

Openbaarheid en behoorlijkheid

NTB 2026/94

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 20 februari 2025 tot en met 27 februari 2026.

1. Ontwikkelingen Wet open overheid en aanverwante wetgeving

Woo

In het tussen D66, VVD en CDA gesloten coalitieakkoord 'Aan de slag' zijn de voornemens met betrekking tot de Wet open overheid (hierna: Woo) overzichtelijk:

“De Wet Open Overheid gaan we beter toepasbaar maken. Op basis van de evaluatie (verwacht in 2026) bezien we of aanpassing wenselijk is. In de tussentijd werken we aan de uitvoerbaarheid, onder andere door de informatiehuishouding beter op orde te krijgen en beter gebruik te maken van kunstmatige intelligentie.”

De uitvoerbaarheid van de Woo heeft zodoende ook van het nieuwe kabinet de aandacht. In onze vorige kroniek (NTB 2025/88) deden we al verslag van de op 21 juni 2024 uitgebrachte kabinetsreactie (*Kamerstukken II 2023/34, 33328, AK*) op de door SEO Economisch Onderzoek uitgevoerde invoeringstoets van de Woo (*Kamerstukken II 2023/24, 32802, nr. 80*) en waarin een fors aantal maatregelen is aangekondigd om de uitvoering te verbeteren. De reactie was nog van het kabinet-Rutte IV. Bij brieven van 17 maart 2025 respectievelijk 4 juli 2025 heeft het opvolgende kabinet de Kamers geïnformeerd over de voortgang van de verschillende in de kabinetsreactie aangekondigde maatregelen (*Kamerstukken II 2024/25, 33328, AM en AN*). De voortgang is voornamelijk beperkt. Het aangekondigde onderzoek naar de uitvoeringslasten, kosten en benodigde capaciteit voor de afhandeling van Woo-verzoeken is in gang gezet. Er is gekozen voor een aanpak in twee fasen. De eerste moet inzicht geven in de mogelijkheden voor het verzamelen van de (benodigde) gegevens om de uitvoeringslasten op een objectieve, zorgvuldige en feitelijke wijze in kaart te brengen en in hoe te komen tot een representatieve selectie van

bestuursorganen. In de tweede fase worden dan de uitvoeringslasten, kosten en (benodigde) capaciteit daadwerkelijk in kaart gebracht. Het streven was het onderzoek eind 2025 af te ronden, maar nadere berichten hierover zijn voornamelijk uitgebleven.

A. Drahmman schreef in NTB 2025/368 over de Woo en de drie B's van het algemeen bestuursrecht. Ze laat zien dat door het *besluitbegrip* niet altijd bestuursrechtelijke rechtsbescherming wordt geboden als sprake is van een geschil tussen een Woo-verzoeker of derde-belanghebbende enerzijds en een bestuursorgaan anderzijds. Deze geschillen zien dan vaak op het feitelijke handelen van het bestuursorgaan, maar dit handelen heeft een directe samenhang met een Woo-besluit. De rechtsbescherming over geschillen die zien op overheidsinformatie raakt hierdoor volgens Drahmman versnipperd. Zij stelt daarom dat overwogen zou kunnen worden om de rechtsbescherming voor Woo-verzoekers en derden te verbeteren door de bestuursrechter alsnog bevoegd te maken in geschillen over de feitelijke uitvoering van de Woo. Zij stelt voorts de vraag of het *belanghebbendebegrip* onverkort toegepast zou moeten worden bij Woo-besluiten en illustreert dit aan de hand van een aantal voorbeelden die laten zien dat het strikt vasthouden aan het belanghebbendebegrip bij zowel de toegang tot de bestuursrechter als de inhoudelijke beoordeling van het geschil (belangenafweging) afbreuk kan doen aan de doelstellingen van de Woo. Ten aanzien van het *bestuursorgaanbegrip* stelt Drahmman dat als het doel van de Woo is om publieke informatie te kunnen verkrijgen in het belang van de democratische samenleving, het wellicht onvoldoende is om dit recht te beperken tot de 'klassieke' bestuursorganen, nu steeds meer publieke taken op afstand van bestuursorganen worden uitgevoerd en er een toenemende behoefte bij burgers is om informatie op te vragen die uitsluitend bij die private instellingen aanwezig is.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten publiceerde afgelopen kroniekperiode in samenwerking met ons kantoor de handreiking 'De Wet open overheid in de gemeentelijke praktijk' en de factsheet 'Openbaarheid van informatie rondom gemeenteraadsverkiezingen', beide te raadplegen via www.vng.nl.

Concepten

In de uitvoeringspraktijk kost de omgang met concepten de nodige hoofdbreken vanwege de vaak grote hoeveelheid daarvan. In de praktijk gaan aan eindversies van documenten al snel tientallen concepten vooraf die vaak ook nog eens verspreid over evenzoveel e-mailboxen terug te vinden zijn. Er wordt op dit moment onderzocht hoe in het digitale tijdperk uit het oogpunt van ordelijke archivering met concepten moet worden omgegaan. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) heeft het onderzoeksbureau PBQL gevraagd hiernaar een eerste,

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

verkennd 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*, 32802, nr. 101; zie hierover onze vorige kroniek, *NTB 2025/88*). Met het oog op een uit te brengen kabinetsreactie heeft de Minister van OCW het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (hierna: het ACOI) en de algemene rijksarchivaris om een adviesreactie gevraagd op het rapport. Het ACOI heeft op 29 januari 2026 het advies 'Kan dit weg? Ja' uitgebracht (www.acoi.nl). Het ACOI maakt onderscheid tussen werkversies, sleutelversies en eindversies van documenten. Werkversies zijn versies die al doende ontstaan: tijdens het schrijven, het overleggen en het aanpassen van een document, maar geen status in de besluitvorming hebben. Die zouden volgens het ACOI niet hoeven te worden bewaard. Hoe eerder ze worden opgeruimd, hoe beter. Sleutelversies zouden langer moeten worden bewaard. Het gaat dan volgens het ACOI om concepten die formeel, voor een reactie of een akkoord, zijn voorgelegd aan de (politieke of ambtelijke) leiding. Uiteraard moeten ook eindversies langer worden bewaard. De reactie van de algemene rijksarchivaris dateert van 22 januari 2026 (www.nationaalarchief.nl). Hoofdpunt van zijn advies is dat concepten die niet ter besluitvorming zijn voorgelegd, kunnen worden vernietigd. Deze concepten kunnen eerder worden vernietigd dan de waardering van het proces waar ze deel van uitmaken voorschrijft. In de selectielijst moet voor deze concepten een zo kort mogelijke bewaartermijn worden bepaald.

ACOI

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) heeft het ACOI gevraagd een rapportage op te stellen over hun bemiddelingstaak. Op 17 maart 2025 is de rapportage aan de Tweede Kamer aangeboden (*Kamerstukken II 2024/25*, 32802, nr. 104). Uit de rapportage blijkt dat het ACOI tot dan toe 33 bemiddelingszaken heeft afgerond. In zeventien van deze zaken is er overeenstemming bereikt, in acht gevallen is de bemiddeling afgerond met een praktische interventie, in zes gevallen is de bemiddeling geëindigd met een advies aan het bestuursorgaan en twee bemiddelingsverzoeken zijn ingetrokken. Het ACOI geeft ook aan dat hij drie uitdagingen ziet waar verzoekers tegenaan lopen bij bestuursorganen (rode draden), namelijk: (1) dat termijnen veelal overschreden worden; (2) dat verzoekers te weinig op de hoogte worden gehouden over de voortgang van verzoeken; en (3) de inzet van de uitzonderingsgronden. Tot slot geeft het ACOI in de rapportage aan dat bestuursorganen de adviezen van het college nog niet altijd (volledig) opvolgen. De Minister van BZK benadrukte in reactie hierop dat het aan ieder individueel bestuursorgaan is op welke wijze hij opvolging geeft aan de adviezen naar aanleiding van een bemiddelingszaak. Het is wel van belang dat bestuursorganen de adviezen zoveel als redelijkerwijs mogelijk opvolgen en het niet-opvolgen voorzien van een deugdelijke motivering.

Het op 26 mei 2025 verschenen jaarverslag van het ACOI over 2024 bevat een helder overzicht van alle door hem

uitgebrachte adviezen en uitgevoerde bemiddelingen (*Kamerstukken II 2024/25*, 32802, nr. 128). Een aantal van in deze kroniekperiode verschenen producten wordt in deze kroniek besproken. We noemen hier nog apart de Werkwijzer 'Inzage onder geheimhouding (artikel 5.7 Woo)' van 1 mei 2025. De Minister van BZK zond op 15 september 2025 het vierde werkprogramma van het ACOI aan de beide Kamers (*Kamerstukken II 2024/25*, 32802, nr. 134). Wat betreft zijn adviserende taak kondigt het ACOI aan zich in 2026 te zullen concentreren op twee thema's: de uitvoering en de aangekondigde evaluatie van de Woo.

Informatiehuishouding

Bij brief van 19 december 2025 heeft de Minister van BZK de meerjarenplannen van het Rijk, de gemeenten, de provincies en de waterschappen aan beide Kamers toegezonden (*Kamerstukken I 2025/26*, 29362, nr. 393). Het betreft een actualisatie van de meerjarenplannen die eind 2023 werden gepresenteerd. De plannen gaan vergezeld van een gezamenlijke oplegger waarin het nodige wordt aangekondigd, zoals een gezamenlijke visie op informatiehuishouding, verbetering van de samenwerking ten aanzien van verplichte actieve openbaarmaking, het actief openbaar maken van dossiers waar maatschappelijke belangstelling voor bestaat, een richtlijn om invulling te geven aan de verplichte openbaarheidsparagraaf (art. 3.5 Woo), het verkorten van de gemiddelde afhandeltermijn van Woo-verzoeken, een handreiking voor het identificeren van misbruik of oneigenlijk gebruik van Woo-verzoeken, een meerjarig implementatieprogramma voor de nieuwe Archiefwet, een onderzoek naar de mogelijkheden voor standaardisering van het informatiebeheer, verbetering van de uitvoering van selectielijsten, nauwere samenwerking ten aanzien van het archiveren van e-mail- en tekstberichten, samenwerking met het oog op vernietiging van documenten die daarvoor in aanmerking komen en een innovatieagenda. Met de aldus gepresenteerde gezamenlijke aanpak wordt, als wij het goed zien, tegemoetgekomen aan een eerder pleidooi in het advies 'Alles of niets' van het ACOI voor een meer nationale aanpak (zie voor de reactie op dit advies *Kamerstukken II 2024/25*, 29362, nr. 373). Gelijktijdig met de meerjarenplannen heeft de Minister van BZK tevens het 'Herijkte Actieplan Open Overheid 2023-2027' aan de Kamers toegezonden. Daarin staat de samenwerking met de samenleving op het gebied van open overheid centraal. Het plan bevat vijftien concrete actiepunten.

(Nieuwe) Archiefwet

Op 18 februari 2025 is het wetsvoorstel Intrekking van de Archiefwet 1995 en vervanging door de Archiefwet 2021 (*Kamerdossier*, 35968) met algemene stemmen door de Tweede Kamer aangenomen (*Handelingen II 2024/25*, nr. 52, item 28). De behandeling door de Eerste Kamer is nog niet afgerond. Bij brief van 20 november 2025 heeft de Minister van OCW bij de Eerste Kamer aangedrongen op een spoedig vervolg van de behandeling van het wetsvoorstel en daarbij 1 januari 2027 genoemd als beoogde datum voor inwerkingtreding (*Kamerstukken I 2025/26*, 35968, E).

Op 29 januari 2026 is een voorstel van wet tot Wijziging van de Archiefwet 1995, de oude dus, bij de Tweede Kamer ingediend (*Kamerstukken II 2025/26*, 36889, nr. 2). Het doel van dit wetsvoorstel is om het mogelijk te maken dat het gedigitaliseerde Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging (hierna: CABR) online toegankelijk wordt voor een breed publiek. Het wetsvoorstel moet daarvoor een nieuwe wettelijke balans regelen tussen het belang van de bescherming van persoonsgegevens en het belang van de toegang tot overheidsinformatie. Aanleiding voor dit wetsvoorstel is de discussie over het openstellen van het CABR. Dit archief bevat zo'n 485.000 dossiers van personen die na de Tweede Wereldoorlog zijn onderzocht op collaboratie met de Duitse bezetter. Het Nationaal Archief wilde dit archief na digitalisering via internet voor iedereen toegankelijk maken. Dit leidde tot kritiek en een formele waarschuwing van de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: de AP). De meeste personen die zijn onderzocht in het kader van de bijzondere rechtspleging zijn inmiddels overleden. De regels ter bescherming van persoonsgegevens gelden weliswaar niet voor deze overledenen, maar wel voor nog levende onderzochte personen en voor andere nog levende personen die ook in de dossiers genoemd worden, zoals familieleden, slachtoffers of getuigen. Ook kunnen de gegevens nabestaanden van onderzochte personen en van slachtoffers raken. Het helemaal online openstellen van het archief zou volgens de AP verder gaan dan noodzakelijk is.

EVRM

Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt dat het door artikel 10, eerste lid, Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) gewaarborgde recht van de overheid inlichtingen te ontvangen, toekomt aan journalisten, *social watchdogs* en *public interest groups*. Het kerkgenootschap Christelijke Gemeente van Jehova's Getuigen in Nederland is geen public watchdog (ABRvS 25 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2839). De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft in een uitspraak van 25 oktober 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:2883, nader toegelicht in een uitspraak van 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:541) overwogen dat artikel 10 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 Woo is inmenging in het in artikel 10, eerste lid, 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 artikel 5.1 en 5.2 Woo heeft voorzien in beperkingen die noodzakelijk zijn in een democratische samenleving met het oog op de in artikel 10, tweede lid, EVRM genoemde belangen. De weigeringsgronden van de Woo strekken ter bescherming van één 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, die zouden meebrengen dat de verzoeker, ondanks de toepassing van de Woo, in de uitoefening van het specifieke recht om op grond van artikel 10, eerste lid, EVRM inlichtingen te ontvangen, wordt belemmerd zonder dat dit op grond van artikel 10, tweede lid, EVRM is gerechtvaardigd. In de praktijk hebben we nog geen gevallen gezien waarin een verzoeker erin slaagde zulke bijzondere omstandigheden aannemelijk te maken. Zo ook niet in ABRvS 5 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5312, AB 2025/325, m.nt. P.J. Stolck, waarin een journalist informatie had opgevraagd in het kader van zijn onderzoek naar een onopgeloste moord.

Verdrag van Tromsø

Eerder was door de Minister van BZK toegezegd om de verhouding tussen de uitzonderingsgronden van het verdrag van Tromsø en de bepalingen over openbaarmaking en geheimhouding in specifieke sectorale wetten te onderzoeken (zie hierover onze kroniek in 2023, *NTB 2023/79*). Bij brief van 4 juli 2025 heeft de minister de Kamers bericht dit onderzoek te laten rusten (*Kamerstukken II 2024/25*, 33328, AN).

Eurowob

Op grond van Verordening (EG) nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (hierna: de Eurowob) kan eenieder een verzoek indienen om openbaarmaking van onder de instellingen van de Europese Unie berustende documenten. De Eurowob vertoont grote gelijkenissen met 'onze' Woo. De Europese Commissie brengt jaarlijks een jaarverslag uit over de toepassing van de Eurowob. Zie voor het verslag over 2024 ec.europa.eu/commission-pressroom/docs/2025/01/eurowob-2024.

