



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de voorzitter van de
Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

**Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland

Datum 25 april 2024
Betreft Aanbieding jaarverslag ACOI 2023 en advies *Wat kan ik voor u doen?*

Onze referentie
2024-0000230413

Uw referentie

Bijlage(n)
3

Hierbij stuur ik u het jaarverslag 2023 en het advies *Wat kan ik voor u doen?* van het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding (ACOI) toe. Het ACOI heeft dit advies uitgebracht in reactie op de Woo-invoeringstoets.

Jaarverslag 2023

In het jaarverslag 2023 brengt het adviescollege verslag uit over zijn werkzaamheden in het afgelopen kalenderjaar. Het ACOI is op 1 mei 2022 ingesteld bij de inwerkingtreding van de Wet open overheid (Woo). Dit betreft dan ook het tweede jaarverslag van het ACOI.

Advies *Wat kan ik voor u doen?*

Op 7 december 2023 heb ik de Woo-invoeringstoets met uw Kamer gedeeld.¹ In deze brief meldde ik dat ik het ACOI en de Regeringscommissaris Informatiehuishouding gevraagd heb te reflecteren op de uitkomsten en aanbevelingen van de invoeringstoets en te komen met een advies. Beide adviezen zijn inmiddels uitgebracht.² Voor de zomer van dit jaar ontvangt uw Kamer een reactie op de Woo-invoeringstoets en bijbehorende adviezen.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Digitalisering en Koninkrijksrelaties

Alexandra C. van Huffelen

¹ Kamerstukken I 2023/24, 33328, nr. AH.

² Kamerstukken I 2023/24, 33328, nr. AJ.

Jaarverslag Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding 2023



Jaarverslag Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding 2023

Datum	26 maart 2024
Status	Definitief



Voorwoord

Er is werk aan de winkel. Dat zeiden we tegen elkaar bij de start van ons Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding. Een nieuwe bestuurscultuur komt niet van zelf tot stand; de toepassing van de Wet open overheid kan wel een (flinke) steun in de rug gebruiken. We namen ons daarbij voor om vooral ook te letten op de uitvoering, en praktische adviezen te geven. Vuistdikke studies hoe iets beter kan zijn er doorgaans al genoeg en hebben vaak niet de gewenste, vlotte uitvoering van de aanbevelingen. Het is op dit thema vooral belangrijk om aan te pakken, om te doen.

En wat een werk hebben we in 2023 verzet. Het jaar trapten we af met *Kan dit weg? Nee*, een handzaam en praktisch uitvoerbaar advies om met chatberichten om te gaan. Ook maakten we ons hard voor de nieuwe archiefwet: ga nu niet weer terug naar de tekentafel, maar implementeer en voer uit. Een van de laatste adviezen die we als college bespraken, betrof het advies over de Regeringscommissaris. Ook hier was ons devies weer: stel iemand aan voor de uitvoering, investeer in daden en doen.

Laten we dat ook komend jaar gewoon blijven doen.

Ineke van Gent
Voorzitter

Inhoud

1	Inleiding	5
2	Advisering	7
3	Bemiddeling	9
4	Kennisbevordering	11
5	Financiële Verantwoording 2023 inclusief toelichting	13

1 Inleiding

Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) is opgericht om de toepassing van de Wet open overheid te bevorderen en het doel van deze wet te helpen verwezenlijken. Het Adviescollege hecht aan een democratie waaraan iedereen actief kan deelnemen en kan volgen wat de overheid doet. Dat betekent dat iedereen toegang moet hebben tot de informatie die de overheid heeft. Het college wil aanjager zijn van die openbaarheid.

De taken van het ACOI zijn bepaald door de Wet open overheid. Het Adviescollege adviseert, gevraagd en ongevraagd, aan de regering en het parlement over openbaarheid en goed beheer van overheidsinformatie. Daaronder valt ook advisering over wetgeving en over de meerjarenplannen informatiehuishouding van centrale en decentrale overheden. Daarnaast bemiddelt het Adviescollege naar aanleiding van ontvangen klachten over de manier waarop een overheidsorganisatie een verzoek om openbaarmaking van informatie behandelt. Het Adviescollege bemiddelt voor journalisten, wetenschappers en anderen met een beroepsmatig belang. Tot slot heeft het Adviescollege een aantal aanvullende taken om zijn rol goed te kunnen vervullen: het verzorgen van opleiding en voorlichting onder organen belast met de uitvoering van openbaarmaking van publieke informatie, het monitoren en onderzoeken van en rapporteren over de openbaarmaking van publieke informatie in algemene zin of door specifieke organen in het bijzonder, en het publiceren van richtsnoeren ter bevordering van de openbaarmaking uit eigen beweging en de ontsluiting van informatie.

Bij de uitvoering van zijn taken werkt het Adviescollege onafhankelijk, deskundig en gebaseerd op een open verbinding met de samenleving. Het Adviescollege laat zich daarom informeren door alle betrokkenen: bestuurders en ambtenaren, journalisten en wetenschappers, belangengroepen, bedrijven en burgers. Iedereen kan bij het Adviescollege een signaal afgeven over de wijze waarop overheden de w.o. toepassen, of een vraag stellen over openbaarheid of informatiehuishouding.

Positie en governance

Het ACOI is een onafhankelijk adviescollege in de zin van de Kaderwet Adviescolleges en is ingesteld met de Wet open overheid. Vanwege deze onafhankelijkheid draagt de minister van BZK geen verantwoordelijkheid over de inhoudelijke uitvoering van de werkzaamheden van het ACOI. Zowel voor wat betreft de adviserende taken als voor de bemiddelingstaak is deze onafhankelijkheid een belangrijke voorwaarde om goed te kunnen functioneren. Beheersmatig is het Adviescollege ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Dit betekent dat het personeel van het bureau in dienst is van het Rijk, en dat het bureau voor huisvesting, ICT, inkoop en facilitaire zaken gebruik maakt van de diensten van het kerndepartement. Ook voor wat betreft de financiële middelen is het Adviescollege aangewezen op dat wat door het ministerie van BZK beschikbaar wordt gesteld. Tot slot dient de staatssecretaris

Koninkrijksrelaties en Digitalisering het werkprogramma van het Adviescollege vast te stellen.

Openbaarheid als kernwaarde

De uitvoering van deze taken en rol vragen om een Adviescollege en ondersteunende organisatie waarin de open houding, transparante werkwijze en toegankelijke houding in het DNA verweven zitten. Openbaarheid is dan ook leidend in de werkwijze van het Adviescollege. Vergaderverslagen, besluiten en beslisnota's en onderliggende stukken bij adviezen zullen zoveel als mogelijk openbaar gemaakt worden en gepubliceerd op de website. Op de website (www.acoi.nl) is gepubliceerd welke afwegingen en uitgangspunten het Adviescollege hierbij hanteert. Ook het Reglement van Orde, dat de werkwijze van het Adviescollege bevat, is terug te vinden op de website.

2 Advisering

De adviestaak van het Adviescollege is op grond van de Wet open overheid drieledig:

- Allereerst heeft het Adviescollege de taak om regering en parlement gevraagd en ongevraagd te adviseren over de uitvoering van regels over openbaarmaking van publieke informatie. Dit betreft de toepassing van de Woo en van bijzondere bepalingen over openbaarmaking in andere wetten met een afwijkend openbaarheidsregime door bestuursorganen, en raakt onderwerpen die te maken hebben met informatiehuishouding, zoals duurzame toegankelijkheid.
- Het tweede onderdeel van de adviestaak ziet op het meerjarenplan voor verbetering van de digitale informatiehuishouding bij de gehele overheid. De Woo bevat hierover een tijdelijk hoofdstuk, omdat goed informatiebeheer belangrijk is voor openbaarmaking van overheidsinformatie.
- Tot slot adviseert het Adviescollege over wet- en regelgeving die betrekking hebben op de openbaarmaking en de ontsluiting van publieke informatie.

Gevraagde Adviezen

- *Kan dit weg? Nee.* Over het beheren en bewaren van chatberichten. Op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In dit advies van januari 2023 adviseert het Adviescollege de overheid om alle werk gerelateerde chatberichten van de politieke en ambtelijke top op te slaan in een beheersysteem. Chatberichten van andere medewerkers hoeven niet te worden bewaard.
- *Brief Aanpak Meerjarenplan Informatiehuishouding.* In deze brief van maart 2023 aan de minister van Binnenlandse Zaken en de staatssecretaris Cultuur en Media informeert het Adviescollege over de wijze waarop het Adviescollege invulling gaat geven aan deze wettelijke adviestaak. Onder andere maakt het Adviescollege gebruik van pre-adviezen van de VNG, IPO, UvW en de IOE. Deze zijn in de herfst 2023 verschenen. Ook is gewerkt aan een terugblik, als belangrijke bouwsteen voor het advies over de Meerjarenplannen Informatiehuishouding. Beide zullen in 2024 verschijnen.
- *Brief aanpak advies openbaarheidsregimes bij en toegang tot het Bijlmervliegramparchief.* De Tweede Kamer heeft op 31 mei 2023 advies gevraagd over de openbaarheidsregimes bij en de toegang tot stukken over de Bijlmervliegramp. Het gaat om stukken van de voormalige Raad van de Luchtvaart, die zich inmiddels bij het Nationaal Archief bevinden. Door openbaarheidsbeperkingen van de Archiefwet en het internationale luchtvaartverdrag kunnen mensen de stukken in de praktijk echter niet raadplegen, en dit zou nog tot 2068 kunnen duren. De hoofdvraag is welke mogelijkheden er zijn om de openbaarheid van en toegang tot de dossiers te vergroten. Op 6 juli 2023 is het plan van aanpak naar de Tweede Kamer gestuurd. Het advies zelf wordt in het voorjaar van 2024 verwacht.
- *Regeringscommissaris Informatiehuishouding*
In het najaar van 2023 heeft het Adviescollege een adviesaanvraag ontvangen van de staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering om advies uit te brengen

over de evaluatie van de Regeringscommissaris Informatiehuishouding Deze wordt begin 2024 verwacht.

- *Invoeringstoets Woo*

De staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering heeft het Adviescollege tot slot gevraagd om in 2024 advies uit te brengen over de invoeringstoets op de Woo. Dit advies zal einde van het eerste kwartaal 2024 verschijnen.

Ongevraagd advies

- *Voortgang actieve openbaarmaking.* Om de voortgang van actieve openbaarmaking en de ontwikkeling van de digitale infrastructuur te bevorderen, heeft het Adviescollege in een brief aan de minister van BZK in juli 2023 drie aanbevelingen gedaan, om de actieve openbaarmaking zo snel mogelijk in te laten gaan, en daarbij zoveel mogelijk via gezamenlijke standaarden te publiceren. Het Adviescollege vindt het daarbij belangrijk dat de gebruiker centraal staat.

Wetgevingsadviezen

- *Uitvoeringswet voor de Europese Datagovernanceverordening.* Het Adviescollege heeft een advies uitgebracht over het conceptwetsvoorstel voor de Uitvoeringswet voor de Europese Datagovernanceverordening. Die regelt een aantal onderwerpen die in het Nederlands recht op grond van de Datagovernanceverordening moeten worden geregeld.
- *Verzamelwet BZK.* Het Adviescollege heeft advies uitgebracht over de Verzamelwet BZK voor onder meer wetstechnische wijzigingen van de Wet open overheid.
- *Archiefwet.* In een oproep aan de Tweede Kamer heeft het Adviescollege zich in september hard gemaakt om de behandeling van de nieuwe Archiefwet niet controversieel te verklaren, nadat dit dreigde te gebeuren. Modernisering van deze wet is urgent en noodzakelijk om de digitale informatiehuishouding van de overheid in goede banen te leiden. De behandeling van de nieuwe Archiefwet is niet controversieel verklaard waardoor dit proces ongehinderd kon voortgaan.

Onderzoek

- *Onderzoek onder journalisten.* Het Adviescollege heeft in 2023 onderzoek laten doen onder journalisten naar hun ervaringen met de Woo. Dit onderzoek werd uitgevoerd door Centerdata, in samenwerking met de NVJ en de VVOJ, en opgeleverd in oktober 2023. Journalisten zijn niet tevreden over de afhandeling van Woo-verzoeken, was de belangrijkste conclusie. Uit het onderzoek wordt duidelijk dat veel winst valt te behalen wanneer nauwer wordt samengewerkt tussen Woo-behandelaars en journalisten. Vertrouwen en tijdig (open) overleg zijn daarbij basisvoorwaarden.
- *Onderzoek naar de digitale toegankelijkheid van gepubliceerde documenten.* Het IRLab van de Universiteit van Amsterdam heeft in opdracht van het Adviescollege onderzocht in hoeverre documenten die de overheid publiceert voldoen aan de eisen van de Wet open overheid (artikel 2.4 lid 3). Dit onderzoek naar de digitale toegankelijkheid van gepubliceerde documenten is een nulmeting en zo opgezet dat het in de toekomst herhaald kan worden. Dit rapport wordt begin 2024 uitgebracht.

3 Bemiddeling

De bemiddeling in de Woo is bedoeld om de sterk gejuridiseerde procesvoering zoals die is ontstaan onder de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) te doorbreken en waar mogelijk snelle(re) en soepele(re) manieren van openbaarheid te bevorderen. Bemiddeling door het Adviescollege is erop gericht een goede uitkomst te vinden die recht doet aan letter en geest van de Woo. De bemiddelingsfunctie is door de initiatiefnemers van de Woo als een ombudsfunctie getypeerd, voor journalisten, wetenschappers en anderen met een beroepsmatig belang. Bestuursorganen dienen op grond van de Woo verplicht mee te werken aan de bemiddeling.

Bemiddelingen bij het Adviescollege worden in beginsel uitgevoerd door een tandem van twee bemiddelaars, één interne bemiddelaar en één uit de poule van externe bemiddelaars die door het Adviescollege zijn aangetrokken. De eerste ervaringen met bemiddelingen zijn positief, maar verbeteringen zijn noodzakelijk. Zo onderzoekt het Adviescollege de mogelijkheden om de doorlooptijd te verkorten en wil het Adviescollege in 2024 bekijken hoe de meewerkplicht betekenisvol in te vullen. Tot slot zijn we afgelopen jaar aan het werk geweest om de processen van advisering en bemiddeling zo te organiseren dat deze taken versterkend op elkaar in werken. Hiermee is het bemiddelingsproces beter geborgd.

Feiten en cijfers

In 2023 ontving het Adviescollege 33 klachten, 41 signalen en 45 vragen over de (uitvoering van de) wet open overheid. In zeventien gevallen werd er in 2023 een bemiddeling naar aanleiding van een klacht gestart. Tien bemiddelingen werden afgerond, in drie gevallen ging dit met een eindbrief, en in drie bemiddelingen ging het Adviescollege over tot advies. In de overige vier gevallen werden de bemiddelingen op een informele wijze snel afgewikkeld.

Eindbrieven

- *Bemiddeling RTV Drenthe en gemeente AA en Hunze (feb 2023)*. In deze bemiddeling over een Woo-verzoek over bomenkap konden gemeente en journalist gezamenlijk een oplossing vinden om de gevraagde informatie te leveren op een wijze die voor beide partijen acceptabel was.
- *Bemiddeling dagblad de Limburger en Inspectie Leefomgeving en Transport (aug 2023)*. In deze bemiddeling heeft de Inspectie excuses gemaakt voor de gebrekkige communicatie en de journalist vertrouwelijk inzage verleend in bepaalde informatie. Helaas bleef er een verschil van mening bestaan over de toepassing van bepaalde weigeringsgronden. De brief bevat een aantal aandachtspunten daartoe.
- *Bemiddeling Stichting Wakker Dier en NVWA (oktober 2023)*. Deze is geslaagd omdat concrete afspraken zijn gemaakt over de afhandeling van de verzoeken en omdat de verzochte informatie alsnog daadwerkelijk openbaar is gemaakt. Daarnaast is er gestart met het verbeteren van de onderlinge contacten met het oog op toekomstige verzoeken en is binnen de NVWA ingezet op structurele verbetering van de behandeling van informatieverzoeken.

Adviezen

- *Bemiddeling The Investigative Desk en VWS (april 2023)*. Kern van dit advies is dat het bestuursorgaan ruimhartiger en effectiever moet zijn met het verstrekken van informatie over de besluitvorming rondom de coronapandemie. Het reageert tot nu toe traag en weinig responsief. Deze werkwijze van VWS belemmert de controlerende functie van de journalistiek. Dat kan en moet beter.
- *Bemiddeling Nieuwsuur en AZ (september 2023)*. Kern van dit advies is dat het ministerie van Algemene Zaken is tekortgeschoten bij de behandeling van het Woo-verzoek. Het ministerie had een meer oplossingsgerichte en actieve houding moeten aannemen bij de Woo-afhandeling en de bemiddeling.
- *Bemiddeling Nieuwsuur en TU Delft (november 2023)*. In dit advies doet het Adviescollege onder andere de aanbeveling om ervoor te zorgen dat het correct uitvoeren van de Woo niet langer staat of valt met de medewerking van individuele bij de aangelegenheid betrokken personen, om de zoekslag inzichtelijk te maken en om bij de behandeling in bezwaar zo transparant mogelijk te zijn.

4 Kennisbevordering

Naast advies en bemiddeling heeft het Adviescollege ook een belangrijke taak op het gebied van kennisbevordering en voorlichting. In 2023 is daartoe verder geïnvesteerd in de opbouw van een netwerk en online communicatiekanalen, zoals een nieuwsbrief, een online community op LinkedIn en X, en de communicatie via de website.

Het Adviescollege staat ook bij de uitvoering van zijn taken op advisering en bemiddeling in verbinding met zowel overheidsorganen als de samenleving, en in het bijzonder met de belangrijke gebruikersgroepen van de Wet open overheid: journalisten en wetenschappers. We hebben daarom ook in 2023 verder geïnvesteerd in de opbouw van een netwerk van experts, die vanuit verschillende disciplines betrokken zijn bij openbaarheid en informatiebeheer. Dit doet het Adviescollege onder andere door gasten uit te nodigen bij collegevergaderingen en (werk) bezoeken van college en/of bureau af te leggen. Bij de voorbereiding van adviezen en onderzoeken zoekt het Adviescollege actief naar inbreng van betrokkenen, onder andere in de vorm van interviews, dialoogtafels en validatiesessies.

Belangrijk middel dat kan worden ingezet bij de kennisbevorderingstaak betreft de mogelijkheid om richtsnoeren te publiceren. In 2023 is het Adviescollege begonnen met een inventarisatie van onderwerpen die zich hiervoor lenen. In 2024 worden de eerste richtsnoeren verwacht. Ook zijn we in 2023 begonnen met het in kaart brengen van de mogelijkheden om kennisbevordering via de Woo-contactpersonen nader vorm te geven.

Kennisoverdracht en voorlichting

Kennisoverdracht en voorlichting hebben we in 2023 op veel plekken gegeven in de vorm van trainingen, webinars, interviews, presentaties en workshops tijdens congressen. Hieronder een kleine greep uit de vele activiteiten die collegeleden en medewerkers van het bureau in 2023 ondernamen. Deze activiteiten zijn voor het Adviescollege niet alleen van belang om kennis over te dragen, maar vooral ook om kennis en ervaringen op te halen uit de praktijk. Juist die gebruikerservaringen zijn van grote waarde en maken dat het Adviescollege, door te luisteren en in zijn werkzaamheden op in te spelen, relevant kan blijven.

<i>Januari</i>	Netwerkbijeenkomst van het Adviescollege ter gelegenheid eerste advies, in Nieuwspoort Den Haag.
<i>Februari</i>	Gastoptreden collegelid over het archiveren van chatberichten tijdens een netwerkbijeenkomst van het Nationaal Archief.
<i>Maart</i>	Interviews in OD door secretaris-directeur en medewerkers bureau.
<i>April</i>	Optreden voorzitter Adviescollege in Nieuwsuur over het advies over de afhandeling van Woo-verzoeken door VWS. Optreden secretaris-directeur bij het Informatiehuishouding congres Rijks-I-Trainees.

<i>Mei</i>	Deelname voorzitter Adviescollege aan rondetafelgesprek in Tweede Kamer, over het belang van beheren en bewaren van chatberichten. Workshop bij OD-kennissessies over 1 jaar Woo en podcast van een van de collegeleden.
<i>Juni</i>	Training bemiddeling tijdens de werkconferentie Open Overheid van I-partnerschap. Interview secretaris-directeur op website Open Overheid over openbaarheid, transparantie en gedrag.
<i>Juli</i>	Dialoogtafels in het kader van onderzoek naar de toegang tot overheidsinformatie van de journalistiek. Presentatie bij de juristendag van het ministerie van JenV.
<i>September</i>	Deelname secretaris-directeur aan panelgesprek tijdens iBestuur-congres.
<i>Oktober</i>	Gastcollege over de Woo bij de opleiding journalistiek van de Universiteit van Amsterdam. Kennis- en netwerksessie met KleinLef. Technische briefing over het advies over het Bijlmerarchief aan de Tweede Kamer. Workshop bemiddeling bij het ministerie van IenW. Presentatie van het onderzoeksrapport ACOI 'onderzoek onder journalisten' bij het Nationaal Archief.
<i>November</i>	Webinar Grip op informatie over goed contact bij journalistieke Woo verzoeken. Symposium van de G4 over 'Waar wringt de Woo?' met deelname aan panelgesprek. Workshop en deelname in paneldiscussie bij jaarlijks VVOJ-congres.
<i>December</i>	Gesprek van collegeleden met journalisten over het belang van toegang tot het Bijlmervliegkamparchief, ter voorbereiding op het overleg met bewoners van de Bijlmer begin 2024.

5 Financiële Verantwoording 2023 inclusief toelichting

	Begroting 2023	Realisatie 2023	Verschil
Leden College en Directie			
Vergoedingen collegeleden	206.400	185.727	20.673
Kosten collegevergaderingen	12.000	0	12.000
Personele kosten Directie	291.786	303.047	-11.261
Subtotaal	510.186	488.774	21.412
Afdeling advisering			
Personele kosten	677.411	889.138	-211.727
Inhuur externen advisering	50.000	0	50.000
Onderzoek	250.000	72.600	177.400
Communicatie	25.000	23.016	1.985
Overige kosten	10.000	0	10.000
Subtotaal	1.012.411	984.754	27.658
Afdeling bemiddeling			
Personele kosten	446.433	316.168	130.265
Inhuur externen bemiddeling	600.000	42.701	557.299
Inhuur externen opbouw	350.000	35.786	314.214
Communicatie	200.000	291.665	-91.665
Kosten zaakstelsysteem	100.000	0	100.000
Kosten juridische ondersteuning	20.000	0	20.000
Overige kosten	75.000	0	75.000
Subtotaal	1.791.433	686.320	1.105.113
Collegebureau			
Personele kosten	581.067	453.060	128.007
Staftoeslag	198.279	209.958	-11.679
Opleidingen medewerkers	90.000	18.072	71.928
Inhuur externen opbouw	50.000	35.841	14.159
Kosten SSO's	25.000	0	25.000
Communicatie	25.000	32.041	-7.041
Bureaunkosten	76.624	32.063	44.561
Subtotaal	1.045.970	781.035	264.935
Totaal-generaal	4.360.000	2.940.883	1.419.118

Toelichting Financiële Verantwoording ACOI 2023

Algemeen

Het Adviescollege opende halverwege 2022 zijn deuren en heeft dus in 2023 zijn eerste volledige jaar achter de rug. In dit jaar werd er gebouwd aan het Adviescollege, met name aan het opzetten van de adviesfunctie en de bemiddelingsfunctie. Omdat het college nog volop in opbouw is en er nog geen meerjarige realisaties zijn om op terug te blikken, is het voor deze en komende jaren belangrijk te kunnen begroten met een slag om de arm, onder andere in de opbouw van de kennisbevorderingsfunctie

In 2023 hoefde het begrote bedrag van € 4,3 mln. uiteindelijk voor € 2,9 mln. te worden aangewend, door de lagere kosten van de afdeling bemiddeling. Omdat deze afdeling meer dan de andere vraaggestuurd werkt, en er bovendien nauwelijks ervaring is met bemiddeling binnen het rijk, speelt bovengenoemd gegeven voor deze afdeling des te meer. Het totale verschil van € 1,4 mln. wordt voor € 0,57 mln. verklaard door de lagere kosten bij in de post inhuur externen bemiddeling.

Hieronder worden de overige relevante verschillen toegelicht.

Personele kosten afdeling advisering

Dat er grote behoefte is aan hulp en advies rond de thema's openbaarheid en informatiehuishouding, bleek in 2023 onder andere aan de hoeveelheid adviesaanvragen aan het Adviescollege. Als gevolg hiervan is dit jaar veel aandacht uitgegaan naar het adviescluster en het op sterkte brengen hiervan om te kunnen voldoen aan de vraag. Tegelijkertijd hebben we geïnvesteerd in de samenwerking tussen de afdelingen advies en bemiddelingen. Niet alleen is het noodzakelijk dat er binnen een kleine organisatie medewerkers rondlopen die breed inzetbaar zijn, ook is er sprake van synergie tussen beide clusters door deze processen in nauwe samenhang te bekijken. Dit betekent dat er twee medewerkers van advisering een groot deel van hun tijd werkzaam zijn geweest ten behoeve van de afdeling bemiddeling. Dat deel van de loonkosten is niet toegerekend aan die afdeling maar is – in lijn met de begroting – neergeslagen bij advisering.

Kosten onderzoek

In 2023 was voor € 250.000 aan onderzoek door derden voorzien. Dit is deels gerealiseerd. In opdracht van het Adviescollege is onderzoek onder journalisten gedaan door Centerdata (€ 72.600). Daarnaast heeft het Adviescollege onderzoek laten uitvoeren naar de toegankelijkheid van overheidspublicaties door de UvA en is een onderzoek uitgezet bij de Universiteit van Leiden ten behoeve van het advies over de openbaarmaking van het archief over de vliegcrash in de Bijlmer. Omdat deze laatste twee onderzoeken pas laat in het jaar gestart zijn vallen de daarmee samenhangende kosten van circa € 60.000 pas in 2024.

Personele kosten afdeling bemiddeling

Het is pas laat in 2023 gelukt om de capaciteit aan interne bemiddelaars te vergroten. Het realiseren van passende ondersteuning van die afdeling krijgt pas in 2024 zijn beslag. De afdeling heeft kunnen functioneren door de steun vanuit de afdeling advisering en door de bijdrage van de medewerkers van de afdeling bedrijfsvoering.

Inhuur externen opbouw en kosten zaaksysteem

Vanwege de aandacht die de opbouw van de adviesfunctie en bemiddelingsfunctie vroeg, in de kleine organisatie die het Adviescollege is, was er in 2023 geen ruimte om capaciteit in te zetten op de aanschaf en inrichting van een zaaksysteem en de inhuur van externen die hiervoor nodig zijn. Onder andere de geldende aanbestedingsregels, inkoopprocedures en marktconsultaties maken dit soort processen immers zeer arbeidsintensief.

Wat kan ik voor u doen?

Adviezen voor de behandeling
van Woo-verzoeken naar
aanleiding van de invoeringstoets
Wet open overheid

Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding bestaat sinds mei 2022 en heeft in de Wet open overheid (Woo) de opdracht om de toegang van eenieder tot overheidsinformatie te bevorderen.

Dit gebeurt met gevraagde en ongevraagde adviezen aan regering en parlement, met richtsnoeren en kennisbevordering voor de uitvoeringspraktijk, en door in individuele zaken te bemiddelen tussen overheidsorganisaties en journalisten of andere Woo-verzoekers met een beroepsmatig belang.

Samenstelling

Het Adviescollege bestaat uit de volgende collegeleden:

Ineke van Gent (voorzitter Adviescollege), Jamila Aanzi, Martin Berendse (vice-voorzitter), Caroline Koetsenruijter en Serv Wiemers. Het college wordt ondersteund door een bureau onder leiding van secretaris-directeur Lydia Bremmer.

Lees meer over het Adviescollege op www.acoi.nl

Inhoud

Kern advies **4**

Aanleiding: knelpunten bij de uitvoering van de Woo	4
Aanbevelingen van het Adviescollege: zet in op samenwerking	5
Reactie op de invoeringstoets Woo: wijzig de wet niet	6
Onderzoek voor dit advies	7

Werk samen met Woo-verzoekers om hun informatiebehoefte te vervullen **8**

Zorg voor open communicatie en samenwerking in alle fasen van het Woo-proces	8
Ondersteun de samenwerking met een openbare (model)leidraad	14

Geef Woo-behandelaars mandaat en middelen om te kunnen leveren **18**

Breng openbaarheidsfuncties in positie	18
Benut informatiespecialisten en informatietechnologie	19
Verzamel data over het Woo-proces en deel kennis en ervaringen	21

Bijlage: Puntsgewijze reactie op aanbevelingen invoeringstoets Woo **22**

Kern advies

Het Adviescollege adviseert (alle) overheidsorganisaties om beter samen te werken met Woo-verzoekers. Stel hun informatiebehoefte centraal, bepaal samen hoe die het beste kan worden vervuld, en 'lever' vervolgens ook. Volg voor de samenwerking bovendien een openbare leidraad, zodat beide partijen weten wat ze – in alle redelijkheid – van elkaar mogen verwachten. Specifiek voor de staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering luidt het advies om het gebruik van een leidraad te verplichten via uitvoeringsregels (algemene maatregel van bestuur) bij de Woo.

Het Adviescollege is ervan overtuigd dat de Woo zo uitvoerbaar zal blijken en dat wijziging van deze wet onwenselijk en onnodig is. Door samenwerking op basis van een openbare leidraad zal de afhandeling van de meeste verzoeken een stuk sneller en soepeler verlopen. Bij omvangrijke verzoeken kan de (vaste) behandelaar bovendien in nauwe samenspraak met de verzoeker bepalen welke documenten hij met voorrang zal verzamelen en beoordelen. Dit voorkomt onnodig en overbodig werk, onverwachte vertraging en oplopende frustratie aan beide kanten.

Aanleiding: knelpunten bij de uitvoering van de Woo

Aanleiding voor dit advies is de invoeringstoets Wet open overheid (hierna: de Woo).¹ De staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering heeft het Adviescollege voor Openbaarheid en Informatiehuishouding (hierna: Adviescollege) gevraagd om te reageren op de aanbevelingen van deze invoeringstoets en daarbij ook zelf voorstellen te doen om "passieve openbaarmaking te verbeteren voor zowel gebruikers als uitvoerders van de wet."²

1 SEO Economisch Onderzoek, *Invoeringstoets Wet open overheid. Knelpunten, best practices en neveneffecten* (2023). Bijlage bij brief regering 7 december 2023, Tweede kamer, vergaderjaar 2023-2024, 32802, nr. 80.

