald dat zij op elk moment kunnen worden vernietigd. In selectiebesluiten wordt vastgesteld welke documenten gedurende welke termijn moeten worden bewaard. Alle documenten moeten onder de reikwijdte van een selectiebesluit worden gebracht. De voorgestelde wijziging maakt het mogelijk dat documenten die "aan de uitvoering van de publieke taak van het overheidsorgaan geen wezenlijke bijdrage leveren" op elk moment door medewerkers kunnen worden vernietigd, zonder dat daarvoor een verklaring moet worden opgemaakt, zoals de huidige Archiefwet vereist. Het kan dan volgens de Nota van Wijziging bijvoorbeeld gaan om chatberichten van niet-sleutelfiguren, niet-inhoudelijke correspondentie met betrekking tot vergaderingen, testdata bij softwareontwikkeling en wellicht bepaalde concepten. De staatssecretaris van OCW waarschuwt dat bij die laatste categorie grote voorzichtigheid is geboden en dat het niet mogelijk is generieke uitspraken te doen over welke concepten hoelang bewaard moeten worden, of over welke concepten door medewerkers zelf kunnen worden vernietigd. Voorafgaand aan de implementatie van de nieuwe Archiefwet zal daarom door het Nationaal Archief een onderzoek worden uitgevoerd om te kijken of er generiek en objectiveerbaar onderscheid kan worden gemaakt tussen verschillende categorieën concepten. Zie

over de omgang met concepten onder de Woo door ministers nog *Kamerstukken II 2023/24*, 32802, nr. 81 en *Kamerstukken II 2023/24*, Aanhangsel, 1005.

### **EVRM**

De Afdeling heeft in een uitspraak van 25 oktober 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:2883) overwogen dat artikel 10 van het EVRM niet vereist dat alle informatie wordt verstrekt of openbaar wordt gemaakt en dat het de mogelijkheid biedt bij wet beperkingen te verbinden aan het verstrekken dan wel openbaar maken van gegevens en documenten. Met de weigeringsgronden in de Wob is inmenging in het in artikel 10, eerste lid, van het EVRM gewaarborgde recht om inlichtingen van de overheid te ontvangen bij wet voorzien. In het algemeen mag er volgens de Afdeling van worden uitgegaan dat de wetgever bij het formuleren van de weigeringsgronden in de artikelen 10 en 11 van de Wob heeft voorzien in beperkingen die noodzakelijk zijn in een democratische samenleving met het oog op de in artikel 10, tweede lid, van het EVRM genoemde belangen. De weigeringsgronden van de Wob strekken ter bescherming van een of meer van deze belangen. Dit uitgangspunt staat er evenwel niet aan in de weg dat een verzoeker aangeeft dat en waarom in zijn concrete situatie aan dit uitgangspunt niet kan worden vastgehouden. Het ligt dan op de weg van de verzoeker om 'zeer bijzondere omstandigheden' te stellen en aannemelijk te maken dat die zouden meebrengen dat de verzoeker, ondanks de toepassing van de Wob, in de uitoefening van het specifieke recht om op grond van artikel 10, eerste lid, van het EVRM inlichtingen te ontvangen, wordt belemmerd zonder dat dit op grond van artikel 10, tweede lid, van het EVRM is gerechtvaardigd. Sindsdien is dit vaste rechtspraak. Tot op heden heeft zich geen geval voorgedaan waarin de Afdeling vanwege zeer bijzondere omstandigheden een schending van artikel 10 EVRM heeft aangenomen, ook niet in ABRvS 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1046, AB 2023/138, m.nt. P.J. Stolk, *JBP 2023/74*, m.nt. A.W. Hins. Het valt op dat de Afdeling in de uitspraak de vraag in het midden laat of de verzoeker wel een beroep kan doen op artikel 10 EVRM. Uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat het door artikel 10, eerste lid, EVRM gewaarborgde recht van de overheid inlichtingen te ontvangen slechts toekomt aan journalisten, *social watchdogs* en *public interest groups* (zie hierover ABRvS 15 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:498). De hoedanigheid van verzoeker blijft in de uitspraak van 15 maart 2023 in het midden.

### **Open data en hergebruik**

Op 20 juni 2019 is de Richtlijn inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie (Richtlijn (EU) 2019/1024) vastgesteld. Deze richtlijn is een herschikking van de Richtlijn 2003/98/EG, die al was gewijzigd bij Richtlijn 2013/37/EU. In onze kronieken *NTB 2020/55* en *NTB 2023/79* hebben we toegelicht wat met de richtlijn wordt beoogd en maakten we melding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State naar aanleiding van het wetsvoorstel dat is opgesteld om de richtlijn te implementeren (*Kamerstukken II 2022/23*, 36382, nr. 4). De implementatietermijn verstreek

op 17 juli 2021. De Europese Commissie heeft Nederland voor het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ EU) gedaagd vanwege het niet-tijdig implementeren van de richtlijn ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_23\\_706](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_706)). Ook België, Bulgarije en Letland hebben de deadline voor het omzetten van de richtlijn niet gehaald. Op 28 juni 2023 is het wetsvoorstel Wijziging van de Wet hergebruik van overheidsinformatie en enkele andere wetten in verband met de implementatie van Richtlijn nr. 2019/1024/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie (Wet implementatie Open data richtlijn) naar de Tweede Kamer gezonden (*Kamerstukken II 2022/23*, 36382, nr. 2). Het wetsvoorstel voorziet in een forse wijziging van de Wet hergebruik van overheidsinformatie (hierna: Who). Hergebruik in de context van de Who is het gebruik van reeds openbare gegevens die zich (meestal) bij een overheidsorganisatie bevinden, voor een ander doel dan waarvoor de gegevens oorspronkelijk zijn geproduceerd of verzameld. Deze openbare overheidsinformatie kan waarde hebben voor partijen buiten de overheid. Op basis van overheidsinformatie kunnen nieuwe producten en diensten met uiteenlopende doeleinden worden ontwikkeld. Het doel van hergebruik is dan ook om digitale innovatie te stimuleren, in zowel de publieke sector als in de digitale economie. Het wetsvoorstel bevat een uitbreiding van de hergebruikverplichtingen die thans al voor overheidsorganisaties gelden. Kort gezegd is dit voorstel een uitbreiding van die verplichtingen. Bepaalde soorten gegevens worden nog toegankelijker gemaakt. Ook vindt een uitbreiding plaats van typen organisaties die onder de hergebruikregels vallen. Er worden hogere en nadere eisen gesteld aan de manier waarop gegevens beschikbaar moeten worden gesteld, waaronder verdere beperkingen aan mogelijkheden om financiële compensatie te vragen voor het aanbieden van gegevens en verdere beperking van de mogelijkheden om gegevens aan te bieden door middel van een exclusieve overeenkomst met een partij. Daarnaast worden overheidsorganisaties ook opgeroepen om actief openheidsbeleid te voeren en zich in het algemeen in te spannen om gegevens zoveel mogelijk actief voor hergebruik aan te bieden.

### **Eurowob**

Op grond van Verordening (EG) nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (hierna: de Eurowob) kan eenieder een verzoek indienen om openbaarmaking van onder de instellingen van de Europese Unie berustende documenten. De Eurowob vertoont grote gelijkenissen met 'onze' Woo. De Europese Commissie brengt jaarlijks een jaarverslag uit over de toepassing van de Eurowob. Het ministerie van BZ heeft hierover een nieuwsbericht uitgebracht (<https://ecer.minbuza.nl/-/jaarverslag-van-de-europese-commissie-over-de-toepassing-van-de-eurowob-in-2022?redirect=%2F>).

## 2. Algemene bepalingen

### *Bestuurlijke aangelegenheid/Publieke informatie*

Het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid' is ruim. Het ziet op het openbaar bestuur in al zijn facetten, dat wil zeggen zowel het externe optreden als de interne organisatie. Conceptamendementen die door raadsleden ter juridische toetsing in het kader van ambtelijke bijstand via de griffie zijn doorgestuurd naar ambtenaren, kunnen daarom worden aangemerkt als een bestuurlijke aangelegenheid. Ze zijn opgesteld in voorbereiding op en ten behoeve van besluitvorming (ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:556, *Gst.* 2023/100, m.nt. J. Korzelijs). Een verzoek om informatie moet wel betrekking hebben op een concreet onderwerp. Dat is in de regel altijd wel het geval, maar heel soms ook niet. Als een verzoek ziet op een onbegrensd aantal onderwerpen en het bestuursorgaan voldoende behulpzaam is geweest bij het preciseren van een verzoek (art. 3 lid 4 Wob en art. 4.1 lid 5 Woo), dan kan het buiten behandeling worden gesteld, omdat het geen betrekking heeft op een bestuurlijke aangelegenheid (ABRvS 12 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1451, *AB* 2023/144, m.nt. P.J. Stolk). Een verzoek om openbaarmaking van alle documenten over Shell en de aan Shell gerelateerde ondernemingen is volgens de rechtbank Midden-Nederland onvoldoende concreet om als bestuurlijke aangelegenheid te kunnen worden aangemerkt (Rb. Midden-Nederland 17 mei 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:2278). De bestuursorganen waren naar het oordeel van de rechtbank echter onvoldoende behulpzaam geweest bij het preciseren van het verzoek, zodat zij het (nog) niet buiten behandeling hadden mogen stellen. Onderzoeksgegevens die bij de uitvoering van een wetenschappelijke taak van een bestuursorgaan louter met een wetenschappelijk oogmerk tot stand zijn gekomen en geen betrekking hebben op de bestuursvoering van het bestuur, betreffen geen bestuurlijke aangelegenheid. In ABRvS 8 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4146, waarin werd gevraagd om alle beschikbare documenten over een broncode van een door de Faculteit Tandheelkunde van de Universiteit van Amsterdam gebruikt softwareprogramma voor het opslaan en raadplegen van patiëntgegevens, wordt deze vaste rechtspraak nog eens bevestigd. Met de Woo is afscheid genomen van het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid' en wordt in de plaats daarvan het begrip 'publieke informatie' geïntroduceerd. Een inhoudelijk verschil is daarmee niet beoogd (art. 4.1 lid 1 en 4 Woo en de hiervoor genoemde uitspraak van Rb. Midden-Nederland).

### *Bestuursorgaan*

Op grond van artikel 1a, eerste lid, onder d, Wob en artikel 1, onder c, Besluit bestuursorganen WNo en Wob (hierna: BbWW) was de Wob niet van toepassing op De Nederlandse Bank N.V. (hierna: DNB), voor zover belast met werkzaamheden die voortvloeien dan wel verband houden met, kort gezegd, haar toezichtstaken. DNB was gevraagd om met toepassing van de Wob informatie te verstrekken over de adviseurs die DNB in 2014 had ingeschakeld voor de zogenoemde Asset Quality Review (hierna: AQR), die is

uitgevoerd ten behoeve van de overgang naar het gemeenschappelijke banktoezicht door de Europese Centrale Bank (hierna: ECB). De verzoeker, BAIS Legal B.V. (hierna: BAIS), wilde graag dat DNB alle informatie openbaar zou maken over de selectie en aanstelling van de adviseurs, evenals informatie over de operationele uitvoering door de adviseurs. De Afdeling oordeelde dat de informatie waarvan BAIS om openbaarmaking heeft verzocht, aangemerkt moet worden als informatie over de werkzaamheden die voortvloeien uit dan wel verband houden met de toezichthoudende taken en bevoegdheden van DNB. Dat betekent dat DNB in dit geval onder de in de Wob opgenomen uitzondering valt en dat de Wob in dit geval niet van toepassing was (ABRvS 6 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3378, *AB* 2023/266, m.nt. P.J. Stolk). Na de inwerkingtreding van de Woo en op grond van het daarin opgenomen specifieke overgangsrecht geldt het BbWW voor DNB (en AFM) nog tot 1 mei 2025. Daarna vallen zij in beginsel volledig onder de Woo met dien verstande dat in de bijlage bij (art. 8.8 van) de Woo de wetten waarop zij toezicht houden zijn opgenomen, zodat een aanzienlijk deel van onder de DNB en AFM berustende informatie ook buiten het bereik van de Woo zal vallen.

### *Bijzondere regelingen*

Uit artikel 2, eerste lid, Wob volgt dat de Wob moet wijken indien sprake is van een bijzondere, in een formele wet neergelegde openbaarmakingsregeling. De vraag of daarvan sprake is, moest onder de Wob vaak uit rechtspraak blijken. Onder de Woo is dat veranderd. Op grond van artikel 8.8 Woo is bij de Woo een bijlage gevoegd waarin de bijzondere openbaarmakingsregelingen zijn opgesomd. Op de in de bijlage genoemde bepalingen is het openbaarmakingsregime van de Woo niet van toepassing. De artikelen 3, derde lid en 7 van de Wet politiegegevens bevatten zo'n bijzondere openbaarmakingsregeling (ABRvS 24 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:220). Ook de titels 2 tot en met 3b van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens bevatten een bijzondere openbaarmakingsregeling voor (o.m.) justitiële en strafvorderlijke gegevens. Over de reikwijdte hiervan heeft de rechtbank Amsterdam op 26 september 2023 uitspraak gedaan (ECLI:NL:RBAMS:2023:5955).

Artikel 2, eerste lid, Wob en artikel 8.8 Woo regelen alleen de verhouding tussen bijzondere nationale openbaarmakingsregelingen en de Wob. Bijzondere openbaarheidsregelingen kunnen ook zijn neergelegd in voor Nederland geldende internationale voorschriften en verdragen. Ook dan moet de Wob/Woo wijken op grond van het uitgangspunt dat internationaal recht prevaleert boven nationaal recht. Hierover gaat ABRvS 29 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1814, *AB* 2022/354, m.nt. L.F.D. Honée & A. Drahmman, waarin de Afdeling prejudiciële vragen heeft gesteld aan het HvJ EU over de uitleg van artikel 15 van de Verordening Voorvallen (Vo. 376/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 inzake het melden, onderzoeken en opvolgen van voorvallen in de burgerluchtvaart en tot wijziging van Vo. 996/2010 van het Europees Parlement en de Raad en tot

intrekking van Richtlijn 2003/42/EG van het Europees Parlement en de Raad en Vo. 1321/2007 en Vo. 1330/2007 van de Commissie), waarin onder meer is bepaald dat de lidstaten overeenkomstig hun nationale recht de nodige maatregelen moeten nemen om een passende vertrouwelijkheid te waarborgen van de bijzonderheden over voorvallen in de burgerluchtvaart. Onder verwijzing naar deze bepaling en naar artikel 7.2 Wet Luchtvaart had de minister van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV) een verzoek van RTL Nieuws om informatie over voorvallen in het luchtruim van Oekraïne in 2014 afgewezen. Artikel 7.2 Wet luchtvaart bepaalt kort gezegd dat gegevens over een melding niet-openbaar zijn. Volgens de minister is sprake van een bijzondere aan de Wob derogerende bepaling. De Afdeling vroeg zich echter af of artikel 7.2 Wet Luchtvaart niet buiten toepassing moet worden gelaten, omdat artikel 15 van de Verordening Voorvallen een beperktere reikwijdte heeft. Artikel 15 spreekt over “bijzonderheden over voorvallen”, terwijl artikel 7.2 Wet Luchtvaart ziet op alle gegevens uit een melding. Op 18 januari 2024 heeft het HvJ EU de vragen beantwoord (zaak C-451/22). Naar het oordeel van het HvJ EU vormt de vertrouwelijkheid van informatie over incidenten en voorvallen een centraal onderdeel van het stelsel van toezicht en controle dat de Europese Unie heeft ingevoerd om de luchtvaartveiligheid te verbeteren. Daarbij geldt volgens het HvJ EU een strikte vertrouwelijkheid voor alle informatie die de nationale autoriteiten daarvoor verzamelen of opstellen. Dit brengt mee dat het niet toegestaan is om dit soort informatie beschikbaar te stellen of te gebruiken voor welk ander doel dan ook. De Afdeling moet nog einduitspraak doen, maar het lijkt erop dat artikel 7.2 Wet Luchtvaart niet buiten toepassing zal hoeven te worden gelaten.

De Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (hierna: Wiv 2017) bevat een bijzondere, aan de Woo derogerende regeling over de verstrekking van onder de diensten (AIVD en MIVD) berustende informatie. Op grond van de Wiv 2017 kan om verstrekking van onder de diensten berustende informatie worden verzocht. Er wordt onderscheid gemaakt tussen actuele en niet-actuele gegevens. Actuele gegevens worden hoe dan ook niet verstrekt. Niet-actuele gegevens worden niet verstrekt indien daarmee inzage zou worden gegeven in bronnen, actuele werkwijzen of persoonsgegevens van derden. Uitgangspunt is dat elk risico voor de nationale veiligheid dat niet alleen hypothetisch is, moet worden vermeden. Een afwijzing moet een op de aanvraag afgestemde, deugdelijke motivering bevatten (ABRvS 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1027). Er kunnen niet meer gegevens worden verstrekt dan op grond van de Wiv 2017 is toegestaan. Er is geen ruimte om in bepaalde gevallen een uitzondering te maken (ABRvS 20 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4782).

### 3. Openbaarmaking uit eigen beweging

De verplichting voor bestuursorganen om zeventien categorieën informatie uit eigen beweging (actief) openbaar te maken (art. 3.3 lid 1 en 2 Woo), is nog niet in werking

getreden (art. 10.3 lid 2 Woo). De digitale infrastructuur waarop alle bestuursorganen de verplicht openbaar te maken documenten moeten publiceren (art. 3.3b Woo), is ondertussen operationeel in de vorm van een verwijzindex, te weten de ‘Woo-index’ (*Kamerstukken II 2022/23*, 32802, nr. 73). Aan de zoekfunctie wordt nog gewerkt. De voorbereiding van de inwerkingtreding van artikel 3.3, eerste en tweede lid, Woo vordert gestaag. Per informatiecategorie wordt uitgewerkt wat er minimaal openbaar gemaakt moet worden en op welke wijze. Vervolgens wordt gedurende een aantal maanden in de praktijk ervaring opgedaan met de actieve openbaarmaking volgens deze uitwerking, waarbij duidelijk wordt wat de haalbaarheid en de impact voor de organisatie is. Aan het eind van de praktijkfase wordt dan op basis van de praktijkervaringen het koninklijk besluit opgesteld waarin de datum van verplichtstelling wordt vastgesteld, zo is de bedoeling. Drie informatiecategorieën worden reeds actief openbaar gemaakt (wetten en algemeen verbindende voorschriften, overige besluiten van algemene strekking en vergaderstukken van de Staten-Generaal). Zes categorieën zijn in de fase ‘ervaring opdoen’ (organisatie en werkwijze, bereikbaarheidsgegevens, vergaderstukken decentrale overheden, agenda’s en besluitenlijsten bestuurscolleges, convenanten, Woo-verzoeken en -besluiten). Van vijf categorieën is de uitwerking in concept gereed en voorgelegd aan bestuursorganen in een informele consultatieronde (ontwerpen van wet- en regelgeving met adviesaanvraag, bij vertegenwoordigende organen ingekomen stukken, adviezen, onderzoeksrapporten en klachtoordelen). Van de laatste drie categorieën is de uitwerking gestart (jaarplannen en jaarverslagen, subsidieverplichtingen en beschikkingen; *Kamerstukken II 2023/24*, 33328, AI).

In de voorliggende kroniekperiode is een beperkt aantal belangwekkende uitspraken verschenen over de actieve openbaarmaking van informatie. Wij bespreken deze hieronder.

In een uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) van 21 november 2023 stond de vraag centraal of de Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) een marktverkenning actief openbaar kon maken op grond van artikel 12w, eerste lid, Instellingswet ACM. ACM had een onderzoek laten uitvoeren naar de markt voor informatiesystemen en gegevensuitwisseling in de ziekenhuiszorg. Een van de aanbieders verzette zich tegen openbaarmaking. Het CBb oordeelde dat openbaarmaking nuttig en nodig is, omdat op deze manier marktorganisaties, beleidsmakers en andere belanghebbenden en geïnteresseerden worden voorgelicht. Ook kan ACM na openbaarmaking met onder andere marktpartijen het gesprek aangaan over de resultaten. Deze belangen wegen volgens het CBb zwaarder dan de belangen van appellant, die zijn gelegen in het voorkomen van reputatieschade. Het CBb is verder van oordeel dat niet is gebleken dat de marktverkenning een onvolledig en daardoor vertekend beeld geeft van de markt dan wel de positie van appellant daarin. Wel is het CBb ten aanzien van vier specifieke punten van oordeel dat de marktverkenning moet worden

aangevuld met de reactie van appellant. Het Cbb voorziet zelf in de zaak door een openbaarmakingsbesluit te nemen overeenkomstig het aanvankelijke besluit met toevoeging van de reactie van appellant op de bedoelde punten (Cbb 21 november 2023, ECLI:NL:CBB:2023:637). Wij signaleren verder Cbb 22 december 2023, ECLI:NL:CBB:2023:745, waarin de voorzieningenrechter van het Cbb oordeelde dat ACM redelijkerwijs heeft kunnen besluiten tot publicatie van een voorschriftenbesluit waarmee aan reeds verleende vergunningen aanvullende voorschriften werden verbonden voor een energieleverancier. De door de energieleverancier gestelde reputatieschade weegt niet op tegen het belang van het publiek te weten aan wie ACM een vergunning verstrekt en onder welke voorwaarden. De omstandigheid dat onder de Wet financieel toezicht een ander publicatieregime geldt, waarbij besluiten pas worden gepubliceerd nadat zij onherroepelijk zijn geworden, maakt niet dat ACM bij de publicatie van het voorschriftenbesluit, waarvoor het publicatieregime van (art. 12w van) de Instellingswet ACM geldt, tot een andere afweging had moeten komen (Cbb 22 december 2023, ECLI:NL:CBB:2023:745).

Voor de recente ontwikkelingen rondom de publicatie en openbaarmaking van informatie op het terrein van het financieel toezicht verwijzen wij naar A.J. Boorsma, M. Koppenol & W.J. Poot, 'Kroniek Toezicht en Handhaving', *Tijdschrift voor Financieel Recht* 2023, nr. 12.

Tot slot wijzen wij op een zaak bij de rechtbank Noord-Nederland waarin de vraag centraal stond of een persbericht naar aanleiding van een opgelegde last onder dwangsom moest worden aangemerkt als een openbaarmakingsbesluit. De overtreder, een exploitant die zich onder meer bezighoudt met ijzerverwerking, stelde dat hij onevenredig was benadeeld door het persbericht. De rechtbank oordeelde dat er geen sprake is van een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Daarvoor achtte zij relevant dat het persbericht in algemene bewoordingen is opgesteld. Het vermeldt dat eiser het shredderen stillet totdat een goede afzuiginstallatie op de juiste plek staat en dat de provincie opdracht geeft voor een nader onderzoek naar de oorzaak van de mogelijk verhoogde concentraties cadmium. Het persbericht vermeldt niet dat er sprake is van een overtreding en er wordt ook geen handhavingsbesluit opgelegd of melding gemaakt dat die gaat worden opgelegd. Nu het persbericht geen informatie geeft over documenten maar over feitelijk handelen, namelijk over de stillegging door het bedrijf en de onderzoeken die gaan plaatsvinden, is geen sprake van een openbaarmakingsbesluit als bedoeld in (art. 8 van) de Wob (Rb. Noord-Nederland 10 februari 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:485; vgl. ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1779; zie over deze uitspraak ook M.L. Batting, C. de Rond & K. Winterink, 'Handhaving van het bestuursrecht', *NTB* 2023/319).

#### 4. Openbaarmaking op verzoek

##### *Instelling, dienst of bedrijf*

Behalve tot een bestuursorgaan kan een verzoek om informatie ook worden gericht aan een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf (art. 3 lid 1 Wob en art. 4.1 lid 1 Woo). In onze vorige kroniek (*NTB* 2023/79) maakten we melding van een nog lopende zaak waarin de minister van VWS in beroep was gekomen tegen een uitspraak, omdat de rechtbank volgens de minister ten onrechte had geoordeeld dat laboratoria waar in opdracht van de Staat monsters op COVID-19 werden geanalyseerd onder zijn verantwoordelijkheid werkzaam waren. De voorzieningenrechter had de minister opgedragen hangende hoger beroep ervoor te zorgen dat de laboratoria de gevraagde gegevens zouden bewaren totdat in hoger beroep uitspraak was gedaan (vzr. ABRvS 6 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2584, AB 2022/303, m.nt. P.J. Stolk en vzr. ABRvS 15 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3282, AB 2022/359, m.nt. P.J. Stolk). De uitspraak is er inmiddels (ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:922). De Afdeling stelt in de uitspraak haar vaste rechtspraak voorop, waaruit volgt dat het voor de beoordeling of een instelling, dienst of bedrijf die zelf geen bestuursorgaan is, werkzaam is onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, bepalend is in welke mate het bestuursorgaan opdrachten of aanwijzingen kan geven aan de instelling, de dienst of het bedrijf en/of in hoeverre de instelling, dienst of het bedrijf zich dient te richten naar de opdrachten of aanwijzingen van het bestuursorgaan. Dat kan volgens de Afdeling worden afgeleid uit bijvoorbeeld de statuten van de instelling, dienst of het bedrijf of een door het bestuursorgaan en de instelling, dienst of het bedrijf gesloten overeenkomst. Volgens de Afdeling geeft de inwerkingtreding van de Woo geen aanleiding deze rechtspraak te veranderen, omdat artikel 4.1 Woo nagenoeg gelijkkluidend is aan artikel 3, eerste lid, Wob en de wetgever geen inhoudelijke wijziging heeft beoogd. De werkzaamheden werden door de laboratoria uitgevoerd op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst. Volgens de Afdeling geeft geen van de artikelen uit deze overeenkomst een bevoegdheid aan de minister om de drie laboratoria opdrachten of aanwijzingen te geven en/of een indicatie dat deze drie laboratoria zich dienen te richten naar de opdrachten of aanwijzingen van de minister, anders dan in een gebruikelijke privaatrechtelijke opdrachtgever-opdrachtnemer verhouding. Ook heeft de Afdeling verder geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de drie laboratoria onder verantwoordelijkheid van de minister werkzaam zijn. Anders dan de rechtbank, komt de Afdeling daarom tot de conclusie dat de laboratoria geen instellingen, diensten of bedrijven zijn die onder verantwoordelijkheid van de minister werkzaam zijn.

EBN B.V. is evenmin een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. EBN is de vennootschap bedoeld in afdeling 5.2 Mijnbouwwet, waarin deelneming in opsporing en winning van koolwaterstoffen of aardwarmte en andere wettelijke taken en

activiteiten van de vennootschap als bedoeld in artikel 82, eerste lid, Mijnbouwwet zijn geregeld. EBN investeert in het opsporen, winnen en opslaan van aardgas en aardolie. Dit doet zij door samenwerkingsverbanden aan te gaan met olie- en gasmaatschappijen, waarbij die bedrijven verantwoordelijk zijn voor de dagelijkse werkzaamheden. De verhouding tussen EBN en de minister van EZK is in de statuten van EBN vastgelegd. EBN is een privaatrechtelijke rechtspersoon, te weten een besloten vennootschap. De aandelen van EBN zijn in handen van de Staat. EBN wordt bestuurd door een eigen directie en Raad van Commissarissen. EBN wordt niet gefinancierd uit algemene middelen. Zij keert haar winst in de vorm van dividend uit aan haar enig aandeelhouder, de Staat. Het aandeelhouderschap van de Staat in EBN is niet voldoende om aan te nemen dat EBN werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de minister. Ook uit de statuten van EBN kan dat niet worden afgeleid. Zij bevatten geen bepalingen waaruit volgt dat de minister concrete opdrachten en aanwijzingen kan geven die EBN moet opvolgen. Er is ook niet gebleken dat EBN zich moet richten naar opdrachten en aanwijzingen van de minister. De minister kan EBN weliswaar een aanwijzing geven op grond van artikel 85 Mijnbouwwet, maar die is beperkt tot een specifieke en uitzonderlijke situatie. De Afdeling wijst daarvoor op de memorie van toelichting, waarin staat dat de aanwijzingsbevoegdheid bedoeld is voor de situatie dat EBN de publieke taken niet naar behoren uitvoert of door eventuele andere activiteiten in gevaar brengt en dat directe bemoeienis van de Staat met operationele opsporings- en winningsactiviteiten niet wordt nagestreefd en onwenselijk zou zijn. De aanwijzingsbevoegdheid van de minister is daarom niet voldoende om aan te nemen dat EBN werkzaam is onder zijn verantwoordelijkheid, aldus de Afdeling.

### Documenten

In relatief veel zaken waarover de Afdeling zich moet buigen, komt de vraag aan de orde of wel alle documenten in de besluitvorming zijn betrokken. Van het bestuursorgaan wordt het nodige verwacht om zo nodig aan te tonen dat dit het geval is. In de rechterlijke procedure moet gedetailleerd kunnen worden toegelicht op welke wijze naar de documenten is gezocht (ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:594; ABRvS 22 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:702 en ABRvS 7 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:480). De Afdeling aarzelt niet van bestuursorganen te verlangen nogmaals een zoekslag te verrichten als blijkt dat die niet volledig is geweest (ABRvS 17 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:688; ABRvS 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1027 en ABRvS 10 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1820 en ECLI:NL:RVS:2023:1837, *BR* 2023/53, m.nt. R.J.G. Bäcker, V.M.S. Verschoor & R.B. Pol). In ABRvS 12 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023 en ECLI:NL:RVS:2023:2689, *AB* 2023/233, m.nt. H.S. ten Cate werd opnieuw (zie ook ABRvS 20 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2023:2477) uitvoerig ingegaan op de door de minister van VWS uitgevoerde zoekslag naar sms- en WhatsAppberichten over financiële moeilijkheden bij TSN Thuiszorg, nadat de Afdeling in een uitspraak van

20 maart 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:899) had geoordeeld dat sms- en WhatsAppberichten documenten zijn in de zin van de Wob. De Afdeling oordeelde dat de minister zich bij het zoeken in dit geval kon beperken tot de groep ambtenaren die direct bij het onderwerp betrokken waren. Ook is er volgens de Afdeling in het algemeen geen verplichting om bij externen navraag te doen naar sms- en WhatsAppberichten waarvan niet duidelijk is of deze bestaan. Het is weliswaar niet vereist dat in detail kenbaar wordt gemaakt welk bericht, van welke datum en welk tijdstip ontbreekt, maar er had in dit geval door de verzoeker meer concreet kenbaar kunnen worden gemaakt welke derden over welke sms- en WhatsAppberichten hadden moeten beschikken.

Pas als het bestuursorgaan aan zijn onderzoeksplicht heeft voldaan, verschuift de bewijslast dat er toch (meer) documenten zijn naar de verzoeker. Volgens vaste rechtspraak is het, wanneer een bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat een bepaald document niet of niet meer onder hem berust en een dergelijke mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt, in beginsel aan de verzoeker om aannemelijk te maken dat, in tegenstelling tot de uitkomsten van het onderzoek door het bestuursorgaan, een bepaald document toch onder dat bestuursorgaan berust. In de meeste gevallen slaagt de verzoeker er niet in om aan de op hem berustende bewijslast te voldoen (ABRvS 22 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:709; ABRvS 10 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1820; ABRvS 23 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3231; ABRvS 15 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4266; ABRvS 27 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4850 en ABRvS 7 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:470). Een enkele keer lukt het wel. In ABRvS 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4525 was de verzoeker erin geslaagd aannemelijk te maken dat er machtigingen van de officier van justitie hadden moeten zijn. Die berustten niet of niet meer onder de korpschef van de politie. Hij had, naar het oordeel van de Afdeling, echter niet al het redelijkerwijs mogelijke gedaan om de machtigen te achterhalen. Dat moest hij van de Afdeling alsnog doen (*AB* 2024/30, m.nt. P.J. Stolk).