Een uitspraak van het Gerecht van Eerste Aanleg (hierna: het Gerecht) over de toepassing van de Eurowob op door de voorzitter van de Europese Commissie (hierna: de Commissie) ontvangen en verstuurd chatberichten kreeg de nodige aandacht (Gerecht 14 mei 2025, ECLI:EU:T:2025:483, AB 2026/20, m.nt. A. Drahmman en *Mediaforum 2025/4*, nr. 10, m.nt. D.I. van Weerden). Ter discussie stond het bestaan van tekstberichten gewisseld tussen de voorzitter van de Europese Commissie en de CEO van Pfizer tijdens de COVID-19-pandemie. Een journaliste van *The New York Times* vroeg de tekstberichten op met een beroep op de Eurowob. De Commissie willigde het verzoek niet in, omdat zij niet over de documenten zou beschikken. Zij baseerde haar stellingen in de procedure volgens het Gerecht echter op "hetzij veronderstellingen, hetzij veranderende of onnauwkeurige informatie". Het beoordelingskader dat het Gerecht hanteert, ziet er als volgt uit. Aan de stelling dat een verzocht document niet bestaat of de instelling het niet in 'bezit' heeft, wordt het vermoeden van juistheid verbonden. Het is vervolgens aan de verzoeker om dat vermoeden te weerleggen met

relevante en onderling overeenstemmende aanwijzingen. Is het vermoeden weerlegd, dan is het aan de instelling om aan te tonen dat de documenten toch niet bestaan. Dat kan worden gedaan door plausibele verklaringen te verstrekken op basis waarvan kan worden vastgesteld waarom die documenten niet bestaan. In het arrest betreft het Gerecht daarbij de wijze waarop naar de gevraagde documenten is gezocht en het beleid ten aanzien van of de omgang met de registratie, bewaring en verwijdering van de documenten. *The New York Times* slaagde erin het vermoeden te weerleggen. Het Gerecht volgde de verklaringen van de Commissie niet en concludeert dat de Europese openbaarmakingsregels niet zijn nagekomen. Dit lijkt op hoofdlijnen op het kader dat de Afdeling hanteert ter beoordeling van de stelling van een bestuursorgaan dat het niet over informatie beschikt die met een beroep op de Woo is opgevraagd (zie hierover par. 4 van deze kroniek).

2. Algemene bepalingen

Publieke informatie

Op grond van artikel 4.1, eerste lid, Woo kan eenieder een verzoek om 'publieke informatie' richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. Publieke informatie is volgens artikel 2.1 Woo informatie neergelegd in onder bestuursorganen berustende documenten die naar hun aard verband houden met de publieke taak van het betreffende bestuursorgaan. Wetenschappelijke publicaties die op persoonlijke titel zijn geschreven door medewerkers van de Autoriteit Consument & Markt (hierna: de ACM) over een boetezaak houden volgens de Afdeling geen verband met de publieke taak van de ACM (ABRvS 13 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3872, AB 2025/232, m.nt. P.J. Stolk). Dat de inhoud van de publicaties te maken heeft met de toezichttaak van de ACM, het merendeel van de auteurs als ACM-medewerkers betrokken was bij de boetezaak, andere ACM-medewerkers bij de publicaties betrokken waren, mogelijk vertrouwelijke informatie in strijd met de geheimhoudingsplicht is gedeeld met externen, de publicaties mogelijk niet onder de regels voor nevenwerkzaamheden vallen en de publicaties kunnen leiden tot de ontwikkeling van beleid over publiceren door ACM-medewerkers, maakt volgens de Afdeling de wetenschappelijke en persoonlijke aard van de publicaties niet anders.

Wijze van verstrekking

Artikel 2.4, tweede lid, Woo bepaalt dat een bestuursorgaan er zoveel mogelijk zorg voor draagt dat de informatie die het verstrekt actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar is. Dat brengt volgens de Afdeling met zich dat een bestuursorgaan bij het verstrekken van openbaar gemaakte documenten duidelijk maakt wat het heeft verstrekt. Dat kan door bij de besluiten inventarislijsten te voegen (ABRvS 19 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5627, AB 2026/7, m.nt. P.J. Stolk; zie over inventarislijsten ook ABRvS 12 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1043). Indien een verzoeker het niet eens is met de wijze waarop de informatie wordt verstrekt, kan

hij dat in een bezwaar- of beroepsprocedure aan de orde stellen (ABRvS 15 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4935). Zie ABRvS 15 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4939 voor een zaak waarin dit is gebeurd. Daarin was een bepaald document niet meer in digitale vorm beschikbaar en daarom uitsluitend in gescande vorm verstrekt. Omdat geen sprake was van een situatie waarin het document in digitale vorm nog onder het bestuursorgaan zou moeten berusten (art. 4.2 lid 2 Woo) en tevens navraag was gedaan bij derden die mogelijk nog over het document in digitale vorm beschikten, oordeelde de Afdeling dat mocht worden volstaan met verstrekking in gescande vorm.

Bijzondere regelingen

Op grond van artikel 8.8 Woo is bij de Woo een bijlage gevoegd waarin de zogenoemde bijzondere openbaarmakingsregelingen zijn opgesomd. Er kan niet door eenieder om openbaarmaking worden verzocht van informatie waarop een bijzondere openbaarmakingsregeling van toepassing is. Artikel 67, eerste lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: Awr) bevat zo'n bijzondere openbaarmakingsregeling (ABRvS 19 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1127 en ABRvS 29 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5182, NLF 2025/2344, m.nt. L. Hendriks). In ABRvS 3 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4210 werd bovendien nog eens benadrukt dat niet per document hoeft te worden beoordeeld of artikel 67 Awr van toepassing is. Ook hoofdstuk 7 van de Kadasterwet (ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2472), artikel 77 van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (ABRvS 25 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2838, AB 2025/195, m.nt. P.J. Stolk) en Titels 2 tot en met 3b van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (ABRvS 13 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3827) bevatten bijzondere openbaarmakingsregelingen. De omstandigheid dat een bijzondere openbaarmakingsregeling niet of nog niet in de bijlage is opgenomen, staat er niet aan in de weg dat het wel zo'n bijzondere openbaarmakingsregeling is en de Woo dus alsnog moet wijken (zie ABRvS 31 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:6430, AB 2026/33, m.nt. P.J. Stolk over de bijzondere openbaarmakingsregeling in de Wet waardering onroerende zaken (hierna: WOZ)).

De regelingen over geheimhouding in de Gemeentewet (hierna: Gemw) (o.a. art. 23 lid 4, 5 en 6 en art. 87 t/m 89 Gemw) zijn ook bijzondere regelingen die de toepassing van de Woo uitsluiten. Al in een uitspraak van 23 november 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:3140, AB 2017/11, m.nt. M. West; *Gst.* 2017/50, m.nt. C.N. van der Sluis & J. Korzelijs en *JB* 2017/19, m.nt. J.L.W. Broeksteeg) heeft de Afdeling overwogen dat een verzoek om openbaarmaking waarop geheimhouding rust ook altijd moet worden opgevat als een verzoek om opheffing van die geheimhouding. Voor zover het verzoek om opheffing van geheimhouding bij een ander bestuursorgaan moet worden ingediend, omdat dit bestuursorgaan bevoegd is tot opheffing van de geheimhouding, rust op de ontvanger van het verzoek een doorzendplicht. In de praktijk is het vaak het college dat het verzoek om opheffing naar de raad moet doorzenden. In afwachting van het besluit van de raad wordt

dan de beslistermijn voor het college op het Woo-verzoek te beslissen opgeschort. Het 'opheffingsbesluit' is een besluit waartegen zelfstandig bezwaar of beroep mogelijk is (zie ook ABRvS 15 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4934). De verzoeker kan van deze mogelijkheid gebruikmaken, maar hij kan er ook voor kiezen om het besluit op het verzoek om openbaarmaking van het college dat op het Woo-verzoek moet beslissen, af te wachten. In een uitspraak van 5 maart 2025 (ECLI:NL:RVS:2025:894, *Gst.* 2025/41, m.nt. D.I. van Weerden) heeft de Afdeling in het belang van efficiënte geschilbeslechting aanleiding gezien te bepalen dat, indien de verzoeker om informatie tegen de beslissing van het college bezwaar maakt of daartegen beroep instelt, dit bezwaar of beroep mede moet worden geacht te zijn gericht tegen het opheffingsbesluit. Op de bezwaren moeten beide bestuursorganen ieder voor zich beslissen. Wanneer het verzoek tot opheffing van geheimhouding pas in de bezwaarfase wordt doorgezonden, is het naar aanleiding daarvan genomen opheffingsbesluit een primair besluit. Wordt tegen het besluit op het verzoek om openbaarmaking beroep ingesteld, dan wordt dat beroep mede geacht te zijn gericht tegen het opheffingsbesluit. De rechtbank moet er in dat geval van afzien om het beroep, voor zover zich dat richt tegen het opheffingsbesluit, ter behandeling van het bezwaar aan het bestuursorgaan dat over het verzoek tot opheffing heeft beslist, door te sturen.

De Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (hierna: *Wiv 2017*) bevat een bijzondere, aan de Woo derogerende regeling over de verstrekking van onder de diensten (AIVD en MIVD) berustende informatie. Op grond van de *Wiv 2017* kan om verstrekking van onder de diensten berustende informatie worden verzocht. Van verstrekking kan onder meer worden afgezien als dat nodig is om bronnen of actuele werkwijzen van de diensten te beschermen. Ouderdom van de stukken doet er niet toe als uit de stukken kan worden afgeleid hoe een dienst ook nu nog omgaat met onderzoek naar soortgelijke organisaties en/of onderwerpen (ABRvS 20 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3962).

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

Artikel 8.8 Woo sluit de toepasselijkheid van artikel 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*). Volgens Rb. Midden-Nederland 9 oktober 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:5226, is daar in het geval

van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid (hierna: de Rijkswet Ovv) sprake van. In artikel 49 van de Rijkswet Ovv is geregeld dat de Onderzoeksraad kan bepalen dat personen die bij het ontstaan van een voorval betrokken zijn, op het voorval betrekking hebbende stukken kunnen inzien, als dat naar het oordeel van de Onderzoeksraad uit een oogpunt van waarheidsvinding noodzakelijk is. De rechtbank leidt uit deze bepaling, gelezen in het bredere verband van de Rijkswet Ovv, af dat alleen inzage wordt verleend als dat voor het onderzoek noodzakelijk is. Die regeling is bedoeld om de Onderzoeksraad in staat te stellen voorvallen vertrouwelijk en daarmee effectief te kunnen onderzoeken. Daarvoor is het van belang om te waarborgen en te laten zien dat onderzoeksinformatie te allen tijde vertrouwelijk blijft. Naar het oordeel van de rechtbank is de regeling uit de Rijkswet Ovv een uitputtende regeling voor de individuele verstrekking aan personen. Voor de toepassing van artikel 5.5 van de Woo bestaat dan geen ruimte, net zomin als voor de toepassing van artikel 5.6 Woo.

Een in de praktijk geregeld gestelde vraag is hoe artikel 5.5 Woo zich verhoudt tot het inzagerecht van artikel 15 Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG). Een uitspraak van de Afdeling daarover biedt enige duidelijkheid, in die zin dat daaruit blijkt dat als specifiek om documenten wordt verzocht die geen persoonsgegevens van de verzoeker betreffen, dan geen sprake is van een inzageverzoek ex artikel 15 AVG. Waar ging het om in deze zaak? Appellante had naar aanleiding van bij haar uitgevoerde huisbezoeken in het kader van zogenoemd BRP-onderzoek verzocht om documenten met informatie over de aanleiding voor de huisbezoeken, de inhoud van de meldingen en de namen van de melders. De Afdeling overwoog dat uit de bewoordingen van het verzoek blijkt dat verzoeker niet specifiek heeft verzocht om inzage in haar eigen persoonsgegevens, maar om verstrekking van documenten en dat deze documenten geen persoonsgegevens van haar zijn. Het college had het verzoek daarom niet zodanig mogen beperken en alleen beoordelen als een verzoek om inzage in de persoonsgegevens op grond van de AVG, maar in plaats daarvan het verzoek moeten begrijpen als een verzoek om verstrekking van documenten die hem betreffen zoals bedoeld in artikel 5.5 Woo (ABRvS 20 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4001).

Procedurele aspecten

Een zaak die de afgelopen kroniekperiode de gemoederen bezighield, was die over diertelgegevens die door veehouders aan de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (hierna: LNVN) moeten worden verstrekt. Journalisten van het NRC, Follow the Money en Omroep Gelderland hebben met afzonderlijke verzoeken verspreid over verschillende tijdvakken om openbaarmaking van de diertelgegevens met bijbehorende locatiegegevens verzocht. Niet in geschil is dat het om emissiegegevens gaat en dat de Woo geen grondslag biedt om de openbaarmaking te weigeren. Omdat het bedrijfsadres van veehouders in veel gevallen gelijk is aan het woonadres, raakt de

openbaarmaking de persoonlijke levenssfeer van de veehouders. Bij de toepassing van de Woo is het gebruikelijk degenen van wie de gegevens afkomstig zijn of daar anderszins een bijzonder belang bij hebben, om een zienswijze te vragen. Daarom was aan veehouders een zienswijze gevraagd over de openbaarmaking van hun diertelgegevens. Vanwege de grote aantallen was aanvankelijk volstaan met een algemene aankondiging in de *Staatscourant*, waarin veehouders werden uitgenodigd een zienswijze in te dienen. Ongeveer 3.000 van hen hebben van die mogelijkheid gebruikgemaakt. Vervolgens werd besloten de emissiegegevens openbaar te maken. De feitelijke openbaarmaking moest echter worden opgeschort, omdat diverse belangorganisaties zich tegen de openbaarmaking verzetten. Hangende beroep bij de rechtbank besloot de Minister van LVVN de reeds genomen besluiten in te trekken, omdat naar haar oordeel de gevolgde zienswijzeprocedure tekort was geschoten (zie voor een verdere toelichting op het standpunt van de Minister van LVVN *Kamerstukken II 2024/25*, 32802, nrs. 127, 133 en 135). De veehouders hadden met een persoonlijke brief de gelegenheid moeten krijgen een zienswijze in te dienen. Nu dat niet was gebeurd, zou dat alsnog moeten. De betrokken journalisten konden zich hier niet in vinden en verzetten zich tegen de intrekingsbesluiten. De rechtbank Overijssel stelde de journalisten in het gelijk. Zij meende dat sprake was van *détournement de pouvoir* en vernietigde de intrekingsbesluiten vanwege strijd met artikel 3:3 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) (Rb. Overijssel 10 juli 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:4638; Rb. Overijssel 10 juli 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:4639 en Rb. Overijssel 10 juli 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:4640; zie ook Rb. Gelderland (vzr.) 20 augustus 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:7016). De minister stelde hoger beroep in. De zitting in de bodemzaak vond al op 28 augustus 2025 plaats, zeven weken na de uitspraken. Op 24 september 2025 deed de Afdeling uitspraak (ECLI:NL:RVS:2025:4557, AB 2025/288, m.nt. P.J. Stolk en *Men R 2025/127*, m.nt. B. Arentz). De Afdeling vond niet dat sprake was van *détournement de pouvoir*, maar kwam wel tot het oordeel dat de minister de besluiten niet had mogen intrekken. Volgens de Afdeling was geen sprake van schending van artikel 4:8 Awb, aangezien uit de wetsgeschiedenis volgt dat in geval van grote groepen belanghebbenden een bestuursorgaan kan kiezen voor een andere wijze van horen dan via een individuele benadering. Met het uitvragen van zienswijzen via de *Staatscourant* was dus geen sprake van schending van artikel 4:8 Awb en daarom ook niet van het zorgvuldigheidsbeginsel. Zodoende ontbrak volgens de Afdeling voor de minister de bevoegdheid de reeds genomen openbaarmakingsbesluiten in te trekken. De minister werd opgedragen binnen twee weken alsnog de emissiegegevens openbaar te maken.