2 De volledige adviesaanvraag is in te zien via [Adviesaanvraag openbaarmaking op verzoek \(acoi.nl\)](https://adviesaanvraag.openbaarmaking.op.verzoek.acoi.nl).

De invoeringstoets bevestigt de bekende knelpunten bij de afhandeling van Woo-verzoeken. Vooral ministeries hebben moeite om verzoeken tijdig af te handelen.³ Daarnaast is sprake van ontevredenheid en wantrouwen aan beide kanten, bij overheidsmedewerkers én bij verzoekers.⁴

Aanbevelingen van het Adviescollege: zet in op samenwerking

Het Adviescollege is van mening dat de knelpunten als volgt kunnen worden opgelost:

1. *Werk samen met Woo-verzoekers om hun informatiebehoefte te vervullen.*
Doe dat zeker direct aan het begin, zodat snel duidelijk is naar welke informatie iemand op zoek is. Houd ook daarna het contact warm en maak zo nodig extra afspraken in volgende fases van het proces.
2. *Geef Woo-behandelaars mandaat en middelen om te kunnen leveren.*
Dit betekent dat openbaarheidsfuncties een stevige positie moeten hebben binnen de organisatie, dat zij zonder politiek gemotiveerde bemoeienis over openbaarmaking kunnen besluiten, en dat er hulp is van en budget voor informatiespecialisten en -technologie.

De bovenstaande twee aanbevelingen kunnen geen verrassing zijn. Ze volgen ook uit de invoeringstoets en uit eerdere rapporten.⁵ Het Adviescollege voegt hier nog twee aanbevelingen aan toe:

3. *Ondersteun de samenwerking met een (model)leidraad.*
De leidraad moet helder uiteenzetten welke fases de afhandeling van een verzoek kent, en hoe de overheidsorganisatie de verzoeker op de hoogte houdt en betreft bij eventuele keuzes tijdens het proces. Door de leidraad te publiceren op de website van de overheidsorganisatie, weet iedereen waar hij of zij aan toe is. Het Adviescollege wil graag een modelleidraad ontwikkelen die overheidsorganisaties kunnen overnemen en aanpassen aan hun specifieke situatie.

3 Gemeenten, provincies en waterschappen handelen verzoeken gemiddeld genomen vaker binnen de wettelijke termijnen af dan de ministeries. Zie ter vergelijking de *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2022*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 31490, nr. 328. [Bijlagen bij de preadviezen van de VNG, IPO en de UvW over de digitale informatiehuishouding van de overheid](#) (2023).

4 Zie ook onderzoek in opdracht van het ACOI: Centerdata, [Een jaar Woo: Hoe doet de overheid het volgens journalisten?](#) (2023).

5 Zie o.a.: *Eindrapportage Woo Pilots*, Bijlage bij brief regering 7 december 2023, Tweede kamer, vergaderjaar 2023–2024, 32802 nr. 80; *Advies Regeringscommissaris Informatiehuishouding - Invoeringstoets Wet open overheid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 32802, nr. 83; aanbevelingen; ACOI [Aanbevelingen van het Adviescollege naar aanleiding van het onderzoeksrapport: Een jaar Woo: Hoe doet de overheid het volgens journalisten?](#) (2023); RDDI, [Handreiking: Woo-verzoeken sneller behandelen: maatregelen in de informatiehuishouding](#) (2022).

4. *De staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering moet ervoor zorgen dat deze werkwijze landelijk wordt ingevoerd.*

Daartoe moet een verplichting om een openbare leidraad te hanteren, opgenomen worden in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8.7 Woo. Ook moet de staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering zorgen voor betekenisvolle landelijke cijfers over openbaarmaking op verzoek, en voor kennisdeling tussen de verschillende overheidsorganisaties.

Samenwerking op basis van een leidraad draagt volgens het Adviescollege bij aan een goed verloop van alle soorten Woo-verzoeken, kleine en grote, van journalisten en wetenschappers en van andere burgers. Het is óók een hulpmiddel om omvangrijke verzoeken in goede banen te leiden en om misbruik van de Woo te beteugelen. De leidraad zal immers invulling (helpen) geven aan behulpzaamheid van de kant van de overheid en tegelijkertijd duidelijk (helpen) maken welke medewerking in alle redelijkheid van de verzoeker wordt verwacht.

Werkt een verzoeker aantoonbaar niet of nauwelijks mee, dan kan de overheidsorganisatie zich volgens het Adviescollege genoodzaakt zien een eigen goede invulling te geven aan de afhandeling van het verzoek of de beslistermijn op te schorten tot de verzoeker weer thuis geeft en wanneer dat niet binnen redelijke termijn gebeurt, het dossier eenzijdig te sluiten.

Een onderbouwing en uitwerking van deze aanbevelingen staan in de volgende twee hoofdstukken.

Reactie op de invoeringstoets Woo: wijzig de wet niet

Het Adviescollege is het eens met de aanbevelingen voor verbetering van de uitvoering van de Woo. Volgens het Adviescollege is het belangrijk om daarbij de energie niet alleen te richten op een betere inrichting van het proces voor Woo-verzoeken, maar ook op meer actieve openbaarmaking en op verbetering van de informatiehuishouding. Dit zijn essentiële onderdelen van de Woo die nog niet of slechts gedeeltelijk in werking zijn getreden. Het Adviescollege heeft hier op andere momenten al adviezen op gegeven en zal dit blijven doen zolang op deze punten verbetering nodig blijft.⁶

Het Adviescollege is het niet eens met de voorstellen voor wetswijziging in de invoeringstoets. Het Adviescollege vindt het onwenselijk om het recht op overheidsinformatie wettelijk te beperken, door hierin te bepalen dat burgers een maximum aantal documenten krijgen en alleen die documenten die sleutelfuncties hebben bereikt. Ook een verruiming van de antimisbruikbepaling is vooralsnog niet nodig.

6 ACOI, [Openbaarheid is een werkwoord: Adviezen voor een nieuw kabinet over de uitvoering van de Wet open overheid](#) (2024).

Deze wetswijzigingen zouden een stap terug zijn in de tijd. Het leidt wettelijk tot *minder* openbaarheid op verzoek dan onder de Wob het geval was; het zal namelijk het recht van burgers op overheidsinformatie inperken en ook de controlerende functie van de journalistiek aantasten. En het is een recept voor verdere juridisering, meer onderling wantrouwen en geschillen die eindigen bij de rechter. Daar moeten we juist vanaf. De kracht van de Woo is dat deze wet, meer dan de Wob, inzet op persoonlijk contact, op overleg tussen verzoeker en behandelaar en op maatwerk. Door onze adviezen – voor samenwerking op basis van een openbare leidraad – te volgen, kunnen die mogelijkheden worden benut. En dat werkt beter dan (arbitraire) grenzen stellen in de wet.

Een volledige reactie op alle aanbevelingen uit de invoeringstoets is opgenomen in de bijlage.

Onderzoek voor dit advies

Het Adviescollege baseert zijn aanbevelingen en adviezen in dit kader op eigen ervaringen in bemiddelingszaken, gesprekken en twee validatiesessies met behandelaren, journalisten en wetenschappers, en op goede voorbeelden uit de praktijk. In de voorbereiding van dit advies zijn daarnaast rechters geïnterviewd over hun ervaringen met de Woo. De bevindingen zijn gepubliceerd in een los rapport.⁷

De geïnterviewde rechters benadrukken het belang van goed contact, want Woo-verzoeken goed afhandelen is uiteindelijk mensenwerk. In de gesprekken kwam verder naar voren dat rechters er alert op zijn dat overheidsorganisaties zich behulpzaam opstellen en dat zij van de verzoeker ook enige mate van redelijkheid verwachten. Rechters juichen een praktijk toe waarbij partijen met elkaar concrete afspraken maken en nemen dat ook graag als uitgangspunt. Het publiceren van een leidraad kan volgens hen bijdragen aan verbetering van de Woo-praktijk (namelijk het vergroten van acceptatie van de gehanteerde werkwijze, de zoekslag inzichtelijker maken, een voorlichtende werking, het helpt verzoeken stroomlijnen, het dwingt tot nadenken en voorkomt willekeur), al worden er door hen ook enkele kanttekeningen bij geplaatst (twijfel tot welk niveau uitwerking in een leidraad mogelijk is, de begrenzing door de wet en dat vastleggen in potentie ook conflictopwekkend kan werken). Alles valt of staat uiteindelijk met een goede en oprechte uitvoering van de Woo, zo stellen rechters.

⁷ ACOI, *Rechters aan het WOOrd: In gesprek met rechters en staatsraden over de Wob- en Woo-praktijk* (2024).



Werk samen met Woo-verzoekers om hun informatie-behoefte te vervullen

In dit hoofdstuk is beschreven hoe open en constructieve samenwerking tussen behandelaars en verzoekers idealiter gestalte krijgt en hoe het hanteren van een openbare leidraad hierbij kan helpen. Daarnaast wordt specifiek ingegaan op situaties waar regelmatig knelpunten voorkomen bij de Woo-behandeling, zoals bij omvangrijke verzoeken of (het vermoeden van) misbruik van recht.

Zorg voor open communicatie en samenwerking in alle fasen van het Woo-proces

Binnen iedere fase van het Woo-proces zijn meerdere contactmomenten te bedenken, die bijdragen aan een goede afhandeling van het verzoek.⁸ Uitgangspunt is dat daarbij de informatiebehoefte van de verzoeker centraal staat. Hieronder wordt per fase besproken hoe de samenwerking tussen behandelaar en verzoeker eruit kan zien. Het Adviescollege is zich ervan bewust dat de procesbeschrijving een versimpelde weergave is van de werkelijkheid. In praktijk zijn de fases geen vast omlind gegeven en kunnen stappen parallel lopen of door elkaar lopen. Ook zijn er andere 'afslagen' in het Woo-proces denkbaar, die niet in de beschrijving zijn opgenomen. Tot slot: hoe passend contact met de verzoeker er in de praktijk uit ziet, zal mede afhangen van de aard van het verzoek, wensen van de verzoeker en de manier waarop de organisatie het Woo-proces intern heeft ingericht.⁹

8 Er zijn in ieder geval in de wet vastgelegde contactmomenten, gericht op concrete actie van de overheidsorganisatie (die op zijn minst contact impliceert), namelijk de overlegverplichting wanneer een verzoek niet binnen de termijn kan worden afgehandeld (artikel 4.2a), doorverwijzing en doorzending naar een ander bestuursorgaan (artikel 4.2), toezending van het besluit (artikel 4.3), mededeling van verdaging van de termijn (artikel 4.4 lid 2), mededeling van opschorting wegens het vragen van zienswijzen aan derden (artikel 4.4 lid 3) en bijbehorende mededeling bij voortijdig eindigen van die termijn (artikel 4.4 lid 4), wijzen op reeds toegankelijke openbare informatie (artikel 4.5 lid 2), mededeling van de termijn waarop informatie alsnog openbaar kan wanneer eerst een geadresseerde moet worden geïnformeerd (artikel 5.1 lid 4). Daarnaast zijn er nog bijzondere gevallen zoals: om precisering verzoeken en daarbij behulpzaam zijn (artikel 4.1 lid 5), termijn stellen voor niet in behandeling nemen vanwege onvoldoende gepreciseerd verzoek (artikel 4.1 lid 6) of mededeling van het niet in behandeling nemen van het verzoek vanwege misbruik van recht (artikel 4.6). Van intensiever contact is in ieder geval sprake wanneer verstrekking/inzage aan specifiek de verzoeker in plaats van voor een ieder wordt overwogen (toepassing artikelen 5.5 tot en met 5.7).

9 Uit de literatuur is bekend dat dat mensen hun oordeel over contact met de overheid zowel baseren op het resultaat (distributieve rechtvaardigheid) als op de kenmerken en beleving van de procedure die tot dat resultaat heeft geleid (procedurele rechtvaardigheid). Zie bijvoorbeeld Velthoven, B. C. J. van. (2011). [*Over het relatieve belang van een eerlijke procedure: procedurele en distributieve rechtvaardigheid in Nederland*](#). Rechtsgeleerd Magazijn Themis, 172(1), 7-16.

Fase 1: Indiening en ontvangst van het Woo-verzoek

- In alle gevallen zou de ontvangst van het verzoek moeten worden bevestigd, ook al verplicht de wet daar niet toe.
- Bij voorkeur vindt er een gesprek plaats tussen een (vaste) behandelaar en de verzoeker, telefonisch of online. Doel van dit gesprek is om samen de informatiebehoefte te verkennen en om na te gaan hoe de overheidsorganisatie daar het beste aan tegemoet kan komen. Dit is ook een geschikt moment om (eerste) afspraken te maken over de concrete afhandeling van het verzoek.¹⁰
- In deze fase dient de behandelaar ook na te gaan of de reguliere Woo-afhandeling de beste manier is om aan de informatiebehoefte van de verzoeker te voldoen. Er zijn soms andere manieren die verzoekers óók of zelfs beter helpen. Alternatieven waaraan gedacht kan worden zijn een ruimhartige beantwoording van informatie-vragen¹¹, simpele verstrekking van documenten buiten de Woo om¹², een toelichtend achtergrondgesprek met een dossierhouder, een verwijzing naar reeds openbare informatie of een dag meelopen.

Fase 2: Precieze reikwijdte van het verzoek bepalen (precisering/concretisering)

- Voor een goede afhandeling van het verzoek is het cruciaal dat alle betrokkenen zo precies mogelijk weten om welke informatie gevraagd wordt en dus ook welke documenten opgezocht en beoordeeld moeten worden voor openbaarmaking. Precisering kan onder meer betrekking hebben op de thematiek, de periode en het type documenten waarnaar de verzoeker op zoek is.
- Uit een schriftelijk verzoek valt lang niet altijd goed op te maken welke informatie de verzoeker wenst te ontvangen. Dat is niet vreemd, want voor buitenstaanders is het vaak onduidelijk over welke informatie overheidsorganisaties beschikken. Het is daarom belangrijk dat er over de reikwijdte van een verzoek (zo nodig herhaaldelijk) contact is tussen behandelaar en verzoeker. Waar nodig verduidelijken en preciseren zij samen (de formulering van) de aanvraag en gaan zij op zoek naar de vraag achter de vraag.¹³ Verzoekers doen hun verzoek doorgaans in een specifieke context of met

10 Hierbij kan gedacht worden aan zaken als (her)formulering van de concrete aangelegenheid, vaststellen van het relevante tijdvak waarbinnen gezocht gaat worden en of er nog dingen over het hoofd zijn gezien, zoals reeds openbare informatie of aan de gevraagde informatie gerelateerde ontwikkelingen. Wanneer het verzoek al vrij concreet is, kan ook samen worden gekeken naar de beslistermijn en of er met deelbesluiten wordt gewerkt.

11 De Woo verplicht niet tot het vervaardigen van nieuwe documenten, maar in de praktijk kan het raadzaam zijn in overleg met de verzoeker die juist wel te maken, zo mogelijk buiten het Woo-proces om. Zo kan gedacht worden aan het opstellen en verstrekken van een tijdlijn in plaats van direct overgaan tot verzamelen van alle 'gevraagde' stukken, wanneer de verzoeker het verloop van een bepaald proces of besluitvorming wil reconstrueren.

12 Bijvoorbeeld wanneer het niet nodig is om informatie te lakken voordat de (paar) gevraagde documenten worden verstrekt; in dat geval hoeft ook niet het hele formele Woo-proces te worden doorlopen.

13 Indien er gepreciseerd moet worden om een verzoek in behandeling te kunnen nemen, dan dient dit op grond van de Woo (artikel 4.1 lid 5 Woo) binnen twee weken te worden gecommuniceerd. Blijkt nadien dat er meer duidelijkheid en overleg daartoe nodig is, dan kan nog steeds worden teruggevallen op de regeling in de Algemene wet bestuursrecht (zie artikelen 4:5 en 4:15 Awb).



een bepaald doel; daar mag best over gesproken worden, ook al hoeft de verzoeker van de wet geen belang te *stellen*.¹⁴

- Precisering is (onderdeel van) een iteratief proces en niet alleen voorbehouden aan de beginfase van de behandeling. Zeker bij omvangrijkere verzoeken is het een blijvende zoektocht naar een goede afbakening. Zo kan op voorhand duidelijk lijken wat de reikwijdte van het verzoek is, maar vraagt de behandelaar van het verzoek zich gaandeweg af of de opgehaalde informatie ook tegemoetkomt aan de informatiebehoefte van de verzoeker. Het is niet de bedoeling dat die twijfel blijft voortduren: door hier gedurende het proces kort en gericht vragen over te stellen ontstaat over deze punten aan beide kanten duidelijkheid. Op die manier wordt voorkomen dat men pas na het nemen van het besluit erachter komt dat er te veel, te weinig of zelfs het verkeerde werk is verzet. Dit contact maakt de verzoeker deelgenoot van de afhandeling van zijn verzoek; hij bepaalt zo samen met de overheidsorganisatie welke kant de zoekslag op gaat.
- Bij een duidelijk, concreet, afgebakend en in omvang beperkt verzoek zal dit doorgaans weinig interactie vereisen. De behandelaar kan dan zelfstandig uit de voeten met (de interpretatie van) het verzoek en zal zich onder die omstandigheid enkel bij de verzoeker melden om die te informeren over de stand van zaken in het proces.
- Lukt het niet om te komen tot een voldoende gepreciseerd verzoek, dan kan dit ertoe leiden dat het verzoek niet in behandeling wordt genomen. Op grond van de Woo kan dat in principe alleen wanneer de verzoeker niet meewerkt aan een verzoek tot precisering.¹⁵

Fase 3: Daadwerkelijke zoekslag verrichten en selectie van documenten

- Wanneer duidelijk is wat de precieze reikwijdte van het verzoek is, is het raadzaam dat de behandelaar de verzoeker ook betreft bij de zoekstrategie, zeker bij omvangrijke verzoeken. Het gaat er daarbij om dat de behandelaar en verzoeker samen vragen beantwoorden over hoe er zal worden gezocht: Wel of niet meenemen van e-mails en/of chatberichten? Beperking tot, in eerste instantie, alleen afgeronde stukken in het systeem? Binnen welk tijdvak wordt gezocht en met welke zoektermen? Het is van belang dat daarbij open wordt gesproken over de verwachtingen die aan beide kanten leven rond welke informatie zou moeten worden aangetroffen. De verzoeker licht zo concreet mogelijk toe wat hij hoopt of verwacht te vinden zodat de overheidsorganisatie kan aangeven of die informatie er (mogelijk) is en waar deze naar verwachting kan worden aangetroffen.
- Door de verzoeker gericht te betrekken bij het zoekproces of hem hierover op zijn minst te informeren, behoudt de verzoeker enige grip op de daadwerkelijke afhandeling van zijn verzoek. Voor alle betrokkenen heeft dit als bijkomend voordeel

14 Volgens de Woo hoeft een verzoeker geen belang te stellen bij de openbaarmaking van informatie (artikel 4.1 lid 3 Woo). Nergens staat echter dat de overheid ook niet mag vragen naar het doel van het verzoek, dus naar de informatiebehoefte. Het vaststellen van de precieze informatiebehoefte is vaak een belangrijke stap om de verzoeker goed verder te helpen.

15 Artikel 4.1 lid 6 Woo. Zie in aanvulling ook artikel 4:5 Awb. In beide gevallen is dit een discretionaire bevoegdheid.

dat de zoekslag achteraf niet uit het niets ter discussie hoeft te worden gesteld.¹⁶ Als de zoekslag niet in overleg tot stand komt, is het extra van belang dat de overheidsorganisatie toelicht in het Woo-besluit op welke manier naar relevante documenten is gezocht.

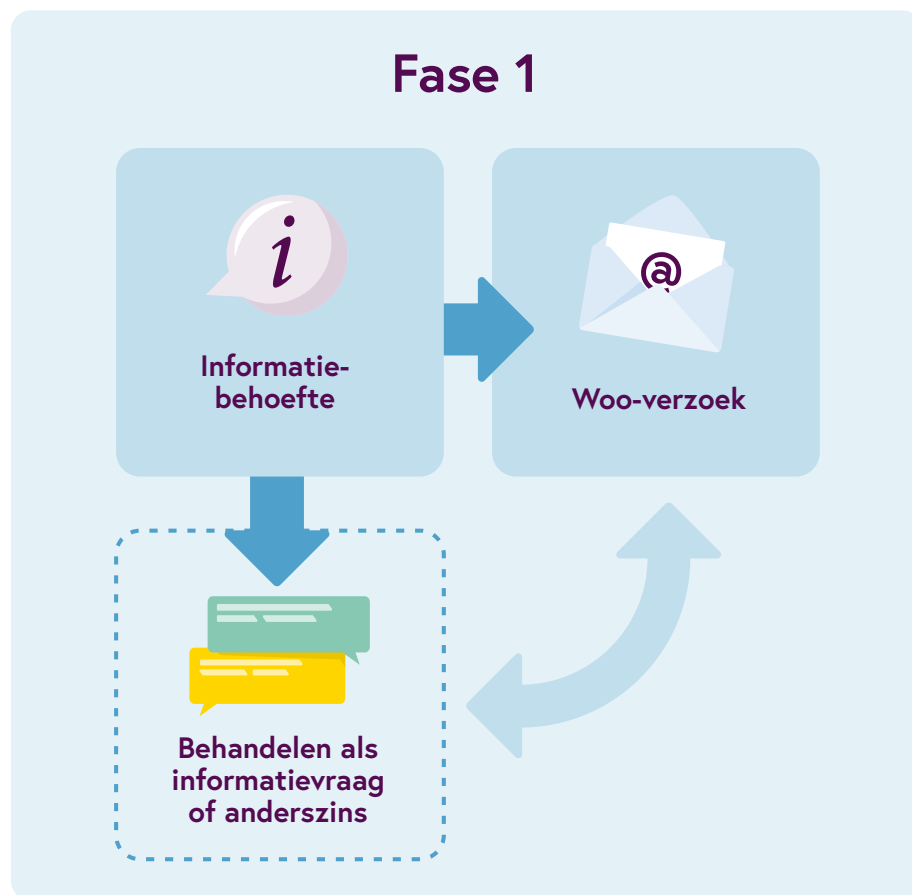
- Ook deze stap kan iteraties bevatten. Het komt voor dat bij een zoekslag documenten naar boven komen waarbij het niet zeker is of deze relevant zijn voor de beantwoording van het verzoek. Het is dan noodzakelijk om samen met de verzoeker deze relevantie te bepalen (zie ook de beschrijving onder fase 2). Documenten die niet relevant zijn, hoeven dan ook niet beoordeeld te worden voor openbaarmaking.
- In sommige gevallen wordt pas bij de zoekslag duidelijk dat het om veel documenten gaat. Als de overheidsorganisatie daardoor de wettelijke termijn mogelijk niet gaat halen, is het extra belangrijk om de voorkeuren en wensen van de verzoeker goed te kennen. Soms heeft een verzoeker liever een iets minder volledige afhandeling, al dan niet via gedeeltelijk uitgestelde verstrekking van documenten. In andere situaties is het omgekeerde het geval, en verkiest de verzoeker volledigheid boven tijdigheid. Hoe een omvangrijk verzoek wordt afgehandeld kan nooit een eenzijdige beslissing zijn. Zowel overheidsorganisaties als verzoekers hebben een stem in dit proces. De overheidsorganisatie moet immers van de Woo in overleg treden met de verzoeker wanneer het verzoek dermate omvangrijk is dat de termijn niet gehaald gaat worden.¹⁷ Er moet dan in ieder geval (opnieuw) worden gesproken over 'prioritering', waaronder het Adviescollege ook 'fasering' en het maken van afspraken over een reële beslistermijn verstaat.¹⁸
- Verzoekers met een beroepsmatig belang, zoals journalisten en wetenschappers, kunnen op grond van de Woo (artikel 5.7) vertrouwelijke inzage krijgen in documenten. Het is een kans om samen te bepalen welke documenten informatie bevatten die echt nodig zijn voor (de onderbouwing van) een journalistieke of wetenschappelijke publicatie. De behandelaar kan vervolgens alle energie richten op de beoordeling of juist die documenten openbaar kunnen worden voor eenieder.

16 Goed voorbeeld is de 'De Groningse aanpak': Dit is een informatie-gedreven aanpak, met een centrale rol voor een informatiespecialist. Deze kan met "slimme [IT-]hulpmiddelen grote volumes informatie veel sneller verzamelen, analyseren, opschonen, ontdebellen, selecteren en zelfs lakken." De zoekopdracht ("query") is daarbij de sleutel om van heel veel naar een behapbaar aantal documenten te komen. In deze aanpak stellen verzoeker en de informatiespecialist samen een query op en verfijnen die in een aantal stappen. Zie Advies Regeringscommissaris Informatiehuishouding - Invoeringstoets Wet open overheid, p.1-2 en [Terugblik op de verdiepende sessie 'Groningse aanpak bij de behandeling van Woo-verzoeken' | Nieuwsbericht | Regeringscommissaris Informatiehuishouding \(rcihh.nl\)](#).

17 Artikel 4.2a Woo. Naar inschatting van het Adviescollege is hiervan onder de huidige omstandigheden al snel sprake.

18 Rechter nemen afgesproken beslistermijnen bij de Woo graag tot uitgangspunt en beschouwen het als een soort 'overeenkomst'. ACOI, *Rechtters aan het WOOrd* (2024), onderdeel 7.4 Dat is ook logisch omdat de werking van artikelen 4:14 lid 1 en 4:15 lid 2 onder a Awb door de Woo niet zijn uitgesloten. Dat betekent dat de overheidsorganisatie geacht wordt een zo kort mogelijk haalbare beslistermijn te geven wanneer die uit de wet niet gehaald kan worden. Daarnaast kan de verzoeker instemmen met een voorstel tot – impliciete – opschorting doordat met uitstel akkoord is gegaan (artikel 4:5 lid 2 onder a Awb). De wet stelt hieraan formeel de eis dat dit schriftelijk gebeurt. Dat kan bijvoorbeeld al in de vorm van een wederzijdse bevestiging per e-mail van gemaakte afspraken, waaronder over de beslistermijn.

Figuur 1: Verschillende fasen van het Woo-proces

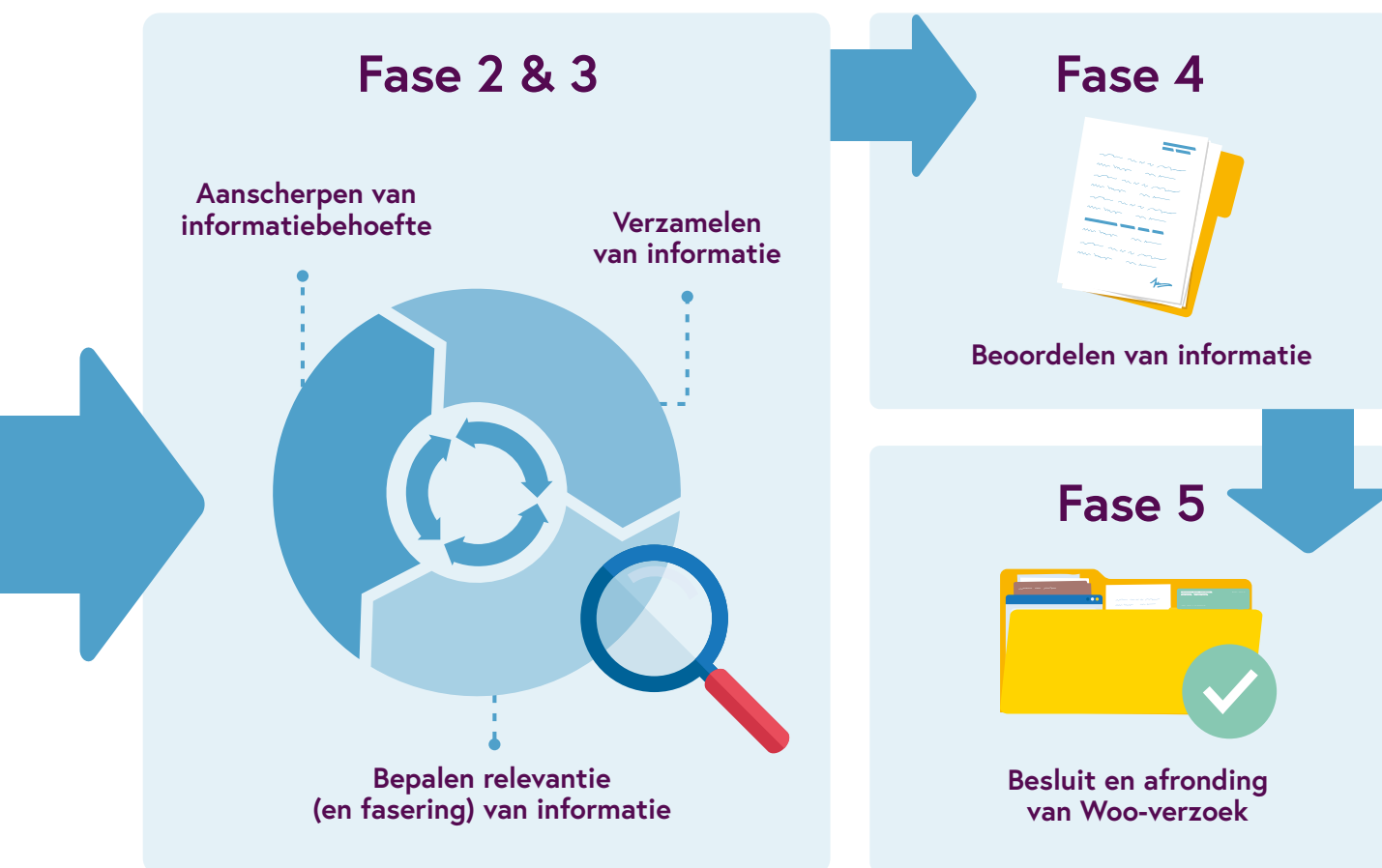


Verzoeker



Fase 4: Beoordelen van informatie

- Wanneer de relevante documenten verzameld zijn, beoordeelt de overheidsorganisatie welke informatie hieruit gezien de uitzonderingsgronden van de Woo niet openbaar kan worden voor eenieder. Dit is een arbeidsintensieve fase en in principe een intern proces, waarbij meestal geen contact nodig is tussen de behandelaar en de verzoeker. De specifieke belangen van de verzoeker zijn immers niet relevant voor de beoordeling op grond van de Woo.
- In alle gevallen hoort de behandelaar de verzoeker op de hoogte te houden van de voortgang, in het bijzonder wanneer daar afspraken over zijn gemaakt. Uiteraard neemt de behandelaar daarbij zo spoedig mogelijk contact op wanneer vertraging dreigt. In samenwerking met de verzoeker dient vervolgens te worden gekeken hoe hieraan een mouw gepast kan worden. Dit kan niet wachten tot de laatste dag.



