

Handreiking

Van Wob naar Woo

Een juridische handreiking voor gemeenten over de Wet open overheid



Colofon

Auteurs

Mevr. mr. Elisabeth Pietermaat, advocaat en partner bij Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, Den Haag

Mevr. mr. Nina Bontje, advocaat bij Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, Den Haag

Dhr. mr. Arno Geleijnse, advocaat bij Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, Den Haag

Mevr. mr. Dana van Weerden, advocaat bij Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, Den Haag

De publicatie is tot stand gekomen in samenwerking met:

Dhr. mr. Edwin Rooke, juridisch adviseur bij gemeente Utrecht

Dhr. mr. Jelle Bakker, (voormalig) juridisch adviseur bij gemeente Enschede

Mevr. mr. Marieke van der Burg, bestuursjurist bij gemeente Rotterdam

Dhr. mr. Cosmin Stan, juridisch adviseur bij gemeente Rotterdam

Mevr. mr. Majlinda Uka, bestuursjurist bij gemeente Rotterdam

Mevr. mr. Nanda Laagland, functionaris gegevensbescherming bij gemeente Oss

Dhr. mr. Hugo van Nijnanten, juridisch adviseur bij gemeente Veenendaal

Dhr. mr. Marte van der Loop, coördinerend wetgevingsjurist bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Mevr. mr. dr. Juliette van der Jagt-Jobsen, senior juridisch adviseur bij VNG

Dhr. mr. Christiaan de Vlieger, teamleider recht bij VNG

Omslag

foto iStock

Vormgeving

Chris Koning, VNG

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Inleiding	6
1 Rechten	8
1.1 Inleiding	8
1.2 Bijzondere regelingen	8
2 Algemene bepalingen	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Begripsbepalingen (artikel 2.1 Woo)	10
2.3 Reikwijdte (artikel 2.2 Woo)	11
2.4 Zorgplicht en openbaarmaking (artikel 2.4 Woo)	12
2.5 Belang van openbaarheid (artikel 2.5 Woo)	15
3 Actieve openbaarmaking	16
3.1 Inleiding	16
3.2 Inspanningsverplichting (artikel 3.1 Woo)	16
3.3 Verplicht openbare informatie (artikel 3.3, eerste lid, Woo)	17
3.4 Verplicht openbare informatie, tenzij ... (artikel 3.3, tweede lid, Woo)	18
3.5 Actieve openbaarmaking in de vorm van overzichten (artikel 3.3a Woo)	26
3.6 Wijze van openbaarmaking (artikel 3.3, negende lid, 3.3a, zesde lid en artikel 3.3b Woo)	27
3.7 Moment van openbaarmaking (artikel 3.3, vierde en vijfde lid, Woo)	28
3.8 Mededeling niet-openbaarmaking (artikel 3.3, achtste lid, Woo)	30
3.9 Mededeling niet-openbaarmaking is niet appellabel	30
3.10 Mededeling openbaarmaking is voor belanghebbenden appellabel (artikel 3.3, zevende lid jo. vijfde lid, aanhef en onder i, Woo)	30
3.11 Openbaarmaking van adviezen (artikel 3.3, zesde lid, Woo)	31
3.12 Overgangsrecht voor de actieve openbaarmakingsplicht (artikel 10.2 en 10.2a Woo)	31
3.13 Actieve openbaarmaking bij een zwaarwegend algemeen belang (artikel 3.4 Woo)	32
3.14 Aandacht voor de uitvoering van de Woo in begroting en jaarverslag (artikel 3.5 Woo)	32
3.15 Concluderend stappenplan	33
4 Passieve openbaarmaking	34
4.1 Inleiding	34
4.2 Indienen van een verzoek (artikel 4.1, tweede lid, Woo)	34
4.3 Borgen behoud documenten (artikel 4.1a Woo)	35
4.4 Preciseren van een verzoek (artikel 4.1, vijfde en zesde lid, Woo)	36
4.5 Doorverwijzen en informatie vorderen (artikel 4.2 Woo)	36
4.6 Omvangrijk verzoek: overleg met verzoeker (artikel 4.2a Woo)	37
4.7 Beslistermijn (artikel 4.4, eerste en tweede lid, Woo)	37
4.8 Antimisbruikbepaling (artikel 4.6 Woo)	38
4.9 Contactpersonen (artikel 4.7 Woo)	39
5 Uitzonderingen	40
5.1 Inleiding	40
5.2 De bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c, genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, Woo)	40
5.3 De bescherming van het milieu waarop informatie betrekking heeft (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder g, Woo)	41

5.4	De beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder h, Woo)	41
5.5	Het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, Woo)	42
5.6	Onevenredige benadeling (artikel 5.1, vijfde lid, Woo)	43
5.7	Uitzonderingen van artikel 5.1 Woo niet van toepassing op emissiegegevens (artikel 5.1, zesde lid, Woo)	43
5.8	Motiveringsplicht (artikel 5.1, derde lid, Woo en artikel 5.3 Woo)	44
5.9	Persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad (artikel 5.2 Woo)	45
5.10	Formatie (artikel 5.4 Woo)	47
5.11	Ondersteuning gemeenteraadsleden door de griffie (artikel 5.4a, eerste lid, Woo)	48
5.12	Informatie die de verzoeker betreft (artikel 5.5 Woo)	48
5.13	Verstrekking van niet-openbare informatie wegens klemmende redenen (artikel 5.6 Woo)	50
5.14	Toegang tot niet-openbare informatie ten behoeve van onderzoek (artikel 5.7 Woo)	51
5.15	Overtreding van de voorwaarden (artikel 8.1, eerste lid, Woo)	52
6	Digitale informatiehuishouding	53
6.1	Inleiding	53
6.2	Duurzame toegankelijkheid van digitale documenten (artikel 6.1 Woo)	53
6.3	Meerjarenplan (artikel 6.2 Woo)	53
7	Het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding	55
7.1	Inleiding	55
7.2	De taken van het Adviescollege (artikel 7.2 Woo)	55
7.3	Klachtprocedure bij het Adviescollege (artikel 7.3 Woo)	56
7.4	Informatieplicht (artikel 7.4 Woo)	57
7.5	Geheimhouding (artikel 7.5 Woo)	57
	Bijlagen stroomschema's	58
	Stroomschema 1 – Ontvangst en behandeling van een Woo-verzoek	59
	Stroomschema 2a – Inhoudelijke beoordeling Woo-verzoek	60
	Stroomschema 2b – Inhoudelijke beoordeling Woo-verzoek	61
	Stroomschema 3 – Afronding besluitvorming op Woo-verzoek en informatieverstrekking	62
	Stroomschema 4 – Verplichte actieve openbaarmaking (hoofdstuk 3 Handreiking)	63

Voorwoord

In 2016 bracht de VNG de publicatie *Transparant Bestuur* uit voor gemeenten over de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Ook in 2016 werd het initiatiefwetsvoorstel Wet open overheid (Woo) door de Tweede Kamer aangenomen. Daarna zijn er belangrijke stappen gezet om de het wetsvoorstel beter uitvoerbaar en betaalbaar te maken en om verduidelijkingen aan te brengen. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de Wijzigingswet Woo die op 26 januari 2021 door de Tweede Kamer is aangenomen. Indien de Eerste Kamer het wetsvoorstel ook aanneemt en de wet vervolgens inwerking treedt, zal de Woo de Wob vervangen.

De Woo beoogt een transparante en actief openbaar makende overheid. Met dit doel kan het belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische rechtsstaat, de burger, het bestuur en economische ontwikkeling beter worden gediend. De Woo kent daarom de verplichting voor overheden om bepaalde categorieën informatie uit eigen beweging openbaar te maken. Om actieve openbaarmaking structureel en duurzaam te kunnen organiseren is het tevens van belang dat de informatiehuishouding van overheden op orde is. De Woo bevat een algemene zorgplicht om documenten in goede, geordende en toegankelijke staat te houden en schrijft maatregelen voor om digitale documenten duurzaam toegankelijk te maken.

Het grote belang van een adequate informatievoorziening door en een goede informatiehuishouding bij de overheid, is recentelijk nog eens tot uitdrukking gekomen in het rapport *Ongekend Onrecht* van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. Dit rapport leidde ertoe dat de Woo in de laatste fase van de behandeling in de Tweede Kamer op belangrijke onderdelen werd gewijzigd. Deze aanpassingen hebben ook betekenis voor gemeenten. De VNG onderschrijft het belang van de Woo met het oog op een groter vertrouwen van inwoners in de overheid. Het creëren van meer transparantie zal daartoe een bijdrage leveren.

Na het inwerkingtreden van de Woo krijgen gemeenten met belangrijke, nieuwe verplichtingen te maken. Om gemeenten te ondersteunen bij de implementatie en uitvoering van de nieuwe regels brengt de VNG, in samenwerking met Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, deze *Handreiking Van Wob naar Woo* uit. Deze juridische handreiking beschrijft waartoe de Woo verplicht en wat er wijzigt ten opzichte van de Wob. Ook worden er aanbevelingen gedaan om de Woo uit te voeren en zijn er stroomschema's opgenomen.

De VNG brengt deze handreiking uit nog voordat het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is aangenomen, zodat gemeenten deze vroegtijdig kunnen gebruiken om zich voor te bereiden op de komst van de Woo. Vanzelfsprekend zal de handreiking aan de hand van deze Kamerbehandeling worden geactualiseerd.

De publicatie is tot stand gekomen in een samenwerking tussen de advocaten van Pels Rijcken, een klankbordgroep van gemeentejuristen en juristen van de VNG. Graag wil ik alle betrokkenen bedanken voor hun actieve bijdrage aan het tot stand komen van deze handreiking.

Ik ga ervan uit dat deze publicatie bijdraagt aan het verhogen van de juridische kwaliteit van gemeentelijke besluitvorming rondom openbaarheid van informatie.

Pieter Jeroense
Plaatsvervangend algemeen directeur

Inleiding

Wetsvoorstel

Op 19 april 2016 stemde de Tweede Kamer in met het 'Voorstel van wet van de leden Snels en Van Weyenberg houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang', kortweg: de Wet open overheid (hierna: de Woo). Nog voordat de Eerste Kamer aan een inhoudelijke behandeling toekwam, dienden de indieners op 2 januari 2019 een novelle bij de Tweede Kamer in: het wetsvoorstel tot wijziging van de Woo. Dit wetsvoorstel is op 26 januari 2021 door de Tweede Kamer aanvaard. Het oorspronkelijke wetsvoorstel is fors gewijzigd. Voor de doorlopende tekst van het huidige wetsvoorstel wordt verwezen naar [Kamerstukken I 2020/21, 33 328, nr. N](#).¹ Naar verwachting zal de Eerste Kamer op 6 april 2021 een aanvang maken met de behandeling van de Woo.

De Woo zal, als het wetsvoorstel ook door de Eerste Kamer wordt aanvaard, de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) vervangen. Het doel van de Woo is een meer transparante en actief openbaar makende overheid. Veel meer dan de Wob verplicht de Woo tot het actief, uit eigen beweging, openbaar maken van documenten. Openbaarmaking moet plaatsvinden via PLOOI, een door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ontwikkeld platform voor actieve openbaarmaking van overheidsinformatie. Gemeenten zullen hun werkprocessen hierop moeten aanpassen.

De Woo erkent dat een goede informatiehuishouding van belang is om de doelen van de wet te bereiken. De Woo bevat daarom een algemene zorgplicht om documenten in goede, geordende en toegankelijke staat te houden, bepaalt dat er in de begroting en in de jaarlijkse verantwoording van elke gemeente een openbaarsparagraaf moet worden opgenomen en schrijft voor dat er maatregelen worden getroffen ten behoeve van het duurzaam toegankelijk maken van digitale documenten. Er komt een 'Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding'. Journalisten, wetenschappers of andere groepen 'met een beroepsmatig belang bij het gebruik van publieke informatie' kunnen bij het Adviescollege klagen over de wijze waarop bestuursorganen informatie openbaar maken.

Ook onder de Woo kan eenieder een verzoek doen om openbaarmaking van informatie. Geen Wob-verzoek, maar een Woo-verzoek. De systematiek van absolute en relatieve uitzonderingsgronden op basis waarvan de openbaarmaking van informatie kan worden geweigerd, blijft gehandhaafd. De Woo voegt wel een aantal nieuwe uitzonderingsgronden toe. De specifiek voor milieu-informatie geldende uitzonderingsgronden worden veralgemeniseerd. Persoonlijke beleidsopvattingen in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad hoeven in beginsel niet openbaar te worden gemaakt, tenzij het gaat om documenten ten behoeve van de formele bestuurlijke besluitvorming door het college van burgemeester en wethouders, een burgemeester en een wethouder. Persoonlijke beleidsopvattingen in die documenten moeten straks in beginsel wél in niet tot personen herleidbare vorm openbaar worden gemaakt. Het betreft een ingrijpende wijziging waarvan de reikwijdte niet meteen duidelijk is. Wat precies moet worden verstaan onder documenten ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming wordt mogelijk gedurende de behandeling van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer verduidelijkt.

Handreiking

Deze handreiking is geschreven voor juristen en anderen die in de praktijk met de Woo aan de slag zullen gaan. De handreiking beschrijft waartoe de Woo verplicht en wat er verandert ten opzichte van de Wob: 'Wat moet er nu gebeuren om straks de Woo goed te kunnen uitvoeren?'. Waar mogelijk worden concrete aanbevelingen

¹ In deze handreiking wordt – op een enkele uitzondering na – niet verwezen naar de geconsolideerde artikelsgewijze toelichting zoals die in *Kamerstukken I 2020/21, 33 328, nr. N* en in de bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9* is opgenomen. De originele toelichting in de kamerstukken is steeds als uitgangspunt genomen.

gedaan en wordt een stappenplan geschetst. De handreiking heeft daarmee een wat ander karakter dan de handreiking 'Transparant Bestuur 2016' van de VNG, waarin de nadruk ligt op de behandeling van Wob-verzoeken en waarin de relevante rechtspraak is verwerkt. Uiteraard wordt ook in deze handreiking ingegaan op de behandeling van Woo-verzoeken, maar rechtspraak is achterwege gelaten.

Opzet handreiking

In de handreiking is aangesloten bij de volgorde waarin het wetsvoorstel is opgesteld. De hoofdstukken corresponderen met de hoofdstukken van de Woo. De bepalingen in de hoofdstukken 8 en verder van de Woo komen waar nodig aan bod in een van de andere hoofdstukken van de handreiking.²

- Hoofdstuk 1: Rechten
- Hoofdstuk 2: Algemene bepalingen
- Hoofdstuk 3: Openbaarmaking uit eigen beweging
- Hoofdstuk 4: Openbaarmaking op verzoek
- Hoofdstuk 5: Uitzonderingen
- Hoofdstuk 6: Digitale informatiehuishouding
- Hoofdstuk 7: Het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding

Eerste 'druk'

De tekst van de handreiking is afgerond in maart 2021. Vervolgens is de handreiking gereed gemaakt voor digitale publicatie. De handreiking zal worden geactualiseerd zodra de behandeling in de Eerste Kamer daartoe aanleiding geeft.

² Artikel 8.8 (verhouding met andere wetten) komt aan bod in paragraaf 1.2 en 3.4; artikel 8.5 (last onder dwangsom) wordt genoemd in paragraaf 2.2.2; artikel 8.1 (strafbepaling) komt aan bod in paragraaf 5.15.

1 Rechten

1.1 Inleiding

Het eerste hoofdstuk van de Woo bevat één bepaling.

Artikel 1.1 Recht op toegang

Eenieder heeft recht op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens bij deze wet gestelde beperkingen.

Met deze bepaling wordt voor het eerst het recht op toegang tot publieke informatie in de Nederlandse wetgeving verankerd. Daarmee volgt de Woo het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waar in artikel 42 ook het recht op toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Europese Unie is opgenomen.

Het recht op toegang tot publieke informatie kan, na besluitvorming op een verzoek om informatie, bij de rechter worden afgedwongen. In procedureel opzicht wordt daarbij nauwelijks afgeweken van de huidige Wob.³

1.2 Bijzondere regelingen

Uit artikel 1.1 Woo volgt verder dat het recht op toegang tot publieke informatie alleen door de Woo zelf kan worden beperkt.⁴

Van de huidige Wob mag worden afgeweken bij wet, waarbij de rechter toetst of de wettelijke regeling een uitputtend karakter heeft en als bijzondere regeling kan worden aangemerkt. Daardoor is niet in alle gevallen op voorhand duidelijk of wel of niet sprake is van een bijzondere openbaarmakingsregeling. Met de Woo wordt beoogd dergelijke onduidelijkheden te voorkomen door in artikel 1.1 op te nemen dat het recht op toegang tot publieke informatie alleen door de Woo beperkt kan worden. Dan komt ook direct artikel 8.8 Woo in beeld, waarin het volgende is bepaald:

Artikel 8.8 Verhouding met andere wetten

De artikelen 3.1, 3.3, 4.1, 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 zijn niet van toepassing op informatie waarvoor een bepaling geldt die is opgenomen in de bijlage bij deze wet.

De in artikel 8.8 Woo bedoelde bijlage bevat, zo is de bedoeling, een volledige lijst van de wetten waarin een van de huidige Wob, straks Woo, afwijkend openbaarheidsregime is opgenomen. Om erachter te komen of sprake is van een bijzondere wettelijke regeling met een uitputtend karakter waardoor de Woo niet van toepassing is, hoeft straks in beginsel alleen nog de in artikel 8.8 Woo genoemde bijlage te worden geraadpleegd.⁵ Bij nieuwe in wetten vast te leggen uitzonderingen is het de bedoeling dat de bijlage bij de Woo wordt geactualiseerd. Het kan voorkomen dat een rechter na inwerkingtreding van de Woo tot de conclusie komt dat een niet in de bijlage opgenomen regeling die eerder dan de Woo inwerking is getreden uitputtend is bedoeld. In dat geval moet worden getoetst of de wetgever een regeling met een uitputtend karakter heeft bedoeld, zoals dat ook bij de Wob het geval is.⁶

Verder heeft de wetgever voor ogen dat de vaste rechtspraak ten aanzien van internationale voorschriften van toepassing blijft, zodat ook de Woo als algemene regeling kijkt voor internationale voorschriften gesteld bij of

³ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 20-21.

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 60.

⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 90-92 en Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 10.

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 10.

krachtens verdragen die voor Nederland van kracht zijn, indien deze een uitputtend karakter hebben.⁷ Is dat het geval, dan is een beoordeling van een verzoek op grond van de Woo daar niet mee verenigbaar. De Woo vindt in een dergelijk geval geen toepassing.⁸ Deze rechtspraak blijft dus van toepassing, ook al zijn de betreffende (voorschriften uit) internationale verdragen niet in de bijlage bij artikel 8.8 Woo opgenomen.

Aanbevelingen

- *Het verdient aanbeveling in voorkomend geval nauwkeurig de bijlage bij artikel 8.8 Woo te raadplegen. De bijlage bevat namelijk niet alleen een codificatie van bestaande rechtspraak, maar voegt tevens nieuwe regelingen toe. Niet alles blijft dus bij hetzelfde.*
- *Ook met de bijlage bij de Woo is het van belang alert te blijven op eventuele bijzondere openbaarsheidsregelingen neergelegd in internationale voorschriften of verdragen die voor Nederland van kracht zijn en voorgaan op de Woo.*

7 Zoals bijvoorbeeld artikel 7 van het Verdrag nopens de rechtspositie van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie dat bepaalt dat het archief van de NAVO en alle documenten die haar toebehoren onschendbaar zijn, zodat alleen de NAVO kan bepalen of en in hoeverre haar documenten openbaar zijn (zie ABRvS 25 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1209). Zie verder ook ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:399 (VN-Immunitetenverdrag), ABRvS 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2979 (NAVO-overeenkomst) en Rb. Amsterdam 30 april 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:3051 (Verdrag van Almelo).

8 Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 9.

2 Algemene bepalingen

2.1 Inleiding

Het tweede hoofdstuk van de Woo ("Algemene bepalingen") bevat een aantal begripsbepalingen (artikel 2.1 Woo) en regelt de reikwijdte van de Woo (artikel 2.2 Woo). Verder kent dit hoofdstuk tot bestuursorganen gerichte zorgplichten voor het bewaren en verstrekken van documenten, en is een verplichting voor de manier waarop openbaarmaking dient plaats te vinden opgenomen (artikel 2.4 Woo). Tot slot wordt het uitgangspunt verankerd dat bij de toepassing van de Woo moeten worden uitgegaan van het algemeen belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische samenleving (artikel 2.5 Woo).

2.2 Begripsbepalingen (artikel 2.1 Woo)

In artikel 2.1 Woo worden vier begrippen gedefinieerd: *document*, *milieu-informatie*, *Onze Minister* en *publieke informatie*. De definitie van milieu-informatie is eenvoudig: milieu-informatie is hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer. Dat verandert dus niet ten opzichte van de Wob. *Onze Minister* spreekt voor zich. Deze twee definities kunnen hier dan ook verder buiten beschouwing blijven. De definitie van *document* is wel aangepast ten opzichte van de Wob en de definitie *publieke informatie* is nieuw.

2.2.1 Documentbegrip

In de Woo wordt onder 'document' verstaan:

Artikel 2.1 Begripsbepaling

(...)

document: een door een orgaan, persoon of college als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, opgemaakt of ontvangen schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak van dat orgaan, die persoon of dat college;

(...)

Een wijziging is dat in de definitie "ander materiaal dat gegevens bevat" uit de Wob wordt vervangen door een "ander geheel van vastgelegde gegevens". De reden daarvoor is dat een elektronisch bestand niet uit materiaal bestaat. Onder "ander geheel van vastgelegde gegevens" valt verder niet alleen een elektronisch bestand, maar ook bijvoorbeeld een analoge foto of film of een andere niet-digitale verzameling van gegevens die niet als schriftelijk kan worden aangemerkt.⁹ Met deze aanpassing is materieel geen wijziging beoogd ten opzichte van de Wob. Ook sms- en Whatsapp-berichten en andere berichten op sociale media kunnen net als onder de Wob documenten zijn in de zin van Woo.¹⁰ De wetgever licht toe dat dit niet betekent dat alle sms- en Whatsapp-berichten bewaard moeten worden en openbaar moeten worden gemaakt en stuurt aan op het opstellen van interne (gedrags)richtlijnen voor verantwoord gebruik van dergelijke communicatiemiddelen, waarin ook wordt bepaald in welke gevallen sms- en WhatsApp-berichten in informatiesystemen worden geplaatst en in welke gevallen berichten niet hoeven te worden bewaard.¹¹

De toevoeging "naar zijn aard verband houdt met de publieke taak" brengt ten opzichte van de aanvankelijke wetsvoorstellen van de Woo enige beperking aan die is gerelateerd aan de inhoud van documenten.¹² Daarmee is tegemoet gekomen aan de vrees dat, nu het begrip "bestuurlijke aangelegenheid" uit de Wob is losgelaten,

⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 66.

¹⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 16-17 waar wordt verwezen naar ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:899.

¹¹ Zie in dit verband ook VNG realisatie Handreiking Archivering tekstberichten, zoals sms- en WhatsApp-berichten, september 2020, <https://vng.nl/brieven/archivering-tekstberichten>.

¹² Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 16. Het begrip sluit aan bij artikel 1, onderdeel c, onder 1°, van de Archiefwet 1995 waarvan een wijziging in voorbereiding is. Het voornemen is het in deze bepaling opgenomen element "naar hun aard bestemd daaronder te berusten" te vervangen door de omschrijving, dat de bescheiden "naar hun aard verband houden met de publieke taak van het overheidsorgaan". Deze omschrijving is concreter.

de mogelijkheid tot het doen van verzoeken om informatie te veel wordt uitgebreid. Het begrip “bestuurlijke aangelegenheid” heeft als gevolg van de zeer ruime uitleg daarvan door de rechter zijn betekenis verloren. Met de toevoeging “naar zijn aard verband houdt met de publieke taak” is overigens ook een brede uitleg beoogd. Alle documenten die betrekking hebben op overheidshandelen dienen in beginsel openbaar te zijn, niet alleen documenten betreffende beleid maar ook documenten betreffende bijvoorbeeld de bedrijfsvoering. Het gaat dus zowel om documenten die direct gerelateerd zijn aan het uitoefenen van publiek gezag of andere bestuursstaken, als om documenten die zijn gerelateerd aan aangelegenheden die voor de uitoefening van die publieke taak randvoorwaardelijk zijn (bijvoorbeeld documenten over inkoop of personeelsbeleid en andere aspecten van bedrijfsvoering).¹³

Verdieping

Een andere toevoeging aan het documentbegrip van de Woo is dat het moet gaan om een document dat door het bestuursorgaan is “opgemaakt of ontvangen”. Ook hiermee is geen wijziging ten opzichte van het documentbegrip van de Wob beoogd.¹⁴ Wel wordt met deze toevoeging verduidelijkt dat niet alle informatie die een bestuursorgaan kan raadplegen, zoals alle informatie op internet, onder het bereik van de Woo valt. Het moet immers gaan om documenten die door het bestuursorgaan zijn opge- maakt of ontvangen.¹⁵ De definitie is afgestemd op de conceptdefinitie zoals die voor de Archiefwet zal gelden.

2.2.2 Publieke informatie

Nieuw in de Woo is de definitie van “publieke informatie”. Daaronder wordt verstaan:

Artikel 2.1 Begripsbepaling

(...)

publieke informatie: informatie neergelegd in documenten die berusten bij een orgaan of college als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, of informatie die krachtens artikel 2.3 door een bestuursorgaan kan worden gevorderd;

(...)¹⁶

De definitie is relevant, omdat artikel 4.1 Woo (de vervanger van het huidige artikel 3, eerste lid, Wob) bepaalt dat eenieder een verzoek om publieke informatie kan richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf (zie hoofdstuk 4: Passieve openbaarmaking).

Het belangrijkste element van deze definitie is “berusten bij”, zoals dat in de Wob was opgenomen in het documentbegrip (“bij een bestuursorgaan berustend”). Een vereiste voor het indienen van een Woo-verzoek blijft dus of een document bij het bestuursorgaan berust of, als dat niet (meer) het geval is, behoort te berusten. Er is met deze definitie geen wijziging ten opzichte van de Wob beoogd. De rechtspraak over “berusten bij” of “behoren te berusten” blijft relevant. Zie paragraaf 4.5 voor het geval de informatie niet meer onder het bestuursorgaan berust, maar daar nog wel behoort te berusten.