Via de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag (civiele kamer) hadden de journalisten eerder al afgedwongen dat de minister soortgelijke emissiegegevens openbaar moest maken, nadat zij in afwachting van de uitspraak van de Afdeling weigerde uitvoering te geven aan een openbaarmakingsbesluit waartegen geen bestuursrechtelijke

middelen meer konden ingesteld (Rb. Den Haag (vzr.) 4 september 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:16439, *JB 2025/194*, m.nt. C.N.J. Kortmann & W.A. de Widt; omdat niet alle vorderingen zijn toegewezen en de minister bij de behandeling van nieuwe verzoeken nu wel via een individuele benadering om een zienswijze vraagt, is door de journalisten hoger beroep ingesteld tegen het vonnis). Het ACOI (Adviesrapport na bemiddeling van 19 mei 2025, *Maak emissiegegevens snel en zorgvuldig openbaar*) en de AP (Advies over openbaarmaking emissiegegevens' van 23 september 2025) hebben zich desgevraagd eveneens over de materie gebogen. Beide instanties concludeerden dat de Woo noch de AVG een grondslag biedt de openbaarmaking van emissiegegevens te weigeren. Het ACOI adviseert daarnaast de minister om de diertelgegevens voortaan actief openbaar te maken. Actieve openbaarmaking geeft een bestuursorgaan meer regie op de wijze waarop gegevens openbaar worden gemaakt, wanneer dit gebeurt, waar dit gebeurt en hoe diverse gegevenssets op elkaar zijn afgestemd, aldus het ACOI. Op 9 december 2025 heeft het ACOI opnieuw aandacht gevraagd voor de zaak na een nieuw bemiddelingsverzoek van de journalisten (zie voor een reactie van de Minister van LVVN hierop *Kamerstukken II 2025/26*, 32802, nr. 137). De Minister van BZK heeft de Tweede Kamer toegezegd om ten einde de privacy van ondernemers waarbij het bedrijfsadres tevens een woonadres betreft te kunnen beschermen, steun te zoeken bij andere Europese lidstaten voor het inperken van het begrip 'emissiegegevens' (*Kamerstukken II 2024/25*, 33328, AN). Zie over de zaak verder A. Drahmman, 'Wiersma & de Woo. Drie processuele 'trucs' om openbaarheid te vertragen?', *NJB 2025/2613*.

Onder omstandigheden kan het gerechtvaardigd zijn dat de bestuursrechter volstaat met een steekproef om te beoordelen of het bestreden besluit stand kan houden. Ingeval de beoordelingswijze een punt van geschil is, ligt het wel op de weg van de bestuursrechter om aan te geven waarom een selectie is gemaakt en hoe die selectie is vormgegeven (ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:548, AB 2026/1, m.nt. P.J. Stolk).

Hoofregel 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 hoofregel geldt ook in zaken over toepassing van de Woo. Dat betekent onder meer dat als een uitspraak van de rechtbank dwingt tot openbaarmaking van een document en tegen de uitspraak hoger beroep wordt ingesteld, aan de voorzieningenrechter van de Afdeling moet worden gevraagd de uitspraak te schorsen om te voorkomen dat hangende hoger beroep het document al openbaar moet worden gemaakt (ABRvS (vzr.) 18 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2714; ABRvS (vzr.) 14 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3886 en ABRvS (vzr.) 30 januari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:511).

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 hoofdregel afgeweken en bepaalt de voorzieningenrechter van de Afdeling dat hangende hoger beroep geen uitvoering aan de rechtbankuitspraak hoeft te worden gegeven (ABRvS (vzr.) 24 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5669).

De laatste tijd zien we steeds vaker dat in gevallen waarin de gronden in hoger beroep nagenoeg een herhaling zijn van wat in beroep al is aangevoerd, de rechtbank gemotiveerd op die gronden is ingegaan en er in hoger beroep niet is aangevoerd waarom de gemotiveerde beoordeling door de rechtbank onjuist of onvolledig zou zijn, de Afdeling in de uitspraak zich uitdrukkelijk achter de uitspraak van de rechtbank schaaft en er hooguit nog wat aan toevoegt (bijv. ABRvS 26 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1314 en ABRvS 23 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1825).

Indien gedurende de behandeling van het (hoger) beroep de gevraagde documenten openbaar worden, gaat het procesbelang verloren en wordt het beroep niet-ontvankelijk verklaard (ABRvS 12 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:996 en ABRvS 26 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1267). Als beroep wordt ingesteld tegen het niet-tijdig nemen van een besluit op een Woo-verzoek terwijl de informatie waarom is gevraagd al openbaar is, hoort het beroep niet-ontvankelijk te worden verklaard (ABRvS 19 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1125), omdat de mededeling dat de informatie al openbaar is van feitelijke aard is en geen besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb. In een geval waar een geheel nieuwe hoger beroepsgrond pas tien dagen voor de zitting werd ingediend, kwam de Afdeling niet toe aan een inhoudelijke beoordeling ervan vanwege strijd met de goede procesorde (ABRvS 26 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1295, AB 2025/139, m.nt. P.J. Stolk).

3. Openbaarmaking uit eigen beweging

Artikel 3.3 Woo bevat zeventien informatiecategorieën die bestuursorganen uit eigen beweging (actief) openbaar moeten maken. Op 1 november 2024 zijn de eerste onderdelen van artikel 3.3 Woo in werking getreden. Eerder was in een indicatieve planning aangekondigd dat de inwerking-treding van de bepalingen die zien op de tweede tranche was voorzien voor medio 2025 (zie daarover ook onze vorige kroniek, *NTB* 2025/88 en de Kamerbrief van 17 maart 2025, *Kamerstukken II* 2024/25, 33328, AM). Die planning bleek niet haalbaar. De Minister van BZK heeft in een brief van 4 juli 2025 toegelicht dat de reden daarvoor is dat de centrale infrastructuur voor de terbeschikkingstelling van de openbaar te maken documenten (als bedoeld in art. 3.3b Woo) – de zogenoemde generieke Woo-voorziening – nog moet worden doorontwikkeld (*Kamerstukken II* 2024/25, 32802, nr. 132). Op 16 februari 2026 heeft de minister de Kamer geïnformeerd dat nadere vertraging is ontstaan door onder meer de complexiteit van de bouwopgave en de architectuur, de afhankelijkheden tussen verschillende

functionaliteiten, de hoeveelheid betrokken partijen, de beschikbare capaciteit en knelpunten rondom het continueren van een attenderingsfunctie (*Kamerstukken II* 2025/26, 32802, nr. 138). Een geactualiseerde planning is op het moment van schrijven nog niet bekend.

Artikel 3.1 Woo bevat de inspanningsverplichting tot actieve openbaarmaking. De minister heeft een afwegingskader laten ontwikkelen dat overheidsorganisaties kunnen gebruiken om te bepalen welke informatie zij uit eigen beweging openbaar maken en op welke manier (www.open-overheid.nl/documenten/2025/06/23/rapport-en-stappenplan-aan-de-slag-met-de-inspanningsverplichting-uit-de-wet-open-overheid). Het ACOI heeft op verzoek van de minister advies uitgebracht over de toepassing van artikel 3.1 Woo ten behoeve van de ontwikkeling van een voorgenomen beleidslijn daarover. In het advies 'Wat zou u zelf willen weten? Advies over betekenisvolle actieve openbaarmaking' (www.acoi.nl/uc/f54286a350101d3350000931159030c4ebe2d2a9726c000/advies-over-betekenisvolle-actieve-openbaarmaking-door-de-overheid.pdf) formuleert het ACOI drie uitgangspunten (volg een communicatieve logica; volg een netwerkbenadering; en geef mandaat aan de uitvoering en maak resultaatgerichte afspraken) en geeft hij vuistregels voor betekenisvolle actieve openbaarmaking door overheidsorganisaties.

Over de toepassing van artikel 3.1 Woo (of de voorganger, art. 8 Wob) verschenen de afgelopen periode geen uitspraken van de Afdeling, de Centrale Raad van Beroep (hierna: de CRvB) of het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBB). Wel oordeelde de Afdeling over de publicatie van een rapport van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (hierna: IGJ) over het functioneren van een dagbehandelcentrum op grond van artikel 44, eerste lid, Gezondheidswet en het Besluit openbaarmaking toezicht- en uitvoeringsgegevens Gezondheidswet en Jeugdwet. De Afdeling nuanceert haar rechtspraak dat toetsing van een openbaarmakingsbesluit op grond van artikel 44 Gezondheidswet beperkt is tot de vraag of voor de vaststellingen van feitelijke aard in het rapport een voldoende feitelijke basis aanwezig is, en dat de waardering van feiten en oordelen daarover geen deel uitmaakt van de door de bestuursrechter te verrichten toetsing, evenmin als conclusies die op die waarderings- en oordelen zijn gebaseerd. De Afdeling overweegt nu dat de toetsing van een openbaarmakingsbesluit zich ook kan uitstrekken tot conclusies en oordelen die evident niet uit de feiten volgen. Een belangenafweging is niet aan de orde behoudens voor zover het gaat om persoonsgegevens die in het openbaarmakingsbesluit zijn vermeld. De Afdeling komt tot de slotsom dat de rechtbank in dit geval terecht heeft geoordeeld dat het openbaarmakingsbesluit grotendeels in stand kan blijven (ABRvS 24 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:6384).

Het CBB heeft zich uitgelaten over het toetsingscriterium dat in het financieel toezichtrecht wordt toegepast bij de vraag of van ongeanonimiseerde (en vaak vroegtijdige)

publicatie moet worden afgezien (Cbb 25 februari 2025, ECLI:NL:CBB:2025:102, JOR 2025/116, m.nt. S.M.C. Nuijten; NTFR 2025/605, m.nt. R.B.H. Beune en RF 2025/14). De financiële wetgeving kent veelal een dwingendrechtelijk openbaarmakingsregime. Op grond daarvan dienen de financiële toezichthouders onder andere boetebesluiten te publiceren. Dat is pas anders als een uitzonderingsgrond van toepassing is, bijvoorbeeld als publicatie leidt tot een onevenredige mate van schade. Sinds 2014 werd het criterium van de 'onevenredige mate van schade' ingevuld door het criterium van de 'individuele, bijzondere situatie'. Publicatie moest op grond daarvan achterwege blijven als de te verwachte schade zodanig uitzonderlijk is dat het belang van bescherming van de markt daarvoor moet wijken. In de uitspraak van 25 februari 2025, over de publicatie van een onherroepelijk boetebesluit op grond van artikel 1:97 Wft, nuanceert het Cbb dit criterium. De toezichthouder moet een afweging maken waarbij het maatschappelijk belang van een volledige, niet-geanonimiseerde openbaarmaking wordt afgezet tegen de mate van schade die deze openbaarmaking voor de betrokkene meebrengt. Die beoordeling moet plaatsvinden tegen de achtergrond van de vier door het Cbb genoemde doelen die volgens de wetgever met de openbaarmaking worden nagestreefd (dat zijn, kort gezegd: het publiek informeren, andere instellingen informeren/invulling van de voor hen geldende normen, schadeverhaal mogelijk maken, preventie/ontmoediging). Hierbij blijft volgens het Cbb evenwel gelden dat, gelet op het uitzonderingskarakter van de geanonimiseerde openbaarmaking, het aan de betrokken onderneming is om de verwachte schade en relevante individuele omstandigheden te stellen en aannemelijk te maken op grond waarvan zou moeten worden geoordeeld dat de mate van schade die zij (verwacht te) ondervinden buiten proportie is (zie over deze nieuwe lijn ook A.J. Boorsma, M. Koppenol & W.J. Poot, 'Kroniek Toezicht en Handhaving', FR 2025/12; zie voor toepassing van deze lijn nadien Cbb 15 juli 2025, ECLI:NL:CBB:2025:372).

4. Openbaarmaking op verzoek

Eenieder

Op grond van artikel 4.1, eerste lid, Woo kan eenieder een verzoek om publieke informatie richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. De bepaling brengt met zich dat een bestuursorgaan dat een dergelijk verzoek ontvangt een beslissing moet nemen, ongeacht van wie het verzoek afkomstig is. Als bij het bestuursorgaan gerede twijfel bestaat over wie het verzoek heeft ingediend, bijvoorbeeld omdat onduidelijk is of de natuurlijke persoon die het verzoek heeft ingediend bevoegd is dat namens een rechtspersoon te doen, moet het de nodige inspanning leveren om daarover duidelijkheid te krijgen. Onbevoegde vertegenwoordiging is daarom geen reden een verzoek niet in behandeling te nemen (ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:892, AB 2025/157, m.nt. E.A. Wiggers).

Bestuursorgaan

In de meeste gevallen is duidelijk welk bestuursorgaan op een ingediend Woo-verzoek moet beslissen. Indien binnen het lichaam verschillende organen werkzaam zijn, is het soms opletten dat het juiste orgaan het besluit neemt. Dit zal vooral het geval zijn binnen gemeenten en provincies, waarin naast het college van B en W respectievelijk Gedeputeerde Staten onder meer ook de raad/Provinciale Staten, de burgemeester/de Commissaris, de rekenkamers en bezwaarschriftenadviescommissies bestuursorganen zijn. Het bevoegde bestuursorgaan ten aanzien van de aangelegenheid waarop het Woo-verzoek betrekking heeft, zal het besluit moeten nemen. Betreft het een aangelegenheid van de burgemeester in zijn rol van burgemeester (en dus niet tevens in zijn rol van voorzitter van het college of van de raad), dan kan alleen de burgemeester een besluit op het Woo-verzoek nemen, zo is bevestigd in ABRvS 17 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:6191, AB 2026/22, m.nt. P.J. Stolk.

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. 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 16 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1693 stond de vraag centraal of zogenoemde wildbeheereenheden onder verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland werkzaam zijn. Omdat de wildbeheereenheden zich bij hun werkzaamheden niet hoeven richten naar opdrachten of aanwijzingen van Gedeputeerde Staten, zijn ze niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten en vallen de door hen opgestelde plannen van aanpak niet onder de reikwijdte van de Woo.

Aangelegenheid/te algemeen geformuleerd verzoek/preciseren

Artikel 4.1, vierde lid, Woo bepaalt dat de verzoeker bij zijn verzoek de aangelegenheid of het daarop betrekking hebbende document, waarover hij informatie wenst te ontvangen, vermeldt. Ook als wordt volstaan met een verzoek om openbaarmaking van specifieke documenten, moet wel duidelijk zijn tegen de achtergrond van welke aangelegenheid het verzoek wordt gedaan. Er kan dus niet louter om de openbaarmaking van specifieke documenten worden verzocht (ABRvS 26 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5734). Artikel 4.1, vijfde lid, Woo bepaalt dat indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, het bestuursorgaan binnen twee

weken na ontvangst van het verzoek de verzoeker verzoekt om het verzoek te preciseren en het de verzoeker daarbij behulpzaam is. Een verzoek om alle documenten waarin de naam van de verzoeker of zijn BSN staat vermeld, raakt volgens de Afdeling een onbegrensd aantal onderwerpen en is daardoor te algemeen geformuleerd. Omdat de verzoeker zijn verzoek nadien niet had gepreciseerd, hoefde het niet verder in behandeling te worden genomen, ook al was de in artikel 4.1, vijfde lid, Woo genoemde termijn van twee weken al ruimschoots verstreken, nu dit volgens de Afdeling geen fatale termijn is (ABRvS 14 januari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:206, AB 2026/47, m.nt. P.J. Stolk). Indien tijdens een gesprek een verzoek nader is afgebakend, is het raadzaam daarvan een verslag te maken. Is dat er niet en de verzoeker weersprekt dat de door het bestuursorgaan gestelde precisering of afbakening heeft plaatsgevonden, dan wordt teruggevallen op het oorspronkelijke verzoek en wordt van het bestuursorgaan verwacht daarop een besluit te nemen (ABRvS 22 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5067, AB 2025/319, m.nt. P.J. Stolk).

