

Openbaarheid en behoorlijkheid

NTB 2025/88

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 13 februari 2024 tot en met 19 februari 2025.

1. **Ontwikkelingen Wet open overheid (Woo) en aanverwante wetgeving**

Woo

De uitvoering van de op 1 mei 2022 in werking getreden Wet open overheid (hierna: de Woo, *Stb.* 2022, 14) loopt lang niet altijd even soepel. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) heeft medio 2023 SEO Economisch Onderzoek (hierna: SEO) gevraagd een invoeringstoets van de Woo uit te voeren (*Kamerstukken II* 2022/23, 32802, nr. 73). Op 7 december 2023 heeft de Minister van BZK de uitkomsten hiervan aan de Tweede Kamer toegezonden (*Kamerstukken II* 2023/24, 32802, nr. 80). 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. Er is ook oog voor de reële problemen in de uitvoering en er wordt bijvoorbeeld aandacht gevraagd voor de proportionaliteit van omvangrijke verzoeken. SEO heeft ook een groot aantal aanbevelingen geformuleerd, waarop wij in onze vorige kroniek (*NTB* 2024/97) al zijn ingegaan.

De Minister van BZK vroeg het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (hierna: ACOI) en de Regeringscommissaris Informatiehuishouding te reflecteren op de uitkomsten en aanbevelingen van de Woo-invoeringstoets en om een advies om de knelpunten rondom openbaarmaking op verzoek te verbeteren. Dat hebben zij in deze kroniekperiode gedaan. De Regeringscommissaris pleit ervoor zo snel mogelijk aan de slag te gaan met procesverbetering, waarbij hij inzoomt op de inzet van informatiespecialisten, zoals de Provincie Groningen dat doet (*Kamerstukken II* 2023/24, 32802, nr. 82). Deze informatiespecialisten kunnen volgens hem door een “informatiegedreven aanpak met slimme hulpmiddelen grote volumes informatie veel sneller

verzamelen, analyseren, opschonen, ontdebellen, selecteren en zelfs lakken”. Hij vraagt verder aandacht voor het voorkomen van disproportionele werklasten aan de kant van het bestuursorgaan en voor misbruik van de verzoeker. In het proces zouden duidelijkere verantwoordelijkheden voor de verzoeker vast moeten worden gelegd. Indien de verzoeker niet meewerkt en zo disproportionele werklasten veroorzaakt, zou volgens de Regeringscommissaris een organisatie het verzoek buiten behandeling moeten kunnen stellen. De tijdelijke aanstelling van de Regeringscommissaris Informatiehuishouding is overigens na een evaluatie per 1 juli 2024 afgelopen (*Kamerstukken II* 2023/24, 29362, nrs. 349, 355 en 362). De Staatssecretaris van BZK heeft geen gehoor gegeven aan het pleidooi van het ACOI om een Nationaal Coördinator Openbaarheid en Informatiehuishouding aan te stellen. De staatssecretaris wil het huidige stelsel structureel versterken en niet een nieuwe actor in het al drukke en complexe speelveld toevoegen (*Kamerstukken II* 2023/24, 32802, nr. 95).

In het advies *Wat kan ik voor u doen?* wijst het ACOI in het algemeen op de door SEO voorgestelde wetswijzigingen van de Woo (*Kamerstukken II* 2023/24, 32802, nr. 92). Het ACOI dringt aan op samenwerking tussen bestuursorgaan en verzoeker om de informatiebehoefte te vervullen. Verder pleit het ACOI ervoor dat bestuursorganen ‘hun’ Woo-medewerkers voorzien van voldoende middelen en van een stevig mandaat. Er moet voldoende budget zijn voor onder meer inzet van informatiespecialisten en Woo-behandelaars zouden zonder politiek gemotiveerde bemoeienis over openbaarmaking moeten kunnen besluiten. Het ACOI stelt voor om via een AMvB als bedoeld in artikel 8.7 Woo bestuursorganen te verplichten een openbare leidraad voor de behandeling van Woo-verzoeken te hanteren. Het advies van het ACOI ging vergezeld van een rapport met bevindingen naar aanleiding van een door het ACOI uitgevoerd onderzoek onder rechters over de uitvoering van de Woo: *Rechters aan het WOOrd; in gesprek met rechters en staatsraden over de Wob- en Woo-praktijk*. Het rapport bevat een aardige en voor ons herkenbare impressie van de ervaringen in de rechtspraak.

De kabinetsreactie op het SEO-rapport dateert van 21 juni 2024 en is dus nog van het kabinet-Rutte IV (*Kamerstukken II* 2023/34, 33328, AK). Er worden geen wetswijzigingen aangekondigd, maar wel maatregelen om het uitvoeringsproces te verbeteren. Een deel van de maatregelen is generiek en ziet op de uitvoering van de toepassing van de Woo in het algemeen. Zo zullen in een AMvB regels worden gesteld die zijn gericht op verbetering van het proces en het gesprek met verzoekers. Ook zullen de in de AMvB nader te bepalen bestuursorganen verplicht worden gesteld om een procesbeschrijving dan wel leidraad te hanteren en zullen regels worden gesteld over de inhoud daarvan. Bepaald zal verder worden welke maatregelen mogelijk zijn om

¹ Mr. E.C. (Elisabeth) Pietermaat en mr. N.N. (Nina) Bontje zijn advocaat te Den Haag en werkzaam bij Pels Rijcken & Droogleeveer Fortuijn.

misbruik of oneigenlijk gebruik van de Woo tegen te gaan. Een ander deel van de aangekondigde maatregelen ziet op de uitvoering van de Woo door de bestuursorganen binnen de Rijksoverheid. Zo is de Rijksoverheid voornemens bij omvangrijke verzoeken een prioritering aan te brengen waarbij bijvoorbeeld in eerste instantie documenten die een bepalende invloed hebben gehad op de besluitvorming, zoals documenten van 'sleutelfiguren' en formeel vastgestelde documenten, worden verzameld, beoordeeld en verstrekt. De posities van de Woo-contactpersoon, Woo-behandelaar en/of Woo-units zal binnen de ministeries worden versterkt. Behalve maatregelen om het proces te verbeteren, kondigde het kabinet ook een onderzoek aan naar de uitvoeringslasten van de Woo en een wetsevaluatie als bedoeld in artikel 8.9 Woo.

De Vereniging van Onderzoeksjournalisten (hierna: de VVOJ) en de Open State Foundation hebben in januari 2025 *Het Woo Witboek! Elf best practices voor een goede afhandeling van Woo-verzoeken, van journalisten, voor ambtenaren* gepresenteerd (woo-witboek.openstate.eu). Vijf journalisten met veel Woo-ervaring hebben uit hun journalistieke praktijk elf best practices verzameld die journalisten en ambtenaren volgens hen bewezen hebben gebruikt om samen tot snellere en betere openbaarmaking te komen. De belangstelling van de Tweede Kamer is onverminderd. Op 13 februari 2025 werd een rondetafelgesprek georganiseerd over de uitvoering van de Woo, waarvoor diverse positionpapers zijn uitgebracht (allen te vinden via www.tweedekamer.nl). Tot 1 januari 2025 rapporteerden de ministeries per kwartaal een overzicht van rechterlijke uitspraken over het niet-tijdig beslissen op Woo-verzoeken (*Kamerstukken II 2023/24 en 2024/25*, 32802, nrs. 82, 93, 98 en 100). Voor deze rapportages is begin 2025 het dashboard 'Woo in cijfers' in de plaats gekomen (wooincijfers.open-overheid.nl). Behalve informatie over de rechterlijke uitspraken vanwege niet-tijdig beslissen, geeft het dashboard ook informatie over hoeveel Woo-verzoeken alle ministeries ontvangen, het aantal afgeronde Woo-verzoeken met en zonder besluit, het aantal Woo-verzoeken dat nog in behandeling is, hoeveel bezwaren er zijn afgerond en nog in behandeling zijn, en het aantal (deels) gegronde en ongegronde inhoudelijke beroepen.

In de afgelopen kroniekperiode deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) voor het eerst uitspraken over besluiten waarin de Woo is toegepast. Daarmee is de rechtspraak over de toepassing van de Woo op gang gekomen. Besluiten die voor 1 mei 2022 zijn genomen, worden nog aan de Wob getoetst. De in de afgelopen kroniekperiode verschenen rechtspraak van de Afdeling gaat daardoor nog deels 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. Zie verder C.N. van der Sluis, 'De veranderingen met de stap van Wob naar Woo', *JBplus* 2024/12, aflevering 3.

Concepten

In de uitvoeringspraktijk komt geregeld de vraag aan de orde hoe om te gaan met 'concepten', bijvoorbeeld een concept van een Kamerbrief of een concept van een ambtelijke nota. Ook concepten zijn documenten in de zin van de Woo. In diverse uitspraken hebben rechtbanken er daarom terecht op gewezen dat niet zonder nadere beoordeling de openbaarmaking van een concept kan worden geweigerd (bijv. Rb. Rotterdam 11 februari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:1604 en Rb. Den Haag 22 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3983). Via een motie heeft het Kamerlid Sneller de regering verzocht de Rijksbrede instructie over de toepassing van de Woo op dit punt "in overeenstemming te brengen met de wet en de jurisprudentie" (*Kamerstukken II 2023/24*, 32802, nr. 89). Hieraan heeft de Minister van BZK gehoor gegeven door de Rijksbrede instructie aan te passen (*Kamerstukken II 2023/24*, 32802, nr. 95 en *Kamerstukken I 2023/24*, 33328, AL). Er wordt ook meer fundamenteel onderzocht hoe in het digitale tijdperk uit oogpunt van ordelijke archivering met concepten moet worden omgegaan. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft het onderzoeksbureau PBQL gevraagd hiernaar een eerste, verkennend onderzoek te doen. Het door PBQL uitgebrachte rapport *Het kaf en het koren, verkenning naar belang en beheer van concepten* heeft hij op 24 januari 2025 aan de Tweede Kamer gezonden (*Kamerstukken II 2024/25*, nr. 101). Het rapport geeft een eerste beeld van de verschillende perspectieven waarmee naar concepten kan worden gekeken: het document zelf, de techniek, het proces, de wettelijke kaders en de verschillende belangen. Ook gaan de onderzoekers in op mogelijkheden voor het maken van onderscheid tussen concepten. Er wordt geconcludeerd dat er geen eenvoudig hanteerbare manier is om het kaf van het koren te scheiden waar het gaat om het beheer van concepten. Een zorgvuldige afweging is hierin van belang, zodat enerzijds de juiste documenten duurzaam bewaard worden in het kader van de Archiefwet en anderzijds documenten op tijd worden vernietigd als er geen reden is om ze langer te bewaren. Een inhoudelijke kabinetsreactie op het rapport wordt niet eerder dan in het najaar van 2025 voorzien.

ACOI

Het ACOI zet haar aanjagende rol om zoveel mogelijk informatie openbaar te maken onverminderd door. De Minister van BZK zond op 17 september 2024 het derde werkprogramma van het ACOI aan de beide Kamers (*Kamerstukken II 2024/25*, 32802, nr. 97). Daarin wordt de nadruk gelegd op het geven van praktische adviezen om de praktijk zoveel mogelijk direct toepasbare handvatten te bieden om de ambitie zo transparant mogelijk te zijn te kunnen realiseren. Er zijn deze kroniekperiode ook weer de nodige gevraagde en ongevraagde adviezen gepubliceerd, waarvan we er elders in dit hoofdstuk een aantal bespreken, en er is bemiddeld naar aanleiding van ingediende klachten (zie over dit laatste F. Jensma, 'Missiewerk voor de Wet open overheid', *TC* 2024/49). Het op 25 april 2024 verschenen jaarverslag over 2023 bevat een helder overzicht van alle publicaties (*Kamerstukken II 2023/24*, 32802, nr. 92).