@ ———— • **Behandelaar**

- Verder is er op grond van de Woo een vast contactmoment wanneer de overheidsorganisatie aan belanghebbende derden een zienswijze over openbaarmaking moet vragen. Wanneer dit gebeurt binnen de wettelijke termijn moet er worden opgeschort, wat alleen kan door de verzoeker hierover te informeren. Wanneer dit alles zich afspeelt buiten de wettelijke termijn, is het nog steeds wel de bedoeling dat de verzoeker op de hoogte wordt gesteld.

Fase 5: Besluit en afronding van Woo-verzoek

- Uiteraard vormt de toezending van het Woo-besluit en de (al of niet gelakte) documenten het sluitstuk. Het is echter aan te bevelen om de samenwerking niet alleen juridisch af te sluiten, maar ook te checken of de verzoeker tevreden is over het verloop van het proces en over de uitkomst.

Ondersteun de samenwerking met een openbare (model)leidraad

Het Adviescollege adviseert dat alle overheidsorganisaties een openbare leidraad hanteren voor de samenwerking met verzoekers. De belangrijkste ingrediënten voor een leidraad zijn al beschreven in de vorige paragraaf. Samengevat moet de leidraad helder uiteenzetten welke fases er zijn in de afhandeling van een Woo-verzoek, en hoe de organisatie de verzoeker op de hoogte houdt en betreft bij eventuele keuzes tijdens het proces. Door de leidraad te publiceren op de website van de overheidsorganisatie, weet iedereen waar hij of zij aan toe is.

Om een landelijke en systematische inzet van dit instrument te bevorderen, adviseert het Adviescollege de staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering om alle overheidsorganisaties te verplichten om een openbare leidraad te gebruiken. Dit moet geregeld worden in een algemene maatregel van bestuur (op grond van artikel 8.7 Woo).

Het Adviescollege wil graag een modelleidraad ontwikkelen, in samenspraak met zowel overheidsorganisaties als verzoekers. Overheidsorganisaties kunnen dat model dan overnemen en waar nodig aanpassen aan hun specifieke situatie.

De voordelen van het hanteren van een openbare leidraad voor de samenwerking zijn:

- Het zorgt voor duidelijke spelregels, die transparant en kenbaar voor een ieder zijn. Ook wordt het verloop van verzoeken minder afhankelijk van mogelijke persoonlijke inzet en bereidwilligheid van betrokkenen.
- De leidraad is een vorm van voorlichting en management van verwachtingen. Het laat zien hoe een verzoek wordt afgehandeld, en welke invulling een overheidsorganisatie daarbij wil geven aan behulpzaamheid. Tegelijkertijd is duidelijk omschreven welke medewerking in alle redelijkheid van een verzoeker wordt verwacht.¹⁹
- Publicatie van de leidraad als beleid zorgt er ook voor dat de handelwijze van de overheid in het individuele geval minder uitleg (motivering) behoeft wanneer deze vaste gedragslijn wordt toegepast.²⁰
- De leidraad helpt om (zeer) omvangrijke verzoeken in goede banen te leiden. Ook is het een instrument om onredelijk gedrag of (mogelijk) misbruik door verzoekers hanteerbaar te maken. Omdat de invoeringstoets constateert dat juist hier knelpunten zijn, gaan we hieronder in op de functie van de leidraad in deze specifieke gevallen.

19 Zie bijvoorbeeld Rechtbank Midden-Nederland 17 mei 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:2278.

20 Artikel 4:82 Awb: ter motivering van een besluit kan slechts worden volstaan met een verwijzing naar een vaste gedragslijn voor zover deze is neergelegd in een beleidsregel.

De leidraad en omvangrijke verzoeken

Samenwerking helpt om omvangrijke verzoeken in goede banen te leiden. De leidraad moet daartoe inzichtelijk maken welke soorten informatie omgaan bij de overheidsorganisatie, inclusief een rangschikking van de mogelijke waarde die deze categorieën naar inschatting van de overheidsorganisatie hebben.²¹ Deze rangschikking dient als basis voor overleg over afbakening, prioritering en/of fasering. Nadat de informatiebehoefte van de verzoeker samen is verkend, kan op basis van de leidraad bekeken worden hoe daarin het beste kan worden voorzien.²² Dit betekent ook dat samen wordt gekeken naar de inzet van methoden, technieken en instrumenten om sneller tot de kern van de gevraagde informatie te komen. Een iteratief proces – en daarmee diverse contactmomenten – staan daarbij aan de basis. De leidraad kan worden benut om relevante instrumenten, zoals de vertrouwelijke inzage voor journalisten en wetenschappers, toe te lichten.

De Woo-afhandeling blijft hoe dan ook maatwerk. Óf iets waarde heeft in een specifiek geval, kan alleen de verzoeker zelf bepalen. Deze houdt dan ook het recht op alle typen documenten.

De leidraad en weigering van redelijk overleg

De Woo gaat er impliciet en expliciet van uit dat er overleg plaatsvindt tussen de overheidsorganisatie en de verzoeker. Het Adviescollege erkent dat er verzoekers zijn die zelf de luiken dichthouden.²³ Dan weigert de verzoeker of diens gemachtigde consequent enig redelijk overleg. Ook voor die gevallen kan de leidraad uitkomst bieden. Het is daarvoor wel noodzakelijk dat uit de leidraad blijkt hoe een overheidsorganisatie handelt als het na herhaaldelijke pogingen niet lukt om in gesprek te gaan. In dat geval kan een overheidsorganisatie enkel naar eigen inzicht een goede uitvoering geven aan het verzoek. In de leidraad kan worden opgenomen welke uitgangspunten de overheidsorganisatie daarbij hanteert.²⁴

-
- 21 Denk aan einddocumenten versus concepten, formele stukken versus informele communicatie, documenten die al of niet besluitvormende gremia en sleutelpersonen (in de betreffende casus) hebben bereikt. De inschatting van het Adviescollege is dat die rangschikking in veel gevallen synchroon loopt met de mate waarin de organisatie documenten gecontroleerd onder beheer heeft. En daarmee ook samenhangt met de snelheid waarmee deze documenten kunnen worden verstrekt.
 - 22 Te denken valt aan samen afbakenen naar welk type documenten wordt gezocht en uit welke periode, hoe de zoekslag er precies uit zal zien, of er zal worden gewerkt met deelbesluiten en hoe daarbinnen wordt geprioriteerd en welke concrete beslittermijn in dit geval gelet op alle omstandigheden reëel moet worden geacht.
 - 23 Dit blijkt onder meer uit gesprekken van het Adviescollege met overheidsorganisaties over hun Woo-praktijk, evenals uit de interviews met rechters en informeel ingestoken voorgeprekken met procesvertegenwoordigers.
 - 24 Inspiratie kan gehaald worden uit de leidraad van de Nationale Ombudsman, [Zorgvuldig begrenzen. Hoe ga je om met aanhoudend en grensoverschrijdend klaaggedrag? Een leidraad voor klachtbehandelaren bij de overheid](#). (2022).



Bij (zeer) omvangrijke of complexe verzoeken vindt het Adviescollege het niet redelijk als verwacht wordt dat de overheidsorganisatie hier uitvoering aan geeft zonder enige vorm van reële en oprechte medewerking van de verzoeker. Het Adviescollege meent dat de overheidsorganisatie in dergelijke uitzonderingssituaties over kan gaan tot formele opschorting voor onbepaalde tijd.²⁵ In dat geval is het immers aan de verzoeker zelf te wijten dat er vertraging optreedt in de afhandeling. De overheidsorganisatie wordt dan niet in staat geacht te kunnen voldoen aan de verplichting van artikel 4.2a Woo om met verzoeker 'in overleg te treden' over prioritering wanneer verzoeker daar geen gehoor aan geeft. De opschorting duurt dan net zo lang tot de verzoeker de luiken weer opent of duidelijk is geworden dat het verzoek niet hoeft te worden afgehandeld. De overheidsorganisatie kan er dan na enig verloop van tijd voor kiezen de verzoeker mede te delen dat wanneer niet binnen een redelijke termijn contact wordt opgenomen het verzoek als ingetrokken zal worden beschouwd.²⁶ Dit leidt dan tot eenzijdige sluiting van het dossier.²⁷

Al het voorgaande laat onverlet dat de overheidsorganisatie zich in beginsel te allen tijde dienstbaar moet opstellen en zich dus ook binnen grenzen van de redelijkheid moet blijven inspannen om het verzoek tot een goed einde te brengen.²⁸ Ook bij eventuele opschorting is het doel om te zorgen dat er opening blijft bestaan zodat de verzoeker alsnog kan besluiten in gesprek te gaan.

De leidraad en (een vermoeden van) misbruik van recht

Uit de invoeringstoets en de interviews met rechters blijkt dat de drempel om te komen tot 'misbruik van recht' hoog en lastig te nemen is. De overheidsorganisatie moet immers met concrete omstandigheden laten zien dat er kennelijk een andere reden achter het verzoek zit dan het verkrijgen van informatie. Daarbij zien rechters dat overheidsorganisaties in de regel vaker last hebben van 'oneigenlijk' of 'hinderlijk' gebruik van de Woo, dan van zaken die echt kwalificeren als 'misbruik', waarvoor artikel 4.6 Woo bedoeld is.

Het Adviescollege wil er met rechters voor waken dat verzoekers al te gemakkelijk worden weggezet als 'misbruikers' van de Woo, iets wat moet worden beschouwd als een conflictopwekkend label. Het is deze verzoekers namelijk veelal wel degelijk te

25 Op grond van artikel 4:15 lid 2 onder b Awb. Dit moet uiteraard tijdig aan de verzoeker worden medegedeeld om rechtsgeldig te zijn. Overigens is het Adviescollege ermee bekend dat er overheidsorganisaties zijn die een andere oplossing kiezen. Namelijk door niet-afdoende gepreciseerde (omvangrijke) verzoeken buiten behandeling stellen omdat de verzoeker naar hun mening onvoldoende meewerkt aan overleg, afbakening of inperking. Zij doen daarbij bijvoorbeeld beroep op de antimisbruikbepaling van artikel 4.6 Woo of het 'aanvullen van de aanvraag' op grond van artikel 4:5 lid 1 onder c Awb.

26 Zie artikel 4:15 lid 4 Awb.

27 Ook dit soort uitgangspunten kunnen worden opgenomen in de leidraad.

28 In het wetsvoorstel 'Wet versterking waarborgfunctie Awb' is opgenomen dat het bestuursorgaan zich bij het uitoefenen van zijn taak dienstbaar opstelt (artikel 2.4a). De internetconsultatie loopt nog tot 31 juli 2024: [Overheid.nl | Consultatie Wet versterking waarborgfunctie Awb \(internetconsultatie.nl\)](https://overheid.nl/consultatie/Wet-versterking-waarborgfunctie-Awb).

doen om het verkrijgen van informatie. Rechters zien echter dat er in dit soort gevallen vaak sprake is van een onderliggend conflict of een andersoortig probleem. Dit kan bij verzoekers leiden tot een onstillbare honger naar informatie en bij beide partijen tot juridisering van het proces. De neiging bestaat bij het bestuur en ambtenaren om een dergelijke verzoeker eerder buiten de deur te houden in plaats van actief binnen te halen. In de leidraad kan bijvoorbeeld worden vastgelegd hoe de overheidsorganisatie in de regel handelt bij verzoeken waarbij sprake is van een onderliggend conflict, in het bijzonder in relatie tot het contact.

De behulpzame inzet van de overheidsorganisatie is niet enkel een broodnodig en wettelijk voorgeschreven uitgangspunt, maar helpt de overheidsorganisatie ook in het kader van eventuele dossieropbouw. Juist daar waar de overheid optimaal behulpzaam probeert te zijn en de verzoeker desondanks niet meewerkt, toont de rechter zich genegen om juridiserende verzoekers kritisch te bevragen over waarom zij de uitgestoken hand niet aannemen. Zo kan ook via de rechter inzicht én ruimte ontstaan om wel degelijk alsnog met elkaar in gesprek te gaan en komen tegelijkertijd de échte misbruikgevallen helderder aan het licht.



Geef Woo-behandelaars mandaat en middelen om te kunnen leveren

Goede communicatie met verzoekers op zichzelf is niet genoeg. Ook intern moet het Woo-proces stevig gepositioneerd zijn, zodat behandelaars zowel het mandaat als de middelen hebben om verzoeken goed te kunnen afhandelen. Hoe dit wordt vormgegeven verschilt per overheidsorganisatie, er is geen one size fits all. Toch zijn er zaken die het Adviescollege graag bij elke overheidsorganisatie goed geregeld ziet. Deze staan in dit hoofdstuk centraal.

Breng openbaarheidsfuncties in positie

Een open bestuurscultuur is essentieel voor een goede uitvoering van de Woo. Dat betekent dat openbaarheid niet alleen verankerd moet zijn in het DNA, maar ook in het organogram van elke overheidsorganisatie. Het Adviescollege geeft hierbij de volgende drie adviezen mee:

Een eerste advies is om in iedere overheidsorganisatie iemand aan te wijzen die op strategisch niveau en vanuit een (relatief) onafhankelijke positie verantwoordelijk is voor openbaarheid. Deze 'openbaarheidsfunctionaris' is de voortrekker van openbaarheid, houdt het onderwerp op de bestuurlijke agenda, en fungeert als een onafhankelijke schakel tussen de politieke en ambtelijke leiding en de samenleving. Hij of zij adviseert over of zorgt voor een goede organisatie van zowel de afhandeling van verzoeken als actieve openbaarmaking, en bewaakt de onderlinge samenhang. In een grote organisatie kan gedacht worden aan een aparte functie. In kleinere organisaties kan deze opdracht belegd worden binnen de bredere portefeuille van een directeur, die daarbij ondersteund wordt door een Woo-coördinator. Deze functie is niet dezelfde als die van contactpersoon zoals omschreven in de Woo²⁹, wiens rol in veel gevallen heel operationeel is ingevuld.

Het tweede advies is om de belangrijkste taken te beleggen bij een vast team van behandelaars. Zo kan expertise worden opgebouwd en doorontwikkeld, en wordt voorkomen dat binnen de organisatie herhaaldelijk het wiel moet worden uitgevonden.

²⁹ De contactpersoon is er 'ter beantwoording van vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie' (artikel 4.7 Woo).

Het gaat om de volgende taken:

- **Regie over de aanpak:** De behandelaar moet de regie (kunnen) voeren over de aanpak. Hij of zij moet bepalen wat nodig is gezien de aard van een verzoek en de specifieke kenmerken van de organisatie. Op welke momenten is contact met de verzoeker nodig? Wat is de beste methode om te zoeken? Is er expertise van dossierhouders nodig voor de beoordeling? Et cetera.
- **Regie over contact met de verzoeker:** In het verlengde van bovenstaand punt en het vorige hoofdstuk vindt het Adviescollege het cruciaal dat een (vaste) behandelaar contact heeft met de verzoeker. Daardoor blijft er regie op de afhandeling van het verzoek en op het nakomen van onderlinge afspraken. In bepaalde varianten is contact tussen de verzoeker en andere medewerkers denkbaar en verstandig, bijvoorbeeld duiding door een inhoudelijk betrokken beleidsmedewerker of een gezamenlijke zoektocht naar relevante documenten met een informatiespecialist.
- **Termijnbewaking:** De behandelaar moet strak (kunnen) sturen op de doorlooptijden. Dit lukt alleen als de behandelaar door de hele organisatie gesteund wordt. Alle leidinggevenden moeten hun medewerkers instrueren dat ze desgevraagd snel een bijdrage 'leveren', en dat ze daar desnoods ander werk voor mogen laten vallen. Ook moet een behandelaar deadlines stellen aan zienswijzen van belanghebbende derden, buiten de eigen organisatie. Dit is vaak een oorzaak van forse vertraging. Het Adviescollege meent dat er binnen de Rijksoverheid afspraken gemaakt moeten worden die het onderling opvragen van (formele) zienswijzen tot een minimum beperken. Ook zouden behandelaars vaker de ruimte moeten hebben om, na het verstrijken van een deadline voor een zienswijze, een verzoek toch af te handelen, ook als daardoor het risico bestaat dat een derde bezwaar maakt tegen het besluit.

Het derde advies is om de behandelaars een stevig mandaat te geven om een Woo-besluit voor te bereiden en snel te (laten) ondertekenen. Om een goede afweging en beoordeling te kunnen maken, zal een behandelaar in de regel interne inlichtingen en soms ook externe zienswijzen inwinnen. Vervolgens moet de behandelaar echter zelfstandig een afweging maken over de verstrekking van informatie. Een handtekening van één leidinggevende voor een Woo-besluit moet genoeg zijn. Voorkomen moet worden dat andere medewerkers en bestuurders zonder inhoudelijke kennis van de Woo en met politieke motieven zich nadrukkelijk met de inhoud van de besluitvorming bemoeien. Nog te vaak ziet het Adviescollege overloze interne afstemming en controles binnen overheidsorganisaties; deze vormen een bron van veel vertraging en frustratie. Uiteraard zullen in sommige gevallen bestuurders en woordvoerders wel geïnformeerd moeten worden over de (aanstaande) besluitvorming tot openbaarmaking, zodat zij zich daarop kunnen voorbereiden.

Benut informatiespecialisten en informatietechnologie

Een Woo-proces kan alleen efficiënt verlopen als de overheid documenten gecontroleerd bewaart en – na het verstrijken van de bewaartermijn – vernietigt, zoals de Archiefwet voorschrijft. Specifieke adviezen over de informatiehuishouding vallen buiten de



reikwijdte van dit advies. Wel hecht het Adviescollege eraan om hier te benadrukken dat keuzes rondom de inrichting van de informatiehuishouding, mede ten dienste zouden moeten staan aan actieve en passieve openbaarmaking.

Ook als de informatiehuishouding op orde is, blijft afhandeling van Woo-verzoeken mensenwerk, en tot op zekere hoogte handwerk. Vooral de beoordeling of informatie in documenten voor eenieder geheel of gedeeltelijk openbaar kan worden, is vooralsnog een arbeidsintensief proces. Wel is er inmiddels software om persoonsgegevens te herkennen en geautomatiseerd te lakken. En ook andere aspecten van het Woo-proces zijn enorm geholpen met de inzet van informatietechnologie én informatiespecialisten.³⁰

- Om te beginnen kunnen informatie- en zoekspecialisten helpen om relevante documenten te verzamelen. Zij kunnen onder meer de omvang van het verzoek vroegtijdig in kaart brengen, op basis waarvan een gericht gesprek kan plaatsvinden met de verzoeker. Vaak is speciale software en expertise nodig om verschillende opslaglocaties tegelijkertijd te doorzoeken. Omdat het daarbij ook kan gaan om e-mailboxen en chatverkeer, moet de organisatie ervoor zorgen dat informatie-specialisten (of behandelaars zelf) geautoriseerd zijn om deze bronnen te doorzoeken.
- Verder is software nodig om documenten te ontdubbelen, ze om te zetten naar het juiste bestandsformaat en gegevens of passages te kunnen lakken. Ook kan het bijdragen aan de vindbaarheid en toegankelijkheid van (online) gepubliceerde documenten.³¹ Een probleem is dat bepaalde softwareoplossingen te groot of te duur zijn voor kleinere overheidsorganisaties. Hier kunnen samenwerkingsovereenkomsten mogelijk oplossing bieden, waarbij kan worden gedacht aan het gezamenlijk afnemen van een product of dienst door een aantal gelijksoortige – of met elkaar verbonden – organisaties.
- Hulp van informatiespecialisten zal de werklast van de (Woo-)ambtenaar verminderen en kan al gauw dagen aan monotoon en foutgevoelig werk schelen. Een andere reden om informatiespecialisten te betrekken bij verzoeken, is dat zij daardoor beter zicht krijgen op de tekortkomingen in de informatiehuishouding. De opgedane ervaringen kunnen zij op hun beurt inbrengen op de 'eigen' afdeling en bij de ambtelijke leiding.
- Contact met verzoekers kan ondersteund worden door hen toegang te geven tot een online omgeving waarin ze kunnen zien in welke fase hun verzoek zich bevindt. Dit kan overigens persoonlijk contact niet vervangen.

30 Advies Regeringscommissaris Informatiehuishouding - Invoeringstoets Wet open overheid (2024).

31 Zie Maarten Marx, IRLab, Universiteit van Amsterdam. [Onderzoeksrapport naar de digitale toegankelijkheid van documenten die de overheid publiceert onder de Woo](#). (2024). Dit onderzoek laat zien dat verkeerd gebruik van software ertoe leidt dat documenten die de overheid op internet publiceert niet goed vindbaar en herbruikbaar zijn voor geïnteresseerden. Hier moet goed op worden gelet, ook bij het gereed maken van documenten behorend bij een Woo-besluit.

Verzamel data over het Woo-proces en deel kennis en ervaringen

Het is volgens het Adviescollege van groot belang om in de gaten te houden of het goed gaat met de afhandeling van verzoeken en op de voortgang te sturen. Hiervoor zijn data nodig. Het Adviescollege pleit ervoor dat alle overheidsorganisaties de doorlooptijden van verzoeken en processtappen daarbinnen continu monitoren. Daarnaast is het zaak om gericht zicht te generen op de kwaliteit van de afhandeling, bijvoorbeeld via tevredenheidsonderzoek bij verzoekers.

Het Adviescollege adviseert de staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering te zorgen voor de oplevering van betekenisvolle landelijke en meerjarige cijfers.³²

Een goede feitenbasis is nodig om te kunnen volgen hoe het gaat met de uitvoering van de wet, wat succesfactoren zijn, en voor de evaluatie van de Woo in 2027. Zoek hierbij de verbinding met de monitor die VNG, IPO en UvW houden bij gemeenten, provincies en waterschappen. Daarnaast bepleit het Adviescollege nader onderzoek uit te laten voeren naar (ervaren) misbruik en oneigenlijk gebruik van de Woo. Hiermee zou meer inzicht moeten komen in hoe vaak het voorkomt, de aard van het (ervaren) misbruik en de werklust die eruit voortvloeit.³³

De staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering heeft verder een taak om ervoor te zorgen dat kennis en ervaringen voor een goede uitvoering van de Woo maximaal gedeeld worden binnen overheidsorganisaties. Beide aanbevelingen van het Adviescollege – dataverzameling en kennisdeling – passen in het werkpakket van de Nationaal Coördinator Uitvoering die het Adviescollege heeft bepleit in zijn onlangs gepubliceerde position paper.³⁴

32 Inspiratie kan worden gehaald uit het Verenigd Koninkrijk waar ieder kwartaal hoogwaardige statistieken worden gepubliceerd van "Freedom of Information requests" bij centrale overheden. Dit omvat een beknopte rapportage en een aantal relevante verdiepende uitsplitsingen. Zie: [Freedom of Information statistics](#).

33 De feitenbasis hiervoor is zeer beperkt, terwijl dit voor gepaste beleidsinterventies wel essentieel is. De invoeringstoets bevat een zeer beperkte kwantitatieve onderbouwing. Wel blijkt uit onderzoek dat juridische procedures (zoals de Woo) worden misbruikt om politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers te intimideren. Dit gebeurt niet vaak, maar de impact kan groot zijn. DSP, [Verkenkend onderzoek naar intimidatie van lokale bestuurders en overheidspersoneel door middel van juridische procedures](#) (2023).

34 ACOL, [Openbaarheid is een werkwoord: Adviezen voor een nieuw kabinet over de uitvoering van de Wet open overheid \(2024\)](#), p. 17-18.

Bijlage:

Puntsgewijze reactie op aanbevelingen invoeringstoets Woo

Deze bijlage voorziet in een puntsgewijze reactie van het Adviescollege op de aanbevelingen uit de invoeringstoets Woo. Bij een negatieve beoordeling wordt een alternatief gegeven. Waarbij zoveel mogelijk is verwezen naar de betreffende onderdelen van het advies van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (hierna: Adviescollege).

Puntsgewijze reactie op de aanbevelingen gericht op de wettelijke grondslag

A1) Veranker de processtappen voor grote Woo-verzoeken in de wet

Doel	Goede uitvoering bevorderen; uitvoeringslast verminderen; bevorderen transparantie over de werkwijze; vastleggen wederzijdse verplichtingen verzoeker en overheidsorganisatie.
Beoordeling	Positief, maar niet via de wet
Toelichting	Het transparant vastleggen van te doorlopen processtappen bij (al dan niet omvangrijke) verzoeken kan wezenlijk bijdragen aan een betere uitvoering van de Woo. Het is niet nodig, en mogelijk zelfs contraproductief, om processtappen te verankeren in de wet. Op wettelijk niveau verankeren leidt tot inflexibiliteit en zeer beperkte mogelijkheid tot differentiatie.
Alternatief	Deze stappen moeten worden vastgelegd in een openbare leidraad, die de basis vormt voor samenwerking tussen behandelaar en verzoeker. Zie het advies. De meeste geïnterviewde rechters beschouwden dit als een serieuze stap in de goede richting.

A2) Koppel beperkingen niet aan informatiedragers

Doel	Behouden van techniekneutraal documentbegrip (achtergrond bij deze aanbeveling is dat niet de informatiedrager leidend moet zijn, maar de aard van de informatie zelf)
------	--

Beoordeling	Positief
-------------	-----------------

Toelichting	Deze aanbeveling past volledig binnen de uitgangspunten van het Adviescollege en uitspraken die hij eerder deed, bijvoorbeeld in het advies over het beheren en bewaren van chatberichten bij de overheid. ³⁵ Het is belangrijk dat de wet techniekneutraal en daarmee toekomstbestendig is: het gaat om de inhoud, niet om de vorm. Verschijningsvormen van informatie als e-mails, chatberichten, databases, en algoritmes zijn het resultaat van een digitale overheid, en moeten onder de openbaarheidsregels vallen.
-------------	--

Dit neemt niet weg dat wel keuzes nodig zijn om de digitale informatiehuishouding overzichtelijk te maken. De Archiefwet biedt daarvoor het instrument: overheidsorganisaties moeten informatie gecontroleerd bewaren én vernietigen op basis van (openbare) selectielijsten waarin de bewaartermijnen staan. In het position paper is benadrukt dat de overheid op dit terrein nog veel werk te doen heeft.³⁶

A3) Maximeer in de wet het aantal op te vragen documenten voor niet-journalisten (bijv. op 50)

Doel	Uitvoeringslast verminderen
------	-----------------------------

Beoordeling	Negatief
-------------	-----------------

Toelichting	Het is onwenselijk dat het recht op informatie van niet-beroepsmatige verzoekers wordt aangetast en zelfs wordt ingeperkt. Het is onvoldoende duidelijk hoe men in het Nederlandse systeem kan komen tot een selectie met een maximum aantal documenten. Ook zegt het aantal documenten weinig over de werklust die ermee gemoeid is, de informatiebehoefte van de verzoeker en het belang van documenten. Door het aantal documenten in de wet gefixeerd te maximeren zal de discussie al snel over dit aantal en de selectie ervan gaan. Dit voedt wantrouwen in plaats van dat het voeren van het goede gesprek wordt gestimuleerd.
-------------	--

35 Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI), *'Kan dit weg?' – 'Nee': Advies over het beheren en bewaren van chatberichten bij de overheid* (2023), p.19.

36 ACOI, *Openbaarheid is een werkwoord: Adviezen voor een nieuw kabinet over de uitvoering van de Wet open overheid* (2024), p. 11-13.

A3) Maximeer in de wet het aantal op te vragen documenten voor niet-journalisten (bijv. op 50)

Vervolg toelichting	Daarnaast leidt deze aanbeveling tot verschuiving van een uitvoeringsprobleem naar juridische discussies rond vragen als wie wel/niet kwalificeert als journalist en wat telt als één document alsmede juridische geschillen over het aantal en selectie van documenten. Geïnterviewde rechters blijken geen voorstander te zijn van deze aanbeveling; ze begrijpen de gedachte erachter, maar voorzien vooral problemen in de uitvoering. Daarbij geldt ook dat ieder in de wet vastgelegd aantal arbitrair is. Zij zien in de regel vooral mogelijkheid tot verbetering in goed contact en een goede uitvoering, en niet in meer gedetailleerde regels. ³⁷
---------------------	---

Alternatief	Het Adviescollege adviseert om in te zetten op samenwerking met de verzoeker op basis van een openbare leidraad. Elke overheidsorganisatie moet hierin o.a. stappen opnemen die gevolgd worden bij omvangrijke verzoeken. Deze stappen voorzien erin om samen met de verzoeker documenten te selecteren die passen bij diens informatiebehoefte (behulpzaamheid) en welke medewerking daarvoor ook van de verzoeker wordt gevraagd (redelijkheid). Zie advies.
-------------	--

A4) Stel een handreiking op voor de vertrouwelijke voorinzage

Doel	Uitvoeringslast verminderen, bevorderen transparante werkwijze; beter voorzien in informatiebehoefte; vastleggen wederzijdse verplichtingen verzoeker en overheidsorganisatie. Uniformiteit tussen overheidsorganisaties
------	--

Beoordeling	Positief
-------------	-----------------

Toelichting	De geadviseerde handreiking is een goed idee en kan bijdragen aan vaker en effectiever gebruik van de vertrouwelijke voorinzage. Ook enkele geïnterviewde rechters hebben aangegeven dat het goed zou zijn voor de praktijk als er meer duidelijkheid komt over de (mogelijke) inzet van dit middel. In potentie kan het helpen trechteren waar een verzoek echt om gaat. ³⁸ Het Adviescollege is reeds in contact met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om hiervoor een richtsnoer op te stellen.
-------------	--

37 ACOI, *Rechters aan het WOOrd* (2024), onderdeel 5.3.

38 ACOI, *Rechters aan het WOOrd* (2024), onderdeel 7.4, voetnoot 81.

A5) Werk in de wet met aparte verdagingstermijnen voor grote en kleine verzoeken (meer tijd voor grote verzoeken)

Doel	Haalbaarder maken termijnen
------	-----------------------------

Beoordeling	Negatief
-------------	-----------------

Toelichting	De praktijk leert dat omvangrijke en/of complexe verzoeken vaak niet binnen de wettelijke termijnen afgehandeld kunnen worden. Tegelijkertijd is de scheiding tussen grote/kleine verzoeken en wel/niet complexe verzoeken lastig op voorhand te kwalificeren. Ook kunnen capaciteitsverschillen tussen overheidsorganisaties een rol spelen bij deze kwalificatie. Opname van een onderscheid in de wet leidt tot juridische discussies over omvang en complexiteit van verzoeken, daar waar de Woo op dit punt juist dejuridisering beoogt.
-------------	--

Daarnaast geven rechters aan dat een in de wet gefixeerde termijn per definitie onvoldoende zorgt voor de benodigde differentiatie, ongeacht of het er nu één of twee zijn. Bij beroep niet tijdig beslissen wordt nu ook al gezocht naar een redelijke en reële termijn gelet op alle relevante omstandigheden van het individuele geval.³⁹

Alternatief	De Woo bevat al een verplichting om bij omvangrijke verzoeken, die niet binnen de termijn afgehandeld kunnen worden, met de verzoeker in overleg te treden over de prioritering en fasering (artikel 4.2a Woo). Met dit overleg wordt voorzien in maatwerk en het heeft bovendien een dejuridiserende werking doordat er samen passende afspraken kunnen worden gemaakt. Rechters hebben aangegeven afspraken ook als een 'overeenkomst' te behandelen.⁴⁰ En hoewel de wettelijke termijn blijft staan als de verzoeker niet bereid is om afspraken te maken, is er ook wel degelijk inzet van de verzoeker benodigd (redelijkheid) omdat het overleg anders niet tot stand kan komen.
-------------	--

Het nieuwe artikel 4.2a Woo moet in de praktijk beter uitgewerkt en toegepast worden. Dit kan met behulp van de openbare leidraad, die mede de basis vormt voor overleg over omvangrijke en/of complexe verzoeken. De processtappen in de leidraad moeten duidelijk maken hoe het overleg vormgegeven wordt, wat er van de verzoeker gevraagd wordt en welke hulpmiddelen ingezet kunnen worden, zoals een eerste overzicht van beschikbare (soorten) documenten en vertrouwelijke inzage. Zie ook het Advies. Het Adviescollege is daarom van mening dat de toepassing van een leidraad effectiever zal zijn dan het instellen van meerdere gefixeerde beslisttermijnen.