De Woo bepaalt dat het bestuursorgaan het behoud waarborgt van de documenten waarop een door hem ontvangen verzoek betrekking heeft (art. 4.1a Woo) en dat als het verzoek betrekking heeft op informatie die op grond van enig wettelijk voorschrift bij het bestuursorgaan had behoren te berusten, het bestuursorgaan de gevraagde informatie vordert van degene die over de informatie beschikt (art. 4.2 lid 2 Woo). Wij verwachten daarom dat de hiervoor samengevatte rechtspraak over de 'bewijslastverdeling' in het geval een verzoeker stelt dat meer documenten in de besluitvorming hadden moeten worden betrokken ook onder de Woo relevant blijft.

### Doorzendplicht

Net als de Wob bevat de Woo (art. 4.2 lid 1) een doorzendplicht. Voor zover het verzoek betrekking heeft op informatie die berust bij een ander bestuursorgaan dan dat



waarbij het verzoek is ingediend, wordt de verzoeker zo nodig naar dat bestuursorgaan verwezen. Een verzoek hoeft niet te worden doorgezonden als het onaannemelijk is dat een ander bestuursorgaan over onder de reikwijdte van het verzoek vallende documenten beschikt (ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:922 en ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2060).

#### **Overleg/beslistermijn/beroep niet-tijdig**

De Woo schrijft voor dat in beginsel uiterlijk binnen vier weken op een informatieverzoek moet worden beslist. De beslistermijn kan hooguit met twee weken worden verdaagd (art. 4.4 lid 1 en 2 Woo). In het geval van omvangrijke verzoeken waarop redelijkerwijs niet binnen deze termijn kan worden beslist, bepaalt artikel 4.2a Woo dat tussen het bestuursorgaan en de verzoeker afspraken moeten worden gemaakt over de prioritering van de afhandeling van het verzoek. In de praktijk worden die afspraken lang niet altijd gemaakt én wordt de beslistermijn overschreden. Het Instituut Maatschappelijke Innovatie en de Open State Foundation wijzen hier nog eens op in hun rapport *Matglas* (2023) en *Blaadjes op het spoor* (2024), waarin zij verslag hebben gedaan van hun onderzoek naar de invoering en uitvoering van de Woo en waarin zij onder meer de doorlooptijden bij de ministeries hebben onderzocht (<https://openstate.eu>). Door het uitblijven van tijdige besluiten wordt regelmatig bij de rechtbank een beroep 'niet-tijdig' ingesteld. De bestuursrechter wordt in dat geval gevraagd een termijn te bepalen waarbinnen alsnog op het verzoek moet worden beslist. De ministeries zenden driemaandelijks een overzicht aan de Tweede Kamer van hierop betrekking hebbende rechterlijke uitspraken. In het overzicht wordt tevens vermeld of ondertussen op het verzoek is beslist (*Kamerstukken II 2022/23*, 31490, nr. 328 en *Kamerstukken II 2022/23*, 32802, nrs. 66, 73, 78 en 82).

Als de rechtbank het beroep gegrond verklaart vanwege niet-tijdig beslissen, kan niet zonder meer met toepassing van artikel 8:55d, eerste lid, Awb worden bepaald dat binnen twee weken alsnog een besluit moet worden genomen. Als de omvang van het verzoek hiertoe aanleiding geeft, moet de bestuursrechter op grond van artikel 8.4 Woo de termijn bepalen waarbinnen het bestuursorgaan alsnog een besluit bekendmaakt. De bestuursrechter moet in dat geval een verantwoorde keuze maken in het dilemma tussen snelheid en zorgvuldigheid. De rechter moet een nadere termijn stellen die niet onnodig lang, maar ook niet onrealistisch kort is (ABRvS 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2348). De bestuursrechter zal daarom niet snel kunnen afzien van een zitting (art. 8:55b lid 1 jo. 8:54 Awb). Het vergt van bestuursorganen dat zij de bestuursrechter goed voorlichten over de stand van zaken in het besluitvormingsproces, de inspanningen die tot dan toe zijn verricht en de verwachte tijd die nog met de afhandeling van het verzoek gemoeid zal zijn. Op die manier stellen zij de bestuursrechter in de gelegenheid een redelijke termijn te bepalen. ABRvS 22 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3583, *M en R* 2023/107, m.nt. B. Arentz bevat een aardig voorbeeld van hoe het in

de praktijk gaat. Rechtbank Noord-Holland had een beroep niet-tijdig van de Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. (hierna: Mob) gegrond verklaard en het college van GS van Noord-Holland opgedragen binnen twee weken alsnog te beslissen. GS stelden hiertegen beroep in. Door een misverstand waren zij niet ter zitting bij de rechtbank verschenen. De Afdeling verklaart het hoger beroep gegrond. Volgens de Afdeling was de omvang van het verzoek nog te weinig gepreciseerd en het aantal documenten dat daaronder viel te groot. Het college en Mob hadden weliswaar voor de aangevallen uitspraak al enkele pogingen gedaan om met elkaar te overleggen over de manier waarop het Woorzoek behandeld zou kunnen worden, maar die pogingen zijn naar het oordeel van de Afdeling van beide kanten te gering geweest om tot een werkbaar resultaat te leiden. Op het moment van de uitspraak van de rechtbank was daarom nog geen zicht op een effectieve werkwijze van de behandeling van het verzoek en was de omvang van het verzoek nog te onbepaald. Mob had ook ter zitting onderkend dat een termijn van twee weken voor het college te kort was om een besluit te kunnen nemen. De Afdeling stelde uiteindelijk een beslistermijn van vijf maanden vast. Wat opvalt aan de uitspraak is dat de Afdeling benadrukt dat de pogingen van beide kanten te gering waren geweest om tot een werkbare afhandeling van het verzoek te komen. Het laat zien dat het door artikel 4.2a Woo voorgeschreven overleg voor bestuursorgaan en verzoeker niet vrijblijvend is. Zie ook ABRvS 19 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2796, *AB* 2023/232, m.nt. P.J. Stolk en ABRvS 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:136.

#### **Misbruik**

Sinds ABRvS 20 december 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:3482) neemt de Afdeling in beginsel aan dat misbruik van de Wob wordt gemaakt indien om informatie over een verkeersboete wordt verzocht en het doel van het verzoek redelijkerwijs slechts gelegen kan zijn in het aanvechten van de verkeersboete (zie over deze rechtspraak onze kroniek *NTB* 2018/21). Uitspraken van de Afdeling van 31 mei en 27 december 2023 tonen aan dat dit nog steeds de lijn is (ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2061, *AB* 2023/191, m.nt. P.J. Stolk en ABRvS 27 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4723 en ECLI:NL:RVS:2023:4724). In de uitspraak van 27 december 2023 kwam de Afdeling tevens tot de conclusie dat in gevallen waarin het (hoger) beroep van betrokkene niet-ontvankelijk wordt verklaard vanwege misbruik van de bevoegdheid om een Wob-verzoek in te dienen en van de mogelijkheid vervolgens procesrechtelijke rechtsmiddelen aan te wenden, in beginsel geen spanning en frustratie bestaat die recht geeft op vergoeding van immateriële schade wegens overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 EVRM. In een zaak waarin de verzoeker met een beroep op de Wob vroeg om openbaarmaking van informatie over zijn concurrent en de concurrent zich vervolgens op het standpunt stelde dat sprake was van misbruik, omdat sprake zou zijn van een *fishing expedition*, oordeelde de Afdeling dat geen sprake was van misbruik (ABRvS 14 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2321, *AB* 2023/198, m.nt. P.J. Stolk). Er was niet gebleken dat de verzoeker geen

openbaarmaking voor eenieder beoogde. Ook was niet gebleken dat het verzoek zonder redelijk doel is gedaan. Wat betreft de vrees dat de verkregen informatie zal worden aangewend voor reclame-uitingen die misleidend zijn, wees de Afdeling erop dat er procedures bestaan om misleidende reclame tegen te gaan.

#### **Varia**

Documenten die al openbaar zijn (gemaakt), kunnen niet nogmaals openbaar worden gemaakt. Daarom is een reactie op een verzoek om stukken openbaar te maken die al openbaar zijn, niet op een rechtsgevolg gericht en daarom geen besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb. In bezwaar en beroep kan wel aan de orde worden gesteld of het bestuursorgaan zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat sprake is van openbare informatie (ABRvS 26 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2869 en ABRvS 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4515). Als per ongeluk informatie wordt verstrekt, is dat nog geen openbaarmaking in de zin van de Wob. De documenten zijn immers niet voor eenieder toegankelijk gemaakt (ABRvS 22 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:709). Onder omstandigheden kan het gerechtvaardigd zijn dat de bestuursrechter in beroep aan de hand van een steekproef de rechtmatigheid van een bestreden besluit toetst. De rechtbank moet dan wel aangeven waarom een selectie is gemaakt en hoe die selectie is vormgegeven (ECLI:NL:RVS:2023:1046, AB 2023/138, m.nt. P.J. Stolk en JBP 2023/74, m.nt. A.W. Hins). In beroep tegen een op grond van de Wob/Woo genomen besluit kan niet de juistheid van informatie die is verstrekt aan de orde worden gesteld (ABRvS 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:135). In hoger beroep zal de verzoeker, als hij door de rechtbank in het ongelijk is gesteld, ten minste moeten aanvoeren waarom hij het oneens is met de rechtbank (ABRvS 21 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2457, ABRvS 19 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2775). Artikel 6 EVRM is niet van toepassing op procedures ingevolge de Wob, aangezien hierin het algemeen belang bij openbaarmaking aan de orde is en niet enig burgerrechtelijk recht of enig burgerrechtelijke verplichting van de verzoeker (ABRvS 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:143).

## **5. Uitzonderingen**

### **Absolute uitzonderingen**

Het eerste lid van artikel 10 Wob en thans artikel 5.1 Woo bevat de absolute uitzonderingsgronden. Het openbaar maken van informatie blijft achterwege als een belang genoemd in het eerste lid zich voordoet.

### **Vertrouwelijk meegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens**

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling is de uitzondering voor vertrouwelijk aan de overheid meegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens (art. 10 lid 1, onder c, Wob; thans art. 5.1 lid 1, onder c, Woo) bedoeld om te voorkomen dat bedrijfsgegevens die bedrijven met het oog op concurrentie geheim willen houden, maar wel genoodzaakt zijn

aan bestuursorganen te verstrekken, openbaar moeten worden gemaakt. Van dergelijke bedrijfsgegevens was sprake bij informatie over de wens van GelreDome om in een bepaalde maand een extra indoor nachtevenement te organiseren. Dat betrof een strategische keuze binnen de bedrijfsvoering die zij met het oog op concurrentie geheim wilde, en ook mocht, houden (ABRvS 17 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1926, AB 2023/181, m.nt. P.J. Stolk). Ook informatie over het volume van de winning van delfstoffen, de gemiddelde kans op succes bij de winning van delfstoffen en cijfermatige gegevens over het rendement voor en na belasting van verschillende prospecten van een energiebedrijf, heeft de minister van EZK terecht niet-openbaar gemaakt op grond van artikel 10, eerste lid, onder c, Wob (ABRvS 7 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:470).

### **Bijzondere persoonsgegevens**

Artikel 10, eerste lid, onder d, Wob (thans art. 5.1 lid 1, onder d, Woo) bevat de absolute uitzonderingsgrond voor bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9 Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) en paragraaf 3.1 Uitvoeringswet (hierna: UAVG). Deze gegevens zijn niet-openbaar, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt. De omstandigheid dat de (U)AVG voor journalisten ruimere mogelijkheden biedt om bijzondere persoonsgegevens te verwerken (art. 43 UAVG en art. 85 AVG), staat los van Wob-verzoeken die strekken tot het krijgen van toegang tot dergelijke gegevens. Een beroep op deze artikelen kan er dan ook niet toe leiden dat de absolute uitzonderingsgrond van artikel 10, eerste lid, onder d, Wob bij aanvragen van journalisten buiten toepassing moet blijven (ABRvS 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1046, AB 2023/128, m.nt. P.J. Stolk en JBP 2023/74, m.nt. A.W. Hins).

### **Relatieve uitzonderingen**

Het tweede lid van artikel 10 Wob en thans artikel 5.1 Woo bevat de relatieve uitzonderingsgronden. Het belang dat door een relatieve uitzonderingsgrond wordt beschermd moet steeds worden afgewogen tegen het publieke belang bij openbaarheid. Het specifieke belang of oogmerk van de verzoeker speelt bij deze belangenafweging geen rol (ABRvS 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:143), net zomin als het onderwerp waarop het verzoek betrekking heeft.

### **Economische of financiële belangen van de overheid**

In een zaak over de berekening van grondwaarde had de betrokken gemeente terecht een beroep gedaan op de uitzonderingsgrond voor de economische of financiële belangen van de overheid (art. 10 lid 2, onder b, Wob; thans art. 5.1 lid 2, onder b, Woo). De Afdeling achtte aannemelijk dat potentiële kopers de waarden van percelen kunnen afleiden uit de geheime gegevens die bij de toegepaste tabellen zijn gebruikt en daar dan hun onderhandelingsstrategie op afstemmen. Dat zou de onderhandelingspositie van de gemeente nadelig beïnvloeden, waardoor de financiële

belangen van de gemeente in ernstige mate kunnen worden geschaad (ABRvS 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1015, AB 2023/120, m.nt. P.J. Stolk).

#### **Opsporing en vervolging van strafbare feiten**

In een zaak over de openbaarmaking van diverse documenten met betrekking tot een demonstratie over coronamaatregelen, oordeelde de Afdeling dat de korpschef van de politie terecht geen informatie openbaar had gemaakt waaruit (groepen van) personen kunnen afleiden welke informatie de politie relevant acht bij politieoptredens tijdens demonstraties. De korpschef lichtte dat toe door erop te wijzen dat deze (groepen van) personen op die informatie kunnen inspelen bij het verstoren van de orde en rust tijdens een demonstratie en daarmee het politieoptreden kunnen frustreren. Ook zou bij openbaarmaking informatie bekend worden over de bronnen van de politie, wat ertoe kan leiden dat deze bronnen in de toekomst geen informatie meer met de politie delen. De Afdeling woog daarbij mee dat de korpschef in dit geval veel informatie over algemeen bekende werkwijzen wel openbaar had gemaakt. Dat bepaalde informatie over politieoptreden zichtbaar is voor iedereen, bijvoorbeeld via journaaluitzendingen, maakte dat niet anders, omdat door openbaarmaking van nadere informatie een volledig beeld van politieoptreden algemeen bekend kan worden. De korpschef mocht openbaarmaking van de betreffende informatie dan ook weigeren in verband met het belang van opsporing en vervolging (art. 10 lid 2, onder c, Wob; thans art. 5.1 lid 2 onder c, Woo) en het belang van inspectie, controle en toezicht (zie hierna ABRvS 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4525, AB 2024/30, m.nt. P.J. Stolk).

#### **Inspectie, controle en toezicht**

Het belang van inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen (art. 10 lid 2, onder d, Wob; thans art. 5.1 lid 2, onder d, Woo) was aan de orde bij documenten over de persoonsgerichte plannen van aanpak van de gemeente Amsterdam om radicalisering te voorkomen. Openbaarmaking daarvan zou inzicht geven in de radicaliseringsaanpak en daarmee anticiperend gedrag in de hand werken. Dat de burgemeester de radicaliseringsaanpak heeft gewijzigd, deed daar niet aan af, omdat de kern van de aanpak hetzelfde is gebleven (ABRvS 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1046, AB 2023/138, m.nt. P.J. Stolk en JBP 2023/74, m.nt. A.W. Hins).