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 (*Kamerstukken I 2023/24*, 32802, B). In het meerjarenplan van de Rijksoverheid staat in vier zogenoemde ‘streefbeelden’ samengevat waar rijksorganisaties naartoe werken op het gebied van openbaarheid en informatiehuishouding: 1) de informatiehuishouding bij rijksorganisaties is op orde; 2) de afhandeling van Woo-verzoeken is fors verbeterd en versneld; 3) significante stappen zijn gezet om informatie actief openbaar te maken; en 4) de benodigde versterking van het stelsel is gerealiseerd. Daarmee wordt bedoeld dat rijksorganisaties die een rol hebben bij de generieke ontwikkeling, uitvoering en bestendiging van informatiehuishouding en openbaarmaking zijn versterkt. Op verzoek van de Kamer heeft de Staatssecretaris van BZK een verder geconcretiseerd mijlpalenoverzicht opgesteld en worden tal van maatregelen om de doelen te bereiken beschreven (*Kamerstukken II 2023/24*, 32802, nr. 95). Bij de Kamerbrief is het advies *Alles is niets* uitgebracht dat het ACOI naar aanleiding van het verschijnen van de meerjarenplannen heeft uitgebracht. Daarin toont zij zich maar gematigd enthousiast. Het ACOI ziet wel dat een goede beweging in gang is gezet, op veel plekken in het land, bij veel informatieprofessionals én ook bij bestuurders die zich volgens het ACOI meer bewust zijn van de urgentie. Tegelijk ziet hij de nodige ruimte voor verbetering. Volgens het ACOI gaat het nu nog om een verzameling losse plannen en projecten die te weinig samenhang vertonen. Hij pleit daarom voor een nationale aanpak, waarin in elk geval duidelijkere keuzes moeten worden gemaakt over het beheer van bepaalde informatie(categorieën).

Nieuwe archiefwet

Op 18 november 2021 is 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 eerste nota van wijziging (*Kamerstukken II 2022/23*, 35968, nr. 8) met daarin een aantal inhoudelijke aanscherpingen van het wetsvoorstel. Zie daarover onze vorige kroniek (*NTB 2024/97*). Op 10 april 2024 is nog een tweede nota van wijziging ingediend (*Kamerstukken II 2023/34*, 35968, nr. 11), die grotendeels bestaat uit (technische) verduidelijkingen. Op 30 januari 2025 vond het plenaire debat in de Tweede Kamer plaats. Er is onder meer uitvoerig aandacht besteed aan de rol, taken en bevoegdheden van de rijksarchivaris. Door verschillende Kamerleden werd erop aangedrongen de positie van deze functionaris te versterken. Op 18 februari 2025 is het wetsvoorstel met algemene stemmen door de Tweede Kamer aangenomen.

EVRM

Uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat het door artikel 10, eerste lid, EVRM gewaarborgde recht van de overheid inlichtingen te ontvangen, toekomt aan journalisten, *social watchdogs* en *public interest groups*. Een advocaat kan daarmee niet worden gelijkgesteld (ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1161). 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. In een uitspraak van 12 februari 2025 (ECLI:NL:RVS:2025:541) heeft de Afdeling het toetsingskader op dit punt nader toegelicht:

“De Afdeling weegt alle aangevoerde omstandigheden steeds mee, maar niet alle omstandigheden geven aanleiding om te oordelen dat de inmenging disproportioneel is. De drempel van ‘zeer bijzondere omstandigheden’ ligt weliswaar hoog, maar de Afdeling acht denkbaar dat bepaalde concrete belangen dermate zwaar wegen in specifieke omstandigheden dat hierdoor de in de wet aangeduide belangen daarvoor moeten wijken. Dat alleen bij zeer bijzondere omstandigheden aanleiding kan bestaan om de Wob buiten toepassing te laten, wordt gerechtvaardigd door het feit dat in dat geval een door de wetgever in een wet in formele zin gemaakte afweging van het belang van de openbaarheid tegenover andere belangen wordt doorbroken.”

In het specifieke geval dat voorlag, oordeelde de Afdeling dat AVROTROS niet aannemelijk had gemaakt dat zij zonder de gevraagde informatie haar werk niet kon uitoefenen.

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 (hierna: de Afdeling advisering) naar aanleiding van het wetsvoorstel dat is opgesteld om de richtlijn te implementeren (*Kamerstukken II 2022/23*, 36382, nr. 4). 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 wijziging van de Wet hergebruik van overheidsinformatie. De wijzigingen hebben we in onze vorige kroniek besproken (*NTB 2024/97*). De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is vlot verlopen. Op 18 juni 2024 stond de Wijzigingswet in het *Staatsblad* (*Stb.* 2024, 164) en een dag later traden de wijzigingen van onder meer de Wet hergebruik overheidsinformatie in werking. Daar was haast bij geboden, omdat Nederland te laat was met het implementeren van de richtlijn en de Europese Commissie al een infractieprocedure was gestart. De bedoeling is dat op grotere schaal overheidsinformatie kan worden hergebruikt, onder meer door de wet, naast bestuursorganen, ook van toepassing te verklaren op andere instellingen met een publieke taak en op archieven, musea en bibliotheken. Persoonsgegevens in openbare registers waren aanvankelijk categorisch van hergebruik uitgesloten. Dat is nog steeds het geval, alleen is nu via een amendement een wettelijke grondslag gecreëerd om bij AMvB registers aan te wijzen waarin de opgenomen persoonsgegevens wel mogen worden hergebruikt (*Kamerstukken II 2023/24*, 36382, nr. 16).

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 verslag uit over de toepassing van de Eurowob (eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52024DC0266).

2. Algemene bepalingen

Bestuurlijke aangelegenheid/publieke informatie

Bestuursorgaan

De Woo is van toepassing op bestuursorganen. Een enkele keer komt het voor dat informatieverzoeken worden

ingediend bij partijen die weliswaar grote belangen behartigen, maar geen bestuursorgaan zijn, zoals bijvoorbeeld partijen die namens hun leden onderhandelen over een CAO. Een informatieverzoek kan dan vrij eenvoudig worden afgewezen door erop te wijzen dat de Woo niet van toepassing is (ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:548).

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. Er kan niet door eenieder om openbaarmaking worden verzocht van informatie waarop een bijzondere openbaarmakingsregeling van toepassing is. Artikel 59, vijfde lid, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid bevat zo'n bijzondere openbaarmakingsregeling (ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:541), net als artikel 28 van de Wet Bibob (ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:843, AB 2024/111, m.nt. P.J. Stolk, *Gst.* 2024/50, m.nt. B. van der Vorm en ABRvS 29 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:317) en de artikelen 7, 12u, 12v en 12w Instellingswet Autoriteit Consument en Markt (CBB 11 juni 2024, ECLI:NL:CBB:2024:392). Artikel 7:457 van het Burgerlijk Wetboek bevat ook een bijzondere openbaarmakingsregeling, maar dan met een privaatrechtelijke grondslag. Het gevolg daarvan is, zo leert ABRvS 4 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4997, AB 2015/14, m.nt. P.J. Stolk, dat de reactie op een verzoek om verstrekking van informatie waarop deze regeling van toepassing is, geen besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb.

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. In dat geval moet de Wob/Woo wijken op grond van het uitgangspunt dat internationaal recht prevaleert boven nationaal recht. In onze vorige kroniek (*NTB 2024/97*) gingen we al in op een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) van 18 januari 2024 (zaak C-451/22), waarin het Hof prejudiciële vragen van de Afdeling (ABRvS 29 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1814, AB 2022/354, m.nt. L.F.D. Honée & A. Drahmman) heeft beantwoord over de uitleg van artikel 15 van de Verordening Voorvallen (Verordening nr. 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 Verordening nr. 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 de Verordeningen nr. 1321/2007 en nr. 1330/2007 van de Commissie), waarin onder meer is bepaald dat de lidstaten overeenkomstig hun nationaal recht de nodige maatregelen moeten nemen om een passende

vertrouwelijkheid te waarborgen van de bijzonderheden over voorvallen in de burgerluchtvaart. Naar het oordeel van het Hof 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 Hof 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 heeft op 12 februari 2025 in twee zaken, waarin de prejudiciële vragen waren gesteld, einduitspraak gedaan (ECLI:NL:RVS:2025:455 en ECLI:NL:RVS:2025:541). De Afdeling concludeerde dat, gelet op de ruime uitleg die volgens het Hof aan artikel 15 van de Verordening voorvallen moet worden gegeven, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat terecht onder verwijzing naar artikel 7.2 Wet Luchtvaart de informatieverzoeken van RTL Nieuws en AVROTROS over voorvallen in het luchtruim boven Oekraïne voorafgaand aan het neerhalen van de MH-17 respectievelijk over de veiligheid van het vliegverkeer boven Schiphol had afgewezen.

De Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (hierna: de 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. Onder de diensten berustende documenten kunnen van een rubricering worden voorzien, waarmee wordt uitgedrukt in welke mate een document vertrouwelijk is. Uit de rubriceringen kunnen actuele werkwijzen van de diensten worden afgeleid, omdat de rubricering van een document inzicht geeft in de beoordeling en de werkwijze ten aanzien van de aangelegenheid waarop het betreffende document betrekking heeft. Gelet hierop mocht de Minister van Defensie de verstrekking van de rubriceringen weigeren vanwege de nationale veiligheid (art. 84 lid 1 aanhef en onder b Wiv 2017 en ABRvS 21 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3398, AB 2024/261, m.nt. P.J. Stolk).

Bijzondere regelingen en de toepassing van de artikelen 5.5, 5.6 en 5.7 Woo

Artikel 8.8 Woo sluit de toepasselijkheid van de artikelen 5.5, 5.6 en 5.7 Woo niet uit. Genoemde bepalingen maken het kort gezegd mogelijk op verzoek informatie te verstrekken zonder dat de documenten voor eenieder openbaar worden. Het hangt van de aard en reikwijdte van de bijzondere openbaarmakingsregeling af of er ruimte bestaat om toepassing te geven aan artikel 5.5, 5.6 of 5.7 Woo. Artikel 5.5 Woo is een vangnetbepaling voor gevallen waarin de verstrekking van informatie over en aan de betrokkene zelf (de zgn. 'individuele verstrekking') niet elders al uitputtend is geregeld. Een uitputtend bedoelde openbaarmakingsregeling staat de toepassing van artikel 5.5 Woo in de weg als die naast de openbaarheid van informatie ook de verstrekking van die informatie uitputtend regelt (*Kamerstukken II 2019/20, 35112, nr. 9, p. 51*). Hierover ging ABRvS

4 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4984, *Belastingblad 2025/83*, m.nt. J.K. Lanser). Vraag was of artikel 67, tweede lid, aanhef en onder c, Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: Awr), dat een bijzondere openbaarmakingsregeling bevat, ook de individuele verstrekking van informatie uitputtend regelt. In genoemde uitspraak oordeelde de Afdeling dat dit het geval is. Dit betekent dat voor toepassing van artikel 5.5 Woo geen plaats is als wordt gevraagd om informatie waarop de fiscale geheimhoudingsplicht van artikel 67 Awr van toepassing is (zie M.H.W.N. Lammers, 'Kennisgroepstandpunt artikel 4.1 Woo en artikel 67 Awr', *NTFR 2024/2002*).

Procedurele aspecten

Hoofddregel is dat hoger beroep een uitspraak van de rechtbank niet schorst (vgl. art. 6:16 Awb gelezen in verbinding met art. 6:24 Awb). Aan een uitspraak moet daarom uitvoering worden gegeven, ook als hoger beroep wordt ingesteld. Die hoofddregel geldt ook in zaken over toepassing van de Wob of Woo. Indien het ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank te nemen besluit ertoe leidt dat informatie openbaar moet worden gemaakt, dan kan, indien de voorzieningenrechter van de Afdeling daarom wordt verzocht en dat daarna ook bepaalt, feitelijke openbaarmaking achterwege blijven totdat op het hoger beroep is beslist (ABRvS (vzr.) 3 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1367 en ABRvS (vzr.) 19 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3782). Zo behoudt het bestuursorgaan procesbelang in het geval hij primair van opvatting is dat de informatie niet-openbaar zou moeten worden gemaakt, maar hij op basis van de uitspraak in het nieuw te nemen besluit geen andere keuze meer heeft dan te besluiten de informatie openbaar te maken. In het geval de rechtbank zelf in het dictum al bepaalt dat een document openbaar moet worden gemaakt, dan zal, als het bestuursorgaan of een belanghebbende het daar niet mee eens is, hangende hoger beroep uiteraard ook om een voorlopige voorziening moeten worden gevraagd om die verplichting te schorsen (ABRvS (vzr.) 27 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:801 en ABRvS (vzr.) 2 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1337).