39 ACOI, *Rechters aan het WOOrd* (2024), onderdeel 7.5.

40 ACOI, *Rechters aan het WOOrd* (2024), onderdeel 7.4.

A6) Verlaag in de wet de eisen die gelden voor de antimisbruikbepaling

Doel	Misbruik beperken
Beoordeling	Negatief
Toelichting	Er is beperkt zicht op de aard en omvang van 'misbruik' van de Woo. Er zijn wel voorbeelden bekend waarbij verzoekers een deel van een overheidsorganisatie lam proberen te leggen door het indienen van (meerdere) grote verzoeken. De geïnterviewde rechters signaleren echter dat overheidsorganisaties in de regel vaker last hebben van 'oneigenlijk' of 'hinderlijk' gebruik van de Woo, dan van zaken die echt kwalificeren als 'misbruik', waarvoor artikel 4.6 Woo bedoeld is. Het verlagen van de drempel leidt ertoe dat recht- en waarheidszoekende verzoekers, enkel vanwege een onredelijke opstelling direct als misbruiker kunnen worden weggezet. Dit is een breder leerstuk dat niet zomaar 'opgerekt' kan worden voor enkel de Woo.⁴¹
Alternatief	Het Adviescollege bepleit nader onderzoek naar (ervaren) misbruik en oneigenlijk gebruik van de Woo. Hiermee zou meer inzicht moeten komen in hoe vaak het voorkomt, de aard van het (ervaren) misbruik en de werklust die eruit voortvloeit. Zie advies. De Woo voorziet daarnaast al in een antimisbruikbepaling (artikel 4.6), die gebruikt kan worden in situaties waarin de overheidsorganisatie aannemelijk kan maken dat er kennelijk een ander doel dan het verkrijgen van informatie wordt nagestreefd. Het is daarom in ieder geval van belang dat overheidsorganisaties in hun openbare leidraad opnemen hoe zij tijdens het Woo-proces behulpzaam zijn en wat van een verzoeker wordt verwacht. Ook dient daarbij opgenomen te worden hoe de overheidsorganisatie omgaat met verzoeken waarbij sprake is van een onderliggend conflict tussen de burger en de overheid. Tot slot hebben rechters opgemerkt dat overheidsorganisaties ingeval van (vermoeden van) misbruik ook vaker expliciet beroep zouden moeten doen op artikel 4.6 Woo, zodat de rechter er aan toe kan komen dit te toetsen.⁴² Het hebben en volgen van een leidraad ondersteunt eventuele dossieropbouw.

41 ACOI, *Rechters aan het WOOrd* (2024), onderdeel 4.4.

42 Idem.

A7) Herformuleer de i-grond om ruimhartige toepassing te beperken ('onevenredige benadeling' weer terug in deze grond)

Doel Meer openbaarheid; uitvoeringslast verminderen

Beoordeling **Neutraal**

Toelichting Het uitgangspunt van de Woo is 'openbaar tenzij'. Dit principe betekent dat de overheid uitzonderingen op de openbaarheid in alle gevallen zo spaarzaam mogelijk dient toe te passen. De wet en de wetgever zijn hierover heel duidelijk, maar uiteindelijk gaat vooral om de uitvoering in de praktijk. Vooral vanuit de journalistiek is de kritiek dat de i-grond (functioneren Staat) dreigt te verworden tot een duizenddingendoekje. Dit is ook eerder door het Adviescollege geconstateerd.⁴³ Rechters voorzien daarnaast dat deze 'vluchtheuvel' gebruikt zal worden om zaken te parkeren die daar wellicht niet (helemaal) thuishoren.⁴⁴

De i-grond is geen absolute maar een relatieve uitzonderingsgrond, wat betekent dat er altijd een belangenafweging moet plaatsvinden. Hoe de belangenafweging eruit ziet is afhankelijk van de uitzonderingsgrond en is in de meeste gevallen al ingevuld met (Wob-)jurisprudentie. De i-grond is echter als zodanig, mede door de korte duur dat de Woo nu in werking is, nog nauwelijks voor de rechter gekomen.

Het Adviescollege vindt het belangrijk te benadrukken dat deze uitzonderingsgrond nooit bedoeld was als 'nieuw' ten opzichte van de Wob, maar een afsplitsing van de 'onevenredige bevoor- en benadeling' betreft. In de memorie van toelichting staat heel duidelijk dat het *codificatie* van Wob-jurisprudentie betreft.⁴⁵ De wetgever heeft geen wijziging – en zeker geen verruiming – voorzien. Sowieso moet deze uitzonderingsgrond te allen tijde worden bezien in het licht van het overkoepelende doel van de Woo, namelijk dat méér publieke informatie openbaar gemaakt wordt. Gelet op die achtergrond hoort de 'onevenredigheid' van het nadeel dat de overheid door openbaarmaking ondervindt inherent onderdeel uit te maken van de belangenafweging. Herformulering van de i-grond kan op zichzelf meer duidelijkheid bieden over hoe deze uitzonderingsgrond moet worden uitgelegd en gewogen, maar is hiervoor geen vereiste. De wettekst is immers niet het probleem; het gaat erom hoe de wet uiteindelijk in de praktijk wordt toegepast.

Naar verwachting van het Adviescollege en de geïnterviewde rechters zal het voorgaande zich nog uitkristalliseren in de jurisprudentie en hopelijk doorwerken in de Woo-besluitvorming. De interviews en recentelijk verschenen jurisprudentie geven in ieder geval geen aanleiding om te denken dat de rechter een andere maatstaf zal hanteren voor de i-grond dan bij diens materiële voorganger, artikel 10 lid 2 aanhef en onder g van de Wob.

43 ACOI, [Bemiddelingsadvies inzake Woo-verzoek naar informatie met betrekking tot COVID-19](#) (2023), p. 7-10.

44 ACOI, *Rechters aan het WOOrd* (2024), onderdeel 8.3.

45 Memorie van Toelichting bij de novelle op de Woo (30 juni 2020), Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35115, nr. 9, p. 46-50.

A7) Herformuleer de i-grond om ruimhartige toepassing te beperken ('onevenredige benadeling' weer terug in deze grond)

Alternatief

Zet in op verduidelijking van instructies voor behandelaars bij overheidsorganisaties.

De Staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering heeft al aan de Tweede Kamer toegezegd de Rijksbrede instructies te gaan verduidelijken, meer in het bijzonder ten aanzien van concepten. Het Adviescollege is voorstander dat er op korte termijn aanpassing plaatsvindt. Daarbij moet ook in bredere zin de toepassing van de i-grond worden verduidelijkt, zodat de door de Woo bedoelde belangenafweging daadwerkelijk gaat plaatsvinden.

A8) Overweeg een relatieve uitzonderingsgrond voor documenten van beperkt belang

Doel

Uitvoeringslast verminderen

Beoordeling

Negatief om dit te regelen via wetgeving, positief over het principe dat niet alles even belangrijk is

Toelichting

De interpretatie van 'beperkt belang' wordt cruciaal als deze norm in de wet wordt opgenomen en vormt een extra bron van juridische strijd. Het voorstel dat een verzoeker aannemelijk moet maken dat die onbelangrijke documenten toch meegenomen moeten worden is onredelijk, aangezien de verzoeker in nagenoeg alle gevallen geen goed zicht heeft op de inhoud van de documenten. Rechter hebben in de interviews ook gewezen op de conflictopwekkende werking hiervan en het feit dat dit als uitzonderingsgrond weinig werklastverlichting voor bestuur en rechter oplevert omdat nog steeds naar alle stukken moet worden gekeken. Ze zijn het wel eens met het uitgangspunt dat niet alle documenten even belangrijk zijn. De vraag is echter of de overheidsorganisatie dat eenzijdig kan en mag bepalen. En zo ja, hoe zij dit dan moet doen?⁴⁶

Alternatief

Het Adviescollege adviseert dat overheidsorganisaties samenwerken met verzoekers om hun informatiebehoefte te vervullen. Dat betekent ook dat behandelaar en verzoeker samen bepalen wat van (beperkt) belang is voor het verzoek c.q. de informatiebehoefte. Dit geniet ook de voorkeur van de bevestigde rechters. De openbare leidraad ondersteunt deze samenwerking en beschrijft contactmomenten die hierop gericht zijn.

De leidraad moet ook inzichtelijk maken welke soorten informatie omgaan bij de overheidsorganisatie, inclusief een rangschikking van de waarde die deze categorieën in beginsel hebben voor verzoekers. Deze rangschikking dient als de basis voor overleg over afbakening, prioritering en/of fasering. Zie het advies.

46 ACOI, *Rechters aan het WOOrd* (2024), onderdeel 5.3.

A9) Onderzoek de mogelijkheid tot bezwaar bij een onafhankelijk instituut

Doel	Voorkomen van (schijn van) belangenverstrengeling
------	---

Beoordeling	Negatief
-------------	-----------------

Toelichting	Het beleggen van de mogelijkheid tot bezwaar bij een onafhankelijk instituut ontnemt overheidsorganisaties de kans om zelf tot een heroverweging van het besluit te komen en van 'fouten' te leren. De functie van de bezwaarfase in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) raakt zo verder uitgehold. Rechters zien meer in het algemeen een meerwaarde voor het doorlopen van de bezwaarfase, ook bij veel Woo-verzoeken.⁴⁷
-------------	--

Daarnaast miskent deze aanbeveling dat het Adviescollege hier al een rol heeft. Professionele verzoekers kunnen meteen bezwaar maken tegen een besluit, of eerst kiezen voor bemiddeling door het Adviescollege. Slaagt die bemiddeling niet, dan geeft Adviescollege zwaarwegend advies dat de overheidsorganisatie moet meenemen in een (snelle) beslissing op bezwaar.

Rechters hebben desgevraagd aangegeven weinig heil te zien in administratief beroep of een aparte kamer bij een rechtbank. De Woo is volgens hen nu ook weer niet zó bijzonder dat dergelijke afwijking van de Awb gerechtvaardigd zou zijn.⁴⁸

Alternatief	De behandeling van bezwaarschriften dient te rusten bij een behandelaar met voldoende mandaat en onafhankelijkheid om tot een deugdelijke heroverweging te komen. Het Adviescollege is daarnaast van mening dat de openbare leidraad dient te voorzien in transparantie over de wijze waarop bezwaarschriften worden behandeld.
-------------	--

In de meer principiële gevallen kan bijvoorbeeld overwogen worden gebruik te maken van artikel 7:1a Awb (sprongberoep) om de bezwaarfase over te slaan.

47 ACOI, *Rechters aan het WOOrd* (2024), onderdeel 9.1.

48 ACOI, *Rechters aan het WOOrd* (2024), onderdeel 9.4.

A10) Stel een handreiking op voor de inspanningsplicht bij actieve openbaarheid

Doel	Actieve openbaarmaking stimuleren (bovenop de bestaande verplichte categorieën in de Woo).
Beoordeling	Positief over doel, neutraal over middel
Toelichting	De praktijk wijst uit dat overheidsorganisaties zelf vaak echt wel weten rond welke onderwerpen de grootste informatiebehoefte van de samenleving zit. Ook zijn er voorbeelden van overheidsorganisaties die met belangengroepen in gesprek zijn over hun informatiebehoefte, zodat deze actief openbaar gemaakt kan worden. Het is goed de inspanningsplicht bij actieve openbaarmaking te stimuleren, de vraag is echter of een algemene c.q. landelijke handreiking daarvoor het beste middel is.
Alternatief	In plaats van een hoog over handreiking, kunnen ook goede voorbeelden over de inspanningsverplichting bij actieve openbaarmaking gebundeld worden, zodat deze beter vindbaar worden. Aan de hand daarvan kunnen overheidsorganisaties elkaar vinden voor inspiratie en kennisdeling. Verder kunnen reeds ontwikkelde handvatten voor de categorieën van artikel 3.3 Woo al benut worden om hier werk van te maken. ⁴⁹

A11) Onderzoek een digitale vingerafdruk voor documenten die reeds openbaar zijn (zodat reeds openbaar gemaakte documenten kunnen worden 'gerecycled')

Doel	Uitvoeringslast verminderen
Beoordeling	Neutraal
Toelichting	Een onderzoek naar de mogelijkheden van een digitale vingerafdruk is nuttig. Het kan dubbel werk voorkomen en beter inzicht geven in de informatie die de overheid reeds openbaar heeft gemaakt. Wel verwachten we technologische uitdagingen en is het de vraag of het invoeren hiervan prioriteit moet krijgen boven andere aanbevelingen om de uitvoerbaarheid van de Woo te verbeteren.
Alternatief	De invoeringstoets wijst naar het ministerie van BZK en/of het Adviescollege om het onderzoek uit te voeren. Het past niet bij de taak en de capaciteit van het Adviescollege. De aanbeveling kan het beste opgevolgd worden als actie in het landelijke Meerjarenplan Openbaarheid en Informatiehuishouding van de bewindslieden van BZK en OCW.

49 Zie website [Open Overheid: Informatiecategorieën en werkdefinities](https://open-overheid.nl) | [Actief openbaar maken](https://open-overheid.nl) | [Open Overheid \(open-overheid.nl\)](https://open-overheid.nl).

Puntsgewijze reactie op de aanbevelingen gericht op verbetering van het Woo-proces

B1) Zet stappen die wederzijds vertrouwen herstellen (en daarmee het proces versnellen)

Doel	Wederzijds vertrouwen herstellen; goede uitvoering bevorderen
------	---

Beoordeling	Positief
-------------	-----------------

Toelichting	Deze aanbeveling is helemaal in lijn met onze oproep voor open communicatie en samenwerking in alle fasen van de Woo-behandeling. Ook rechters benadrukken dat dit een belangrijke stap is om te zetten. ⁵⁰
-------------	--

B2) Zorg voor goede inrichting Woo-proces en zet daarbij meer in op informatiespecialisten

Doel	Uitvoeringslast verminderen (door inzet van andere typen vaardigheden)
------	--

Beoordeling	Positief
-------------	-----------------

Toelichting	Een goed ingericht proces is essentieel voor goede afhandeling van verzoeken. Het Adviescollege ziet, in lijn met deze aanbeveling, dat het Woo-proces erg geholpen kan zijn met de inzet van zoek- en informatiespecialisten. Hun inzet kan o.a. helpen bij de verduidelijking van de informatiebehoefte van de verzoeker en voor een beter zoekproces tijdens de afhandeling van het verzoek. Zie het advies.
-------------	---

Het Adviescollege sluit hierbij aan bij de reactie op de invoeringstoets van de Regeringscommissaris Informatiehuishouding.⁵¹

50 ACOI, *Rechters aan het WOOrd* (2024), onderdeel 4.1.

51 *Advies Regeringscommissaris Informatiehuishouding - Invoeringstoets Wet open overheid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 32802, nr. 83.

B3) Verhoog prioriteit en sturing op doorlooptijden en zorg voor een cultuur van openheid

Doel	Doorlooptijd Woo-verzoeken verkorten
------	--------------------------------------

Beoordeling	Positief
-------------	-----------------

Toelichting	Zie het advies. Bij het zorgen voor een cultuur van openheid hoort het geven van het goede voorbeeld, vooral door de politieke en ambtelijke top. Bij het sturen op doorlooptijden is verder van belang dat niet enkel gekeken wordt naar wettelijke termijnen, maar ook naar de tevredenheid van de verzoeker, zeker als in overleg andere termijnen zijn afgesproken.
-------------	---

B4) Breng periodiek in kaart wat de werklast is die gemoeid is met een goede uitvoering van de Woo

Doel	Effectiever sturen op de werklast
------	-----------------------------------

Beoordeling	Positief, met kanttekeningen
-------------	-------------------------------------

Toelichting	Bij een professionele afhandeling van verzoeken hoort ook monitoring van de werklast; en waar nodig bijsturing hierop. Zonder 'meten' geen 'weten' (zicht op knelpunten en grip op de materie). De aanbeveling in de invoeringstoets is om hier pas mee te starten wanneer het Woo-proces goed is ingeregeld in een organisatie. SEO doet dit om te voorkomen dat de gemeten werklast (van de Woo als geheel) niet voortkomt "uit een slecht ingerichte organisatie". Het Adviescollege kan deze gedachtegang volgen en erkent het belang van representatieve metingen en betekenisvolle cijfers.
-------------	---

Tegelijkertijd wordt er daarmee voorbij gegaan aan het nut en de noodzaak van continue monitoring om knelpunten en het effect van verbetermaatregelen te volgen. Juist organisaties waar het proces nog niet goed (genoeg) is ingeregeld, kunnen profiteren van gerichte monitoring.

Alternatief	Het Adviescollege pleit ervoor dat alle overheidsorganisaties, voor zover nog niet het geval, de doorlooptijden van verzoeken en processtappen daarbinnen continu monitoren. Wacht hier niet mee tot het proces perfect is ingeregeld. Daarnaast is het zaak om gericht zicht te genereren op de kwaliteit van afhandeling, bijvoorbeeld via tevredenheidsonderzoek bij verzoekers. Deze data zijn essentieel voor verbetering van de uitvoering en geven tezamen beeld van de uitvoeringskosten van de Woo.
-------------	--

De staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering moet zorgen voor voor betekenisvolle landelijke en meerjarige cijfers, die nodig zijn om te kunnen volgen hoe het gaat met de uitvoering van de wet. Zie het Advies



Adviescollege
**Openbaarheid en
Informatiehuishouding**
www.acoi.nl

A wooden gavel and a wooden block are shown on a grey surface. The gavel is positioned vertically, with its head at the top and handle extending downwards. The block is positioned horizontally, with its top surface facing upwards. A blue rectangular bar is visible on the left side of the image, partially obscuring the gavel's head.

Rechters aan het WOOrd

In gesprek met rechters
en staatsraden over de
Wob- en Woo-praktijk

Maart 2024

Inhoud

Inleiding	4
1 Samenvatting	7
2 Transitie van Wob naar Woo	10
2.1 Juridisch gezien: weinig verandering	10
2.2 Symbolische waarde	11
2.3 Nog nauwelijks (nieuwe) jurisprudentie	11
3 Algemeen belang en specifieke belangen	13
3.1 Het doel van de Woo	13
3.2 Het belang van de verzoeker en het doel van het verzoek	14
3.3 De invloed van specifieke belangen op de rechterlijke beoordeling	15
3.4 Bijzonder: specifieke belangen vanwege onderliggende persoonlijke conflicten	16
3.5 Wetswijziging gewenst?	18
4 Over verzoekers gesproken	20
4.1 'Wantrouwen' als gemeenschappelijk kenmerk	20
4.2 De 'stereotypen' opvallende verzoekers	21
4.3 De invloed van advocaten en andere gemachtigden	24
4.4 Misbruik van recht?	25
5 Informatiehuishouding, ICT en actieve openbaarmaking	28
5.1 Investeer in de informatiehuishouding	28
5.2 Actieve openbaarmaking	29
5.3 De 'waarde' van documenten	29
5.4 Wet wijzigen vanwege moeilijk uitvoerbare Woo?	31

6	Praktische werkwijze: over keuzes maken en transparant zijn	33
6.1	Problemen rond de zoekslag	33
6.2	Hoe rechters aankijken tegen de zoekslag	34
6.3	Publicatie van algemeen beleid over werkwijze Woo-verzoeken?	35
6.4	Transparantie in het individuele geval	38
7	Behulpzaamheid, redelijkheid en afspraken maken	40
7.1	Het belang van goed contact	40
7.2	Behulpzaamheid van het bestuursorgaan	41
7.3	Redelijkheid van de verzoeker en het verzoek	42
7.4	Het nut van afspraken maken	44
7.5	De beslistermijn	46
7.6	Rechters over beroep wegens niet tijdig beslissen	49
8	Cultuur van open(baar)heid	50
8.1	Neem 'openbaar tenzij' als uitgangspunt	50
8.2	Pas de uitzonderingsgronden zo minimaal mogelijk toe	50
8.3	Specifiek: over de 'nieuwe' i-grond	51
8.4	Bij belangen die de zaak of het document overstijgen	52
8.5	Hoe rechters aankijken tegen de inhoudelijke toets	53
8.6	Beperkingen van het rechterlijk instrumentarium	56
9	Bezwaar en beroep	57
9.1	Het belang van de bezwaarfase bij de Woo	57
9.2	Bezwaaradviescommissies	57
9.3	Alternatief voor bezwaar: administratief beroep?	58
9.4	Alternatief voor bezwaar: rechtstreeks beroep?	58
9.5	Alternatieven binnen het bestaande kader	60
10	Bijlage: beknopte onderzoeksverantwoording	61
10.1	Selectiemethode rechters	61
10.2	Methode interviews	61
10.3	Methode uitwerking	61
10.4	Vertrouwelijkheid	62
10.5	Vooraf toegezonden interviewvragen	62



Inleiding

'De burger wil – en heeft recht op – directe participatie in en controle op zijn overheid. Bescherming komt alleen in laatste instantie van de rechter. Openbaarheid van bestuur is dan het voertuig waarmee de burger een actief onderdeel kan worden van de moderne democratische rechtsstaat.'¹

Juridisering van het Wob/Woo-proces

De uitvoeringspraktijk van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) kende door de jaren heen een hoge mate van juridisering. Bij de totstandkoming van de Wet open overheid (Woo) is door de wetgever een poging gedaan waar mogelijk te komen tot dejuridisering². Denk bijvoorbeeld aan het instellen van de verplichte Woo-contactpersoon³ en de bemiddelingsfunctie van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding⁴. Er zijn echter diverse signalen dat de Woo, evenals de Wob eerder, bijdraagt aan (verdere) juridisering van de relatie tussen overheid en burger. De Woo is een juridisch proces geworden, terwijl de gedachte nu juist was dat het 'lekenrecht' zou zijn, met een laagdrempelige procedure.⁵ Het is interessant te verkennen op welke manier(en) daar verandering in kan worden gebracht.

De stem van de rechter ontbreekt

Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (Adviescollege) heeft geconstateerd dat in het discours rond de Woo en de uitvoering ervan vele perspectieven inmiddels een plek hebben gevonden. Eén stem ontbrak tot nu toe in ieder geval

1 Aldus de memorie van toelichting bij de Woo: *Kamerstukken II* 2011–2012, 33 328, nr. 3, p. 3.

2 Waarmee hier wordt bedoeld: niet te snel bij de rechter belanden.

3 Artikel 4.7 Woo. Zie hierover o.a. *Kamerstukken I* 2021/22, nr. 1, item 11, p. 30-31, 43 en 51-52 (Handelingen).

4 Artikelen 7.2 en 7.3 Woo. Zie hierover o.a. *Kamerstukken I* 2021/22, nr. 1, item 11, p. 30-32 (Handelingen).

5 Woo-invoeringstoets 7 december 2023, bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 32 802, nr. 80.

nog wel, namelijk die van de rechter. Rechters zien bij uitstek (gejuridiseerde) Wob- en Woo-zaken voorbij komen in dossiers en de zittingszaal. Om die reden heeft het Adviescollege rechters uitgenodigd om te vertellen over hun ervaringen met de Wob en de Woo en gevraagd hun ideeën te delen over hoe de uitvoeringspraktijk verbeterd kan worden. In deze gesprekken is in het bijzonder aandacht uitgegaan naar (de)juridiserende factoren.

De opzet van het onderzoek

In totaal tien rechters van rechtbanken en staatsraden van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State zijn op deze uitnodiging ingegaan en geïnterviewd.⁶ Voor u ligt het resultaat van de afgenomen interviews. Deze rapportage betreft een weergave van wat de rechters desgevraagd en uit zichzelf met het Adviescollege hebben gedeeld. Het betreft onder meer een reactie op enkele specifieke aanbevelingen vanuit de Woo-invoeringstoets.

Bij de verwerking van de interviews in deze rapportage is geen sprake van een analyse door of waardering van de uitspraken door het Adviescollege. Met de toon van de tekst is zoveel mogelijk aangesloten bij de (overkoepelende) toon van de gevoerde gesprekken. De thematische indeling van deze rapportage is ook niet op voorhand bepaald maar vrij organisch ontstaan bij de concrete verwerking van de interviewresultaten.

Doel en resultaat

Het Adviescollege beoogt bovenal een goede indicatie te geven van het (variërende) rechterlijk perspectief van de huidige praktijk. Door de grote overlap én diversiteit in de inhoud van de interviewresultaten is naar de mening van het Adviescollege een gedegen algemeen beeld ontstaan. Het doel en resultaat van dit onderzoek is niet om een representatief beeld te geven van 'de mening' van alle rechters in Nederland.

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de rechter lang niet alle Wob- en Woo-zaken ziet, maar slechts een (beperkt) deel daarvan – iets wat rechters ook zelf hebben benadrukt. Zoals een geïnterviewde rechter zelf al opmerkte: 'Wij zien nou net alleen die zaken waarin het misgaat'. Dit kleurt hun mening over de Wob en de Woo. Het Adviescollege is zich terdege bewust van deze inherente beperking en de betekenis van dit onderzoek voor verbetering van de gehele Wob- en Woo-praktijk.

Dit maakt het in beeld brengen van het rechterlijk perspectief op zichzelf echter zeker niet minder waardevol. Zaken die voor de rechter komen zijn nu juist zaken waarbij juridisering de boventoon voert en waarbij de rechter ingeschakeld wordt en nodig lijkt om conflicten te beslechten.

⁶ Zie de bijlage bij deze rapportage voor een beknopte beschrijving van de onderzoeksverantwoording.



Leeswijzer

In deze rapportage worden Wob en Woo door elkaar gebruikt. De rechters hebben vooral ervaring met de Wob. Daar waar beide wetten genoemd worden bestaat naar verwachting weinig tot geen verschil voor de uitvoeringspraktijk. Het betreft een bewuste verwerking wanneer enkel over de Wob of de Woo wordt gesproken.

Bij het uitwerken is verder enerzijds gekozen voor het perspectief van 'de rechter' (als functie of meer in het algemeen bedoeld) en anderzijds voor specifieke perspectieven van individuele rechters. Dit is een bewuste keuze geweest en houdt verband met in hoeverre opmerkingen breder gedragen lijken te worden of er juist uitspringen. Nogmaals, wanneer in deze rapportage vanuit 'de rechter' wordt geschreven is dit bedoeld als significante indicatie, niet als representatie.

Daarnaast is, omwille van leesbaarheid en anonimisering, ervoor gekozen om altijd mannelijke verwijswaarden te gebruiken ('hij'), ongeacht het geslacht van de rechter.

Dankwoord

Tot slot: het Adviescollege is alle geïnterviewde rechters zeer erkentelijk voor hun vrijwillige medewerking aan dit onderzoek. Zonder hun bereidheid openhartig te spreken was dit resultaat nooit bereikt.

1 Samenvatting⁷

Transitie van Wob naar Woo

- De overgang van Wob naar Woo heeft juridisch gezien weinig verandering opgeleverd.
- Rechters zien wel een zekere symbolische waarde van de Woo.
- Na ongeveer anderhalf jaar is er nog nauwelijks inhoudelijke Woo-jurisprudentie.

Algemeen belang en specifieke belangen

- De Wob en Woo gaan uit van een algemeen (maatschappelijk) belang. Rechters signaleren dat de Woo, nog meer dan de Wob, verworden is tot een soort algemene inzagewet.
- Het specifieke belang van de verzoeker is voor de Wob en Woo niet relevant, maar voor de rechter wel en heeft in beperkte mate ook invloed op hoe de rechterlijke beoordeling eruit ziet.
- Rechters zien relatief veel zaken waarbij sprake is van een onderliggend conflict en/of de verzoeker niet zozeer informatie wil om voor een ieder openbaar te maken maar toch vooral voor zijn eigen dossier. Openbaarheidswetgeving lost onderliggende conflicten in de regel niet op.

Typen verzoekers

- De burger is over het geheel genomen kritischer geworden. Opvallend vaak valt het woord 'wantrouwen'.
- Rechters zien een aantal 'opvallende' categorieën verzoekers, variërend van professionele verzoekers als journalisten tot querulanten, hobbyisten en misbruikers.
- Rechters vinden het niet altijd makkelijk 'zaken doen' met juristen erbij. Sommige gemachtigden en advocaten worden met argusogen bekeken.
- Het beeld van misbruik van recht varieert, van het weinig voorkomende 'misbruik' tot het vaker voorkomende 'oneigenlijke' of 'hinderlijke' gebruik.
- Rechters menen dat het terecht is dat de drempel voor het aannemen van misbruik hoog is, maar erkennen ook problemen in de uitvoering als gevolg van het open systeem van de Wob/Woo en de laagdrempeligheid van het bestuursrecht in het algemeen.

Informatiehuishouding, ICT en actieve openbaarmaking

- De informatiehuishouding van veel bestuursorganen kan en moet beter.
- Rechters zien uitvoeringsproblemen bij afhandeling van Wob- en Woo-verzoeken. De overheid moet volgens rechters echter eerst zijn eigen zaakjes beter op orde

7 Er is bewust voor gekozen niet één verhaal te schrijven, maar de hoofdstukken hierna puntsgewijs beknopt weer te geven. Dit om te voorkomen dat bij de verwerking tot samenvattend verhaal het resultaat toch zou worden 'gekleurd' door een analyse of waardering vanuit het Adviescollege. Het wordt aan de lezer van deze rapportage gelaten om eventuele raakvlakken te ontdekken.



hebben voor er gekeken wordt naar zaken als wetswijziging en inperking van het recht op informatie.