Documenten

Op grond van de Woo rust op bestuursorganen geen plicht tot vervaardiging van documenten die niet bestaan. Dit geldt ook voor informatie die op grond van een wettelijk voorschrift bij een bestuursorgaan had moeten berusten. In ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:893, AB 2025/107, m.nt. P.J. Stolk oordeelde de Afdeling dat dit betekent dat als de raad bepaalde gespreksverslagen had moeten maken en dit niet heeft gedaan, hij dit naar aanleiding van een verzoek op grond van de Woo niet alsnog hoeft te doen.

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 hij 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 (ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2472; ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2980 en ABRvS 21 januari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:358). 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 (ABRvS 25 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1036). De geloofwaardigheid van de mededeling dat er niet meer gegevens zijn, hangt af van hoe grondig er is gezocht naar relevante gegevens (ABRvS 24 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:6343). De bestuursrechter verlangt zo nodig van bestuursorganen nogmaals een zoekslag te verrichten als blijkt dat die niet volledig is geweest (ABRvS

26 maart 2025, ECLI:NL:RVS:1296, AB 2025/133, m.nt. P.J. Stolk, waarin het betrokken bestuursorgaan zelfs zo nalatig was geweest dat tevens aanleiding werd gezien voor een vergoeding van de werkelijke proceskosten; ABRvS 22 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5067, AB 2025/319, m.nt. P.J. Stolk; ABRvS 21 januari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:348 en ABRvS 25 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1079).

Als het bestuursorgaan aan zijn onderzoeksplicht heeft voldaan, verschuift de bewijslast naar de verzoeker. Die moet aannemelijk maken dat er (meer) documenten zijn. In de meeste gevallen slaagt de verzoeker daar niet in (ABRvS 26 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:614; ABRvS 26 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1272; ABRvS 16 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1693; ABRvS 23 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1825; ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2462; ABRvS 25 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2839; ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2976; ABRvS 30 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3570; ABRvS 6 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3695; ABRvS 13 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3879, AB 2025/253, m.nt. P.J. Stolk; ABRvS 3 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4209; ABRvS 27 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4094; ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:548, AB 2026/1, m.nt. P.J. Stolk en ABRvS 4 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:617). Soms lukt het wel (ABRvS 30 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1913, AB 2025/165, m.nt. P.J. Stolk en ABRvS 6 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3689).

Voor zover openbaarmaking wordt verzocht van documenten die niet (meer) bij het bestuursorgaan berusten, maar bij het bestuursorgaan hadden behoren te berusten, volgt uit vaste rechtspraak dat van het bestuursorgaan mag worden verwacht dat het al het redelijkerwijs mogelijke doet om deze documenten alsnog te achterhalen (zie bijv. ABRvS 3 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1388). Daar zitten wel grenzen aan. In een geval waarin daarvoor verwijderde mailboxen zouden moeten worden teruggehaald, maar waarin bleek dat aanzienlijke kosten zouden moeten worden gemaakt én een aanbesteding zou moeten worden georganiseerd om apparatuur aan te schaffen waarmee één van de drie mailboxen zou kunnen worden teruggehaald, oordeelde de Afdeling dat dit te ver ging en zo'n nieuw systeem niet hoefde te worden aangeschaft (ABRvS 21 januari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:348).

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. Zo kan bij een Woo-verzoek dat uitsluitend wordt ingediend als drukmiddel om schadevergoeding in te dienen, artikel 4.6 Woo worden toegepast

(ABRvS 28 januari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:496). Zie voor een uitzonderlijk geval van overvloedig misbruik ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3447, AB 2025/307, m.nt. C.N. van der Sluis & R.T. Dieters.

Varia

Er is geen sprake van een Woo-verzoek indien het verzoek ziet op informatie die al openbaar is (ABRvS 15 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4935 en ABRvS 22 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5067, AB 2025/319, m.nt. P.J. Stolk). Er is evenmin sprake van een dergelijk verzoek als alleen vragen worden gesteld met het oog op het verkrijgen van antwoorden, uitleg, verklaringen en ingenomen standpunten (ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2983). In een bezwaar- of beroepsprocedure over de toepassing van de Woo is geen ruimte om een oordeel te krijgen over de wijze waarop binnen een bestuursorgaan documenten worden bewaard of opgeslagen (ABRvS 21 januari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:357). Als, al dan niet per ongeluk, vergelijkbare informatie eerder openbaar is gemaakt, volgt daar niet dwingend uit dat dezelfde informatie later opnieuw openbaar moet worden gemaakt (ABRvS 21 januari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:348). Artikel 6 EVRM is niet van toepassing op procedures ingevolge de Woo, aangezien hierin het algemeen belang bij openbaarmaking aan de orde is en niet enig burgerrechtelijk recht of enige burgerrechtelijke verplichting van de verzoeker (ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5458, AB 2026/1, m.nt. P.J. Stolk).

5. Uitzonderingen

Vertrouwelijk meegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens

De uitzondering voor vertrouwelijk aan de overheid meegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens (art. 5.1 lid 1 sub c Woo; voorheen art. 10 lid 1 sub c Wob) is bedoeld om te voorkomen dat bedrijfsgegevens die bedrijven met het oog op concurrentie geheim willen houden, maar wel noodzaak zijn aan bestuursorganen te verstrekken, openbaar moeten worden gemaakt. De ouderdom van de gevraagde informatie speelt daarbij een rol. De openbaarmaking van verouderde informatie over onder meer bouwkosten van een ruimtelijke ontwikkeling kon om die reden niet met een beroep op deze uitzonderingsgrond worden geweigerd (ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2982). De naam van een cofinancier van medisch-wetenschappelijk onderzoek betreft een bedrijfs- en fabricagegegeven, omdat door openbaarmaking van die naam informatie over de financiële bijdrage aan het concrete bedrijf zou kunnen worden gekoppeld (ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:884 en ECLI:NL:RVS:2025:885, AB 2025/116, m.nt. P.J. Stolk). Ook de totale melkproductie in 2015 en de gemiddelde melkproductie per melkkoe in 2015, zoals aan de Minister van LVVN meegedeeld ten behoeve van de toekenning van fosfaatrechten, betreffen bedrijfs- en fabricagegegevens (ABRvS 4 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:600). Datzelfde geldt voor het nominaal vermogen van een bedrijf dat waterstof produceert, nu daaruit wetenswaardigheden kunnen worden afgeleid met betrekking tot de technische

bedrijfsvoering en het productieproces (ABRvS 25 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1075).

Rechterlijke toets toepassing relatieve uitzonderingsgronden

De Afdeling heeft in een zaak waarin de toepassing van een aantal relatieve uitzonderingsgronden uit artikel 5.1, tweede lid, Woo aan de orde was, verduidelijkt dat de wetgever met de Woo geen verandering heeft beoogd in de manier waarop de bestuursrechter de toepassing door een bestuursorgaan van een relatieve uitzonderingsgrond toetst. Daarbij wijst zij op een amendement bij de Woo waarmee voor de formulering van artikel 5.1, tweede lid, Woo dicht is aangesloten bij de formulering van artikel 10, tweede lid, Wob, zodat onder de Woo gemakkelijk kan worden aangesloten bij de Wob-rechtspraak over de relatieve uitzonderingsgronden (*Kamerstukken II 2015/16, 33328, nr. 22*). Over de toetsingsintensiteit overweegt de Afdeling dat de bestuursrechter, zoals onder de Wob, zonder terughoudendheid toetst of het door de uitzonderingsgrond beschermde belang zich voordoet. Bij de te maken afweging tussen het algemeen belang bij openbaarmaking en het door de uitzonderingsgrond beschermde belang heeft het bestuursorgaan beoordelingsruimte, zodat de toetsing door de bestuursrechter van die afweging terughoudend is. Dit betekent dat de bestuursrechter toetst of het bestuursorgaan zich redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat het algemeen belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het door de uitzonderingsgrond beschermde belang. Het uitgangspunt van de Woo dat er een recht op toegang tot informatie bestaat, dient in deze afweging zwaar te wegen (ABRvS 19 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5627, AB 2026/7, m.nt. P.J. Stolk; zie nadien ook ABRvS 24 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:6388, AB 2026/26, m.nt. P.J. Stolk en ABRvS 4 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:607).

Internationale betrekkingen

Voor toepassing van de uitzonderingsgrond ter bescherming van de Nederlandse internationale betrekkingen (art. 5.1 lid 2 sub a Woo; voorheen art. 10 lid 2 sub a Wob) is voldoende dat als gevolg van het verschaffen van informatie valt te voorzien dat het internationale contact op bepaalde punten stroever gaat verlopen. De Minister van BZK had deze grond terecht toegepast op documenten met vertrouwelijke diplomatieke informatie in het kader van de zogenoemde EU-Turkijeddeal, met uitzondering van informatie over het Nederlandse aandeel in aan Griekenland verstrekte hulp en een tabel met informatie over de maandelijkse hoeveelheid aankomsten van migranten op de Griekse eilanden, omdat ten aanzien van die informatie naar het oordeel van de Afdeling niet valt te voorzien dat openbaarmaking tot gevolg zou hebben dat het internationale contact op bepaalde punten stroever zal gaan verlopen (ABRvS 19 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5627, AB 2026/7, m.nt. P.J. Stolk). Ook informatie over gegevensuitwisseling tussen staten in het kader van internationale rechtshulp in strafzaken hoefde, mede gelet op de vertrouwelijke aard van dit type informatie, niet openbaar te worden gemaakt

ter bescherming van de Nederlandse internationale betrekkingen (ABRvS 26 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1295, AB 2025/139, m.nt. P.J. Stolk).

Economische of financiële belangen van de overheid

Vaste rechtspraak is dat de uitzonderingsgrond voor de economische of financiële belangen van de overheid (art. 5.1 lid 2 sub b Woo; voorheen art. 10 lid 2 sub b Wob) in beginsel alleen gedurende een onderhandelingsproces kan worden ingeroepen ter bescherming van de onderhandelingspositie van een bestuursorgaan. Onder omstandigheden kan dat ook na afronding van een onderhandeling, bijvoorbeeld als in meer algemene zin uit de informatie kan worden afgeleid hoe dat bestuursorgaan zich tijdens onderhandelingen opstelt en onder welke voorwaarden het bereid is te contracteren. Het college van B en W van Heerlen (hierna: het college) slaagde er niet in aannemelijk te maken dat van dergelijke informatie sprake was in het geval van reeds gesloten overeenkomsten ten behoeve van een ruimtelijke ontwikkeling. Daarbij speelde ook dat het college niet conform artikel 5.3 Woo had gemotiveerd waarom, ondanks dat de overeenkomsten meer dan vijf jaar oud waren, vertrouwelijkheid nog steeds geboden was met het oog op de onderhandelingspositie van het college. De enkele stelling dat de gemeente regelmatig contracteert over de ontwikkeling van nieuwe projecten is daartoe onvoldoende (ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2982).

Opsporing en vervolging van strafbare feiten

De uitzonderingsgrond voor de bescherming van de opsporing en vervolging van strafbare feiten (art. 5.1 lid 2 sub c Woo; voorheen art. 10 lid 2 sub c Wob) kan aan de orde zijn als openbaarmaking van informatie in een concreet geval de opsporing en vervolging van strafbare feiten kan belemmeren. Dat was het geval bij documenten die specifieke informatie bevatten over de onderzoeksbevindingen van het NFI naar een moord en waarbij ten tijde van de bestreden beslissing op het Woo-verzoek sprake was van een lopend strafproces naar die moord (ABRvS 5 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5312, AB 2025/325, m.nt. P.J. Stolk). Een ander voorbeeld betreft documenten (en de inventarisatie van die documenten) over de vordering van informatie door het Openbaar Ministerie (hierna: OM) in een strafrechtelijk onderzoek (ABRvS 26 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1314). De uitzonderingsgrond kan ook aan de orde zijn bij algemenere informatie over de opsporing en vervolging van strafbare feiten, zoals bij het document 'Handleiding beoordelen zedenzaken', dat het OM hanteert bij de beoordeling van zedenzaken (ABRvS 16 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1685, AB 2025/152, m.nt. P.J. Stolk).

Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

De raad van Veldhoven kon niet weigeren de namen en functies van deelnemers aan en afwezigen bij een presidiumvergadering openbaar te maken in verband met de eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer (art. 5.1 lid 2 sub e Woo; voorheen art. 10 lid 2 sub e Wob), nu al deze

personen wegens hun functie in de openbaarheid treden en hun namen en functies voorkomen in een verslag van een vergadering in het kader van die functie (ABRvS 25 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2856, AB 2025/204, m.nt. P.J. Stolk). In een zaak over informatie over gedragingen van een oud-burgemeester oordeelde de Afdeling dat de persoonlijke levenssfeer van de oud-burgemeester niet zonder meer in het geding is als de informatie gaat over de uitoefening van dit openbare ambt door de oud-burgemeester. Voor zover wel sprake is van informatie waarbij de persoonlijke levenssfeer van de oud-burgemeester in het geding is, betekent dit niet dat die informatie alleen al om die reden niet openbaar hoeft te worden gemaakt. In dat geval moet, conform artikel 5.1, tweede lid, onder e, Woo, nog een afweging worden gemaakt tussen het belang van de persoonlijke levenssfeer van de oud-burgemeester en het algemene belang van openbaarmaking. De Afdeling overweegt daarbij dat het college van B en W van Noordoostpolder (hierna: het college) uitdrukkelijk zal moeten motiveren waarom aan het algemene belang bij openbaarmaking minder gewicht hoeft te worden toegekend, omdat het verzoek ziet op gedragingen van een oud-burgemeester tijdens zijn ambtsuitoefening. Ook ten aanzien van informatie over wethouders en ambtenaren moet het college onderscheid maken tussen informatie over functionele en ambtelijke gedragingen, en persoonlijke informatie. Alleen in het laatste geval is de persoonlijke levenssfeer aan de orde. Het college moet daarbij in ieder geval nagaan of de informatie geanonimiseerd openbaar kan worden gemaakt en vanzelfsprekend ook het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer afwegen tegen het belang van openbaarheid (ABRvS 24 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:6388, AB 2026/26, m.nt. P.J. Stolk).

Advocaten treden niet zonder meer vanuit hun functie in de openbaarheid, gelet op de bijzondere positie die zij hebben binnen de rechtsstaat en de kernwaarden onafhankelijkheid en vertrouwelijkheid waaraan zij zijn gebonden. Om hun functie volgens die kernwaarden te kunnen uitoefenen, treden advocaten in beginsel juist niet in de openbaarheid. De enkele omstandigheid dat zij ook als procesvertegenwoordiger optreden, maakt niet dat hun naam openbaar moet worden gemaakt (ABRvS 10 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4322, AB 2025/258, m.nt. P.J. Stolk).