Het kan zijn dat van een bestuursorgaan redelijkerwijs niet kan worden verlangd hangende hoger beroep uitvoering te geven aan een uitspraak van de rechtbank, bijvoorbeeld omdat dit een onredelijke inspanning zou vergen. In dat geval wordt soms van de hoofddregel afgeweken en bepaalt de voorzieningenrechter van de Afdeling dat hangende hoger beroep geen uitvoering aan de rechtbankuitspraak hoeft te worden gegeven (ABRvS (vzr.) 2 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1340; ABRvS (vzr.) 27 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:262 en ABRvS (vzr.) 27 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:263). In het geval een rechtbank misbruik van recht constateerde en het bestuursorgaan daarom niet inhoudelijk op de informatieverzoeken hoefde te beslissen, wees de Afdeling verzoeken om een voorlopige voorziening om het bestuursorgaan ertoe te verplichten hangende hoger beroep alsnog op de informatieverzoeken te beslissen af (ABRvS (vzr.) 20 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:714 en ABRvS (vzr.) 15 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1524).

Tegen uitdrukkelijk en zonder voorbehoud gegeven oordelen van een rechtbank moet hoger beroep worden ingesteld, ook als de rechtbank het beroep (voor het overige) gegrond verklaart en een nieuw besluit moet worden genomen (ABRvS 8 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1952, AB 2024/185, m.nt. P.J. Stolk). Een partij moet in hoger beroep uiteraard gemotiveerd ingaan op de uitspraak en toelichten waarom deze onjuist of onvolledig zou zijn. Wordt daarvan afgezien en worden in feite slechts de eerder bij de rechtbank ingediende beroepsgronden herhaald, dan moet er rekening mee worden gehouden dat de Afdeling het hoger beroep vrij snel ongegrond zal verklaren (ABRvS 5 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:410).

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). Bij het bepalen van de termijn houdt de Afdeling rekening met eerder door een bestuursorgaan gedane toezeggingen over de termijn waarbinnen een besluit zal worden genomen (ABRvS 20 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2530, AB 2024/214, m.nt. P.J. Stolk). In een geval waarin de Staatssecretaris van Financiën tot twee keer toe de door hemzelf genoemde deadline voor het nemen van een besluit had laten verstrijken, koos de Afdeling ervoor een beslistermijn van twee weken op te leggen met daaraan gekoppeld een dwangsom van € 250 per dag met een maximum van € 37.500 (ABRvS 27 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4865, AB 2025/44, m.nt. H.S. van Rossum-ten Cate).

3. Openbaarmaking uit eigen beweging

De inwerkingtreding van artikel 3.3 Woo waarin de verplichting voor bestuursorganen is neergelegd om documenten uit zeventien informatiecategorieën uit eigen beweging (actief) openbaar te maken, liet bij de inwerkingtreding van de Woo op 1 mei 2022 nog op zich wachten. Per 1 november 2024 zijn de eerste onderdelen van artikel 3.3, eerste en tweede lid, Woo in werking getreden (de zgn. eerste tranche; *Stb.* 2024, 280). Het betreft artikel 3.3, eerste lid, onder a, b, d en e, Woo en artikel 3.3, tweede lid, onder b, Woo. Bestuursorganen zijn nu verplicht om wetten en algemeen verbindende voorschriften, overige besluiten van algemene strekking, informatie over de organisatie en werkwijze, bereikbaarheidsgegevens en vergaderstukken van de Staten-Generaal actief openbaar te maken. In de Regeling van de Minister van BZK van 26 september 2024 (*Stcrt.* 2024, 30890; ook wel de 'Regeling actieve openbaarmaking Woo') is nader uitgewerkt op welke wijze informatie over

de organisatie en werkwijze, bereikbaarheidsgegevens en agenda's van de Eerste Kamer en Tweede Kamer openbaar moet worden gemaakt. De wijze waarop wetten en andere algemeen verbindende voorschriften (lid 1 onder a) en overige besluiten van algemene strekking (lid 1 onder b) openbaar moeten worden gemaakt, volgt reeds uit de Bekendmakingwet (zie www.officielebekendmakingen.nl; zie over de toegang tot wetgeving ook M. van Opijnen, 'Grenzeloos toegang tot nationale wetgeving. Over nut en noodzaak van Engelse vertalingen en interoperabiliteitsstrandaarden', *RegelMaat* 2024/39). Ook vergaderstukken en -verslagen van de Staten-Generaal (art. 3.3 lid 2 onder b Woo) werden al openbaar in verband met het uitgangspunt dat vergaderingen van de Staten-Generaal openbaar zijn (art. 66 lid 1 GW), waarbij een en ander nader is uitgewerkt in de reglementen van orde (zie ook www.officielebekendmakingen.nl).

De toelichting op de Regeling bevat een overzicht van de verdere gefaseerde inwerkingtreding van de verschillende informatiecategorieën van artikel 3.3, eerste en tweede lid, Woo. Er zijn nog drie tranches voorzien. De Minister van BZK had al op 25 juni 2024 een indicatieplanning voor die verdere inwerkingtreding gegeven (*Kamerstukken II* 2023/24, 33328, AL; zie ook *Kamerstukken II* 2023/24, 32802, nr. 93, waarin de minister reageert op aanbevelingen van het ACOI over actieve openbaarmaking). Volgens de planning zal de Rijksoverheid de informatiecategorieën uit de tweede tranche medio 2025 actief openbaar gaan maken. Openbaarmaking van de derde tranche volgt volgens deze planning in de tweede helft van 2025 en openbaarmaking van de vierde tranche in 2026. De Regeling actieve openbaarmaking Woo zal parallel aan de gefaseerde inwerkingtreding worden aangevuld. Voor andere bestuursorganen dan de bestuursorganen van de Rijksoverheid volgt de planning nog in verband met de te treffen technische voorbereidingen. Zie over de openbaarmaking van schriftelijke klachtoordelen (art. 3.3 lid 2 onder l Woo) E. Rooke, 'De actieve openbaarmaking van klachten', *Vereniging voor Klachtrecht* 2024/4 en van beschikkingen (art. 3.3 lid 2 onder k Woo) J. Wolswinkel, 'Actieve openbaarmaking van beschikkingen. Op weg naar transparante besluitvorming 'nieuwe stijl'?', *NJB* 2024/24.

Gelijktijdig met voornoemde Regeling is ook de Regeling van de Minister van BZK van 26 september 2024 (*Stcrt.* 2024, 30892) houdende het tijdelijk uitzonderen van bepaalde bestuursorganen in werking getreden. Daarin is geregeld dat bestuursorganen als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, onder b, Awb, onderwijsinstellingen en academische ziekenhuizen tot en met 1 mei 2029 zijn uitgezonderd van de verplichting informatie over hun organisatie, werkwijze en bereikbaarheid openbaar te maken.

Een van de aangekondigde maatregelen in de kabinetsreactie op de invoeringstoets Woo (zie par. 1) is dat het kabinet wil inzetten op meer actieve openbaarmaking van informatie, bijvoorbeeld over dossiers waar veel publieke belangstelling voor is. De Minister van BZK heeft onder verwijzing daarnaar de volgens haar meest relevante documenten

rondom de totstandkoming van de Woo-invoeringstoets en bijbehorende kabinetsreactie actief openbaar gemaakt (*Kamerstukken II 2023/24*, 32802, nr. 96; zie voor de documenten www.open-overheid.nl).

Van de hoge bestuursrechtelijke colleges is de afgelopen periode één uitspraak verschenen over de actieve openbaarmaking van informatie op grond van artikel 8 Wob (thans art. 3.1 Woo). Het betrof een zaak over de openbaarmaking van een boetebesluit door de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: de AP). Appellante had gewezen op financiële schade en reputatieschade die zij zou leiden als gevolg van de publicatie en dat de publicatie voelt als een bestraffing. De AP zou volgens haar kunnen volstaan met anonieme publicatie. De Afdeling gaat daar niet in mee. Zij wijst erop dat het publiceren van boetebesluiten past bij de taak van de toezichthouder, zodat bekendheid wordt gegeven aan de wijze van uitvoering van deze taak en anderen worden gewaarschuwd. Onder verwijzing naar de beleidsregels van de AP voor actieve openbaarmaking concludeert de Afdeling dat de AP het belang bij openbaarheid heeft mogen laten prevaleren boven het belang bij het voorkomen van onevenredige benadeling van appelante. Daarbij weegt de Afdeling mee dat de door appelante gestelde schade als gevolg van publicatie (€ 300.000) in het licht van haar jaaromzet (€ 18.000.000) niet onevenredig is (ABRvS 29 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2221, *JBP 2024/79*, m.nt. Q.R. Pilon).

Een aanzienlijk deel van de toezichthouders en inspecties heeft een 'eigen' grondslag voor de actieve openbaarmaking van informatie in sectorale wetgeving. De Wet arbeid vreemdelingen (hierna: Wav) bevat in artikel 19g, eerste lid een openbaarmakingsverplichting voor boetes, voor bevelen en voor de constatering na afgerond onderzoek dat geen sprake is van een overtreding. In ABRvS 30 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4367, *JV 2025/4*, m.nt. P.J. Koop concludeert de Afdeling dat de Nederlandse Arbeidsinspectie niet in strijd met artikel 19g Wav het nieuwsbericht 'Boetes voor illegale tewerkstelling in pakketbezorging' op haar website heeft geplaatst.

Voor de recente ontwikkelingen rondom het publicatieregime en de openbaarmaking van sanctiebesluiten op het terrein van het financieel toezicht verwijzen wij naar A.J. Boorsma, M. Koppenol, A.J. de Heer & J. Waalkens, 'Kroniek Toezicht en Handhaving', *Tijdschrift voor Financieel Recht* 2024, nr. 9.

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). Het is vaste rechtspraak dat om te kunnen bepalen of een instelling, dienst of bedrijf die/dat zelf geen bestuursorgaan is, werkzaam is onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, het

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, de dienst of het bedrijf zich moet richten naar de opdrachten of aanwijzingen van het bestuursorgaan. Dit kan worden afgeleid uit bijvoorbeeld de statuten van de instelling, de dienst of het bedrijf of een door het bestuursorgaan en de instelling, de dienst of het bedrijf gesloten overeenkomst. In ABRvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:217 stond de vraag centraal of de Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (hierna: de GOM) een bedrijf is dat werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het college van B en W van Noordwijk. De GOM heeft volgens de statuten ten doel het daadwerkelijk realiseren van de herstructurering en gebiedsontwikkeling van de Greenport Duin- en Bollenstreek. Verder heeft de GOM ten doel het verrichten van allerlei handelingen op commercieel en financieel gebied en het oprichten en samenwerken met andere ondernemingen. Uit de doelstellingen blijkt volgens de Afdeling niet dat de GOM zich dient te richten naar opdrachten van het college. De GOM heeft één bestuurder die door de algemene vergadering van aandeelhouders (hierna: ava) wordt benoemd. De ava bestaat uit de vijf Greenportgemeenten, waaronder de gemeente Noordwijk. Deze vijf gemeenten hebben ieder voor zich 20% van de aandelen van de GOM en daarmee een gelijke mate van zeggenschap. Zowel de bestuurder als de raad van commissarissen bestaat uit personen die niet werkzaam zijn bij de gemeente Noordwijk of een van de andere gemeenten. Het bestuur moet een aantal besluiten voorleggen aan de raad van commissarissen, maar daaruit volgt volgens de Afdeling niet dat er sprake is van directe zeggenschap over de werkzaamheden van de GOM. De Afdeling trekt daaruit de conclusie dat de GOM niet onder verantwoordelijkheid van het college werkzaam is. Het college was daarom niet gehouden informatie bij de GOM op te vragen om vervolgens te beoordelen of die informatie openbaar zou kunnen worden gemaakt.

Documenten

In relatief veel zaken waarover de Afdeling zich moet buigen, komt de vraag aan de orde of alle documenten in de besluitvorming zijn betrokken. 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'. Het is dus eerst aan het bestuursorgaan om aan te tonen dat het aan zijn plicht heeft voldaan om alle onder hem berustende documenten in de besluitvorming te betrekken. In voorkomend geval moet bijvoorbeeld worden toegelicht op welke wijze naar de documenten is gezocht, welke zoektermen daarbij zijn gehanteerd en/of bij welke medewerkers navraag is gedaan. In de kern komt het erop neer dat het bestuursorgaan al hetgeen moet doen wat redelijkerwijs kan worden verwacht om de documenten bijeen te zoeken. (bijv. ABRvS 3 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1388; ABRvS

31 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3088, AB 2024/250, m.nt. P.J. Stolk en ABRvS 4 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3571, AB 2024/285, m.nt. P.J. Stolk). De Afdeling verlangt zo nodig van bestuursorganen nogmaals een zoekslag te verrichten als blijkt dat die niet volledig is geweest (ABRvS 21 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3398, AB 2024/261, m.nt. P.J. Stolk). Er zijn wel grenzen. In een geschil tussen de Minister van Justitie en Veiligheid en Amnesty International oordeelde de Afdeling dat de minister niet was gehouden alle door Amnesty aangedragen zoektermen te hanteren, omdat niet aannemelijk was dat door het hanteren van meer of andere zoektermen dan al was gedaan meer documenten zouden worden aangetroffen die onder de reikwijdte van een verzoek vallen (ABRvS 20 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4776, AB 2025/8, m.nt. P.J. Stolk). In dezelfde uitspraak oordeelde de Afdeling tevens dat van de minister niet kon worden verlangd een gedetailleerd overzicht te verstrekken van de documenten die in de initiële zoekslag wel waren bovengekomen, maar bij nadere bestudering niet onder de reikwijdte van het verzoek bleken te vallen. Er mocht worden volstaan met een toelichting waarom dat niet het geval was. In een geval waarin niet aannemelijk was gemaakt dat nog e-mailberichten ontbraken, hoefde de back-upsystemen niet te worden doorzocht (ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1150).