#### **Persoonlijke levenssfeer**

In een zaak over een e-mail met een melding over de eventuele radicalisering van de verzoeker, oordeelde de Afdeling dat het college van Maastricht die e-mail terecht in het geheel niet-openbaar heeft gemaakt. Daarvoor achtte zij van belang dat de e-mail niet zodanig kan worden geanonimiseerd dat deze niet meer herleidbaar is tot individuele personen. Het college mocht voorts terecht een zwaarder gewicht toekennen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de melder dan aan het belang van openbaarmaking (art. 10 lid 2, onder e, Wob; thans art. 5.1 lid 2, onder e, Woo), omdat melders erop moeten kunnen vertrouwen

dat hun anonimiteit bij het doen van meldingen gewaarborgd blijft (ABRvS 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:143). Vergelijkbare materie was aan de orde in een zaak over een verzoek om openbaarmaking van alle meldingen sinds 1 januari 2007 van burgers en ambtenaren bij het Meldpunt Integriteit van de gemeente Haarlem. De eerdere afwijzing van dat verzoek hield bij de Afdeling geen stand, omdat het college daartoe was gekomen op basis van “*een algemene inschatting (...) van de mogelijke effecten van openbaarmaking (...)*” (ABRvS 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:525, AB 2021/120, m.nt. P.J. Stolk). Bij het nieuw te nemen besluit had het college alsnog enige informatie openbaar gemaakt. De openbaarmaking van intakeverslagen had het college integraal afgewezen in verband met de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (en het voorkomen van onevenredige benadeling; zie hierna). Volgens de Afdeling was dat terecht, omdat in de documenten veel informatie is opgenomen over melders, (mogelijke) integriteitsschenders, (leidinggevende) ambtenaren en bij de meldingen betrokken burgers, en deze informatie zonder onevenredige inspanning door derden te herleiden is naar deze personen (ABRvS 27 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4859). In een zaak over e-mailcorrespondentie tussen stichting Winkelstad en de gemeenteraad van Veenendaal over parkeervoorstellen en koopzondagen, had het college de e-mailcorrespondentie niet-openbaar gemaakt, omdat meningen van privépersonen die zich tot de overheid wenden onder de bescherming van artikel 10, tweede lid, onder e, Wob vallen. Volgens de Afdeling was dat terecht (ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:605, Gst. 2023/101, m.nt. J. Korzelijs).

Het Kapittel voor de Civiele Orden, dat de minister adviseert over voordrachten voor een Koninklijke onderscheiding (een lintje), hoefde de ‘criteria’ voor verlening van een onderscheiding niet volledig openbaar te maken. Het Kapittel had daar terecht aan ten grondslag gelegd dat het de vrijheid en ruimte moet hebben om adviezen te geven over zogenoemde decoratievoorstellen met behulp van deels vertrouwelijke richtlijnen. Daarbij is mede van belang dat de potentiële decorandus doorgaans niet op de hoogte is van zijn of haar voordracht door een derde. Openbaarmaking van alle criteria zou ertoe kunnen leiden dat een potentiële decorandus onderwerp wordt van een onderzoek naar zijn volledige staat van dienst, zonder dat hij daar invloed op heeft. Ook zou bij volledige openbaarmaking van de criteria een negatief beeld kunnen ontstaan over een decorandus bij afwijzing van een decoratievoorstel (bijv. wanneer dat dit verband zou houden met gedragingen in de privésfeer), zonder dat hij daar invloed op heeft gehad. De Afdeling achtte dat met het Kapittel onwenselijk en een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de potentiële decorandus, die zwaarder weegt dan het belang bij openbaarheid (ABRvS 20 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4756, AB 2024/23, m.nt. P.J. Stolk).

In een zaak over zogenoemde MV-bestanden en V-logbestanden oordeelde de Afdeling dat het college van Amsterdam deze terecht niet-openbaar heeft gemaakt. De betreffende bestanden geven inzicht in de verkeersstromen

en worden onder andere gebruikt om te bepalen op welk moment en hoelang verkeerslichten groen of rood krijgen. Het college gaf aan dat, hoewel de bestanden op zichzelf geen persoonsgegevens zijn, deze in combinatie met andere gegevens (bijv. opnames met dashcambeelden), te herleiden zijn naar een specifieke weggebruiker. Ook de verzoeker zelf, Achmea, had erkend dat zij met de gegevens kan identificeren wie door rood is gereden. De Afdeling overwoog onder verwijzing naar het *Nowak*-arrest (HvJ EU 20 december 2017, ECLI:EU:C:2017:994), waarin wordt onderstreept dat aan het begrip ‘persoonsgegevens’ een ruime betekenis toekomt, dat sprake is van persoonsgegevens en dat dus het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer aan de orde is. Dat belang mocht het college zwaarder laten wegen dan het belang bij openbaarmaking, omdat met de betreffende informatie eenvoudig de verkeersbewegingen van individuele weggebruikers kunnen worden gevolgd. De omstandigheid dat Achmea toestemming heeft van partijen die bij ongevallen betrokken zijn om dergelijke gegevens bij het college op te vragen (als bedoeld in art. 10 lid 3 Wob), maakte dat niet anders, omdat het technisch niet mogelijk is voor het college slechts de gegevens van die betrokkenen uit de data te selecteren (ABRvS 20 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4752, AB 2024/35, m.nt. P.J. Stolk).

Ten aanzien van bij GGD Amsterdam aanwezige screeningsformulieren oordeelde de Afdeling dat het college van Amsterdam ten onrechte enkele standaardgegevens uit die formulieren niet-openbaar had gemaakt. Ook de data van screenings had het college openbaar moeten maken, omdat openbaarmaking daarvan – mede gelet op het feit dat veel andere persoonlijke informatie is weggelakt – geen gevolgen heeft voor de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. Alle overige gegevens op de screeningsformulieren, zoals land van herkomst, nationaliteit, geboortjaar en hulpvraag, had het college terecht niet-openbaar gemaakt ter eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. De Afdeling overwoog dat dit bij uitstek persoonlijke en herleidbare gegevens zijn, met zeer specifieke en deels gevoelige informatie over personen die in een kwetsbare positie om hulp vragen (ABRvS 15 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4266).

Vaste rechtspraak is dat het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zich verzet tegen openbaarmaking van namen van medewerkers die niet wegens hun functie in de openbaarheid treden, tenzij de indiener van een openbaarmakingsverzoek aannemelijk heeft gemaakt dat het belang van de openbaarheid in een concreet geval zwaarder weegt (zie o.a. ABRvS 2 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:640, AB 2022/118, m.nt. P.J. Stolk). In voornoemde zaak over documenten met betrekking tot een demonstratie over coronamaatregelen, overwoog de Afdeling dat de korpschef namen van officieren van justitie terecht niet-openbaar had gemaakt. Daarvoor achtte zij van belang dat het niet gaat om de namen van zaaksofficieren in opsporings- of vervolgingsstukken, die in beginsel wel moeten aanvaarden dat hun naam bekend wordt. Ook de toenemende dreiging richting politie en justitie had de

korpschef terecht meegewogen in zijn besluit (ABRvS 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4525, AB 2024/30, m.nt. P.J. Stolk). In een zaak over een bij de minister voor Rechtsbescherming (hierna: RB) ingediend openbaarmakingsverzoek, overwoog de Afdeling dat de openbaarmaking van handtekeningen van hen die (mandaat)besluiten ondertekenen mocht worden geweigerd, omdat appellant niet aannemelijk heeft gemaakt dat het belang van openbaarheid van de handtekening zwaarder weegt dan het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (ABRvS 19 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2772, onder verwijzing naar ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:160, AB 2023/69, m.nt. P.J. Stolk).

Over de namen van bedrijven die staan genoemd in inspectierapporten van Stichting Skal (verantwoordelijk voor het certificeren van biologische bedrijven) oordeelde de Afdeling dat artikel 10, tweede lid, onder e, Wob zich niet tegen openbaarmaking verzet. Hoewel bij 206 bedrijven de familienaam in de bedrijfsnaam terugkomt en het daardoor ook mogelijk is het woonadres van de betreffende families te achterhalen, prevaleert het belang van openbaarheid volgens de Afdeling boven het belang bij eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. De Afdeling wijst op het publieke belang bij openbaarheid van toezichtinformatie en, in het verlengde daarvan, de ontwikkeling in wet- en regelgeving en in de praktijk van toezichthouders om in toenemende mate toezichtinformatie over ondernemingen openbaar te maken (ABRvS 12 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2679, AB 2023/219, m.nt. P.J. Stolk).

#### ***Voorkomen van onevenredige benadeling***

Artikel 10, tweede lid, onder g, Wob bevat de uitzondering voor het voorkomen van onevenredige benadeling of bevoordeling van natuurlijke personen, rechtspersonen of derden (deze grond staat – met een beperkter toepassingsbereik, zie onze vorige kroniek – thans in art. 5.1 lid 5 Woo). Het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling prevaleerde in een zaak over een tussen de provincie Noord-Holland en een aantal partijen na schikkingsonderhandelingen gesloten vaststellingsovereenkomst, omdat openbaarmaking ervan ertoe zou leiden dat de onderhandelingspositie van de provincie en die van de andere partijen bij de overeenkomst zou worden geschaad. Inzichtelijk wordt dan namelijk onder welke voorwaarden schikkingsbereidheid bestaat (ABRvS 3 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1718). In een zaak over onderdelen van een vaststellingsovereenkomst en de daarbij betrokken documenten had de raad van de gemeente Gooise Meren het beroep op deze uitzonderingsgrond onvoldoende gemotiveerd. De stelling dat het bij de overeenkomst betrokken bedrijf door openbaarmaking onevenredig zou worden benadeeld, achtte de Afdeling niet overtuigend. Zij wijst ter illustratie op de prijsafspraken die in de overeenkomst zijn weggelakt, terwijl aan deze afspraken al uitvoering is gegeven en de betaling is verricht (ABRvS 17 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1925). Ook de openbaarmaking van namen van bedrijven uit de inspectierapporten van Stichting Skal kon niet worden geweigerd ter

voorkoming van onevenredige benadeling van de betreffende bedrijven. De Afdeling overwoog dat, hoewel openbaarmaking nadelig kan zijn voor de bedrijven, Stichting Skal en een aantal bedrijven niet aannemelijk hebben gemaakt dat dit nadeel onevenredig is. De Afdeling wijst daarbij op de mogelijkheid voor Stichting Skal en/of de betrokken bedrijven om contextinformatie te geven, bijvoorbeeld over inmiddels getroffen herstelmaatregelen. Ten aanzien van achttien bedrijven waarover een rapportage is opgemaakt die niet juist blijkt te zijn, oordeelde de Afdeling dat openbaarmaking van die bedrijfsnamen wel kon worden geweigerd ter voorkoming van onevenredig nadeel, omdat openbaarmaking ertoe zou leiden dat zij ten onrechte aan tekortkomingen kunnen worden gelinkt (ABRvS 12 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2679, AB 2023/219, m.nt. P.J. Stolk). De korpschef mocht de openbaarmaking van namen van horecagelegenheden, die voorkwamen in documenten over een demonstratie tegen coronamaatregelen, ook achterwege laten ter voorkoming van onevenredig nadeel. Deze bedrijven zouden daardoor ongewild in verband kunnen worden gebracht met de demonstratie, met negatieve reacties of imago schade tot mogelijk gevolg (ABRvS 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4525, AB 2024/30, m.nt. P.J. Stolk). In de zaak over nachtevenementen in het GelreDome betoogde GelreDome dat door gedeeltelijke openbaarmaking van een verslag van een bewonersavond een (te) negatief beeld zou ontstaan bij het sentiment van die avond, en dat daarom het hele verslag niet-openbaar zou moeten worden gemaakt. Dat betoog slaagde niet, omdat de weggelakte informatie niet van dien aard is dat met het weglakken daarvan een onjuist beeld zou ontstaan (ABRvS 17 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1926, AB 2023/181, m.nt. P.J. Stolk). Ook ten aanzien van klinische studieresultaten zonder een innovatieve studieopzet oordeelde de Afdeling dat geen sprake was van onevenredige benadeling bij openbaarmaking van die informatie. Dit betrof door een bedrijf aangeleverde informatie ten behoeve van de goedkeuring van de aanpassing van een diergeneesmiddel. De enkele omstandigheid dat concurrenten kunnen profiteren van de inspanningen en investeringen van het bedrijf, maakt, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (ABRvS 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2302, JGR 2020/38, m.nt. J.A. Lisman en AB 2021/248, m.nt. A. Drahmman & M.H.A. Bakkum), niet dat er sprake is van onevenredig nadeel bij openbaarmaking (ABRvS 14 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2321, AB 2023/198, m.nt. P.J. Stolk).

Artikel 10, tweede lid, onder g, Wob kon ten grondslag worden gelegd aan het niet-openbaar maken van formatiedocumenten en concept-amendementen die onder het college van Veenendaal berusten. Openbaarmaking van de formatiedocumenten zou ertoe leiden dat partijen en personen in de toekomst terughoudender worden in wat zij met elkaar willen delen en op welke manier zij dat doen. Dat zou niet bevorderlijk zijn voor het vormen van toekomstige colleges. De openbaarmaking van concept-amendementen zou tot een ongelijk speelveld leiden voor het raadslid dat zijn concept-amendement laat toetsen door ambtelijke

bijstand ten opzichte van raadsleden die dat niet doen. Dat raadslid zou de controle en regie over zijn documenten verliezen, die, tot het moment waarop zij al dan niet worden ingediend bij de raad, tot zijn denkproces behoren (ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:556, Gst. 2023/100, m.nt. J. Korzelijs).

Het voorkomen van onevenredig nadeel kon – naast de uitzondering voor de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (zie hiervoor) – ten grondslag worden gelegd aan het niet-openbaar maken van de criteria voor verlening van een onderscheiding door het Kapittel. Daartoe overwoog de Afdeling dat openbaarmaking van de criteria tot publieke discussie kan leiden over individuele gevallen, en dat zou afbreuk doen aan de noodzakelijke vertrouwelijkheid in het besluitvormingsproces. Daarmee zou het goed functioneren van het Kapittel en het decoratiestelsel in het geding komen, wat onevenredige benadeling van het Kapittel betreft (ABRvS 20 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4756, AB 2024/23, m.nt. P.J. Stolk). De bescherming van het goed functioneren van de overheid is thans opgenomen als specifieke uitzonderingsgrond in artikel 5.1, tweede lid, onder i, Woo. Ook de openbaarmaking van intakeverslagen van meldingen bij het Meldpunt Integriteit van de gemeente Haarlem kon het college weigeren ter voorkoming van onevenredig nadeel (naast het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer; zie hiervoor). Daarvoor achtte de Afdeling van belang dat de goede behandeling van meldingen over integriteit in het gedrang kan komen als uitlatingen in intakegesprekken voor eenieder openbaar kunnen worden. Melders moeten zich zo vrijelijk mogelijk kunnen uiten tijdens zo'n intake zonder vrees voor openbaarmaking (ABRvS 27 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4859).

#### ***Persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad***

In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen (art. 11 lid 1 Wob; thans art. 5.2 lid 1 Woo). Ook documenten die afkomstig zijn van externe derden, kunnen worden aangemerkt als documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad. Vaste rechtspraak is dat aan een beraad het interne karakter ontvalt, indien daarbij een externe derde is betrokken die een eigen belang behartigt dat als zodanig bij het beraad een rol speelt (ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3497, BR 2018/18, m.nt. J. oude Egbrink, Gst. 2018/58, m.nt. C.N. van der Sluis en AB 2018/178, m.nt. C.A. Geleijnse). In een zaak over de acties van de minister van VWS met betrekking tot de financiële moeilijkheden en het continuïteitsvraagstuk rondom TSN Thuiszorg oordeelde de Afdeling dat door betrokkenheid van de VNG het interne karakter niet aan het gevoerde interne beraad was komen te ontvallen. De VNG had als externe derde geen ander belang dan de minister als vertegenwoordiger van rechtspersonen met een publieke taak vanuit de eigen ervaring en deskundigheid een opvatting te geven over het TSN-dossier. Ook de

door de landsadvocaat gegeven adviezen vallen onder het intern beraad, omdat de landsadvocaat geen eigen belang behartigde en adviseerde aan de VNG die deelnam aan het interne beraad (ABRvS 12 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2689, AB 2023/233, m.nt. H.S. ten Cate).