Ten aanzien van de door de Commissie Werkelijke Schade (hierna: de Commissie) uitgebrachte adviezen aan de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen oordeelde de Afdeling dat de Commissie deze adviezen terecht in het geheel niet openbaar heeft gemaakt ter eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de door de Toeslagenaffaire gedupeerde ouders. Daartoe achtte de Afdeling van belang dat de adviezen gedetailleerde informatie bevatten over de levens van de ouders die zij vertrouwelijk aan de Commissie hebben verstrekt en die zonder onevenredige inspanning tot hen herleidbaar is, in ieder geval door personen die dicht bij de betrokken ouders staan en dus al op de hoogte zijn van details uit hun levens. Deze gedetailleerde informatie

weglakken is volgens de Afdeling geen optie, omdat dat documenten zou opleveren die geen zinvolle informatie meer bevatten. Ook vanwege de zeer persoonlijke informatie die het betrof, die door de betreffende personen in een kwetsbare positie in vertrouwen aan de overheid is verstrekt, had de Commissie terecht het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer laten prevaleren boven het belang van openbaarheid (ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4525, AB 2025/270, m.nt. P.J. Stolk). Het college van B en W van Soest heeft terecht informatie over personen die zich hebben laten inschrijven in de Basisregistratie Personen op een adres van een recreatiewoning niet openbaar gemaakt ter eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (ABRvS 21 januari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:348).

Het goed functioneren van de overheid

De uitzonderingsgrond voor het goed functioneren van de overheid (art. 5.1 lid 2 sub i Woo) kan aan de orde zijn als openbaarmaking van informatie de procespositie van de overheid kan schaden, zowel bij informatie die relevant is voor een lopende procedure, als bij informatie die van belang kan zijn voor toekomstige procedures. Om die reden hoefde de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) een door zijn advocaat aan hem uitgebracht advies niet openbaar te maken, met uitzondering van onder meer de onderdelen die slechts een weergave bevatten van wetsbepalingen, een beschrijving van hun ontstaansgeschiedenis en een weergave van rechtspraak. Het in deze zaak door de minister ingenomen standpunt dat het verschoningsrecht van advocaten als algemeen rechtsbeginsel aan de openbaarmaking van adviezen van advocaten in de weg staat, volgde de Afdeling niet. Volgens haar laat de Woo geen ruimte om de openbaarmaking van informatie te weigeren buiten de in de Woo opgenomen weigeringsgronden om (zie voor een andere benadering Rb. Den Haag 10 november 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:21844). Ook het standpunt van de minister dat artikel 5.1, tweede lid, onder i, Woo in de weg staat aan openbaarmaking van adviezen van advocaten vanwege het belang van de vertrouwensrelatie tussen een advocaat en zijn cliënt en vanwege de goede rechtsbedeling, volgde de Afdeling niet. Zij wijst erop dat uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Woo niet kan worden opgemaakt dat een en ander is bedoeld als categoriale uitzonderingsgrond voor adviezen van advocaten en dat, gelet op de systematiek van de (relatieve uitzonderingsgronden in de) Woo, steeds binnen een document moet worden beoordeeld in hoeverre een uitzondering aan de orde is (ABRvS 13 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3870, AB 2025/253, m.nt. P.J. Stolk; zie voor de toepassing van de Woo op adviezen van advocaten voorts Rb. Den Haag 21 januari 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:1512).

Het goed functioneren van de overheid staat ook in de weg aan de openbaarmaking van documenten die inzicht geven in wat tijdens een ministerraad is besproken. De omstandigheid dat andere documenten ter voorbereiding van ministerieel overleg wel openbaar zijn gemaakt, doet daar niet aan af. De uitzonderingsgrond geldt niet onverkort voor

documenten die inzicht bieden in de ambtelijke voorbereiding voor de minister op een debat in het parlement (ABRvS 19 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5627, AB 2026/7, m.nt. P.J. Stolk).

De uitzonderingsgrond voor het goed functioneren van de overheid kan verder aan de orde zijn bij informatie over een vertrouwelijk overleg van een overheidsorgaan met derden dat niet kwalificeert als intern beraad in de zin van artikel 5.2 Woo (*Kamerstukken II 2019/20*, 35112, nr. 9, p. 48). Uit een uitspraak over reacties van betrokken partijen op de ILT-publicatie 'Staat van Schiphol 2019' volgt dat het betrokken bestuursorgaan dan wel aannemelijk moet maken dat openbaarmaking van de informatie het functioneren van de overheid in de toekomst zal schaden. De enkele aanname van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) dat openbaarmaking van de reacties een negatieve invloed zal hebben op zijn relatie met de betrokken partijen is onvoldoende. De Afdeling wijst er daarbij op dat de betrokken partijen belang hebben bij een goede samenwerking met en informatievoorziening aan de minister en op het feit dat publiekelijk bekend is dat deze partijen bij de voorbereiding van de Staat van Schiphol worden betrokken (ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2988, AB 2025/220, m.nt. P.J. Stolk). Overigens was in deze zaak niet de Woo, maar de Wob nog van toepassing, en meer specifiek de uitzondering voor het voorkomen van onevenredige benadeling (art. 10 lid 2 sub g Wob). Wij verwachten evenwel dat deze uitspraak ook relevant kan zijn bij de toepassing van artikel 5.1, tweede lid, onder i, Woo op informatie over vertrouwelijk overleg van de overheid met derden.

Onevenredige benadeling

In een zaak over een verzoek om openbaarmaking van gespreksverslagen van de fractievoorzitters van de raad van Ermelo (de klankbordgroep) met de wethouders, burgemeester, gemeentesecretaris en de Commissaris van de Koning over politiek-bestuurlijke conflicten in Ermelo oordeelde de Afdeling dat de raad openbaarmaking daarvan mocht weigeren ter voorkoming van onevenredige benadeling in de zin van artikel 10, tweede lid, onder g, Wob. Niet alleen zou openbaarmaking in de toekomst belemmerend werken voor het functioneren van de raad, ook kan het relaties tussen de burgemeester en de fractievoorzitters schaden, wat een onevenredige benadeling voor betrokkenen oplevert. De raad heeft het belang van het voorkomen van dit nadeel volgens de Afdeling terecht zwaarder laten wegen. Daarbij heeft de raad mogen meewegen dat een onderzoeksrapport over de politiek-bestuurlijke conflicten in Ermelo – dat mede was gebaseerd op de opgevraagde gespreksverslagen – openbaar is (ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:893, AB 2025/107, m.nt. P.J. Stolk). Artikel 10, tweede lid, onder g, Wob was ook terecht door ZonMw ten grondslag gelegd aan de weigering om informatie openbaar te maken over de opzet van een door haar gesubsidieerd onderzoek naar de afbouw van medicatie, omdat bekendwording daarvan tot beïnvloeding van patiënten en behandelaren zou leiden, waardoor het welslagen van het onderzoek in het geding

zou komen. Dat zou tot onevenredige benadeling leiden van de medische wetenschap, de deelnemers aan het onderzoek, de patiëntenpopulatie als geheel, de subsidieaanvragers, de betrokken onderzoeksinstellingen en ZonMw zelf (ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:884 en ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:885, AB 2025/116, m.nt. P.J. Stolk). In een zaak over de afhandeling van een strafzaak door het OM, waarin het OM in hoger beroep zijn eigen niet-ontvankelijkheid vorderde, kon de Minister van Justitie en Veiligheid volstaan met een verwijzing naar het belang van voorkoming van onevenredig nadeel van derden (art. 10 lid 2 sub g Wob en art. 5.1 lid 5 Woo in het hangende hoger beroep genomen besluit), omdat een nadere motivering in dit uitzonderlijke geval de betrokken belangen zou schaden (ABRvS 19 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1139, AB 2025/123, m.nt. P.J. Stolk). De Minister van LNVN mocht de openbaarmaking van relatienummers van geadresseerden van fosfaatbeschikkingen weigeren, omdat de nummers kunnen worden gebruikt om vertrouwelijke dossierinformatie van melkveebedrijven op te vragen bij de NVWA en RVO. Dat zou onevenredig benadelend zijn voor de betreffende melkveebedrijven (ABRvS 4 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:600). De openbaarmaking van verslagen van het Veiligheidsberaad tijdens de COVID-19-pandemie mocht het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (hierna: NIPV) niet integraal weigeren om het goed functioneren van het Veiligheidsberaad te beschermen. Hoewel de Afdeling het begrijpelijk acht dat leden van het Veiligheidsberaad zich zeker in een crisissituatie veilig moeten voelen om in vrijheid te kunnen bespreken wat nodig is om de betreffende crisis te bezweren, doet dat er niet aan af dat uit de verslagen allerlei feiten kunnen worden geopenbaard zonder dat dit het goed functioneren van het Veiligheidsberaad raakt. De Afdeling volgt het NIPV ook niet in zijn standpunt dat feitelijke informatie in de verslagen zodanig is verweven met geuite persoonlijke beleidsopvattingen dat het openbaar maken ervan zinledig is (art. 5.2 lid 1 Woo, zie hierna; ABRvS 11 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:756).

Een beroep op artikel 5.1, vijfde lid, Woo is slechts mogelijk in uitzonderlijke gevallen waarin geen sprake is van belangen die al door artikel 5.1, eerste en tweede lid, Woo worden beschermd. Zo is de uitzonderingsgrond niet bedoeld om de openbaarmaking van informatie te weigeren over meldingen rondom een oud-burgemeester en diens vertrek omdat openbaarmaking het goed functioneren van het ambtelijk apparaat zou aantasten. De Afdeling wees erop dat voor zulke gevallen de uitzondering van artikel 5.1, tweede lid, onder i, Woo is bedoeld (ABRvS 24 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:6388, AB 2026/26, m.nt. P.J. Stolk).

Persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad

Artikel 5.2, eerste lid, Woo (en voorheen art. 11 lid 1 Wob) is van toepassing op persoonlijke beleidsopvattingen in documenten bestemd voor intern beraad. Voor het antwoord op de vraag of een document is opgesteld ten behoeve van intern beraad, is relevant met welk oogmerk de documenten zijn

opgesteld. Als derden van buiten de overheid betrokken zijn bij het beraad, ontvalt het interne karakter van het beraad niet als deze derden geen eigen belang hebben bij de uitkomst van het beraad. Daarvan is volgens vaste rechtspraak sprake bij een advies van een advocaat aan een overheidsorgaan (ABRvS 21 januari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:348). Ook was daarvan sprake bij een door Royal Haskoning DHV opgesteld document met betrekking tot het nemen van een besluit over de reconstructie van een rijksweg (ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2980; zie ook ABRvS 12 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1043). Van intern beraad was geen sprake bij documenten over contacten tussen de gemeente Den Haag en Madurodam, omdat Madurodam bij de beraaden een eigen belang behartigde en niet het belang van het college van B en W van Den Haag deelde (ABRvS 25 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1079).

Voor de kwalificatie van informatie als een 'persoonlijke beleidsopvatting' is niet vereist dat het om de opvatting van één persoon gaat. Ook een opvatting van meer personen kan een persoonlijke beleidsopvatting zijn (ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2988, AB 2025/220, m.nt. P.J. Stolk). Volgens vaste rechtspraak onder de Wob moet een bestuursorgaan per zelfstandig onderdeel van een document voor intern beraad (zoals een alinea) bezien of dit onderdeel persoonlijke beleidsopvattingen bevat en, wanneer in de opvattingen informatie van feitelijke aard is opgenomen, of de persoonlijke beleidsopvattingen zodanig met deze feitelijke gegevens zijn verweven dat deze niet zijn te scheiden. In geval van verwevenheid mag de openbaarmaking van het betrokken onderdeel in beginsel worden geweigerd. Een bestuursorgaan hoeft niet binnen een zelfstandig onderdeel van een document per zin of zinsdeel te bepalen of verwevenheid een weigering kan rechtvaardigen. Over onderdelen in een advies van een advocaat aan de Minister van VWS dat geheel bestaat uit een weergave van wetsbepalingen, een beschrijving van hun ontstaansgeschiedenis en een weergave van rechtspraak oordeelde de Afdeling in navolging van de rechtbank dat geen sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen en daarmee verweven feiten. De Afdeling volgde het standpunt van de minister niet dat deze weergave het resultaat is van een selectieproces dat daarmee de opvatting van de opsteller weergeeft. Nagenoeg alle andere onderdelen van het advies had de minister wel terecht geweigerd openbaar te maken omdat die bestaan uit persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad. De minister hoefde deze persoonlijke beleidsopvattingen ook niet op grond van artikel 5.2, tweede lid, Woo in niet tot personen herleidbare vorm openbaar te maken, omdat openbaarmaking de procespositie van de Staat zou schaden (zie hiervoor de bespreking van deze uitspraak onder het kopje 'Het goed functioneren van de overheid' – ABRvS 13 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3870, AB 2025/253, m.nt. P.J. Stolk). In de zaak over contacten tussen de gemeente Den Haag en Madurodam had het college van B en W van Den Haag (hierna: het college) niet aannemelijk gemaakt dat het per zelfstandig documentonderdeel had bezien of dit zelfstandige onderdeel persoonlijke beleidsopvattingen bevat

en ook niet gemotiveerd hoe de persoonlijke beleidsopvattingen met de feitelijke gegevens zijn verweven zodat deze niet zijn te scheiden. Ook overigens had het college slechts algemeen toegelicht waarom de documenten niet openbaar konden worden gemaakt en daarbij niet voldoende kenbaar gemaakt welke uitzonderingsgrond op welk documentonderdeel van toepassing is. De Afdeling oordeelde dan ook dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat openbaarmaking van de documenten integraal mocht worden geweigerd (ABRvS 25 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1079). Feiten zijn geen persoonlijke beleidsopvattingen en omdat een conceptbereidwilligheidsovereenkomst uitsluitend feiten bevat, kon het bestuurscollege van het Openbaar Lichaam Bonaire de openbaarmaking daarvan niet weigeren met een beroep op de uitzonderingsgrond voor persoonlijke beleidsopvattingen in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad (Gerecht van Eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, ECLI:NL:OGEABES:2025:22).

In een zaak over door de Universiteit Utrecht verricht onderzoek naar seksueel misbruik en de aangiftebereidheid binnen de gemeenschap van Jehova's getuigen hoefde de minister niet nader te motiveren waarom hij geen gebruik maakte van de mogelijkheid persoonlijke beleidsopvattingen in niet-herleidbare vorm te verstrekken, omdat dat niet goed mogelijk was zonder iets van de inhoud van de persoonlijke beleidsopvattingen prijs te geven (ABRvS 25 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2839). Ook in de eerdergenoemde zaak over de 'Staat van Schiphol 2019' hoefde de minister geen gebruik te maken van deze mogelijkheid ten aanzien van persoonlijke beleidsopvattingen in interne documenten van de ILT. Daarbij woog de Afdeling mee dat de belangrijke feitelijke gegevens die voorkomen in de betreffende documenten reeds beschikbaar zijn door openbaarmaking van de definitieve versie van de 'Staat van Schiphol 2019'. Dat 'Staat van Schiphol 2019' in zijn algemeenheid een gevoelig dossier is, maakt niet dat de minister geen ruimte had om informatie over persoonlijke beleidsopvattingen niet te verstrekken. Voor zover de documenten milieu-informatie bevatten waarvoor op grond van artikel 11, vierde lid, Wob (en thans art. 5.2 lid 4 Woo) een nadere afweging van belangen moet plaatsvinden, gold dat de betreffende milieu-informatie reeds openbaar is (ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2988, AB 2025/220, m.nt. P.J. Stolk).