Als het bestuursorgaan aan zijn onderzoeksplicht heeft voldaan, verschuift de bewijslast naar de verzoeker. Die moet aannemelijk maken dat er nog meer documenten zijn. In de meeste gevallen slaagt de verzoeker daar niet in (ABRvS 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1513, AB 2024/148, m.nt. P.J. Stolk; ABRvS 17 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2915; ABRvS 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2669, AB 2024/233, m.nt. A. Drahmman en *Gst.* 2024/85, m.nt. D.I. van Weerden; ABRvS 31 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3091, AB 2024/242, m.nt. P.J. Stolk; ABRvS 2 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3959; ABRvS 2 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3978; ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5250; ABRvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:217; ABRvS 29 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:317; ABRvS 5 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:410 en ABRvS 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2025:440). Soms lukt het wel (ABRvS 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1497, AB 2024/331, m.nt. H.S. van Rossum-ten Cate en ABRvS 31 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3092).

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). Zie voor een voorbeeld waarin dit is toegepast ABRvS 2 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3959. Als documenten er niet meer zijn, houdt het op (ABRvS 31 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3088, AB 2024/250, m.nt. P.J. Stolk).

Misbruik

Op grond van artikel 4.6 Woo kan, indien de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie of indien het verzoek evident geen bestuurlijke aangelegenheid betreft, het bestuursorgaan binnen twee weken na ontvangst van het verzoek, dan wel onverwijld nadat is gebleken dat de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie, besluiten het verzoek niet te behandelen. De Nationale ombudsman mocht op grond van deze bepaling een groot aantal verzoeken om informatie buiten behandeling stellen. Naar het oordeel van de Afdeling had verzoeker, gelet op zijn gedrag, kennelijk niet het doel om publieke informatie te verkrijgen, maar ging het hem erom de afhandeling van de door hem ingediende Woo-verzoeken te bemoeilijken en zo een onevenredig beslag te leggen op de organisatie van de ombudsman (ABRvS 13 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4594). Verzoeker probeerde zijn zin te krijgen door te dreigen met het doen van aangifte en het publiceren van persoonsgegevens van medewerkers van de ombudsman op de website van Stichting de Verbeelding en sociale media. Deze dreigementen voerde hij soms ook uit, bij het indienen van Woo-verzoeken hield hij relevante informatie achter, hij diende Woo-verzoeken in om druk uit te oefenen, liet zich laatdunkend uit over medewerkers van de ombudsman en een Woo-verzoek leidde altijd tot nieuwe correspondentie en juridische stappen. De ombudsman had bij zijn besluiten ook in aanmerking genomen dat een groot gedeelte van het totale aantal bij de ombudsman ingediende Woo-verzoeken afkomstig is van verzoeker, al dan niet namens anderen, en dat een extra medewerker was aangetrokken om de door hem ingediende verzoeken te behandelen. In zaken waarin informatie over verkeersboetes wordt opgevraagd, is ook vaak sprake van misbruik (ABRvS 22 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2135).

Varia

Bij de bepaling van de reikwijdte van een verzoek worden de gebruikte bewoordingen en de context waarin het verzoek wordt gedaan, betrokken (ABRvS 21 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:721, AB 2024/95, m.nt. P.J. Stolk en ABRvS 31 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3091, AB 2024/242, m.nt. P.J. Stolk). Bij de toepassing van de Wob speelt het persoonlijke belang van de verzoeker geen rol (ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:843, AB 2024/111, m.nt. P.J. Stolk en *Gst.* 2024/50, m.nt. B. van der Vorm). Vanwege artikel 5.5 en 5.6 Woo kan dit bij de Woo anders zijn. Onderzoek naar de integriteit van gemeentelijk personeel is een onderwerp waarover met een beroep op de Wob om informatie kan worden gevraagd (ABRvS 3 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1404). In geval van overlijden van de verzoeker kan een Wob-procedure niet door een erfgenaam worden voortgezet (ABRvS 2 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3939, AB 2024/316, m.nt. P.J. Stolk en *JB* 2024/182, m.nt. R.J.N. Schlössels). De Woo bevat net als de Wob geen verplichting om informatie te vervaardigen die niet al in bestaande documenten is neergelegd (ABRvS 13 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1066, AB 2024/105, m.nt.

P.J. Stolk, *JB* 2024/77 en *JIN* 2024/115, m.nt. A. Drahmman, en ABRvS 5 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:440). Omdat niet expliciet om verstrekking op papier was verzocht, mochten documenten digitaal worden verstrekt (ABRvS 29 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:317). Er hoeft geen samenvatting te worden gemaakt van niet-openbaar gemaakte documenten (ABRvS 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1497, *AB* 2024/331, m.nt. H.S. van Rossum-ten Cate). 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 2 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3959). In ABRvS 29 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:317, is het bestreden besluit getoetst aan de hand van een steekproef van de documenten waarop het besluit betrekking heeft. Zie verder nog het Gerecht in Eerste Aanleg van Aruba 17 april 2024, ECLI:NL:OGEEA:2024:100, waaruit volgt dat op grond van de Landsverordening openbaarheid van bestuur (hierna: de Lob) een verzoek om informatie niet kan worden afgewezen omdat het niet zou zien op een bestuurlijke aangelegenheid. De Lob is van toepassing op alle onder een minister berustende schriftelijke stukken of ander materiaal dat gegevens bevat.

5. Uitzonderingen

Als openbaarmaking van (een deel van) een document achterwege wordt gelaten in verband met een of meerdere uitzonderingen uit hoofdstuk 5 van de Woo, dan moet het bestuursorgaan dat in beginsel per document of onderdeel daarvan motiveren. Van die wijze van motiveren kan worden afgezien als dat tot herhalingen leidt die geen redelijk doel dienen. Als meer dan één uitzonderingsgrond van toepassing is op een document dat uit verschillende onderdelen bestaat, dan moet het bestuursorgaan voldoende kenbaar maken welke uitzondering op welk onderdeel van toepassing is (ABRvS 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1497, *AB* 2024/331, m.nt. H.S. van Rossum-ten Cate). Dat kan bijvoorbeeld door in de gelakte documenten per passage aan te geven welke uitzonderingsgrond van toepassing is en in het besluit per uitzonderingsgrond een motivering te geven (ABRvS 4 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3571, *AB* 2024/285, m.nt. P.J. Stolk).

In een zaak waarin voor de tweede keer werd verzocht om herziening van een besluit op een eerder verzoek op grond van de Wob, oordeelde de Afdeling dat de Minister van Buitenlandse Zaken dat verzoek ten onrechte met toepassing van artikel 4:6, tweede lid, Awb had afgewezen. De Afdeling wijst erop dat geen sprake is van een herhaalde aanvraag, omdat het verzoek om herziening een andere rechtsgrondslag heeft (de Woo i.p.v. de Wob) en het verzoek ziet op stukken die ouder zijn dan vijf jaar. Dan geldt ingevolge artikel 5.3 Woo een verzwaarde motiveringsplicht (ABRvS 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:950).

Eenheid van de Kroon

In artikel 10, eerste lid, onder a, Wob was bepaald dat informatie niet wordt verstrekt voor zover dit de eenheid van

de Kroon in gevaar zou kunnen brengen (thans art. 5.1 lid 1 onder a Woo). Deze uitzondering ziet op de verhouding tussen de Koning en de ministers. De grondwettelijk vastgelegde onschendbaarheid van de Koning en de ministeriële verantwoordelijkheid brengen met zich dat correspondentie tussen de Koning en de ministers niet-openbaar dient te worden gemaakt. Om deze reden moest openbaarmaking van een door de Minister voor Rechtsbescherming ten behoeve van de Koning opgesteld rapport over een voorstel voor gratieverlening achterwege blijven (ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1161, *AB* 2024/136, m.nt. P.J. Stolk).

Vertrouwelijk meegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens

Het uurtarief en het aantal uren voor het uitvoeren van een taxatie betreffen vertrouwelijk aan de overheid meegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens (art. 10 lid 1 onder c Wob; thans art. 5.1 lid 1 onder c Woo). Datzelfde kan gelden voor het contact tussen de taxateur en de betrokken gemeente. Dat geldt niet voor de feitelijke en algemene informatie in taxatiedocumenten. Daarbij weegt de Afdeling mee dat een adviesrapportage van een taxateur het resultaat is van een zo objectief mogelijk verricht onderzoek van feitelijke aard naar de waarde van een pand. Daarom is ook geen sprake van onevenredige benadeling van de taxateur (als bedoeld in art. 10 lid 2 onder g Wob) bij openbaarmaking van dergelijke informatie (ABRvS 4 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3571, *AB* 2024/285, m.nt. P.J. Stolk). Huurprijzen en contributiebedragen van een vereniging had het college van B en W van Rotterdam ten onrechte aangemerkt als vertrouwelijk meegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens. Daarvoor achtte de Afdeling van belang dat de verenigingen niet op een concurrerende markt bedrijfsmatig opereren. Ook van onevenredige benadeling van de verenigingen bij openbaarmaking van deze informatie is volgens de Afdeling geen sprake (ABRvS 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1513, *AB* 2024/148, m.nt. P.J. Stolk).

Economische of financiële belangen van de overheid

De uitzondering 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) kan worden ingeroepen om de onderhandelingspositie van een bestuursorgaan te beschermen. Het bestuursorgaan moet dan wel aannemelijk maken dat de toekomstige onderhandelingspositie daadwerkelijk zal worden geschaad. Uit de zojuist genoemde uitspraak volgt dat het college van B en W van Rotterdam daarin niet was geslaagd ten aanzien van de huurprijzen die het voor de twee verenigingen rekent. Het college had niet aannemelijk gemaakt dat er een concurrerende markt is met partijen die interesse hebben in het betreffende maatschappelijke vastgoed. Ook wijst de Afdeling erop dat verschillende factoren de huurprijs bepalen. Daarmee is niet aannemelijk dat bij openbaarmaking van de huurprijzen de onderhandelingspositie van de gemeente in de toekomst nadelig wordt beïnvloed.

Persoonlijke levenssfeer

Persoonsgegevens van ambtenaren en andere in documenten genoemde betrokkenen die niet uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden, hoeven in beginsel niet-openbaar te worden gemaakt in verband met de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (voorheen art. 10 lid 2 onder e Wob; thans art. 5.1 lid 2 onder e Woo; zie bijv. ABRvS 15 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:122). Dat is anders voor namen van wethouders (ABRvS 17 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2915) of van raadsleden (ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5250), omdat zij wel uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden. In laatstgenoemde zaak hoefden de privé(-e-mail)adressen van raadsleden niet-openbaar te worden gemaakt.

Het college van B en W van Amsterdam heeft naar het oordeel van de Afdeling terecht geweigerd informatie openbaar te maken over afspraken met ambtenaren die vroegtijdig uit dienst zijn getreden. Het betrof voornamelijk afspraken met ambtenaren die niet uit hoofde van hun functie in de openbaarheid traden. De Telegraaf, die om de informatie had verzocht, had volgens de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat het belang bij openbaarmaking (toch) zwaarder diende te wegen. Voor zover het ging om afspraken met ambtenaren die wel uit hoofde van hun functie in de openbaarheid traden, betrof het afspraken die zijn gemaakt vanwege privéomstandigheden. Ook de tot die (top)ambtenaren te herleiden informatie was daarom terecht niet-openbaar gemaakt (ABRvS 8 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1952, AB 2024/185, m.nt. P.J. Stolk; zie over de openbaarmaking van personeelsinformatie van de overheid ook S.R.P. Bastiaans, L.H. Janssen & C.N. van der Sluis, 'Het personeelsdossier: een analyse vanuit drie juridische perspectieven', *Gst.* 2024/103). Een naar aanleiding van een onderzoek naar de integriteit van een wethouder opgesteld rapport moest wel deels openbaar worden gemaakt, zoals de passages over zijn voormalige en toekomstige functies en over nevenfuncties en financiële belangen (ABRvS 24 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2995).