In een zaak over de concept-Tijdelijke beleidsregel voucherverstrekking luchtvaart met een (concept) toelichting oordeelde de Afdeling dat het concept een document is ten behoeve van intern beraad, omdat het is opgesteld met het oog op een door de overheid te nemen besluit ten aanzien van te voeren beleid. Niet alle passages die de minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) niet-openbaar had gemaakt, bestonden volgens de Afdeling evenwel uit persoonlijke beleidsopvattingen. De Afdeling wees op feitelijke informatie en informatie van algemene bekendheid. Die passages moesten alsnog openbaar worden gemaakt (ABRvS 20 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4754). De openbaarmaking van het concept Bomenplan van het college van Arnhem kon wel in het geheel worden geweigerd. Het concept is opgesteld ten behoeve van intern beraad, bestaat vrijwel geheel uit persoonlijke beleidsopvattingen en was nog aan verandering onderhevig, zo overwoog de Afdeling (ABRvS 19 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2778). Ook in een zaak over een openbaarmakingsverzoek met betrekking tot een e-mail die een reactie vormde op een concept-besluit van het CJIB inzake boa's, oordeelde de Afdeling dat in het niet-openbaar gemaakte stuk geen feitelijke gegevens staan die van de persoonlijke beleidsopvattingen kunnen worden gescheiden. De minister voor RB had dit stuk dan ook terecht niet-openbaar gemaakt (ABRvS 19 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2772).

Een bestuursorgaan kan op grond van artikel 11, tweede lid, Wob (thans art. 5.2 lid 2 Woo) met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie over persoonlijke beleidsopvattingen verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm. Het bestuursorgaan heeft daarbij beslissingsruimte en moet een belangenafweging maken. De korpschef hoede niet met toepassing van artikel 11, tweede lid, Wob persoonlijke opvattingen en daarbij aangevoerde argumenten over politieoptreden openbaar te maken. Zijn motivering dat het van belang is dat de vrije meningsvorming wordt beschermd zodat ter voorbereiding op politieoptredens in vertrouwelijke sfeer kan worden overlegd, achtte de Afdeling toereikend (ABRvS 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4525, AB 2024/30, m.nt. P.J. Stolk). In de zaak over de concept-Tijdelijke beleidsregel voucherverstrekking luchtvaart was de minister ook niet gehouden de persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm openbaar te maken. De Afdeling wees daarbij op de beslissingsruimte die de minister heeft en op de motivering van de minister, inhoudende dat kort na het opstellen van het concept de Europese Commissie heeft besloten dat vliegtuigpassagiers altijd een keuze moeten krijgen tussen een voucher of terugbetaling van een ticket. Daarmee bestond geen discussie meer over hoe de minister ten aanzien van vliegtuigmaatschappijen

moet handhaven. Met de weggelakte onderdelen van het concept is daarom naar het oordeel van de Afdeling geen belang van een goede en democratische bestuursvoering gemoeid, en appellant had ook niet aannemelijk gemaakt waarom dat wel zo zou zijn (ABRvS 20 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4754). Ook als het niet mogelijk is om persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm te verstrekken, omdat de opvattingen zodanig zijn verweven met de aan de orde zijnde casus, mag het bestuursorgaan daarvan afzien (ABRvS 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1046, AB 2023/138, m.nt. P.J. Stolk en JBP 2023/74, m.nt. A.W. Hins). In een zaak over een melding van een ambtenaar van de gemeente Vught, die aanleiding vormde voor een onderzoek naar het woonadres van appellant, oordeelde de Afdeling dat enkele feitelijke gegevens op grond van artikel 11, tweede lid, Wob openbaar kunnen worden gemaakt. Daarbij wijst de Afdeling op de verschillende vormen waarin informatie openbaar kan worden gemaakt ex artikel 7 Wob (ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:939, AB 2023/106, m.nt. P.J. Stolk).

#### **Milieu-informatie**

In artikel 10, vierde lid, Wob is bepaald dat de uitzonderingsgrond voor vertrouwelijk aan de overheid meegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens (art. 10 lid 1, onder c, Wob) niet van toepassing is als het gaat om milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu (zie thans art. 5.1 lid 7 Woo, waarin is bepaald dat alle absolute en relatieve uitzonderingen niet van toepassing zijn op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu). In de zaak over de nachtevenementen in het GelreDome lag de vraag voor of het college van Arnhem terecht onderzoeksgegevens openbaar had gemaakt. Deze gegevens moesten volgens het college worden aangemerkt als bedrijfs- en fabricagegegevens en als milieu-informatie over emissies in het milieu. Concreet ging het om gegevens over trillingen in de bodem die worden veroorzaakt door activiteiten in het stadion en die effect (kunnen) hebben op de bodem en via de bodem op objecten in de omgeving, waaronder woningen. Ook de Afdeling concludeerde dat de onderzoeksgegevens moeten worden aangemerkt als milieu-informatie over emissies in het milieu. Zij verwijst daarvoor naar de ruime betekenis die het HvJ EU toekent aan het begrip 'milieu-informatie' (HvJ EU 26 juni 2003, ECLI:EU:C:2003:371 (*Commissie/Frankrijk*)), en naar arresten van het HvJ EU waaruit volgt dat de begrippen 'milieu-informatie' en 'emissies in het milieu' niet alleen de daadwerkelijke uitstoot betreffen, maar ook de gegevens over de invloeden van die emissies op het milieu, alsook de gegevens die het publiek in staat stellen te controleren of de beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies door het bestuursorgaan juist is (HvJ EU 23 november 2016, ECLI:EU:C:2016:890 (*Bayer Crop-Science*) en ECLI:EU:C:2016:889 (*Commissie/ACC*)).

## 6. Procedurele openbaarheid

### *Op de zaak betrekking hebbende stukken*

Op grond van artikel 8:42, eerste lid, Awb moeten bestuursorganen alle op de zaak betrekking hebbende stukken indienen. Tot de op de zaak betrekking hebbende stukken behoren alle stukken die het bestuursorgaan ter raadpleging ter beschikking staan of hebben gestaan en die van belang kunnen zijn voor de beslechting van de (nog) bestaande geschilpunten (zie het standaardarrest van de Hoge Raad, HR 4 mei 2018, ECLI:NL:HR:2018:672, *NLF* 2018/1150, m.nt. J. Berns, *FED* 2018/89, m.nt. J.A. Smit, *Belastingblad* 2018/281, m.nt. R.A. Eskens, *AB* 2018/245, m.nt. P.A. Flutsch, *JG* 2018/19, m.nt. T. Barkhuysen en S.F.A. van Ravels, *BNB* 2018/164, m.nt. G.J.M.E. de Bont, *JOR* 2018/247, m.nt. S.M.C. Nuijten, *Jurisprudentie Grondzaken* 2018/164, m.nt. F.M.A. van der Loo en *NTFR* 2018/1156, m.nt. A.J.C. Perdaems).

Met name in de fiscale praktijk wordt veelvuldig geprocedureerd over de vraag of stukken als op de zaak betrekking hebbend kwalificeren. Poelmann schrijft daarover dat de toegang tot stukken is verworden tot “*een min of meer standaard processuele grief*” (E. Poelmann, ‘Van enige Europees-rechtelijke beginselen’, *TFO* 2023/187.3). Het gaat het bestek van deze kroniek te buiten om alle uitspraken van de belastingrechter te bespreken waarin de vraag voorlag of bepaalde stukken al dan niet relevant zijn voor de beoordeling van een fiscaal geschil, en dus of stukken kwalificeren als op de zaak betrekking hebbende stukken of niet. Wij volstaan in deze paragraaf met de bespreking van fiscale uitspraken die relevant zijn voor de bestuursrechtelijke praktijk in brede zin.

In een zaak waar met een beroep op het gelijkheidsbeginsel werd verzocht om stukken met informatie over gevallen waarin bepaald beleid niet is toegepast, oordeelde het hof Amsterdam dat er geen sprake was van op de zaak betrekking hebbende stukken, omdat eiseres stelde dat juist door het *wel* toepassen van beleid ongelijke behandeling was veroorzaakt. Ook de algemeen toegankelijke, openbare stukken hoefden niet als op de zaak betrekking hebbende stukken te worden ingediend (Hof Amsterdam 21 november 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:3008, *NTFR* 2024/123, m.nt. P.R.M. Bierlaagh; zie over openbare stukken en art. 8:42 lid 1 Awb ook A-G Pauwels, PHR 10 november 2023, ECLI:NL:PHR:2023:934, ECLI:NL:PHR:2023:1004, ECLI:NL:PHR:2023:1063 en ECLI:NL:PHR:2023:1064, *NLF* 2023/2865, m.nt. N. Berman, *NTFR* 2023/2182, m.nt. T.J. Droog, *NLF* 2023/2866, m.nt. N. Berman en *NLF* 2023/2864, m.nt. N. Berman). Tot de in te dienen stukken behoren niet stukken die zich bevinden onder derden en die niet aan het betrokken bestuursorgaan zijn verstrekt, ook al is het bestuursorgaan bekend met het bestaan daarvan (Hof ‘s-Hertogenbosch 1 maart 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:1013 en CRvB 30 mei 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1082).

De Hoge Raad heeft op 31 maart 2023 geoordeeld over de vraag of de inspecteur op grond van artikel 8:42, eerste

lid, Awb gehouden is een verzonden aanslagbiljet of een duplicaat daarvan in het geding te brengen als de inspecteur daarover niet beschikt. De Hoge Raad wijst in dat verband op artikel 5, eerste lid, AWR jo. artikel 8, eerste lid, Invorderingswet, waaruit voortvloeit dat zodra het aanslagbiljet is verzonden of uitgereikt aan de belastingschuldige, de inspecteur en de ontvanger niet meer over dat biljet beschikken. Tegen die achtergrond oordeelde de Hoge Raad dat artikel 8:42, eerste lid, Awb niet zo ver gaat dat de inspecteur ook is gehouden het aanslagbiljet en/of de afzonderlijke boetebeschikking in het geding te brengen wanneer hij daarover niet meer beschikt en ook niet meer kan beschikken, omdat dit stuk ter voldoening aan het bepaalde in artikel 8, eerste lid, Invorderingswet is verzonden of uitgereikt aan de belastingschuldige. Het stuk hoeft dan ook niet alsnog te worden vervaardigd en in het geding te worden gebracht. De Hoge Raad verwijst daarvoor naar ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2451, *Gst.* 2018/170, m.nt. G.J. Stoepker. De Hoge Raad voegt daaraan toe dat als de inspecteur wel een kopie van het aanslagbiljet heeft gemaakt, die kopie wel behoort tot de op de zaak betrekking hebbende stukken en de inspecteur dan in een procedure voor de rechter is gehouden deze in het geding te brengen. Nu een dergelijke kopie er niet is, heeft het hof terecht geoordeeld dat artikel 8:42, eerste lid, Awb niet is geschonden (HR 31 maart 2023, ECLI:NL:HR:2023:492, *NLF* 2023/0807, m.nt. F. Kossen, *FED* 2023/62, m.nt. M.H.W.N. Lammers, *BNB* 2023/73, m.nt. F.J.P.M. Haas en *NTFR* 2023/531, m.nt. V.S. Huygen van Dyck-Jagersma).

In een zaak over afgewezen aanvragen op grond van de coronasteunregelingen, waaronder de TVL, betoogde Van der Valk dat de minister van EZK stukken over de totstandkoming van de TVL als op de zaak betrekking hebbende stukken had moeten indienen. Dat betoog slaagde niet. De achtergronden bij de keuzes die de regelgever ten aanzien van grote ondernemingen heeft gemaakt, zijn niet nodig voor de beoordeling van de beroepen inzake de afwijzingen in het specifieke geval van Van der Valk. Daarbij wijst het CbB op de feitelijke omstandigheden in de samenleving op het moment van totstandkoming van de TVL, die het CbB voldoende rechtvaardiging acht voor de keuze van de regelgever om in eerste instantie alleen een voorziening te treffen voor mkb-ondernemingen (CbB 14 november 2023, ECLI:NL:CBB:2023:620; zie ook CbB 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:44).

Verzoekt een rechter op de voet van artikel 8:45 Awb het bestuursorgaan om nadere stukken in te dienen, dan kan het bestuursorgaan dat niet weigeren omdat volgens hem geen sprake zou zijn van stukken als bedoeld in artikel 8:42, eerste lid, Awb (Hof Arnhem-Leeuwarden 11 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6004, *NLF* 2023/1723, m.nt. L. Jaeger en *NTFR* 2023/1437, m.nt. F.A.C den Ouden).

Vermoedt een partij dat het bestuursorgaan niet alle op de zaak betrekking hebbende stukken heeft ingediend, dan moet die partij concreet aannemelijk maken dat er meer stukken

zijn (zie bijv. Hof Den Haag 5 april 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:639; Hof Den Bosch 15 maart 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:898 en ECLI:NL:GHSHE:2023:992 en Hof Amsterdam 21 februari 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:843, *NTFR* 2023/753, m.nt. R.C.H. Graves) en dat die stukken van belang kunnen zijn voor de beslechting van (nog) bestaande geschilpunten (Hof Amsterdam 4 april 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:1007, *NTFR* 2023/831, m.nt. A. Wolkers). Het enkele vermoeden van een belanghebbende dat er meer stukken zijn, is onvoldoende voor de conclusie dat de inspecteur niet alle op de zaak betrekking hebbende stukken heeft overgelegd (zie o.a. Hof Arnhem-Leeuwarden 26 september 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:8228; Hof 's-Hertogenbosch 7 november 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:3998 en ECLI:NL:GHSHE:2023:3999). Ook in een zaak tegen een verleende vergunning voor de exploitatie van een speelautomatenhal, slaagde appellant er niet in aannemelijk te maken dat de burgemeester ten onrechte bepaalde stukken niet als op de zaak betrekking hebbende stukken had ingediend. De Afdeling overwoog dat in het besluit tot verlening van de vergunning niet is verwezen naar bepaalde stukken. Ook het enkele tijdsverloop is niet voldoende om aannemelijk te maken dat er toch meer documenten moeten zijn (ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1265).

De omstandigheid dat de inspecteur pas in hoger beroep een stuk bij zijn verweerschrift heeft overgelegd, betrof geen schending van artikel 8:42, eerste lid, Awb, omdat het hof 's-Hertogenbosch niet aannemelijk achtte dat de inspecteur eerder al over het stuk beschikte (Hof 's-Hertogenbosch 5 juli 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:2187). Het pas na vijf jaar verzoeken om onderliggende stukken bij een taxatierapport achtte het hof 's-Hertogenbosch in strijd met de goede procesorde. Daarbij wees het hof er ook op dat de betreffende stukken niet van belang kunnen zijn voor de beslechting van de geschilpunten die appellant voorafgaand aan dat verzoek om stukken kenbaar heeft gemaakt (Hof 's-Hertogenbosch 30 augustus 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:2773, ECLI:NL:GHSHE:2023:2774 en ECLI:NL:GHSHE:2023:2775, *Belastingblad* 2023/389, m.nt. J.C. Scherff).