2.3 Reikwijdte (artikel 2.2 Woo)

Artikel 2.2 Woo bepaalt op welke organen en colleges de Woo van toepassing is. Voor de gemeentelijke praktijk levert dit geen wijzigingen op. Zo is de Woo, evenals de Wob, niet op onder andere de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) van toepassing.¹⁷

¹³ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 17-18.

¹⁴ Ook met dit deel van de definitie is aangesloten bij het begrip “archiefbescheiden” in de Archiefwet 1995. Zie Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 16.

¹⁵ Vgl. ABRVS 16 augustus 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY6317 waaruit volgt dat door een bestuursorgaan geraadpleegde websites niet zijn aan te merken als documenten die onder het bestuursorgaan berusten.

¹⁶ Artikel 2.3 Woo is geschrapt. Zie daarvoor Kamerstukken II 2020/21, 35 112, nr. 23. Artikel 2.1 Woo is daar (nog) niet op aangepast.

¹⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 19.

Verdieping

Omdat de Woo, anders dan de Wob, wel van toepassing is op de Tweede en Eerste Kamer en de verenigde vergadering van de Staten-Generaal, is in de wetsgeschiedenis ingegaan op de positie van leden van vertegenwoordigende lichamen en hun fracties. Er is verduidelijkt dat leden van een gemeenteraad en hun fracties niet onder de Woo vallen, terwijl dat voor de gemeenteraad (als bestuursorgaan) wel geldt. Zo vallen alle interne fractiestukken van welke aard dan ook niet onder het bereik van de Woo.¹⁸

2.4 Zorgplicht en openbaarmaking (artikel 2.4 Woo)

In artikel 2.4 Woo is een zorgplicht opgenomen voor bestuursorganen met betrekking tot de staat waarin documenten verkeren en over de kwaliteit van de verstrekte informatie. Daarnaast bevat artikel 2.4 Woo een verplichting over de wijze waarop informatie wordt verstrekt.

2.4.1 Zorg voor de staat van de documenten (artikel 2.4, eerste lid, Woo)

Nieuw in de Woo is dat daarin een zorgplicht is opgenomen die inhoudt dat bestuursorganen ervoor zorgen dat documenten zich in goede, geordende en toegankelijke staat bevinden.

Artikel 2.4 Zorgplicht en openbaarmaking

1. *Een bestuursorgaan draagt er zoveel mogelijk zorg voor dat documenten die het ontvangt, vervaardigt of anderszins onder zich heeft, zich in goede, geordende en toegankelijke staat bevinden.*
(...)

Deze bepaling is in de Woo opgenomen omdat het recht op toegang tot publieke informatie illusoir is als documenten in een staat verkeren waardoor ze feitelijk niet raadpleegbaar zijn.¹⁹ Een vrijwel gelijklopende zorgplicht is opgenomen in artikel 3 Archiefwet 1995; naar het zich laat aanzien blijft deze behouden onder de nieuwe Archiefwet. Deze zorgplicht is bij wijze van verwijzing overgenomen in de Woo. Hieruit mag worden afgeleid dat artikel 2.4, eerste lid, Woo geen aanvullende verplichtingen meebrengt ten opzichte van artikel 3 Archiefwet 1995. Wel benadrukt de wetgever dat deze zorgplicht betekent dat bestuursorganen ook verplicht zijn om de nodige maatregelen te nemen.²⁰ In artikel 6.1 Woo is dit geëxpliciteerd voor de duurzame toegankelijkheid van digitale documenten (zie hoofdstuk 6: Digitale informatiehuishouding).

2.4.2 Kwaliteit van de informatie (artikel 2.4, tweede, derde en vijfde lid, Woo)

In artikel 2.4 Woo is ook een zorgplicht opgenomen ten aanzien van de kwaliteit van de verstrekte informatie.

Artikel 2.4 Zorgplicht en openbaarmaking

- (...)
2. *Een bestuursorgaan draagt er zoveel mogelijk zorg voor dat informatie die het overeenkomstig deze wet verstrekt, actueel nauwkeurig en vergelijkbaar is.*
(...)
4. *Een bestuursorgaan is niet verantwoordelijk voor de juistheid of volledigheid van door derden opgestelde informatie.*
5. *Indien het bestuursorgaan kennis draagt van de onjuistheid of onvolledigheid van de verstrekte informatie, doet het hiervan mededeling.*
(...)

Het tweede lid van artikel 2.4 is niet nieuw en komt overeen met artikel 2, tweede lid, Wob. De betrouwbaarheid

¹⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 23 en Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 12, p. 16-17.

¹⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 69.

²⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 3, p. 6.

van de informatie die de overheid verstrekt, raakt aan de betrouwbaarheid van de overheid als zodanig. Deze bepaling legt vast dat er in dit verband een zorgplicht op bestuursorganen rust. Deze bepalingen impliceren geen bewerkingsplicht voor bestuursorganen. Het is niet zo dat het bestuursorgaan moet instaan voor de juistheid en volledigheid van de verstrekte informatie, maar wel dat het naar beste weten handelt.²¹ De terminologie "zoveel mogelijk" is hierbij leidend. Van bestuursorganen kan slechts een invulling van de zorgplicht worden verwacht die redelijkerwijs van hen kan worden gevergd. Ook de volledigheid valt daaronder. Informatie moet zo volledig mogelijk worden aangeleverd. Dat betekent niet dat bestuursorganen naar aanleiding van een verzoek om informatie ontbrekende informatie moeten verzamelen, maar bijvoorbeeld wel dat zij aangeven dat bepaalde informatie niet beschikbaar is, zodat uit de wel beschikbare informatie geen verkeerde conclusies worden getrokken.²² Het vierde lid van artikel 2.4 Woo bepaalt dat het bestuursorgaan niet verantwoordelijk is voor de juistheid van door derden opgestelde informatie. Daaruit volgt dat een onjuistheid in een bij een bestuursorgaan berustend document, geen grond is voor het niet openbaar maken van dat document.²³ Het nieuwe vijfde lid van artikel 2.4 Woo, waarvoor in de Wob geen equivalent bestond, geeft bestuursorganen de opdracht in dat geval mede te delen dat de verstrekte informatie onjuist of onvolledig is, indien zij daar weet van hebben. Aan deze bepaling kan bijvoorbeeld uitvoering worden gegeven door de onvolledigheid of onjuistheid in het besluit op het verzoek of een begeleidend schrijven te vermelden en toe te lichten.

2.4.3 Wijze van verstrekking (artikel 2.4, derde lid, Woo)

In het derde lid van artikel 2.4 Woo is geregeld op welke wijze informatie openbaar wordt gemaakt. Het is van toepassing op alle vormen van informatieverstrekking, of het nu uit eigen beweging is of op verzoek. Informatie die volgens de Woo actief openbaar wordt gemaakt, moet openbaar worden gemaakt op het Platform Open Overheidsinformatie (PLOOI). Zie voor een verdere toelichting hoofdstuk 3: Actieve openbaarmaking.

Artikel 2.4 Zorgplicht en openbaarmaking

(...)

3. *Indien een bestuursorgaan overeenkomstig deze wet informatie openbaar maakt, geschiedt dat op zodanige wijze dat de belanghebbende en belangstellende burger zoveel mogelijk wordt bereikt en op de volgende algemeen toegankelijke wijze:*
 - a. *in elektronische vorm, in een machinaal leesbaar open formaat, samen met de metadata, overeenkomstig artikel 5, eerste lid, van de Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (PbEG 2003 L 345), zoals deze is gewijzigd bij Richtlijn 2013/37/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie (PbEU 2013 L 175);*
 - b. *of, indien verstrekking in een machinaal leesbaar open formaat redelijkerwijs niet gevergd kan worden, in andere elektronisch doorzoekbare vorm;*
 - c. *of, indien elektronische verschaffing redelijkerwijs niet gevergd kan worden, door verstrekking van een kopie van de letterlijke inhoud ervan in andere vorm te verstrekken;*
 - d. *of, indien verstrekking van een kopie of de letterlijke inhoud redelijkerwijs niet gevergd kan worden, door een uittreksel of een samenvatting van de inhoud te geven, inlichtingen daaruit te verschaffen of door terinzagelegging.*

(...)

Verschaffing van informatie in elektronische vorm is het uitgangspunt van de Woo. Dat is anders dan onder het regime van de Wob. Informatie moet in beginsel worden verstrekt in een machinaal leesbaar open formaat, samen met de metadata (overeenkomstig artikel 5, eerste lid, van de Richtlijn inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie²⁴). Informatie moet dus, voor zover dat redelijkerwijs kan worden gevergd,

21 Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 69-70.

22 Kamerstukken II 2015/16, 33 328, nr. 72, item 15, p. 12 (Handelingen II).

23 Kamerstukken II 2020/21, 35 112, nr. 12, p. 12.

24 Richtlijn (EU) 2019/1024 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie (herschikking) (PbEU 2019 L 172/56).

worden verstrekt op zodanige wijze dat de informatie geschikt is voor hergebruik.²⁵ Als een document niet in een machinaal leesbaar open formaat is opgesteld, bestaat op grond van artikel 2.4, derde lid, onder b, Woo de mogelijkheid het document in een andere elektronische (machinaal leesbare) vorm te verstrekken.²⁶ Als elektronische verschaffing redelijkerwijs niet kan worden gevegd dan wordt de informatie verstrekt door middel van een kopie van het document of verstrekking van de letterlijke inhoud daarvan in andere vorm. Als ook dat technisch niet mogelijk is dan resteert (evenals onder de Wob; artikel 7 lid 1 onder c en d) verstrekking door een uittreksel of samenvatting van de inhoud van een document, terinzagelegging daarvan of het verschaffen van inlichtingen daaruit.

Bij passieve openbaarmaking bepaalt artikel 4.5 Woo dat de informatie in de door verzoeker verzochte vorm openbaar wordt gemaakt of, indien dit redelijkerwijs niet gevegd kan worden, met inachtneming van artikel 2.4, derde lid, Woo. Wel moet de verstrekte informatie op grond van artikel 3.3, tweede lid, onderdeel i, Woo actief openbaar gemaakt worden. Dat moet dan elektronisch overeenkomstig artikel 2.4, derde lid, Woo (en eventuele regels op grond van artikel 3.3, negende lid, Woo).

Verdieping inspanningsverplichting: verstrekking in machinaal leesbaar open formaat

Het derde lid schrijft voor dat elektronische verstrekking geschiedt op een algemeen toegankelijke wijze. Dat wil ook zeggen, zo heeft de wetgever toegelicht, dat de informatie geschikt is voor hergebruik.²⁷ Hiervoor kan aansluiting wordt gezocht bij de Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who).

Bij verstrekking van informatie op grond van de Who is het uitgangspunt dat informatie wordt verstrekt in de vorm zoals deze bij de gemeente aanwezig is ('as is' of 'ruwe gegevens'). Er geldt echter ook een inspanningsverplichting. De voor hergebruik beschikbare informatie wordt voor zover mogelijk langs elektronische weg en, indien mogelijk en passend, in een open en machinaal leesbaar (dat wil zeggen in een voor computers leesbaar) formaat verstrekt op grond van artikel 5, eerste lid, Who. Een open formaat garandeert de toegankelijkheid van informatie en is ook van belang voor de digitale duurzaamheid. Daarnaast moet een basislaag aan metadata bij de data worden gevoegd. Daarvoor wordt een apart bestand gemaakt waarin bijvoorbeeld wordt aangegeven wat de betekenis van de data is, met welk doel de data is verzameld of waarin andere uitleg wordt gegeven over de gebruikte data. Het gaat in de praktijk om gestructureerde gegevens die de inhoud van een bepaalde set data beschrijven.²⁸ Door deze metadata kan de verzoeker de context van de data beter begrijpen en eventuele gebreken gemakkelijk constateren en melden (artikel 5, eerste lid, Who). Bij goede metadata is data makkelijker vindbaar en kan deze op een goede manier worden hergebruikt.

Het formaat en de metadata dienen voor zover mogelijk te voldoen aan formele open standaarden (bijvoorbeeld PDF, XML, ECLI en URL). Op de website van het Forum Standaardisatie zijn lijsten te vinden met alle geldende verplichte en aanbevolen open standaarden.²⁹ Voor het afwijken van deze standaarden moet een verklaring worden gegeven. Wanneer dit een onevenredig grote inspanning vereist die verder gaat dan een eenvoudige handeling, geldt de inspanningsverplichting niet. Een verzoek om de te verstrekken informatie te digitaliseren, waar het bijvoorbeeld om grote aantallen pagina's of documenten gaat, hoeft – mits goed onderbouwd - niet te worden ingewilligd. In geval van 'oude' documenten wordt aangeraden deze opnieuw in te scannen, indien het een niet te grote inspanning betreft. Informatie moet immers over een aantal jaren te gebruiken zijn.

2.4.4 Informatie over methoden (artikel 2.4, zesde lid, Woo)

Artikel 2.4, zesde lid, Woo bepaalt dat het bestuursorgaan, zo nodig en voor zover dat kan, tevens informatie verschaft over de methoden die zijn gebruikt bij het samenstellen van de informatie.

25 Kamerstukken II 2011/12, 33 328, nr. 3, p. 65-66.

26 Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 20.

27 Kamerstukken II 2011/12, 33 328, nr. 3, p. 65-66.

28 Kamerstukken II 2014/15, 34 123, nr. 3, p. 16.

29 Zie <https://www.forumstandaardisatie.nl/thema/open-standaarden>.

Artikel 2.4 Zorgplicht en openbaarmaking

(...)

6. *Indien het bestuursorgaan informatie verstrekt, verstrekt het zo nodig en voor zover deze informatie voorhanden is, tevens informatie over de methoden die zijn gebruikt bij het samenstellen van de informatie.*

De bepaling komt overeen met artikel 7, derde lid, Wob, maar is daarin nog beperkt tot milieu-informatie. De bepaling verplicht niet om de informatie over de totstandkoming van de milieu-informatie of andere informatie te vergaren. Het gaat uitsluitend om de vermelding van de bij het overheidsorgaan 'bekende meetmethodes' of 'gebruikte standaardprocedures'.³⁰ Bedoeld wordt dat bijvoorbeeld niet enkel de kale meetgegevens verstrekt worden, maar ook informatie over hoe er is gemeten (bijvoorbeeld om geluidsoverlast vast te stellen rondom een gebouw). Het gaat dus om de informatie die onderliggend is aan de informatie waar om wordt verzocht dan wel die actief openbaar wordt gemaakt. Deze informatie moet 'zo nodig' worden verstrekt, dat is bijvoorbeeld het geval als dat nodig is om de informatie in de juiste context te kunnen plaatsen. Artikel 2.4 Woo doelt niet op informatie over de methode of werkwijze die bij de behandeling van het verzoek is gebruikt, zoals informatie over de zoekslag naar of inventarisatie van documenten. Desgevraagd zal een bestuursorgaan dit laatste wel moeten kunnen toelichten, bijvoorbeeld als het wordt opgebracht in een eventuele bezwaar- en beroepsprocedure.

Aanbeveling

Houd er rekening mee dat verzoekers zo nodig informatie moet worden verstrekt over meetmethodes of standaardprocedures en bevorder actief dat die informatie zo mogelijk steeds voorhanden is.

2.5 Belang van openbaarheid (artikel 2.5 Woo)

Tot slot bevat hoofdstuk 2 van de Woo een bepaling waarmee expliciet wordt gemaakt dat bij toepassing van de Woo moet worden uitgegaan van het algemeen belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische samenleving. Dit uitgangspunt geldt ook in het huidige stelsel van de Wob. Artikel 2.5 Woo brengt dan ook geen verandering. De verwachting van de wetgever is dat het wettelijke stelsel duidelijker wordt als deze norm, anders dan in de Wob, expliciet wordt opgenomen in de wet. Met de woorden "algemeen belang" wordt de openbaarheid van publieke informatie gezet tegenover de bijzondere belangen, genoemd in de artikelen 5.1 en 5.2 Woo. Het belang van openbaarheid geldt altijd en alleen in uitzonderingsgevallen prevaleert een bijzonder belang.³¹

Artikel 2.5 Belang openbaarheid

Bij de toepassing van deze wet wordt uitgegaan van het algemeen belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische samenleving.

³⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 71 en Kamerstukken II 2004/05, 29 877, nr. 3, p. 10.

³¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 12, p. 43-44.

3 Actieve openbaarmaking

3.1 Inleiding

Het derde hoofdstuk van de Woo ("Openbaarmaking uit eigen beweging") bevat regels over actieve openbaarmaking, dat wil zeggen het door een bestuursorgaan uit eigen beweging openbaar maken van documenten. De Woo heeft tot doel dat bestuursorganen meer informatie uit eigen beweging openbaar en toegankelijk maken. Daarom is in de Woo niet alleen een inspanningsverplichting tot actieve openbaarmaking opgenomen (artikel 3.1 Woo), maar wordt ook voorgeschreven dat bestuursorganen bepaalde documenten binnen een voorgeschreven termijn in ieder geval uit eigen beweging openbaar moeten maken (artikelen 3.3 en 3.3a Woo). Dat is anders dan onder de Wob, waar bestuursorganen een grote mate van vrijheid hebben om te bepalen welke documenten zij uit eigen beweging openbaar maken.

3.2 Inspanningsverplichting (artikel 3.1 Woo)

Er blijft een inspanningsverplichting bestaan voor bestuursorganen om bij de uitvoering van hun taak uit eigen beweging de informatie neergelegd in documenten geheel of gedeeltelijk openbaar te maken. Deze bepaling bevat geen nieuwe verplichtingen ten opzichte van de Wob (artikel 8 Wob). De verplichting uit artikel 8 Wob is in artikel 3.1 Woo dus niet aangescherpt of verzwakt.³² Wel wordt in de Woo ten opzichte van de Wob verduidelijkt tot hoever deze inspanningsverplichting reikt (artikel 3.1, eerste lid, Woo).

Daarnaast is in artikel 3.1 Woo een aantal procedurele bepalingen opgenomen. Zo wordt bepaald dat een bestuursorgaan van de gedeeltelijke niet-openbaarmaking mededeling moet doen gelijktijdig met de openbaarmaking (tweede lid). De mededeling is niet appellabel.³³ Iemand die het daar niet mee eens is, kan een verzoek om openbaarmaking van de betreffende informatie indienen (in de zin van artikel 4.1 Woo).

Verder moet een bestuursorgaan derden die naar verwachting bedenkingen hebben bij de actieve openbaarmaking in de gelegenheid stellen een zienswijze in te dienen op het voornemen om de informatie openbaar te maken (derde lid). Ook moet een bestuursorgaan deze belanghebbende mededelen dat de informatie openbaar wordt gemaakt en het tijdstip daarvan. Deze mededeling wordt voor de belanghebbende gelijkgesteld met een besluit (vierde lid), zodat de belanghebbende een voorlopige voorziening kan vragen om openbaarmaking tegen te gaan. Maakt de belanghebbende van die mogelijkheid gebruik, dan moet de feitelijke openbaarmaking worden opgeschort. Het voorgaande is onder de Wob al bestaande praktijk, maar wordt in de Woo dus gecodificeerd.

Artikel 3.1 Actieve openbaarmaking als inspanningsverplichting

1. *Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, maakt bij de uitvoering van zijn taak uit eigen beweging de bij het bestuursorgaan berustende informatie neergelegd in documenten voor eenieder openbaar, indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is, behoudens voor zover de artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 aan openbaarmaking in de weg staan of met de openbaarmaking geen redelijk belang wordt gediend. Deze informatie betreft in ieder geval informatie over het beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie.*
2. *Het bestuursorgaan doet bij een gedeeltelijke niet-openbaarmaking hiervan mededeling gelijktijdig met de openbaarmaking.*
3. *Documenten als bedoeld in het eerste lid worden niet openbaar gemaakt dan nadat belanghebbenden die naar verwachting bedenkingen zullen hebben tegen openbaarmaking, in de gelegenheid zijn gesteld binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn hun zienswijze naar voren te brengen.*

³² Kamerstukken II 2018/19, 35 112, nr. 3, p. 3-4.

³³ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 34.

4. *Het bestuursorgaan deelt een belanghebbende mede dat toepassing wordt gegeven aan het eerste lid, onder vermelding van het tijdstip van openbaarmaking en de openbaar te maken documenten. De mededeling wordt gelijkgesteld met een besluit.*

De bepaling dat documenten uit eigen beweging openbaar moeten worden gemaakt indien dat “zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is”, is in de Woo opgenomen om te benadrukken dat niet alle bij de overheid berustende informatie actief openbaar hoeft te worden gemaakt. Bestuursorganen kunnen beleid ontwikkelen en prioriteiten stellen met betrekking tot het actief openbaar maken van documenten.³⁴

Aanbevelingen

- *Eventueel kan beleid worden ontwikkeld voor het – in aanvulling op de verplichtingen die al uit artikel 3.3 Woo volgen – actief openbaar maken van documenten. In dat beleid kan bijvoorbeeld worden vastgelegd over welke aangelegenheden het bestuursorgaan in ieder geval uit eigen beweging informatie openbaar maakt en welke (categorieën van) documenten daarbij actief openbaar worden gemaakt.*
- *Er kan worden overwogen om daarbij te bepalen dat de aldus openbaar te maken informatie wordt ontsloten via PLOOI.*

3.3 Verplicht openbare informatie (artikel 3.3, eerste lid, Woo)

Bestuursorganen worden verplicht wetten, andere algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking actief openbaar te maken, waaronder ontwerpen waarover extern advies is ingewonnen met inbegrip van de adviesaanvraag. Verder moet informatie over de organisatie, de werkwijze (waaronder de taken en bevoegdheden) en de bereikbaarheid van het bestuursorgaan en haar organisatieonderdelen uit eigen beweging openbaar worden gemaakt. Bij de actieve openbaarmaking van deze informatie bestaat geen ruimte voor toepassing van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo. Het betreft informatie die op dit moment vaak ook al openbaar wordt gemaakt.

Artikel 3.3 Actieve openbaarmaking van categorieën informatie

1. *Een bestuursorgaan maakt in ieder geval uit eigen beweging openbaar:*
 - a. *wetten en andere algemeen verbindende voorschriften;*
 - b. *overige besluiten van algemene strekking;*
 - c. *ontwerpen van wetten, andere algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking waarover een extern advies is gevraagd, met inbegrip van de adviesaanvraag;*
 - d. *inzicht in zijn organisatie en werkwijze, waaronder de taken en bevoegdheden van de organisatieonderdelen;*
 - e. *de bereikbaarheid van het bestuursorgaan en zijn organisatieonderdelen en de wijze waarop een verzoek om informatie kan worden ingediend.*
- (...)

De algemeen verbindende voorschriften en besluiten van algemene strekking van gemeenten zullen in de regel al actief openbaar worden gemaakt, omdat inwerkingtreding daarvan afhankelijk is van bekendmaking (thans: artikel 139 Gemeentewet e.v. respectievelijk artikel 3:40 jo. 3:42 Awb, na inwerkingtreding Wet elektronische publicaties: artikel 5 Bekendmakingswet). Relevant is in dit verband de Wet elektronische publicaties, die, zoals het er naar uitziet, op 1 juli 2021 in werking zal treden en artikel 139 e.v. Gemeentewet naar de Bekendmakingswet zal verplaatsen. Op grond van deze regels moeten bijvoorbeeld gemeentelijke algemeen verbindende voorschriften, beleidsregels en andere besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht (waar-

³⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 20-21.

onder nadere regels van het college), bekend worden gemaakt in het publicatieblad van de gemeente.³⁵ Nieuw is dat ontwerpen waarover extern advies is gevraagd ook actief openbaar moeten worden gemaakt, inclusief de daarbij behorende adviesaanvraag. Uit de wetsgeschiedenis leiden wij af dat het daarbij gaat om ontwerpen die aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden voorgelegd of aan andere externe partijen die uitdrukkelijk verzocht zijn om te adviseren over het ontwerp, zoals bijvoorbeeld de VNG, het IPO, de UvW of andere (vertegenwoordigers van) belanghebbenden.³⁶ Als over een ontwerpverordening, extern advies wordt aangevraagd, zal dus op grond van de Woo het ontwerp openbaar moeten worden gemaakt. Daarmee kan niet worden gewacht tot het advies is ontvangen. Als er geen extern advies is gevraagd, hoeft een ontwerp niet actief openbaar te worden gemaakt.

Het gaat bij artikel 3.3, eerste lid, Woo alleen om de verplichte actieve openbaarmaking van de documenten zelf, niet om informatie over de totstandkoming van die documenten, zoals concepten en interne correspondentie over die concepten.³⁷ Dit betekent dus ook dat conceptversies van besluiten buiten de actieve openbaarmakingsverplichting van artikel 3.3, eerste lid, Woo vallen.³⁸

3.4 Verplicht openbare informatie, tenzij ... (artikel 3.3, tweede lid, Woo)

Daarnaast worden bestuursorgaan verplicht bepaalde informatie openbaar te maken, tenzij de uitzonderingen van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo zich tegen openbaarmaking verzetten.

Artikel 3.3 Actieve openbaarmaking van categorieën informatie

(...)

2. *Behoudens voor zover de artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 daaraan in de weg staan, maakt het bestuursorgaan voorts uit eigen beweging openbaar:*
 - a. *bij de Kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal, provinciale staten, gemeenteraden en algemene besturen van waterschappen ter behandeling ingekomen stukken, tenzij deze betrekking hebben op door de regering vertrouwelijk aan de Staten-Generaal verstrekte informatie of tenzij deze betrekking hebben op individuele gevallen;*
 - b. *vergaderstukken en verslagen van de Kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal en hun commissies, tenzij deze betrekking hebben op door de regering vertrouwelijk aan de Staten-Generaal verstrekte informatie;*
 - c. *vergaderstukken en verslagen van provinciale staten, gemeenteraden, algemene besturen van waterschappen, algemene besturen van openbare lichamen, van besturen van bedrijfsvoeringsorganisaties en gemeenschappelijke organen als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen en hun commissies;*
 - d. *agenda's en besluitenlijsten van vergaderingen van de ministerraad, gedeputeerde staten, colleges van burgemeester en wethouders, dagelijkse besturen van waterschappen en dagelijks besturen van openbare lichamen als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen;*
 - e. *adviezen:*
 - 1°. *over de ontwerpen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, van adviescolleges of – commissies alsmede van andere externe partijen die om advies zijn verzocht;*
 - 2°. *over andere onderwerpen van adviescolleges of – commissies, alsmede de op dat advies betrekking hebbende adviesaanvraag, uitgezonderd adviezen die betrekking hebben op individuele gevallen;*
 - f. *convenanten;*
 - g. *jaarplannen en jaarverslagen van bestuursorganen inzake de voorgenomen uitvoering van de taak of de verantwoording van die uitvoering;*
 - h. *verplichtingen tot verstrekking van subsidies, anders dan met een beschikking;*
 - i. *de inhoud van de schriftelijke verzoeken op grond van artikel 4.1, van de schriftelijke beslissingen*

35 Stb. 2020/262.

36 Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 22 en 24.