Een melding van bijstandsfraude hoefde niet-openbaar te worden gemaakt ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de melder. Het college van B en W van Rotterdam mocht daaraan ten grondslag leggen dat, hoewel de melding niet herleidbaar is tot de melder, niet uit te sluiten valt dat dit in de praktijk toch anders blijkt te zijn (ABRvS 25 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3823, AB 2024/300, m.nt. P.J. Stolk). De openbaarmaking van een BRP-melding mocht het college van B en W van IJsselstein integraal weigeren, omdat na het onleesbaar maken van de privacygevoelige informatie geen redelijk leesbaar document zou overblijven (ABRvS 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:953).

Ten aanzien van adresgegevens van een pand waarover appelland een conflict heeft met de gemeente oordeelde de Afdeling dat het algemeen belang bij openbaarheid zwaarder weegt dan eventuele privacybelangen van appelland. Zij woog daarbij mee dat het pand al wordt vermeld in

verschillende openbare stukken, dat de informatie geen inzicht geeft in de vermogenspositie van de eigenaar van het pand en dat op het adres alleen bedrijven van appelland zijn ingeschreven. De door appelland gestelde negatieve gevolgen door openbaarmaking van het adres waren niet concreet gemaakt (ABRvS 15 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2046). Ten aanzien van adresgegevens van verkamerde woningen had het college van B en W van Amsterdam niet aannemelijk gemaakt dat de persoonlijke levenssfeer zich verzet tegen openbaarmaking daarvan. Het overwoog dat de adresgegevens niet rechtstreeks te herleiden zijn tot individuen, dat vergelijkbare informatie in andere openbare bronnen is terug te vinden en dat de vergunningen met adressen worden gepubliceerd (ABRvS 5 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:440). Ook in een zaak over de openbaarmaking van een foto van een hond oordeelde de Afdeling dat de uitzondering voor de persoonlijke levenssfeer zich niet tegen openbaarmaking verzet. Daarbij overwoog zij dat de op de foto vermelde nummers alleen intern bij de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur worden gebruikt. Een derde kan met deze nummers geen persoonsgegevens opvragen en deze nummers zijn ook (anderszins) niet naar de eigenaresse van de hond te herleiden (ABRvS 9 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5048). Het college van B en W van Rotterdam had terecht het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer laten prevaleren boven het belang bij openbaarmaking ten aanzien van persoonsgegevens in stukken over beslagleggingen op woningen (ABRvS 21 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:721, AB 2024/95, m.nt. P.J. Stolk).

Het goed functioneren van de overheid

De eerste uitspraken over de uitzondering voor het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen (art. 5.1 lid 2 onder i Woo) zijn verschenen (zie over deze uitzondering ook P.H. Winkel Buiters, 'De Woo en de toepassing van de i-grond in jurisprudentie en de bestuurspraktijk', *Tijdschrift voor praktisch bestuursrecht* 2024/8, nr. 145). Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Woo volgt dat deze grond relevant kan zijn bij informatie over onderzoek naar integriteitsschendingen. In een zaak over een verzoek om openbaarmaking van informatie over (mogelijke) integriteitsschendingen bij de gemeente Utrecht wordt dat door de Afdeling bevestigd. Uit de uitspraak volgt dat de uitzondering voor het goed functioneren van de overheid niet zonder meer kan worden ingeroepen op alle informatie die verband houdt met vermeende integriteitsschendingen, zeker niet als het onderzoek (bijna) is afgerond. Dat is anders bij gespreksverslagen en samenvattingen daarvan bij integriteitsonderzoeken. Het goed functioneren van de overheid verzet zich tegen openbaarmaking daarvan, ongeacht of het onderzoek al dan niet is afgerond. Daarvoor acht de Afdeling – net als onder de Wob – van belang dat goed integriteitsonderzoek (in de toekomst) niet langer kan worden gewaarborgd als gespreksverslagen of samenvattingen daarvan openbaar worden, omdat aannemelijk is dat betrokkenen dan minder bereidwillig zullen zijn vrijuit over hun bevindingen te

vertellen (ABRvS 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2699, Gst. 2024/85, m.nt. D.I. van Weerden). Het goed functioneren van de overheid verzet zich ook tegen openbaarmaking van een melding van mogelijke bijstandsfraude, omdat openbaarmaking een ongewenste drempel kan opwerpen om in de toekomst meldingen te doen bij de gemeente en de gemeente daardoor signalen vanuit de samenleving zal mislopen (ABRvS 25 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3823, AB 2024/300, m.nt. P.J. Stolk).

Onder de Wob kon van openbaarmaking van dit soort informatie worden afgezien op grond van artikel 10, tweede lid, onder g, Wob (het voorkomen van onevenredige benadeling). De burgemeester van Rotterdam had met een beroep op deze bepaling de openbaarmaking geweigerd van een document met onjuiste informatie over afstandsregels bij een demonstratie in coronatijd. De Afdeling achtte dat “in dit bijzondere geval” terecht om te voorkomen dat ter bescherming van de volksgezondheid desinformatie zou worden verspreid (ABRvS 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1497, AB 2024/331, m.nt. H.S. van Rossum-ten Cate). Alleen in bijzondere omstandigheden kan het ontstaan van een onjuist of onvolledig beeld ertoe nopen dat informatie niet-openbaar wordt gemaakt. In andere gevallen kunnen, door het geven van een toelichting bij het openbaarmakingsbesluit, de eventuele nadelige gevolgen van verstrekking van onjuiste of onvolledige informatie worden weggenomen (vgl. art. 2.5 lid 5 Woo).

Het goed functioneren van de overheid kan ook in de weg staan aan openbaarmaking van informatie als dat ertoe zou leiden dat contacten in de toekomst stroever verlopen, derden zich terughoudender zullen gaan opstellen met het delen van informatie en/of openbaarmaking de procespositie van de overheid schaadt (ABRvS 22 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2131). Ook in ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:843, AB 2024/111, m.nt. P.J. Stolk en Gst. 2024/50, m.nt. B. van der Vorm oordeelde de Afdeling dat het college van B en W van Amsterdam geen informatie openbaar hoefde te maken ter bescherming van de eigen procespositie. Het ging daarbij om informatie die inzage bood in het interne beraad over strategieën, risicobeoordelingen en slagingskansen of de procespositie, waaronder ook informatie over het vertrouwelijke overleg tussen het college en zijn advocaat.

Persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad

De uitzondering voor persoonlijke beleidsopvattingen in documenten die zijn opgesteld voor intern beraad, zoals voorheen opgenomen in artikel 11, eerste lid, Wob, staat thans in artikel 5.2, eerste lid, Woo. Net als onder de Wob toetst de Afdeling bij een beroep op artikel 5.2, eerste lid, Woo aan de hand van de betreffende documenten of: 1) sprake is van documenten bestemd voor intern beraad; en 2) of de niet-openbaar gemaakte passages persoonlijke beleidsopvattingen (of daarmee verweven informatie) betreffen (ABRvS 17 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2915).

E-mailberichten tussen verschillende overheidsorganen over een aangifte kwalificeren als documenten opgesteld voor intern beraad, omdat dit beraad tussen overheidsorganen betrof in het kader van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid (ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1150). Datzelfde geldt voor 172 e-mailberichten van (een advocaat van) advocatenkantoor Pels Rijcken die onder het college van B en W van Papendrecht berustten. De Afdeling wijst erop dat deze advocaat een externe derde betreft die geen ander belang heeft dan het college van B en W vanuit de eigen ervaring en deskundigheid een opvatting te geven over een bestuurlijke aangelegenheid (ABRvS 29 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:317).

Of sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen moet een bestuursorgaan beoordelen per zelfstandig onderdeel van een document, zoals op alineaniveau. Wanneer in de opvatting ook informatie van feitelijke aard is opgenomen, moet het bestuursorgaan bezien of de persoonlijke beleidsopvattingen zodanig met deze feitelijke gegevens zijn verweven dat deze niet zijn te scheiden. Als sprake is van zodanige verwevenheid mag de openbaarmaking van het betrokken onderdeel in beginsel worden geweigerd op grond van artikel 11, eerste lid, Wob (en thans art. 5.2 lid 1 Woo). Een bestuursorgaan hoeft niet binnen een zelfstandig onderdeel van een document per zin of zinsdeel te bepalen of verwevenheid een weigering kan rechtvaardigen (ABRvS 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1497, AB 2024/331, m.nt. H.S. van Rossum-ten Cate). De stelling van een verzoeker dat de weggelakte passages in een juridisch advies niet in het geheel zullen bestaan uit persoonlijke beleidsopvattingen, slaagde niet. De Afdeling oordeelde dat het steeds om meningen of voorstellen ging die niet zijn te scheiden van feitelijke gegevens. Dat meningen feitelijk worden onderbouwd, maakt niet dat deze feitelijke onderbouwing te scheiden is van de mening (ABRvS 31 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3087). Ook de conclusie van Berenschot met betrekking tot integriteitstoetsen van een wethouder is volgens de Afdeling een persoonlijke beleidsopvatting bestemd voor intern beraad (ABRvS 24 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2995). Van met persoonlijke beleidsopvattingen verweven feiten was geen sprake bij passages die het college van B en W van Montferland niet-openbaar had gemaakt in e-mailcorrespondentie en gespreksverslagen van de projectgroep Gemeentehuislocatie. Het ging ook om feitelijke informatie over de stand van zaken, het verdere verloop van het proces, actiepunten en communicatie van of door derden. Deze informatie stond veelal ook in aparte documentonderdelen (ABRvS 4 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3571, AB 2024/285, m.nt. P.J. Stolk).

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 (zie bijv. ABRvS 8 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1952, AB 2024/185, m.nt. P.J. Stolk). Het

college van B en W van Teylingen had daar terecht van afgezien bij persoonlijke beleidsopvattingen in e-mails van een wethouder, raadslid en ambtenaar, omdat uit de context kan worden opgemaakt van wie de e-mails afkomstig zijn. Openbaarmaking zou afbreuk doen aan het uitgangspunt dat binnen een bestuursorgaan vrijelijk van gedachten moet kunnen worden gewisseld, zonder dat de betrokkenen daarop naderhand kunnen worden aangesproken (ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5250). Ziet het bestuursorgaan af van geanonimiseerde openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen, dan moet het dat met een op de specifieke documenten toegespitste motivering toelichten. Een algemene mededeling of verwijzing naar 'de aard van de documenten' en 'de doelstelling van de Wob' volstaat niet (ABRvS 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1497, AB 2024/331, m.nt. H.S. van Rossum-ten Cate en ABRvS 4 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3571, AB 2024/285, m.nt. P.J. Stolk).

Milieu-informatie

Voor milieu-informatie geldt een ruimer openbaarmakingsregime (zie art. 5.1 lid 2 onder b, lid 5 en lid 6 Woo en art. 5.2 lid 4 Woo) en voor milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu gelden de uitzonderingen van artikel 5.1 Woo in het geheel niet (art. 5.1 lid 7 Woo). Wij verwijzen naar het artikel van C.J. Kleijs & R. Molendijk ('Openbaarmaking van milieu-emissie-informatie: tijd voor een heroverweging?', *M en R* 2024/43) voor een beschrijving van recente ontwikkelingen met betrekking tot de openbaarmaking van milieu-informatie. Zij werpen de vraag op of de keuze van de wetgever om de uitzonderingen van de Woo in het geheel niet van toepassing te verklaren op emissie-informatie niet verdergaat dan ingevolge het Verdrag van Aarhus noodzakelijk (en wenselijk) is.

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. Dat zijn 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. Daaruit volgt dat een bestuursorgaan ook is gehouden in de bezwaar- en beroepsfase nieuw opgekomen stukken over te leggen die van belang kunnen zijn voor de beslechting van de geschilpunten (Hof Den Bosch 27 maart 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:1048 en Hof Amsterdam 22 februari 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:420). De verplichting heeft alleen betrekking op bestaande stukken (Hof Arnhem-Leeuwarden 21 januari 2025, ECLI:NL:GHARL:2025:326).