Dient een bestuursorgaan in strijd met artikel 8:42 Awb niet of niet alle op de zaak betrekking hebbende stukken in, dan kan de bestuursrechter ingevolge artikel 8:31 Awb daaruit de gevolgtrekkingen maken die hem geraden voorkomen. In een zaak waarin een gespreksverslag door de belanghebbende werd overgelegd, terwijl de inspecteur dat had moeten doen, merkt het hof op dat deze gang van zaken kwalijk is. Het gespreksverslag werd om een andere reden (schending van het zwijgrecht) in deze procedure buiten beschouwing gelaten (Hof 's-Hertogenbosch 26 juli 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:2475). In een zaak over de waardevaststelling van een woning volstond het hof met de loutere constatering van schending van artikel 8:42, eerste lid, Awb, onder andere omdat met inachtneming van de (aanvankelijk) niet-overgelegde stukken sprake zou zijn van een hogere referentiewaarde (Hof Arnhem-Leeuwarden

11 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:5906). In een andere zaak over de waardevaststelling van een woning oordeelde het hof dat de heffingsambtenaar, vanwege het verzuim de op de zaak betrekking hebbende stukken in het geding te brengen, de waarde van de onroerende zaak niet aannemelijk heeft gemaakt (Hof Arnhem-Leeuwarden 28 maart 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:2615; zie ook Hof Arnhem-Leeuwarden 30 januari 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:775). Aan het pas in hoger beroep indienen van een op de zaak betrekking hebbende bouwtekening verbond het hof geen consequenties, omdat belanghebbende in beroep al over de bouwtekeningen beschikte en ruimschoots voor de zitting in hoger beroep de gelegenheid heeft gehad te reageren op de berekende vloeroppervlakte. Ook verklaarde belanghebbende op de zitting de berekende vloeroppervlakte niet langer te betwisten. Voor een proceskostenveroordeling zag het hof dan ook geen grond (Hof Den Haag 7 juni 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1069). Zie voor andere gevallen waarin werd geoordeeld dat schending van artikel 8:42, eerste lid, Awb de belanghebbende niet heeft belemmerd in zijn procesmogelijkheden: Hof Arnhem-Leeuwarden 18 april 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:3310, *Belastingblad* 2023/197, m.nt. J.M.J.F. Jansen; Hof 's-Hertogenbosch 29 maart 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:1031 en ECLI:NL:GHSHE:2023:1032; Hof 's-Hertogenbosch 15 maart 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:894; Hof 's-Hertogenbosch 8 maart 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:786 en Hof Amsterdam 16 februari 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:808, *NTFR* 2023/774, m.nt. J. Bierman. In een zaak over de statistische analyse van een kasadministratie oordeelde het hof Den Haag – onder verwijzing naar HR 17 augustus 2018, ECLI:NL:HR:2018:1316, *NLF* 2018/1907, J. Berns, *Belastingblad* 2018/367, m.nt. B.S. Kats, *BNB* 2018/182, m.nt. E.B. Pechler, *AB* 2018/388, m.nt. P.A. Flutsch, *FED* 2018/162, m.nt. G. Groenewegen, *Jurisprudentie Grondzaken* 2018/209, m.nt. F.M.A. van der Loo en *NTFR* 2018/1878, m.nt. M.B. Weijers – dat de inspecteur moet zorgdragen dat deze analyse, die het resultaat is van een geautomatiseerd proces, inzichtelijk en controleerbaar is voor belanghebbende. Omdat de inspecteur niet de gegevens had overgelegd die de keuzes, aannames en gegevens van de uitgevoerde analyse inzichtelijk en controleerbaar maken, was sprake van schending van artikel 8:42 Awb. Het hof maakte daaruit de gevolgtrekking dat de uitkomst van de voormelde analyse buiten beschouwing moet worden gelaten bij de beoordeling van het geschil (Hof Den Haag 15 november 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:2281).

De Inspectie belastingen, toeslagen en douane heeft naar aanleiding van berichtgeving van RTL Nieuws onderzoek gedaan naar de compleetheid van de dossiers die vanuit de Belastingdienst naar de rechter gaan (*Kamerstukken II* 2023/24, 31066, nr. 1325; zie daarover ook F.R. Herreveld, 'Bedrog door de Belastingdienst', *WFR* 2023/243 en R.C.H. Graves, 'IBTD toetst de werkinstructie van de Belastingdienst voor het verstrekken van relevante stukken aan de rechter', *NTFR* 2023/315). Verbeterpunten zijn de vastlegging en borging van procesbeschrijvingen, werkinstructies en kennisontwikkeling, het creëren van beter zicht op de



kwaliteit van de werkzaamheden en de aard en omvang van geschillen over artikel 8:42 Awb, en het regelmatig reflecteren binnen de Belastingdienst over wat men verstaat onder op de zaak betrekking hebbende stukken. De staatssecretaris van Financiën heeft bij brief van 6 februari 2024 maatregelen aangekondigd met betrekking tot deze verbeterpunten (*Kamerstukken II 2023/24*, 31066, nr. 1335). Het tweede deel van het onderzoek zal bestaan uit aanvullend casusonderzoek. Het plan van aanpak daarvoor is via voornoemd Kamerstuknummer beschikbaar.

Artikel 7:4 Awb regelt de toegang tot op een besluit betrekking hebbende stukken in bezwaar. In het tweede lid is bepaald dat het bestuursorgaan het bezwaarschrift en alle verder op de zaak betrekking hebbende stukken voorafgaand aan het horen gedurende ten minste een week voor belanghebbenden ter inzage legt. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat als er geen verplichting bestaat voor de heffingsambtenaar om de belanghebbende te horen, het bestuursorgaan dan ook niet hoeft te voldoen aan het verzoek om een belanghebbende alle op de zaak betrekking hebbende stukken toe te sturen. Er bestaat dan ook geen recht op afschrift van stukken op de voet van artikel 7:4, vierde lid, Awb. Ten overvloede merkt de Hoge Raad daarbij op dat de in artikel 7:4, tweede lid, Awb bedoelde terinzagelegging ook langs elektronische weg kan plaatsvinden en dat een belanghebbende het bestuursorgaan niet kan tegenwerpen dat het de op de zaak betrekking hebbende stukken niet ter inzage heeft gelegd, indien dat orgaan hem – hoewel daartoe niet verplicht – tijdig voor de hoorzitting een kopie van die stukken heeft toegezonden (HR 18 augustus 2023, ECLI:NL:HR:2023:1107, *NTRF 2023/1432*, m.nt. R.C.H. Graves, *Belastingblad 2023/326*, m.nt. R.A. Eskes, *NLF 2023/1930*, m.nt. N. Bergman, *BNB 2023/155*, m.nt. A.W. Schep en *FED 2024/10*, m.nt. R.M.P.G. Niessen-Cobben).

In artikel 7:4, derde lid, Awb is (o.m.) bepaald dat bij de oproeping voor het horen wordt vermeld waar en wanneer de stukken ter inzage zullen liggen. Die verplichting geldt ook indien de belanghebbende zich heeft laten vertegenwoordigen door een professionele rechtsbijstandsverlener en indien om praktische redenen gedurende één – al dan niet telefonische – hoorzitting diverse zaken worden behandeld van verschillende belanghebbenden die zich door dezelfde gemachtigde laten vertegenwoordigen. De heffingsambtenaar is ook verplicht de in artikel 7:4, derde lid, Awb vermelde informatie te geven indien hij op grond van de houding of mededelingen van de belanghebbende verwacht dat deze geen inzage zal komen nemen (HR 18 augustus 2023, ECLI:NL:HR:2023:1052, *NTRF 2023/1421*, m.nt. R.C.H. Graves, *Belastingblad 2023/319*, m.nt. R.A. Eskes, *NLF 2023/1929*, m.nt. M. Hennevelt, *FED 2023/116*, m.nt. G. Groenewegen en *BNB 2023/156*, m.nt. A.W. Schep; zie ook de conclusie van A-G IJzerman, *PHR 31 januari 2023*, ECLI:NL:PHR:2023:130, *NTRF 2023/376*, m.nt. M. van Leeuwen en *NLF 2023/0521*, m.nt. O. Menger).

In (hoger) beroep wordt soms een vermeende schending van artikel 7:4 Awb in de bestuurlijke voorfase aan de orde gesteld. Wij signaleren CBB 24 oktober 2023, ECLI:NL:CBB:2023:602, waarin het CBB oordeelde dat van zo'n schending geen sprake was, omdat niet was gebleken dat de betrokken vennootschap niet over alle op de zaak betrekking hebbende stukken heeft kunnen beschikken en de vennootschap ook niet heeft vermeld welke stukken in haar visie zouden ontbreken dan wel niet door de minister ter inzage zouden zijn gelegd. In een zaak over een afwijzing tot toelating tot de opleiding Tandheelkunde maakte appellant niet aannemelijk dat het college van bestuur van de Rijksuniversiteit Groningen over meer stukken zou beschikken met betrekking tot de analyse van de toelatingstoets. De stukken waar appellant om vroeg, hadden geen rol gespeeld in de toets en de analyse (ABRvS 9 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3063).

In een zaak bij het hof 's-Hertogenbosch had de heffingsambtenaar de stukken niet voorafgaand aan de hoorzitting ter inzage gelegd. Daaraan verbond het hof geen gevolgen, omdat belanghebbende door deze schending niet was geschaad in zijn belangen. Het hof overwoog dat belanghebbende voorafgaand of tijdens de hoorzitting in bezwaar niet om de stukken heeft verzocht en dat, zeker omdat hij wordt vertegenwoordigd door een professionele gemachtigde, in beginsel mag worden aangenomen dat hij die stukken kennelijk niet (meer) nodig heeft. Het laten passeren van de mogelijkheid in de bezwaarfase om informatie te vergaren moet dan voor rekening van belanghebbende blijven. Voorts achtte het hof van belang dat de heffingsambtenaar alvorens uitspraak op bezwaar te doen belanghebbende heeft uitgenodigd om de gevraagde stukken na de hoorzitting alsnog in te zien. Dat belanghebbende hiervan geen gebruik heeft gemaakt, kan de heffingsambtenaar dan niet worden tegengeworpen (Hof 's-Hertogenbosch 9 augustus 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:2599, *NTRF 2023/1975*, m.nt. J.W. Bosman; zie ook Hof 's-Hertogenbosch 8 februari 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:482 en ECLI:NL:GHSHE:2023:484, *NTRF 2023/609*, m.nt. F.A.C. den Ouden).

In onder andere een uitspraak van 13 april 2023 (ECLI:NL:GHDHA:2023:941) heeft het hof Den Haag herhaald dat uit de artikelen 7:4 Awb en 40 Wet WOZ geen verplichting volgt voor het bestuursorgaan om de stukken waar eiser tijdens de bezwaarfase om heeft verzocht, voorafgaand aan het horen toe te zenden (zie daarover ook onze vorige kroniek, *NTB 2023/79*).

Wij signaleren verder over de samenloop tussen de geheimhoudingsplicht van artikel 67 AWR, het inzagerecht van artikel 15 AVG, de individuele verstrekkingregeling in artikel 5.5 Woo en de toegang tot op het besluit respectievelijk de zaak betrekking hebbende stukken ex artikel 7:4 en 8:42 Awb, B.M. van der Sar, 'Inzage in het eigen belastingdossier: wat is het juiste toegangspootje?', *NTB 2023/207*.

Het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb, met daarin het voorstel voor een nieuw artikel 3:45b Awb, dat het mogelijk moet maken voor belanghebbenden om al voor de bezwaarfase kennis te nemen van de op een (primaïr) besluit betrekking hebbende stukken, is inmiddels in consultatie gebracht ([www.internetconsultatie.nl/waarborgfunctieawb/b1](http://www.internetconsultatie.nl/waarborgfunctieawb/b1); zie *NTB 2023/250* voor de adviezen van de rechtspraak met betrekking tot dit wetsvoorstel). In het ter consultatie gelegde voorstel wordt ook een nieuw tweede lid bij artikel 8:42 Awb voorgesteld, waarin wordt voorgeschreven dat bestuursorganen moeten meedelen of de toegang tot stukken (op grond van art. 3:45b en/of de toegangsbepalingen uit hfst. 7 Awb) in de bestuurlijke voorfase beperkt is geweest.

### **Beperkte kennisneming**

Partijen die verplicht zijn inlichtingen te geven of stukken te overleggen, bijvoorbeeld op grond van artikel 8:42 Awb, kunnen op grond van artikel 8:29 Awb verzoeken om beperkte kennisneming van die inlichtingen of stukken door (uitsluitend) de bestuursrechter (zie over de samenloop van artt. 8:42 en 8:29 Awb Hof Arnhem-Leeuwarden 29 augustus 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:7365, *NLF 2023/2283*, m.nt. Y. Geradts, waarin de geheimhoudingskamer van het hof niet alleen de inspecteur de opdracht gaf nog eens zorgvuldig te kijken naar zijn verzoek om toepassing te geven aan art. 8:29 Awb, maar tevens de hoofdkamer verzocht eerst het tussen partijen bestaande geschilpunt te behandelen over de volledigheid van de ingediende op de zaak betrekking hebbende stukken). Er moeten gewichtige redenen zijn voor honorering van een verzoek om beperkte kennisneming (art. 8:29 lid 1 Awb). De bestuursrechter beslist of beperkte kennisneming gerechtvaardigd is (art. 8:29 lid 3 Awb). Dat vergt een belangenafweging tussen enerzijds het belang dat partijen gelijkelijk beschikken over de voor het beroep relevante informatie en het belang dat de bestuursrechter beschikt over alle informatie die nodig is om de zaak op een juiste en zorgvuldige wijze af te doen, en anderzijds de omstandigheid dat de kennisneming door partijen van bepaalde gegevens het algemeen belang, het belang van een of meer partijen en/of het belang van derden onevenredig kan schaden (zie bijv. *ABRvS 20 juli 2023*, ECLI:NL:RVS:2023:2816, waarin de Afdeling aan deze belangenafweging invulling gaf door enerzijds te wijzen op de ingrijpende aard van het besluit om appellant de toegang te ontzeggen tot universiteitslocaties en anderzijds de belangen van melders en/of informanten).

Indien de bestuursrechter heeft beslist dat beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is, kan hij slechts met toestemming van de andere partijen mede op de grondslag van de vertrouwelijke inlichtingen of stukken uitspraak doen (art. 8:29 lid 5 Awb). Wordt er geen toestemming verleend, dan kan de bestuursrechter niet kennisnemen van de stukken en kunnen de gevolgen daarvan voor rekening komen van de partij die geen toestemming geeft. In een zaak waar Chipsoft bij de voorzieningenrechter wel, maar nadien bij het CBb geen toestemming gaf voor kennisname van de

vertrouwelijke stukken, ging het CBb uit van de juistheid van het oordeel van de voorzieningenrechter (CBb 21 november 2023, ECLI:NL:CBB:2023:637). In een zaak waarin de gedeeltelijke afwijzing om stukken op grond van de Wob openbaar te maken voorlag, oordeelde de Afdeling dat zij zonder toestemming van appellante niet kan controleren of de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op juiste gronden informatie niet-openbaar heeft gemaakt. De Afdeling ging er daarom van uit dat de minister op juiste gronden de betreffende informatie niet-openbaar heeft gemaakt (*ABRvS 22 februari 2023*, ECLI:NL:RVS:2023:709). Het betoog van appellante in diezelfde zaak dat toepassing van artikel 8:29 Awb in strijd zou zijn met artikel 6 EVRM, slaagde ook niet. De Afdeling concludeert, onder verwijzing naar haar eerdere overzichtsuitspraak (*ABRvS 10 juni 2020*, ECLI:NL:RVS:2020:1367, *JB 2020/137*, m.nt. L.J.M. Timmermans, *NLF 2020/1640*, m.nt. K. Bozia, *AB 2020/268*, m.nt. P.J. Stolk, *JG 2020/24*, m.nt. M. Claessens & F. Buskermolen, *Gst. 2020/131*, m.nt. C.N. van der Sluis, *JIN 2020/162*, m.nt. L.J.M. Timmermans en *NTFR 2020/2036*, m.nt. P.A. Caljé), dat de toepassing van artikel 8:29 Awb met zodanige waarborgen is omkleed dat het recht op een eerlijk proces daarmee niet in zijn essentie wordt beperkt.