- Actieve openbaarmaking zou mogelijk een lastenverlichting bij Woo-verzoeken kunnen opleveren.
- Rechters erkennen dat niet alle documenten evenveel 'waarde' hebben, maar zien diverse conflictopwekkende vragen opdoemen als het gaat om (wettelijke) beperkingen van het recht op informatie.

Woo-werkwijze: over keuzes maken en transparant zijn

- Wat bij een bestuursorgaan berust, hoe deze is georganiseerd en hoe er wordt gezocht, is ook voor de rechter veelal een *black box*. Het is 'roeien in de mist'.
- Niet alleen burgers zetten vraagtekens bij hoe de zoekslag wordt uitgevoerd, de rechter ook. Die vraagt hier steeds vaker op door en verwacht uitleg.
- Rechters doen uiteindelijk liever uitspraken over of informatie openbaar moet dan of er goed gezocht is, hoe serieus zij al hun werk ook nemen.
- Publiceren door bestuursorganen hoe zij omgaan met Woo-verzoeken kan volgens rechters om diverse redenen een goede bijdrage leveren aan verbetering van de Woo-praktijk (vergroten acceptatie, organisatie en zoekslag inzichtelijker, voorlichtende werking, helpt verzoeken stroomlijnen, dwingt tot nadenken, voorkomt willekeur), al worden er ook wat kanttekeningen bij geplaatst (twijfel tot welk niveau dit kan, begrensd door de wet, kan ook juist conflict opwekken). Alles valt of staat uiteindelijk met goede uitvoering.
- Daarnaast is ook nog steeds een uitwerking van de zoekslag in het specifieke geval benodigd.

Behulpzaamheid, redelijkheid en afspraken maken

- Rechters benadrukken het belang van goed contact. Hier kan nog meer op worden ingezet.
- De Wob/Woo is mensenwerk: regels zijn geen oplossers van juridische problemen.
- Het bestuursorgaan dient zich behulpzaam op te stellen in het gehele proces. Van de verzoeker wordt enige mate van redelijkheid verwacht door de rechter, in het bijzonder waar het gaat om reikwijdte van het verzoek beperken tot waar het echt om te doen is en de bereidheid hierover in gesprek te gaan.
- Rechters juichen een praktijk toe waarbij partijen met elkaar concrete afspraken maken. Ze beschouwen dit als een vorm van 'overeenkomst'.
- Ook als afspraken maken niet lukt, helpt de inzet hierop de rechter bij het kritisch bevragen van bijvoorbeeld de verzoeker.
- Een niet al te lange in de wet gefixeerde beslistermijn is nodig, maar zou van de rechter ook prima het karakter van 'terugvaloptie' kunnen krijgen ten faveure van afspraken via een reële voorzet van het bestuursorgaan.

Cultuur van open(baar)heid

- Het zou voor de uitvoeringspraktijk én de openbaarheid helpen wanneer het uitgangspunt 'openbaar tenzij' voorop wordt gesteld. Rechters zien dit nog te weinig terug.
- Hieruit volgt ook dat je niet lakt wat onder een uitzonderingsgrond valt, maar enkel dat wat écht geweigerd moet worden.
- Rechters worstelen ook met de inhoudelijke toets van wat wel/niet openbaar kan, onder meer omdat het soms zeer veel stukken betreft en maar beperkt op de zitting - met de verzoeker erbij - van gedachten kan worden gewisseld.
- Er is specifiek gesproken over een 'nieuwe' uitzonderingsgrond van de Woo, namelijk die van 'het goed functioneren van de overheid' (de i-grond). Rechters verwachten dat na verloop van tijd eventuele uitwassen in het gebruik zullen verdwijnen als gevolg van nog te verschijnen jurisprudentie.
- De rechter kan verder maar weinig betekenen in cultuurverandering, omdat hij per definitie werkt in individuele zaken.

Bezwaar en beroep

- Rechters zien een meerwaarde van de bezwaarfase, ook bij Wob en Woo.
- Over de toegevoegde waarde van bezwaaradviescommissies wordt wisselend gedacht.
- Alternatieven voor bezwaar zoals administratief beroep of rechtstreeks beroep worden niet breed omarmd. Wob- en Woo-zaken kunnen sowieso op maar weinig populariteit rekenen onder rechters.
- Daarnaast zien rechters wel andere mogelijkheden voor versnelling binnen het kader van de huidige wetgeving, zoals sprongberoep en aanvangen/doorgaan met het afhandelen van bezwaar terwijl een verzoek om voorlopige voorziening loopt.

2 Transitie van Wob naar Woo

2.1 Juridisch gezien: weinig verandering

De geïnterviewde rechters signaleren dat voor de afhandeling van verzoeken de overgang van de Wob naar de Woo juridisch gezien weinig verandering met zich heeft gebracht. Eén rechter merkt op dat als de Woo er niet was geweest en dezelfde maatschappelijke en technische ontwikkelingen hadden plaatsgehad, men zich op hetzelfde punt zou bevinden. Er is in die zin geen sprake van een 'nieuwe start', want veel is hetzelfde gebleven. Een andere rechter geeft daarbij expliciet aan het feit dat er geen Informatiecommissaris is gekomen als een groot gemis te beschouwen.⁸

Geen van de rechters toont zich echt enthousiast over de Woo als eindproduct, al loopt uiteen in hoeverre hier dieper op wordt ingegaan. Zo geeft één rechter aan dat hij niet in de positie is om te zeggen dat de wet niet deugt omdat dit oordeel aan de wetgever is. Waarna hij vervolgens opmerkt dat wel duidelijk is dat de wet problemen oproept en dat de Woo-wetgever hierin op zichzelf nog niet eens zoveel te verwijten valt. Een andere rechter noemt de Woo onomwonden 'een draak van een wet', gekenmerkt door amendement op wijziging op amendement en wisseling in betrokken personen. Deze rechter acht de Woo een voorbeeld van halfbakken compromiswetgeving waar rechters maar mee te worstelen hebben.

Veel rechters wijzen erop dat de uitzonderingsgronden van de Woo vrijwel hetzelfde zijn gebleven ten opzichte van de weigeringsgronden van de Wob. Wel is er sprake van hier en daar een zwaardere motiveringsplicht⁹ en is tijdsverloop¹⁰ een expliciete relevante factor geworden, maar er moet worden gezien of dit zal leiden tot verandering in de praktijk. Eén rechter merkt daarbij op dat het soms ook helemaal zo erg niet is als dingen niet veranderen.

8 Een Informatiecommissaris is een onafhankelijke hoge ambtenaar die de openheid en openbaarheid van bestuur bevordert en bewaakt. In andere landen zoals België en het Verenigd Koninkrijk bestaat deze figuur, maar Nederland kent enkel de rechterlijke controle. Het was wel ooit de bedoeling een Informatiecommissaris in te stellen bij de Woo, maar de bepaling die dit regelde is eerst gewijzigd n.a.v. het advies van de Raad van State (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 7 tweede herdruk) en daarna per amendement uit het wetsvoorstel gehaald (*Kamerstukken II* 2015/16, 33 328, nr. 26). Volgens het aangenomen amendement dient deze figuur pas bij de evaluatie van de Woo opnieuw te worden overwogen.

9 Denk bijvoorbeeld aan de eis dat sprake moet zijn van een uitzonderlijk geval voor 'onevenredige benadeling' in artikel 5.1 lid 5 Woo en of er al dan niet geanonimiseerd persoonlijke beleidsopvattingen uit stukken bestemd voor formele bestuurlijke besluitvorming openbaar worden gemaakt conform artikel 5.2 lid 3 Woo.

10 Artikel 5.3 Woo.

Door de rechters is met interesse kennisgenomen van en gesproken over de aanbevelingen uit de Woo-invoeringstoets. Een globale samengevatte reactie hierop is dat veel van de aanbevelingen het nemen van besluiten vanuit praktisch en juridisch perspectief en het toetsen ervan door de rechter niet noodzakelijkerwijs eenvoudiger zouden maken.

2.2 Symbolische waarde

Hier staat tegenover dat de rechters wel gecharmeerd zijn van de naam¹¹ 'Wet open overheid', zeker ten opzichte van het oude 'Wet openbaarheid van bestuur'. Het is mooi en uitnodigend. Het suggereert ook dat er iets zal veranderen, namelijk dat het vraagstuk rond openbaarheid van overheidsinformatie minder bureaucratisch zal worden benaderd. Dat uitgangspunt stemt op zichzelf hoopvol volgens de rechters. Alles staat of valt echter met de daadwerkelijke uitvoering. De bevroegde rechters beschouwen het 'ongelukkig' dat de belofte van de Woo vooralsnog vooral een ingebakken teleurstelling heeft.¹²

Verder zien de rechters dat de invoering van de Woo op zichzelf aandacht heeft gegenereerd: er is relatief veel 'reclame' geweest dat de wet eraan kwam. Er wordt door sommigen een parallel getrokken met de komst van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Materieel¹³ komt deze verordening in overwegende mate overeen met wat er al in de Nederlandse Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) stond, maar desondanks was én is het een 'hot item'.

Maar ondanks deze aandacht voor de AVG en de Woo is de burger wel nog steeds zoekende naar de juiste juridisch ingang voor zijn informatiebehoefte, zeggen rechters. De ene ingang is de andere niet, in zowel het recht als de praktijk. De keuze voor bijvoorbeeld Woo of AVG leidt in de concrete uitwerking in de praktijk vaak tot (onbedoelde/ongewenste) beperkingen van wat juridisch gezien logisch, mogelijk of verplicht is. Wat opvalt is dat het in beide gevallen gaat om situaties waarbij mensen niet weten welke documenten en informatie er bij het bestuursorgaan aanwezig zijn. De rechters die hierover hebben gesproken geven aan dat hier meer duidelijkheid over kan worden verschaft door het bestuursorgaan richting de burger, helemaal aan de voorkant van het proces.

2.3 Nog nauwelijks (nieuwe) jurisprudentie

Ten tijde van de interviews was de Woo ongeveer anderhalf jaar in werking. Rechters merken op dat er tot nu toe vooral jurisprudentie is ontwikkeld over de Woo binnen het

11 Formeel-juridisch: de citeertitel. Zie aanwijzing 4.25 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving.

12 Zie hierover ook onderdeel 7.5 van deze rapportage.

13 Jargon voor 'zakelijk, naar de inhoud'.



kader van het beroep wegens niet tijdig beslissen¹⁴. Jurisprudentie over bodemprocedures begint nu pas op gang te komen.¹⁵ Eén rechter geeft aan dat er voordat de Woo in werking trad wel eens is gekeken welke nieuwe vragen er op zouden kunnen komen ten opzichte van de Wob. Het is hem opgevallen dat nu anderhalf jaar na inwerkingtreding van de Woo – voor zover hij kan overzien eigenlijk – nog geen enkele van die vragen echt aan bod is gekomen. De rechter lijkt hier nog niet aan toe te zijn gekomen.

14 Artikel 8.4 Woo. Zie daarnaast ook artikel 8.2 Woo: er wordt bij overschrijding van de termijn niet automatisch een dwangsom verbeurd. Dit betreft een bijzondere regeling ten opzichte van de Algemene wet bestuursrecht, waardoor de algemene regeling in zoverre niet geldt.

15 Dit is ook de reden waarom deze rapportage voor een groot deel gaat over de ervaringen van rechters met de Wob-praktijk van de afgelopen jaren. Overigens verwachten de geïnterviewde rechters dat deze grotendeels gecontinueerd wordt onder de Woo tenzij er iets danig verandert, bijvoorbeeld in de praktische uitvoering van de wet of in de informatiehuishouding.

3 Algemeen belang en specifieke belangen

3.1 Het doel van de Woo

Vragen die gedurende de interviews steeds duidelijker naar voren kwamen waren: 'Waartoe is de Woo er? Wat is eigenlijk het doel van de wet?'. De Woo is volgens de rechter – net als de Wob voorheen – bedoeld om inzicht te krijgen in hoe de overheid tot een besluit komt. De Woo dient in die zin een maatschappelijk doel. Uitgangspunten van de Woo zijn dat openbaarheid er is voor een ieder¹⁶, dat je als verzoeker geen belang hoeft te stellen voor je verzoek¹⁷ en dat het (zwaarwegende) belang van openbaarheid gegeven is¹⁸. De Woo is daarmee *'van iedereen voor iedereen'*.

Openbaarmaking via de Woo behartigt dus in principe het algemeen maatschappelijk belang. Om deze reden spelen het specifieke belang en doel van de verzoeker formeel-juridisch geen rol bij de beoordeling in het kader van de Woo en gaat de rechter in de jurisprudentie ook uit van dat algemene doel. Wat precies wordt verstaan onder 'maatschappelijk belang' blijkt wel nog open voor enige vorm van interpretatie. Er bestaat volgens rechters bijvoorbeeld onduidelijkheid over of het hier in alle gevallen moet gaan om een meer 'universeel' algemeen belang dan wel een belang dat kan worden ingekleurd door specifieke en concrete factoren.¹⁹

De rechters signaleren hierbij dat de Wob, die van oudsher toch meer bedoeld was als een mogelijkheid om de macht bij besluitvorming te controleren, na verloop van tijd steeds meer is verworden tot algemene inzagewet. Eén rechter merkt op dat dit voor de Woo zo mogelijk nog meer geldt dan voor de Wob al het geval was. Dit gegeven maakt volgens de rechters dat door de jaren heen het gebruik ervan is toegenomen en dat zij een verschuiving signaleren in de typen zaken en verzoekers die zij tegenkomen in de rechtszaal. Het maakt ook dat er steeds meer aandacht uitgaat naar – vanuit rechterlijk perspectief gezien – 'randzaken' als processen, procedures en formaliteiten.

¹⁶ Artikel 1.1 Woo.

¹⁷ Artikelen 1.1 en 4.1 lid 3 Woo.

¹⁸ Artikel 2.5 Woo.

¹⁹ Te denken valt aan de omstandigheid dat een 'bestuurlijk' gezien vrij marginaal onderwerp een gemeenteraad toch wekenlang intensief kan bezighouden. Dit kan volgens een geïnterviewde rechter ook spelen bij het 'beperkt belang' uit aanbeveling A.8 van de Woo-invoeringstoets.



Dingen waarvan volgens de rechter verondersteld mag worden dat ze op orde zijn en er dus geen rechterlijk oordeel over nodig is.²⁰

3.2 Het belang van de verzoeker en het doel van het verzoek

De vraag naar de achterliggende reden voor het indienen van een verzoek houdt niet alleen bestuursorganen bezig, maar zeker ook de rechter. Hoewel het accent van de taakopvatting van de rechter enigszins kan verschillen van persoon tot persoon, komt vanuit de geïnterviewde rechters duidelijk naar voren dat zij in de regel 'zijn van' zaken van de ene persoon of partij tegen de andere. En veel minder van het toetsen van en aan algemene belangen, zoals de Wob en Woo eigenlijk van hen vereisen.

Alle rechters geven desgevraagd aan wel degelijk te vragen naar het belang van de verzoeker bij de gevraagde informatie dan wel naar het beoogde doel van het verzoek. Ze vragen ook door op wat de verzoeker hoopt te bereiken.

Dit speelt overigens hoofdzakelijk bij niet-journalisten; bij journalisten lijken rechters er relatief weinig moeite mee te hebben om het belang en het doel zelf in te vullen. Eén rechter merkte daarbij op dat het hem altijd heeft verbaasd dat iedereen via de Wob en Woo alles maar op kan vragen; daar zijn journalisten als waakhond van de samenleving eigenlijk toch voor?

In veruit de meeste gevallen lijken rechters bovenal geïnteresseerd in wat de verzoeker drijft, om zo de precieze omvang van het geding goed te kunnen bepalen en daarmee dus wat de rechter wel en niet moet behandelen. Een verzoeker hoeft formeel dan weliswaar geen belang te stellen, het kan toch raadzaam zijn dat tot op zekere hoogte wel te doen, geven rechters expliciet aan. Op die manier kan namelijk worden voorkomen dat de rechter overspoeld wordt met stukken en niet meer ziet waar het de verzoeker eigenlijk om te doen is. Het gaat de rechter in de regel meer om het doel van het verzoek dan het precieze belang van de verzoeker erbij.

Een antwoord op deze vraag biedt de rechter richting en focus voor waar specifiek naar moet worden gekeken als hij het dossier induikt. Rechters kunnen op die manier ook in overleg treden met de verzoeker over waar hij wel en niet op zal letten bij het doornemen van de geheime stukken. Het helpt de rechter om ruis uit het proces te verwijderen, want als alles even belangrijk is weet hij niet goed waar hij naar moet kijken. Daarnaast motiveert het de rechter als hij weet waarvoor en voor wie hij het doet. Kortom, het klopt dat er formeel geen belang hoeft te worden gesteld, maar als de verzoeker dat desondanks wél doet, dan maakt hij het daarmee niet alleen makkelijker voor het bestuursorgaan maar ook voor de rechter, en daarmee voor zichzelf.

²⁰ Geïnterviewde rechters menen dat zij hierbij zelf ook maar een beperkte toegevoegde waarde hebben. Zie hierover meer in onderdeel 6 van deze rapportage.

In een enkel geval vraagt de rechter ook naar het doel/belang in het kader van de beoordeling of überhaupt wel sprake is van een Woo-verzoek²¹ dan wel of er sprake zou kunnen zijn van misbruik van recht²².

3.3 De invloed van specifieke belangen op de rechterlijke beoordeling

Een vervolgvraag is wat de rechter doet wanneer hij zicht heeft gekregen op of een sterk vermoeden heeft van het specifieke belang/doel van de verzoeker. Speelt dit dan vervolgens enige rol bij de toetsing en beoordeling? Hierop lopen de antwoorden van de geïnterviewden uiteen. Meerdere rechters geven aan dat ze er eigenlijk niet aan ontkomen om het belang van de verzoeker wel degelijk op een of andere manier mee te nemen bij de beoordeling, maar hoe dat eruit ziet varieert.

Allereerst is in de raadkamer het belang van de verzoeker in zekere mate bepalend voor de omvang van het geding, en meer in het algemeen voor het bepalen van de reikwijdte van het verzoek.²³ Als de verzoeker heeft laten weten aan bepaalde informatie niet (langer) te hechten, dan hoeft de rechter in de uitspraak ook niet per se in te gaan op stukken daarover die eigenlijk incorrect zijn gelakt. Het besluit houdt dan op dat punt dus stand. Immers: waarom zou de rechter een besluit integraal vernietigen en over laten doen voor informatie waar eigenlijk niemand – of in elk geval de verzoeker niet – (meer) op zit te wachten? Zo heeft een journalist er bijvoorbeeld weinig aan als de rechter naar zo'n duizend stukken moet kijken en er over vijfhonderd een nieuw besluit moet worden genomen waar die dan vol goede hoop op moet wachten, terwijl de te ontlakken informatie enkel informatie betreft die al bekend of vanuit journalistiek perspectief over niets relevants of interessants gaat. Rechters hechten er tot op zekere hoogte aan om dergelijke pyrrusoverwinningen zo mogelijk te vermijden, volgens hen mede omdat het rechtsgevoel van de verzoeker hiermee op het spel staat.²⁴

Daarnaast zijn er rechters die aangeven dat de reden waarom iemand de informatie wil hebben of nodig heeft, hun bril enigszins kan kleuren of versterken wanneer het aankomt op de toetsing van de verrichte zoekslag en aan de inhoudelijke

21 Er is bijvoorbeeld geen sprake van een Woo-verzoek als (expliciet) geen openbaarmaking voor een ieder is beoogd. Zie ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1268, r.o. 5.6.

22 Artikel 4.6 Woo: *'Indien de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie...'*. Zie hierover verder onderdeel 4.4 van deze rapportage.

23 Dit laatste kan bijvoorbeeld relevant zijn wanneer het Woo-besluit wordt vernietigd door de rechter en het bestuursorgaan een nieuwe beslissing op het bezwaar zal moeten nemen. De rechter kan dan conform deze 'nieuwe' reikwijdte aanwijzingen geven in de uitspraak voor hoe de nieuwe beslissing van het bestuursorgaan eruit dient te zien voor specifieke stukken.

24 Van Dale definieert een 'pyrrusoverwinning' als een schijnsucces of als een overwinning die evenveel verliezen oplevert als bij een nederlaag, of zelfs meer.



uitzonderingsgronden²⁵. Eén rechter geeft als voorbeeld dat hij toch wat sneller klaar is met het stellen van kritische vraag na kritische vraag over of er niet nét iets meer mogelijk zou zijn wanneer het gaat om een Woo-verzoeker in conflict met de overheid, dan wanneer het een evident journalistiek ingegeven verzoek betreft. De rechters zijn zich ervan bewust dat er keuzes te maken zijn hoe ver ze zelf gaan bij het invullen van beroepsgronden. Het kan voor een rechter dus tot op zekere hoogte uitmaken hoe ver hij met een verzoeker mee gaat, afhankelijk van wie de verzoeker is. Ook al is dit juridisch gezien niet heel zuiver, gelet op het feit dat specifieke belangen eigenlijk geen rol (mogen) spelen bij de Wob en de Woo. Toch blijft die invloed uiteindelijk in effect wel gering, zo meldt een andere rechter. Al was het maar omdat er altijd de mogelijkheid bestaat dat een tweede verzoeker om een andere reden om een (her) beoordeling van dezelfde stukken vraagt.

Tot slot benoemde een aantal geïnterviewde rechters dat het belang/doel ook doorwerkt in hoe de rechter zich voelt over zijn eigen werk. Alle zaken verdienen natuurlijk aandacht, zo geven zij aan – laat daar geen twijfel over bestaan – maar het voelt voor henzelf anders wanneer ze bezig zijn met een zaak van een journalist of NGO die onderzoek doet naar een belangrijke kwestie ten behoeve van het maatschappelijke debat. Hun gevoel zegt ze dat zo'n zaak eigenlijk méér aandacht zou verdienen, los van het juridische.

3.4 Bijzonder: specifieke belangen vanwege onderliggende persoonlijke conflicten

Tot slot is er nog een categorie 'specifieke belangen' die de moeite waard is om wat uitvoeriger te bespreken. Het is namelijk opvallend dat *iedere* geïnterviewde rechter aangeeft dat bij Wob- en Woo-zaken van niet-professionals die hij in de zittingszaal ziet er relatief vaak sprake is van een onderliggend conflict van persoonlijke aard.

In dergelijke gevallen gaat het de verzoeker er niet zozeer om dat de gevraagde informatie openbaar wordt voor een ieder, maar bovenal dat hij de stukken kan gebruiken voor zijn dossier in een geschil met de overheid of een andere persoon, organisatie of bedrijf.²⁶ Wob- en Woo-verzoeken worden dan ingezet als middel om procesposities te versterken. Het is inmiddels praktijk bij sommige advocatenkantoren om voorafgaand aan of tijdens procedures ook een Wob/Woo-verzoek in te dienen. Deze openbaarheidsprocedures lopen dan dus veelal parallel aan die rond de inhoudelijke conflicten. Dit betekent dat als zo'n Wob- of Woo-zaak bij de rechter belandt, de rechter weet dat hij het daadwerkelijke onderliggende probleem misschien morgen of overmorgen nog wel op zitting gaat krijgen, maar niet vandaag bij de Wob/Woo-zaak.

²⁵ Zie hoofdstuk 5 Woo.

²⁶ Denk bijvoorbeeld aan zaken met concurrente marktpartijen die elkaar bevechten of bij handhaving-kwesties, al dan niet met beroep op het gelijkheidsbeginsel.

Rechters geven aan hiermee te worstelen. Vooropgesteld: dit gebruik voor de behartiging van privébelangen is op zichzelf niet in strijd met (de tekst van) de Wob en de Woo. Het mag, en valt ook te begrijpen wanneer de inzet van de Woo daadwerkelijk meer (potentieel) relevante informatie oplevert dan het procesdossier aan 'op de zaak betrekking hebbende stukken' bevat.²⁷ Dit speelt temeer wanneer er formeel nog geen bezwaar of beroep loopt en er dus nog geen recht bestaat op toegang tot dergelijke stukken. Soms kan een zaak al worden gestart door twee documenten naast elkaar te leggen; er zit eigenlijk altijd wel iets in de gevraagde documenten om een zaak mee te bouwen, aldus een rechter.

Daarbij gaat het ook meer dan eens om *fishing expeditions*, zien rechters. Hierbij wordt via een heel ruim geformuleerd verzoek als het ware een sleepnet uitgeworpen bij het bestuursorgaan om te zien wat er in blijft hangen. Vervolgens worden maar één of twee kleine dingen uit al die stukken daadwerkelijk gebruikt voor een procedure. Dergelijke praktijken zijn niet verboden, maar grenzeloos gebruik van de Wob en Woo om vrijwel kosteloos een soort privé-oorlog te faciliteren, is zeker ook niet in lijn met het hoe deze wet ooit bedoeld was, merken rechters op. Het gaat bij de Wob en Woo om publieke informatie die van de samenleving is en waarin iedereen mag delen. En dus niet om het enkel en alleen vergaren van informatie in je eigen belang omdat jij het ergens niet mee eens bent, maar waar – vanuit het samenlevingsperspectief – niemand anders wat aan heeft. Dit alles los van de vraag of er terecht geprocedeerd wordt; geïnterviewde rechters geven immers ook aan dat degelijke verzoekers met enige regelmaat wel degelijk een punt hebben.²⁸

Dergelijke conflictgedreven Wob en Woo-verzoeken brengen rechters ook in een lastig parket, zo geven zij aan. De zaak gaat namelijk niet over het onderliggende conflict en kan daar – gelet op de aard van de Wob/Woo – ook helemaal niet over gaan, maar het conflict is wél bepalend voor hoe partijen in de zaak zitten. Zeker wanneer de Wob/Woo wordt gebruikt voor het verzamelen van potentiële 'munitie', ziet de rechter dat dit leidt tot vervelende slepende procedures terwijl aan de effectiviteit ervan sterk kan worden getwijfeld. Dit speelt te meer wanneer sprake is van conflicten waarbij de overheid niet of slechts indirect betrokken is. Het bestuursorgaan én de rechter moeten in zo'n geval ook belangen van de derde-belanghebbende(n) wegen en bij de beoordeling betrekken. De Wob/Woo-zaak lost het onderliggende conflict onderwijl niet op, waardoor deze procedure veel tijd, moeite en energie kost van alle betrokkenen. Eén rechter merkte op dat de Wob/Woo niet direct bijdraagt aan de oplossing van conflicten tussen de burger en de overheid, en soms eerder het tegenovergestelde bereikt.

Dat het tijdens de behandeling op de zitting niet over het onderliggende conflict gaat schuurt en wringt. Rechters proberen desondanks ruimte te bieden voor enige vorm van geschilbeslechting, ook wanneer dat niet over de Wob/Woo gaat. Er wordt in dat geval doorgevraagd op wat er nu eigenlijk echt aan de hand is. Eén rechter stelt dat

27 In het bestuursrecht gaat het om artikelen 7:4 en 8:42 Awb.

28 Zie hierover meer in onderdeel 4 van deze rapportage.



als je in een dergelijke zaak de angel niet uit het onderliggende conflict haalt, het ook nooit wat wordt met het verzoek. Men blijft dan maar doorgaan. Een probleem hierbij is volgens de rechters echter wel dat als deze zaken hen eenmaal hebben bereikt, ze zich doorgaans al in een fase bevinden dat het conflict dermate geëscaleerd is dat een en ander (bijna) niet meer terug te draaien valt.

Een gevolg is dat als er bij de rechter wel uitkomt wat het conflict is, de rechter daar in feite weinig mee kan binnen de Wob/Woo-procedure. Hij kan proberen het gesprek te voeren over of de verzoeker gaat bereiken wat hij wil en of dit in verhouding staat tot de lasten. Rechters geven echter aan dit in de regel lastige gesprekken te vinden. Ze leiden ook lang niet altijd tot een gewenst resultaat. De rechter blijft in zo'n geval uiteindelijk zitten met een Wob/Woo-beslissing die op basis van het juridisch kader opgehelderd moet worden. Daarbij wil de rechter ook best enige inzet plegen bij bijvoorbeeld beroepen wegens niet tijdig beslissen. Hij constateert dan alleen vaak dat er (mogelijk) ook derde-belanghebbenden bij betrokken zijn die net zo goed rechten hebben. De verleiding is in zo'n geval dan groot om toch maar gewoon een termijn te stellen in de hoop dat men in de actiestand schiet.

Het is hier goed om op te merken dat enkele rechters er op hebben gewezen dat zich hier wrekt dat men in het bestuursrecht relatief goedkoop kan procederen.²⁹ Hierdoor wordt volgens een rechter vrij gemakkelijk zaken op zaken gestapeld, zeker ook bij de Wob en de Woo. Dit geldt in het bijzonder wanneer sprake is van een onderliggende conflictsituatie die niet wordt opgelost. Eén rechter geeft uitdrukkelijk aan er moeite mee te hebben dat het bestuursorgaan en de rechter maar over hun kant moeten laten gaan dat er Wob- en Woo-verzoeken komen omdat het onderliggende conflict tot niets heeft geleid, mede vanwege het onevenredige gebruik van publieke middelen voor een meer private queeste.³⁰ Tegelijkertijd vinden de geïnterviewde rechters het in de basis mooi dat het bestuursrecht zo laagdrempelig is, omdat dit voor mensen met een daadwerkelijke behoefte aan rechtsbescherming nodig en fijn is. In de discussies rond toegang tot het recht, bijvoorbeeld bij misbruik, moet er dan ook altijd op gelet worden dat de goeden niet te lijden krijgen onder de kwaden.³¹

3.5 Wetswijziging gewenst?

Door de geïnterviewde rechters wordt wisselend gedacht over de wenselijkheid iets in de wet opnemen over het belang van de verzoeker of het doel van het verzoek.

29 Zo is de bezwaarprocedure in principe kosteloos, zijn de griffierechten die voor procedures bij de rechter betaald moeten worden relatief laag en kan in het bestuursrecht in beginsel geprocedeerd worden zonder procesvertegenwoordiger. Dit alles neemt overigens niet weg dat een verzoeker zich in een concreet geval min of meer gedwongen kan zien kosten te maken.

30 Hierbij kan overigens ook gedacht worden aan het (herhaaldelijk) indienen van wrakingsverzoeken in Wob- en Woo-zaken.

31 Ook in relatie tot aanbeveling A.6 van de Woo-invoeringstoets.

De meesten menen dat het uiteindelijk goed is in het licht van het recht op toegang tot overheidsinformatie dat het van de Wob/Woo niet verplicht is een belang te *stellen*.³² Tegelijkertijd bestaat er een dringende behoefte het met elkaar in het proces te hebben over belang/doel. Iets waarbij rechters aangeven nu tegen de grenzen van de wet op te lopen. Enkele rechters menen dat het systeem inmiddels verstopt dreigt te raken, vooral bij enkele bestuursorganen. Eén van hen merkte op het interessant te vinden dat er wordt nagedacht over de verhouding tussen wat door de verzoeker wordt gevraagd en wat het bestuursorgaan moet leveren. Er valt in die zin volgens hem wat voor te zeggen dat er enige eisen zouden worden gesteld aan het belang bij het verzoek.