Nieuw onder de Woo is dat persoonlijke beleidsopvattingen in documenten die zijn opgesteld voor formele bestuurlijke besluitvorming door een minister, een commissaris van de Koning, Gedeputeerde Staten, een gedeputeerde, het college van B en W, een burgemeester, een wethouder, het dagelijks bestuur van een waterschap of een lid van dat bestuur in niet tot personen herleidbare vorm openbaar moeten worden gemaakt, tenzij het kunnen voeren van intern beraad daardoor onevenredig wordt geschaad (art. 5.2 lid 3 Woo). In wat de Nunspeetse zaak is gaan heten, besloot de Afdeling geruime tijd na de zitting staatsraad A-G Wattel een conclusie te vragen over: 1) de uitleg van het begrip 'formele bestuurlijke besluitvorming'; 2) de vraag in welk

soort situaties het belang van het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad; en 3) wat dat betekent voor de concrete zaak. De zaak draaide om een door een ambtenaar opgestelde memo in vervolg op uitgebrachte zienswijzen op een ontwerpbestemmingsplan. Het memo was met een informele e-mail voorgelegd aan de wethouder. A-G Wattel concludeert dat van geval tot geval moet worden beoordeeld of sprake is van een document voor formele bestuurlijke besluitvorming. Categorisch valt daar volgens hem weinig over te zeggen, behalve wat *geen* stukken voor formele bestuurlijke besluitvorming zijn, te weten: stukken die (nog) niet zijn bedoeld om voor te leggen aan de ambtsdrager of het bestuursorgaan, stukken die nog niet 'rijp' zijn en stukken die nog circuleren in de fase waarin het besluit nog moet worden genomen en waarin er de ruimte moet zijn om gedachten en concepten uit te wisselen. Volgens Wattel sluit de tenzij-bepaling van artikel 5.2, derde lid, Woo de toepassing van de gewone uitzonderingsgronden van de Woo niet uit en komen alle door deze uitzonderingsgronden beschermde belangen in aanmerking als invulling van de tenzij-bepaling (het belang van vrij intern beraad). Ten aanzien van het Nunspeetse memo concludeerde hij dat dat een document is dat bestemd is voor formele bestuurlijke besluitvorming, omdat naar aanleiding daarvan het ontwerpbestemmingsplan van tafel is gegaan en alsnog bepaalde onderzoeken zijn verricht en motiveringen zijn verbeterd, en een herziene versie van het plan is opgesteld. Er moet volgens de A-G, gelet daarop, van uit worden gegaan dat het memo is opgesteld met het oog op een besluit van de wethouder, dat kennelijk ook is genomen. Voor de vraag of de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen openbaar moeten worden gemaakt, kan volgens hem onderscheid worden gemaakt tussen een principiële benadering en een casuïstische benadering, waarbij hij een lichte voorkeur heeft voor de principiële benadering. Die benadering zou tot gevolg hebben dat de passages met de juridische risicoanalyse, de proceskansenschatting en adviezen niet openbaar worden, omdat openbaarmaking het intern beraad onevenredig zou schaden, in die zin dat het belang van het goed functioneren c.q. het voorkomen van onevenredige benadeling c.q. het voorkomen van onevenredige belemmering van het intern juridisch beraad niet opweegt tegen het belang bij openbaarmaking (concl. A-G Wattel 9 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3096, AB 2025/137, m.nt. M.L.M. van der Loop; zie ook Gst. 2025/101 voor de bijbehorende artikelnoot van A. Drahmman). De Afdeling sluit voor de uitleg van het begrip 'formele bestuurlijke besluitvorming' aan bij de conclusie van A-G Wattel. Zij wijst op de bedoeling van de wetgever om het begrip een ruim toepassingsbereik te geven en dat in het amendement waarmee artikel 5.2, derde lid, aan de Woo is toegevoegd alleen staat dat het betrekking heeft op "alle besluiten die de betrokken bestuursorganen nemen die verband houden met hun publieke taak, zowel in de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering als de evaluatie van beleid". In lijn met de conclusie overweegt de Afdeling dat van geval tot geval zal moeten worden beoordeeld of sprake is van formele bestuurlijke besluitvorming, waarbij de negatieve

lijst van wat *geen* formele bestuurlijke besluitvorming is, houvast biedt. Van belang kan zijn of het document aan de ambtsdrager of het bestuursorgaan is voorgelegd, maar dat is niet doorslaggevend. Verder wijst de Afdeling erop dat het begrip niet wordt begrensd door het besluitbegrip in artikel 1:3 Awb (zie ook *Kamerstukken I 2020/2021*, 33328, N, p. 109). Ten aanzien van de tenzij-bepaling van artikel 5.2, derde lid, Woo oordeelt ook de Afdeling dat deze toepassing van de uitzonderingen van artikel 5.1 Woo niet uitsluit. Anders dan A-G Wattel kiest de Afdeling er echter niet voor om het belang van het kunnen voeren van intern beraad in te vullen met de belangen die worden gediend door de uitzonderingen van artikel 5.1 Woo. Voor zover andere belangen nopen tot het weigeren van openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen, moet het bestuursorgaan die andere uitzonderingsgrond(en) inroepen. De Afdeling oordeelt dat (de persoonlijke beleidsopvattingen in) het Nunspeetse memo openbaar moeten worden gemaakt, omdat het een document voor formele bestuurlijke besluitvorming betreft en het college niet met concrete omstandigheden heeft onderbouwd dat het kunnen voeren van intern beraad in dit geval door openbaarmaking daadwerkelijk wordt gehinderd. De risico's voor de procespositie van de gemeente had het college volgens de Afdeling kunnen beschermen door een beroep te doen op artikel 5.1, tweede lid, onder i, Woo, maar het college van B en W van Nunspeet kreeg niet meer de gelegenheid dat alsnog te doen; de Afdeling voorzag zelf in de zaak en bepaalde dat het memo openbaar moest worden gemaakt (ABRvS 8 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4814, *Gst.* 2025/119, m.nt. A. Drahmman en *JB* 2025/211, m.nt. Reeken e.a.). Zie over de conclusie en de uitspraak ook A. Drahmman, 'Wanneer is sprake van persoonlijke beleidsopvattingen in formele bestuurlijke besluitvorming. Een artikelnoot bij de conclusie van de A-G over de reikwijdte van artikel 5.2 Woo?', *Gst.* 2025/101.

Milieu-informatie

Voor milieu-informatie geldt een ruimer openbaarmakingsregime (zie art. 5.1 lid 2 sub b, lid 5 en 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). Een bestuursorgaan moet bij een verzoek om openbaarmaking daarom onderzoeken of sprake is van milieu-informatie (ABRvS 25 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1079).

Informatie over het ter destructie aanbieden van levende dieren betreft milieu-informatie, omdat dit iets zegt over de toestand van de gezondheid en veiligheid van de mens, met inbegrip van verontreiniging van de voedselketen (zie art. 2.1 Woo jo. art. 19.1a Wm). Ook het vestigingsadres, de bedrijfsnaam en het KVK-nummer van de daarbij betrokken bedrijven kwalificeren in dit geval als milieu-informatie, omdat deze informatie onlosmakelijk verbonden is met de informatie over het ter destructie aanbieden van levende dieren. Openbaarmaking van dergelijke misstanden is volgens de Afdeling weinig effectief als deze niet gerelateerd kunnen worden aan de bedrijfsgegevens. De minister heeft

zich verder redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat het belang van openbaarmaking in dit geval zwaarder weegt dan het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de bij die bedrijven betrokken personen (ABRvS 4 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:607).

De totale melkproductie in 2015 en de gemiddelde melkproductie per melkkoe in 2015 zijn geen emissiegegevens, nu deze geen gegevens bevatten die daadwerkelijke uitstoot betreffen en ook geen gegevens bevatten over de invloeden van emissies op het milieu (ABRvS 4 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:600). Ook het nominaal vermogen van een bedrijf dat waterstof produceert, betreft milieu-informatie die geen betrekking heeft op emissies in het milieu. Naar het oordeel van de Afdeling geeft het nominaal vermogen van het bedrijf geen informatie over de daadwerkelijke of voorzienbare CO₂-uitstoot op het milieu (ABRvS 25 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1075). De diertelgegevens met bijbehorende locatiegegevens van veehouders, die centraal stonden in de verzoeken van verschillende journalisten bij de Minister van LNVN, zijn wel emissiegegevens, omdat dit gegevens zijn over de invloeden van emissies op het milieu, waarmee het publiek in staat kan worden gesteld te controleren of de beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies door de minister juist is. De Afdeling wijst daarbij op haar eerdere uitspraak van 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:153 en op HvJ EU 20 maart 2025, ECLI:EU:C:2025:195, waaruit volgt dat ook de plaats van de emissies informatie over emissies in het milieu is. Ook wijst zij op haar uitspraak van 5 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2871, waaruit volgt dat diertelgegevens (dat zijn het aantal dieren op een locatie) milieu-informatie betreffen die betrekking hebben op emissies in het milieu. Dat een bedrijfsadres gelijk is of kan zijn aan een woonadres maakt niet dat het geen emissiegegeven is. Omdat de opgeworpen vraag over de kwalificatie van de gevraagde informatie als emissiegegevens kon worden beantwoord aan de hand van de rechtspraak van het HvJ EU, bestond, anders dan de belangenorganisaties stelden, geen aanleiding tot het stellen van prejudiciële vragen. Ook is artikel 5.1, zevende lid, Woo niet in strijd met het Verdrag van Aarhus, de milieu-informatierichtlijn, de AVG en artikel 8 EVRM, zo concludeerde de Afdeling (ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4557).

Informatie ouder dan vijf jaar

Bij een verzoek om informatie die ouder is dan vijf jaar moet het bestuursorgaan bij een weigering die informatie openbaar te maken motiveren waarom de in artikel 5.1, tweede of vijfde lid, of artikel 5.2 Woo bedoelde belangen ondanks het tijdsverloop zwaarder wegen dan het algemeen belang van openbaarheid (art. 5.3 Woo). In een zaak waarin het betrokken bestuursorgaan dat ten onrechte niet had gedaan, zag de Afdeling aanleiding de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten, omdat het bestuursorgaan het motiveringsgebrek had hersteld door in de schriftelijke uiteenzetting in hoger beroep deze belangenafweging alsnog te maken (ABRvS 30 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1913, AB

2025/165, m.nt. P.J. Stolk). De omstandigheid dat informatie jonger is dan vijf jaar betekent uiteraard niet dat alleen vanwege *dat* feit een beroep op de uitzonderingen van artikel 5.1 en 5.2 Woo gerechtvaardigd zal zijn (ABRvS 11 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:756).

Verstrekking van informatie die de verzoeker betreft

De ACM mocht bij een verzoek op grond van artikel 5.5 Woo van twee vennootschappen om de hen betreffende informatie over een boetezaak de verstrekking van de namen en andere persoonsgegevens van medewerkers van ACM weigeren ter eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer. ACM had daarbij terecht gewicht toegekend aan de omstandigheid dat de ACM-medewerkers geen publieke functie bekleden. Dat het gaat om verstrekking van persoonsgegevens aan alleen de vennootschappen en dat de vennootschappen de namen al zouden kennen, maakt dit niet anders. Ook had ACM terecht het belang van het kunnen voeren van intern beraad laten prevaleren boven het belang van de vennootschappen bij kennisneming van de op hen betrekking hebbende informatie en daarom de verstrekking van persoonlijke beleidsopvattingen op grond van artikel 5.2, eerste lid, Woo terecht geweigerd. Bij de te verrichten belangenafweging speelde het verdedigingsbelang van de vennootschappen in de boetezaak en de zaak over een handhavingsverzoek volgens de Afdeling geen rol. ACM hoefde, gelet daarop, ook niet met toepassing van artikel 5.5, vierde lid, Woo de informatie onder voorwaarden aan de vennootschappen te verstrekken (ABRvS 13 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3872, AB 2025/232, m.nt. P.J. Stolk).

6. Procedurele openbaarheid

Op de zaak betrekking hebbende stukken

Een bestuursorgaan moet op grond van artikel 8:42, eerste lid, Awb in een beroepsprocedure de op de zaak betrekking hebbende stukken aan de bestuursrechter zenden. Tot deze stukken behoren alle stukken die het bestuursorgaan ter raadpleging ter beschikking staan of hebben gestaan en van belang kunnen zijn voor de beslechting van het geschil (zie bijv. CRvB 14 januari 2026, ECLI:NL:CRVB:2026:23). In een boetezaak van het Bureau Financieel Toezicht (hierna: BFT) oordeelde het CBb dat correspondentie en overleg tussen BFT en het Bureau Toezicht Wwft (hierna: BTWwft), en stukken rond het intern beraad bij BFT geen op de zaak betrekking hebbende stukken zijn. Dat appelland wil inzien of de aanleiding voor onderzoek van BFT wel rechtmatig is, is irrelevant, omdat voor het uitoefenen van toezichtsbevoegdheden in beginsel niet relevant is of, en zo ja, welk feit, signaal, grond of vermoeden aan die uitoefening vooraf is gegaan. Verder kwalificeren stukken bestemd voor intern beraad en interne e-mails niet zonder meer als op de zaak betrekking hebbende stukken. Dat kan wel het geval zijn als deze voor de verdediging relevante informatie bevatten (CBb 24 juni 2025, ECLI:NL:CBB:2025:342). In een zaak over de intrekking van een aan Stamcelbank Nederland B.V. verleende erkenning overwoog de Afdeling dat de

schriftelijke neerslag van raadpleging door de Minister van VWS van de IGJ, die betrekking heeft op zijn positiebepaling ten aanzien van aan de orde zijnde rechtsvragen, niet een op de zaak betrekking hebbend stuk is (ABRvS 30 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1969 onder verwijzing naar CRvB 25 februari 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BC6720). Stukken behorend bij een achterliggend fiscaal geschil betroffen geen op de zaak betrekking hebbende stukken in een procedure over een correctieverzoek op grond van artikel 16 AVG (ABRvS 22 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5083). Ingediende zienswijzen over de voorgenomen openbaarmaking van informatie naar aanleiding van een Woo-verzoek zijn op de zaak betrekking hebbende stukken. Voor zover die zienswijzen passages bevatten die inzicht bieden in de informatie die niet openbaar is gemaakt en waarop de beroepsprocedure ziet, kunnen die met een beroep op artikel 8:29 Awb worden ingediend (ABRvS 13 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1087).

De Afdeling heeft in een aantal uitspraken geoordeeld over de vraag welke stukken kwalificeren als op de zaak betrekking hebbend bij zaken over de Hersteloperatie Toeslagen. In een zaak over de afwijzing van compensatie overwoog de Afdeling dat de Dienst Toeslagen niet is gehouden alle documenten in te dienen waarin het BSN van appelland is verwerkt, omdat die niet relevant zijn voor het voorliggende geschil (ABRvS 9 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3141). In een zaak over de hoogte van de tegemoetkoming op grond van de zogenoemde kindregeling in de Wet hersteloperatie toeslagen oordeelde de Afdeling dat de Dienst Toeslagen niet op grond van artikel 8:42 Awb het zogenoemde persoonlijk dossier aan appelland hoeft te verstrekken. Voor de toetsing van de juistheid van de tegemoetkoming is dat dossier niet van belang, nog daargelaten dat het om het persoonlijke dossier van de ouder van appelland gaat en dus niet op hemzelf betrekking heeft. Dat de betrokken staatssecretaris eerder had uitgedragen dat aan ouders die daarom vragen het persoonlijk dossier zou worden verstrekt, betekent nog niet dat de Dienst Toeslagen in de voorliggende geschillen ook die dossiers moest overleggen (ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2999; zie over de verplichting van art. 8:42 lid 1 Awb en het persoonlijk dossier ook ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2996; ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2993; ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2864; ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2990 en nadien ABRvS 29 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5195). Wij signaleren verder de Kamerbrief van 12 februari 2026 van de Staatssecretaris van Financiën - Herstel Toeslagen waarin zij de Kamer informeert over de Hersteloperatie Toeslagen en artikel 8:42 Awb naar aanleiding van berichtgeving over onvolledige aanlevering van op de zaak betrekking hebbende stukken (*Kamerstukken II* 2025/26, 36708, nr. 65).