37 Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 72.

38 Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 12, p. 44-45.

- op die verzoeken en de daarbij verstrekte informatie;
- j. op verzoek van een bestuursorgaan ambtelijk of extern opgestelde onderzoeksrapporten die geen onderdeel vormen van de uitvoering van de taak van dat bestuursorgaan, die voornamelijk uit feitelijk materiaal bestaan en die betrekking hebben op:
- 1°. de wijze van functioneren van de eigen organisatie;
 - 2°. de voorbereiding of de evaluatie van beleid, inclusief de uitvoering, naleving en handhaving;
- k. beschikkingen, met uitzondering van beschikkingen
- 1°. inzake de uitvoering van regels inzake belastingen, heffingen, leges en vergelijkbare belastingverplichtingen;
 - 2°. inzake sociale verzekeringen, sociale voorzieningen en zorg;
 - 3°. inzake financiële bijstand, rechtsbijstand, schuldhulpverlening, toeslagen of studiefinanciering;
 - 4°. van een officier van justitie;
 - 5°. houdende de oplegging van een bestuurlijke bestraffende sanctie;
 - 6°. houdende de oplegging van een bestuurlijke herstelsanctie die geen betrekking heeft op het omgevingsrecht, het milieurecht of anderszins betrekking heeft op emissies in het milieu;
 - 7°. betreffende de rechtspositie van een ambtenaar, een buitengewoon opsporingsambtenaar, een politiek ambtsdrager of een dienstplichtige;
 - 8°. inzake de uitvoering van de van de Rijkswet op het Nederlanderschap, de Paspoortwet, de Vreemdelingenwet 2000 en het toezicht op de naleving en de uitvoering van Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) (PbEU, L77) en Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode) (PbEU L243);
 - 9°. inzake «slots» als bedoeld in artikel 2, onderdeel a, van Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van „slots» op communautaire luchthavens (Pb EG L14);
 - 10°. die betrekking hebben op persoonsgegevens als bedoeld in artikel 22, eerste lid, artikel 31 of artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming;
 - 11°. inzake de geslachtsnaam, familierechtelijke betrekkingen of het ouderlijk gezag;
 - 12°. inzake een wettelijk voorgeschreven onderzoek naar aan een natuurlijke persoon of een rechtspersoon klevende bezwaren;
 - 13°. inzake de registratie in een openbaar register;
 - 14°. inzake een individuele leerling, deelnemer of student in het onderwijs en de educatie;
 - 15°. inzake het aangaan of beëindigen van een arbeidsovereenkomst;
 - 16°. ter verlening of vaststelling van subsidie aan natuurlijke personen;
 - 17°. inzake tegemoetkoming in schade en nadeelcompensatie;
 - 18°. inzake getroffen of te treffen beveiligingsmaatregelen;
 - 19°. inzake het bezit en gebruik van vuurwapens;
 - 20°. waarbij geen belangen van derden kunnen zijn betrokken en die niet de verlening of vaststelling van subsidies betreffen;
 - 21°. houdende de afwijzing van een gevraagde beschikking;
- l. schriftelijke oordelen in klachtprocedures over gedragingen van een bestuursorgaan.
- (...)

Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat bestuursorganen andere categorieën van informatie uit eigen beweging openbaar moeten maken en kunnen categorieën van beschikkingen worden aangegeven die ondanks het bepaalde in artikel 3.3, tweede lid, onder k, Woo toch openbaar moeten worden gemaakt (artikel 3.3, derde lid, aanhef en onder a en b, Woo).

Ook bij artikel 3.3, tweede lid, Woo gaat het alleen om de verplichte actieve openbaarmaking van de

genoemde documenten en niet om de informatie die ziet op de totstandkoming daarvan.³⁹ Conceptversies van besluiten en van andere documenten vallen buiten de actieve openbaarmakingsverplichting van artikel 3.3, tweede lid, Woo.⁴⁰

Hieronder worden de voor de gemeentelijke praktijk relevante categorieën van informatie opgesomd die in beginsel openbaar moeten worden gemaakt, en waar nodig van een toelichting voorzien. Tussenhaakjes wordt verwezen naar het onderdeel van artikel 3.3, tweede lid, Woo waarin de betreffende categorie staat genoemd.

3.4.1 Ingekomen stukken

bij de gemeenteraad ter behandeling ingekomen stukken, tenzij deze betrekking hebben op individuele gevallen (a);

Het gaat bij ingekomen stukken van derden alleen om stukken die daadwerkelijk aanleiding geven tot behandeling in de raad. Stukken die slechts ter kennisneming aan de raad worden toegezonden, hoeven niet actief openbaar te worden gemaakt.⁴¹ Stukken die het college ter behandeling aan de raad stuurt, moeten actief openbaar gemaakt.

Ingekomen stukken die betrekking hebben op individuele gevallen zijn, ongeacht van wie ze afkomstig zijn, uitgezonderd van verplichte actieve openbaarmaking. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat met individuele gevallen wordt bedoeld op aangelegenheden die betrekking hebben op een bepaalde natuurlijke persoon of organisatie die onder de aandacht van de volksvertegenwoordiging worden gebracht.⁴² Achtergrond daarvan is, zo zegt de wetsgeschiedenis, dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer vaak aan openbaarmaking in de weg zal staan.⁴³ De hiervoor benodigde afweging past dan beter bij de behandeling van een verzoek om informatie dan bij een actieve openbaarmakingsplicht die standaard moet plaatsvinden. De vraag is of in geval van een aangelegenheid van een bepaalde organisatie de persoonlijke levenssfeer wel in het geding kan zijn, maar dat neemt niet weg dat, nu de tekst van de wet spreekt over 'individuele gevallen' en volgens de wetsgeschiedenis een individueel geval ook een aangelegenheid is die betrekking heeft op een organisatie, dergelijke ingekomen stukken niet actief openbaar hoeven te worden gemaakt.

3.4.2 Vergaderstukken en verslagen

vergaderstukken en verslagen van de gemeenteraad en de commissies (c);

Vergaderstukken van de raad moeten op grond van de Gemeentewet reeds voorafgaand aan een vergadering van de raad ter inzage worden gelegd (artikel 19 Gemeentewet). Ook van verslagen en besluitenlijsten van de raad is het uitgangspunt dat deze openbaar zijn (artikel 23 Gemeentewet). Datzelfde geldt voor de vergaderstukken en verslagen van raadscommissies (zie de schakelbepaling in artikel 82, vierde lid, Gemeentewet). Op grond van de Woo zullen deze documenten actief openbaar moeten worden gemaakt. Fractiedocumenten vallen niet onder de in artikel 3.3, tweede lid, aanhef en onder c, Woo bedoelde vergaderstukken en verslagen (zie verdieping bij paragraaf 2.3).

Artikel 8.8 Woo bepaalt dat artikel 3.3 Woo niet van toepassing is op documenten die onder de reikwijdte van een bijzondere openbaarmakingsregeling vallen. Dit betekent, zo volgt uit de toelichting, dat zolang op de documenten een geheimhoudingsplicht rust op grond van de in de bijlage bij artikel 8.8 Woo opgenomen artikelen uit de Gemeentewet, de verplichting tot actieve openbaarmaking niet geldt.⁴⁴ In de bijlage worden de volgende artikelen genoemd:

- verslagen van vergaderingen met gesloten deuren (artikel 23, vierde lid, Gemeentewet);
- besluitenlijsten met betrekking tot aangelegenheden waarop geheimhouding is opgelegd op grond van

39 Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 72.

40 Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 12, p. 44-45.

41 Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 23.

42 Idem.

43 Idem.

44 Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 73 en Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 24.

artikel 25 Gemeentewet (zie hierna) of waarvan openbaarmaking in strijd is met het openbaar belang (artikel 23, vijfde lid, Gemeentewet);

- het in een besloten vergadering behandelde en stukken waarop geheimhouding is opgelegd (artikel 25, 55 of 86 Gemeentewet);
- vertrouwelijke beraadslagingen en stukken omtrent burgemeesterbenoemingen, evenals omtrent een verstoorde relatie tussen de burgemeester en de raad (artikel 61c Gemeentewet); en
- eventuele vertrouwelijke stukken van de rekenkamer (artikel 185, eerste en vijfde lid, Gemeentewet).

3.4.3 Agenda's en besluitenlijsten

agenda's en besluitenlijsten van vergaderingen van het college van burgemeester en wethouders (d);

Besluitenlijsten van het college worden op grond van artikel 60, derde lid, Gemeentewet doorgaans al openbaar gemaakt. In aanvulling daarop moeten ingevolge artikel 3.3, tweede lid, Woo ook de agenda's van vergaderingen van het college in beginsel openbaar worden gemaakt. Het betreft hier een omschrijving van de te bespreken onderwerpen. De bepaling ziet niet op geagendeerde of vastgestelde stukken.⁴⁵ Het college bepaalt zelf de vorm waarin de agenda voor de vergadering openbaar wordt gemaakt. Voor de agenda's geldt een afwijkende termijn van openbaarmaking: deze dienen uiterlijk bij aanvang van de vergadering openbaar te zijn gemaakt.

In geval openbaarmaking van besluitenlijsten op grond van artikel 60, derde lid, Gemeentewet in strijd is met het openbaar belang, komen deze besluitenlijsten ook niet voor openbaarmaking op grond van artikel 3.3, tweede lid, Woo in aanmerking. Ook die bepaling uit de Gemeentewet bevat een bijzondere openbaarmakingsregeling, waarop artikel 3.3 Woo niet van toepassing is (zie artikel 8.8 Woo en bijbehorende bijlage).

3.4.4 Adviezen

adviezen (1°) over de ontwerpen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, van adviescolleges of – commissies alsmede van andere externe partijen die om advies zijn verzocht en (2°) over andere onderwerpen van adviescolleges of – commissies, alsmede de op dat advies betrekking hebbende adviesaanvraag, uitgezonderd adviezen die betrekking hebben op individuele gevallen (e);

Sub 1 ziet op de verplichte openbaarmaking van adviezen van adviescolleges of -commissies en van andere externe partijen die om advies zijn gevraagd over de ontwerpen als bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, onder c, Woo. Sub 2 ziet op adviesaanvragen en adviezen over andere onderwerpen. Het gaat in die categorie uitsluitend om adviezen (en de daarbij behorende adviesaanvragen) van adviescolleges of –commissies, niet van andere externe partijen. In beide onderdelen gaat het ook weer uitsluitend om de adviezen zelf, niet om de concepten of bijvoorbeeld de (interne) correspondentie over die concepten.

Als wordt gesproken over adviescolleges- en commissies gaat het volgens de wetsgeschiedenis in ieder geval om adviezen waarop de Kaderwet adviescolleges van toepassing is, maar ook bijvoorbeeld om adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State. Het betreft ook adviezen van tijdelijke commissies die bij ministerieel besluit of besluit van een ander bestuursorgaan, bijvoorbeeld het college of de raad, zijn ingesteld.⁴⁶ In die gevallen is de raad of het college verantwoordelijk voor de openbaarmaking van de adviesaanvraag en het adviescollege of de adviescommissie voor de openbaarmaking van het advies. Als het advies is gegeven door een andere externe partij, zal de actieve openbaarmaking moeten geschieden door het bestuursorgaan dat het advies heeft aangevraagd.

Adviezen en adviesaanvragen met betrekking tot individuele gevallen zijn uitgezonderd van de actieve openbaarmakingsplicht. Deze uitzondering heeft betrekking op bezwaarcommissies, commissies in de sfeer van personeelszaken of andere onderwerpen, voorzover de advisering gaat over een individuele natuurlijke persoon of rechtspersoon.⁴⁷

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 25.

⁴⁷ Idem.

3.4.5 Convenanten

convenanten (f);

Met convenant wordt, zo volgt uit de wetsgeschiedenis, bedoeld: “een schriftelijke en door partijen ondertekende afspraak of een samenstel van zulke afspraken, hoe ook genoemd, van een bestuursorgaan (of de rechtspersoon waarvan het bestuursorgaan onderdeel uitmaakt) met één of meer wederpartijen, die betrekking of mede betrekking heeft op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden, of anderszins gericht of mede gericht is op het voorbereiden dan wel realiseren van overheidsbeleid”.⁴⁸ Dat er ‘convenant’ op een document staat, betekent nog niet dat sprake is van een convenant in de zin van de Woo. Een document moet inhoudelijk aan de definitie voldoen om onder deze categorie te vallen. Afspraken tussen de centrale overheid en een of meer gemeenten en/of de VNG kunnen een convenant zijn. Het gaat niet om werkinstructies of interbestuurlijke (werk)afspraken. Het gaat evenmin om overeenkomsten die ook tussen burgers onderling kunnen worden gesloten, zoals koop- of huurovereenkomsten, of om overeenkomsten tussen overheid en een burger of bedrijf over een individuele aangelegenheid.⁴⁹

3.4.6 Jaarplannen en jaarverslagen

jaarplannen en jaarverslagen van bestuursorganen inzake de voorgenomen uitvoering van de taak of de verantwoording van die uitvoering (g);

Het gaat daarbij om jaarplannen (waaronder begrotingen) en jaarverslagen op het niveau van het bestuursorgaan. Plannen van bijvoorbeeld directies of afdelingen hoeven niet verplicht actief openbaar te worden gemaakt.⁵⁰ Datzelfde geldt voor individuele werkplannen of prestatieafspraken.⁵¹

Begrotingen en jaarverslagen zullen overigens vaak al openbaar worden gemaakt door toezending aan de raad gelet op het bepaalde daaromtrent in de Gemeentewet (artikel 189 e.v. respectievelijk artikel 197 e.v. Gemeentewet).

3.4.7 Woo-verzoeken

de inhoud van verzoeken om informatie en de daarop genomen besluiten en de daarbij verstrekte informatie (i);

Dit betreft de Woo-verzoeken, de daarop genomen besluiten en de documenten die met die besluiten (gedeeltelijk) openbaar worden gemaakt. Ook de beslissingen op bezwaar die een bestuursorgaan neemt naar aanleiding van informatieverzoeken zullen actief openbaar moeten worden gemaakt.⁵² Het is verstandig het werkproces zo in te richten dat gemakkelijk zichtbaar is dat het primaire besluit en de beslissing op bezwaar bij elkaar horen. De verplichting tot actieve openbaarmaking geldt niet voor informatie die wordt verstrekt op grond van de artikelen 5.5, 5.6 en 5.7 Woo.⁵³ Informatie die op grond van die artikelen wordt verstrekt, is immers niet openbaar voor eenieder.

3.4.8 Onderzoeksrapporten

op verzoek van een bestuursorgaan ambtelijk of extern opgestelde onderzoeksrapporten die geen onderdeel vormen van de uitvoering van de taak van dat bestuursorgaan, die voornamelijk uit feitelijk materiaal bestaan en die betrekking hebben op:

1°. de wijze van functioneren van de eigen organisatie;

2°. de voorbereiding of de evaluatie van beleid, inclusief de uitvoering, naleving en handhaving (j);

48 Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 25 en 26; Met een convenant wordt bedoeld op een convenant in de zin van de Aanwijzingen voor convenanten, zoals voor het eerst vastgesteld op 21 januari 2003.

49 Idem.

50 Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 26.

51 Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 74.

52 Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 28.

53 Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 27.

Uit de toelichting volgt dat deze bepaling betrekking heeft op algemene onderzoeken over de organisatie of het beleid voor de uitvoering. Het moet gaan om onderzoeken naar de wijze waarop een bestuursorgaan in zijn algemeenheid uitvoering geeft aan zijn taken, los van individuele gevallen. Het gaat niet om onderzoeken die deel uitmaken van het normale uitvoeringsproces van een bestuursorgaan, zoals onderzoeken in het kader van stafadvisering.

Ter illustratie worden in de toelichting de volgende voorbeelden genoemd van onderzoeken die al dan niet onder deze bepaling vallen:

- *Niet onder de actieve openbaarmakingsverplichting vallende onderzoeken:* een uitzoekklus in opdracht van een afdelingshoofd, interne adviezen, interne audits, juridische adviezen en (andere) onderzoeken die deel uitmaken van het normale uitvoeringsproces, zoals bodemonderzoeken of metingen ten behoeve van stadsontwikkeling.
- *Wel onder de actieve openbaarmakingsverplichting vallende onderzoeken:* externe audits, formele evaluatieonderzoeken en anderszins individuele gevallen overstijgende onderzoeken die een algemeen beeld geven van het beleid of de uitvoering daarvan.

Verder wordt in de toelichting op deze bepaling verduidelijkt dat met de achter sub (1) genoemde onderzoeken wordt bedoeld het functioneren van de eigen organisatie in het verleden, en niet een onderzoek naar mogelijke veranderingen, bijvoorbeeld in het kader van een reorganisatie, waaruit vervolgens nog gekozen moet worden.⁵⁴ Met de achter sub (2) bedoelde onderzoeken wordt bedoeld op onderzoeken over de uitvoering, naleving en handhaving, en niet op onderzoeken in het kader van de uitvoering, naleving of handhaving, bijvoorbeeld in het kader van stadsontwikkeling of een inspectiebezoek.⁵⁵ Oftewel, het gaat over de manier waarop wordt uitgevoerd, gehandhaafd en nageleefd; niet over de gevallen waarin wordt uitgevoerd, nageleefd of gehandhaafd.

3.4.9 Beschikkingen

beschikkingen, met uitzondering van beschikkingen (...) (k)

Beschikkingen zullen actief openbaar moeten worden gemaakt. Onder dit begrip wordt verstaan wat daaronder wordt verstaan in artikel 1:3, tweede lid, Awb, te weten 'een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan'. Ook de beslissing op bezwaar is een beschikking. De verplichting tot openbaarmaking ziet enkel op de beschikking, niet op de aanvraag of andere onderdelen van het onderliggende dossier.⁵⁶ Uit artikel 8.8 Woo en de daarbij behorende bijlage volgt dat in de bijlage genoemde bepalingen voorgaan op onder meer artikel 3.3. Dit betekent dat in bijzondere wetten opgenomen regels over openbaarmaking van beschikkingen voorgaan boven het bepaalde in artikel 3.3 Woo.

Hoewel in de wetgeschiedenis alleen de bouwvergunning wordt genoemd als voorbeeld van een beschikking die op grond van de Woo actief openbaar zal moeten worden gemaakt,⁵⁷ geldt de verplichting tot actieve openbaarmaking dus voor alle beschikkingen, tenzij het gaat om een van de achter (1^o) tot en met (21^o) genoemde beschikkingen. De reden om die beschikkingen uit te zonderen, is dat de afweging tussen het belang bij openbaarheid en de belangen genoemd in artikel 5.1 Woo in de regel in het voordeel van laatstgenoemde belangen zal uitvallen. Een verplichting tot actieve openbaarmaking, waarbij na iedere belangenafweging doorgaans niet tot openbaarmaking wordt overgegaan, is volgens de wetgever niet doelmatig.⁵⁸ Dat betekent overigens niet dat de uitgezonderde beschikkingen nooit openbaar hoeven te worden gemaakt. Na toetsing aan artikel 5.1 Woo, bijvoorbeeld naar aanleiding van een verzoek om informatie, kan het voorkomen dat een bestuursorgaan alsnog tot openbaarmaking zal moeten besluiten; er is alleen geen verplichting voor bestuursorganen om dat steeds uit eigen beweging te doen.⁵⁹

54 *Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 28.*

55 *Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 27-28.*

56 *Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 28 en 29.*

57 *Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 29.*

58 *Idem en ook Kamerstukken II 2020/21, 35 112, nr. 12, p. 15.*

59 *Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 74.*

Hieronder wordt voor zes categorieën beschikkingen toegelicht om welke uitzonderingen op de hoofdregel het gaat.

beschikkingen met uitzondering van beschikkingen (k.5°) houdende de oplegging van een bestuurlijke bestraffende sanctie;

Het gaat in deze categorie om boetes en andere sancties die beogen te straffen/leed toe te voegen.⁶⁰

beschikkingen met uitzondering van beschikkingen (k.6°) houdende de oplegging van een bestuurlijke herstelsanctie die geen betrekking heeft op het omgevingsrecht, het milieurecht of anderszins betrekking heeft op emissies in het milieu;

Herstelsancties hoeven dus in beginsel niet op grond van de Woo actief openbaar te worden gemaakt. Ten eerste, omdat de belangenafweging niet op voorhand ten gunste van de openbaarheid uitvalt en ten tweede, omdat er al bijzondere wetten zijn die in de actieve openbaarmaking van herstelsancties voorzien. Volgens de wetgever moeten herstelsancties wel openbaar worden gemaakt als milieu-informatie of de leefomgeving in het geding is.⁶¹ Daarom moeten herstelsancties die betrekking hebben op het omgevingsrecht, het milieurecht of anderszins betrekking hebben op emissies in het milieu wel actief openbaar worden gemaakt. In individuele gevallen kan daar dan weer vanaf worden gezien op grond van een van de in artikel 5.1 Woo genoemde weigeringsgronden. Overigens geldt voor de openbaarmaking van herstelsancties een afwijkende termijn: eerst moet het bezwaar en beroep tegen de sanctie zijn afgerond. Ook kan een bestuursorgaan beleid ontwikkelen op grond van artikel 3.1 Woo voor de openbaarmaking van herstelsancties waarvan de openbaarmaking niet verplicht is.

beschikkingen met uitzondering van beschikkingen (k.10°) die betrekking hebben op persoonsgegevens als bedoeld in artikel 22, eerste lid, artikel 31 of artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG);

Deze categorie ziet op beschikkingen die betrekking hebben op bijzondere persoonsgegevens (artikel 22, eerste lid, UAVG), strafrechtelijke persoonsgegevens (artikel 31 UAVG) of persoonlijke identificatienummers, zoals het BSN (artikel 46 UAVG). Uit de wetsgeschiedenis volgt dat voor deze categorie niet voldoende is dat een beschikking bijzondere persoonsgegevens bevat. Het moet gaan om beschikkingen waarvan de persoonsgegevens de kern van de beschikking raken. Een voorbeeld van een beschikking waarin bijzondere persoonsgegevens kunnen voorkomen, maar daar niet de kern van vormen, is een bouwvergunning voor onder meer gehandicapten-voorzieningen, waarbij de eventuele aanduiding van de persoon voor wie de voorzieningen bestemd zijn, kan worden geanonimiseerd.⁶²

beschikkingen met uitzondering van beschikkingen (k.12°) inzake een wettelijk voorgeschreven onderzoek naar aan een natuurlijke persoon of een rechtspersoon klevende bezwaren;

Vaak zullen geen belangen van derden zijn betrokken, zodat al uit artikel 3.3, tweede lid, onder k, sub 20, Woo volgt dat deze beschikkingen niet openbaar hoeven te worden gemaakt. Maar, zo zegt de wetsgeschiedenis, bij bijvoorbeeld de verklaring van geen bezwaar voor potentiële pleeggezinnen (artikel 5.1, eerste lid, onderdeel d, van de Jeugdwet), de screening van personeelsleden van particuliere beveiligingsorganisaties of recherchebureaus of van bedrijven die meedoen aan een aanbesteding (artikel 4.5 van de Aanbestedingswet 2012) kan het onduidelijk zijn of er belangen van derden zijn. Om deze reden is dit type beschikkingen uitgezonderd van de verplichting tot actieve openbaarmaking.⁶³

beschikkingen met uitzondering van beschikkingen (k.15°) inzake het aangaan of beëindigen van een arbeidsovereenkomst;

⁶⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 30.

⁶¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 31.

⁶² Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 32.

⁶³ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 33.

Deze uitzonderingsgrond ziet uitsluitend op werkzaamheden van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) inzake de werkgelegenheid.⁶⁴ Vanwege de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren is het aantal beschikkingen over de rechtspositie van ambtenaren uiteraard fors afgenomen. Voor zover er nog wel zulke beschikkingen worden genomen, hoeven ze niet actief openbaar te worden gemaakt (k.7°).

beschikkingen met uitzondering van beschikkingen (k.20°) waarbij geen belangen van derden kunnen zijn betrokken en die niet de verlening of vaststelling van subsidies betreffen;

Dit betreft een 'vangnetbepaling' voor beschikkingen waarbij belangen van derden niet aan de orde kunnen zijn. De wetsgeschiedenis noemt als voorbeelden beschikkingen inzake de registratie in de Basis Registratiepersonen, de toestemming van een beheerder van een archiefbewaarplaats tot raadpleging of gebruik van archiefbescheiden, de vaststelling van een dwangsom bij niet tijdig beslissen, een APK-keuring, een rijbewijs en een vaarbewijs. Deze vangnetbepaling geldt niet voor subsidiebeschikkingen aan anderen dan natuurlijke personen.⁶⁵

3.4.10 Schriftelijke oordelen in klachtprocedures

schriftelijke oordelen in klachtprocedures over gedragingen van bestuursorganen (l).

De verplichting om oordelen in klachtprocedures actief openbaar te maken, geldt in aanvulling op de verplichting voor bestuursorganen om jaarlijks een register van ontvangen klachten te publiceren (artikel 9:12a Awb). Uit de wetsgeschiedenis volgt dat wordt gehecht aan de openbaarmaking van de inhoud van de klacht, het betreffende organisatieonderdeel, de functiebenaming van de ambtenaar over wie is geklaagd en de wijze van afhandeling door het bestuursorgaan. Deze elementen zijn vaste onderdelen van de oordelen in individuele klachten.⁶⁶ Het gaat hier dus om oordelen in klachtprocedures die op de door hoofdstuk 9 Awb voorgeschreven wijze worden afgehandeld.