Daar staat volgens de geïnterviewde rechters tegenover dat een dergelijk 'belang' bij een verzoek vrij snel moet worden aangenomen. Het levert daarnaast ook diverse nieuwe vragen en discussies op. Zo zou een onderscheid tussen journalisten (bij wie in de regel belang zou moeten worden aangenomen) en niet-journalisten (die hun belang zouden moeten stellen) onherroepelijk leiden tot de vraag wie wel/niet journalist is.³³ De rechters voorzien een stroom aan burgers die daar een beroep op gaan doen en zichzelf journalist noemen en staan niet te springen deze vraag te moeten gaan beantwoorden.

Het blijft volgens één rechter ook een groot gemis dat er nog geen wettelijke voorziening is getroffen voor de situatie dat er overlap bestaat tussen meerdere verzoeken naar dezelfde aangelegenheid. De Wob en de Woo gaan immers beide uit van individuele gevallen, terwijl het voor het bestuursorgaan voor de praktische afhandeling wel degelijk van belang kan zijn of er meerdere verzoeken naar lopen en ook welke belangen daarbij betrokken zijn.

Daarnaast ontstaat een vraag rond de rechtzoekende die een dossier poogt op te bouwen: deze heeft zeker ook enig 'belang' bij toegang tot informatie, ziet de rechter. De gedachte achter de Woo gaat echter uit van het algemene maatschappelijke belang in plaats van heel persoonlijke belangen. Het belang van deze rechtzoekende ligt ver(der) verwijderd van het doel van de Woo. Is het dan voldoende als het belang aantoonbaar 'persoonlijk' is? Maar als jij een verzoek puur enkel en alleen voor jezelf met oog op jouw eigen belangen indient, is er dan nog wel sprake van een Woo-verzoek? Dat heeft immers als uitgangspunt 'openbaarmaking voor een ieder'. En als de wetgever hieraan tegemoet wilt komen, zou de Woo dan moeten worden gewijzigd of moet eerder elders een aparte grondslag worden gecreëerd voor toegang tot overheidsinformatie in dergelijke conflictsituaties? Voldoende stof tot nadenken, menen rechters.

32 Dit zou namelijk duiden op het zijn van 'belanghebbende' als bedoeld in de Awb als ingangsvoorwaarde voor procedures. Het belanghebbende-begrip stelt diverse eisen aan het betrokken belang, in ieder geval dat het objectief bepaalbaar, persoonlijk, eigen, rechtstreeks en actueel is.

33 Zie de relatie met aanbeveling A.3 van de Woo-invoeringstoets.

4 Over verzoekers gesproken

4.1 'Wantrouwen' als gemeenschappelijk kenmerk

De rechter komt een heel scala aan typen verzoekers tegen in dossiers en in de zittingszaal. Hoewel iedere zaak en verzoeker op zichzelf staat, springen een aantal typen verzoekers er voor de geïnterviewde rechters wel echt uit, die verderop gecategoriseerd nader zijn uitgewerkt.

Wat vanuit de diverse interviews opvalt is hoe vaak het woord 'wantrouwen' is gevallen als het meer in het algemeen gaat over de houding van verzoekers en wat zij beogen te bereiken met hun procedures, namelijk 'controleren'. Uit terloopse opmerkingen kan worden afgeleid dat veel rechters de vooronderstelling hebben dat specifiek inzage in gegevens of overheidsinformatie wordt gevraagd omdat de verzoeker de boel wantrouwt en zelf wilt kunnen controleren. Dat wantrouwen is ook goed terug te zien bij de jurisprudentie rond de zoekslag, zeggen rechters. Men vertrouwt er niet meer blind op als simpelweg gesteld wordt dat er goed gezocht is. Het maatschappelijke debat is meer in het algemeen ook scherper geworden, kritischer; dat is terug te zien bij de Wob en de Woo, zien zij.

Dat wantrouwen in de overheid is zeker niet volledig onterecht, merken diverse rechters op. Er zijn excessieve gevallen, maar soms krijgen burgers gewoon geen goed verhaal van de overheid en mogen ze meer verwachten. Ook 'veelvragers' hebben en krijgen in veel gevallen uiteindelijk wel (een deel van) het gelijk aan hun zijde. Het wantrouwen in de overheidsinstanties die worden bevraagd met de Wob en de Woo is daarom voorstelbaar en soms terecht, menen rechters.

Een rechter merkt op dat het maatschappelijk wantrouwen ook zeker deels aan de overheid zelf te wijten is. Doordat die permanent burgers en bedrijven wantrouwt, in combinatie met de ambtelijke cultuur, is het alleen maar logisch dat dat wantrouwen inmiddels ook de andere kant op werkt. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat niet alleen verzoekers repeat players én mens zijn, maar ambtenaren ook. En voor je het weet wordt er uit frustratie naar elkaar gewezen.

Professionaliteit gaat volgens de rechters verder over het goede voorbeeld geven. De overheid heeft de verantwoordelijkheid steeds inzet te blijven plegen op herstel van het geërodeerde vertrouwen van de burger, ook tegen de klippen op. Het is om die reden ook aan de overheid om ervoor te zorgen dat mensen de overheid minder hoeven te wantrouwen en 'het systeem verstoppen' met verzoeken. Natuurlijk mag de wetgever van de rechter best nadenken hoe een en ander beter gekanaliseerd kan worden, maar ook hier geldt volgens de rechters dat een betere wereld begint bij jezelf. Dat vereist een blik in de spiegel.

Het is daarentegen wel ingewikkeld om aan dit wantrouwen tegemoet te komen, erkent de rechter. Je kunt als bestuursorgaan nog zo'n prachtig systeem bouwen en zoveel uitleggen als je wilt, een echt wantrouwige burger zal daar niet snel genoeg mee nemen.

4.2 De 'stereotypen' opvallende verzoekers

'Professionele' verzoekers: journalisten, NGO's en wetenschappers

Rechters beschouwen 'professionele' verzoekers (zoals zij ze zelf noemen) als een eerste aparte categorie, waarbij in het bijzonder aandacht uitgaat naar (onderzoeks)journalisten. Zij worden door rechters beschouwd als waakhond van de democratische samenleving.³⁴

Desondanks voelen de meeste geïnterviewde rechters zich er wat ongemakkelijk bij wanneer ze hun meer gevoelsmatige onderscheid ook vertaald zouden zien in een daadwerkelijk wettelijk onderscheid.³⁵ Zij wijzen er op dat journalist geen beschermd beroep is, wat betekent dat iedereen met een blog of die actief is op sociale media (e.g. *influencers*) zich journalist zou kunnen noemen. Hier is al concrete ervaring mee, vertelt een rechter. Het is namelijk zo dat journalisten een zitting mogen opnemen, maar particuleren in principe niet. Dergelijk onderscheid creëert op zichzelf weer nieuwe conflicten rond een vraagstuk wat al moeilijk af te bakenen is, volgens de rechters. Het is bepaald niet zo dat ze er op zitten te wachten zaken te krijgen over wie wel of niet een Woo-verzoek mag doen en om hoeveel stukken hij dan maximaal mag vragen. Maar het doet er voor de rechter wel degelijk toe wat het doel van het verzoek is, zij het in beperkte mate.³⁶

Bij de vraag naar wettelijk onderscheid wordt ook de meer principiële vraag opgeworpen wat maakt dat een journalist méér recht zou hebben op informatie dan een burger die in een conflict met de overheid verzeild is geraakt. Te meer wanneer er voor die laatstgenoemde geen andere manier zou bestaan om aan zijn informatie te komen. Dit sluit ook aan bij de opmerking van één rechter dat juridisch gezien bij de Wob en de Woo het algemene zwaarwegende belang van openbaarheid in beginsel wordt voorondersteld, journalist of niet.³⁷

Naast journalisten worden als 'professionele verzoekers' ook genoemd wetenschappers en belangenorganisaties (NGO's) die deelnemen aan het maatschappelijk debat en daarbij een algemeen belang vertegenwoordigen. Eén rechter licht daarbij toe dat

34 Wat de rechters onder meer bevestigd zien in de jurisprudentie over hun rol bij vrije nieuwsgaring ten behoeve van de vrijheid van meningsuiting op grond van artikel 10 EVRM. Zie over dit onderwerp bijvoorbeeld N.Jak & J.Tingen, 'Is het Nederlandse recht op toegang tot overheidsinformatie EVRM-proof? De houdbaarheid van de Wob en de Woo in het licht van artikel 10 EVRM', *JBplus* 2019, nr. 3, p. 33-51.

35 Zie aanbeveling A.3 van de Woo-invoeringstoets.

36 Zie onderdeel 3 van deze rapportage.

37 Dit o.a. in relatie tot de rechterlijke uitleg van artikel 10 EVRM binnen de Wob en de Woo.



deze 'professionaliteit' ook gevolgen heeft voor de kwaliteitseisen die hij stelt aan het Woo-verzoek en de houding van de verzoeker: hij verwacht méér van professionele verzoekers dan van een burger die een enkele keer een verzoek doet, namelijk dat ze hun verzoek sneller gericht insteken, duidelijk maken wat ze wel en niet willen hebben en dingen ook laten varen.

Rechtzoekenden, in conflict met de overheid of derden

De tweede categorie opvallende verzoekers betreft rechtzoekende personen, organisaties of bedrijven die in conflict zijn met de overheid of anderen.³⁸ Het gaat dan om verzoekers die verzoeken indienen met oog op heel persoonlijke en ook wel begrijpelijke belangen, maar die openbaarheid voor een ieder niet als primaire drijfveer hebben. Veel advocaten die via de Wob of Woo stukken opvragen voor hun cliënten vallen bijvoorbeeld binnen deze categorie.

In sommige gevallen gaat het om private partijen waarbij een contract met de overheid is misgelopen, waardoor ze gebouilleerd zijn geraakt en waarna via de Wob/Woo alles wordt opgevraagd.³⁹ Alles moet dan boven tafel om te bezien of er iets valt aan te vechten en om de overheid 'er niet mee weg te laten komen', aldus een rechter. Wel betreft het volgens rechters meestal incidenten, eenmalige kwesties en gaat het hier doorgaans niet om veelvragers. Eén rechter merkt op dat zijn indruk is dat men de overheid iets makkelijker bevecht dan een jaar of tien geleden, wat ook leidt tot meer van dit soort zaken.

'Bijzondere' burgers: criticasters, querulanten, hobbyisten en misbruikers

Een derde opvallende categorie betreft meer een soort restcategorie van diverse typen 'bijzondere' burgers die Wob- en Woo-verzoeken indienen. Zij worden niet zozeer gedreven door een heel specifiek conflict, maar maken bovenmatig gebruik van de mogelijkheid die de Wob/Woo hen biedt om verzoeken in te dienen. Naast deze groep 'bijzondere burgers' bestaan er daarnaast ook gewoon verzoekers die eenmalig gericht enkele documenten opvragen. De categorie van 'bijzondere burgers' voert *an sich* in aantal niet zozeer de boventoon, maar levert volgens rechters in de praktijk wel relatief veel uitvoeringswerk op. Dit is alleen al daarom het afzonderlijk bespreken waard.

Rechters signaleren meer in het algemeen dat (de houding van) de burger is veranderd ten opzichte van jaren geleden. Hij is kritischer en mondiger is geworden en komt beter voor zichzelf op, al weet hij soms niet goed hoe – wat bij de Wob/Woo onder meer leidt tot hele onduidelijke en omvangrijke verzoeken. Bij deze kritische 'activistische' burgers komt de overheid niet weg met een beslissing met een paar regeltjes uitleg of motivering. Als deze burgers aanlopen tegen iets maatschappelijks waar ze heel bevlogen over zijn en eigen ideeën over hebben maar waarbij de overheidsantwoorden ze niet bevallen⁴⁰, dan kan dat uitmonden in onder meer vele

38 Zie hierover ook onderdeel 3 van deze rapportage.

39 Bijvoorbeeld over wie de plek heeft ingenomen en over het onderwerp waarop eerder is samengewerkt.

40 Eén rechter gaf aan dat zijn indruk is dat dit erger is geworden in de afgelopen jaren, sinds COVID-19.

– soms ondoorgrondelijke – verzoeken. Ze kunnen zich helemaal vastbijten in de queeste en op die manier bestuursorganen overladen, zien rechters.

Deze mensen kunnen ook zomaar belanden in de groep van de querulanten⁴¹, verzoekers die een appeltje met de overheid te schillen hebben. Een groep die naar de indruk van de rechter door de jaren heen groter lijkt te zijn geworden. Iets wat door het bestuursorgaan niet van groot belang wordt geacht, is voor deze personen wezenlijk en essentieel en ook van groot persoonlijk belang. Het helpt volgens de rechter niet als de overheid dit verschil van inzicht en beleving onvoldoende erkent.⁴² Sommigen van deze burgers zijn heel systeemgeoriënteerd; ze hebben dingen ervaren met 'de overheid' die niet kloppen en gaan dan de strijd aan met het hele 'systeem'. Dat kan ertoe leiden dat ze niet ophouden in hun zoektocht naar 'bewijs', naar documenten die niet bestaan of niet gevonden worden (of, vanuit hun perspectief: achtergehouden of weggemaakt zijn). Deze mensen zien in ieder stuk weer nieuwe aanknopingspunten dat zo'n document toch zou moeten bestaan. Vooral de informelere communicatie via e-mail en appjes geeft daar volgens één rechter aanleiding toe.

Rechters erkent dat die strijd van *man against the machine* soms wel degelijk terecht is ('zelfs de grootste querulant heeft vijf procent gelijk'). Maar ze vragen zich onderwijl in zo'n geval ook af wanneer het genoeg is en waar het ophoudt. Dit gedrag kan van een afstand lijken op misbruik van recht, maar het oogmerk van de verzoeker betreft hier doorgaans in meer of mindere mate wel degelijk het verkrijgen van informatie. En vanuit de Wob/Woo geredeneerd hebben ze daar ook recht op, zegt de rechter. Wat dit verder compliceert is dat een persoonlijk belang bij informatie niet noodzakelijkerwijs uitsluit dat de verzoeker ook openbaarmaking voor een ieder wenst, zo vertelt een rechter. Er zijn nu eenmaal mensen die er sterk in geloven dat als informatie eenmaal op internet wordt gezet, er vanzelf iets verandert in de wereld.

Daarnaast zijn er nog de onschuldiger 'hobbyisten', zoals één rechter ze noemt: mensen met oprechte drijfveren en interesse in de gevraagde informatie. Zij houden zich bijvoorbeeld bezig met de lokale of landelijke politiek. Deze verzoekers maken er vanuit hun specifieke persoonlijke interesse bijna een sport van om via de Wob/Woo alle informatie over een onderwerp boven tafel te krijgen.⁴³ Met deze mensen valt soms prima te praten over reikwijdte, termijn en fasering, maar dat verschilt wel van geval tot geval, zo geven rechters aan.

De groep querulanten en misbruikers van recht zien de geïnterviewde rechters niet in grote getale terug in hun dagelijkse praktijk.⁴⁴ Nog steeds zijn er wel mensen waarvan de rechter vermoedt dat ze niet altijd even correct opereren en uit lijken te zijn op

41 Van Dale definieert een 'querulant' als iemand die steeds bezwaren opwerpt of ruzie zoekt.

42 Dit raakt o.a. aan aanbeveling A.8 van de Woo-invoeringstoets.

43 Één rechter merkte op dat het er soms op lijkt alsof deze mensen geen andere bezigheden hebben. Hij verwonderde zich hierover.

44 Zie verder ook onderdeel 4.4 van deze rapportage.



dwangsommen en proceskostenveroordelingen.⁴⁵ Diverse rechters benadrukken dat hun indruk is dat het aandeel van deze specifieke groep burgers uitmaakt van alle Woo-verzoekers veel aandacht opeist maar in relatieve aantallen nog wel eens mee zou kunnen vallen; het zou volgens de rechter goed zijn dit probleem gedegen te onderzoeken voor wordt overgegaan tot het treffen van maatregelen om oneigenlijk gebruik of misbruik tegen te gaan.⁴⁶

4.3 De invloed van advocaten en andere gemachtigden

In sommige gevallen wordt dient een advocaat of andere procesvertegenwoordiger zelf of namens een cliënt een verzoek in voor een zaak, in andere gevallen treden zij op als gemachtigde van de verzoeker. In enkele interviews hebben rechters hier specifieke opmerkingen over geplaatst.

Sinds de afschaffing van de dwangsom hebben veel 'misbruikers' het toneel van de Wob/Woo verlaten. Een doorn in het oog van rechters is echter nog wel de procedures die enkel en alleen nog gevoerd worden omdat een gemachtigde zijn vergoeding via een proceskostenveroordeling wil krijgen, tot aan hoger beroep toe. In principe kan iedereen die maar vaak genoeg als gemachtigde procedeert in aanmerking komen voor een dergelijke vergoeding. De professionaliteit loopt echter nogal uiteen en het is de rechter niet altijd duidelijk wat nu precies de rol van zo'n gemachtigde is. Er zijn ook nog steeds bureautjes die op deze manier hun brood verdienen, signaleren rechters. Maar dit is wel een probleem dat breder speelt in het bestuursrecht dan enkel bij de Wob en de Woo.

Uit de interviews blijkt dat er rechters zijn die juridisch onderlegde gemachtigden enigszins met argusogen bekijken en niet alleen om voornoemde reden. Het is volgens rechters namelijk ook niet altijd even makkelijk 'zaken doen' als er advocaten of anderzootige juridische gemachtigden bij betrokken zijn. Soms is er sprake van een simpel probleem, maar zorgt de betrokkenheid van advocaten in een vroeg stadium er op zichzelf al voor dat de zaak ingewikkelder wordt, juridischer verloopt en dat de hakken in het zand gaan. Ook bij bestuursorganen is sprake van enig wantrouwen want een advocaat betekent meestal in potentie een procedure aan je broek. Voor zover er al een open blik was, is die dan vaak wel weg, aldus een rechter. En als het gaat om een advocaat van iemand in geschil met het bestuursorgaan, dan gaat het vanaf minuut één hard tegen hard en komt het volgens deze rechter eigenlijk ook niet meer goed. Hij merkt op dat advocaten ergens ook een eigen belang hebben omdat procespunten omzet opleveren, maar dat ze volgens hun eigen richtlijnen oplossingsgericht moeten zijn. Dat laatste ziet hij soms minder prominent terug in het handelen van advocaten dan het voorop stellen van het belang van de cliënt.

⁴⁵ Zie verder de opmerkingen in onderdeel 4.3 van deze rapportage.

⁴⁶ In relatie tot aanbeveling A.6 van de Woo-invoeringstoets.

Dit kritiekpunt vanuit rechters geldt overigens niet alleen voor gemachtigden van verzoekers, maar ook wanneer er advocaten optreden aan de zijde van het bestuursorgaan. Eén rechter geeft aan dat hij zich in zo'n geval altijd afvraagt of er een reden is waarom de advocaat mee moet. Speelt er iets op de achtergrond wat hij niet weet, is dit een heel belangrijke en gevoelige zaak, of was men toch gewoon te onzeker om alleen te komen? De aanwezigheid van advocaten en juridische gemachtigden in het Wob- en Woo-proces zet de rechter aan het denken.

4.4 Misbruik van recht?⁴⁷

Het beeld dat rechters hebben van 'misbruik van recht' bij de Woo varieert. De meesten geven aan nauwelijks tot geen zaken te hebben gehad waarbij daadwerkelijk sprake was van écht misbruik van recht. Wel zien zij zaken die eerder thuishoren in de categorieën 'oneigenlijk gebruik' en 'hinderlijk gedrag'. Zo signaleren enkele rechters dat er wel eens wordt geroepen door het bestuursorgaan dat sprake is van misbruik, maar dat dit dan gegeven alle relevante omstandigheden van het geval – en dus niet louter de omstandigheid dat het een omvangrijk verzoek betreft – absoluut niet aan de orde was. Het gaat daar dan bijvoorbeeld om situaties waarbij er sprake is van een verstoorde relatie, waarbij men 'klaar' is met de verzoeker en er naar misbruik wordt gegrepen om van iemand af te zijn.

De rechters erkennen dat verzoekers echt lastig kunnen zijn en soms verzoek na verzoek indienen. Er zijn mensen voor wie het bestuursorgaan zijn best doet, maar voor wie het nooit genoeg is. En er zijn mensen die verzoeken indienen die qua aantal en omvang in geen enkele redelijke verhouding meer staan tot de uitvoeringslasten. Uit de interviews blijkt dat rechters hier wel degelijk oog voor hebben, er ook zelf tot op zekere hoogte mee worstelen en proberen er op de zitting een mouw aan te passen om hier meer evenwicht in te brengen. Maar het voert voor hen te ver om dit soort dingen ook als 'misbruik' te bestempelen zonder dat daar specifieke concrete aanwijzingen of aanknopingspunten toe bestaan. Eén rechter geeft aan er meer voor te voelen als er bijvoorbeeld iets gezegd zou kunnen worden als: 'Redelijke wetstoepassing brengt met zich dat dit niet een verzoek is dat onder de Woo valt'. Dat zou dan tot eenzelfde resultaat leiden, namelijk buiten behandeling stellen van het verzoek, maar dan zonder daar het etiket 'misbruik' op te plakken. Die mogelijkheid is er nu nog niet, signaleert hij.

Ervaring leert dat het inderdaad lang kan duren voor 'misbruik van recht' daadwerkelijk van stal kan worden gehaald, succesvol tegengeworpen en er buiten behandeling kan worden gesteld. Rechters erkennen desgevraagd dat het klopt dat de drempel voor misbruik van recht vrij hoog is en moeilijk te nemen. Grosso modo menen zij echter dat dat met goede redenen zo is:

47 Zie aanbeveling A.6 van de Woo-invoeringstoets.

- 
1. Een lagere drempel zou afbreuk doen aan de doelstelling van de Wob en de Woo, namelijk het organiseren van laagdrempelige toegang tot overheidsinformatie. Eén rechter geeft aan dat het iets meer dan tien jaar geleden nog ondenkbaar zou worden geacht dat een burger misbruik zou maken van het recht daartoe.
 2. Daarbij heeft ook elke rechter – naar verluidt – er naar zijn aard de voorkeur voor om zaken inhoudelijk af te doen in plaats van procedureel.
 3. 'Misbruik van recht' is een (moeizaam) leerstuk dat niet alleen bij de Wob en de Woo voorkomt, maar binnen de gehele Nederlandse rechtsorde. Het ligt niet voor de hand als de uitleg hiervan bij de Wob/Woo heel anders en veel laagdrempeliger zou worden dan in rechtsgebieden. Rechters zien ook geen bijzondere redenen om specifiek de Wob/Woo van een uitzonderingspositie te voorzien.
 4. Een lagere drempel voor het aannemen van misbruik komt niet ten goede aan het gesignaleerde 'probleem' van wantrouwen aan de zijde van de verzoekers. Dat wantrouwen neem je volgens rechters niet weg door wettelijke mogelijkheden van burgers tot toegang van informatie (verder) te beperken, integendeel. Wordt er meer beroep gedaan op de antimisbruikbepaling, dan is dat op zichzelf conflictopwekkend.⁴⁸ Juist bij mensen waarmee de relatie ingewikkeld is, gooit dit olie op het vuur en sterkt het verzoekers in hun boosheid en vastberadenheid gelijk te gaan halen.

In aanvulling hierop hebben meerdere rechters gezegd dat bij hen de indruk bestaat dat bestuursorganen 'misbruik van recht' in de praktijk nauwelijks meer aanvoeren. Zij wijzen erop de rechter hier niet ambtshalve op toetst, ook niet wanneer hij wel vermoedt dat er mogelijk sprake is van misbruik van recht. Het is echt aan het bestuursorgaan om het misbruik in kaart te brengen, te kwantificeren, een dossier op te bouwen en vervolgens gemotiveerd beroep te doen op deze bepaling en hierop verweer op te voeren.⁴⁹

Kortom, het duurt doorgaans wel even voordat misbruik kan worden bewezen, maar als er écht sprake is van misbruik, dan zijn rechters meer dan bereid daar op in te grijpen wanneer het bestuursorgaan er serieus werk van maakt. Misbruik van recht is echter geen middel om conflicten te beslechten of de werklast proportioneel te krijgen, maar bedoeld voor extreme gevallen. Het moet daarom volgens de geïnterviewde rechters beperkt blijven tot uitzonderingssituaties.

48 Eén rechter zag hierbij een parallel met wat er gebeurt in het sociale zekerheidsrecht. Daar moet volgens hem met enige regelmaat op zitting eerst samen worden vastgesteld dat iemand bij terugvordering niet als 'fraudeur' wordt gezien; pas als die hobbel genomen is, kunnen mensen weer praten over de zaak zelf. Hij merkte op dat mensen hard aanslaan op dit soort dingen en dat de overheid in die zin nog steeds veel gezag heeft.

49 Waarmee niet gezegd is dat rechters bedoelen dat bestuursorganen in zijn algemeenheid vaker beroep moeten doen op de antimisbruikbepaling van artikel 4.6 Woo. Alleen daar waar nodig dus wel volgens de rechters.

Een vervolgvraag is wat precies bereikt wordt met een geslaagd beroep op de antimisbruikbepaling, ongeacht of de drempel zou worden verlaagd. Rechters geven aan dat de enige opties die zij nu feitelijk hebben is dat (1) een verzoek buiten behandeling wordt gesteld en (2) een verzoeker in de proceskosten van het bestuursorgaan wordt veroordeeld. Enkele rechters geven desgevraagd aan dat ze menen dat hun instrumentarium op dit punt mogelijk wat tekortschiet, maar dat dit inherent is aan hoe het bestuursrecht in elkaar zit. Doordat de bestuursrechter 'vast zit' aan de beoordeling van het overheidsbesluit is het niet mogelijk dat hij zaken doet als een beperking tot een aantal Woo-verzoeken per maand opleggen met als straf een dwangsom bij overtreding of iemand verbieden als gemachtigde op te treden, iets wat zijn civiele collega wel kan doen.⁵⁰ De wet sluit niet uit dat iemand die misbruik van recht heeft gemaakt morgen weer gewoon een nieuw verzoek indient waar het bestuursorgaan dan naar moet kijken. En sommige rechters zouden ook wel meer willen kunnen met het inperken van 'oneigenlijk gebruik' en 'hinderlijk gedrag', via bijvoorbeeld buiten behandeling stellen zonder meteen bij het leerstuk van 'misbruik van recht' uit te komen of daaraan te hoeven sleutelen. Maar uiteindelijk begint alles volgens de rechter hoe dan ook bij een goede administratie en adequaat reageren door het bestuursorgaan.

50 Voorbeeld: Rb. Rotterdam 23 december 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:9732. De civiele rechter stelde hier een limiet van een aantal verzoeken in, maar merkte in deze uitspraak op dat het bestuursorgaan nog steeds bij overschrijding van de gestelde limiet van geval tot geval moet bekijken of de opvolgende verzoeken in behandeling kunnen worden genomen. Verder staat in de uitspraak te lezen dat ingrijpen van de wetgever onontbeerlijk is volgens de rechter wanneer het doel is dat alle verzoeken na de limiet direct buiten behandeling kunnen worden gesteld. Een gang naar de civiele rechter helpt het bestuursorgaan in zo'n geval dus ook maar in beperkte mate.

5 Informatiehuishouding, ICT en actieve openbaarmaking

5.1 Investeer in de informatiehuishouding

Meerdere rechters hebben in de interviews uitdrukkelijk gewezen op het feit dat de Woo ook de verplichting voor de overheid bevat om de informatiehuishouding op orde te brengen en informatie duurzaam toegankelijk te houden.⁵¹ Systemen zouden op orde moeten worden gebracht om zo vrij simpel transparant te kunnen zijn. Het is volgens de geïnterviewde rechters aan de overheid om te werken aan een (landelijk) archief- en zoekstelsel om er op langere termijn voor te zorgen dat documenten vindbaar zijn. Rechters menen dat het vele werk van de overheid nu onder meer komt door het gebruik van gebrekkige systemen.

Rechters geven ook aan dat het voor de overheid zaak is om vooral goed naar zichzelf te kijken in plaats van zich al te veel te richten op burgers en inperking van verzoeken tegen diens wensen in. Hoe kun je als overheid zeggen dat het te veel is of de burger te veel vraagt als je zelf geen efficiënt systeem hebt ingericht dat met voldoende waarborgen is omkleed? Eén rechter noemt het 'ook typisch Nederlands' om direct te in te perken als ergens veel gebruik van wordt gemaakt door de burger. Een andere rechter wijst er op dat er in Amerika al veel meer kan en er in Nederland ook nog zoveel te bereiken valt. Het summum is op dat vlak zeker nog niet bereikt.

Enkele geïnterviewde rechters noemen concrete voorbeelden waarbij ze denken 'in welke tijd leeft de overheid nog?'. Zolang het in een datasamenleving niet zo is dat je als burger met één druk op de knop informatie die je zoekt krijgt via een website van het bestuursorgaan, staat de overheid met 1-0 achter. Dit werkt ook door in het wantrouwen: is informatie niet vindbaar dan wordt dat al snel gezien als 'geheim willen houden', aldus de rechter. Het helpt dan absoluut niet als je bijvoorbeeld niet geregeld hebt dat niet of beperkt in agenda's en mailboxen van de politieke en ambtelijke top of individuele medewerkers gekeken mag worden. En dat (ontoegankelijke) mailboxen maar heel kort bewaard blijven als iemand uit dienst gaat, en iedereen individueel verantwoordelijk is voor goede archivering van documenten als e-mails en appjes.

Ook rechters voelen zich er ongemakkelijk bij dat dingen nu in de digitale shredder belanden zonder dat er iemand naar kijkt en zonder dat het ooit nog terug te halen valt. Zeker wanneer dit gebeurt in strijd met de Archiefwet. De rechter kan er immers niet voor zorgen dat de informatie terugkomt en toch wordt verstrekt. De indruk bestaat nu

⁵¹ Zie artikel 2.4 en hoofdstuk 6 Woo.

bij rechters en burgers dat er 'zomaar wordt gewist'. Verder is in het digitale tijdperk vaak ook onduidelijk of informatie definitief weg is of toch nog kan worden opgespoord. Dit alles maakt de burger extra wantrouwig, denken rechters. Het is mede daarom van belang hier serieus actie op te ondernemen, zeggen zij.