De Hoge Raad heeft in zijn arrest van 31 mei 2024 overwogen dat indien een bestuursorgaan een op de zaak betrekking hebbend stuk wil indienen dat via internet algemeen toegankelijk is, het daartoe in beginsel kan volstaan met een aanduiding van de website waarop of via welke dat

stuk te vinden is. Die aanduiding moet zo nauwkeurig zijn dat het stuk aan de hand daarvan zonder noemenswaardige inspanning kan worden gevonden en geraadpleegd. De bestuursrechter kan bepalen dat het bestuursorgaan het stuk (toch) ook op een andere wijze moet indienen, bijvoorbeeld als het stuk niet langer toegankelijk blijkt te zijn op de website of als van de wederpartij het gebruik van internet redelijkerwijs niet kan worden gevegd (HR 31 mei 2024, ECLI:NL:HR:2024:567, BNB 2024/82, m.nt. F.J.P.M. de Haas en FED 2024/77, m.nt. G.C.D. Grauss). Bij omvangrijke dossiers kan de vraag rijzen of de op de zaak betrekking hebbende stukken digitaal kunnen worden ingediend. In het nieuwe Procesreglement bestuursrecht rechtbanken (*Stcrt.* 2024, 37982) is opgenomen dat bestuursorganen de op de zaak betrekking hebbende stukken in beginsel op papier indienen, tenzij de rechtbank anders heeft bepaald. De rechtbank kan in overleg met het bestuursorgaan bepalen dat stukken wel digitaal kunnen worden ingediend en op welke wijze dat kan (art. 2 lid 4 onder e van bijlage 2).

Geregeld moet de bestuursrechter oordelen over de vraag of alle op de zaak betrekking hebbende stukken door het bestuursorgaan zijn ingediend. Zeker in fiscale zaken wordt de volledigheid van de door het bestuursorgaan ingediende stukken vaak aan de orde gesteld (zie bijv. Hof Den Bosch 21 augustus 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:2654). In een zaak over de vaststelling van een bestemmingplan oordeelde de Afdeling dat de raad informatie over (de rechtmatigheid van) de sloop van bebouwing op een perceel niet hoefde in te dienen, omdat die niet van belang was voor de beoordeling van de beroepen tegen het bestemmingsplan (ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:842). De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit was niet gehouden beschikkingen in het geding te brengen inzake de toekenning van fosfaatrechten aan derden. Er was geen aanknopingspunt dat deze beschikkingen een rol hebben gespeeld bij de besluitvorming ten aanzien van appellant (CBB 26 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:230). De bestuursrechter hoeft niet altijd van een stuk kennis te nemen om te kunnen bepalen of dat voor de besluitvorming in een zaak van belang is (geweest) (Hof Amsterdam 19 november 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:3391, *NtFR* 2025/189, m.nt. P.R.M. Bierlaagh). In een geval waarin een bestuursorgaan stukken indiende, ondanks dat het zelf twijfelde of het op de zaak betrekking hebbende stukken zijn, ging het hof er, vanwege die indiening, van uit dat de stukken op de zaak betrekking hebbende stukken zijn (Hof Arnhem-Leeuwarden 21 januari 2025, ECLI:NL:GHARL:2025:329 over door het bestuursorgaan ingediende concepten).

Documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad zijn volgens de werkinstructie 'Op de zaak betrekking hebbende stukken' van de Belastingdienst op de zaak betrekking hebbende stukken (*Kamerstukken II* 2023/24, 31066, nr. 1383). Vanzelfsprekend moeten de stukken wel van belang zijn voor de nog bestaande geschilpunten. Is dat niet het geval, dan kwalificeren de stukken niet als op de zaak betrekking hebbend en hoeven deze niet

te worden ingediend (zie A-G Ettema, PHR 26 juli 2024, ECLI:NL:PHR:2024:791 in navolging van het Hof Amsterdam 4 april 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:1007, *NTR* 2023/831, m.nt. A. Wolkers).

Wordt niet voldaan aan de verplichting de op de zaak betrekking hebbende stukken in te dienen, dan is het aan de rechter om daaruit de gevolgtrekkingen te maken die hem geraden voorkomen (art. 8:31 Awb). Is de schending nauwelijks of niet van betekenis, dan kan de rechter daar ook geen rechtsgevolgen aan verbinden (zie bijv. A-G Koopman, PHR 28 juni 2024, ECLI:NL:PHR:2024:696 in navolging van het Hof 's-Hertogenbosch 7 november 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:3998). Ook een proceskostenvergoeding is dan niet aan de orde (zie Hof Amsterdam 10 oktober 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:3364 en Hof Amsterdam 1 augustus 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:2346 in de context van art. 7:4 lid 2 Awb). Aan het (ongeveer een maand) te laat indienen van de op de zaak betrekking hebbende stukken had de rechtbank volgens het hof Den Haag terecht geen gevolgen verbonden. De stukken waren ongeveer negen maanden voor de zitting ingediend en de belanghebbende had daarmee voldoende tijd om deze door te nemen. Ook waren de stukken voor het grootste deel al bij hem bekend (Hof Den Haag 10 juli 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:1775, *Belastingblad* 2025/11, m.nt. L.J. Boone).

De Hoge Raad heeft de discussie beslecht over de vraag of een bestuursorgaan in bezwaar op grond van artikel 7:4, vierde lid, Awb is gehouden aan een belanghebbende op zijn verzoek stukken toe te zenden die op grond van artikel 7:4, tweede lid, Awb ter inzage zijn gelegd, als die belanghebbende geen gebruikmaakt van de mogelijkheid tot inzage (zie daarover ook onze eerdere kroniek, *NTB* 2023/79). Hij beantwoordt de vraag ontkennend. Daartoe overweegt de Hoge Raad dat artikel 7:4, vierde lid, Awb (inzake het kunnen verkrijgen van een afschriften) in de wet is neergelegd in aansluiting op het inzage recht van artikel 7:4, tweede lid, Awb. De Hoge Raad leidt daaruit af dat artikel 7:4, vierde lid, Awb geen recht geeft op afschriften van stukken als geen gebruik is gemaakt van het inzage recht (HR 15 maart 2024, ECLI:NL:HR:2024:289, *NTR* 2024/575, m.nt. A.J. Meijer, *Belastingblad* 2024/148, m.nt. J.C. Scherff).

De verplichting de op de op de zaak betrekking hebbende stukken in bezwaar ter inzage te leggen gold evengoed tijdens de gedeeltelijke lockdown eind 2020. Het hof Amsterdam wijst op de mogelijkheid de stukken elektronisch ter inzage te leggen. De heffingsambtenaar wordt in de gelegenheid gesteld het gebrek te herstellen door binnen zes weken gelegenheid tot inzage in de op de zaak betrekking hebbende stukken te bieden (Hof Amsterdam 14 maart 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:1327). In een zaak waarin de betrokkene in bezwaar geen kennis had kunnen nemen van een medisch advies in strijd met artikel 7:4, tweede lid, Awb, passeert de Centrale Raad van Beroep (hierna: de CRvB) dat gebrek, omdat ook zonder dat gebrek een besluit

met gelijke uitkomst zou zijn genomen (CRvB 21 maart 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:540).

In de literatuur wordt enige aandacht besteed aan het in het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb opgenomen artikel 3:45b, dat het mogelijk moet maken voor belanghebbenden om al voor de bezwaarfase kennis te nemen van de op een (primair) besluit betrekking hebbende stukken (P. Jansen, 'De betekenis van het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb voor het economisch bestuursrecht. Enkele beschouwingen vanuit mededingingsrechtelijk perspectief', *NTB* 2024/329; en T.A.R. van Brederode & R.A.S.S. Soekhoe, 'Majeure ontwikkelingen in het fiscale inzage recht; tijd om de (tussentijdse) balans op te maken!', *WFR* 2024/235).

Verder wijzen wij op onderzoek van de Universiteit Leiden naar de vraag hoe de informatiepositie van de burger in het bestuursprocesrecht kan worden versterkt (A. Drahmans, Y.E. Schuurmans, L.F.D. Honée & Y. Otten, 'Hoe kan in het bestuursprocesrecht de informatiepositie van de burger worden versterkt?', 14 november 2024). De auteurs doen onder meer de aanbeveling het begrip 'op de zaak betrekking hebbende stukken' te concretiseren, bestuursorganen te verplichten informatie in een vroeg stadium en op laagdrempelige wijzen te verstrekken en bij het digitaliseren van processen binnen bestuursorganen al rekening te houden met de informatiepositie van de burger en rechter. Zie hierover ook ons preadvies (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. 244-256). Het rapport bevat eveneens aanbevelingen voor de toepassing van artikel 8:29 Awb (zie daarover de volgende paragraaf).

Wij signaleren tot slot A.A.H.M. van der Wijst, "Computer says no" of 'experts say no' – wat is de impact van de AI-verordening op de black box jurisprudentie?', *Tijdschrift voor Internetrecht* 2024, nr. 3, over de betekenis van de AI-verordening voor de uitlegbaarheid van besluiten die (deels) geautomatiseerd tot stand zijn gekomen. Startpunt van zijn analyse zijn de overwegingen van de Hoge Raad over artikel 7:4, tweede lid, Awb bij (deels) geautomatiseerd tot stand gekomen besluiten in HR 17 augustus 2018, ECLI:NL:HR:2018:1316, *BNB* 2018/182, m.nt. E.B. Pechler en *AB* 2018/388, m.nt. P.A. Flutsch.

Beperkte kennisneming

Partijen die verplicht zijn inlichtingen te geven of stukken te overleggen, bijvoorbeeld ingevolge artikel 8:42 of 8:45 Awb, kunnen op grond van artikel 8:29, eerste lid, Awb verzoeken om beperkte kennisneming van die inlichtingen of stukken door (uitsluitend) de bestuursrechter. Daarvoor moeten gewichtige redenen zijn. De partij die verzoekt om beperkte kennisneming moet het bestaan van gewichtige redenen aantonen. In een geval waarin het bestuursorgaan zijn verzoek om beperkte kennisneming niet motiveerde, ook niet nadat de Afdeling om een motivering had verzocht,

wees de Afdeling het verzoek af (ABRvS 27 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1239). In beginsel wordt een verzoek om beperkte kennisneming ook afgewezen als het stuk bij de andere partij(en) bekend is (zie bijv. ABRvS 13 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3245 inzake een Bibob-advies dat in de besluitvormingsfase met appellante was gedeeld). Dat is anders in zaken die betrekking hebben op de Wet politiegegevens (hierna: de Wpg). Uit het verstrekkingregime van artikel 25 Wpg volgt dat een betrokkene recht heeft op inzage in zijn of haar politiegegevens, maar geen aanspraak maakt op afschriften van de documenten waarin de politiegegevens zijn opgenomen. Dat rechtvaardigt beperkte kennisneming van documenten met politiegegevens door de bestuursrechter, ook in geval de betrokkene (appellant) wel *inzage* heeft gehad in de documenten en deze in zoverre dus kent (ABRvS 26 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2477 en ABRvS 26 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2479).

De werkwijze van rechtbanken om in zaken die inhoudelijk gaan over de vraag of bepaalde stukken moeten worden verstrekt of openbaar gemaakt, te handelen alsof zij heeft besloten dat beperkte kennisneming is gerechtvaardigd (art. 2.8 lid 6 Procesreglement bestuursrecht rechtbanken), betreft een juiste toepassing van artikel 8:29 Awb. De Afdeling wijst op de vergelijkbare werkwijze die zij hanteert (art. 14 lid 3 Procesregeling bestuursrechtelijke colleges 2014; ABRvS 26 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2478). Zie voor andere voorbeelden waarin verzoeken om beperkte kennisneming werden toegewezen omdat de vraag of de andere partij toegang kan krijgen tot de betreffende informatie raakt aan de discussie in de hoofdzaak: ABRvS 14 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:56; ABRvS 12 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4549; ABRvS 15 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2866; CBb 2 mei 2024, ECLI:NL:CBB:2024:743 en ABRvS 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:917. Zie in de context van Wob- of Woo-procedures ABRvS 7 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:914; ABRvS 11 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2360 en ABRvS 30 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:348.