In een zaak over de gedeeltelijke afwijzing van een Wob-verzoek betoogde appellant dat de rechtbank de beperkte kennisneming niet had mogen baseren op artikel 2.8, zesde lid, van het Procesreglement bestuursrecht rechtbanken (hierna: *Procesreglement*), maar een geheimhoudingsbeslissing op grond van artikel 8:29, derde lid, Awb had moeten nemen. Alleen dan zou het uitgangspunt van *equality of arms* als bedoeld in artikel 6 EVRM zijn gewaarborgd. Artikel 2.8, zesde lid, *Procesreglement* luidde destijds:

“Indien de mededeling [het verzoek om beperkte kennisneming; red.] betrekking heeft op (delen van) stukken waarover op grond van de Wet openbaarheid van bestuur een besluit is genomen en het beroep tegen dat besluit is gericht, handelt de bestuursrechter alsof de bestuursrechter heeft besloten dat beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is.”

Dat betoog slaagt niet. De Afdeling wijst er (onder verwijzing naar *ABRvS 22 januari 2020*, ECLI:NL:RVS:2020:218) op dat de vraag of stukken openbaar moeten worden gemaakt, de inzet van de hoofdprocedure is en de toetsing van deze stukken door een geheimhoudingskamer op grond van artikel 8:29 Awb daarom geen toegevoegde waarde heeft (*ABRvS 19 juli 2023*, ECLI:NL:RVS:2023:2778). Voor zaken over besluiten op grond van de Woo bepaalt artikel 8:29, zesde lid, Awb dat uitsluitend de bestuursrechter kennisneemt van de stukken waarvan op grond van de Woo om openbaarmaking of verstrekking is verzocht en dat de toestemming, bedoeld in het vijfde lid, van rechtswege is verleend (zie over de wijziging van het procesreglement in dat verband *NTB 2023/256*). Artikel 8:29, zesde lid, Awb geldt niet voor beroepen tegen besluiten waarin verzoeken om inzage in of verstrekking van documenten of gegevens op grond van

andere regelingen dan de Woo aan de orde zijn (zoals o.g.v. de (U)AVG, Wpg of Wjsg). Bij dergelijke beroepen zal de Afdeling (blijven) handelen alsof er gewichtige redenen zijn en zij het verzoek gerechtvaardigd acht. Vervolgens vraagt de Afdeling de andere partij(en) om toestemming om mede op de grondslag van die stukken uitspraak te mogen doen (zie ABRvS 20 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3540; ABRvS 20 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3532 en ABRvS 31 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:376, met verwijzingen naar de overzichtsuitspraak van ABRvS 10 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1367).

In een uitspraak van 25 juli 2023 achtte de Afdeling beperkte kennisname van stukken die een nadere motivering bevatten van de afwijzing van een inzageverzoek door de korpschef gerechtvaardigd, omdat die nadere motivering raakt aan de vraag die centraal staat in de procedure, te weten of appelland kennis mag nemen van informatie over de vraag of hij al dan niet staat gesignaleerd bij de politie. Als de nadere motivering zou worden verstrekt aan appelland, zou het oordeel in de bodemprocedure er niet meer toe doen (ABRvS 25 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2818).

In twee zaken bij het CBb werd van een bijzondere werkwijze gebruikgemaakt in de vorm van zogenoemde 'voorbehouden kennisneming'. In het kader van de beoordeling van een verzoek van de NVWA op grond van artikel 8:29 Awb werd tijdens een comparitiezitting met partijen afgesproken dat de advocaat van een van de eisers op het kantoor van de gemachtigde van de NVWA onder voorbehoud van vertrouwelijkheid inzage zou krijgen in de vertrouwelijke stukken. Na deze voorbehouden inzage zijn partijen overeengekomen dat in de stukken in ieder geval de: (i) bedrijfsnamen van procespartijen; (ii) specifieke bedragen en/of percentages; en (iii) namen, e-mailadressen en telefoonnummers van ambtenaren mochten worden weggelakt zonder dat een verzoek om beperkte kennisneming nodig is. Tussen partijen werd ook overeengekomen dat het merendeel van de passages uit de stukken niet op de zaak betrekking hebben en dat ook daarvoor geen verzoek om beperkte kennisneming noodzakelijk is. Over dertien passages uit de stukken werd tussen partijen geen overeenstemming bereikt. Daarvoor diende de NVWA vervolgens een verzoek om beperkte kennisneming in bij het CBb. Het CBb oordeelde ten aanzien van deze resterende passages dat de beperkte kennisneming gerechtvaardigd is (CBb 13 juli 2023, ECLI:NL:CBB:2023:383; zie daarover ook A.J. Boorsma, M. Koppenol & W. Poot, 'Kroniek Toezicht en Handhaving', *FR* 2023/12). In een zaak over een verzoek om beperkte kennisneming van documenten betreffende (o.a.) examenmethoden stelde (de R-C van) het CBb een andere vorm van voorbehouden kennisneming voor. De staatssecretaris van lenW had zich op het standpunt gesteld dat de grondige kennis van die documenten getoetst dient te worden bij appelland (een examiner) en dat kennisname van de documenten door appelland die toetsing niet meer zinvol zou maken. De rechter-commissaris overwoog zich niet uit te kunnen laten over de juistheid van dit standpunt, omdat

dit mogelijk raakt aan de kern van geschil, maar dat als dat standpunt juist is, beperkte kennisneming dan inderdaad gerechtvaardigd is. Daar stelde de rechter-commissaris tegenover dat, als dit de kern van het geschil raakt, het recht op verdediging met zich meebrengt dat aan de zijde van appelland enige vorm van kennisneming van deze documenten zou moeten kunnen plaatsvinden. In dat verband stelde de rechter-commissaris voor dat, analoog aan artikel 8:32, tweede lid, Awb, die kennisneming kan plaatsvinden door een door het CBb in overleg met partijen aan te wijzen gemachtigde. Deze gemachtigde zou de kennis die hij daarmee verkrijgt met niemand mogen delen, ook niet met degene die hij vertegenwoordigt, maar zich daarover wel tegenover het CBb en de staatssecretaris mogen uitlaten, op een wijze waarmee de vertrouwelijkheid van de gegevens gewaarborgd blijft. De rechter-commissaris concludeerde dat, indien kennisneming van de documenten wordt voorbehouden aan een door het CBb aan te wijzen gemachtigde, de verzochte beperking van de kennisneming voor het overige gerechtvaardigd is. Als appelland zich tegen deze wijze van kennisneming verzet, dan is de gevraagde volledige beperking van de kennisneming gerechtvaardigd (CBb 8 mei 2023, ECLI:NL:CBB:2023:227; zie over deze mogelijkheid ook ons preadvies voor de Vereniging voor bestuursrecht, N.N. Bontje & E.C. Pietermaat, 'Bestuursrechtspraak transparanter; over de interne en externe openbaarheid van de bestuursrechtspraak', *Transparantie en openbaarheid 2022* (VAR nr. 168), p. 264-266). Uit de einduitspraak in deze zaak van 18 juli 2023 (ECLI:NL:CBB:2023:379) leiden we af dat appelland niet van deze mogelijkheid gebruik heeft gemaakt.

In een zaak over de intrekking van het Nederlanderschap en een ongewenste verklaring vroeg de Afdeling bij de AIVD om stukken die ten grondslag liggen aan het individuele ambtsbericht. Deze stukken werden door de AIVD met een beroep op artikel 8:29 Awb ingediend. De Afdeling overwoog dat wanneer de rechter in dit soort zaken overgaat tot het vragen van inzage in de onderliggende stukken, de betrokkene in een moeilijke bewijspositie verkeert, omdat deze geen kennis kan nemen van de stukken die ten grondslag liggen aan het individuele ambtsbericht. Dat vergt een extra zorgvuldige beoordeling van de onderliggende stukken door de bestuursrechter (ABRvS 17 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1938, *JV* 2023/195, m.nt. V.M. Bex-Reimert).

Onjuiste toepassing van artikel 8:29 Awb door de rechtbank is in het algemeen geen grond voor vernietiging van de uitspraak van de rechtbank in hoger beroep. Dat is anders als die onjuiste toepassing dusdanige gevolgen heeft gehad voor de aangevallen uitspraak dat zich een onaanvaardbaar verlies van instantie zou voordoen. In dat geval moet de bestreden uitspraak worden vernietigd en de zaak worden terugverwezen (ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1265).

Gewichtige redenen kunnen aan de orde zijn bij bedrijfsvertrouwelijke gegevens. Daarvan was onder andere sprake bij informatie over een tariefwijziging voor de luchthaven van

Zürich en de reacties van Schiphol op de zienswijzen van luchtvaartmaatschappijen en andere organisaties in het kader van de consultatieprocedure die voorafgaat aan de vaststelling van de tarieven en voorwaarden. Daarbij woog de rechter-commissaris mee dat de andere partijen op de hoogte zijn van de precieze aard van deze informatie en dat zij in hun reactie op de mededeling van ACM niet hebben aangegeven belang te hebben bij kennisname hiervan (Cbb 2 juni 2023, ECLI:NL:CBB:2023:336). Ook beperkte kennisname van invulmodules en het rekenbestand met informatie van diverse warmteleveranciers achtte het Cbb gerechtvaardigd, vanwege de bedrijfsgevoelige aard van die informatie. Daarbij woog mee dat ACM, gelet op haar taak om tarieven vast te stellen, ook voor de toekomst een groot belang heeft bij de bereidheid van partijen om dergelijke informatie over hun bedrijfsvoering te verstrekken. Het schenden van de vertrouwelijkheid waaronder de gegevens zijn verstrekt, zou aan die bereidheid afbreuk kunnen doen (Cbb 7 maart 2023, ECLI:NL:CBB:2023:334). Ten aanzien van oudere informatie achtte het Cbb niet onaannemelijk dat de gegevens nog steeds een wezenlijk onderdeel vormen van de commerciële positie van KPN (Cbb 7 februari 2023, ECLI:NL:CBB:2023:61). Ook schade of nadeel aan de informatiebeveiliging van ICT-systemen van bedrijven kan een reden zijn om een verzoek om beperkte kennisneming toe te wijzen. Dat gold niet voor een document ten aanzien waarvan de Autoriteit Persoonsgegevens had betoogd dat dit inzicht zou geven in de (financiële) afspraken die het ministerie van VWS heeft gemaakt over de inzet van KPMG als forensisch onderzoeksbureau, nu de Afdeling niet inzag op welke wijze uit deze passage kan worden afgeleid welke (financiële) afspraken zijn gemaakt (ABRvS 5 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3715; zie over beperkte kennisname van bedrijfsvertrouwelijke informatie verder nog ABRvS 30 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2534 en Cbb 6 februari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:81).

Het belang van bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad kan eveneens een gewichtige reden zijn die beperkte kennisneming rechtvaardigt, bijvoorbeeld bij notulen van interne overleggen bij het bestuursorgaan (Cbb 15 augustus 2023, ECLI:NL:CBB:2023:432; ECLI:NL:CBB:2023:433; ECLI:NL:CBB:2023:434; ECLI:NL:CBB:2023:435; ECLI:NL:CBB:2023:436; ECLI:NL:CBB:2023:437; ECLI:NL:CBB:2023:438; ECLI:NL:CBB:2023:439; ECLI:NL:CBB:2023:440 en ECLI:NL:CBB:2023:441; zie bijv. ook Cbb 13 april 2023, ECLI:NL:CBB:2023:335; ABRvS 20 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2816 en Hof Den Bosch 20 december 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:4252). In de genoemde Cbb-zaken speelde ook de bescherming van de handhavingsstrategie een gewichtige reden voor beperkte kennisneming van een deel van de op de zaak betrekking hebbende stukken.

Ten aanzien van persoonsgegevens oordeelde het Cbb in een aantal zaken dat beperkte kennisneming daarvan gerechtvaardigd is. Het Cbb overwoog daartoe dat hoewel uitgangspunt is dat alle procespartijen ongehinderd toegang

hebben tot alle op de zaak betrekking hebbende stukken, kennisname van de persoonsgegevens tot een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen leidt, terwijl door beperkte kennisneming partijen niet in hun mogelijkheden worden geschaad om hun standpunten adequaat naar voren te brengen (Cbb 1 november 2023, ECLI:NL:CBB:2023:617 en ECLI:NL:CBB:2023:618; zie bijv. ook ABRvS 11 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2616). Dat het gaat om persoonsgegevens van medewerkers die niet bij de procedure betrokken zijn, kan daarbij meewegen (Cbb 21 februari 2023, ECLI:NL:CBB:2023:84 en Cbb 20 november 2023, ECLI:NL:CBB:2023:651). In de laatstgenoemde uitspraak achtte het Cbb beperkte kennisname van persoonsgegevens van personen die wel uit hoofde van hun functie betrokken zijn bij de procedure niet gerechtvaardigd. De minister had concreet en op de persoon toegespitst moeten motiveren waarom de persoonsgegevens van zijn medewerkers in dit geval vertrouwelijk moeten blijven. Nu een dergelijke motivering ontbrak, werd het verzoek om beperkte kennisneming afgewezen (zie in gelijke zin ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:801 en Hof Arnhem-Leeuwarden 31 oktober 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:9250). Beperkte kennisname van persoonsgegevens van medewerkers van de Belastingdienst die betrokken zijn bij de fraudesignaleringsvoorziening (hierna: FSV) achtte het hof gerechtvaardigd. Zij wees in dat verband onder meer op de aandacht voor de FSV in het parlement en de media en de *“uiterste giftige wijze waarop op ‘social media’ door kwaadwillenden met persoonsgegevens kan worden omgegaan”* (Hof Arnhem-Leeuwarden 7 maart 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:1907 en ECLI:NL:GHARL:2023:1908).

Wij signaleren verder Hof Arnhem-Leeuwarden 11 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6004, *NLF* 2023/1723, m.nt. L. Jaeger en *NTFR* 2023/1437, m.nt. F.A.C den Ouden, waarin het hof concludeert dat geen gewichtige redenen aannemelijk zijn geworden die maken dat belanghebbende geen kennis mag nemen van de identiteit van een tipgever, de betrokken derde, de informatie die door hen is verstrekt, of de communicatie over of met deze personen door medewerkers van de Belastingdienst.

Een verzoek om beperkte kennisneming van politiegegevens van appellant, opgenomen in een Meldformulier Veilig Thuis, achtte de Afdeling gerechtvaardigd, gelet op het vertrouwelijke karakter van politiegegevens. Appellant kon deze gegevens wel inzien bij de griffie van de Afdeling (vgl. art. 25 Wpg, dat een recht biedt op inzage in de eigen politiegegevens, maar niet op een afschrift daarvan; ABRvS 6 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2614).

De bescherming van de persoonlijke levenssfeer rechtvaardigde ook beperkte kennisname van stukken met informatie over de medische en financiële informatie van een medebewoner van een recreatiepark waar appellant verbleef. Daarbij nam de Afdeling mede in aanmerking dat appellant heeft toegelicht dat hij op de hoogte is van de persoonlijke omstandigheden van degene waarover de stukken

gaan, omdat hij veel contact met hem heeft. Appellant kan dus bij diegene de stellingen van het college over zijn geval verifiëren en daarover zo nodig stukken inbrengen (ABRvS 23 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4347). Een verzoek om beperkte kennisneming van stukken inzake geluidsoverlast die appellant volgens hem van zijn bovenbuurman ondervindt, werd afgewezen. Daarbij woog de Afdeling mee dat betrokken partijen er al lange tijd van op de hoogte zijn dat de klachten over geluidsoverlast van appellant afkomstig zijn (ABRvS 24 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3200).