Aanbevelingen

- *Houd er bij het opstellen van documenten die onder de reikwijdte van artikel 3.3, tweede lid, Woo vallen rekening mee dat deze documenten openbaar worden.*
 - *Bij adviesaanvragen (onderdeel e) kan aan adviescolleges of –commissies worden verzocht de adviezen zoveel mogelijk op een wijze op te stellen dat deze na vaststelling integraal openbaar kunnen worden gemaakt.*
 - *Jaarplannen en jaarverslagen (onderdeel g) kunnen op een openbaar te maken wijze worden opgesteld.*
 - *Bij veel voorkomende beschikkingen dient (1) eenmalig te worden gezien of een van de uitzonderingscategorieën van onderdeel k aan de orde is, en (2) zo niet, een sjabloon te worden ontwikkeld voor het opstellen van de beschikking, waarin de niet-openbaar te maken onderdelen van de beschikking (zoals de naam van de geadresseerde) in de openbaar te maken versie eenvoudig kunnen worden verwijderd.*
 - *Ook oordelen in klachtprocedures (onderdeel l) kunnen dusdanig worden opgesteld dat deze na vaststelling integraal openbaar kunnen worden gemaakt, bijvoorbeeld door in het oordeel zelf geen persoonsgegevens op te nemen van de klager en/of van de beklagde medewerker van het bestuursorgaan.⁶⁷*
- *Dat scheelt een nadere bewerking (lakwerk) achteraf.*
- *Richt een procedure in om documenten te ontdoen van persoonsgegevens en/of andere informatie die ingevolge de artikelen 5.1 of 5.2 Woo niet voor openbaarmaking in aanmerking komt.*
 - *Zo kan voor de bij de raad ter behandeling ingekomen stukken (onderdeel a) en voor de vergaderstukken en verslagen van de raad en van commissies (onderdeel c) aan de griffie worden*

64 Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 34.

65 Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 36.

66 Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 36-37.

67 Kamerstukken II 2018/19, 35 112, nr. 3, p. 18.

opgedragen de stukken steeds te toetsen aan de uitzonderingen van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo en vervolgens de openbaar te maken versie aan te leveren aan het daarvoor verantwoordelijke onderdeel van de gemeente.

- Datzelfde kan aan de bestuursondersteuning worden opgedragen met betrekking tot de agenda's en besluitenlijsten van vergaderingen van het college (onderdeel d).
- Degene die een verzoek op grond van artikel 4.1 Woo in behandeling heeft (onderdeel i), kan zorgdragen voor een versie van het verzoek en het besluit die openbaar kunnen worden gemaakt.
- Degene die een beschikking opstelt (in de zin van onderdeel k) kan bij vaststelling daarvan ook direct een openbaar te maken versie aanleveren. Hiertoe kan ook het werkproces worden aangepast.
- Behalve een procedure is het noodzakelijk dat betrokken medewerkers voldoende kennis hebben om de artikelen 5.1 en 5.2 Woo juist toe te passen.

3.5 Actieve openbaarmaking in de vorm van overzichten (artikel 3.3a Woo)

Om de uitvoeringslasten te beperken introduceert artikel 3.3a Woo een alternatieve manier van openbaar maken van informatie over subsidies, over andere beschikkingen dan subsidies en over schriftelijke oordelen in klachtprocedures als bedoeld in de Awb. In plaats van de openbaarmaking van integrale documenten worden de wezenlijke elementen uit de genoemde documenten in een overzicht gepresenteerd. Artikel 3.3a Woo is een 'kan'-bepaling; een gemeente kan er dus voor kiezen om wel of niet van de mogelijkheid gebruik te maken om overzichten te publiceren. Er kan ook voor worden gekozen om beschikkingen van de ene categorie openbaar te maken op de in artikel 3.3 Woo voorgeschreven wijze en een andere categorie volgens artikel 3.3a Woo. De wetgever wijst er wel op dat als het bestuursorgaan voor een of meer categorieën voor het publiceren van overzichten heeft gekozen, het met het oog op de toegankelijkheid van belang is dat het bestuur die keuze consistent blijft volgen. Let wel, omdat bij toepassing van artikel 3.3a Woo het betreffende document niet openbaar wordt gemaakt, blijft de mogelijkheid bestaan om op grond van artikel 4.1 Woo te verzoeken om het volledige document openbaar te maken.⁶⁸ Artikel 3.3a Woo specificeert vrij precies wat in elk geval in de overzichten moet worden opgenomen (artikel 3.3a, eerste tot en met vierde lid, Woo). De overzichten moeten tenminste iedere twee weken worden bijgewerkt (artikel 3.3a, vijfde lid, Woo).

Artikel 3.3a Actieve openbaarmaking in de vorm van overzichten

1. Een bestuursorgaan kan in plaats van door openbaarmaking overeenkomstig artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k, de informatie over beschikkingen inzake subsidies aan anderen dan natuurlijke personen openbaar maken in een voor personen elektronisch raadpleegbaar overzicht, waarbij, voor zover de informatie in de beschikking is opgenomen en de artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 niet aan openbaarmaking in de weg staan, in ieder geval openbaar wordt gemaakt:
 - a. de grondslag van de subsidie;
 - b. de ontvanger;
 - c. de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verstrekt, alsmede in de beschikking opgenomen doelvoorschriften;
 - d. de hoogte van verleningen, vaststellingen en wijzigingen;
 - e. de intrekkingen;
 - f. de dagtekening van de beschikking.
2. Een bestuursorgaan kan in plaats van door openbaarmaking overeenkomstig artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k, de informatie over andere beschikkingen dan beschikkingen inzake subsidies openbaar maken in een voor personen elektronisch raadpleegbaar overzicht, waarbij, voor zover de informatie in de beschikking is opgenomen en de artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 niet aan openbaarmaking in de weg staan, in ieder geval openbaar wordt gemaakt:
 - a. de grondslag van de beschikking;
 - b. het rechtsgevolg van de beschikking, inclusief in de beschikking opgenomen voorschriften;

⁶⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 41.

- c. de duur van de beschikking;
 - d. de geadresseerde, voor zover de bescherming van de persoonlijke levenssfeer hieraan niet in de weg staat;
 - e. de dagtekening van de beschikking.
3. Een bestuursorgaan kan in plaats van door openbaarmaking overeenkomstig artikel 3.3, tweede lid, onderdeel l, de informatie over schriftelijke oordelen in klachtprocedures openbaar maken in een voor personen elektronisch raadpleegbaar overzicht, waarbij, voor zover de informatie in het oordeel is opgenomen en de artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 niet aan openbaarmaking in de weg staan, in ieder geval openbaar wordt gemaakt:
 - a. de datum van ontvangst van de klacht;
 - b. het betrokken organisatieonderdeel;
 - c. de functiebenaming van de ambtenaar over wie is geklaagd;
 - d. de omschrijving van de gedraging waartegen de klacht gericht is;
 - e. de bevindingen;
 - f. het oordeel;
 - g. de conclusies;
 - h. de dagtekening van het oordeel.
 4. Een bestuursorgaan kan in het overzicht, bedoeld in het derde lid, vergelijkbare klachten betreffende een organisatieonderdeel gecombineerd weergeven, indien ook het oordeel en de conclusies vergelijkbaar zijn. Voor iedere gecombineerde weergave wordt in plaats van de informatie, bedoeld in het derde lid, onderdelen a en h, het aantal verzonden oordelen per maand vermeld.
 5. Een overzicht als bedoeld in dit artikel wordt ten minste iedere twee weken bijgewerkt.

Aanbeveling

Besluit wel of niet gebruik te maken van de mogelijkheid om overzichten te publiceren en, zo ja, besluit voor welke categorieën documenten daarvan gebruik wordt gemaakt. Regel dat de overzichten ten minste iedere twee weken worden bijgewerkt.

3.6 Wijze van openbaarmaking (artikel 3.3, negende lid, 3.3a, zesde lid en artikel 3.3b Woo)

Gemeenten worden verplicht om voor de openbaarmaking van de in de artikelen 3.3 en 3.3a Woo genoemde documenten gebruik te maken van PLOOI. Het betreft een door de Minister van BZK ten behoeve van de actieve openbaarmaking van documenten ontwikkeld platform. Van PLOOI kan ook gebruik worden gemaakt bij openbaarmaking op grond van artikel 3.1 Woo, maar dat is dus geen verplichting.⁶⁹

Artikel 3.3b

De openbaarmaking van de in de artikelen 3.3 en 3.3a genoemde documenten geschiedt elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze door middel van een door Onze Minister in stand gehouden digitale infrastructuur. Deze infrastructuur is beschikbaar voor de openbaarmaking van andere documenten.

Het doel van artikel 3.3b Woo is dat als alle bestuursorganen gebruik maken van PLOOI een volledig overzicht ontstaat van alle verplicht actief openbaar gemaakte documenten. Op grond van de in de artikelen 3.3 en 3.3a Woo genoemde ministeriële regelingen kan de Minister van BZK aan de openbaar te maken documenten eisen stellen. Deze eisen zullen fungeren als standaarden voor de actieve openbaarmaking.⁷⁰

Artikel 3.3 Actieve openbaarmaking van categorieën informatie

(...)

9. Onze Minister kan bij ministeriële regeling nadere regels stellen over de wijze waarop in dit artikel genoemde documenten actief openbaar worden gemaakt.

⁶⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 112, nr. 16, p. 5.

⁷⁰ Idem.

Artikel 3.3a Actieve openbaarmaking in de vorm van overzichten

(...)

6. Onze Minister kan bij ministeriële regeling nadere regels stellen over de wijze waarop in dit artikel genoemde overzichten actief openbaar worden gemaakt.

Aanbeveling

Beslis of ook gebruik zal worden gemaakt van PLOOI als informatie op grond van artikel 3.1 Woo actief openbaar wordt gemaakt.

3.7 Moment van openbaarmaking (artikel 3.3, vierde en vijfde lid, Woo)

De openbaarmaking van documenten als bedoeld in artikel 3.3, eerste en tweede lid, Woo geschiedt zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk twee weken na ontvangst of vaststelling van de informatie (artikel 3.3, vierde lid, Woo). Hierdoor heeft het bestuursorgaan na vaststelling of ontvangst van het document twee weken de tijd voor de nodige voorbereidingen voor openbaarmaking, zoals het anonimiseren, het verwijderen van andere onderdelen waarop een uitzondering van toepassing is en/of het voeren van overleg met eventuele belanghebbenden.⁷¹ Een belanghebbende is bijvoorbeeld degene op wie de informatie betrekking heeft, de geadresseerde van een beschikking of een partij bij een convenant.⁷²

Voor aan aantal documenten geldt een afwijkende regeling (artikel 3.3, vijfde lid, Woo):

- De ontwerpen en de bijbehorende adviesaanvragen bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, onder c, Woo, alsmede de daarop betrekking hebbende adviezen als bedoeld in artikel 3.3, tweede lid, onder e, sub 1, Woo, worden door het bestuursorgaan dat het advies heeft gevraagd openbaar gemaakt uiterlijk gelijktijdig met de indiening van het voorstel van wet bij de Staten-Generaal dan wel de bekendmaking van het algemeen verbindend voorschrift of het besluit, indien het bestuursorgaan in zijn adviesaanvraag heeft gemotiveerd dat eerdere openbaarmaking afbreuk zou doen aan een met de wet, het voorschrift of het besluit beoogde doel (artikel 3.3, vijfde lid, aanhef en onder a, Woo). Hoofddregel is dus nog dat ook ontwerpen en daarop betrekking hebbende adviesaanvragen uiterlijk na twee weken openbaar worden gemaakt. Artikel 3.3, vijfde lid, onder a, Woo maakt dus een uitzondering mogelijk, maar dan moet wel al in de adviesaanvraag worden toegelicht dat het ontwerp en de adviesaanvraag pas openbaar worden gemaakt indien er een definitief wetsvoorstel is of, voor de gemeentelijke praktijk relevanter, indien het definitieve voorschrift of besluit bekend wordt gemaakt.
- Vergaderstukken worden gelijktijdig met verspreiding aan de raadsleden openbaar gemaakt (artikel 3.3, vijfde lid, aanhef en onder c, Woo).
- Agenda's van collegevergaderingen worden uiterlijk bij aanvang van de vergadering openbaar gemaakt (artikel 3.3, vijfde lid, aanhef en onder d, Woo).
- Woo-verzoeken worden gelijktijdig met de beslissing op dat verzoek openbaar gemaakt (artikel 3.3, vijfde lid, aanhef en onder e, Woo).
- Onderzoeken worden uiterlijk binnen vier weken na ontvangst openbaar gemaakt (artikel 3.3, vijfde lid, aanhef en onder f, Woo). Deze langere termijn geeft het bestuursorgaan de mogelijkheid bij openbaarmaking van het onderzoek ook inhoudelijk daarop te reageren.⁷³
- Herstelsancties die actief openbaar moeten worden gemaakt, moeten uiterlijk twee weken nadat de beschikking onherroepelijk is geworden, openbaar worden gemaakt (artikel 3.3, vijfde lid, aanhef en onder g, Woo). Door herstelsancties pas openbaar te maken nadat ze onherroepelijk zijn geworden, wordt voorkomen dat herstelsancties die in bezwaar worden ingetrokken of in beroep worden vernietigd, raadpleegbaar blijven.⁷⁴
- Voor ingekomen documenten als bedoeld in artikel 3.3, tweede lid, waarbij de verwachting bestaat dat belanghebbenden bedenkingen hebben bij openbaarmaking wordt de termijn met twee weken verlengd

71 Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 12, p. 18.

72 Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 74.

73 Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 27.

74 Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 40.

(artikel 3.3, vijfde lid, aanhef en onder h, Woo). Achtergrond daarvan is dat bij ingekomen documenten het bestuursorgaan geen tijd heeft gehad om voorbereidende werkzaamheden te verrichten. De verlenging van de termijn met twee weken is bedoeld voor eventueel overleg met belanghebbenden.⁷⁵ Bij beschikkingen en andere documenten die de gemeente zelf opstelt, dient dit overleg plaats te vinden tijdens de voorbereiding, dus voordat de beschikking definitief is vastgesteld.

- Als een belanghebbende bedenkingen heeft bij openbaarmaking, maar het bestuursorgaan toch overgaat tot openbaarmaking, dan moet het bestuursorgaan twee weken wachten met de feitelijke openbaarmaking gerekend vanaf de mededeling die het bestuursorgaan daarover doet aan die belanghebbende (artikel 3.3, vijfde lid, aanhef en onder i, Woo; zie daarover ook paragraaf 3.10 hierna).

Artikel 3.3 Actieve openbaarmaking van categorieën informatie

(...)

4. De openbaarmaking, bedoeld in het eerste en tweede lid, geschiedt zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen twee weken na vaststelling of ontvangst van de informatie.
5. In afwijking van het vierde lid:
 - a. worden de ontwerpen en de bijbehorende adviesaanvragen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, alsmede de daarop betrekking hebbende adviezen, bedoeld in het tweede lid, onderdeel e, onder 1, door het bestuursorgaan dat het advies heeft gevraagd openbaar gemaakt uiterlijk gelijktijdig met de indiening van het voorstel van wet bij de Staten-Generaal dan wel de bekendmaking van het algemeen verbindend voorschrift of het besluit, indien het bestuursorgaan in zijn adviesaanvraag heeft gemotiveerd dat eerdere openbaarmaking afbreuk zou doen aan een met de wet, het voorschrift of het besluit beoogde doel;(...);
 - c. worden vergaderstukken als bedoeld in het tweede lid, onderdelen b en c, openbaar gemaakt, gelijktijdig met de verspreiding aan de deelnemers van de betreffende vergadering;
 - d. worden agenda's als bedoeld in het tweede lid, onderdeel d, openbaar gemaakt, uiterlijk bij aanvang van de betreffende vergadering;
 - e. wordt de inhoud van een schriftelijk verzoek als bedoeld in het tweede lid, onderdeel i, openbaar gemaakt met de beslissing op dat verzoek;
 - f. geschiedt de openbaarmaking van onderzoeken als bedoeld in het tweede lid, onderdeel j, onder 1°, uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van het onderzoek;
 - g. geschiedt de openbaarmaking van een beschikking houdende een herstelsanctie die niet in het tweede lid, onderdeel k, onder 6, is uitgezonderd, uiterlijk twee weken nadat de beschikking onherroepelijk is geworden;
 - h. worden ingekomen documenten als bedoeld in het tweede lid, niet openbaar gemaakt dan nadat belanghebbenden die naar verwachting bedenkingen zullen hebben tegen openbaarmaking, in de gelegenheid zijn gesteld binnen twee weken hun zienswijze naar voren te brengen;
 - i. worden documenten als bedoeld in het tweede lid, waarbij gedurende de voorbereiding ervan of na toepassing van onderdeel h is gebleken dat een belanghebbende naar verwachting bezwaar heeft tegen een voorgeschreven openbaarmaking, openbaar gemaakt na twee weken na vaststelling, onderscheidenlijk het verstrijken van de op grond van onderdeel h gestelde termijn om een zienswijze naar voren te brengen.

(...)

Aanbevelingen

- Richt werkprocessen zo in dat voorafgaand aan de vaststelling van een document de werkzaamheden die nodig zijn voor openbaarmaking al zoveel mogelijk worden verricht. Denk daarbij aan het anonimiseren van documenten, het anderszins lakken van documenten in verband met de belangen genoemd in de artikelen 5.1 en 5.2 Woo en overleg met belanghebbenden.⁷⁶ Zie ook de bij paragraaf 3.4 opgenomen aanbevelingen.

⁷⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 12, p. 18.

⁷⁶ Idem.

- *Meer specifiek kan een bestuursorgaan procedures rondom (het aanvragen van) beschikkingen zo inrichten dat de aanvrager tijdig wordt geïnformeerd over de wijze waarop de beschikking na vaststelling daarvan openbaar wordt gemaakt. Daarbij kan dan ook worden geïnformeerd naar eventuele bedenkingen bij die wijze van openbaarmaking aan de zijde van de aanvrager.⁷⁷*

3.8 Mededeling niet-openbaarmaking (artikel 3.3, achtste lid, Woo)

Bestuursorganen zijn niet verplicht de in artikel 3.3, tweede lid, Woo genoemde documenten zonder meer volledig openbaar te maken. Indien de in de artikelen 5.1 en 5.2 Woo genoemde belangen zich daartegen verzetten, moet of kan openbaarmaking (al dan niet gedeeltelijk) achterwege blijven. In geval van (gedeeltelijke) niet-openbaarmaking moet het bestuursorgaan daarvan mededeling doen, gelijktijdig met de openbaarmaking of, in het geval van gehele niet-openbaarmaking, op het tijdstip waarop de openbaarmaking zou hebben plaatsgevonden. Zo'n mededeling hoeft, zo menen wij, niet van een uitgebreide motivering te worden voorzien. Een verwijzing naar de relevante onderdelen van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo zou moeten volstaan. Als een derde toch meent dat de niet-openbaar gemaakte informatie openbaar moet worden, dan kan hij of zij een verzoek doen als bedoeld in artikel 4.1 Woo en dan zal in een eventueel afwijzend besluit de weigering nader moeten worden gemotiveerd. Denkbaar is ook dat bij bepaalde categorieën wordt volstaan met een generieke toelichting om te voorkomen dat telkens opnieuw dezelfde mededeling wordt gedaan.

Artikel 3.3 Actieve openbaarmaking van categorieën informatie

(...)

8. *Het bestuursorgaan doet mededeling van een gedeeltelijke niet-openbaarmaking gelijktijdig met de openbaarmaking. Van een gehele niet-openbaarmaking doet het bestuursorgaan mededeling op de wijze en het tijdstip waarop het niet-openbaar gemaakte stuk openbaar zou zijn gemaakt.*

(...)

Aanbeveling

Regel in de werkprocessen dat bij iedere actieve openbaarmaking ingevolge artikel 3.3, tweede lid, Woo mededeling wordt gedaan van een gehele of gedeeltelijke weigering, indien aan de orde.

3.9 Mededeling niet-openbaarmaking is niet appellabel

De naleving van de actieve openbaarmakingsplicht kan niet als zodanig bij de rechter worden afgedwongen. Daarmee is het een inspanningsverplichting van het betreffende bestuursorgaan. Wanneer een burger toegang wil tot informatie die al via actieve openbaarmaking toegankelijk had moeten zijn, moet de burger alsnog een verzoek tot openbaarmaking indienen. Het is niet mogelijk bezwaar te maken of beroep in te stellen tegen het niet actief openbaar maken van informatie.⁷⁸

3.10 Mededeling openbaarmaking is voor belanghebbenden appellabel (artikel 3.3, zevende lid jo. vijfde lid, aanhef en onder i, Woo)

Een belanghebbende kan opkomen tegen het wél actief openbaar maken van informatie. Als een belanghebbende naar verwachting bezwaar heeft tegen actieve openbaarmaking, moet het bestuursorgaan twee weken wachten met het openbaar maken van de informatie, zodat de belanghebbende bij de bestuursrechter een voorlopige voorziening kan vragen om de openbaarmaking te voorkomen. Het bestuursorgaan moet daarvan mededeling doen aan die belanghebbende. Deze mededeling wordt gelijkgesteld met een besluit.⁷⁹

⁷⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 12, p. 26.

⁷⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 75; Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 12, p. 44 en Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 21.

⁷⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 34.

Artikel 3.3 Actieve openbaarmaking van categorieën informatie

(...)

5. In afwijking van het vierde lid:

(...)

- i. worden documenten als bedoeld in het tweede lid, waarbij gedurende de voorbereiding ervan of na toepassing van onderdeel h is gebleken dat een belanghebbende naar verwachting bezwaar heeft tegen een voorgeschreven openbaarmaking, openbaar gemaakt na twee weken na vaststelling, onderscheidenlijk het verstrijken van de op grond van onderdeel h gestelde termijn om een zienswijze naar voren te brengen.

(...)

7. Het bestuursorgaan deelt een belanghebbende mede dat toepassing wordt gegeven aan het vijfde lid, onderdeel i, onder vermelding van het tijdstip van openbaarmaking en de openbaar te maken documenten. De mededeling wordt gelijkgesteld met een besluit.

(...)

Zie voor het vragen van zienswijzen aan een belanghebbende die naar verwachting bedenkingen heeft tegen openbaarmaking paragraaf 3.7 hierboven.

3.11 Openbaarmaking van adviezen (artikel 3.3, zesde lid, Woo)

Artikel 3.3, zesde lid, Woo regelt wie adviezen en adviesaanvragen openbaar moeten maken. Een adviesaanvraag aan een adviescollege- of commissie moet door het bestuursorgaan dat het advies heeft aangevraagd openbaar worden gemaakt (artikel 3.3, zesde lid, onder a, Woo). Adviezen van adviescolleges of -commissies moeten in beginsel door die colleges of commissies zelf openbaar worden gemaakt, tenzij artikel 3.3, vijfde lid, onder a of b, Woo van toepassing is (artikel 3.3, zesde lid, onder b, Woo). Adviezen van een andere externe partij worden door het bestuursorgaan dat het advies heeft gevraagd, openbaar gemaakt (artikel 3.3, zesde lid, onder c, Woo).

Artikel 3.3 Actieve openbaarmaking van categorieën informatie

(...)

6. De openbaarmaking, bedoeld in het tweede lid, onderdeel e, geschiedt:

- a. voor een adviesaanvraag aan een adviescollege of -commissie door het bestuursorgaan dat het advies heeft gevraagd;
- b. voor een advies van een adviescollege of -commissie door dat adviescollege of die commissie, behoudens de gevallen, bedoeld in het vijfde lid, onderdelen a en b;
- c. voor een advies van een andere externe partij door het bestuursorgaan dat het advies heeft ontvangen.

(...)

3.12 Overgangsrecht voor de actieve openbaarmakingsplicht (artikel 10.2 en 10.2a Woo)

De verplichting tot actieve openbaarmaking is niet van toepassing op documenten die zijn vastgesteld of ontvangen voordat deze verplichting op een bestuursorgaan van toepassing is geworden (artikel 10.2a Woo). Alleen nieuwe documenten vallen dus onder de actieve openbaarmakingsplicht.

Daarnaast kan de Minister van BZK voor de inwerkingtreding van (onderdelen van) artikel 3.3 Woo een andere inwerkingtredingsdatum vaststellen voor specifieke bestuursorganen, zodat die onderdelen pas in werking treden zodra de betreffende bestuursorganen aan die verplichtingen kunnen voldoen (artikel 10.2, eerste lid, Woo). De Minister kan ook een afwijkende openbaarmakingstermijn voorschrijven respectievelijk de verplichte actieve openbaarmaking van oordelen in klachtprocedures voor aangewezen bestuursorganen faseren (artikel 10.2, tweede lid, onder a en b, Woo).

Artikel 10.2 Overgangsbepaling actieve openbaarmaking

1. Bij tijdelijke regeling van Onze Minister wordt bepaald welke onderdelen van artikel 3.3, eerste en tweede lid, niet van toepassing zijn op in die regeling aangewezen bestuursorganen voor een in die regeling bepaalde periode.
2. Bij tijdelijke regeling van Onze Minister kan worden bepaald dat:
 - a. voor in die regeling aangewezen bestuursorganen voor een in die regeling bepaalde periode in afwijking van artikel 3.3, vierde of vijfde lid, bij in die regeling aangewezen onderdelen van artikel 3.3, eerste en tweede lid, een andere periode geldt waarbinnen de openbaarmaking plaats vindt, of
 - b. voor in die regeling aangewezen bestuursorganen voor een in die regeling bepaalde periode het in die regeling aangewezen type beschikkingen als bedoeld in artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k, de verplichting tot openbaarmaking reeds geldt of nog niet van toepassing is.

Artikel 10.2a Overgangsrecht bestaande documenten

De in artikel 3.3, eerste en tweede lid, opgenomen verplichting tot openbaarmaking geldt niet voor documenten die zijn vastgesteld of ontvangen voordat deze verplichting voor het bestuursorgaan waarbij de documenten berusten, in werking is getreden.

3.13 Actieve openbaarmaking bij een zwaarwegend algemeen belang (artikel 3.4 Woo)

Een bestuursorgaan kan in bijzondere omstandigheden – ‘noodgevallen’⁸⁰- informatie uit eigen beweging openbaar maken, ondanks dat normaliter de uitzonderingen van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo daaraan in de weg zouden staan. Er moet daarvoor sprake zijn van een zwaarwegend ander belang, zoals de openbare veiligheid of volksgezondheid, het milieu of de bescherming van de democratische rechtsorde.⁸¹

Artikel 3.4 Openbaarheid bij zwaarwegend algemeen belang

In afwijking van de artikelen 5.1 en 5.2 kan een bestuursorgaan informatie uit eigen beweging openbaar maken, wanneer een ander zwaarwegend algemeen belang, daaronder begrepen het belang van openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu of de bescherming van de democratische rechtsorde, dat in een concreet geval vergt.