Een combinatie van goede systemen, werkinstructies en inzet van informatiespecialisten zou in potentie een belangrijk deel van de problemen kunnen wegnemen, denken rechters. Denk aan software die automatisch namen kan signaleren en weglakken: die wordt echt nog niet door ieder bestuursorgaan gebruikt. Er kan zoveel meer met informatisering dan nu wordt benut en ingezet, zeggen rechters, en in de (nabije) toekomst zo mogelijk nog meer. Wat het voor rechters nog wat ingewikkelder maakt is dat zij niet op afstand kunnen beoordelen of de informatiehuishouding van een bestuursorgaan op orde is, hier is ook geen keurmerk o.i.d. voor.

5.2 Actieve openbaarmaking

Een aantal geïnterviewde rechters noemen zijdelings ook actieve openbaarmaking. Deze rechters geven aan dat actieve openbaarmaking mogelijk ook zou helpen om de uitvoeringslasten rond passieve openbaarmaking te verminderen.⁵² Zij zien vooral veel winstpotentie wanneer meer informatie met een druk op de knop aan de voorkant verstrekt kan worden. Een digitale vingerafdruk om eerder openbaar gemaakte documenten heel gemakkelijk te vinden klinkt op zichzelf prima en handig, maar lijkt door deze rechters niet te worden ontvangen als een *must*.⁵³

5.3 De 'waarde' van documenten

Een goede informatiehuishouding betekent volgens de rechters ook dat wordt nagedacht over wat de waarde is van documenten. Omdat dit nu onvoldoende gebeurt wordt er enerzijds teveel 'onzin' bewaard en verdwijnt anderzijds te rigoreus informatie die (mogelijk) nog wel bewaard had moeten blijven. Dit in combinatie met een bijzonder ruim documentbegrip zorgt voor problemen, zeggen zij.

Het ruime documentbegrip van de Wob en de Woo leidt tot het verzamelen van oneindige stapels e-mails waarvan de rechter denkt: 'Maar daar gaat het toch helemaal niet over, waar doen we dit eigenlijk allemaal voor?'.⁵⁴ Het leidt ook tot oeverloze discussies over of er goed genoeg is gezocht en of voldaan is aan de bestuurlijke onderzoeksplicht rond de zoekslag, zeker bij omvangrijke verzoeken. In die zin is de rechter er niet ongevoelig voor om te denken over het stellen van grenzen aan de omvang van verzoeken. Eén rechter merkt op dat dit in andere landen toch ook gebeurt.

52 Dit staat in relatie tot aanbeveling A.10 van de Woo-invoeringstoets.

53 Dit is opgemerkt in reactie op aanbeveling A.11 van de Woo-invoeringstoets.

54 Net als het bestuursorgaan dus, merkte een rechter op.



Rechters hechten er aan dat er goed met elkaar gesproken wordt over de 'waarde' van informatie en documenten. Hierover doorpratend blijkt het lastig om duidelijk te krijgen hoe die waarde meer in abstracto zou moeten worden bepaald. Door te koppelen aan de aard van het stuk, categorieën type stukken, opstellers of toch inhoud van de documenten, met wie ze zijn gedeeld...? Moeilijk, menen de rechters. Zij zien vooral nieuwe (juridische) discussies voor zich. Zeker ook daar waar het concretere aanbevelingen vanuit de Woo-invoeringstoets betreft: ze leiden zo mogelijk tot meer (nieuwe) geschilpunten in plaats van een efficiëntere Woo-afhandeling, waarvan enkele hierna zijn uitgewerkt.

Zo kan koppelen aan functieschalen een vertrekpunt zijn voor de afhandeling van een concreet verzoek, maar niet per definitie een eindpunt als dit niet tegemoet zou komen aan de informatiebehoefte, denken rechters.⁵⁵ Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarbij het gaat om informatie zoals die met derden gedeeld is. Eén rechter signaleert hierbij dat veel verzoeken juist (ook) zien op concrete uitvoering door een lagere ambtenaar. De veronderstelling is dat alleen informatie op een 'hoger' ambtelijk niveau relevant zou zijn, maar sommige informatie bestaat helemaal niet op een bepaald niveau en hier wordt dan wel specifiek om gevraagd op grond van de Woo. Daarnaast zou dit criterium voor de uitvoering betekenen dat voor het verzamelen van de documenten er ook een 'schaaltoets' in zou moeten, iets wat niet altijd goed te automatiseren is, meent een rechter.

Ook het maximeren van een aantal documenten, bijvoorbeeld voor niet-professionals, kan niet op voorhand op bijzonder veel steun van de bevroegde rechters rekenen.⁵⁶ Wie mag in die situatie bepalen welke documenten dat zijn en wat is dan precies één document?⁵⁷ Er ontstaat dan bij steeds vaker voorkomende grensgevallen gewoonweg een nieuwe (technische) discussie over het documentbegrip, voorzien de rechters. Die voelen hier weinig voor. En hoe bepaal je de set zonder een register? Stop je met zoeken naar documenten als het maximumaantal is bereikt of moet je toch eerst alles verzamelen? Hoe worden de belangen van de burger hier geborgd? Mag je daarnaast en daarna telkens gewoon weer verzoeken indienen naar dezelfde aangelegenheid of is dat dan uitgesloten of gemaximeerd? En welk aantal is dan acceptabel? Ieder in de wet gefixeerd aantal documenten is uiteindelijk arbitrair, merkt een rechter op.

Wie de overheid wantrouwt gaat er ook vanuit dat hij dan alleen maar net-niet-notities gaat krijgen en dat het bestuursorgaan zegt dat het daarmee klaar is. Zeker wanneer sprake is van een onderliggend conflict neemt iemand geen genoegen met deze boodschap. Daarbij weten kwaadwillenden altijd wel een weg te vinden, meent een rechter. Denk bijvoorbeeld aan het in laten dienen van verzoeken door anderen. Het is dus ook de vraag wat je hiermee precies zou bereiken, nog naast het meer principiële

55 Zie aanbeveling A.8 van de Woo-invoeringstoets.

56 Zie aanbeveling A.3 van de Woo-invoeringstoets.

57 Denk bij die laatste vraag bijvoorbeeld aan de situatie van een e-mailreeks met reply's, merkt een rechter op; telt dan iedere reply afzonderlijk of is de hele conversatie één document?

punt dat je mensen niet kunt verbieden om 'openbare' informatie te krijgen, benadrukt één rechter. Tot slot hierbij signaleert een andere rechter ook heel specifiek problemen voor de toekomst, namelijk in relatie tot het feit dat je het hebt over een aantal 'documenten' in een datagedreven samenleving. Het lijkt hem een oude oorlog die je in dit digitale tijdperk niet moet willen vechten.

Tot slot: wanneer zou worden gekeken naar 'beperkt bestuurlijk belang' van de informatie of documenten, zien rechters vooral diverse conflictopwekkende vragen opdoemen.⁵⁸ Wie bepaalt dit, hoe en op welk moment in het proces? En hoe kan van de verzoeker verwacht worden dat deze *aannemelijk* maakt dat documenten desondanks wel meegenomen moeten worden, terwijl hij het stuk helemaal niet kent? Het roept voor de rechter naast principiële vragen ook uitvoeringsvragen voor de praktijk op, te meer bij een groeiende datastroom en (hopelijk) steeds makkelijker wordende ontsluitbaarheid. Naar inschatting van de rechter levert dit weinig tot geen werklastverlichting op. Zeker niet voor de rechter die uiteindelijk toch al die stukken zal moeten bekijken als 'op de zaak betrekking hebbende stukken' wanneer hier discussie over bestaat.

5.4 Wet wijzigen vanwege moeilijk uitvoerbare Woo?

De rechters erkennen dat de Woo op dit moment voor overheden vrij moeilijk uitvoerbaar is, net als de Wob eerder. De uitvoering kost veel capaciteit en geld en leidt tot overbelasting, nog meer bij bestuursorganen dan bij de rechtspraak. In de afgelopen jaren is het gebruik en de omvang ervan zienderogen toegenomen, zeggen rechters. Overheden proberen wel op te schalen als Woo-verzoeken binnenstromen, maar dat lukt vaak onvoldoende.

Tegelijkertijd kan het instrument van verzoeken indienen vanuit maatschappelijk perspectief effectiviteit worden ontnomen als er teveel vanuit de overheid naar het vraagstuk wordt gekeken, dus vanuit het principe dat 'het werk behapbaar moet zijn'. Wanneer rechters gevraagd worden of de wet zou moeten worden gewijzigd om aan diverse uitvoeringsproblemen tegemoet te komen, volgt geen heel enthousiaste reactie, gestoeld op diverse gedachten:

- De wet is duidelijk over wat van bestuursorganen wordt verwacht en als dat niet mogelijk is, dan kan het zijn dat de wet moet worden gewijzigd, maar is het wel van belang dat eerst gekeken wordt of er niet andere manieren zijn om tot een transparantere overheid te komen.
- De Woo is alleen goed uitvoerbaar met goede (data)systemen, de inzet van voldoende specialisten etc. en die zijn er nu (nog) niet.
- Er zullen altijd 'heftige' burgers zijn die het systeem belasten, maar het systeem zou daar ook tot op zekere hoogte tegen bestand moeten zijn.

58 Zie aanbeveling A.8 van de Woo-invoeringstoets.



De rechters verzoeken daarom eerst te focussen op wat de overheid zelf kan bewerkstelligen en verbeteren, alvorens er gesproken gaat worden of dit nog wel te doen is. Daarbij geeft één rechter ook expliciet aan dat hij niet inziet hoe dit juridische model op een juridische manier⁵⁹ overeind te krijgen is: als er iets technisch op te vinden is, doe alsjeblieft dat.

Dit alles vraagt om een investering en dat gaat gepaard met kosten. Daar tonen ook de geïnterviewde rechters zich terdege van bewust. Zo noemt een rechter het een gemis dat het Nederlandse systeem niet een bepaalde evenredigheidseis van het verzoek ten opzichte van de ambtelijke belasting kent. Het is volgens hem zonde dat er nu zo veel mensen bezig moeten zijn met de praktische en technische kant van het afhandelen, waardoor zij niet ook inzetbaar zijn op het nemen van inhoudelijke beslissingen over openbaarheid. Soms is één ambtenaar volledig bezig met één burger; dat had efficiënter én ook zinvoller gekund, meent hij. Diverse rechters merken dan ook op dat het klopt dat openbaarheid een groot goed is, maar dat men op dit moment ten onrechte huiverig is om het ook te hebben over de kosten ervan en er een kosten-baten-plaatje aan te koppelen. Hoeveel openbaarheid eigenlijk mag kosten is nu geen Woo-thema, maar wordt opgepakt als een bestuurlijk thema wat vertroebelend werkt. Door de discussie open te voeren kunnen afwegingen hieromtrent ook transparanter worden gemaakt. Op die manier kan het gesprek hierover op de juiste manier gevoerd worden. En alleen op die manier kunnen goede keuzes worden gemaakt om uitwassen in te dammen, aldus de rechters.

59 Hij doelde hiermee op juridische instrumenten als wetswijziging, beleid, etc.

6 Praktische werkwijze: over keuzes maken en transparant zijn

6.1 Problemen rond de zoekslag

Veel van de geïnterviewde rechters signaleren een toename van het aantal zaken waarin de vraag centraal staat of er wel goed genoeg gezocht is en alle relevante documenten bij de afhandeling zijn betrokken. Men wil steeds gedetailleerder weten hoe de zoekslag eruit ziet. Hoe begrijpelijk ook, dit maakt een en ander wel enorm bewerkelijk voor bestuursorganen. En niet alleen burgers zetten zo hun vraagtekens bij hoe bestuursorganen tot de set met stukken komen, de rechter ook.

Het draagt volgens de rechters niet bij aan het vertrouwen in het proces wanneer er in de primaire fase dertig documenten zijn aangetroffen en vervolgens in bezwaar nog eens zevenhonderd. Met enige regelmaat komt er dan in beroep en hoger beroep nog een stapel documenten bij. Het zijn zaken met een soort open einde. De discussie verschuift op dat moment naar wat er van het bestuursorgaan mag worden verwacht. Hoe kunnen de verzoeker én de rechter er zeker van zijn dat er niet nog meer informatie is?

Er wordt ook door rechters in toenemende mate getwijfeld aan de aanname dat de overheid alles goed doet. Dit leidt hier ook tot een versterkte focus op de zoekslag en afhandelwijze. Eén rechter geeft aan soms te schrikken hoe willekeurig er nu lijkt te worden gezocht.⁶⁰ Bestuursorganen doen soms – noodgedwongen – maar wat, er lijkt nauwelijks sprake te zijn van een systemische aanpak en dat mag volgens deze rechter wel worden verwacht. Er volgt ook nauwelijks (proactief) uitleg van bestuursorganen, zo merkt hij op.⁶¹

Een andere rechter benoemt dat als twijfels rond de zoekslag worden opgeworpen het bijna altijd wel zin heeft om te procederen. Dit omdat er in de praktijk doorgaans nog nadere stukken gevonden worden als er opnieuw wordt gezocht. Dat nodigt nu volgens hem ook uit hierover te procederen: de slagingskans is immers erg groot.

⁶⁰ De rechter gaf als voorbeeld dat dit dan gebeurt met een vrij *old school* mailtje naar een paar medewerkers of specifieke afdelingen.

⁶¹ Bestuursorganen hebben volgens deze rechter vaak zoiets van: 'Ik heb toch drie mailtjes gestuurd, wat is het probleem?'.

6.2 Hoe rechters aankijken tegen de zoekslag

Sinds enkele jaren heeft de rechter meer en meer te maken gekregen met het beslechten van discussies rond de zoekslag. In vergelijking tot tien jaar geleden is de rechter in relatieve zin veel drukker geworden met procesmatige vraagstukken rond de zoekslag en de selectie van documenten dan met de inhoudelijke beoordeling van openbaarheid.

Aan de ene kant is deze toets voor de rechter wel enigszins herkenbaar, in die zin dat het gaat om een burger die vraagt, de overheid die reageert en een rechter die toetst of dat goed is gegaan en conform het verzoek. Zaken die specifiek hierover gaan zijn naar hun aard ook niet zo heel veel werk voor rechters, aangezien of er goed is gezocht een principieel punt betreft waarvoor ze geen stapels documenten door moeten. De rechters zien dat discussies rond de zoekslag in het bijzonder spelen bij conflictsituaties waarbij het bestuursorgaan merkbaar niet meer inzet wil plegen, en/of er sprake is van een wantrouwende verzoeker.

Desgevraagd geven alle rechters aan eigenlijk liever uitspraken te doen over de uitzonderingsgronden en/of documenten openbaar moeten worden als ze eenmaal aange troffen zijn, dan zich bezig te houden met de meer praktische processen daar omheen. De zoekslag beoordelen hoort op zichzelf net zo goed bij de rechter als het beoordelen van de inhoud, maar dit is wel echt 'roeien in de mist', zoals een rechter het noemt. De informatiehuishouding en de daarin verrichte zoekslag zijn dus niet alleen voor de verzoeker maar ook voor de rechter een *black box*. De rechter weet vaak evenmin hoe een en ander achter de schermen georganiseerd is en kan er om praktische redenen ook niet aan beginnen zich dit helemaal eigen te maken per bestuursorgaan. Dus hoe weet de rechter of de zoekslag voldoende is? De rechter kan verder enkel enig inzicht krijgen in de situatie via informatie van het bestuursorgaan en is in zijn algemeenheid steeds meer gaan twijfelen aan de antwoorden die hij krijgt.

En wat kan hij er nou eigenlijk helemaal van vinden? Wat kan de rechter de burger bieden, anders dan honderd keer zeggen dat het beter moet en kan? Dit is moeilijk en voelt soms nogal onbevredigend, geven de geïnterviewde rechters aan. Ze kunnen wel een begeleidende rol spelen bij het bepalen van de reikwijdte en de zoekslag, maar dat zien ze niet zozeer als dé taak van de rechter. Nog los van het feit dat het doorgaans rijkelijk laat is als over de reikwijdte van het verzoek en de verrichte zoekslag pas bij de rechter in (hoger) beroep duidelijkheid komt.

Rechters zijn de overheid daarom steeds kritischer gaan bevragen en strenger gaan toetsen op dit punt. De rechter is uiteindelijk afhankelijk van de informatie die hij ontvangt. Het bestuursorgaan is om die reden niet meer klaar als het zegt dat er wel goed is gezocht; rechters willen tegenwoordig ook wat zien. De overheid heeft volgens de rechters heel wat uit te leggen, mede vanwege de gebrekkige informatiehuishouding. Doet het bestuursorgaan dat, dan vinden de rechters dat er ook wat van de burger mag worden verwacht om het tegendeel aannemelijk te maken.

Daarbij geldt ook dat hoe belangrijker de documenten zijn waar het om gaat, hoe kritischer de rechters zich tonen. Eén rechter geeft aan dat dit te meer het geval is omdat hij ervan uitgaat dat belangrijke documenten in de regel ook gewoon worden opgesteld. Het wordt daarentegen lastiger als niet zeker is of een gesprek waarvan het verslag wordt gevraagd überhaupt daadwerkelijk is gevoerd. In zo'n geval kan het zijn dat de rechter vraagt hoe verslaglegging e.d. in elkaar zit en om hier een korte verklaring over te overleggen. Soms omdat hij overtuigd wil worden, soms omdat hij meent dat dit soort zaken gewoonweg zouden moeten worden opgeschreven in het kader van de motivering.

Uiteindelijk komt het voor rechters neer op een vertrouwenskwestie, zoals op zoveel plekken in het bestuursrecht. Het uitgangspunt is ook hier dat het bestuursorgaan de juiste grondhouding heeft. Maar rechters hebben zelf ook zaken gezien waarin dit niet het geval is, dat wantrouwen van de overheid door de burger terecht blijkt en de overheid soms ook iets te verbergen heeft. Rechters maken dan ook een eigen inschatting van hoe het bestuursorgaan in de procedure staat, deels op gevoel, en handelt naar bevind van zaken.⁶²

6.3 Publicatie van algemeen beleid over werkwijze Woo-verzoeken?⁶³

Geïnterviewde rechters vermoeden - of hopen op zijn minst - dat publicatie van een meer algemeen beleid over de werkwijze van het bestuursorgaan bij Woo-verzoeken de acceptatie van keuzes in de aanpak door de verzoeker vergroot. Processtappen verankeren op wetsniveau is geen wenselijke route, zeggen de rechters desgevraagd. Eén rechter merkt daarbij op dat dit niet iets is wat je in de wet zet, maar hoe je in zijn algemeenheid met elkaar en de informatiehuishouding omgaat.

Publicatie van dergelijk beleid komt in potentie tegemoet aan de huidige frustraties rond de zoekslag door deze meer inzichtelijk te maken, denken de rechters. Veel discussie rond de zoekslag zou bezinken als er meer inzicht komt. Het zou daarom verhelderend kunnen werken als het bestuursorgaan in het algemeen uitlegt wat de verhouding tot de verzoeker is, in wat voor systemen er wordt gezocht en bij wie, hoe zoektermen worden bepaald, hoe documenten worden geselecteerd op relevantie, hoe de organisatie eruitziet, hoe informatiespecialisten worden ingezet en hoe het documentmanagementsysteem en archief eruitzien. En bijvoorbeeld welke categorieën documenten wel opgevraagd kunnen worden maar per definitie niet worden verstrekt.⁶⁴ Het helpt volgens de rechters als impliciete veronderstellingen en processen meer inzichtelijk worden gemaakt.

62 De rechter kan een tijdje doorvragen, geeft een rechter aan, maar zal uiteindelijk toch zelf een oordeel moeten vellen of het verhaal aannemelijk is of niet.

63 Hier bestaat een relatie met aanbeveling A.1 van de Woo-invoeringstoets.

64 Omdat er bijvoorbeeld een uitzonderingsgrond van artikel 5.1 of 5.2 Woo geldt of een bijzonder regime met derogerende werking, mede gelet op artikel 8.8 Woo en de bijlage.



De rechters denken ook dat publicatie van dergelijk Woo-beleid kan helpen in de voorlichting van burgers als potentiële verzoekers en kan worden ingezet in het kader van verwachtingsmanagement. De meeste mensen weten niet wat er gaat gebeuren als ze een Woo-verzoek indienen, enkele *repeat players* en professionals daargelaten. Tegelijkertijd standaardiseren en personaliseren van contact is mogelijk en geeft de verzoeker het gevoel dat zijn verzoek serieus genomen wordt, aldus de rechter. Als het bestuursorgaan expliciet maakt hoe men werkt aan de Woo-afhandeling is daar in sommige gevallen al heel veel mee gewonnen.

Rechters geven desgevraagd aan dat niet alleen het bestuursorgaan en de verzoeker gebaat zouden zijn bij meer helderheid, maar zichzelf ook. De rechter is uiteraard niet gehouden beleid over te nemen, maar diverse rechters geven aan dat het hen wel kan helpen in hun werk. Rechters worstelen nu ook met processen en techniek bij Woo-verzoeken; ook voor hen blijft dit een vrij abstract gegeven. Ze wijzen op de grote diversiteit in de uitvoering, niet alleen tussen organisaties maar soms ook op het niveau van de afdeling die het verzoek in behandeling heeft. Er zijn heel verschillende bestuursorganen met heel verschillende aanpakken en redenen daarvoor. Dergelijk bestuurlijk beleid helpt de rechter inzicht te verkrijgen in de organisatie en 'vaste lijnen' in de werkwijze rond Woo-verzoeken. De rechter kan hier vervolgens over nadenken en dit gericht bevragen, bijvoorbeeld wanneer ervoor wordt gekozen om het beleid te volgen of juist hiervan af te wijken. Dergelijk beleid biedt meer houvast, waar nu toch vooral sprake is van nattevingerwerk, geven de rechters aan.

Door publicatie vooraf kan dit beleid ook helpen verzoeken wat te stroomlijnen, meent één rechter. Nu worden er nog te vaak 'standaardpassages' in opgenomen over wat allemaal onder het verzoek moet worden verstaan, terwijl dat vanzelfsprekend zou moeten zijn. Volgens de rechter worden verzoeken daardoor ook slecht leesbaar en soms onbegrijpelijk of onnavolgbaar. Als het bestuursorgaan aangeeft vooral behoefte te hebben aan een specificatie van de aangelegenheid en waar dan vervolgens allemaal gekeken zou kunnen worden, dan kan dat in potentie veel ruis uit de verzoeken wegnemen. Zo weet iedereen weer waar hij aan toe is in het proces. En er kan dan ook een gesprek worden gevoerd over de standaardmethode en of het verzoek er aanleiding toe geeft daar van af te wijken.⁶⁵ Volgens de rechter kan een verzoeker zoals journalisten op die manier vrij gemakkelijk tijdig bijsturen. Nu hangt het nog te vaak af van de procesvertegenwoordiging of ze kunnen aangeven wat de gebruikelijke gang van zaken is als de rechter er naar vraagt. Hier valt nog een wereld te winnen, denken rechters.

Publicatie van beleid dwingt bestuursorganen beter na te denken over hoe ze de Woo-afhandeling willen aanpakken, menen de geïnterviewde rechters. De veronderstelling is dat dat nu al gebeurt, maar zij zien in hun zittingszaal wel anders. Wanneer je te maken hebt met een wantrouwige verzoeker is het lastig uitleggen dat je de betrokken ambtenaren vraagt welke stukken zij hebben of dat e-mailboxen

⁶⁵ Bijvoorbeeld dat het belangrijk is concepten wel mee te nemen, omdat de verzoeker wil kunnen nagaan hoe iets zich rond een document heeft ontwikkeld.

'verdwenen' zijn. Het kan in zo'n geval helpen als het bestuursorgaan meer geobjectiverd kan uitleggen hoe het systeem werkt, bijvoorbeeld door een informatiespecialist in te zetten. Het kan in die zin zelfs in potentie bijdragen aan het stroomlijnen van Woo-verzoeken, waarmee ook procedures wat meer gestroomlijnd worden.

Het voorkomt verder een te willekeurige aanpak, gebaseerd op de aangelegenheid, het gedrag van de verzoeker, de medewerking van specifieke medewerkers of de politiek-bestuurlijke gevoeligheid van het dossier. Eén rechter zegt nu het idee te hebben dat heel afhankelijk van het geval is of er afspraken gemaakt zijn en welke. Dat maakt het lastig om als verzoeker enig peil op te trekken. Het laat verder zien wat wel en niet haalbaar en 'normaal' is volgens het bestuursorgaan. De burger en rechter zien de 'normaalwaarde' in het beleid en kunnen zo gemakkelijker vaststellen wanneer er sprake is van een bijzonder geval om dat kritisch te bevragen. Het blijft natuurlijk nog steeds de vraag wanneer het bestuursorgaan zorgvuldig genoeg is geweest en aan zijn 'bewijslast' heeft voldaan, maar een gedegen uitleg kan de rechter helpen deze mede te beantwoorden.

Een vraag is hoe concreet dit beleid kan worden. Hier worden wel wat vraagtekens bij geplaatst en dit vereist nadere beschouwing, aldus de rechters. Er is zoveel nuance en differentiatie denkbaar in de praktijk, dat zij eraan twijfelen tot op welk niveau beleid hierover kan worden uitgewerkt. Zeker ook omdat de zoekslag moet blijven aansluiten bij het verzoek. Toch mag de constatering dat dit mogelijk ingewikkeld is wat de rechters betreft geen reden zijn om het niet te proberen; het gaat uiteindelijk om de beeldvorming, dat je laat zien hoe transparant je wilt zijn én bent. Daarnaast menen de rechters dat het wel mogelijk is een soort protocol of werkwijze op hoofdlijnen vast te leggen en te publiceren. Iets dergelijks biedt een kapstok om het individuele geval aan op te hangen, het biedt houvast. Daarbij is het ook niet per se problematisch dat het beleid slechts op hoofdlijnen is uitgewerkt, omdat dit het bestuursorgaan steeds opnieuw kan dwingen om een meer gedetailleerde uitwerking te geven bij de afhandeling in het specifieke geval. Wordt dit teveel een afvinklijstje dan geeft één rechter aan te vrezen dat het zelf nadenken zou worden uitgeschakeld.

Als grens merken de rechters op dat het per definitie niet mogelijk is om via beleid de wet beperkter uit te leggen.⁶⁶ Hier toont één rechter ook wat argwaan. Volgens hem kan het om meerdere redenen in het belang van de overheid zijn verzoeken klein te houden, maar als iemand het dan echt breder wil, dan moet daar wel correct mee worden omgegaan. Het kan een goede manier zijn om een onredelijk verzoek in overleg redelijk en uitvoerbaar te maken, maar er moet voor worden gewaakt dat de overheid niet te veel inzet op het klein maken van een al redelijk verzoek omdat ze anders zouden zeggen dat er niet wordt meegewerkt en men 'klaar' is. Wat voor openbaarmaking in aanmerking komt moet in principe ook openbaar worden van de wet, zeker wanneer

66 Zo kan volgens de rechters niet op basis van enkel dit beleid een verzoek formeel buiten behandeling worden gesteld of documenten categorisch worden uitgesloten van Woo-afhandeling als de wet daarvoor geen grondslag biedt.



iemand daar om vraagt. Maar het staat bestuursorganen wel vrij om in goed contact te vragen naar een reden om documenten wel of niet te betrekken, aldus een rechter.

Beleid kent in die zin dus inherente grenzen. Juist het feit dat dit 'beleid' betreft kan in potentie ook op zichzelf weer conflictopwekkend werken, zo wordt door een rechter opgemerkt. Maar dit hangt voor hem sterk samen met de wijze waarop hier in de praktijk door het bestuursorgaan handen en voeten aan wordt gegeven. Beleid geeft op zichzelf geen vertrouwen aan de burger, het draait uiteindelijk altijd om de praktijk: het gaat er primair om wat de overheid doet en uitstraalt. Deze rechter noemt beleid op zich een 'schraal middel' dat juridiseert en knaagt aan het basale vertrouwen van de burger in de overheid, iets wat enkel indrukwekkend is voor juristen. De dreiging is altijd dat frustratie door de tijd heen zal opbouwen doordat er geen gevolg wordt gegeven aan dat prachtig opgestelde beleid of omdat dit onvoldoende aansluit bij de precieze informatiebehoefte van de verzoeker. Hij zit er ook niet per se op te wachten dat er juristen zijn die beroep gaan doen op dit beleid, dus het is belang zoveel mogelijk dejuridiserend te werken in het primaire proces. Het is geen waterdicht systeem; uiteindelijk kan alles pervers werken als je kwaad wil, maar volgens een andere rechter kan dergelijk beleid weinig kwaad als het bestuursorgaan goed toepast en de rechter hierbij zijn rol kan pakken.

6.4 Transparantie in het individuele geval

Rechters geven aan dat het zeker voor onderbouwing van de zoekslag zou helpen als het bestuursorgaan helder uitlegt wat er wordt of is gedaan. Algemeen beleid kan daarbij helpen, zoals hiervoor gemeld, maar de rechters zien daarnaast nog wel een noodzaak voor enige uitwerking van de precieze toepassing in het individuele geval, bijvoorbeeld welke zoektermen hier specifiek zijn gebruikt en wie 'sleutelfunctionarissen' zijn voor het betreffende dossier. Deze uitleg hoort thuis in het besluit en kan op die manier meespelen in bezwaar; de rechters verwachten hierover op zijn laatst iets in de beslissing op bezwaar te zien. Dergelijk beleid kan op zichzelf wat de rechters betreft ook aanleiding zijn om informatie niet te geven, maar het is hoe dan ook geen vrijbrief. Toepassing ervan vereist immers nog altijd een goed verhaal in het individuele geval.

De zoekslag moet blijven aansluiten bij het specifieke verzoek en dus van geval tot geval worden ingevuld. De rechter hecht er dus aan dat er duidelijkheid is over de methode van het digitale zoeken, welke zoektermen zijn gebruikt, door wie, etc.. Daarbij is meermaals aangegeven dat bestuursorganen het hier ook met de verzoeker over kunnen hebben, namelijk over naar welke (interne) stukken die vindt dat gezocht moet worden. Het helpt de discussie wanneer een en ander wordt vastgelegd en gedeeld met de verzoeker en in beroep ook met de rechter. Nu wordt er naar de zin van de rechters te vaak pas in de beroepsfase voor het eerst inzichtelijke gemaakt, waardoor het beroep per definitie gegrond is.⁶⁷

67 Aangezien het besluit met deze constatering evident een motiverings- en zorgvuldigheidsgebrek kent.

Het bestuursorgaan is de verzoeker én rechter ook uitleg verschuldigd, al is het maar omdat de verzoeker niet weet waar hij precies naar vraagt. Het zou al helpen als er wat gedetailleerder zou worden toegelicht in het specifieke geval wat de verzoeker van de overheid mag verwachten en dat ook sprake is van daadwerkelijke bereikbaarheid bij vragen, aldus rechters. Helderheid over hoe de voorfase eruit ziet, hoe het zit met capaciteit en wat er qua tijdpad en inzet kan en mag worden verwacht, helpt verzoeker en rechter om na te gaan of sprake is van een goede behandeling van het verzoek. De rechter kan daarnaast met verzoeker in gesprek wanneer duidelijk is dat deze niet alle mogelijkheden en handreikingen heeft aangegrepen. Dit zijn volgens de rechters allemaal kapstokjes die kunnen worden gebruikt voor de toets in het individuele geval.