Vaste rechtspraak van de Afdeling is dat het enkele feit dat in de Wet Bibob een regeling over geheimhouding is opgenomen niet betekent dat zonder meer gewichtige redenen aanwezig zijn als bedoeld in artikel 8:29, eerste lid, Awb. Bij de beoordeling of er sprake is van gewichtige redenen dient echter wel gewicht te worden toegekend aan het uit de Wet Bibob blijkende belang bij geheimhouding van Wet Bibob-gegevens (ABRvS 26 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2438; zie voor vergelijkbare overwegingen ten aanzien van de bijzondere geheimhoudingsregeling voor politiegegevens ABRvS 16 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1911). Een verzoek om beperkte kennisneming werd afgewezen ten aanzien van een Bibob-advies dat aan appellante is verstrekt en ook in het dossier zit dat aan de Afdeling was voorgelegd (ABRvS 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1222). Ook de stelling van een burgemeester dat belangen van derden kunnen worden geschaad bij bespreking van stukken tijdens een openbare zitting, terwijl alle partijen de betreffende stukken al kennen, rechtvaardigde geen beperkte kennisneming. De Afdeling overwoog dat artikel 8:29, derde lid, Awb hier niet op ziet en dat de vraag of de stukken wel of niet op een zitting worden besproken, is voorbehouden aan de zittingsrechter (ABRvS 16 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:100; zie ook ABRvS 26 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:307).

Gewichtige redenen kunnen ook zijn gelegen in de bescherming van de nationale veiligheid (zie bijv. ABRvS 12 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4585 en ECLI:NL:RVS:2023:4588 over de onderliggende stukken van een individueel ambtsbericht van de AIVD en ABRvS 25 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2817 over bronnen en de taakuitoefening van de MIVD; zie verder ABRvS 18 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2737 en ECLI:NL:RVS:2023:2738), het belang van opsporing en vervolging van strafbare feiten (zie ABRvS 29 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3667 over een rapport met informatie over de doorzoeking van een pand, die ook van belang is voor een eventuele strafrechtelijke procedure) of anderszins bescherming van de werkwijze van een bestuursorgaan (zie ABRvS 1 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2055 en ABRvS 12 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1871 over informatie die inzicht biedt in de methoden van onderzoek, technieken en bronmateriaal van Bureau Documenten). Dat kennisname van informatie over de werkwijze van een bestuursorgaan hem kan bemlemmeren in zijn taakuitoefening, moet het bestuursorgaan wel concreet maken (Hof Arnhem-Leeuwarden 31 oktober 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:9250).

Het ter consultatie gelegde wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb bevat ook voorstellen voor wijziging van artikel 8:29 Awb. Voorgesteld wordt om het in uitzonderlijke gevallen ook voor partijen die *niet* verplicht zijn stukken te verstrekken of inlichtingen te geven, mogelijk te maken te verzoeken om beperkte kennisneming. Daarnaast wordt voorgesteld het voor partijen of belanghebbenden die geen partij zijn, waarop stukken betrekking hebben, mogelijk te maken te verzoeken om beperkte kennisneming, bijvoorbeeld ten aanzien van stukken die door het bestuursorgaan worden ingediend en die hun belangen raken. Ook wordt voorgesteld dat de bestuursrechter kan bepalen dat de beperking van kennisneming slechts voor een deel van de partijen geldt. Verder wordt voorgesteld op te nemen dat van gewichtige redenen in ieder geval sprake is voor zover kennisneming leidt tot onevenredige benadeling van degene tot wie het besluit is gericht of op wie de inlichtingen of stukken betrekking hebben (zie *NTB 2023/250* voor de adviezen vanuit de rechtspraak over deze voorgestelde wijzigingen).

## 7. Politieke openbaarheid

Politieke openbaarheid ziet op de verplichtingen van bestuurders van publiekrechtelijke lichamen om de vertegenwoordigende lichamen of leden daarvan informatie te verschaffen en op de vraag in hoeverre beperkingen aan de openbaarheid van die informatie kunnen worden gesteld.

### *Artikel 68 Grondwet*

De informatievoorziening door het kabinet aan de Tweede Kamer is regelmatig onderwerp van gesprek en soms zelfs aanleiding tot fel debat. Naar aanleiding van de motie-Leijten/Arib (*Kamerstukken II 2020/21*, 35752, nr. 11, aangenomen op 6 juli 2021), waarin het Presidium verzocht een commissie of werkgroep vanuit de Kamer samen te stellen die mandaat heeft met de regering afspraken te maken over een aantal aspecten rondom de informatievoorziening door het kabinet aan de Kamer, is de werkgroep Informatieafspraken aan de slag gegaan. Via een brief van de werkgroep aan de Voorzitter van de Tweede Kamer is het eindrapport op 6 juni 2023 openbaar geworden (*Kamerstukken II 2022/23*, 28362, nr. 67). De werkgroep heeft aanbevelingen gedaan, aan kabinet en Kamer. De aanbevelingen zien onder meer op de wijze van omgang met geschillen over de toepassing van artikel 68 Grondwet, tijdigheid en de omgang tussen ambtenaren van de ministeries en Kamerleden. Het kabinet is bij brief van 22 juni 2023 om een reactie verzocht (*Kamerstukken II 2022/23*, 28362, nr. 69).

Hoezeer wordt gehecht aan openbaarheid van overheidsinformatie, zozeer wordt eveneens gehecht aan de vertrouwelijkheid van het politieke proces. De bescherming hiervan komt onder meer tot uitdrukking in artikel 5.4a Woo, op grond waarvan informatie betreffende de ambtelijke ondersteuning aan Kamerleden niet-openbaar is. In een motie van 7 februari 2022 hebben de Kamerleden Sneller en Van Nispen erop aangedrongen dat informatie over ambtelijke

bijstand niet-openbaar wordt (*Kamerstukken II 2021/22*, 35869, nr. 19). Het kabinet heeft in reactie hierop bevestigd zich hiervoor in te spannen. Het in de motie gedane verzoek om bewindspersonen niet te informeren als ambtelijke bijstand wordt verleend bij het opstellen van amendementen, werd door het kabinet voornamelijk om praktische redenen afgewezen (*Kamerstukken II 2021/22*, 35869, nr. 27). Sneller en Van Nispen dienden vervolgens een nieuwe motie in waarin de regering is verzocht ervoor te zorgen dat bij mededelingen over het verzoek om het verlenen van ambtelijke bijstand slechts de titel van het betreffende wetsvoorstel bij de verantwoordelijke bewindspersoon bekend wordt en dat deze daarna geen nadere inhoudelijke informatie verkrijgt over deze bijstand (*Kamerstukken II 2022/23*, 35869, nr. 29). Het kabinet heeft hierin aanleiding gezien de Afdeling advisering van de Raad van State te vragen om voorlichting over het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van departementsambtenaren die wetgevingsbijstand verlenen aan de Tweede Kamer (*Kamerstukken II 2023/24*, 35869, nr. 30). Wij wijzen hier ook op het rapport *De transparante overheid verdient een beschermde ambtenaar; Analyse van en advies over de rechtspositie van ambtenaren in relatie tot de inlichtingenplicht van artikel 68 Grondwet* dat Tom Barkhuysen en Jaap van Slooten op verzoek van de Vakvereniging voor hoger personeel bij het ministerie van Financiën en de Belastingdienst (VHMF; zie [www.vmhf.nl](http://www.vmhf.nl)) hebben opgesteld. Daarin wordt ingegaan op de vraag hoe een minister kan voldoen aan zijn inlichtingenplicht op grond van artikel 68 Grondwet én aan zijn verplichtingen als goed werkgever.

#### **Gemeentewet en Provinciewet**

Een verzoek om openbaarmaking van documenten ten aanzien waarvan op grond van de Gemeentewet of Provinciewet geheimhouding is opgelegd, moet, behalve als Woo-verzoek, tevens worden opgevat als een verzoek om opheffing van de geheimhouding (vaste rechtspraak sinds ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:314). De gemeenteraad of Provinciale Staten moet vervolgens besluiten of de geheimhouding kan worden opgeheven of niet. Tegen een besluit tot afwijzing van een verzoek om opheffing staat beroep open bij de bestuursrechter. In zo'n geval moet de bestuursrechter vol toetsen of zich een belang als genoemd in artikel 10 Wob (thans art. 5.1 Woo) voordoet, omdat uitsluitend hierin een grondslag voor geheimhouding gelegen kan zijn. Als zich zo'n belang voordoet, moest de rechter voorheen vervolgens met terughoudendheid toetsen of het bevoegd gezag gebruik heeft kunnen maken van zijn bevoegdheid tot het opleggen van geheimhouding en hoe het dat heeft gedaan (ABRvS 26 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:610, AB 2014/147, m.nt. E.J. Daalder). Dat was dus geen 'gewone' belangenafweging tussen het publieke belang van openbaarheid en het door artikel 10 Wob beschermde belang, maar een belangenafweging waarin rekening kon worden gehouden met politieke belangen. Het lijkt erop dat de Afdeling hier thans geen rekening meer mee wil houden. In ABRvS 3 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1718 en ABRvS 17 mei

2023, ECLI:NL:RVS:2023:1925 wordt een 'gewone' belangenafweging gemaakt.

#### **8. Nationale ombudsman**

Op 24 mei 2023 verscheen het jaarverslag over 2022 van de Nationale ombudsman, Kinderombudsman en Veteranenombudsman, getiteld *Tijd voor de burger* (*Kamerstukken II 2022/23*, 36325, nr. 2). In het jaarverslag wordt teruggeblikt op een onzeker jaar. Wereldwijd is de weerslag van de oorlog in Oekraïne te voelen, resulterend in stijgende energieprijzen, inflatie en extra druk op de asiel- en opvangcrisis. Deze problemen hebben zich gestapeld op al bestaande problematiek, zoals de woningnood, het stikstofprobleem en de complexe hersteloperaties van de kinderopvangtoeslagaffaire. Daarnaast constateren de ombudsmannen toenemende onvrede over regionale en lokale verschillen in de dienstverlening aan burgers. Om de problemen aan te pakken, dient de overheid te luisteren naar haar burgers en realistisch te zijn over de inspanning die zij wil en kan leveren, zo staat in het jaarverslag. Ook leggen de ombudsmannen de nadruk op het praten mét burgers, in plaats van over burgers. Verder kondigen ze aan in 2023 onder meer onderzoek te doen naar de kwaliteit van de crisishulp voor asielzoekers, naar het vroegtijdig voorkomen van schulden door gemeenten en naar wat het wantrouwen van ouders in de overheid doet met hun kinderen. Zie over deze en andere onderwerpen ook de Ombudsagenda voor 2023 ([www.nationaleombudsman.nl/professionals/ombudsagenda/ombudsagenda-2023](http://www.nationaleombudsman.nl/professionals/ombudsagenda/ombudsagenda-2023)).

In 2023 is de nodige aandacht besteed aan hersteloperaties. In een vergelijkend onderzoek naar tien hersteltrajecten, te weten *Herstel bieden: een vak apart*, concludeert de Nationale ombudsman dat overheidsinstanties te weinig aandacht hebben voor de behoeften van gedupeerden (No. 24 oktober 2023, 2023/157). Hij beveelt aan om zowel voor, tijdens als na afloop van een hersteltraject in gesprek te gaan en blijven met gedupeerden. Ook is hij van mening dat uitvoerders mee zouden moeten bepalen hoe hersteltrajecten worden vormgegeven. Daarbij zou aan hen meer mandaat en vrijheid moeten toekomen, zodat zij in samenspraak met gedupeerden het hersteltraject kunnen vormgegeven. Voorts pleit de Nationale ombudsman voor een kennisnetwerk over hersteltrajecten voor alle overheidsinstanties.

De Nationale ombudsman stond in verschillende publicaties stil bij enkele specifieke klachten in het kader van hersteltrajecten. Zo heeft de Nationale ombudsman zich gebogen over de vraag of de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (hierna: UHT) de privacy van een ouder had geschonden door haar kinderen te benaderen. De Nationale ombudsman concludeerde dat er geen sprake was van een schending van de privacy. De UHT gaf slechts uitvoering aan de kindregeling en dat brengt met zich mee dat de UHT aan ouders en kinderen, die daarvoor in aanmerking komen, brieven stuurt en bedragen uitbetaalt indien zij daar recht op hebben. De UHT mocht in dat licht de kinderen benaderen

(No. 25 oktober 2023, 2023/172). In een rapport van 14 december 2023, genaamd *Het Instituut Mijnbouwschade Groningen laat bezwaarmaker te lang in onzekerheid* (No. 14 december 2023, 2023/198), overwoog de Nationale ombudsman dat de schadeafhandeling van de klager onaanvaardbaar lang heeft geduurd, waarbij de klager onvoldoende perspectief en duidelijkheid is geboden. Ook is de klager onvoldoende over zijn rechten geïnformeerd. De Nationale ombudsman concludeerde daarom dat het IMG in strijd met de vereisten van voortvarendheid en *fair play* heeft gehandeld.

Op 27 juni 2023 verscheen het rapport *De crisis voorbij*, waarin de Nationale ombudsman en Kinderombudsvrouw problemen constateren ten aanzien van eigen regie en autonomie van asielzoekers, een menswaardige levensstandaard, transparantie, informatieverstrekking, belangen van kinderen en gelijke behandeling van groepen asielzoekers. De ombudsmannen hebben ten aanzien van deze onderwerpen zowel korte- als langetermijnaanbevelingen geformuleerd voor gemeenten en veiligheidsregio's, waaronder het organiseren van onderwijs en het ombuigen van crisisnoodopvang tot vaste opvang (No. 27 juni 2023, 2023/072).

In onze vorige kroniek signaleerden wij een rapport van 2 december 2022 over burgers die niet meekomen in de energietransitie door financiële krapte (No. 2 december 2022, 2022/201). De Nationale ombudsman beval onder meer aan om te evalueren en monitoren of de aanpak bij de energietransitie wel de juiste mensen bereikt. In dat kader wijzen wij op een rapport van de Nationale ombudsman van 10 oktober 2023, te weten *Een warme transitie?* (No. 10 oktober 2023, 2023/149). De Nationale ombudsman concludeert hierin dat de overheid meer kan doen om inwoners die moeilijk bereikbaar zijn of extra aandacht vragen, goed te informeren over de warmtetransitie en hen deel te laten nemen aan participatietrajecten. Overheden dienen oog te hebben voor de (on)mogelijkheden van burgers. Er zijn aanbevelingen geformuleerd voor gemeenten en voor de ministers voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, en Klimaat en Energie, waaronder het inzetten op begrijpelijke communicatie en het toegankelijker maken van het aanvragen van subsidies en regelingen.

Tot slot wijzen wij op het rapport *Inspraak mag geen vinkje zijn*, waarin de Nationale ombudsman constateert dat de meeste mensen die te maken hebben met de Participatiewet onvoldoende invloed op de eigen situatie ervaren (No. 3 oktober 2023, 2023/144). Hij roept gemeenten op te investeren in persoonlijk contact en aandacht voor zinvolle tijdsbesteding. Ook wordt gepleit voor een één-loketfunctie waar burgers terecht kunnen met hun klachten. Wij signaleren in dat verband ook het op 13 april 2023 verschenen rapport *Burger in zicht*, waarin de Nationale ombudsman heeft onderzocht of burgers bij toepassing van de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo) invloed ervaren tijdens het aanvragen van voorzieningen (No. 13 april 2023, 2023/041). Geconcludeerd wordt dat niet altijd goed naar burgers

wordt geluisterd en het Wmo-aanvraagproces als onduidelijk en traag wordt ervaren. Ook dienen burgers niet gauw een klacht in omdat ze afhankelijk zijn van de instantie waartegen de klacht zich richt. De Nationale ombudsman komt met een viertal aanbevelingen voor gemeenten, waaronder het kritisch bekijken van het aanvraagproces en het actiever en vaker aanbieden van onafhankelijke cliëntondersteuning.