3.14 Aandacht voor de uitvoering van de Woo in begroting en jaarverslag (artikel 3.5 Woo)

Verder is nieuw dat een bestuursorgaan jaarlijks in de begroting aandacht moet besteden aan beleidsvoornemens inzake de uitvoering van de Woo en in de jaarlijkse verantwoording verslag moet doen van de uitvoering van de Woo in relatie tot die beleidsvoornemens. Deze bepaling is bedoeld om de naleving van de Woo, waaronder de bepalingen over actieve openbaarmaking, te stimuleren.

Artikel 3.5 Openbaarheidsparagraaf

Een bestuursorgaan besteedt in de jaarlijkse begroting dan wel de jaarlijkse begroting van het openbaar lichaam of de rechtspersoon waarvan het bestuursorgaan deel uit maakt, aandacht aan de beleidsvoornemens inzake de uitvoering van deze wet en doet in de jaarlijkse verantwoording verslag van de uitvoering ervan, mede in relatie tot de beleidsvoornemens.

Aanbeveling

Zorg dat in de begrotingscyclus en in de verantwoordingscyclus aandacht is voor beleidsvoornemens respectievelijk verantwoording met betrekking tot de uitvoering van de Woo. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan kwantitatieve informatie over de toepassing van de artikelen 3.1 en 3.3 Woo. Om hoeveel documenten gaat het? Ook kan worden gedacht aan meer kwalitatieve informatie, zoals de type documenten en de onderwerpen die daarin aan bod komen. Ook over de toepassing van artikel 3.3a Woo zal moeten worden gerapporteerd.

80 Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 34.

81 Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 75.

3.15 Concluderend stappenplan



4 Passieve openbaarmaking

4.1 Inleiding

Het vierde hoofdstuk van de Woo bevat regels over passieve openbaarmaking, dat wil zeggen het op verzoek openbaar maken van documenten. Ten opzichte van de Wob verandert er niet heel veel. Uitgangspunt blijft dat eenieder een verzoek om openbaarmaking kan indienen en dat het verzoek moet worden ingewilligd met inachtneming van de uitzonderingen van de Woo. De belangrijkste wijzigingen zien op de wijze van indiening van een verzoek, de termijnen bij precisering van een te algemeen verzoek en de beslistermijn. Voorts bevat de Woo een antimisbruikbepaling en wordt in de Woo voorgeschreven dat bestuursorganen een contactpersoon moeten aanwijzen voor, kort gezegd, vragen over de beschikbare informatie.

4.2 Indienen van een verzoek (artikel 4.1, tweede lid, Woo)

De Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer geeft de burger het recht digitaal met de overheid te communiceren. In lijn daarmee regelt de Woo uitdrukkelijk dat een verzoek elektronisch kan worden ingediend. Het bestuursorgaan bepaalt de wijze van elektronische indiening, bijvoorbeeld via een webformulier of een specifiek e-mailadres.

Artikel 4.1 Verzoek

1. Eenieder kan een verzoek om publieke informatie richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. In het laatste geval beslist het verantwoordelijke bestuursorgaan op het verzoek.
2. Een verzoek kan mondeling of schriftelijk worden ingediend en kan elektronisch worden verzonden op de door het bestuursorgaan aangegeven wijze.
3. De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.
4. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de aangelegenheid of het daarop betrekking hebbende document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.
5. Indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, verzoekt het bestuursorgaan binnen twee weken na ontvangst van het verzoek de verzoeker om het verzoek te preciseren en is het de verzoeker daarbij behulpzaam.
6. Het bestuursorgaan kan besluiten een verzoek niet te behandelen, indien de verzoeker niet meewerkt aan een verzoek tot precisering als bedoeld het vijfde lid. In afwijking van artikel 4:5, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt het besluit om het verzoek niet te behandelen aan de verzoeker bekendgemaakt binnen twee weken nadat het verzoek is gepreciseerd of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.
7. Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in hoofdstuk 5.

Verdieping

Een verzoek dat niet via de aangewezen wijze elektronisch wordt ingediend, komt niet voor behandeling in aanmerking (artikel 2:15 Awb).⁸² Als het bestuursorgaan om die reden een verzoek buiten behandeling wil stellen, moet het bestuursorgaan de verzoeker wel eerst een herstelmogelijkheid bieden om het verzoek alsnog op een juiste wijze in te dienen (artikel 4:5, eerste lid, aanhef en onder b, Awb). Het bestuursorgaan kan een verkeerd ingediend verzoek ook gewoon behandelen. Aandachtspunt daarbij is dat daarmee een zogenoemde bestendige praktijk kan ontstaan waarbij verzoeken meermaals via de betreffende elektronische weg zijn ingediend en hierop is besloten. In dat geval mogen verzoekers ervan uitgaan dat deze andere elektronische weg (ook) openstaat voor verzoeken en zal het bestuursorgaan via die weg ingekomen verzoeken steeds in behandeling moeten nemen.⁸³

⁸² Kamerstukken II 2011/12, 33 328, nr. 3, p. 68.

⁸³ ABRvS 29 april 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD0772.

Aanbevelingen

- *Wijs op de gemeentelijke website een mogelijkheid aan voor het elektronisch indienen van verzoeken. Neem daarbij ook een link op naar het betreffende webformulier of e-mailadres.*
- *Zorg dat de elektronische postbus waar verzoeken binnenkomen in ieder geval dagelijks wordt geraadpleegd door een voldoende deskundige medewerker. Het is immers van belang dat een Woo-verzoek als zodanig wordt herkend. Op deze manier kan worden gewaarborgd dat verzoeken tijdig in behandeling worden genomen.*
- *Zorg dat medewerkers van de gemeente op de hoogte zijn van (1) de aangewezen wijze om elektronisch verzoeken in te dienen en (2) de contactgegevens van degenen binnen de gemeente die verantwoordelijk zijn voor het bieden van een herstelmogelijkheid bij het onjuist indienen van een verzoek. Als er dan een verzoek wordt ingediend op een andere elektronische wijze dan de aangewezen wijze, bijvoorbeeld via het algemene e-mailadres van de gemeente, dan kan de medewerker die dat verzoek ontvangt het verzoek doorsturen naar degene binnen de gemeente die de verzoeker eventueel in de gelegenheid kan stellen het verzoek alsnog op een juiste wijze in te dienen.*
- *Er kan ook voor worden gekozen om verzoeken in behandeling te nemen die via een andere elektronische wijze zijn ingediend dan de aangewezen wijze. Zodra er een vaste praktijk ontstaat om dergelijke verzoeken in behandeling te nemen, moet er rekening mee worden gehouden dat ook latere verzoeken die op die andere wijze worden ingediend in behandeling moeten worden genomen.*

4.3 Borgen behoud documenten (artikel 4.1a Woo)

Nieuw is ook dat de Woo uitdrukkelijk bepaalt dat het bestuursorgaan het behoud van de documenten waarop een door hem ontvangen verzoek betrekking heeft, moet waarborgen. Dat is vastgelegd in artikel 4.1a Woo. Deze verplichting bestaat onder de Wob ook al. In de wetgeschiedenis is daarom ook uitdrukkelijk opgemerkt dat het codificatie van bestaande rechtspraak betreft.⁸⁴ Daarbij wordt verwezen naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 14 december 2005.⁸⁵

Artikel 4.1a Borgen behoud documenten

Het bestuursorgaan waarborgt het behoud van de documenten waarop een door hem ontvangen verzoek betrekking heeft.

In de wetgeschiedenis wordt er voorts op gewezen dat uit artikel 4.1a Woo geen bewaarplicht volgt voor alle bij een bestuursorgaan berustende documenten, zoals ook de Wob en de Archiefwet 1995 een dergelijke verplichting niet kennen.⁸⁶ Daarvoor wordt opnieuw gewezen op de uitspraak van 14 december 2005, waarin de Afdeling bestuursrechtspraak aangaf dat *“met in de dagelijkse bestuurspraktijk opkomende stukken en bestanden op een zodanige wijze (...) worden omgegaan, dat geen afbreuk wordt gedaan aan de aanspraken op openbaarheid van documenten die aan de Wob kunnen worden ontleend”*. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak neemt dat *“niet weg dat het in die dagelijkse praktijk niet wel mogelijk is dat altijd alle elektronische berichten, kladjes en notities bewaard blijven. Deze gaan soms (na verloop van tijd) verloren of worden niet bewaard omdat er – uit het oogpunt van deugdelijke en overzichtelijke dossiervorming – een zekere schifting plaatsvindt.”*

Uit artikel 4.1a Woo volgt tevens dat tijdens de behandeling van een verzoek ten aanzien van gevraagde documenten de vernietiging op basis van een selectielijst in de zin van de Archiefwet 1995 moet worden aangehouden totdat op het verzoek onherroepelijk is beslist. De vernietiging moet dus zo nodig worden uitgesteld.⁸⁷

⁸⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 43.

⁸⁵ ABRvS 14 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU7942.

⁸⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 43.

⁸⁷ Idem.

4.4 Preciseren van een verzoek (artikel 4.1, vijfde en zesde lid, Woo)

Net als onder de Wob moet het bestuursorgaan de verzoeker vragen zijn verzoek te preciseren als dat te algemeen is geformuleerd. Nieuw is dat een bestuursorgaan dat binnen twee weken na ontvangst van het verzoek moet doen.

Als een verzoeker niet meewerkt aan precisering, kan het bestuursorgaan besluiten het verzoek niet te behandelen. Voorheen moest dat besluit binnen vier weken worden genomen, gerekend vanaf de reactie van de verzoeker op het preciseringsverzoek of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt was verstreken (conform artikel 4:5, vierde lid, Awb). Onder de Woo verandert die termijn van vier weken in twee weken.⁸⁸

Artikel 4.1 Verzoek

1. Eenieder kan een verzoek om publieke informatie richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. In het laatste geval beslist het verantwoordelijke bestuursorgaan op het verzoek.
2. Een verzoek kan mondeling of schriftelijk worden ingediend en kan elektronisch worden verzonden op de door het bestuursorgaan aangegeven wijze.
3. De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.
4. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de aangelegenheid of het daarop betrekking hebbende document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.
5. Indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, verzoekt het bestuursorgaan binnen twee weken na ontvangst van het verzoek de verzoeker om het verzoek te preciseren en is het de verzoeker daarbij behulpzaam.
6. Het bestuursorgaan kan besluiten een verzoek niet te behandelen, indien de verzoeker niet meewerkt aan een verzoek tot precisering als bedoeld het vijfde lid. In afwijking van artikel 4:5, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt het besluit om het verzoek niet te behandelen aan de verzoeker bekendgemaakt binnen twee weken nadat het verzoek is gepreciseerd of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.
7. Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in hoofdstuk 5.

4.5 Doorverwijzen en informatie vorderen (artikel 4.2 Woo)

Net als in de Wob regelt de Woo dat een bestuursorgaan een verzoek om informatie moet doorsturen als de informatie niet bij hem, maar bij dat andere bestuursorgaan berust (artikel 4.2, eerste lid, Woo). Nieuw is de bepaling die een bestuursorgaan verplicht informatie bij derden te vorderen als blijkt dat informatie niet meer bij hem berust, maar nog wel bij hem behoort te berusten.

Artikel 4.2 Doorverwijzen

1. Voor zover het verzoek betrekking heeft op informatie die berust bij een ander bestuursorgaan dan dat waarbij het verzoek is ingediend, wordt de verzoeker zo nodig naar dat bestuursorgaan verwezen. Is het verzoek schriftelijk gedaan, dan wordt het voor zover betrekking hebbend op informatie die bij een ander bestuursorgaan berust, onverwijld doorgezonden aan dat bestuursorgaan, onder mededeling van de doorzending aan de verzoeker.
2. Indien het verzoek betrekking heeft op informatie die op grond van enig wettelijk voorschrift bij het bestuursorgaan had behoren te berusten, vordert het bestuursorgaan de gevraagde informatie van degene die over de informatie beschikt. Degene die over de gevraagde informatie beschikt, verstrekt deze per omgaande aan het bestuursorgaan.

Diegene die over de informatie beschikt, is verplicht de informatie per omgaande aan het bestuursorgaan te verstrekken (artikel 4.2 lid 2 Woo). Het verstrekken van de informatie kan zo nodig met een last onder dwangsom worden afgedwongen (artikel 8.5 lid 2 Woo).

⁸⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 76-77.

4.6 Omvangrijk verzoek: overleg met verzoeker (artikel 4.2a Woo)

Hoewel voldoende gespecificeerd, kan een verzoek om informatie zodanig omvangrijk zijn dat niet binnen de termijn van artikel 4.4, eerste lid, Woo kan worden beslist. Voor die gevallen schrijft de Woo voor dat het bestuursorgaan met de verzoeker in overleg treedt en afspraken maakt over de prioritering van de afhandeling van het verzoek. De gevraagde documenten worden zo veel mogelijk in de door de verzoeker gewenste volgorde verstrekt.

Artikel 4.2a Overleg tussen bestuursorgaan en verzoeker

Indien een voldoende gespecificeerd verzoek zodanig omvangrijk is dat niet binnen de termijn van artikel 4.4, eerste lid, kan worden beslist, treedt het bestuursorgaan voor het einde van die termijn in overleg met de verzoeker over de prioritering van de afhandeling van het verzoek. Het bestuursorgaan verstrekt de gevraagde documenten zo veel mogelijk in de door de verzoeker gewenste volgorde.

Bij sommige verzoeken gaat het in potentie om het inventariseren, beoordelen en verstrekken van duizenden documenten. Het is dan voor zowel de verzoeker als voor het bestuursorgaan aantrekkelijk om afspraken te maken over een snelle verstrekking van bijvoorbeeld de vijftig of honderd meest interessante documenten. De gedachte van de wetgever is dat de reikwijdte van het informatieverzoek op deze manier beter kan worden afgebakend en bij de verzoeker begrip kan worden gekweekt voor een eventuele langere behandelduur bij omvangrijke verzoeken. In een deel van de gevallen zal het verzoek met die eerste, snellere verstrekking zelfs afdoende beantwoord zijn. De levering van een eerste tranche aan documenten binnen de wettelijke termijn doet overigens niet af aan het recht van een verzoeker om ook de resterende informatie te verkrijgen die onder de reikwijdte van het verzoek valt.

Het overleg over het prioriteren van de afhandeling moet worden onderscheiden van de hulp bij het specificeren van een verzoek (artikel 4.1, vijfde lid, Woo). Een niet gespecificeerd verzoek hoeft niet te worden behandeld, ook niet door het verstrekken van een eerste tranche van stukken.⁸⁹

4.7 Beslistermijn (artikel 4.4, eerste en tweede lid, Woo)

De beslistermijn blijft vier weken, maar kan nog slechts met twee weken worden verdaagd indien de omvang of de gecompliceerdheid een verdagging rechtvaardigt. Het bestuursorgaan moet voor het verstrijken van de eerste termijn de verzoeker schriftelijk op de hoogte stellen van de verdagging. Deze schriftelijke mededeling moet worden gemotiveerd.

Artikel 4.4 Termijn

1. *Het bestuursorgaan beslist op het verzoek om informatie zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken gerekend vanaf de dag na die waarop het verzoek is ontvangen.*
2. *Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste twee weken verdagen, indien de omvang of de gecompliceerdheid van de informatie een verlenging rechtvaardigt. Van de verdagging wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker.*
3. *Onverminderd artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht wordt de termijn voor het geven van een beschikking opgeschort gerekend vanaf de dag na die waarop het bestuursorgaan de verzoeker mededeelt dat toepassing is gegeven aan artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht, tot en met de dag waarop door de belanghebbende of belanghebbenden een zienswijze naar voren is gebracht of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.*
4. *Indien de opschorting, bedoeld in het derde lid, eindigt, doet het bestuursorgaan daarvan zo spoedig mogelijk mededeling aan de verzoeker, onder vermelding van de termijn binnen welke de beschikking alsnog moet worden gegeven.*
5. *Indien het bestuursorgaan heeft besloten informatie te verstrekken, wordt de informatie verstrekt tegelijk met de bekendmaking van het besluit, tenzij naar verwachting een belanghebbende bezwaar daartegen heeft, in welk geval de informatie wordt verstrekt twee weken nadat de beslissing*

⁸⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 112, nr. 20.

is bekendgemaakt. Indien wordt verzocht om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht, wordt de openbaarmaking opgeschort totdat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan of het verzoek is ingetrokken.

6. *Indien het bestuursorgaan heeft besloten informatie te verstrekken die rechtstreeks betrekking heeft op een derde of die van een derde afkomstig is, maakt het bestuursorgaan dit besluit gelijktijdig bekend aan deze derde.*

In aanvulling op artikel 4.4 en artikel 4.2a Woo blijft gelden dat bij zeer omvangrijke verzoeken van de verzoeker wordt verwacht dat hij meewerkt aan opschorting van de beslistermijn (artikel 8.3 en 8.4 Woo; zie nu artikel 15a en 15b Wob).⁹⁰

In de Wob is nu bepaald dat de beslistermijn twee weken is als het bestuursorgaan voornemens is milieu-informatie te verstrekken (artikel 6, zesde lid, aanhef en onder a, Wob). Ook is in de Wob bepaald dat de opschortingsmogelijkheid voor het vragen van zienswijzen aan belanghebbenden niet van toepassing is op milieu-informatie (artikel 6, zesde lid, aanhef en onder c, Wob). Beide bepalingen komen niet terug in de Woo. Dit betekent dat voor de behandeling van verzoeken over milieu-informatie dezelfde termijnen gelden als voor 'gewone' verzoeken.

4.8 Antimisbruikbepaling (artikel 4.6 Woo)

In de Woo is een antimisbruikbepaling opgenomen. Indien de verzoeker kennelijk (ook) een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie of indien het verzoek evident geen bestuurlijke aangelegenheid betreft, kan het bestuursorgaan besluiten het verzoek niet te behandelen. Dit besluit moet binnen twee weken na ontvangst van het verzoek worden genomen of onverwijld nadat is gebleken dat de verzoeker kennelijk een ander doel heeft. Een verzoek kan dus ook buiten behandeling worden gesteld als bijvoorbeeld tijdens de behandeling van een omvangrijk verzoek blijkt dat de verzoeker een ander doel heeft dan het verkrijgen van informatie.⁹¹

Artikel 4.6 Antimisbruikbepaling

Indien de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie of indien het verzoek evident geen bestuurlijke aangelegenheid betreft, kan 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.

Uit vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak volgt dat voor het aannemen van misbruik zwaarwichtige gronden zijn vereist. Die zijn onder meer aanwezig indien rechten of bevoegdheden, zoals het recht om te verzoeken om openbaarmaking van informatie, zodanig evident worden aangewend zonder redelijk doel of voor een ander doel dan waartoe zij zijn gegeven, dat het aanwenden daarvan blijk geeft van kwade trouw. Het doel van een verzoek om documenten kan daarom relevant zijn om te beoordelen of misbruik van recht heeft plaatsgevonden. In de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak zijn verschillende voorbeelden te vinden van verzoeken die misbruik van de Wob betreffen omdat ze kennelijk zijn ingediend voor een ander doel dan het verkrijgen van documenten. Het gaat dan bijvoorbeeld om verzoeken die zijn gericht op financieel gewin (het innen van dwangsommen en/of proceskostenvergoedingen⁹²) of om verzoeken die zijn ingediend uit rancune jegens een bestuursorgaan en/of om een bestuursorgaan te frustreren.⁹³ Ook andere voorbeelden van misbruik zijn denkbaar, zoals verzoeken die tot doel hebben de Archiefwet te doorkruisen⁹⁴ of verzoeken die voortkomen uit een obsessief streven naar openbaarheid.⁹⁵

⁹⁰ Kamerstukken II 2015/16, 33 328, nr. 20, p. 8.

⁹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 79-80.

⁹² Zie bijvoorbeeld ABRvS 8 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1587.

⁹³ Kamerstukken II 2011/12, 33 328, nr. 3, p. 70. Zie bijvoorbeeld ABRvS 5 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2640; ABRvS 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1987; en ABRvS 21 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:974.

⁹⁴ Zie ABRvS 13 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2478; en ABRvS 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3045.

⁹⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33 328, nr. 3, p. 35, waarin wordt verwezen naar een brief van de Minister van BZK van 31 mei 2011 over omvangrijke en oneigenlijke verzoeken (Kamerstukken II 2010/11, 32 802, nr. 1).

De wetsgeschiedenis bij artikel 4.6 Woo is summier. Er kan uit worden afgeleid dat de bepaling beoogt een voorziening te treffen voor verzoeken waarvoor het recht op informatie apert niet is bedoeld. Als voorbeeld, in de memorie van toelichting van 13 maart 2014, wordt slechts genoemd een verzoek om informatie over de kleur van het meubilair in de afgelopen vijf jaar of verzoeken van vergelijkbare aard.⁹⁶ Daarna is nauwelijks aandacht meer besteed aan misbruik. Daarom kan er voorzichtig van worden uitgegaan dat de wetgever zich kan vinden in de wijze waarop thans door de uitvoering en de rechtspraak met het thema misbruik wordt omgegaan. De hiervoor genoemde rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak kan daarom als leidraad blijven dienen bij de toepassing van artikel 4.6 Woo.

4.9 Contactpersonen (artikel 4.7 Woo)

Bestuursorganen dienen een of meer contactpersonen aan te wijzen voor de beantwoording van vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie.

Artikel 4.7 Contactpersoon

Ter beantwoording van vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie wijst het bestuursorgaan een of meer contactpersonen aan.

De verplichting een contactpersoon aan te stellen is opgenomen ter vervanging van de aanvankelijke verplichting in het wetsvoorstel om een register bij te houden van de informatie waarover een bestuursorgaan beschikt. Een van de functies van dat register zou zijn dat eenieder gemakkelijk zou kunnen nagaan of een bestuursorgaan beschikt over bepaalde informatie. Daarvoor komt nu de contactpersoon in de plaats, die vragen kan beantwoorden over de informatie waarover een bestuursorgaan beschikt.⁹⁷

Over de manier waarop de contactpersoon zijn taak moet uitvoeren, wordt in de wet niets geregeld. Wel geeft de memorie van toelichting aan dat de bedoeling is dat de contactpersoon op laagdrempelige en klantvriendelijke manier, bijvoorbeeld telefonisch of via e-mail, vragen beantwoordt.⁹⁸ Voor het overige schrijft de Woo niet voor hoe de contactpersoon zijn taak moet uitvoeren. Het is aan bestuursorganen om dit in te vullen. Bestuursorganen zijn ook vrij te bepalen waar in de organisatie de rol van contactpersoon wordt belegd.

De Wob(Woo)-coördinator zou als contactpersoon kunnen worden aangewezen. Voordeel daarvan is dat deze medewerker doorgaans goed bekend is met de informatiestromen op en tussen verschillende afdelingen en tussen de eigen en andere organisaties. In de wetsgeschiedenis staat dat als de beantwoording van een vraag leidt tot een verzoek om een groot aantal documenten, er dan kan worden opgeschaald naar de procedure voor het afhandelen van een verzoek (conform artikel 4.1 Woo en verder).⁹⁹ Een andere optie is om de functie van contactpersoon te beleggen bij een of meerdere medewerkers van de afdeling die ook verantwoordelijk is voor de beantwoording van burgerbrieven, e-mails of telefoontjes. Ook kan op verschillende plaatsen in de organisatie een contactpersoon worden aangesteld.¹⁰⁰ De wetgever gaat ervan uit dat de functie van contactpersoon geen fulltime functie is.¹⁰¹

Aanbevelingen

- *Beslis wie de contactpersoon of –personen wordt/worden.*
- *Zorg dat de contactgegevens van de contactpersoon of –personen kenbaar worden gemaakt, via (onder meer) de gemeentelijke website en aan de balie.*

96 Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 79.

97 Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 44.

98 Zie Kamerstukken II 2018/19, 35112, nr. 3, p. 5.

99 Idem.

100 Idem.

101 Idem.

5 Uitzonderingen

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 van de Woo staan de uitzonderingen op het uitgangspunt dat informatie openbaar is. De systematiek van de uitzonderingen in de Woo komt grotendeels overeen met de systematiek in de Wob. Zo staan in het eerste lid van artikel 5.1 Woo de absolute uitzonderingsgronden en in het tweede lid de relatieve uitzonderingsgronden. De Woo introduceert twee nieuwe absolute uitzonderingsgronden¹⁰² en een nieuwe, relatieve uitzonderingsgrond voor het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen. Er is een striktere omschrijving van de uitzondering voor onevenredige benadeling. De uitzonderingsgronden voor milieu-informatie worden veralgemeniseerd. De grootste verandering ziet op persoonlijke beleidsopvattingen in documenten ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming; die moeten voortaan in beginsel in niet tot personen herleidbare vorm openbaar worden gemaakt.

In hoofdstuk 5 van de Woo is daarnaast de mogelijkheid opgenomen om informatie aan een of enkele personen te verstrekken in plaats van openbaar te maken voor eenieder. Verstrekking aan een of enkele personen is aan de orde als de informatie betrekking heeft op de verzoeker (artikel 5.5 Woo), als er klemmende redenen zijn om de verzoeker de gevraagde informatie niet te onthouden (artikel 5.6 Woo) of als het gaat om toegang tot informatie ten behoeve van onderzoek (artikel 5.7 Woo). Deze modaliteit is nieuw ten opzichte van de Wob die niet voorziet in de mogelijkheid om de kring te beperken van personen aan wie de informatie beschikbaar wordt gesteld. Aan de verstrekking aan een of enkele personen kunnen voorwaarden worden verbonden. Overtrekking van deze voorwaarden wordt strafbaar gesteld (artikel 8.1, eerste lid, Woo).

5.2 De bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c, genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, Woo)

Artikel 10, eerste lid, onder c, Wob bepaalt dat informatieverstrekking achterwege blijft als het gaat om bedrijfs- of fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld. Van meet af aan was het de bedoeling van deze absolute weigeringsgrond een relatieve uitzonderingsgrond te maken en zouden zowel de vertrouwelijk aan de overheid meegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens als "andere concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens" een relatieve bescherming toekomen.¹⁰³ Op de valreep, via een amendement, is er door de Tweede Kamer voor gekozen om de absolute bescherming van door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid meegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens te handhaven.¹⁰⁴ Alleen de overige bedrijfs- en fabricagegegevens vallen nu nog onder een nieuwe relatieve uitzonderingsgrond.

Artikel 5.1 Uitzonderingen

(...)

2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

(...)

f. De bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c, genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens ;

(...)