In het belastingrecht betogen belanghebbenden geregeld dat bij de vaststelling van de WOZ-waarde ten onrechte niet alle op de zaak betrekking hebbende stukken zijn ingediend. In een aantal zaken lag de vraag voor of de heffingsambtenaar is gehouden alle transactiegegevens in te dienen van

onroerende zaakverkoop die in het geautomatiseerde systeem iWOZ zijn gebruikt. De transactiegegevens zijn volgens het hof Arnhem-Leeuwarden geen op de zaak betrekking hebbende stukken, omdat niet de modelmatige waardebeoordeling ter toetsing voorligt, maar de (onderbouwde) waarde. In de matrix en het taxatierapport die de heffingsambtenaar in (hoger) beroep heeft overgelegd, is de waarde onderbouwd met drie referentieobjecten (zie o.m. Hof Arnhem-Leeuwarden 8 april 2025, ECLI:NL:GHARL:2025:2136). Goossens, Hanna, Heeringa, Van Oirsouw en Van Zanten bespreken in hun artikel 'Geautomatiseerde, bestuurlijke besluitvorming: naar een gelijkwaardigere informatierelatie tussen burger en bestuur' (*NTB* 2025/39) hoe bij de toename van (gedeeltelijk) geautomatiseerde overheidsbesluiten risico's op een informatieachterstand en een mogelijke beperking van effectieve rechtsbescherming voor burgers kan worden voorkomen. Zij nemen daarbij als uitgangspunt het toetsingskader dat de Afdeling in de *AERIUS*-rechtspraak heeft neergelegd (ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259 en ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2454) en onderzoeken of, en zo ja, hoe dit algemene toetsingskader kan en moet worden vertaald naar concrete instructienormen. Zij concluderen dat een verscherpte interpretatie van met name het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel daarbij van belang is (zie over dit onderwerp op het terrein van de fiscaliteit R. Zeldenrust, 'Het recht op uitleg bij de geautomatiseerde uitworp van aangiften', *MBB Belasting Beschouwingen* 2026/5).

Stelt een verzoeker dat niet alle op de zaak betrekking hebbende stukken zijn ingediend, dan moet hij dat concretiseren (CRvB 2 april 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:505).

In een zaak van een exportslachterij over een besluit van de Minister van LVVN passeerde het CBb met toepassing van artikel 6:22 Awb het gebrek dat stukken die wel in beroep op grond van artikel 8:42 Awb waren ingediend, in bezwaar in strijd met artikel 7:4 Awb niet ter inzage waren gelegd of in afschrift aan de slachterij waren verstrekt. Redengevend daarvoor was dat in andere in bezwaar gewisselde stukken aan de desbetreffende stukken werd gerefereerd, waardoor de slachterij van het bestaan van de stukken kon weten en deze bij de minister had kunnen opvragen. Onder die omstandigheid acht het CBb het niet aannemelijk dat de slachterij door het gebrek is benadeeld (CBb 18 november 2025, ECLI:NL:CBB:2025:608). Ook bij een schending van de verplichting om alle op de zaak betrekking hebbende stukken in te dienen in beroep kan de rechter het gebrek passeren (zie bijv. Hof Den Haag 30 september 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:2116). Dat kan wel leiden tot een proceskostenveroordeling (zie bijv. Hof Arnhem-Leeuwarden 2 september 2025, ECLI:NL:GHARL:2025:5444 en Hof Den Haag 25 september 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:2225). In een zaak over de besluitvorming van de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: de Raad) op een inzageverzoek op grond van artikel 15 AVG oordeelde de Afdeling dat de rechtbank niet zonder kennisname van civiele processtukken

had kunnen oordelen dat die processtukken geen andere persoonsgegevens bevatten dan de persoonsgegevens die voorkomen in het kinddossier waar appellant reeds over beschikte. Ook had de Raad ten onrechte zich op een uitzondering op het inzagerecht beroepen ten aanzien van deze stukken, waardoor hij opnieuw op het inzageverzoek moet beslissen (ABRvS 26 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1319).

Het eerder door de Staatssecretaris van Financiën aangekondigde casusonderzoek naar de volledigheid van dossiers die vanuit de Belastingdienst naar de rechter gaan, is inmiddels gepubliceerd (*Kamerstukken II* 2024/25, 31066, nr. 1511 en *Kamerstukken II* 2025/26, 31066, nr. 1527; zie daarover ook onze kroniek in 2024, *NTB* 2024/97). Lammers duidt dit onderzoek in het artikel 'Inspectierapport: rechtsbescherming burger bij informatieverstrekking Belastingdienst onder druk' (*NTR* 2025/1487) en Altena in 'Fiscale rechtsbescherming onvoldoende geborgd' (*WFR* 2025/230).

Volgens Schuurmans, Drahmans en Honée neemt de aandacht voor de toegang tot informatie in bestuursrechtelijke procedures toe en verschuift het perspectief daarbij van een informatieplicht van partijen ten behoeve van de waarheidsvinding door de rechter naar een informatierecht voor de burger. In hun artikel onderzoeken zij welke belemmeringen een burger ondervindt die bezwaar maakt of in beroep gaat en hoe die belemmeringen kunnen worden weggenomen. Zij concluderen dat de informatiehuishouding van het bestuur essentieel is, dat burgers eerder moeten kunnen beschikken over de op de zaak betrekking hebbende stukken en dat het bestuur bij het verzamelen daarvan rekening moet houden met de informatiebehoefte van de burger en hem voor moet lichten over hoe te handelen als hij meent dat stukken ontbreken (Schuurmans e.a., 'Het recht op informatie in bestuursrechtelijke procedures', *NTB* 2025/86).

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. Artikel 7:4, zesde lid, Awb bevat een daarmee vergelijkbare regeling voor de terinzagelegging van op een besluit betrekking hebbende stukken in bezwaar. Het betrokken bestuursorgaan kan ten behoeve van de vraag of, en zo ja, in hoeverre sprake is van gewichtige redenen een zienswijze vragen aan een derde (ABRvS 25 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2846). Beslist de bestuursrechter in beroep dat beperkte kennisneming gerechtvaardigd is, dan kan hij slechts met toestemming van de andere partij(en) op de grondslag van de vertrouwelijke informatie uitspraak doen (art. 8:29 lid 5 Awb). Verleent de andere partij geen toestemming, dan komen de gevolgen hiervan voor rekening en risico van deze partij (ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3251). Acht de bestuursrechter beperkte

kennisneming niet gerechtvaardigd, dan betekent dat niet dat de stukken automatisch aan het procesdossier worden toegevoegd. Het stuk wordt dan teruggezonden aan de partij die het verzoek heeft gedaan met het verzoek het stuk alsnog aan de Afdeling toe te zenden. Doet de verzoeker dat niet, dan kan de Afdeling daaraan gevolgen verbinden (art. 8:31 Awb; ABRvS 19 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5608).

Een verzoek om beperkte kennisneming van stukken op grond van artikel 8:29 Awb kan in beginsel alleen worden gedaan door partijen die verplicht zijn de stukken in te dienen (CRvB 1 april 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:506). In uitzonderingsgevallen kan de bestuursrechter bij een verzoek om beperkte kennisneming van een stuk dat onverplicht wordt ingediend toch artikel 8:29 Awb toepassen (zie ABRvS 10 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5984 en ABRvS 10 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:701 voor gevallen waarin de Afdeling zo'n uitzonderingssituatie niet aan de orde achtte).

Vaste rechtspraak is dat het recht op een eerlijk proces niet in zijn essentie wordt beperkt als een partij geen inzage krijgt in stukken op grond van artikel 7:4 Awb of artikel 8:29 van de Awb, nu deze regelingen met voldoende waarborgen zijn omkleed (ABRvS 25 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2846 onder verwijzing naar ABRvS 31 oktober 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AE3244). Een onjuiste toepassing van artikel 8:29 Awb door de rechtbank is in het algemeen geen grond voor vernietiging van de aangevallen uitspraak. Dat is anders als die onjuiste toepassing dusdanige gevolgen heeft gehad voor de uitspraak van de rechtbank dat zich een onaanvaardbaar verlies van instantie zou voordoen. In dat geval is vernietiging van de uitspraak en terugwijzing van de zaak volgens de Afdeling wel aangewezen (ABRvS 29 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5184).

In vreemdelingenrechtelijke zaken kan het voorkomen dat een door de Minister van Asiel en Migratie genomen besluit wordt gebaseerd op een door de Minister van BZK of de AIVD opgesteld individueel ambtsbericht. In die zaken moet de Afdeling extra zorgvuldig kennisnemen van de stukken die ten grondslag liggen aan een individueel ambtsbericht, omdat de betrokkene daarvan geen kennis kan nemen en daardoor in een moeilijke bewijspositie kan verkeren (ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4533 en ABRvS 1 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4673). Dat geldt ook in het geval de betrokkene geen kennis kan nemen van de stukken die ten grondslag liggen aan een verklaring van onderzoek van Bureau Documenten van de IND (ABRvS 5 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5321) en in het geval van bestuurlijke rapportages die ten grondslag liggen aan een meldplicht op grond van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (ABRvS 29 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5184). Carella beschouwt in 'Geheimhouding in migratiezaken. Rechtsvergelijkend onderzoek in Nederland en 24 andere EU-lidstaten' (*A&MR* 2025 nr. 3, p. 108-113) het onderzoek dat de Hungarian Helsinki Committee deed in 25 EU-lidstaten naar de toegang tot geheime

informatie in migratiezaken waarbij nationale veiligheid een rol speelt.

Van gewichtige redenen is onder meer sprake als de betreffende informatie inzicht biedt in door de diensten (AIVD en MIVD) verkregen bronnen, de werkwijze en/of het actuele kennisniveau in verband met de nationale veiligheid en de bescherming van bronnen (ABRvS 23 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5050; ABRvS 23 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5049 en ABRvS 24 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5047). De veiligheid van de Staat was ook aan de orde bij een verzoek om beperkte kennisneming van (onderliggende stukken bij) een bestuurlijke rapportage die ten grondslag lag aan een meldplicht op grond van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (ABRvS 25 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3458).

In zaken bij het CBb worden geregeld verzoeken om beperkte kennisneming ingediend ten aanzien van bedrijfsvertrouwelijke informatie en/of gegevens waaruit (een deel van) de marktstrategie van betrokken bedrijven zou kunnen worden afgeleid (zie o.m. CBb 13 maart 2025, ECLI:NL:CBB:2025:187; CBb 24 maart 2025, ECLI:NL:CBB:2025:278; CBb 14 april 2025, ECLI:NL:CBB:2025:426; CBb 22 mei 2025, ECLI:NL:CBB:2025:371; CBb 10 juli 2025, ECLI:NL:CBB:2025:376; CBb 11 november 2025, ECLI:NL:CBB:2025:652 en CBb 11 december 2025, ECLI:NL:CBB:2025:682). Het CBb overweegt, onder verwijzing naar HvJ EU 14 maart 2017, ECLI:EU:C:2017:205, bij bedrijfsinformatie die minstens vijf jaar oud is dat die door het tijdsverloop in beginsel het vertrouwelijke karakter heeft verloren, tenzij de partij die zich op de vertrouwelijkheid beroept, aannemelijk maakt dat deze informatie ondanks de ouderdom ervan nog steeds een wezenlijk onderdeel vormt van haar commerciële positie of van die van een betrokken derde. Zie CBb 26 mei 2025, ECLI:NL:CBB:2025:418 en CBb 20 januari 2026, ECLI:NL:CBB:2026:15 voor gevallen waarin sprake was van oude(re), maar nog steeds actuele concurrentiegevoelige informatie. Het ging daarbij om informatie over voortdurende handelsrelaties respectievelijk langdurige overeenkomsten. In een zaak over door huisartsenpraktijken aangeleverde gegevens ten behoeve van het kostprijsonderzoek om maximumtarieven voor de huisartsenzorg te kunnen vaststellen, verzocht de Nederlandse Zorgautoriteit (hierna: NZa) om beperkte kennisneming om te voorkomen dat bedrijfsgegevens van zorgaanbieders bekend zouden worden en zij daardoor onevenredig worden benadeeld. De rechter-commissaris onderzocht naar aanleiding daarvan of kennisname van de gegevens door (alleen) de gemachtigden van de betrokken stichting en verenigingen van huisartsen een werkbare oplossing zou vormen voor de afweging tussen enerzijds bescherming van de concurrentiegevoelige informatie en anderzijds het procesbelang van genoemde stichting en verenigingen. Vervolgens droeg de rechter-commissaris de NZa op de betreffende documenten aan deze gemachtigden te sturen (CBb 12 juni 2025, ECLI:NL:CBB:2025:337). Gewichtige redenen zijn ook aan de orde als documenten niet alleen bedrijfsvertrouwelijke informatie bevatten, maar ook inzicht geven in de

werkprocessen van een bedrijf en bekendwording daarvan tot beveiligingsrisico's voor de systemen van dat bedrijf leiden (ABRvS 10 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5939).

Een beroep op het belang van de internationale betrekkingen van Nederland slaagde niet bij een verzoek om beperkte kennisneming van correspondentie van de Minister van IenW met de Eurocommissaris voor Duurzaam Transport en Toerisme in een zaak over de wijziging van het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol in verband met de invoering van een maximaal aantal vliegtuigbewegingen. De Afdeling wees erop dat partijen belang hebben bij kennisneming van de correspondentie en dat de minister niet aannemelijk heeft gemaakt dat het contact van de minister met de Europese Commissie stroever zal gaan verlopen als partijen kennis kunnen nemen van de correspondentie met de Eurocommissaris (ABRvS 19 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4460).

De economische en financiële belangen van de overheid kunnen gewichtige redenen zijn die beperkte kennisneming rechtvaardigen. Dat was het geval bij informatie die inzicht biedt in de financiële positie en de onderhandelingspositie van een gemeente bij de ontwikkeling van gronden (ABRvS 7 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2044 en ABRvS 29 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5054).

Het belang van opsporing en vervolging van strafbare feiten en het belang van inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen rechtvaardigden beperkte kennisneming van een onderzoeksrapport met het ondermijningsbeeld van de regio 'de Baronie'. Daarvoor achtte de Afdeling van belang dat het rapport inzicht biedt in het kennisniveau en de informatiepositie van de betrokken organisaties bij de aanpak van ondermijning. Ook achtte zij van belang dat de burgemeester van Breda in het verweerschrift in beroep wel inzicht had gegeven in de signalen en fenomenen uit het ondermijningsbeeld die voor de betreffende zaak relevant waren (ABRvS 8 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1778). Van gewichtige redenen was ook sprake bij correspondentie tussen het OM en de arbeidsinspectie over een boetezaak. De Afdeling achtte aannemelijk dat medewerkers van genoemde organisaties terughoudender zullen zijn in wat zij schrijven als deze correspondentie met appellante zou worden gedeeld. Uit de beslissing blijkt voorts dat het belang van opsporing en vervolging van strafbare feiten ook na afronding van een strafrechtelijk onderzoek kan voortduren (ABRvS 25 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2846). De enkele omstandigheid dat sprake is van een strafrechtelijk onderzoek is tegelijkertijd onvoldoende om gewichtige redenen aan te nemen (ABRvS 13 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2146).