Uit de hiervoor genoemde uitspraken van 26 juni 2024 volgt ook dat de Afdeling de beslissing van een rechtbank over de toepassing van artikel 8:29 Awb in hoger beroep vol toetst als die wordt aangevochten. Op de vraag welke ruimte de Hoge Raad heeft om 8:29-beslissingen te toetsen, gaat A-G Koopman in zijn conclusie van 20 december 2024 in. Ook beantwoordt hij de vraag of het hof ten onrechte een tweede geheimhoudingskamer heeft ingesteld, terwijl niet is gebleken dat de eerste geheimhoudingskamer niet beschikte over een compleet procesdossier. Volgens A-G Koopman staat het de bestuursrechter in beginsel vrij terug te komen van een eerder genomen tussenbeslissing en dus ook van een eerdere 8:29-beslissing (PHR 20 december 2024, ECLI:NL:PHR:2024:1398, *NTFR* 2025/176, m.nt. V.S. Huygen van Dyck-Jagersma). Een verzoek om opheffing van de geheimhouding zal alleen in zeer uitzonderlijke gevallen worden toegewezen door de Afdeling, te weten als naar aanleiding van een daartoe strekkend verzoek blijkt van "evidente misslagen of nieuwe feiten" (ABRvS 11 april 2024,

ECLI:NL:RVS:2024:1463). Wij signaleren over de wenselijkheid van een aparte geheimhoudingskamer en zitting H.A.S. Roozeboom & H.M. Nijland, 'Naar een (meer) efficiënte en effectieve belastingrechtspraak', *WFR* 2025/26.

Het huidige artikel 8:29 Awb is alleen bedoeld voor gevallen waarin partijen verplicht zijn inlichtingen te geven of stukken over te leggen (CRvB 5 september 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1743 en CRvB 5 september 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1748). Het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb beoogt het voor uitzonderlijke gevallen mogelijk te maken dat ook een partij die niet verplicht is inlichtingen te geven of stukken over te leggen, kan verzoeken om beperkte kennisneming door uitsluitend de bestuursrechter.

Vaste rechtspraak is dat de Afdeling in zaken die gaan over de intrekking van het Nederlandschap extra zorgvuldig moet kennisnemen van de onderliggende stukken bij een individueel ambtsbericht waarop die intrekking is gebaseerd, omdat de betrokkene in deze gevallen in een moeilijke bewijspositie verkeert (zie bijv. ABRvS 11 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5035 en ABRvS 11 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5036). De Afdeling overweegt in gelijke zin in zaken waarin personen zijn aangewezen als personen op wie de Sanctieregeling terrorisme 2007-II van toepassing is (ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:819 en ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:825).

Geheimhoudingsbeslissingen van (i.i.g.) het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: het CBb) en de Afdeling worden in de regel ingeleid met een standaardoverweging waaruit volgt dat de beantwoording van de vraag of beperkte kennisneming gerechtvaardigd is, een belangenafweging vergt. Daarbij speelt aan de ene kant het belang dat partijen beschikken over dezelfde informatie en dat het betrokken rechtscollege beschikt over alle informatie die nodig is om de zaak op een juiste en zorgvuldige wijze af te doen. Aan de andere kant kan kennisneming van bepaalde gegevens door de ene partij het belang van een of meer andere partijen onevenredig schaden. De mate waarin de informatie van belang is voor beslechting van het geschil speelt in de belangenafweging dus een rol (zie bijv. CBb 13 november 2024, ECLI:NL:CBB:2024:848). De omstandigheid dat een inspectierapport op een later moment openbaar zou worden, achtte de Afdeling irrelevant voor voornoemde belangenafweging. Bij een verzoek om beperkte kennisneming gaat het immers niet om de vraag of het stuk openbaar moet worden gemaakt, maar om de vraag of er gewichtige redenen bestaan die zich tegen kennisneming van het stuk door alle partijen in het geding verzetten (ABRvS 27 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2246).

Met enige regelmaat wordt de beperkte kennisneming gerechtvaardigd geacht, omdat de informatie inzicht geeft in de onderzoeksmethoden, het kennisniveau en/of de vertrouwelijke bronnen van de inlichtingdiensten. Zou dergelijke informatie worden vrijgegeven, dan kunnen de diensten in

lopende en toekomstige onderzoeken worden belemmerd en kan daarmee de nationale veiligheid in gevaar worden gebracht (ABRvS 14 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2444; ABRvS 3 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1890, AB 2024/166, m.nt. H.S. ten Cate; ABRvS 28 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3458; ABRvS 13 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:571 en ABRvS 13 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:572). Ook verzoeken om beperkte kennisneming van informatie over gebruikte bronnen en onderzoeksmethoden en -technieken bij asielonderzoeken worden in de regel door de Afdeling gehonoreerd als bredere kennisname ertoe zou leiden dat toekomstig onderzoek niet meer mogelijk is of zelfs geen zin meer heeft (ABRvS 22 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:707; ABRvS 14 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1027; ABRvS 25 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1732; ABRvS 23 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2115 en ABRvS 23 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2116). Ook het beschermen van de controlemechanismen van de Belastingdienst kan beperkte kennisneming van informatie rechtvaardigen (Hof Arnhem-Leeuwarden 18 juni 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:4211). Artikel 8:29 Awb is vanzelfsprekend niet bedoeld om mogelijke onrechtmatige keuzes van de Belastingdienst aan het zicht van belanghebbenden of de rechter te onttrekken (Hof Arnhem-Leeuwarden 16 april 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:2464, NTFR 2024/887, m.nt. J.W. Bosman).

De beperkte kennisneming van namen en andere persoonsgegevens wordt niet standaard gerechtvaardigd geacht. Ook hier moet het belang dat alle partijen en de rechter toegang hebben tot het volledige procesdossier worden afgewogen tegen het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen. Zijn de persoonsgegevens niet of nauwelijks van belang voor de beslechting van het geschil, dan komen deze eerder voor beperkte kennisname in aanmerking (zie bijv. CbB 15 februari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:323; CbB 19 augustus 2024, ECLI:NL:CBB:2024:692 en Hof Arnhem-Leeuwarden 18 juni 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:4211). In CbB 8 oktober 2024, ECLI:NL:CBB:2024:774 achtte het CbB beperkte kennisname van persoonsgegevens van een NVWA-medewerker die uit hoofde van zijn of haar functie betrokken was bij een aanpalende procedure niet gerechtvaardigd. Tot dezelfde conclusie kwam hij ten aanzien van de persoonsgegevens van in de stukken genoemde deskundigen (opstellers van een STAB-advies). De persoonsgegevens van verschillende niet bij de procedure betrokken personen mochten wel vertrouwelijk blijven. De Afdeling acht beperkte kennisname van persoonsgegevens van medewerkers van het betrokken bestuursorgaan soms wel gerechtvaardigd (ABRvS 7 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2345) en soms niet (ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1120). Heeft een verzoek om beperkte kennisneming betrekking op gevoelige persoonsgegevens van derden, zoals medische gegevens (ABRvS 29 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2184) of strafrechtelijke persoonsgegevens (ABRvS 8 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4550), dan is al snel sprake van gewichtige redenen die beperkte kennisname rechtvaardigen. Dat gold ook voor informatie herleidbaar tot melders van incidenten

van overlast (ABRvS 5 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1431; zie over een melding van een fiscale misstand Hof Amsterdam 26 maart 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:1199). Zie voor andere 8:29-beslissingen van de Afdeling over persoonsgegevens van derden onder andere ABRvS 31 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4428 en ABRvS 1 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4427. Wij signaleren verder CRvB 24 april 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:878, waarin de verzoeker om een voorlopige voorziening in reactie op een vraag van de CRvB op grond van artikel 8:28 Awb medische gegevens moest overleggen. De CRvB achtte het gerechtvaardigd dat het betrokken bestuursorgaan geen kennis kon nemen van deze gegevens, omdat het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de verzoeker zwaarder weegt. Hij woog daarbij mee dat de stukken alleen zagen op de onderbouwing van het spoedeisend belang en het bestuursorgaan zich zonder kennis te nemen van de medische gegevens kon verweren in het kader van de voorlopige voorziening.

In de 8:29-beslissingen van het CbB moet veelal het belang bij onbegrensde toegang tot het procesdossier worden afgewogen tegen de concurrentiebelangen van bedrijven en het belang van het betrokken bestuursorgaan om dergelijke gegevens die nodig zijn voor haar taken ook in de toekomst aangeleverd te krijgen (zie o.m. CbB 1 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:322; CbB 21 mei 2024, ECLI:NL:CBB:2024:367; CbB 5 juni 2024, ECLI:NL:CBB:2024:488; CbB 24 oktober 2024, ECLI:NL:CBB:2024:759; CbB 15 november 2024, ECLI:NL:CBB:2024:953 en CbB 5 december 2024, ECLI:NL:CBB:2024:915). Is informatie ouder dan vijf jaar, dan verliest deze in beginsel het bedrijfsvertrouwelijke karakter. In CbB 17 januari 2025, ECLI:NL:CBB:2025:63 maakte de Autoriteit Consument & Markt evenwel aanmerkelijk dat de betreffende gegevens nog steeds inzicht kunnen geven in de commerciële positie en de marktstrategieën van de tabaksfabrikanten en hun afnemers. De Afdeling moest oordelen over verzoeken om beperkte kennisname van bedrijfsvertrouwelijke informatie in ABRvS 14 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2024 en ABRvS 31 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3051 en achtte dat in beide gevallen gerechtvaardigd.

Het verzoek van de raad van Tilburg om een planschaderisicoanalyse en bijbehorende oplegnotitie geheim te houden voor de wederpartijen ter bescherming van de onderhandelingspositie van het gemeentebestuur werd afgewezen. De Afdeling wijst op een eerdere uitspraak waarin zij oordeelde dat (o.m.) het financiële of economische belang van de overheid (art. 10 lid 2 onder b, Wob; thans art. 5.1 lid 2 onder b Woo) zich niet verzet tegen openbaarmaking van een planschaderisicoanalyse vanwege (kort gezegd) de objectieve aard van deze analyse (ABRvS 21 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1116).

Beperkte kennisneming achtte de Afdeling gerechtvaardigd ten aanzien van een advies van een advocaat aan het college van B en W van Den Haag over juridische aspecten van nieuw te ontwikkelen beleid. De Afdeling overweegt

dat zo'n advies naar zijn aard is bestemd voor intern beraad en bestaat uit persoonlijke beleidsopvattingen. Dat het college in een tussentijds bericht aan de raad in één zin naar een conclusie in het advies heeft verwezen, maakt dat niet anders (ABRvS 5 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2773; ABRvS 5 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2776; ABRvS 5 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2777 en ABRvS 5 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2778).

In het nieuwe Procesreglement bestuursrecht rechtbanken (*Stcrt.* 2024, 37982) zijn bepalingen toegevoegd over de wijze waarop de rechtbank omgaat met artikel 8:29 Awb in Woo-zaken (art. 2.8a Woo) en met anoniem procederen (art. 2.8b Woo).

Tot slot signaleren wij het artikel van S. Heeroma over het nieuwe artikel 22 Rv. Heeroma beschrijft hoe de bestuursrechtelijke praktijk ten aanzien van artikel 8:29 Awb inspiratie kan bieden voor de toepassing van het nieuwe artikel 22 Rv (S. Heeroma, 'Het vernieuwde bewijsrecht en artikel 22 Rv', *Tijdschrift voor de Procespraktijk* 2025/1).

Varia

De najaarsvergadering 2023 van de Nederlandse Vereniging voor Procesrecht stond in het teken van de openbaarheid van de rechtspleging. Het verslag geeft een aardig overzicht van de actuele thema's (R. van Gestel & J. van Mourik, 'Openbaarheid van de rechtspleging: wat gaat goed en wat kan beter? Verslag van de najaarsvergadering 2023 van de Nederlandse Vereniging voor Procesrecht', *TCR* 2024/1).

Wij signaleren de conclusie van A-G De Bock over de vraag of een gerecht op verzoek inzage moet verlenen in processtukken uit een afgesloten civiele procedure en/of afschriften daarvan moet verstrekken (PHR 10 juli 2024, ECLI:NL:PHR:2024:750). Aanleiding voor die conclusie zijn prejudiciële vragen van de rechtbank Rotterdam, die een verzoek ontving van een (inmiddels volwassen) betrokkene die inzicht wil in de ten aanzien van hem in het verleden uitgesproken kindbeschermingsmaatregelen door de rechtbank. Volgens De Bock heeft de betrokkene op grond van artikel 15 Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) recht op inzage in de hem betreffende persoonsgegevens en weegt dat recht ingevolge artikel 8 EVRM in het voorliggende geval zwaar. Een dergelijke uitkomst zou ook implicaties kunnen hebben voor de toegang tot bestuursrechtelijke dossiers (art. 8:79 Awb).