¹⁰² Dat zijn artikel 5.1, eerste lid, onder d en e Woo. Artikel 5.1, eerste lid, onder d beschermt de bijzondere persoonsgegevens en is daarom niet echt nieuw. Wel sluit de formulering nu aan bij de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming. Op grond van artikel 5.1, eerste lid, onder e worden niet openbaar de nummers die ter identificatie van een persoon bij wet zijn voorgeschreven.

¹⁰³ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 13, p. 20.

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 112, nr. 26.

Bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld en tevens milieu-informatie zijn, genieten net als nu onder de Wob alleen een relatieve bescherming (artikel 5.1, zesde lid, Woo).

5.3 De bescherming van het milieu waarop informatie betrekking heeft (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder g, Woo)

Informatie komt niet voor openbaarmaking in aanmerking als het belang daarvan niet opweegt tegen de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft. In de Wob gold deze uitzonderingsgrond alleen voor milieu-informatie. In de Woo is deze uitzonderingsgrond verplaatst naar de lijst met algemene uitzonderingsgronden en dus van toepassing op de openbaarmaking van alle soorten informatie.

Artikel 5.1 Uitzonderingen

(...)

2. *Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:*

(...)

g. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;

(...)

Deze uitzonderingsgrond is bijvoorbeeld van toepassing op informatie over voortplantingsgebieden en habitat van zeldzame soorten.¹⁰⁵

Ondanks dat deze uitzonderingsgrond in de Woo niet meer is toegespitst op milieu-informatie (zoals in de Wob; artikel 10, zevende lid, aanhef en onder a, Wob), zal deze naar wij verwachten alsnog alleen voor milieu-informatie gelden. Uit de bewoordingen van de bepaling volgt immers dat het steeds gaat om informatie die betrekking heeft op het milieu.

5.4 De beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder h, Woo)

Informatie komt niet voor openbaarmaking in aanmerking indien het belang daarvan niet opweegt tegen de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage. Deze uitzonderingsgrond gold voor wat betreft de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage in de Wob al voor milieu-informatie. Daaraan is in de Woo de beveiliging van personen toegevoegd. Ook is de uitzondering niet meer beperkt tot milieu-informatie.

Artikel 5.1 Uitzonderingen

(...)

2. *Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:*

(...)

h. de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;

(...)

De uitzonderingsgrond is van toepassing bij een verzoek om informatie "waarvan het bekend worden extra risico's met zich brengt".¹⁰⁶ Waar kan men aan denken?

Voor wat betreft de beveiliging van personen kan het zowel gaan om individuele personen als om groepen personen. In het eerste geval gaat het om een persoon ten aanzien van wie een specifiek veiligheidsrisico is onderkend en voor wie veiligheidsmaatregelen zijn getroffen die in de meeste gevallen niet openbaar kunnen

¹⁰⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 49.

¹⁰⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 49.

worden gemaakt. Gedacht kan worden aan beveiligingsmaatregelen voor een bedreigde burgemeester. In het tweede geval kan het gaan om groepen personen in bijvoorbeeld een openbaar gebouw of een openbare ruimte, waarbij het veiligheidsrisico juist door grote aantallen aanwezig wordt gevormd.¹⁰⁷

5.5 Het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, Woo)

Het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen betreft een nieuwe uitzonderingsgrond. Eerder werd informatie die het goed functioneren van deze rechtspersonen zou kunnen schaden niet openbaar gemaakt op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, Wob (het voorkomen van onevenredige benadeling). De rechtspraak daarover wordt met deze nieuwe uitzonderingsgrond gecodificeerd.¹⁰⁸

Artikel 5.1 Uitzonderingen

(...)

2. *Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:*

(...)

i. *het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.*

(...)

Deze uitzonderingsgrond kan van toepassing zijn op informatie die betrekking heeft op door een bestuursorgaan gevoerd beraad, maar die niet onder de bescherming valt van de uitzonderingsgrond voor persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad (artikel 5.2 Woo). Dat is bijvoorbeeld het geval als de informatie meer feitelijk van aard is, zoals prognoses of beleidsalternatieven, maar openbaarmaking desalniettemin dusdanig schadelijk kan zijn voor het goed functioneren van de overheid dat het belang van vertrouwelijkheid moet prevaleren boven het belang bij openbaarmaking. Een ander voorbeeld is informatie die bestemd is voor beraad waarbij derden betrokken zijn (geweest) met een eigen belang, bijvoorbeeld als de overheid betrokken is bij het oplossen van een probleem en in dat kader in overleg treedt met derden die niet tot de kring van de overheid behoren. Ook in dat geval is artikel 5.2 Woo niet van toepassing, maar kan bescherming van de informatie wenselijk zijn. Het bestuursorgaan zal moeten aantonen dat bij openbaarmaking van de informatie over het beraad het goed functioneren van de overheid in het gedrang komt.¹⁰⁹ De belangenafweging moet 'ex nunc' worden gemaakt, dat wil zeggen op het moment van besluitvorming. Tijdsverloop kan dus van invloed zijn op de uitkomst van de belangenafweging. In een crisisachtige situatie kan bijvoorbeeld eerder aanleiding zijn de openbaarmaking van documenten te weigeren, terwijl als de kwestie in een wat rustiger vaarwater is gekomen meer informatie openbaar kan worden gemaakt.¹¹⁰

Voorts kan deze uitzonderingsgrond van toepassing zijn op gespreksverslagen met betrekking tot binnen of door de overheid uitgevoerde onderzoeken, zoals disciplinaire onderzoeken of onderzoeken naar een bepaalde gebeurtenis. Als dergelijke gespreksverslagen openbaar worden gemaakt, kan dat tot gevolg hebben dat betrokkenen in de toekomst terughoudender worden met het afleggen van verklaringen bij vergelijkbare onderzoeken. Dat zal ten koste gaan van die onderzoeken en daarmee van het goed functioneren van de overheid.¹¹¹ Tijdsverloop zal bij gespreksverslagen geen of in elk geval veel minder een rol spelen.

De uitzonderingsgrond kan niet worden ingeroepen ter verbloeming van misstanden of uit angst voor een verlies van vertrouwen in het bestuursorgaan.¹¹²

¹⁰⁷ Idem.

¹⁰⁸ Zie bijvoorbeeld ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:666; ABRvS 25 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2883 en ABRvS 27 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2605.

¹⁰⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 46-50.

¹¹⁰ Idem.

¹¹¹ Idem.

¹¹² Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 49.

5.6 Onevenredige benadeling (artikel 5.1, vijfde lid, Woo)

Openbaarmaking van informatie kan achterwege blijven indien openbaarmaking tot onevenredige benadeling leidt. Deze uitzonderingsgrond kan alleen worden ingeroepen in "uitzonderlijke gevallen" en er moeten andere belangen aan de orde zijn dan de belangen die worden beschermd door de uitzonderingsgronden van artikel 5.1, eerste en tweede lid, Woo.

Artikel 5.1 Uitzonderingen

(...)

5. In uitzonderlijke gevallen kan openbaarmaking van andere informatie dan milieu-informatie voorts achterwege blijven indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt. Het bestuursorgaan baseert een beslissing tot achterwege laten van de openbaarmaking van enige informatie op deze grond ten aanzien van dezelfde informatie niet tevens op een van de in het eerste of tweede lid genoemde gronden.

(...)

Uit de toelichting volgt dat het niet meer de bedoeling is dat deze uitzonderingsgrond als restgrond wordt gebruikt.¹¹³ Met andere woorden: de uitzonderingsgrond voor onevenredige benadeling kan niet subsidiair worden aangevoerd bij een afwijzing op basis van een van de uitzonderingsgronden van artikel 5.1, eerste of tweede lid, Woo. Dat betekent dat een bestuursorgaan bijvoorbeeld niet én een beroep kan doen op de uitzondering voor bedrijfs- en fabricagegegevens én op het voorkomen van onevenredige benadeling voor datzelfde bedrijf. Indien het beroep op een uitzonderingsgrond van artikel 5.1, eerste of tweede lid, Woo door de rechter wordt afgewezen, kan de rechter het bestuursorgaan nog wel door middel van een bestuurlijke lus in staat stellen om een nieuwe afwijzing te baseren op artikel 5.1, vijfde lid, Woo.¹¹⁴

Daarnaast kan de uitzonderingsgrond alleen in uitzonderlijke gevallen worden ingeroepen. Daarmee wordt de motiveringsplicht ten aanzien van deze uitzonderingsgrond verzaamd.¹¹⁵ Een bestuursorgaan zal bij een beroep op de onevenredige benadeling steeds moeten toelichten waarom sprake is van een uitzonderlijk geval dat een beroep op deze uitzondering rechtvaardigt. De uitzonderingsgrond kan niet worden ingeroepen als sprake is van milieu-informatie.

5.7 Uitzonderingen van artikel 5.1 Woo niet van toepassing op emissiegegevens (artikel 5.1, zesde lid, Woo)

De openbaarmaking van emissiegegevens kan niet worden geweigerd met een beroep op de uitzonderingen van artikel 5.1, eerste en tweede lid, Woo.

Artikel 5.1 Uitzonderingen

1. Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:
 - a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
 - b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
 - c. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;
2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
 - a. de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties;
 - b. de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of

113 Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 42.

114 Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 80-81.

115 Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 12, p. 30.

- bestuursorganen, in geval van milieu-informatie slechts voor zover de informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter;*
- c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;*
 - d. de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;*
 - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;*
 - f. bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld, alsmede andere concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;*
 - g. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;*
 - h. de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;*
 - i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.*
- (...)*
- 6. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu.*

De uitsluiting van de uitzonderingen voor emissiegegevens gaat verder dan de bepalingen omtrent emissiegegevens in de Wob. Onder de Wob gold voor emissiegegevens slechts dat enkele absolute en relatieve uitzonderingsgronden niet van toepassing zijn en dat bij de overige uitzonderingsgronden het bestuursorgaan er rekening mee moest houden dat de informatie betrekking heeft op emissiegegevens.

Van openbaarmaking van emissiegegevens mag wel worden afgezien als het gaat om persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad. Net als onder de Wob is deze uitzonderingsgrond relatief gemaakt voor milieu-informatie, waaronder emissiegegevens (zie artikel 5.2, vierde lid, Woo en paragraaf 5.9 hierna).

5.8 Motiveringsplicht (artikel 5.1, derde lid, Woo en artikel 5.3 Woo)

In artikel 5.1, derde lid, Woo wordt voorgeschreven dat bij de afwijzing van een verzoek in verband met een relatieve uitzonderingsgrond, het besluit hiervoor een uitdrukkelijke motivering moet bevatten. De bepaling is via een amendement in de Woo opgenomen. Uit de toelichting bij het amendement kan worden afgeleid dat met een 'uitdrukkelijke' motivering niet meer wordt bedoeld dan dat als een beroep op artikel 5.1, tweede lid, Woo wordt gedaan, dit wel wordt gemotiveerd. Een verzwaarde motiveringsplicht ten opzichte van de Wob lijkt te niet worden beoogd.¹¹⁶

Voorts is in artikel 5.3 Woo bepaald dat indien een afwijzing betrekking heeft op een verzoek om informatie die ouder dan vijf jaar is, een verzwaarde motiveringsplicht geldt ten aanzien van de relatieve uitzonderingsgronden (artikel 5.1, tweede en vijfde lid, Woo) en de uitzondering voor persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad (artikel 5.2 Woo). In dat geval moet het bestuursorgaan uitdrukkelijk motiveren waarom het belang van de betreffende uitzondering(en), ondanks het tijdsverloop, zwaarder weegt (wegen) dan het algemeen belang van openbaarheid. Het opnemen van het woord 'ondanks' duidt er daarbij op dat het enkele tijdsverloop van vijf jaar in uitgangspunt voldoende reden vormt om de informatie openbaar te maken. Voor de absolute uitzonderingen van artikel 5.1, eerste lid, Woo geldt de verzwaarde motiveringsplicht voor oudere informatie niet.

Artikel 5.1 Uitzonderingen

(...)

- 2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:*
 - a. de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties;*
 - b. de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen, in geval van milieu-informatie slechts voor zover de informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter;*
 - c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;*

¹¹⁶ Kamerstukken II 2015/16, 33 328, nr. 22.

- d. de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
 - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon instemt met openbaarmaking;
 - f. bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld, alsmede andere concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;
 - g. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
 - h. de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;
 - i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.
3. Indien een verzoek tot openbaarmaking op een van de in het tweede lid genoemde gronden wordt afgewezen, bevat het besluit hiervoor een uitdrukkelijke motivering.
- (...)

Artikel 5.3 Informatie ouder dan vijf jaar

Bij een verzoek om informatie die ouder is dan vijf jaar motiveert het bestuursorgaan bij een weigering van die informatie waarom de in de artikelen 5.1, tweede en vijfde lid, en 5.2 bedoelde belangen ondanks het tijdsverloop zwaarder wegen dan het algemeen belang van openbaarheid.

Het uitgangspunt is dat de uitzonderingen van artikel 5.1, tweede en vijfde lid, Woo en artikel 5.2 Woo na vijf jaar niet meer van toepassing zijn, tenzij het bestuursorgaan kan motiveren dat dit in het voorliggende geval anders is.¹¹⁷ Dit betekent niet dat informatie ouder dan vijf jaar automatisch openbaar moet worden gemaakt als daartoe een verzoek wordt ingediend. Als de uitzonderingsgronden daartoe aanleiding geven, kan een verzoek om dergelijke informatie alsnog worden afgewezen.¹¹⁸

5.9 Persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad (artikel 5.2 Woo)

In de Woo blijft het uitgangspunt dat geen informatie wordt verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen opgenomen in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad. Intern beraad is in de Woo niet gedefinieerd, maar betekent hetzelfde als in artikel 1, onderdeel c, Wob, te weten: het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid.¹¹⁹ In de Woo wordt preciezer gedefinieerd wat wel en wat niet onder het begrip "persoonlijke beleidsopvattingen" kan worden verstaan. Persoonlijke beleidsopvattingen zijn wel: ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad. En niet: feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.

Artikel 5.2 Persoonlijke beleidsopvattingen

1. *In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter*
- (...)
4. *In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.*

¹¹⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 81.

¹¹⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 50.

¹¹⁹ Kamerstukken II 2020/21, 33 328, nr. 9, p. 49.

De verduidelijking heeft tot doel de (meer) feitelijke informatie – zoals feiten, risico's en varianten – te onderscheiden van persoonlijke beleidsopvattingen.¹²⁰ Beleidsalternatieven vallen niet onder persoonlijke beleidsopvattingen als het gaat om objectieve effecten of gevolgen van een beleidsalternatief. De weging van beleidsalternatieven wordt wel als persoonlijke beleidsopvatting gezien en hoeft dus niet openbaar te worden gemaakt.¹²¹ Als het gaat om milieu-informatie moet het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen worden afgewogen tegen het belang van openbaarmaking (artikel 5.2, vierde lid, Woo)

Net als onder de Wob (artikel 11, tweede lid) is het niet verboden persoonlijke beleidsopvattingen openbaar te maken. Artikel 5.2, tweede lid, Woo biedt een grondslag om persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm openbaar te maken of, indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, in wel tot personen herleidbare vorm.

Artikel 5.2 Persoonlijke beleidsopvattingen

(...)

2. *Het bestuursorgaan kan over persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt*

(...).

De initiatiefnemers van de Woo zijn van opvatting dat onder de Wob te weinig gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid. Om die reden achten zij het van belang dat na vijf jaar uitdrukkelijk wordt afgewogen of aanleiding bestaat om persoonlijke beleidsopvattingen alsnog openbaar te maken. Daarin voorziet artikel 5.3 Woo (zie paragraaf 5.8).

Aanbeveling

Eventueel zou in beleid kunnen worden vastgelegd in welke gevallen gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid om persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm openbaar te maken of, indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, in wel tot personen herleidbare vorm.

Op het uitgangspunt dat geen informatie wordt verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen opgenomen in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt een belangrijke uitzondering gemaakt. Via een amendement is in de Woo opgenomen dat persoonlijke beleidsopvattingen opgenomen in documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming door, onder meer, het college van burgemeester en wethouders, een burgemeester of een wethouder in niet tot personen herleidbare vorm openbaar moeten worden gemaakt, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.¹²²

5.2 Persoonlijke beleidsopvattingen

(...)

3. *Onverminderd het eerste en tweede lid wordt uit documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming door een minister, een commissaris van de Koning, Gedeputeerde Staten, een gedeputeerde, het college van burgemeester en wethouders, een burgemeester en een wethouder, informatie verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.*

Het begrip formele bestuurlijke besluitvorming heeft, zo zegt de toelichting op het amendement, betrekking 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. De term duidt

120 Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 51.

121 Kamerstukken II 2015/16, 33 328, nr. 20, p. 5.

122 Kamerstukken II 2020/21, 35 112, nr. 27.

derhalve niet op het besluitbegrip uit artikel 1:3 Awb. De toelichting verduidelijkt niet om welke documenten het gaat. Wij zien wel een samenhang tussen het amendement en de kabinetsreactie van 15 januari 2021 op het rapport 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag.¹²³ In de kabinetsreactie doet het kabinet een aantal vergaande voorstellen om de informatievoorziening aan de Kamers op grond van artikel 68 Grondwet te verruimen. Het kabinet kondigt in de brief ook aan per 1 juli 2021 onderliggende nota's die de bewindspersonen hebben gebruikt voor de besluitvorming over een wetsvoorstel, brief of nota, actief openbaar te maken via rijksoverheid.nl en op termijn via PLOOI. Vanwege die samenhang menen wij dat kan worden aangehouden dat artikel 5.2, derde lid, Woo het oog heeft op de documenten die aan het college van burgemeester en wethouders, een burgemeester of een wethouder worden voorgelegd op het moment dat hen wordt gevraagd een besluit te nemen. Het gaat dus als het ware om de documenten 'in de tas van de bestuurders' op het moment dat een 'besluit' moet worden genomen.

Persoonlijke beleidsopvattingen in documenten opgesteld voor formele bestuurlijke beleidsvorming zullen voortaan in beginsel openbaar moeten worden gemaakt. Er kan van worden afgezien als het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad. De 'tenzij-bepaling' is toegevoegd op voorspraak van de Minister van BZK.¹²⁴ Zij heeft gewezen op een aantal situaties waarin voorrang moet worden verleend aan de bescherming van het interne beraad: als de eenheid van het kabinetsbeleid in het geding is, als belangen van derden een rol spelen of als een ambtenaar persoonlijk kan worden beschadigd door openbaarmaking. Er is, kortom, nog wel enige ruimte om in bepaalde omstandigheden van openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen af te zien. Bovendien is van belang dat artikel 5.2, derde lid, Woo de uitzonderingen van artikel 5.1 Woo onverlet laat. Dit betekent dat in voorkomend geval van openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen kan worden afgezien vanwege een van de in artikel 5.1 Woo genoemde belangen. Van openbaarmaking wordt dan niet afgezien, omdat sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen, maar omdat aan openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen een van de in artikel 5.1, eerste lid, Woo genoemde absolute uitzonderingsgronden in de weg staat of omdat door openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen een van de in artikel 5.1, tweede lid, Woo genoemde belangen te zeer zou worden geschaad.

Aanbevelingen

- Houd bij het opstellen van documenten die aan het college, de burgemeester of een wethouder worden voorgelegd ter voorbereiding van een te nemen besluit er rekening mee dat de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen voortaan in beginsel openbaar zullen worden gemaakt.
- Dat betekent uitdrukkelijk niet dat bepaalde onderwerpen of gevoeligheden uit de weg moeten worden gegaan of niet langer op schrift zouden moeten worden gesteld. Het gaat er slechts om dat in eventueel gehanteerde formats en in de formulering er rekening mee kan worden gehouden.

5.10 Formatie (artikel 5.4 Woo)

Artikel 5.4 Woo regelt dat gedurende de formatie de informatie die berust bij de formateur of de informateur, dan wel informatie die door een bestuursorgaan aan de formateur of de informateur is gezonden, gedurende de formatie niet openbaar is. De ratio hierachter is dat vertrouwelijke onderhandelingen moeten worden beschermd.¹²⁵ Zodra de formatie is afgerond, vallen de ten behoeve van de formatie opgestelde documenten, voor zover ze onder het bestuursorgaan berusten, weer 'gewoon' onder de Woo en zal met toepassing van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo moeten worden beoordeeld in hoeverre de documenten openbaar kunnen worden gemaakt. Voorstelbaar is dat vanwege de noodzaak om ook in de toekomst vertrouwelijke onderhandelingen te kunnen voeren op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder i, Woo de openbaarmaking van bepaalde documenten wordt geweigerd.¹²⁶

¹²³ Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 4.

¹²⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 112, nr. 25.

¹²⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 51.

¹²⁶ ABRvS 6 mei 2004, ECLI:NL:RVS:2004:ECLI:AO8873.

5.11 Ondersteuning gemeenteraadsleden door de griffie (artikel 5.4a, eerste lid, Woo)

Artikel 5.4a, eerste lid, Woo bevat nog een expliciete uitzondering voor informatie betreffende de ondersteuning van individuele leden van de gemeenteraad door ambtenaren werkzaam bij de griffie. Die informatie is niet openbaar.

Artikel 5.4a Ondersteuning Kamerleden, statenleden en raadsleden

1. *In afwijking van de artikelen 5.1 en 5.2 is niet openbaar de informatie betreffende de ondersteuning van individuele leden van de Eerste Kamer of de Tweede Kamer der Staten-Generaal, provinciale staten of de gemeenteraad door ambtenaren werkzaam bij de Eerste Kamer of de Tweede Kamer, de griffie van provinciale staten of de griffie van de gemeenteraad.*
2. *In afwijking van artikel 5.2, eerste lid, wordt met betrekking tot informatie die aan individuele Kamerleden wordt verstrekt onder persoonlijke beleidsopvattingen verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad.*

Een voorbeeld daarvan is de bijstand van de griffie bij het opstellen van initiatiefwetsvoorstellen, amendementen en procedurele adviezen.¹²⁷

De in artikel 5.4a, tweede lid, Woo opgenomen uitzondering als gevolg waarvan informatie die aan Kamerleden wordt verstrekt niet openbaar wordt gemaakt, ongeacht de inhoud ervan, geldt niet voor gemeenteraadsleden. De indieners van het amendement waarmee deze bepaling aan artikel 5.4a Woo is toegevoegd, hebben niet toegelicht waarom voor gemeenteraadsleden geen uitzondering is gemaakt.¹²⁸

5.12 Informatie die de verzoeker betreft (artikel 5.5 Woo)

Verzoeken om verstrekking van op de verzoeker betrekking hebbende informatie neergelegd in documenten, die niet op grond van de artikelen 5.1 of 5.2 Woo openbaar kan worden gemaakt, moeten worden behandeld overeenkomstig artikel 5.5 Woo. De gevraagde informatie wordt aan de verzoeker verstrekt, tenzij een van de uitzonderingsgronden genoemd in de artikelen 5.1 en 5.2 Woo daaraan in de weg staat. Op grond van artikel 5.5, tweede lid, Woo kan een echtgenoot, geregistreerd partner, ouder of kind van een overledene om verstrekking van informatie over die overledene verzoeken. Aan de verstrekking van informatie op grond van artikel 5.5 Woo kunnen voorwaarden worden verbonden ter bescherming van een van de in de artikelen 5.1 en 5.2 Woo genoemde belangen.

Artikel 5.5 Verstrekking van informatie die de verzoeker betreft

1. *Onverminderd het elders bij wet bepaalde, verstrekt een bestuursorgaan iedere natuurlijke of rechtspersoon op diens verzoek de op de verzoeker betrekking hebbende in documenten neergelegde informatie, tenzij een in artikel 5.1, eerste lid, onderdelen a, b en c, voor zover betrekking hebbend op derden, genoemd belang aan de orde is of een in artikel 5.1, tweede of vijfde lid, of artikel 5.2 genoemd belang zwaarder weegt dan het belang van de verzoeker bij toegang tot op hem betrekking hebbende informatie. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de aangelegenheid of het daarop betrekking hebbende document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.*
2. *Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op een verzoek met betrekking tot gegevens ten aanzien van een overleden echtgenoot, geregistreerd partner, kind of ouder van de verzoeker, tenzij een schriftelijke wilsverklaring van de overledene aan de verstrekking in de weg staat.*
3. *Het bestuursorgaan draagt zorg voor een deugdelijke vaststelling van de identiteit van de verzoeker.*
4. *Het bestuursorgaan kan aan de verstrekking voorwaarden verbinden ter bescherming van een van de belangen, genoemd in de artikelen 5.1 en 5.2, tenzij de gevraagde informatie met toepassing van de artikelen 5.1 en 5.2 openbaar voor eenieder zou zijn.*

¹²⁷ Kamerstukken II 2015/16, 33 328, nr. 27, p. 5.

¹²⁸ Kamerstukken II 2015/16, 33 328, nr. 28.