Gewichtige redenen kunnen ook zijn gelegen in de omstandigheid dat kennisname van een document afbreuk doet aan de effectiviteit van toekomstig onderzoek van een toezichthouder (zie bijv. CBb 22 mei 2025, ECLI:NL:CBB:2025:371 en CBb 26 mei 2025, ECLI:NL:CBB:2025:418) of van de toekomstige (internationale) samenwerking van een

toezichthouder met andere instanties (CBB 10 juli 2025, ECLI:NL:CBB:2025:375). Ook bij stukken waaruit de werkwijze van Bureau Documenten van de IND blijkt werd beperkte kennisneming gerechtvaardigd geacht, omdat kennisneming van de informatie over onderzoeksmethoden en -technieken en bronmateriaal zou kunnen leiden tot verbetering of verandering van de vervalsing van documenten en daarmee tot de belemmering van de werkwijze van Bureau Documenten (ABRvS 21 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3956). Dat gold niet voor passages waarin geen beschermenswaardige bronnen of onderzoeksmethoden zijn genoemd en/of die informatie uit openbare bronnen bevatten (ABRvS 29 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5162). Ten aanzien van de werkinstructie Thema Gefingeerd Dienstverband van het UWV, met daarin opgenomen risicokenmerken en fraude-indicatoren, oordeelde de CRvB dat hoewel niet ieder calculerend gedrag door uitkeringsgerechtigden op basis van dit document valt uit te sluiten, hij niet inziet dat kennisneming van het stuk het risico op zulk gedrag dusdanig vergroot dat daardoor de effectiviteit van het toezicht door het UWV wordt ondergraven. Beperkte kennisneming achtte de CRvB daarom niet gerechtvaardigd (CRvB 9 april 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:512; CRvB 9 april 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:513; CRvB 9 april 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:514; CRvB 9 april 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:515; CRvB 9 april 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:516 en CRvB 9 april 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:517).

In een zaak over de oplegging en verlenging van een huisverbod achtte de Afdeling beperkte kennisneming gerechtvaardigd van verklaringen van betrokkenen wegens bescherming van hun privacy en hun veiligheid (ABRvS 24 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:689). In een Woo-zaak werd het beroep op artikel 8:29 Awb gehonoreerd ten aanzien van de persoonsgegevens in zienswijzen van indieners en behandelend ambtenaren in verband met de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het voorkomen dat deze personen op oneigenlijke wijze kunnen worden benaderd (ABRvS 13 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1087; zie over het belang van bescherming van in stukken genoemde personen ook ABRvS 24 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5114 en ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2483). Ook beperkte kennisneming van gezondheidsgegevens en dus bijzondere persoonsgegevens achtte de Afdeling gerechtvaardigd (ABRvS 22 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4052), evenals van persoonsgegevens van een minderjarig kind (ABRvS 5 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5923). Beperkte kennisneming van 'gewone' persoonsgegevens wordt veelal gerechtvaardigd geacht als deze niet of nauwelijks van belang zijn voor de beslechting van het geschil (zie o.m. CBb 27 mei 2025, ECLI:NL:CBB:2025:316; CBb 12 september 2025, ECLI:NL:CBB:2025:560 en CBb 11 november 2025, ECLI:NL:CBB:2025:652). Dat is niet gerechtvaardigd als gegevens reeds bekend zijn op basis van andere stukken in het procesdossier (CBb 9 oktober 2025, ECLI:NL:CBB:2025:581).

Het CbB achtte beperkte kennisneming gerechtvaardigd van een berekeningsmodel dat Wageningen Economic Research (hierna: WEcR) hanteert om het verloop van de waarde van kippen te berekenen in opdracht van de LVVN. De vrees van WEcR dat hij deze opdracht zal verliezen zodra het berekeningsmodel openbaar wordt en daardoor onevenredige schade leidt, is naar het oordeel van de rechter-commissaris gerechtvaardigd (CbB 2 december 2025, ECLI:NL:CBB:2025:653 en CbB 2 december 2025, ECLI:NL:CBB:2025:654).

Tot slot is beperkte kennisneming gerechtvaardigd als de vraag of kennis mag worden genomen van de betreffende informatie de voorliggende rechtsvraag is in de hoofdzaak, zoals bij zaken over het inzage-recht op grond van de Wet politiekegegevens (ABRvS 21 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2258; ABRvS 27 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4088 en ABRvS 5 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:684). Artikel 8:29, zesde lid, Awb regelt dat voor Woo-zaken, zodat in die zaken geen afzonderlijk beroep op artikel 8:29 Awb hoeft te worden gedaan.

In het Procesreglement bestuursrecht rechtbanken is per 1 juli 2025 aan artikel 2.8 toegevoegd dat na de uitspraak op het beroep in een zaak waarbij artikel 8:29 Awb is toegepast, de stukken binnen twee weken na de uitspraak worden vernietigd als de betrokken partij op verzoek van de rechtbank daar schriftelijk toestemming voor geeft (nieuwe tweede zin van art. 2.8 lid 14). Dat is een afwijking van de hoofdregel dat de griffier de stukken binnen twee weken na de uitspraak aan de betrokken partij terugstuurt (de eerste zin van art. 2.8 lid 14).

Schuermans, Drahmman en Honée besteden in hun eerdergenoemde artikel ook aandacht aan de toepassing van artikel 8:29 Awb. Zij pleiten onder meer voor een ruimere mogelijkheid om een beroep te doen op deze bepaling voor partijen die niet verplicht zijn om stukken in te dienen en voor meer aandacht voor het verdedigingsrecht van burgers (Schuurmans e.a., 'Het recht op informatie in bestuursrechtelijke procedures', *NTB* 2025/86). Verder signaleren wij het verslag dat Cramwinckel en Sanders opstelden van de VAR-studiemiddag op 3 april 2025 over de toepassing van artikel 8:29 Awb in de praktijk (R. Sanders & T.A. Cramwinckel, 'De toepassing van artikel 8:29 in de praktijk', *WFR* 2025/148). Zie tot slot N. Dempster & N. Zondag, 'Processuele informatieplichten en vertrouwelijkheid bij overheidsinformatie' over de procedurele openbaarheid van civiele procedures bij (vertrouwelijke) overheidsinformatie (*TCR* 2025, nr. 2).

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. In een brief van 20 juni 2025 heeft het kabinet op verzoek van het lid Van Waveren de Tweede Kamer geïnformeerd over de geldende kaders voor de behandeling van informatieverzoeken van Kamerleden (*Kamerstukken II* 2024/25, 28362, nr. 82). Inhoudelijke wijzigingen zijn met de brief niet beoogd. De brief bevat zodoende een samenvatting van tal van aspecten die bij de toepassing van artikel 68 Grondwet relevant zijn. In dezelfde brief wordt ingegaan op de wijze waarop de Tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing van de Tweede Kamer voornemens is adviserend op te treden in het geval door het kabinet bij de toepassing van artikel 68 Grondwet een beroep wordt gedaan op het belang van de Staat. De advisering zal zich richten op de deugdelijkheid van de motivering die de regering daarvoor geeft en niet op de vraag of de inlichtingen terecht vertrouwelijk zijn aangeboden of geweigerd. Tot slot wordt in de brief het uitgangspunt bevestigd om bij verstrekking van informatie aan de Kamer in beginsel geen herleidbare informatie over ambtenaren op te nemen, zeker niet over ambtenaren die niet vanuit hun functie in de openbaarheid treden.

Op 6 juni 2023 heeft de werkgroep Informatieafspraken van de Tweede Kamer in het rapport *Grip op informatie* 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, nrs. 67 en 69). Het kabinet heeft bij brief van 10 januari 2025 hierop gereageerd (*Kamerstukken II* 2024/25, 28362, nr. 72; zie hierover onze vorige kroniek, *NTB* 2025/88). Op 19 februari 2025 volgde nog een nadere schriftelijke reactie (*Kamerstukken II* 2024/2025, 28362, nr. 74). Daarin wordt met name ingegaan op de mogelijkheden voor Kamerleden om de deskundigheid en ervaring van ambtenaren te benutten. Er worden formele mogelijkheden genoemd, te weten technische briefings in de Tweede Kamer en ambtelijke bijstand bij amendementen en initiatiefvoorstellen, maar ook meer informele mogelijkheden, zoals een parlementair contactpersoon per departement en kennismakingsbijeenkomsten voor Kamerleden met de ambtelijke top. Bij brief van 3 december 2025 heeft de Minister van BZK de Tweede Kamer het onderzoek 'Van overvloed naar inzicht? Perspectieven van Tweede Kamerleden op informatiegebruik en informatiebehoefte' aangeboden (*Kamerstukken II* 2025/26, nr. 85). Het onderzoek is uitgevoerd door het Instituut Politieke Wetenschappen van de Universiteit Leiden. De voor het onderzoek onderzochte Kamerleden dragen meerdere suggesties aan om de informatiepositie van de Tweede Kamer structureel te versterken. Aangezien opvolging van de aanbevelingen uit

het onderzoek aan de Tweede Kamer zelf is, is er geen appreciatie van het onderzoek bij de brief gevoegd.

Op grond van de Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's 2022 (bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 28362, nr. 59) wordt sinds 20 september 2022 bij ieder stuk dat het kabinet aan het parlement stuurt de onderliggende beslissingnota(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). De evaluatie is inmiddels uitgevoerd door het onderzoeksbureau Centerdata. Doel van het onderzoek was te achterhalen of het openbaar maken van beslissingnota's leidt tot een verbetering van de informatievoorziening aan het parlement. Het door Centerdata opgestelde rapport, *Hoe wordt het openbaar maken van beslissingnota's ervaren?*, is bij brief van 10 september 2025 aan de Tweede Kamer toegezonden (*Kamerstukken II 2024/25*, 28362, nr. 84). Uit het onderzoek blijkt dat ruim driekwart van de Rijksambtenaren en (ondersteuners van) parlementsleden beslissingnota's bruikbaar vindt en dat bijna driekwart van de (ondersteuners van) parlementsleden vindt dat openbaarmaking van beslissingnota's de informatievoorziening heeft verbeterd. Hoewel actieve openbaarmaking van beslissingnota's bijdraagt aan transparantie en vertrouwen, signaleren parlementaire medewerkers en ambtenaren verschillende neveneffecten. Een van de belangrijkste onbedoelde effecten van de actieve openbaarmaking van beslissingnota's is juist weer de vraag of alle relevante informatie daar dan wel in wordt opgenomen. (Ondersteuners van) parlementsleden hebben het idee dat er bij gevoelige thema's sneller informatie weggelaten wordt uit de beslissingnota's en buiten de nota's om gedeeld wordt, waardoor niet alle afwegingen inzichtelijk zijn in de beslissingnota's zelf. Er bestaat zorg dat hierdoor de nota's minder compleet zijn en de ambtelijke advisering onder druk komt te staan. Ook formuleert driekwart van de Rijksambtenaren adviezen voorzichtiger vanwege de openbaarmaking. Ze letten zorgvuldiger op hun taalgebruik en vermijden formuleringen die, bijvoorbeeld door de media, uit hun context gehaald kunnen worden.

Gemeentewet en Provinciewet

Anders dan de Grondwet bevatten de Gemeentewet en de Provinciewet een regeling om geheimhouding op te leggen, bijvoorbeeld in het geval informatie aan de raad of Provinciale Staten wordt verstrekt. In het geval de geheimhouding vervolgens wordt geschonden, is sprake van schending van het ambtsgeheim als bedoeld in artikel 272 Wetboek van Strafrecht. De vraag is of van schending van het ambtsgeheim ook sprake kan zijn indien er weliswaar geen geheimhouding is opgelegd, maar het wel gaat om informatie "die is bestemd niet bekend te worden". In HR 13 januari 2026, ECLI:NL:HR:2026:32 beantwoordde de Hoge Raad de vraag – in lijn met eerdere rechtspraak – bevestigend. De veroordeling door het hof Den Haag van een oud-wethouder van Den Haag voor schending van zijn ambtsgeheim bleef daarmee in stand.

8. Nationale ombudsman

Op 19 juni 2025 is het jaarverslag verschenen van de Nationale ombudsman, de Kinderombudsman en de Veteranenombudsman over 2024 met de titel *Zet de burger centraal* (*Kamerstukken II 2024/25*, 36747, nr. 2). In het voorwoord benadrukken de ombudsmannen het belang van een overheid die haalbare en uitvoerbare plannen maakt. Het helpen van mensen moet daarbij vooropstaan en er moeten geen onrealistische beloftes worden gedaan die het vertrouwen in de overheid ondermijnen. Ook benadrukken de ombudsmannen het belang van goed luisteren naar (adviezen en waarschuwingen van) uitvoeringsorganisaties, vanuit instanties die de waarborgen van onze rechtsstaat moeten beschermen en vanuit de samenleving. Genoemd wordt verder dat de overheid nooit foutloos zal zijn, maar daar waar het misgaat wel voor erkenning en herstel moet zorgen. Als goed voorbeeld wordt de hersteloperatie van de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO) genoemd naar aanleiding van gebruik van een indirect discriminerend algoritme. Naast excuses en financiële compensatie ging DUO in gesprek met de getroffen studenten. De ombudsmannen concluderen dat de burger centraal moet staan in alle plannen en bij alle dienstverlening van de overheid. Daarbij moet niet alleen worden uitgegaan van de zelfredzame burger, maar juist ook van mensen in een kwetsbaardere positie.

Het centraal stellen van de burger komt ook terug in brieven van de Nationale ombudsman. In een brief van 9 juli 2025 beschrijft hij samen met de Kinderombudsman op verzoek van de Minister van BZK twaalf hardheden in wetten en beleid die voor burgers en kinderen tot schrijnende situaties leiden, en die kunnen worden voorkomen door de burger centraal te stellen bij (de uitvoering van) wet- en regelgeving (No. 9 juli 2025, 2025/071). Ook in een notitie van de Nationale ombudsman, oud-regeringscommissaris Michiel Scheltema en coördinerend voorzitter van de Toeslagen Bezwaarschriftenadviescommissie Erik Visser aan de Staatssecretaris van Financiën - Herstel Toeslagen pleiten de opstellers voor een aanpak bij de Hersteloperatie Toeslagen die beter aansluit bij de betrokken ouders. Zij wijzen onder meer op het belang van beter luisteren, betere communicatie, tijdige beschikbaarheid van documenten en een duidelijker schadevergoedingstraject (No. 21 februari 2025, 2025/033).

In de vorige kroniek (*NTB 2025/88*) wezen wij op de kabinetsreactie op het rapport van de Nationale ombudsman, *Herstel bieden: een vak apart* (No. 24 oktober 2023, 2023/157). Daarin zei de Minister van BZK toe verantwoording af te leggen over het geleerde. In een Kamerbrief van 16 juli 2025 informeerde de minister de Kamer vervolgens over de start van het overheidsbrede programma Erkenning en Herstel en over de activiteiten die in dat kader worden ondernomen (*Kamerstukken II 2024/25*, 33047, nr. 42).

De Behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman is vernieuwd (www.nationaleombudsman.nl/professionals/)

behoorlijkheidswijzer). Deze bevat de zogenoemde behoorlijkheidsvereisten of behoorlijkheidsnormen waar dienstverlening van de overheid aan moet voldoen. Bij de behandeling van klachten wordt aan de vereisten van de Behoorlijkheidswijzer getoetst.

De in onze vorige kroniek genoemde motie om een ombudsman voor toekomstige generaties in te stellen, is verworpen (*Kamerstukken II 2024/25, 36740 VII, nr. 34*).