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

Artikel 68 Grondwet bepaalt dat de ministers en de staatssecretarissen de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen geven waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat. Wanneer het belang van de staat aan informatieverstrekking in de weg staat, is geregeld onderwerp van politiek debat. Op 6 juni 2023 heeft de werkgroep Informatieafspraken van de Tweede Kamer aanbevelingen gedaan, aan kabinet en Kamer, die zien op onder meer de wijze van omgang met geschillen over de toepassing van artikel 68 Grondwet, tijdigheid en de omgang tussen ambtenaren van de ministeries en Kamerleden (*Kamerstukken II* 2022/23, 28362, nr. 67 en 69). Het kabinet heeft bij brief van 10 januari 2025 hierop gereageerd (*Kamerstukken II* 2024/25, 28362, nr. 72). Met betrekking tot de toepassing van artikel 68 Grondwet wijst het kabinet op het voorstel tot het oprichten van een tijdelijke commissie grondrechten en constitutionele toetsing, die adviserend zou moeten optreden bij constitutionele vraagstukken, zoals de toepassing van een beroep op het belang van de staat (*Kamerstukken II* 2024/25, 36642, nr. 1). In de kabinetsreactie wordt voorts ingegaan op de beantwoording van Kamervragen, het vragenuur en de (on)mogelijkheden van meer direct contact tussen ambtenaren en Kamerleden. De kabinetsreactie sluit af door de hoop uit te spreken dat het gesprek over de informatievoorziening met de Kamer zal worden voortgezet.

Net als bij de toepassing van de Woo (zie hierover par. 1) is de omgang met concepten ook bij de toepassing van artikel 68 Grondwet een actueel thema. Op 26 februari 2024 heeft de Minister van BZK hierover een aantal Kamervragen beantwoord (*Kamerstukken II* 2023/24, 28362, nr. 71). Die vragen waren gerezen naar aanleiding van het eerder door het kabinet ingenomen standpunt dat concepten in beginsel niet met toepassing van artikel 68 Grondwet aan de Kamer zouden moeten worden verstrekt (zie daarvoor een notitie die als bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 32805, nr. 160 is gevoegd) en een door een aantal hoogleraren Staatsrecht op 12 juni 2023 uitgebrachte factsheet, waarin zij uiteenzetten dat de 'vrijwel categorische uitbreiding van ambtelijke concepten' niet verenigbaar is met artikel 68 Grondwet. In de beantwoording van de Kamervragen licht het kabinet toe dat het categorisch uitsluiten van concepten van verstrekking niet het kabinetsbeleid is. Hoewel volgens het kabinet concepten zich vaak niet lenen voor verstrekking, zijn er wel gevallen waarin het wél verstrekken van het betreffende concept een denkbare uitkomst is. Het kabinet betreurt het dat dit in de eerdere notitie onvoldoende tot uitdrukking was gekomen. Zie voor een debat over de toepassing van artikel 68 Grondwet in een concreet geval *Kamerstukken II* 2024/25, 19637, nr. 3343.

Op grond van de Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's 2022 (bijlage bij *Kamerstuk* 2022/23, 28362, nr. 59) wordt(/worden) sinds 20 september 2022 bij ieder stuk dat het kabinet aan het parlement stuurt de onderliggende beslisnota('s)

meegezonden. In een brief aan de beide Kamers heeft het demissionaire kabinet-Rutte IV een evaluatie van deze werkwijze aangekondigd (*Kamerstukken I 2023/24, 28362, G*).

Het kabinet heeft in de vorige kroniekperiode de Afdeling advisering gevraagd 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*; zie voor de aanloop hiernaar toe *NTB 2024/97*). De Afdeling advisering heeft op 12 juni 2024 de gevraagde voorlichting gegeven (www.raadvanstate.nl). De Afdeling advisering adviseert bovendien de dialoog tussen parlement en regering over de politiek-ambtelijke spelregels bij ambtelijke bijstand nieuw leven in te blazen.

Wet op de parlementaire enquête 2008

Een andere relevante voorlichting van de Afdeling advisering betreft die over de omgang met vertrouwelijke gegevens tijdens de parlementaire enquête Corona (www.raadvanstate.nl). Bij brief van 13 september 2024 heeft de Staatssecretaris van Jeugd, Preventie en Sport hierom gevraagd. Bij het verstrekken van de gevraagde informatie aan de enquêtecommissie kwamen volgens de staatssecretaris ook documenten naar boven waarin zowel 'bestuurlijke' als 'niet-bestuurlijke informatie' in één document staat. De 'niet-bestuurlijke informatie' ziet onder meer op privé-informatie, personeelsvertrouwelijke informatie en partijpolitieke informatie. Bij de staatssecretaris is de vraag gerezen hoe hiermee in het kader van de Wet op de parlementaire enquête 2008 (hierna: de Wpe 2008) moet worden omgegaan. De Afdeling advisering merkt op dat de door de staatssecretaris gehanteerde begrippen 'bestuurlijke' en 'niet-bestuurlijke informatie' niet in het stelsel van de Wpe 2008 passen en ook niet goed aansluiten bij de terminologie in de AVG. Ter voorkoming van verwarring is het van belang dat wordt aangesloten bij de terminologie uit de Wpe 2008 of de AVG. De Afdeling benadrukt dat de enquêtecommissie en de betrokken bewindspersoon zich zullen moeten inspannen om in onderling overleg vast te stellen welke informatie zal worden verstrekt en in welke (al dan niet vertrouwelijke) vorm. Daarbij is van belang dat beide over en weer elkaars verplichtingen en verantwoordelijkheden, voortvloeiend uit zowel de Wpe 2008 als uit de AVG, respecteren. De betrokken bewindspersoon zal als uitgangspunt moeten nemen dat vorderingen om informatie in beginsel worden gehonoreerd in de vorm die de enquêtecommissie vaststelt. Op grond van de Wpe 2008 is het immers de enquêtecommissie die bepaalt welke informatie zij in het licht van het onderwerp van de enquête nodig heeft voor het onderzoek en in welke vorm. Tegelijkertijd mag van de enquêtecommissie worden verwacht dat zij niet lichtvaardig informatie vordert.

Gemeentewet en Provinciewet

Op dit vlak hebben zich afgelopen kroniekperiode zich geen noemenswaardige ontwikkelingen voorgedaan.

8. Nationale ombudsman

Op 21 mei 2024 verscheen het jaarverslag van de Nationale ombudsman over 2023 met de titel *Burgerperspectief: een manier van doen* (*Kamerstukken II 2023/24, 36521, nr. 2*). De Nationale ombudsman signaleert dat de overheid voor de oplossing van problemen vaak grijpt naar nieuwe wetten, regels en ingewikkelde processen, terwijl reeds bestaande wetten en regels de overheid vaak al voldoende ruimte bieden om burgers goed te helpen. Ter illustratie noemt de Nationale ombudsman de veranderingen in de jeugdzorg. Aanpassingen van het systeem zullen volgens hem zorgen voor nieuwe problemen en weer nieuwe aanpassingen behoeven, zonder dat de aanvankelijke problematiek wordt opgelost.

De Nationale ombudsman spoort de overheid in het jaarverslag dan ook aan om in gesprek te gaan met burgers, te luisteren naar hun behoeften en van daaruit op zoek te gaan naar een passende oplossing. In dat kader wijzen wij ook op een onderzoek van de Nationale ombudsman over vroegsignalering van schulden door gemeenten (No. 28 februari 2024, 2024/005). Uit dat onderzoek blijkt dat meerdere gemeenten in Nederland niet alleen brieven sturen aan burgers over hun schulden, maar ook bij hen langs de deuren gaan om te helpen en daarmee erger te voorkomen. Een ander voorbeeld van het belang van in gesprek gaan, ligt besloten in een brief van de Nationale ombudsman waarin hij een klacht over de behandeling van een Woo-verzoek grond heeft verklaard (No. 23 juli 2024, 2024/097). De verzoeker ontving op basis van haar Woo-verzoek geen stukken van de gemeente. Later kreeg zij wel stukken van de provincie die van de gemeente afkomstig waren. De verzoeker stuurde vervolgens een nieuwe brief naar de gemeente om haar verbazing uit te spreken en een vraag te stellen over het oorspronkelijke besluit. De gemeente merkte die brief aan als klacht, terwijl dat niet de bedoeling was. De Nationale ombudsman concludeert dat de gemeente contact had moeten opnemen met de verzoeker om haar brief te bespreken en op die manier te achterhalen wat zij hoopte te bereiken.

In het jaarverslag signaleert de Nationale ombudsman voorts dat de overheid zichzelf vaak gevangenhoudt in veronderstelde belemmeringen, zoals de strenge toepassing van de AVG. De Nationale ombudsman stelt dat het aan de politiek is om te balanceren tussen privacy en de uitvoering van overheidstaken en dat de AVG daartoe voldoende ruimte laat. Ook op het gebied van voornoemde vroegsignalering zijn in dit kader volgens de Nationale ombudsman verbeteringen mogelijk (No. 28 februari 2024, 2024/005). De Nationale ombudsman merkt op dat vastelastpartners, zoals energie- en waterbedrijven, zorgverzekeraars en verhuurders, niet veel informatie mogen verstrekken bij het doorsturen van signalen over financiële problemen aan gemeenten, terwijl een goede samenwerking tussen gemeenten en vastelastpartners volgens de Nationale ombudsman cruciaal is.

De Nationale ombudsman concludeert in het jaarverslag ook dat de overheid hardleers is bij het bieden van herstel als dat nodig is. Hij wijst erop dat de overheid dan te veel stuurt op financiële verantwoording en controle, wat het proces traag en ingewikkeld zou maken, zoals bij de kinderopvangtoeslagaffaire. Wij wijzen in dat verband ook op de kabinetsreactie op het rapport *Herstel bieden: een vak apart* (zie over dat rapport onze vorige kroniek, *NTB 2024/97*). Het kabinet neemt de aanbevelingen van de Nationale ombudsman over en merkt op dat de aanbevelingen uit het rapport reeds in de praktijk worden gebracht. Zo zijn er gesprekken gevoerd met studenten met een uitwonende beurs die ten onrechte zijn gecontroleerd en is er recentelijk een leernetwerk erkenning en herstel gestart waarin ambtenaren, medeoverheden en uitvoeringsorganisaties lessen en vakkennis over het vormgeven van herstel en het bieden van erkenning delen (*Kamerstukken II 2024/25, 33047, nr. 28*).

De Nationale ombudsman reageert positief op het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb. Hij merkt daarbij op dat het bestuur veel van de voorgestelde maatregelen ook zonder wettelijke verplichting in de praktijk zou kunnen brengen. De overheid heeft vanuit de vraag wat een behoorlijke manier van doen is en het daarbij te hanteren burgerperspectief al de plicht burgers zelf op te zoeken, te luisteren en te doen wat nodig is. De Nationale ombudsman signaleert voorts dat het voorgestelde dienstbaarheidsbeginsel sterk verband houdt met de behoorlijkheidsvereisten die hij hanteert en adviseert om de nadere uitwerking van het dienstbaarheidsbeginsel in dat licht te herzien. Verder meent de Nationale ombudsman dat het wenselijk kan zijn om een aantal van de voorgestelde maatregelen ook te laten gelden voor andere gedragingen van bestuursorganen dan besluiten. Tot slot stelt de Nationale ombudsman de vraag aan de orde of een aantal van de voorgestelde maatregelen over het op informele wijze afdoen van een bezwaar ook zou moeten gelden voor de klachtenprocedure, zoals vastgelegd in hoofdstuk 9 van de Awb (zie de brief van 19 juli 2024, raadpleegbaar via www.nationaleombudsman.nl/node/44144).

Tweede Kamerleden Sneller en Chakor dienden een amendement in waarin wordt voorgesteld om een Ombudsman voor Toekomstige Generaties in te stellen (*Kamerstukken II 2024/25, 36600, nr. 15*). De Nationale ombudsman en de Kinderombudsvrouw onderschrijven in hun reactie op het amendement de noodzaak om de belangen en het perspectief van toekomstige generaties beter te betrekken bij het handelen van de overheid. Zij stellen voor om de functie van ombudsman voor Toekomstige Generaties bij hen te beleggen (zie de brief van 25 november 2024, raadpleegbaar www.nationaleombudsman.nl/node/44278).