De in de artikelen 5.1 en 5.2 Woo genoemde belangen worden bij toepassing van artikel 5.5 Woo anders gewogen dan bij een verzoek om openbaarmaking van informatie voor eenieder. Verstrekking kan alleen achterwege blijven indien de in de artikelen 5.1 en 5.2 Woo genoemde belangen zwaarder wegen dan het belang van de verzoeker bij toegang tot de op hem betrekking hebbende informatie. Logischerwijs kan de verstrekking ook niet worden geweigerd met een beroep op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de verzoeker zelf.¹²⁹ Wel is het mogelijk dat verstrekking achterwege blijft wegens de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van derden. Daarvan kan sprake zijn als de informatie over de verzoeker onlosmakelijk is verweven met informatie over een andere natuurlijke persoon of rechtspersoon.¹³⁰

Over het toepassingsbereik van artikel 5.5 Woo is in de parlementaire geschiedenis benadrukt dat het niet bedoeld is voor toegang tot informatie waarbij de verzoeker een zeker belang heeft.¹³¹ Daarvoor bestaan andere bepalingen, zoals artikel 7:4 Awb dat het recht op inzage biedt in de op een zaak betrekking hebbende stukken voorafgaand aan een hoorzitting. Artikel 5.5 Woo is bedoeld als vangnet in het geval het recht dat eenieder heeft om op hem betrekking hebbende informatie te kennen niet optimaal geregeld is.¹³²

Wat betreft de verhouding van artikel 5.5 Woo tot andere openbaarmakingsregelingen is verder het volgende van belang. Indien er een andere regeling is die in de toegang tot de op de verzoeker betrekking hebbende informatie voorziet, heeft die voorrang. Dat volgt uit het gebruik van de term "onverminderd het elders bij wet bepaalde". Een uitputtend bedoelde openbaarmakingsregeling staat de toepassing van artikel 5.5 Woo in de weg, als die naast de openbaarheid van informatie ook de individuele verstrekking van die informatie uitputtend regelt. Dat is het geval bij artikel 15 AVG, maar bijvoorbeeld ook bij de Wet politiegegevens, de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en de Archiefwet 1995. Een regeling die uitsluitend de openbaarmaking van informatie (en dus niet de verstrekking) uitputtend regelt, staat de toepassing van artikel 5.5 Woo niet in de weg. Daarbij kan gedacht worden aan artikel 67 Algemene wet inzake rijksbelastingen of artikel 74 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.¹³³

Artikel 5.5 Woo is alleen van toepassing op informatie die (rechtstreeks) betrekking heeft op de natuurlijke of rechtspersoon die erom verzoekt. De identiteit van de verzoeker moet dan ook op deugdelijke wijze worden vastgesteld (artikel 5.5, derde lid, Woo). De verzoeker moet in zijn verzoek expliciteren om welk document of welke aangelegenheid het hem te doen is (artikel 5.5, eerste lid, laatste volzin, Woo). Dit betekent dat er niet verzocht kan worden om verstrekking van alle op de verzoeker betrekking hebbende informatie die bij een bestuursorgaan berust.¹³⁴ In de praktijk zal het vooral gaan om informatie uit een dossier dat het bestuursorgaan bij de uitoefening van haar taak over de verzoeker heeft aangelegd of om een dossier over een aangelegenheid waarbij de verzoeker betrokken is (geweest).¹³⁵ Omdat het verzoek ook betrekking kan hebben op niet natuurlijke personen en op andere gegevens dan persoonsgegevens, strekt artikel 5.5 Woo verder dan het inzage-recht van artikel 15 AVG. Op grond van de AVG kan men slechts aanspraak maken op inzage in de verwerking van persoonsgegevens.

Artikel 5.5, tweede lid, Woo maakt het mogelijk om informatie over een overleden echtgenoot, partner, kind of ouder aan een verzoeker te verstrekken. Deze mogelijkheid kan in het bijzonder uitkomst bieden indien een bestuursorgaan geïnformeerd is over de (mogelijke) toedracht van het overlijden, maar de nabestaanden daarvan zelf niet op de hoogte zijn. Indien er een schriftelijke wilsverklaring is van de overledene waarin wordt verklaard dat bepaalde informatie niet aan (sommige) nabestaanden mag worden verstrekt, moet er overeenkomstig de wilsverklaring op het verzoek worden beslist. De aanspraak van nabestaanden op de verstrekking van de informatie kan niet worden weerlegd met een verklaring van een derde over de wil van de overledene.¹³⁶

129 *Kamerstukken II 2019/20*, 33 328, nr. 9, p. 51.

130 *Kamerstukken II 2013/14*, 33 328, nr. 9, p. 82.

131 *Kamerstukken II 2019/20*, 33 328, nr. 9, p. 51.

132 *Kamerstukken II 2019/20*, 33 328, nr. 9, p. 51 en 52.

133 *Idem*.

134 *Kamerstukken II 2019/20*, 33 328, nr. 9, p. 52.

135 *Kamerstukken II 2013/14*, 33 328, nr. 9, p. 82.

136 *Idem*.

Het vierde lid van artikel 5.5 Woo bepaalt dat aan de verstrekking voorwaarden kunnen worden verbonden. Deze voorwaarden moeten strekken ter bescherming van een van de belangen genoemd in de artikelen 5.1 en 5.2 Woo. Hieruit volgt dat er geen voorwaarden aan de verstrekking verbonden kunnen worden indien de informatie op grond van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo openbaar zou zijn voor eenieder. De voorwaarden kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de mate waarin de verstrekte informatie met anderen mag worden gedeeld.¹³⁷ De Woo biedt ook ruimte de voorwaarden slechts voor een bepaalde periode op te leggen. Zowel tegen de weigering van de verstrekking van de informatie als tegen een opgelegde voorwaarde staat bezwaar en beroep open.¹³⁸

5.13 Verstrekking van niet-openbare informatie wegens klemmende redenen (artikel 5.6 Woo)

Er kunnen klemmende redenen zijn om informatie aan een verzoeker te verstrekken, ondanks dat deze informatie op grond van een of meer van de belangen genoemd in de artikelen 5.1 en 5.2 Woo niet openbaar kan worden gemaakt. Deze in artikel 5.6 Woo neergelegde bevoegdheid van het bestuursorgaan moet restrictief worden toegepast. Aan de verstrekking kunnen voorwaarden worden verbonden ter bescherming van een van de in de artikelen 5.1 en 5.2 Woo genoemde belangen.

Artikel 5.6 Verstrekking van niet-openbare informatie wegens klemmende redenen

1. Het bestuursorgaan kan, in geval informatie ingevolge de artikelen 5.1 en 5.2 niet openbaar gemaakt kan worden, besluiten de informatie uitsluitend aan de verzoeker te verstrekken, indien er klemmende redenen zijn om de verzoeker niettegenstaande de toepasselijke uitzonderingsgrond of -gronden de gevraagde informatie niet te onthouden.
2. Het eerste lid vindt slechts toepassing voor zover dit niet in strijd is met een toepasselijke geheimhoudingsplicht.
3. Het bestuursorgaan kan aan de verstrekking voorwaarden verbinden ter bescherming van een van de belangen, genoemd in de artikelen 5.1 en 5.2.

Artikel 5.6 Woo regelt aldus, dat in geval de belangen in de artikelen 5.1 en 5.2 Woo zich tegen openbaarmaking van informatie verzetten, er klemmende redenen kunnen zijn om de gevraagde informatie toch aan de verzoeker te verstrekken. Artikel 5.6 Woo verschilt van artikel 5.5 Woo in die zin dat artikel 5.6 Woo ook van toepassing is op informatie die geen betrekking heeft op de verzoeker. Daarnaast bevat artikel 5.6 Woo een discretionaire bevoegdheid ("het bestuursorgaan kan besluiten de informatie te verstrekken"), terwijl artikel 5.5 Woo een gebonden bevoegdheid inhoudt ("het bestuursorgaan verstrekt de informatie indien"). Verder lezen wij artikel 5.6 Woo zo, dat dit artikel het mogelijk maakt dat aan de verzoeker op hem betrekking hebbende informatie wegens klemmende redenen wordt verstrekt, terwijl deze informatie niet op grond van artikel 5.5 Woo kan worden verstrekt.

Om te voorkomen dat het systeem van de uitzonderingsgronden wordt uitgehold, zal er niet snel tot verstrekking op grond van artikel 5.6 Woo moeten worden overgegaan.¹³⁹ Wat moet onder klemmende redenen worden verstaan? Volgens de toelichting kan slechts om zwaarwegende redenen tot verstrekking van de gegevens worden overgegaan.¹⁴⁰ Het zal in de praktijk om onvoorziene, uitzonderlijke gevallen gaan. Als voorbeeld kan worden genoemd bij de arbeidsinspectie berustende informatie over de aanwezigheid van schadelijke stoffen bij een bedrijf. Deze informatie zou (mogelijk) niet voor een ieder openbaar kunnen worden gemaakt, omdat het om vertrouwelijk verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens gaat. Het feit dat een werknemer als gevolg van deze gevaarlijke stoffen een dodelijke ziekte heeft opgelopen, maar dit zonder de betreffende (vertrouwelijke) bedrijfs- en fabricagegegevens niet kan aantonen, zou een klemmende reden kunnen zijn om de informatie te verstrekken.¹⁴¹

¹³⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 82-83.

¹³⁸ Kamerstukken II 2019/20, 33 328, nr. 9, p. 52.

¹³⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 41.

¹⁴⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 83.

¹⁴¹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 21 december 1982, ECLI:NL:RVS:1982:AM7860.

Artikel 5.6 Woo laat bijzondere geheimhoudingsbepalingen onverlet. Dit betekent dat bijvoorbeeld het medisch beroepsgeheim van verzekeringsartsen en de geheimhoudingsplicht van vertrouwensinspecteurs van de inspectie van het onderwijs onverminderd van toepassing zijn en aan de verstrekking wegens klemmende redenen in de weg staan.

Ook aan de verstrekking van informatie wegens klemmende redenen kunnen voorwaarden worden verbonden. De voorwaarden zullen veelal een (gedeeltelijke) geheimhouding betreffen.

5.14 Toegang tot niet-openbare informatie ten behoeve van onderzoek (artikel 5.7 Woo)

De Woo heeft een apart regime voor toegang tot informatie ten behoeve van onderzoek. Artikel 5.7 Woo regelt dat onderzoekers toegang kan worden geboden tot informatie, zonder dat daarbij vooraf hoeft vast te staan dat de betreffende informatie op grond van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo openbaar kan worden gemaakt. Aan het verlenen van deze toegang wordt de voorwaarde verbonden dat de verkregen informatie niet verspreid wordt zonder dat het bestuursorgaan bij besluit heeft bepaald dat de informatie met toepassing van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo openbaar wordt gemaakt. Artikel 5.7 Woo faciliteert de staande praktijk en beoogd geen nieuwe rechten in het leven te roepen.¹⁴²

Artikel 5.7 Toegang tot niet-openbare informatie ten behoeve van onderzoek

1. Een bestuursorgaan kan ten behoeve van historisch, statistisch, wetenschappelijk of journalistiek onderzoek toegang bieden tot informatie:
 - a. die ingevolge de artikelen 5.1 en 5.2 niet openbaar gemaakt kan worden; of
 - b. waarvan de vaststelling of deze informatie ingevolge de artikelen 5.1 en 5.2 openbaar gemaakt kan worden een onevenredige inspanning vergt.
2. Het bestuursorgaan kan aan het verlenen van toegang voorwaarden verbinden.
3. De toegang tot informatie overeenkomstig het eerste lid wordt in ieder geval verleend onder de voorwaarde dat degene aan wie toegang wordt verleend, de verkregen informatie niet verder verspreidt zonder voorafgaand besluit van het bestuursorgaan waarin de informatie met toepassing van de artikelen 5.1 en 5.2 openbaar gemaakt wordt.

Bestuursorganen kunnen degenen die daarom verzoeken ten behoeve van historisch, statistisch wetenschappelijk of journalistiek onderzoek toegang tot informatie verschaffen. Dat kan ook als de betreffende informatie gelet op de in de artikelen 5.1 en 5.2 Woo genoemde belangen niet openbaar kan worden gemaakt of als het een te grote inspanning vergt om te beoordelen of de informatie gelet op die artikelen openbaar kan worden gemaakt. De toegang zou bijvoorbeeld kunnen worden verschaft door de betreffende onderzoeker toe te laten tot de gemeentearchieven. Het is vervolgens aan de verzoeker zelf om de betreffende informatie te verzamelen. Artikel 5.7 Woo waarborgt hiermee dat onderzoekers een zo onbelemmerd mogelijke toegang tot informatiebronnen hebben.

Artikel 5.7 Woo geeft bestuursorganen ruimte om ruimhartig toegang te verschaffen tot informatie ten behoeve van onderzoek. Het is echter een bevoegdheid van het bestuursorgaan en geen verplichting. Niet iedere persoon die stelt onderzoek te doen, hoeft tot de archieven te worden toegelaten. Ook kan het bestuursorgaan van oordeel zijn dat de te onderzoeken informatie zich niet voor toepassing van artikel 5.7 Woo leent of dat de vertrouwelijkheid onvoldoende kan worden gewaarborgd. Van dit laatste kan sprake zijn als er onvoldoende capaciteit is om een goede uitvoering van artikel 5.7 Woo te waarborgen. Het bestuursorgaan heeft de vrijheid om beleid te ontwikkelen waarin wordt vastgelegd hoe er met toegang tot informatie in het kader van onderzoek wordt omgegaan.¹⁴³

Net als bij de artikelen 5.5 en 5.6 Woo kunnen er aan het verschaffen van toegang tot informatie voorwaarden worden verbonden (artikel 5.7, tweede lid, Woo). Het bestuursorgaan moet aan de verlening van toegang in elk

¹⁴² Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 84.

¹⁴³ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 84-85. Zie in dit verband ook artikel 89 AVG en 24 Uitvoeringswet AVG.

geval de voorwaarde verbinden dat de informatie die is verzameld niet verder wordt verspreid zonder dat er door het bestuursorgaan besloten is dat de informatie openbaar wordt gemaakt (artikel 5.7, derde lid, Woo). Gelet op deze aan de verspreiding verbonden voorwaarde, zal de onderzoeker in het kader van de verslaglegging in overleg moeten treden met het bestuursorgaan dat hem de toegang tot de informatie verschaft.¹⁴⁴ Dit sluit aan bij de huidige praktijk waarin onderzoekers vaak worden gevraagd om een geheimhoudingsverklaring te tekenen of waarbij er uit hoofde van een tijdelijke ambtelijke benoeming een geheimhoudingsplicht op hen rust, waarna er vervolgens overleg plaatsvindt over de vraag of bepaalde informatie vertrouwelijk moet blijven.

Er hoeft bij toepassing van artikel 5.7 Woo niet voorafgaand aan het onderzoek beslist te worden of de informatie openbaar kan worden gemaakt. De toetsing aan de artikelen 5.1 en 5.2 Woo kan volgens de toelichting beperkt blijven tot de te publiceren informatie.¹⁴⁵ Hiermee wordt bedoeld dat er alleen ten aanzien van de informatie die de onderzoeker daadwerkelijk voor de verslaglegging van het onderzoek wil gebruiken, wordt beslist over de openbaarmaking. Kan de informatie, gelet op de belangen genoemd in de artikelen 5.1 en 5.2 Woo, niet openbaar worden gemaakt, dan mag de onderzoeker deze informatie op grond van artikel 5.7, derde lid, Woo immers niet verder verspreiden. De onderzoeker moet dus voor de verslaglegging aangeven welke informatie hij daadwerkelijk aan zijn onderzoeksresultaten ten grondslag wil leggen. Het bestuursorgaan neemt vervolgens ten aanzien van die informatie een regulier besluit op een verzoek om openbaarmaking. Voor zover de openbaarmaking niet wordt geweigerd, moet het bestuursorgaan deze informatie dan ook zelf actief openbaar maken op grond van artikel 3.3, tweede lid, onderdeel i, Woo.¹⁴⁶ Informatie die niet openbaar kan worden gemaakt, mag de onderzoeker op grond van artikel 5.7, derde lid, niet verder verspreiden en dus ook niet in de verslaglegging opnemen. Dit betekent in de praktijk dat de onderzoeker bij de verslaglegging van het onderzoek rekening moet houden met het door het bestuursorgaan genomen besluit.

In de toelichting op de Woo wordt uitgelegd dat het voorgaande niet in strijd is met de in artikel 7 Grondwet opgenomen vrijheid van drukpers en vrijheid van meningsuiting.¹⁴⁷ Dit grondrecht kent de beperking "behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet", waar de Woo ook onder valt. Een bestuursorgaan mag voorafgaand aan de publicatie niet oordelen over de verwerking van de resultaten van het onderzoek en de daaraan verbonden conclusies. Artikel 5.7 Woo beperkt de interventie van het bestuursorgaan tot de vraag of de informatie die een onderzoeker wil gebruiken op grond van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo openbaar is. Is dat niet het geval dan verbiedt de Woo om de informatie te gebruiken. Van een inhoudelijke inmenging is daarbij geen sprake.

Aanbeveling

Er kan beleid worden ontwikkeld waarin wordt vastgelegd hoe er in de praktijk met verzoeken om informatie ten behoeve van onderzoek zal worden omgegaan.

5.15 Overtreding van de voorwaarden (artikel 8.1, eerste lid, Woo)

Overtreding van de voorwaarden die aan de toegang tot of verstrekking van de informatie aan een of enkele personen zijn opgelegd, wordt in artikel 8.1 Woo strafbaar gesteld. De overtreder riskeert een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de vierde categorie. De vervolging van de overtreding geschiedt door het Openbaar Ministerie. Zowel het bestuursorgaan als degene die door de overtreding wordt benadeeld, kan aangifte doen van die overtreding.

Artikel 8.1 Strafbepaling

1. Overtreding van een voorwaarde die op grond van artikel 5.5, vierde lid, 5.6, derde lid, of artikel 5.7, tweede of derde lid, aan een verstrekking is verbonden, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie.
2. Het in het eerste lid strafbaar gestelde feit is een misdrijf.

¹⁴⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 83.

¹⁴⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 84.

¹⁴⁶ Idem.

¹⁴⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 84.

6 Digitale informatiehuishouding

6.1 Inleiding

Het zesde hoofdstuk van de Woo bevat regels over de digitale informatiehuishouding van bestuursorganen. Dat is nieuw ten opzichte van de Wob. Doel van deze regels is het duurzaam toegankelijk maken van de digitale documenten die onder een bestuursorgaan berusten. Achtergrond daarvan is dat een probleem bij de uitvoering van de Wob is dat bestuursorganen niet altijd weten welke informatie er is en niet altijd snel over de juiste informatie kunnen beschikken.¹⁴⁸ Door maatregelen te treffen ter verbetering van de digitale informatiehuishouding zou sneller en makkelijker op verzoeken om informatie kunnen worden beslist. Ook zou dit kunnen bijdragen aan de actieve openbaarmaking van informatie. Er zal een meerjarenplan worden opgesteld die concrete doelstellingen bevat om de digitale informatiehuishouding te verbeteren.

Hoofdstuk 6 Woo kent een tijdelijk karakter. Als kan worden vastgesteld dat de doelstellingen van dit hoofdstuk duurzaam zijn gerealiseerd en de digitale informatie voldoende toegankelijk is, dan is het monitoren en bijstellen van het meerjarenplan niet langer zinvol.¹⁴⁹ Artikel 10.2f Woo bepaalt dat het hoofdstuk dan bij koninklijk besluit kan worden ingetrokken. De (voorzichtige) schatting is dat het realiseren van de doelstelling ten minste acht jaar gaat duren.¹⁵⁰

6.2 Duurzame toegankelijkheid van digitale documenten (artikel 6.1 Woo)

Artikel 6.1 Woo bevat de verplichting voor bestuursorganen om maatregelen te treffen ten behoeve van het duurzaam toegankelijk maken van de digitale documenten.

Artikel 6.1 Doel

Het bestuursorgaan treft maatregelen ten behoeve van het duurzaam toegankelijk maken van de digitale documenten, bedoeld in artikel 2.4, eerste lid.

In artikel 2.4, eerste lid, Woo is de algemene zorgplicht voor documenten, zoals neergelegd in artikel 3 van de Archiefwet 1995, overgenomen. Daarin is bepaald dat een bestuursorgaan er zorg voor draagt dat de documenten die het ontvangt, vervaardigt of anderszins onder zich heeft, zich in goede, geordende en toegankelijke staat bevinden. In artikel 6.1 Woo is geëxpliciteerd dat bestuursorganen (ook) maatregelen moeten treffen ten behoeve van het duurzaam toegankelijk maken van digitale documenten die zij ontvangen, vervaardigen of anderszins onder zich hebben.¹⁵¹

6.3 Meerjarenplan (artikel 6.2 Woo)

Welke maatregelen bestuursorganen precies kunnen en moeten treffen om hun digitale documenten duurzaam toegankelijk te maken, zal volgen uit het meerjarenplan dat de Minister van BZK in overeenstemming met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OC&W) naar de Tweede Kamer moet sturen.

Het plan zal langetermijndoelen bevatten ter verbetering van de wijze waarop digitale documenten worden vervaardigd, geordend, bewaard, vernietigd en ontsloten en de stappen die daartoe op korte termijn zullen worden gezet. Het meerjarenplan bevat daarnaast de stappen die genomen worden om te bereiken dat eenieder zo veel mogelijk inzicht kan hebben in de aanwezigheid van informatie bij de organen, personen en colleges waarop de Woo van toepassing is. Het meerjarenplan zal eerst bij het Rijk beginnen en daarna plannen

148 Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 6.

149 Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 67.

150 Kamerstukken II 2020/21, 35 112, nr. 12, p. 13-14.

151 Idem.

betreffende de decentrale overheden en de zelfstandige bestuursorganen (zbo's) bevatten.¹⁵² De Minister van BZK zal de Tweede Kamer periodiek informeren over de stand van de informatiehuishouding in het bestuur, de uitvoering van het meerjarenplan en de toegang tot publieke informatie. Zo lang dat nodig is, kunnen in nieuwe versies van het meerjarenplan de doelstellingen worden bijgesteld en nieuwe stappen worden voorbereid. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Woo heeft de minister al het eerste meerjarenplan aan de Eerste Kamer en Tweede Kamer toegezonden. Daarin worden zeven actielijnen aangekondigd die projectmatig zullen worden opgepakt, waaronder het invoeren van een nieuwe, eenvoudige werkwijze voor e-mailarchivering.¹⁵³

Artikel 6.2 Meerjarenplan

1. *Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, zendt een meerjarenplan naar de Staten-Generaal over de wijze waarop bestuursorganen hun digitale overheidsinformatie duurzaam toegankelijk maken.*
2. *Het meerjarenplan bevat langetermijndoelen voor de verbetering van de wijze waarop digitale documenten worden vervaardigd, geordend, bewaard, vernietigd en ontsloten alsmede de stappen die daartoe op korte termijn worden gezet.*
3. *Het meerjarenplan voorziet in stappen waarmee wordt bereikt dat eenieder zo veel mogelijk inzicht kan hebben in de aanwezigheid van publieke informatie bij een orgaan, persoon of college als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid.*
4. *Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, vult het meerjarenplan aan met de nodige maatregelen tot de digitale overheidsinformatie voldoende duurzaam toegankelijk is.*

Het door de Minister van BZK op te stellen meerjarenplan draagt eraan bij dat niet ieder bestuursorgaan voor zich uit hoeft te vinden hoe digitale documenten in een goede, geordende en toegankelijke staat kunnen worden beheerd.¹⁵⁴ Bestuurlijk is afgesproken dat de VNG voor de gemeenten het meerjarenplan opstelt en uitvoert. Het gaat hier om een deelplan bij het meerjarenplan van het Rijk. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Woo heeft de VNG in januari 2020 het *Meerjarenplan implementatie Woo bij gemeenten* aangeboden aan de minister van BZK.¹⁵⁵ Dit plan behoeft aanpassing omdat nadien – bij Tweede Nota van Wijziging – de eisen aan het meerjarenplan zijn aangescherpt.

Het Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale Informatiehuishouding biedt voorts hulp bij te treffen maatregelen ten behoeve van de duurzame toegankelijkheid van digitale documenten.¹⁵⁶ Daarnaast voert de VNG het project Grip op informatie uit. In dit project wordt samen met gemeenten en archiefinstellingen gewerkt aan uitwisseling van ervaringen en concrete oplossingen op de thema's informatiehuishouding op orde, actief openbaar maken, en duurzame toegankelijkheid. De implementatie van de Woo komt daarbij ook aan bod, maar het project is breder van opzet. Er zijn binnen de drie thema's dertien proeftuinen/werkgroepen ingericht die gericht op subthema's werken, waaronder: Vervroegde overbrenging, Archive by design, Archiveren tekstberichten, Preserveren, Bewaren bij de bron, Vernietigen.¹⁵⁷

152 Idem.

153 Kamerstukken II 2018/19, 35 112, nr. 4 en Kamerstukken I 2018/19, 33 328, nr. L.

154 Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 6.

155 <https://vng.nl/sites/default/files/2021-01/meerjarenplan-woo-brief-bzk-met-bijlage.pdf>.

156 <https://www.informatiehuishouding.nl/>.

157 Zie <https://www.vngrealisatie.nl/onderwerpen/grip-op-informatie>.

7 Het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding

7.1 Inleiding

Het zevende hoofdstuk van de Woo introduceert het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding. Dit college heeft een adviestaak ten aanzien van informatiehuishouding en openbaarheid. Het Adviescollege bemiddelt en adviseert daarnaast bij klachten van journalisten, wetenschappers en anderen die een beroepsmatig belang hebben bij het gebruik van overheidsinformatie. Het Adviescollege is een waarborg voor een goede uitvoering van de Woo.¹⁵⁸

Artikel 7.1 Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding

1. *Er is een Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding.*
2. *Het college bestaat uit een voorzitter en ten hoogste vier andere leden.*
3. *De benoeming van de leden bij koninklijk besluit geschiedt op voordracht van Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.*
4. *De artikel 13, 16 en 19 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zijn van overeenkomstige toepassing.*

7.2 De taken van het Adviescollege (artikel 7.2 Woo)

Het Adviescollege heeft een adviestaak op het domein van openbaarheid en informatiehuishouding. Het kan de regering en de Staten-Generaal daartoe gevraagd en ongevraagd adviseren over openbaarmakingskwesties (artikel 7.2, eerste lid, Woo). Het brengt daarnaast periodiek advies uit over de aanpassing van het meerjarenplan en rapporteert in dat advies in elk geval over de stand van de informatiehuishouding in het bestuur, de voortgang van de uitvoering van het meerjarenplan en de toegang tot de publieke informatie (artikel 7.2, derde lid, Woo). Verder moet het Adviescollege verplicht worden geraadpleegd bij voorstellen van wet- en regelgeving (AMvB's) die betrekking hebben op openbaarheid en de ontsluiting van publieke informatie (artikel 7.2, derde lid, Woo) en adviseert het bestuursorganen naar aanleiding van klachten van journalisten, wetenschappers en andere groepen met een beroepsmatig belang bij openbaarmaking van overheidsinformatie over openbaarmakingskwesties (artikel 7.2, vierde lid, Woo). Tot slot heeft het in het algemeen tot taak de toepassing van de Woo te bevorderen door bestuursorganen (artikel 7.2, vijfde lid, Woo). Daartoe kunnen onder meer activiteiten worden ondernomen op het gebied van voorlichting, opleiding, onderzoek en publicatie van richtsnoeren voor actieve openbaarmaking.

Artikel 7.2 Taken

1. *Het college adviseert de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal gevraagd en ongevraagd over de uitvoering van de regels over openbaarmaking van publieke informatie.*
2. *Het college adviseert Onze Minister periodiek over aanpassing van het meerjarenplan. Het college rapporteert in zijn advies in elk geval over de stand van de informatiehuishouding in het bestuur, de voortgang van de uitvoering van het meerjarenplan en de toegang tot de publieke informatie.*
3. *Het college wordt om advies gevraagd over voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur die geheel of voor een belangrijk deel betrekking hebben op de openbaarmaking en de ontsluiting van publieke informatie.*

158 Kamerstukken I 2020/21, 33 328, nr. N, p. 112.

4. *Het college adviseert het betrokken bestuursorgaan naar aanleiding van bij het college ingediende klachten van journalisten, wetenschappers of andere naar het oordeel van het college in aanmerking komende groepen met een beroepsmatig belang bij het gebruik van publiek informatie over de wijze waarop dat bestuursorgaan publieke informatie openbaar maakt.*
5. *Het college bevordert de toepassing van deze wet, onder meer door:*
 - a. *het geven van voorlichting aan bestuursorganen en anderen;*
 - b. *het opleiden van personen werkzaam bij organen belast met de uitvoering van openbaarmaking van publieke informatie;*
 - c. *het monitoren en onderzoeken van en rapporteren over de openbaarmaking van publieke informatie in algemene zin of door specifieke organen in het bijzonder;*
 - d. *het publiceren van richtsnoeren ter bevordering van de openbaarmaking uit eigen beweging en de ontsluiting van informatie.*

Als de regels omtrent de informatiehuishouding uit hoofdstuk 6 van de Woo komen te vervallen, zal ook de adviestaak met betrekking tot het meerjarenplan vervallen (artikel 10.2f, tweede lid, Woo). Het Adviescollege blijft wel bevoegd te adviseren over de stand van de informatiehuishouding in het bestuur en de toegang tot de publieke informatie.

De adviezen van het Adviescollege worden op grond van artikel 3.3, tweede lid, onderdeel e, Woo actief openbaar gemaakt.

7.3 Klachtprocedure bij het Adviescollege (artikel 7.3 Woo)

De klachtenregeling is bedoeld voor de groepen die beroepsmatig informatie bij de overheid zoeken en daarbij tegen belemmeringen en onduidelijkheden aanlopen. Zij kunnen bij het Adviescollege een klacht indienen met betrekking tot de wijze waarop het bestuursorgaan publieke informatie openbaar maakt. De klachtregeling versterkt de positie van de groepen die een beroepsmatig belang hebben bij overheidsinformatie.¹⁵⁹ Deze groepen hebben een bijzonder belang bij versnelde afdoening van geschillen. De regeling is dan ook vormgegeven als een voorziening tijdens de bezwaarfase. Het is bijvoorbeeld bedoeld voor journalisten die er mee geconfronteerd worden dat een gemeente continu of op een specifiek moment niet thuis geeft.¹⁶⁰

Alvorens het Adviescollege op grond van artikel een advies uitbrengt naar aanleiding van een ingediende klacht, bemiddelt het ingevolge artikel 7.3, eerste lid, Woo tussen het bestuursorgaan en de klager. Als de klager geen bemiddeling wil, zal hij de route van bezwaar en beroep moeten volgen. Het bestuursorgaan is verplicht aan de bemiddeling mee te werken en om op verzoek van het Adviescollege informatie te verschaffen die het nodig heeft om de klacht te behandelen (artikel 7.4 Woo).¹⁶¹ Als de bemiddeling niet tot een bevredigende oplossing leidt, brengt het Adviescollege een advies uit aan het betrokken bestuursorgaan. In geval de klacht betrekking heeft op een besluit waartegen bezwaar openstaat, kan het bestuursorgaan het advies vervolgen bij de beslissing op bezwaar betrekken. Het advies heeft geen bindend karakter. Het Adviescollege kan de klager (en het betrokken bestuursorgaan) mededelen dat het geen advies uitbrengt als de klacht wordt ingetrokken wegens een geslaagde bemiddelingspoging, als de klacht onduidelijk is of als de klager niet behoort tot de categorie voor wie de mogelijkheid tot klagen is opengesteld. Burgers die zich niet tot het Adviescollege kunnen richten, kunnen hun klachten bij de ombudsman indienen.

Artikel 7.3 Bemiddeling

1. *Alvorens een advies als bedoeld in artikel 7.2, vierde lid, uit te brengen, bemiddelt het college tussen het bestuursorgaan en de klager. Het bestuursorgaan werkt aan de bemiddeling mee.*
2. *Indien de klacht mede betrekking heeft op een besluit op grond van deze wet waartegen bezwaar open staat, wordt de termijn voor het indienen van bezwaar, bedoeld in artikel 6:7 van de Algemene*

¹⁵⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 112, nr. 16, p. 4.

¹⁶⁰ Kamerstukken I 2020/21, 33 328, nr. N, p. 112.

¹⁶¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 112, nr. 16, p. 7.

wet bestuursrecht, opgeschort tot het college advies heeft uitgebracht, dan wel aan de klager en het bestuursorgaan heeft bericht dat geen advies zal worden uitgebracht. De opschorting van de bezwaartermijn vangt aan met ingang van de dag nadat de klager de klacht aan het college heeft gezonden.

3. Indien de klager bezwaar maakt tegen het besluit, bedoeld in het tweede lid, beslist het bestuursorgaan in afwijking van artikel 7:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht binnen twee weken nadat het college advies heeft uitgebracht, dan wel aan de klager en het bestuursorgaan heeft bericht dat geen advies zal worden uitgebracht.
4. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop klachten worden ingediend en het college tussen het bestuursorgaan en de klager bemiddelt als bedoeld in het eerste lid.

Om te voorkomen dat klachten die in de bezwaartermijn worden ingediend ertoe leiden dat de klager de gang naar de rechter verliest, schort de klacht de bezwaartermijn van artikel 6:7 Awb op (artikel 7.3, tweede lid, Woo). De opschorting vangt aan de dag na verzending van de klacht en loopt tot het moment dat het college advies heeft uitgebracht of heeft laten weten dat er geen advies zal worden uitgebracht. Als de klacht verband houdt met een beslissing op een Woo-verzoek waartegen voorafgaand of tijdens de klachtprocedure bezwaar is gemaakt, beslist het bestuursorgaan in afwijking van artikel 7:10 Awb binnen twee weken na ontvangst van het advies dan wel de intrekking van de klacht op het bezwaar (artikel 7.3, derde lid, Woo). Deze regeling bevordert de medewerking van het bestuursorgaan aan de bemiddeling. Een bestuursorgaan snijdt zich in de vingers als het niet meewerkt, omdat het nadat het advies is uitgebracht met een kortere beslistermijn wordt geconfronteerd. De wetgever gaat ervan uit dat het bestuursorgaan niet meer de volle beslistermijn nodig heeft, als het in het kader van de bemiddeling al een afweging heeft gemaakt en daarmee een aanloop heeft genomen op de besluitvorming over het bezwaar.¹⁶²

7.4 Informatieplicht (artikel 7.4 Woo)

Bestuursorganen zijn verplicht om op verzoek van het Adviescollege alle gegevens te verstrekken die het nodig heeft om zijn taak uit te voeren. Dat geldt voor zowel informatie ten aanzien van een klachtenprocedure als informatie in verband met de onderzoeks- en adviestaken van het college.

Artikel 7.4 Informatieplicht

Een bestuursorgaan verstrekt desgevraagd het college alle gegevens die het nodig heeft voor zijn taak.

7.5 Geheimhouding (artikel 7.5 Woo)

Artikel 7.5 Woo bepaalt dat het Adviescollege vertrouwelijk omgaat met de informatie die het van bestuursorganen heeft gekregen en die niet openbaar is gemaakt.

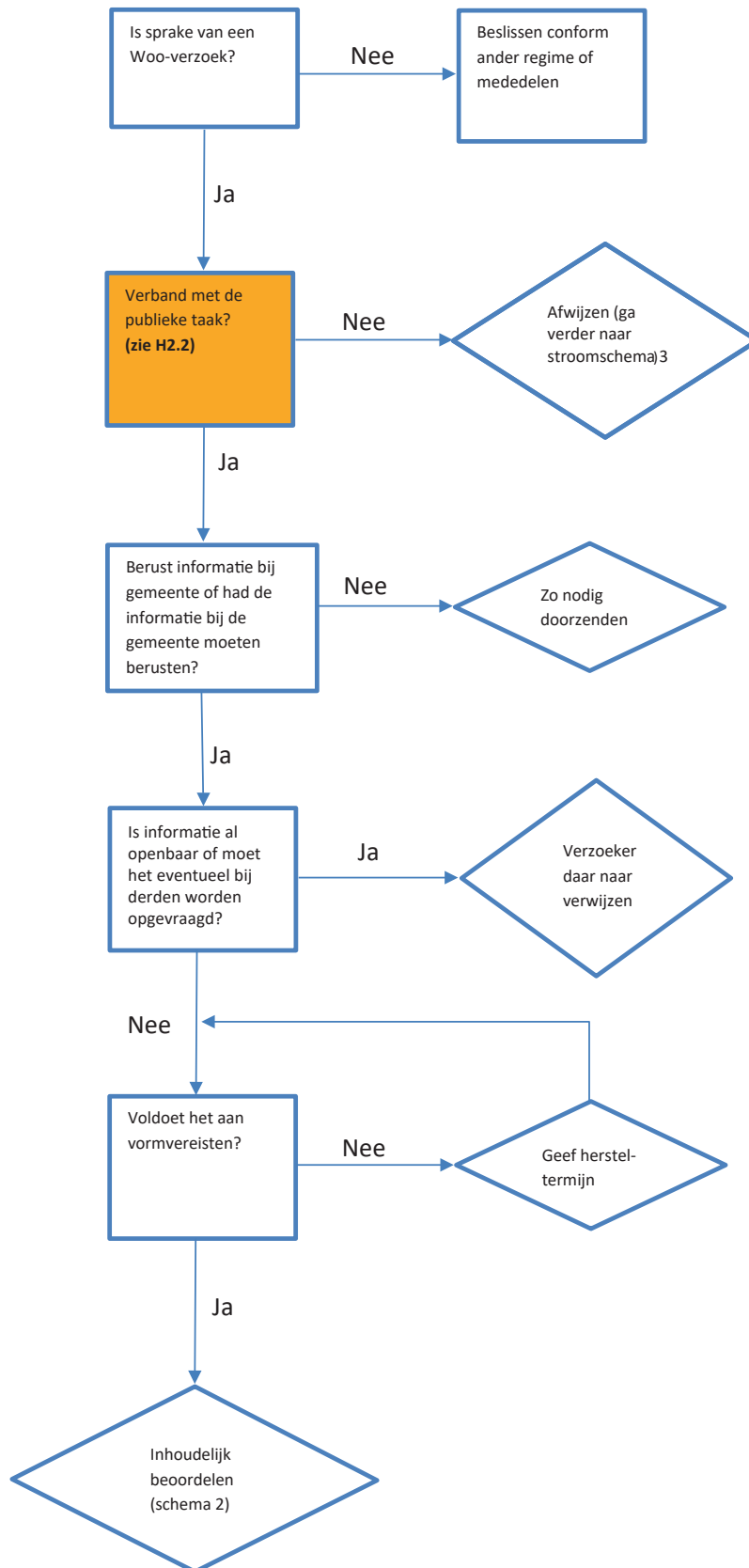
Artikel 7.5 Geheimhouding

1. De leden van het college alsmede de ambtenaren van zijn bureau zijn tot geheimhouding verplicht voor zover zij krachtens deze wet beschikken over documenten die door het bestuursorgaan waarvan zij afkomstig zijn niet openbaar zijn gemaakt.

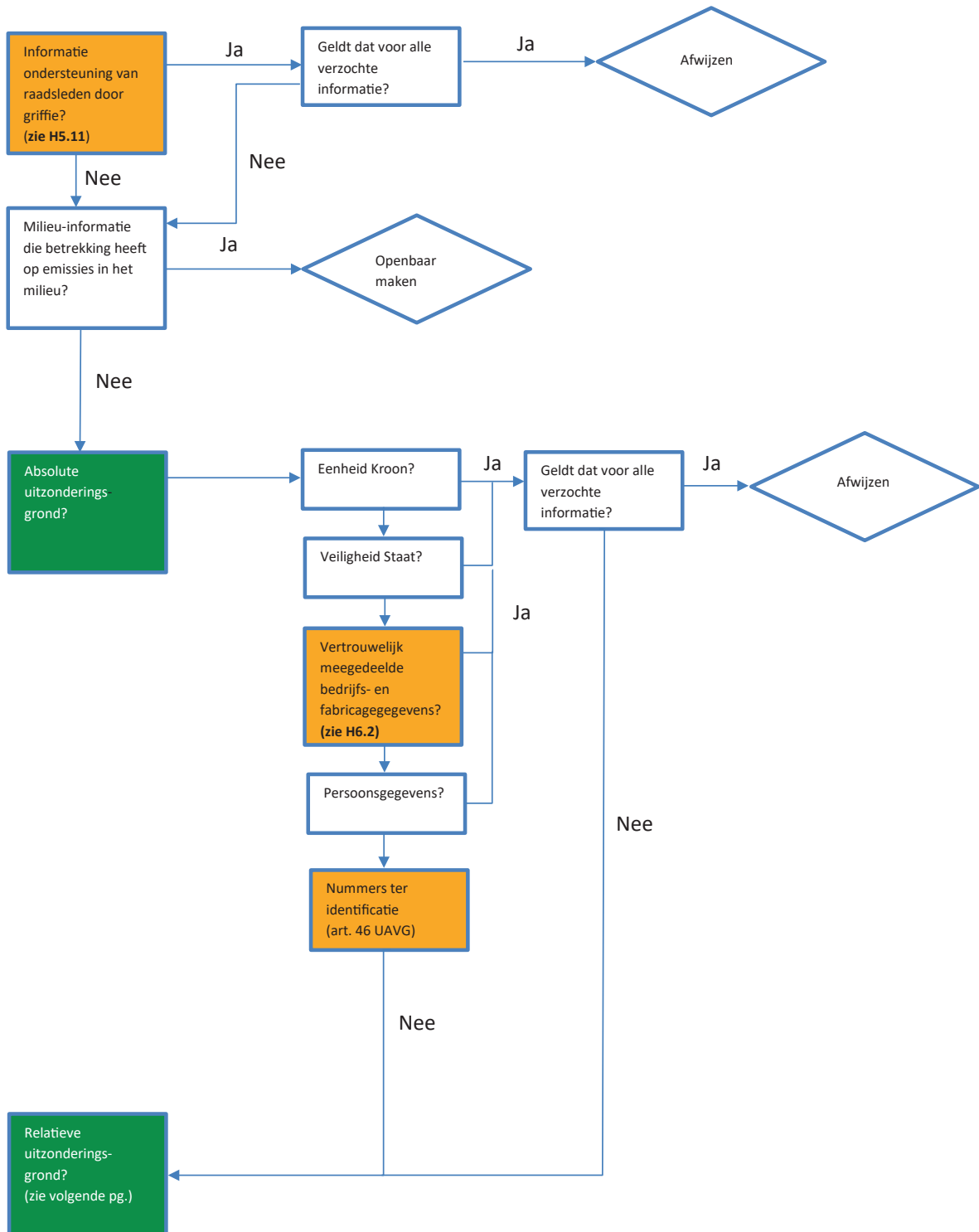
¹⁶² Kamerstukken II 2020/21, 35 112, nr. 21, p. 2.

Bijlagen stroomschema's

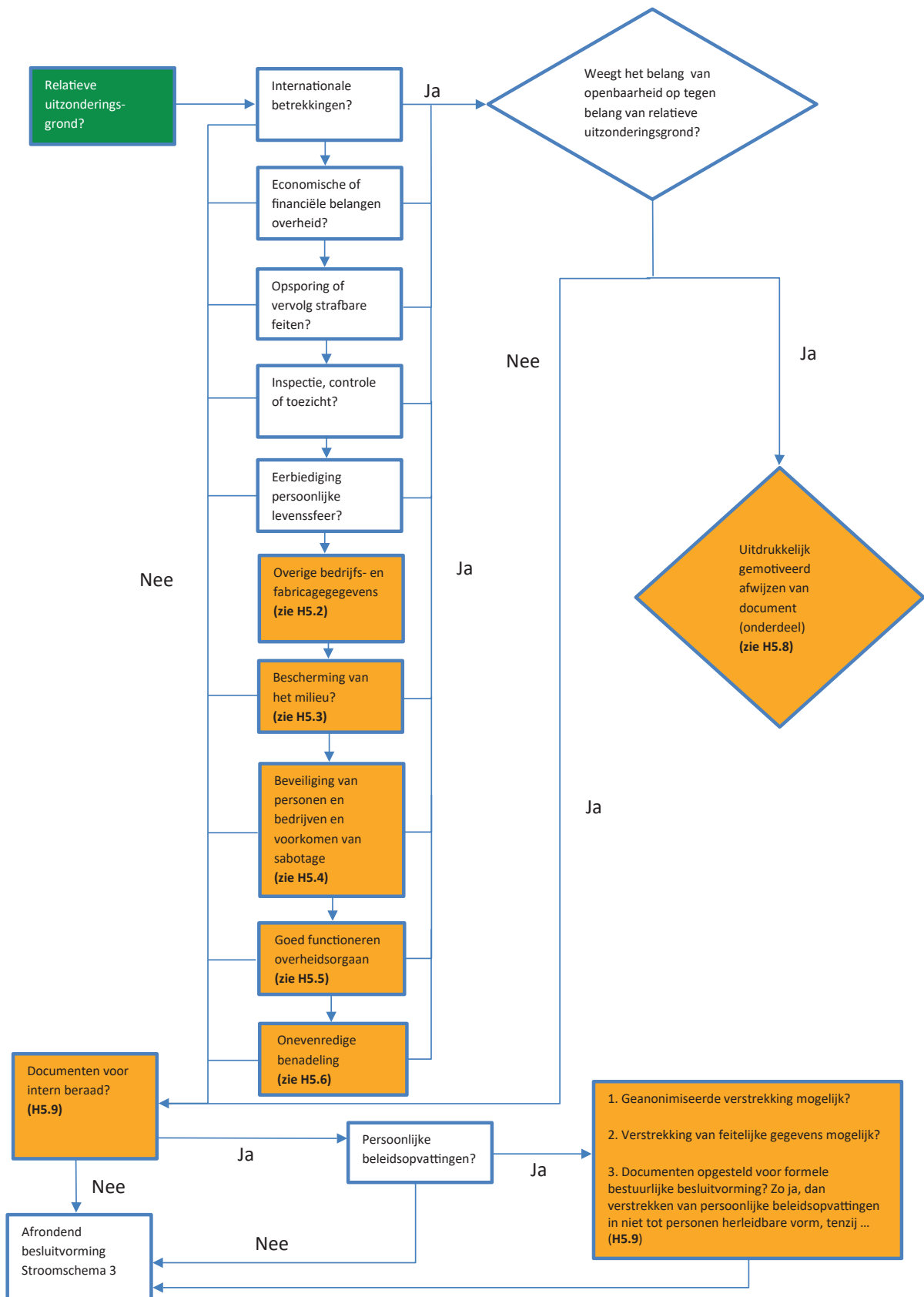
Stroomschema 1 – Ontvangst en behandeling van een Woo-verzoek



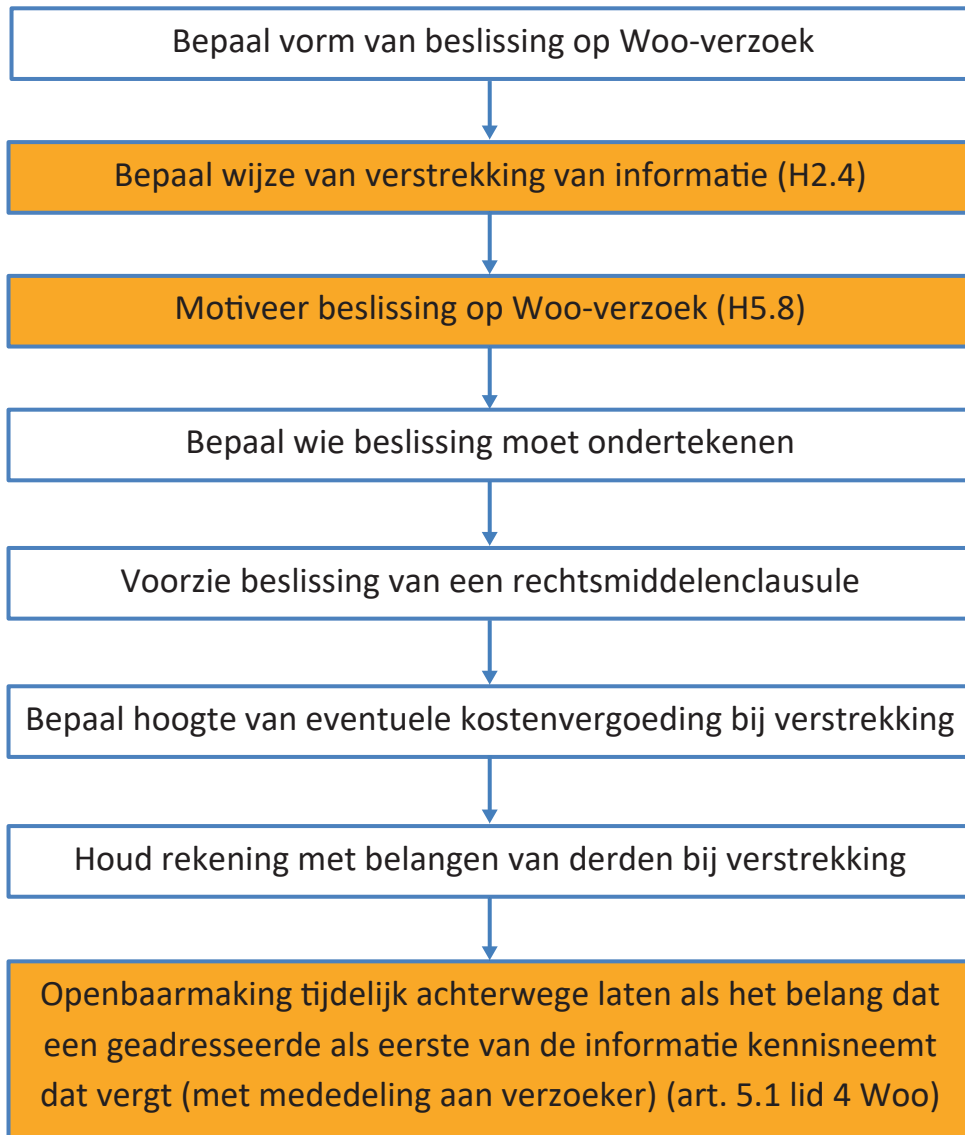
Stroomschema 2a – Inhoudelijke beoordeling Woo-verzoek



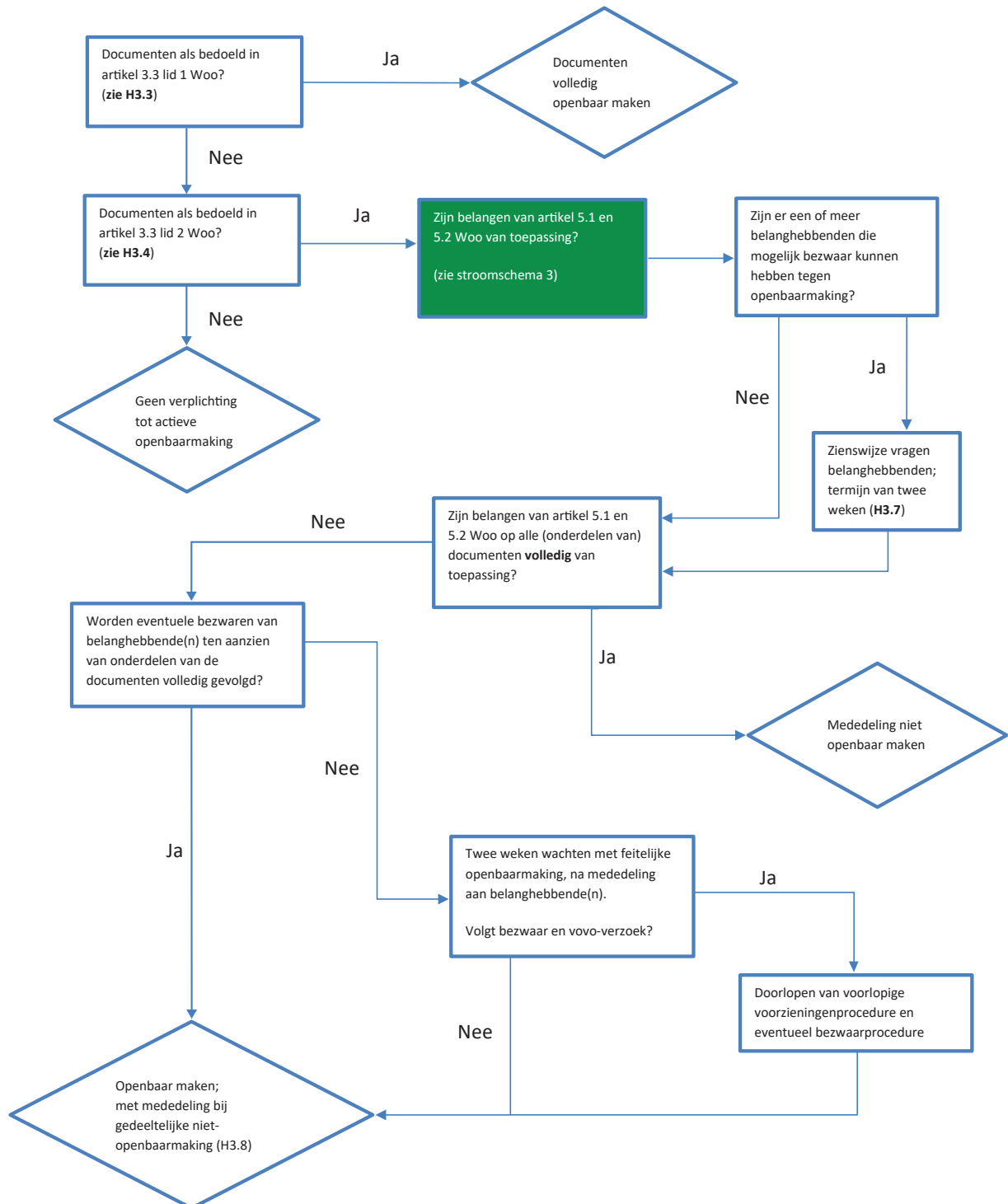
Stroomschema 2b – Inhoudelijke beoordeling Woo-verzoek



Stroomschema 3 – Afronding besluitvorming op Woo-verzoek en informatieverstrekking



Stroomschema 4 – Verplichte actieve openbaarmaking (hoofdstuk 3 Handreiking)



**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

maart 2021

[vng.nl](https://www.vng.nl)