7 Behulpzaamheid, redelijkheid en afspraken maken

7.1 Het belang van goed contact

De geïnterviewde rechters benadrukken vrijwel allemaal dat het van belang is dat de overheid in contact treedt met burgers, niet alleen bij de Wob/Woo maar in het gehele bestuursrecht. Daarnaast zien zij een waarneembare ontwikkeling in de richting van een partijengeding in procedures bij de bestuursrechter.⁶⁸ Dat trekt ook een wissel op hoe rechters kijken naar het belang van contact en afspraken bij de afhandeling van Wob- en Woo-verzoeken.

Dat contact is bij voorkeur niet alleen schriftelijk, melden de rechters. Zeker niet wanneer het op de precisering van de aangelegenheid aankomt, die zij beschouwen als één van de eerste en belangrijkste stappen in het proces. Een schriftelijke vraag om precisering levert vermoedelijk geen antwoorden op waar het bestuursorgaan veel mee kan. En dat is ook niet heel verwonderlijk want de verzoeker weet doorgaans niet hoe hij moet preciseren omdat hij tegenover een *black box* staat, allerlei dingen wil hebben maar niet ziet waar hij naar vist en of de documenten überhaupt wel bestaan. Dat is op zichzelf een heel onbevredigend gegeven. De rechter adviseert daarom met klem meer te gaan praten met de burger. Pak de telefoon als er iets is. Daarmee kan veel ellende voorkomen worden.

Want voor je het weet krijgt het (overwegend schriftelijke) contact het karakter van 'elkaars vliegen afvangen', zegt een rechter. Verzoekers hebben soms geleerd dat ze van alles en nog wat in heel algemene bewoordingen moeten vragen, inclusief alles wat er mogelijk mee samenhangt, want dan krijg je wél alles. Dat is echter onwerkbaar voor bestuursorganen, signaleren de rechters. Het omgekeerde vindt echter ook plaats: dat iemand probeert te preciseren en er later achter komt dat het stuk dat hij wilde hebben er ineens niet meer onder valt. Vervolgens treedt een vorm van jurisdisering op want de gewenste reikwijdte wordt ineens aangemerkt als 'uitbreiding van het verzoek'.

⁶⁸ Lange tijd werd de rol van de rechter in het bestuursrecht gezien als eentje waarbij de rechter aan materiële waarheidsvinding doet via het inzetten van zijn onderzoeksbevoegdheden. Door de inzet op effectieve en finale geschilbeslechting in het bestuursrecht is de verantwoordelijkheid van partijen meer en meer centraal komen te staan: een partijengeding. Steeds vaker wordt door de bestuursrechter bepaald welke rechten en plichten bestuursorgaan en de burger ten opzichte van elkaar hebben (zoals in het civiele recht gebruikelijk is).

De kernvraag 'Hoe kunnen we u van dienst zijn?' wordt uit het oog verloren. Deze praktijk wekt veel argwaan en wantrouwen op, loopt niet goed en maakt dat procedures steeds ingewikkelder worden, zien de rechters. Juist wanneer in zo'n geval het verzoek ietsje ruimer wordt opgevat en een aanvullende zoekslag wordt verricht, is het verzoek alsnog snel van de baan en wordt er voorkomen dat er zo weer een nieuw verzoek volgt.

Het liefst zien de rechters dat alle partijen hun best doen de Woo zo goed mogelijk uit te voeren. Conflict en verschil van mening vallen niet helemaal te vermijden, maar het kan in veel situaties wel degelijk uitmaken als partijen met elkaar om tafel gaan en het verschil proberen te maken op niet-juridische manier. De rechters menen dat dergelijke praktijk nog te weinig wordt gestimuleerd en dat de wijze waarop nu wordt gewerkt bij veel verzoeken ervoor zorgt dat men al heel snel in de juridische tegenstelling wordt gedwongen. Daar waar de rechters nu juist menen dat het er binnen het Woo-afhandelingsproces om gaat dat de burger en de overheid maximaal samen optrekken. Regels zijn hier geen oplossers van problemen, zeggen ze. Het is vaak funest om te focussen op een al te juridische aanpak bij de afhandeling. En het is betrekkelijk laat om pas in beroep met elkaar te gaan praten.

Men moet het gesprek aangaan en opener worden naar elkaar. Dat geldt volgens de rechters niet alleen bij de Woo-afhandeling maar in brede zin. Nu bestaat nog te vaak het idee bij burgers dat ze een beroep op de Woo nodig hebben om informatie te krijgen.⁶⁹ De rechters menen dat een tijdige uitleg (en dus een vorm van actieve informatievoorziening / openbaarmaking) kan voorkomen dat iedere inhoudelijke procedure ook meteen een Woo-procedure uitlokt.

7.2 Behulpzaamheid van het bestuursorgaan

De Woo veronderstelt een bepaalde mate van behulpzaamheid aan de zijde van het bestuursorgaan, zeggen rechters. Dit sluit aan bij bredere bewegingen rond responsiviteit van de overheid in het bestuursrecht. Door dit soort ontwikkelingen wordt volgens de rechters steeds meer gekeken naar het overheidsoptreden en in hoeverre dat goed aansluit bij de wens van de burger. Beantwoording van de vraag 'Wat kan ik voor u doen?' heeft vrij recent aan belang gewonnen in het bestuursrecht.

Het behulpzaamheidscriterium⁷⁰ uit de Woo kan als zorgvuldigheidsnorm of goed-gedragensnorm helpen een zaak een beetje vlot te trekken, vertelt een rechter. De jurisprudentie op de Woo is casuïstisch en zich steeds meer aan het verdichten.⁷¹ Bij de invulling van deze open norm gaat het erom dat je komt tot betere dienstverlening en in goed overleg tot een goede openbaarheidsbeslissing. Het helpt volgens deze rechter om bestuursorganen op een goede manier naar de zaak te laten kijken. Juist bij zaken

69 Bijvoorbeeld om voldoende informatie te krijgen over een vergunningprocedure.

70 Expliciet vermeld in artikel 4.1 lid 5 Woo.

71 Waardoor het voor de rechter steeds lastiger manoeuvreren wordt.



waarbij iedereen een beetje nerveus wordt is het moeilijk om behulpzaamheid op de voorgrond te houden, dus het helpt wanneer daar extra aandacht aan wordt besteed, door zowel bestuursorganen als de rechter.

Vanwege de eerder genoemde *black box*⁷² is het essentieel dat het bestuursorgaan zijn werk goed heeft gedaan voor men kritisch wordt naar de burger, melden rechters. De rechters kunnen zich ook voorstellen dat bestuursorganen specifieke afspraken maken met hun *repeat players*⁷³, bijvoorbeeld over prioritering van verzoeken. Zeker wanneer je vaker met elkaar van doen hebt is het van groot belang contact te onderhouden, zegt een rechter. Toch blijft het lastig om te prioriteren tussen zaken van verschillende verzoekers: elke zaak die voorrang krijgt leidt ertoe dat iemand anders nog langer moet wachten. Het is niet altijd objectief vast te stellen waarom de ene zaak belangrijker is dan de andere, meldt een rechter. Tot slot schiet de bereikbaarheid van bestuursorganen nog tekort.⁷⁴

Het behulpzaamheidscriterium vereist een open houding en niet eentje die huiverig is met de neiging tot alles dichttimmeren. Natuurlijk is dit niet altijd even makkelijk, erkennen ook de rechters. In sommige gevallen is het meer specifiek lastig om mensen van buiten naar binnen te laten kijken, bijvoorbeeld via inzage onder geheimhouding⁷⁵. Dit soort dingen zouden wat de rechter betreft vaker overwogen en ingezet mogen worden.

De rechters koesteren niet de illusie dat goed contact de oplossing is voor alles: soms geeft een verzoeker niet thuis en is er specifiek een onafhankelijke rechter nodig om verzoekers duidelijk te maken dat het verzoek veel te breed is en ze in beweging te brengen. Maar dit gegeven mag wat de rechters betreft niet in de weg staan aan voldoende pogingen van het bestuursorgaan daartoe.

7.3 Redelijkheid van de verzoeker en het verzoek

De rechters kijken in het kader van goed contact niet alleen naar het bestuursorgaan, maar ook naar de verzoeker. Van hem wordt verwacht dat hij eerst goed nadenkt wat hij wil weten en waar hij naar op zoek is, dat hij het verzoek zoveel mogelijk kernachtig inricht en geen *fishing expeditions* loslaat op het bestuursorgaan. Kan de verzoeker

72 Zie onderdeel 7.1 van deze rapportage.

73 In deze context kunnen dat professionele verzoekers zoals journalisten zijn, gericht op een regio of specifiek onderwerp, maar ook gewone burgers die vaker een Woo-verzoek doen bij hetzelfde bestuursorgaan. Het gaat hier voor de rechters om het feit dat er herhaaldelijk verzoeken worden ingediend door één en dezelfde verzoeker.

74 Het kan volgens een rechter bijvoorbeeld niet zo zijn dat de Woo-contactpersoon enkel een paar uurtjes per week telefonisch bereikbaar is en helemaal niemand van het bestuursorgaan op vrijdagmiddag. Ondanks alle technische snufjes kan gewoon contact met een mens van vlees en bloed volgens deze rechter nog steeds nodig zijn voor het vinden van antwoorden op ingewikkelde en bijzondere vragen.

75 Bijvoorbeeld via artikel 5.7 Woo.

dit niet aangeven, dan ontstaat er volgens de rechters meer ruimte voor het bestuursorgaan hier naar eigen inzicht een goede invulling aan te geven. Een rechter ziet ook liever geen 'doe mij maar alles over'-verzoeken.

Bij gebrek aan een open redelijkheidsnorm in de wet kan de rechter formeel niet toetsen of beoordelen in hoeverre de verzoeker zich redelijk opstelt of het verzoek redelijk is geformuleerd of ingestoken, bijvoorbeeld in verhouding tot de ambtelijke belasting. Er mag altijd redelijkheid worden gevraagd van de burger, aldus een rechter, maar de burger kan er onder die omstandigheid niet op worden afgerekend. Mocht dit wel gewenst zijn als materiële beperking op het recht op informatie, dan is daar wetswijziging voor nodig, zo zegt hij. Zoiets zou overigens een dilemma opleveren volgens de rechter, want het zou best fijn zijn als je hierop kunt aanscherpen en fijn slijpen, maar het roept op zichzelf ook weer allerlei nieuwe vragen op. En het ontbreken ervan weerhoudt de rechters er in de regel ook niet van wel degelijk vragen te stellen en partijen een kant op te sturen.

Het bestuursorgaan mag volgens de rechters sowieso altijd op tafel leggen dat wederzijdse redelijkheid verwacht wordt en ook nodig is om ergens te kunnen komen. Eén rechter benadrukt dat hier de wet niet voor nodig is; dit zijn heel menselijke noties. Hij merkt daarbij wel op dat dan wel nodig is dat dit wordt gezegd door bevoegde mensen met doorzettingsmacht. Ambtenaren kunnen volgens hem veel meer maatwerk leveren dan ze nu in de praktijk doen.

Toont een verzoeker zich pertinent onredelijk, dan kan het volgens de rechter helpen als het bestuursorgaan zelf heel expliciet maakt hoe uitvoering zal worden gegeven aan het verzoek. Het bestuursorgaan mag daar dan ook aan vasthouden tot de verzoeker concreter heeft gemaakt hoe het volgens hem anders zou moeten. Als de verzoeker op zijn strepen gaat staan komt het conflict ongetwijfeld ook bij de rechter. Diverse rechters geven aan dat als er door het bestuursorgaan in voldoende mate gepoogd is tot redelijk overleg te komen dat gegeven ook enige consequentie heeft voor hoe de rechter vervolgens tegen de zaak aankijkt en hoe kritisch hij partijen benadert.

Uiteraard is ook hier een complicerende factor dat er Woo-dossiers zijn met meerdere verzoekers en verzoeken gericht op dezelfde aangelegenheid en die elkaar dus overlappen in de uitvoering. In die situatie kan het zijn dat de ene verzoeker zich redelijk toont en de andere niet, iets waar het bestuursorgaan zich dan toe te verhouden heeft. Een ander knelpunt is dat ook onredelijke verzoekers gewoon de dag erna een nieuw verzoek kunnen indienen dat in principe in behandeling moet worden genomen. De rechters zien voor dit soort gevallen nog geen oplossing, anders dan een open gesprek te (blijven) voeren. Wel hebben diverse rechters aangegeven dat aan het feit dat een verzoeker zich echt onredelijk toont en niet oprecht meewerkt om aan de samenwerkingsverplichting van de Woo gestalte te geven best consequenties zouden mogen worden verbonden.⁷⁶ Eén rechter merkte op dat het goed is als de verzoeker

76 In zekere zin een vorm van 'voor wat hoort wat'.



merkt dat het in zijn nadeel werkt als hij niet meewerkt en geen antwoord geeft of iets concreet aandraagt. Daar staat tegenover dat hij hier meer in het algemeen tijdig kennis van moet kunnen nemen.

7.4 Het nut van afspraken maken

De rechters zien dat partijen steeds vaker afspraken met elkaar proberen te maken, zeker wanneer het gaat om professionele verzoekers. Die afspraken gaan dan over de reikwijdte van het verzoek, maar ook over meer processuele zaken zoals de zoekslag, fasering, deelbesluiten en de termijn. De rechters tonen zich allemaal uitdrukkelijk voorstander van een dergelijke praktijk. In de ideale situatie gaan het bestuursorgaan en de verzoeker samen om tafel, om te bepalen waar de échte interesse naar uitgaat. En om de afspraak te maken dat daar dan ook naar gezocht gaat worden en de zoekslag daartoe wordt beperkt. Door afspraken te maken met de verzoeker is het ook goed mogelijk om naast standaardmatige dingen meer maatwerk te leveren, zoals een op het verzoek geschreven afhandelman in stappen in een ontvangstbevestiging.

Rechters beschouwen dit soort afspraken in feite als een soort 'overeenkomst', die helpt bij de duiding van hoe het verzoek bedoeld is. Eén rechter geeft aan dat dit heel belangrijk is voor de uitleg van een verzoek bij de uitvoering. Op die manier is het voor de rechter ook veel gemakkelijker te bepalen of verrichte inspanningen bij de zoekslag afdoende zijn en dus of voldaan is aan het verzoek. Een goed gesprek dat uitmondt in het maken van concrete afspraken neemt veel ruis en discussies weg voor de verdere afhandeling. Voor de rechter geldt dat discussies over de reikwijdte - als hier op enig moment helder vastgelegde afspraken over zijn gemaakt - in beginsel geen onderdeel meer uitmaken van het geschil.

Toch kent ook inzetten op het maken van afspraken binnen het bestaande kader zo zijn beperkingen, zien ook de rechters. Als het met iemand goed praten is kun je een heel eind komen en kan het maken van afspraken zeker helpen, in het bijzonder van omvangrijke verzoeken. Maar niet iedere verzoeker toont zich bereid hieraan mee te werken.⁷⁷ Het vergt een bepaalde mate van vertrouwen omdat verzoekers niet weten wat er aanwezig is. Dat maakt het lastig praten met wantrouwige verzoekers (maar niet onmogelijk). Verzoekers die horen bij de categorie 'misbruik van recht' zullen geen termijn willen afspreken of proberen te trainen dat het hier op aankomt, omdat het hen te doen is om dingen als een dwangsom of proceskostenveroordeling. Eén rechter merkt op dat je het er als bestuursorgaan dan bij kunt laten zitten maar er ook juist voor kunt kiezen vol op in te zetten op het maken van afspraken en bewerkstelligen van (goed) contact, onder meer in het kader van dossieropbouw.

⁷⁷ Zie over diverse typen verzoekers ook onderdeel 4 van deze rapportage.

Verder kan overlap tussen verzoeken naar één en dezelfde aangelegenheid een probleem zijn; afspraken met de ene verzoeker gelden immers niet automatisch ook voor de afhandeling van het verzoek van de ander.⁷⁸

Een ander resultaat van aansturen op het maken van afspraken kan zijn dat verzoekers zich in een bepaalde afspraak gedrukt voelen. Een simpele afspraak dat dingen tijdelijk buiten beschouwing worden gelaten kan argwaan oproepen. Het is dan ook soms koorddans: zo is woordkeuze vrij precair omdat een term als 'inperken' op zichzelf een negatieve connotatie en associatie heeft en dus een negatieve reactie kan uitlokken bij sommige verzoekers. Eén rechter geeft expliciet aan dat hij zelf ook altijd goed op dat soort dingen let bij de behandeling van Wob- en Woo-zaken. Ook kan de informatiebehoefte van de verzoeker gedurende de afhandeling verschuiven en kan het zijn dat de verzoeker het verzoek toch anders of ruimer wil interpreteren.

Dit soort problemen kan niet worden voorkomen, menen de rechters. Soms moet er nu eenmaal een rechter aan te pas komen. Soms zijn partijen pas bereid iets toe te geven of te laten vallen/rusten als ze tegenover de rechter staan. Maar hoe duidelijker de gemaakte of voorgestelde afspraken zijn, hoe duidelijker het voor de rechter is waar nog over moet worden gesproken. De rechters schatten daarom in dat goed op maat gesneden reacties en (pogingen tot) afspraken ook in beroep beter stand zullen houden of op steun van de rechter kunnen rekenen. Het vormt echter geenszins een vrijbrief om af te zien van zaken als het op orde brengen en houden van de informatiehuishouding van de overheid. Wat de rechters betreft is dit geen 'of' maar een 'en/en'.

Rechters geven aan dat zij zelf het maken van afspraken tussen verzoeker en het bestuursorgaan, of pogingen daartoe nog te weinig terugzien: dit zou beter kunnen.⁷⁹ Met enige regelmaat moet de rechter afspraken bewerkstelligen waarvan hij meent dat partijen dat ook heel goed zelf hadden gekund. Soms mist hij het vermogen van één of beide partijen om te bezien of het probleem ook zonder de rechter opgelost kon worden. Rechters geven aan dat zij nog best wat proberen te schikken op zitting. Eén rechter geeft vanuit die ervaring aan dat verzoekers mogelijk meer geneigd zijn om over een termijn te praten als het bestuursorgaan bijvoorbeeld bereid zou zijn om daar een automatische dwangsom aan te koppelen als die zelf de zelfbepaalde termijn niet haalt.

De rechters beschouwen het maken van concrete (individuele) afspraken tussen de verzoeker en het bestuursorgaan als een goed alternatief voor het instellen van (nieuwe) algemeen geldende regels van de overheid. Hier is altijd ruimte voor, zeggen de rechters. De reikwijdte van wat openbaar wordt gemaakt wordt immers ingegeven én bepaald door het specifieke verzoek. Als de wet überhaupt al gewijzigd zou moeten worden op dit punt, dan is dat ter verdere stimulering en facilitering van het maken van afspraken. De uitdrukkelijke overlegverplichting van artikel 4.2a Woo wordt in

78 Al kan daar volgens rechters altijd wel op aangestuurd worden via een voorstel vanuit het bestuursorgaan.

79 Expliciete kanttekening van een rechter bij deze notie: rechters zien nu eenmaal per definitie geen zaken waarbij mensen er met elkaar uit zijn gekomen. Zie hierover ook de inleiding van deze rapportage.

die zin door rechters wel gezien als een stap vooruit ten opzichte van de Wob.⁸⁰ De wet mag verder het vinden van een praktische oplossing nooit in de weg staan, aldus rechters; men moet vooral wakker en alert blijven.⁸¹

7.5 De beslistermijn

De Woo kent een beslistermijn die uitgaat van 'zo snel mogelijk' met een maximum van vier weken, eventuele verdaging en opschorting daargelaten.⁸² De geïnterviewde rechters zien dat deze termijn in veel gevallen niet wordt gehaald.⁸³ Volgens hen is de wettelijke termijn van de Woo betrekkelijk kort als je ziet wat er (nu) allemaal moet gebeuren, namelijk én een goed gesprek hebben, én zoeken, én beoordelen, etc. In de Woo bestaat dan wel geen expliciete algemene uitzondering om af te wijken van de termijn, rechters denken dat het zou helpen als de overheid helder communiceert dat hij graag had gezien dat hij de termijn zou halen, maar dat dat niet kan en over wat wel en niet haalbaar is in de praktijk.

De wisselwerking met goed contact

Eén rechter geeft expliciet aan te vermoeden dat de huidige wettelijke termijn ervoor zorgt dat bestuursorganen er minder voor open staan in gesprek te gaan met verzoekers of nog even goed na te denken over de meest geschikte aanpak in het specifieke geval. Behulpzaamheid en wederzijds respect binnen de procedure vraagt volgens deze rechter dat er met enige souplesse wordt omgesprongen met de beslistermijn én de reikwijdte van het verzoek, bijvoorbeeld wanneer (beperkte) uitbreiding op later moment gewenst blijkt. Er wordt door hem getwijfeld of het onder de huidige omstandigheden überhaupt wel mogelijk is om maximaal behulpzaam en vriendelijk te zijn én tegelijkertijd binnen de kortst mogelijke tijd het verzoek af te handelen. Maar als verzoekers niet al te moeilijk doen over de termijn mag er volgens rechters ook meer worden verwacht van het bestuursorgaan op dit vlak. De Woo vraagt aan het bestuursorgaan zijn best te doen (en zich dus niet terug te trekken), dus als de verzoeker hem daartoe in de gelegenheid stelt zal de rechter daar in de regel ook kritischer op zijn.

Een langere wettelijke termijn?

Een langere wettelijke termijn voor de afhandeling van verzoeken biedt volgens rechters geen goede oplossing omdat daarmee onvoldoende tegemoet wordt gekomen aan het doel van de Woo. Als je er een half jaar over zou mogen doen is 'een open overheid' geen geloofwaardig thema meer, aldus een rechter. Het uitgangspunt van de Woo is dat

80 Al was ook onder de Wob wat de rechters betreft ook al mogelijk om afspraken te maken.

81 In dit kader zou het volgens de rechter ook goed zijn om bijvoorbeeld inzage onder geheimhouding van artikel 5.7 Woo in overweging te nemen en zo mogelijk met elkaar te bespreken. Dit draagt bij aan trechteren waar het verzoek (en de zaak) echt om draait.

82 Artikel 4.4 Woo.

83 Dit geldt overigens niet enkel voor de Woo, maar in het bestuursrecht in bredere zin. Zie hierover de jaarverslagen van de Raad voor de Rechtspraak en de Raad van State over 2022.

de verzoeker het recht heeft om snel overheidsinformatie te ontvangen en daar soms ook wel degelijk belang bij heeft. Een langere termijn zou voor kunnen zorgen dat de verzoeker langer 'bij de rechter wordt weggehouden' – zeker ingeval van onwelwillende bestuursorganen. De verzoeker kan immers pas in beroep (wegens niet tijdig beslissen) als de wettelijke beslistermijn verstreken is.

De relevantie van een gefixeerde termijn

De rechters geven verder aan dat het hebben van een gefixeerde termijn in de wet ook wel zo helder is. De gegrondheid van het beroep kan simpel worden geconstateerd, want als het besluit niet binnen de termijn is genomen is dit voor de rechter een gegeven. Juist als men er niet met elkaar uitkomt is het goed dat het recht – ook rond de termijnen – duidelijk verankerd is. Er moet hoe dan ook enige concrete termijn in de wet worden vastgelegd, menen rechters. Als je dat niet doet bestaat het risico dat het bestuursorgaan niet tot actie overgaat en dus niet met informatie over de brug komt. In dat geval worden de belangen van de burger echt onvoldoende behartigd. Die heeft namelijk – zoals hiervoor ook al vermeld is – pas toegang tot de rechter wanneer de beslistermijn daadwerkelijk is verstreken. Het belang van de burger bij de informatie speelt in die zin ook een (beperkte) rol bij het bepalen van de redelijke en reële termijn bij het tegen elkaar afwegen van snelheid en zorgvuldigheid door de rechter bij niet tijdig beslissen.⁸⁴

Het belang van haalbaarheid in de perceptie

Het feit dat de termijn niet gehaald wordt heeft volgens de rechters belangrijk effect op de perceptie ervan. Volgens één rechter is het hoe dan ook niet reëel te denken dat een redelijke wettelijke termijn in honderd procent van de gevallen gehaald kan worden, ongeacht de precieze duur daarvan.⁸⁵ De Woo-beslistermijn heeft volgens enkele rechters daarmee het karakter van een belofte die lang niet altijd wordt ingelost. Het is belangrijk dat een termijn realistisch is volgens de rechters. Als een termijn onrealistisch is, kan het bestuursorgaan gedemotiveerd raken, met als gevolg dat die er minder of geen waarde meer aan hecht of de termijn wordt gehaald of niet. Dit leidt tot (verdere) frustratie bij de verzoeker, aan wie door de wet een termijn is beloofd die niet gehaald wordt.

Differentiëren met meerdere gefixeerde wettelijke termijnen?⁸⁶

De rechters vinden het onrealistisch dat over een beperkt verzoek van de wet in principe even lang mag worden gedaan als over een extreem omvangrijk verzoek. Het lijkt de rechters daarom goed als er meer differentiatie zou komen in de beslistermijn.

84 Dit betreft een uitspraak op grond van artikel 8.4 Woo. Zie over de praktische uitwerking en te maken afweging bijvoorbeeld ABRvS 22 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3583.

85 Het gaat er volgens deze rechter om dat bij het bepalen van een geschikte wettelijke termijn ook meegenomen wordt welk reëel percentage van de verzoeken dan daarbinnen moet kunnen worden afgehandeld.

86 In relatie tot aanbeveling A.5 van de Woo-invoeringstoets.



Het wordt echter niet heel zinvol geacht om dit in de wet vorm te geven met twee gefixeerde termijnen. Een iets langere termijn voor omvangrijke verzoeken lost de belofte niet in: zo'n termijn gaat in veel gevallen toch ook niet gehaald worden. Een standaardtermijn biedt onvoldoende maatwerk voor de grote diversiteit aan verzoeken. Het is volgens de rechters niet te doen de hele bandbreedte van de omvang van verzoeken strak vast te leggen. En dan verschilt de uitvoering nog tussen bestuursorganen en kunnen er omstandigheden zijn, bijvoorbeeld gelegen in de staat van de informatiehuishouding en de personele sfeer, waarmee de wet op zichzelf geen rekening kan en mag houden. Meer gefixeerde termijnen lossen het probleem niet op en komen onvoldoende tegemoet aan differentiatie, aldus de rechters.

Alternatief: afspraken meer tot uitgangspunt maken

Als de wetgever overweegt om iets met de beslistermijn te doen, dan geven de geïnterviewde rechters er de voorkeur aan als het maken van reële en redelijke afspraken meer tot uitgangspunt wordt gemaakt. De rechters geven desgevraagd aan gemaakte afspraken nu in de regel al als uitgangspunt te nemen. Zij kunnen zich dan ook niet voorstellen dat er een rechter is die er een punt van zou maken dat er in de wet een andere termijn staat dan partijen overeen zijn gekomen. Er is volgens een rechter bij het maken van afspraken dan ook geen sprake van 'in afwijking van de wet', omdat bij de Woo de termijn niet het karakter van een fatale termijn heeft, maar eerder van een instructienorm waaraan rechtsbescherming is gekoppeld.⁸⁷ De Woo staat daarom op geen enkele manier in de weg aan het maken van afspraken, meent de rechters.

De gefixeerde termijn geldt in die situatie enkel wanneer een verzoek sowieso binnen de termijn kan worden afgehandeld of het maken van afspraken niet lukt (dus als *default*). Er ontstaat dan pas een probleem wanneer één van de partijen geen genoeg neemt het met voorstel van de ander. In de huidige situatie komt het er naar de mening van de rechters nog te vaak op aan dat bij een beroep wegens niet tijdig beslissen door hen een termijn moet worden bepaald. Eén rechter noemt het een 'gezonder uitgangspunt' als niet de rechter moet bepalen hoe snel het bestuursorgaan moet handelen, maar dat het bestuursorgaan zelf eerst kijkt hoeveel tijd er nodig is, daarover in gesprek gaat en vervolgens een alternatieve haalbare termijn vaststelt. Mocht dáárover dan discussie ontstaan, dan kan de rechter de redelijkheid van de voorgestelde termijn en de in de tussentijd geboekte voortgang alsnog toetsen, dus enkel wanneer partijen er niet samen uitkomen. Discussies over de termijn belanden naar de zin van de rechters nu nog te vaak op hun bordje.

87 Een fatale termijn houdt in dat het verstrijken van de termijn op zichzelf (verstrekken) juridische gevolgen heeft. Te denken valt aan de termijn van zes weken om in bezwaar of beroep te gaan; gebeurt dat niet binnen de termijn dan is het bezwaar of beroep in principe niet-ontvankelijk. Ook kan worden gedacht worden aan termijnen waarbij een vergunning van rechtswege wordt verleend wanneer niet tijdig is beslist. De Woo kent geen termijn waarbij informatie van rechtswege openbaar is omdat niet tijdig is beslist; daar komt dan toch altijd eerst nog een rechter (of het bestuursorgaan zelf) aan te pas.

7.6 Rechters over beroep wegens niet tijdig beslissen

Naast al het voorgaande zijn er door rechters enkele opmerkingen gemaakt met betrekking tot meer specifiek het beroep wegens niet tijdig beslissen. Rechtbanken zijn hier disproportioneel veel tijd aan kwijt, niet alleen bij de Woo maar in het hele bestuursrecht, zo merken zij op.

Rechters benadrukken dat veel bestuursorganen zich onvoldoende lijken te beseffen dat dit soort beroepen het 'kennelijk'-traject⁸⁸ in gaan en dan meestal vrij snel alweer de deur uit zijn. De hoofdregel is dat dit soort zaken worden afgedaan zonder zitting.⁸⁹ Ligt er tijdig een gedegen (schriftelijk) verweer waarin het bestuursorgaan uitlegt wat een redelijke termijn voor dit verzoek is en waarom, dan neemt de rechter dat mee in zijn overwegingen - en in veel gevallen ook over, in ieder geval tot op zekere hoogte.

De rechter is er om in uitzonderlijke gevallen maatwerk te leveren, maar dat is lastiger als er een beroep wordt gedaan op meer algemene omstandigheden. Diverse rechters geven aan dat dit type beroep een vrij arbitraire bezigheid is, omdat het voor de rechter moeilijk is om te toetsen of datgene wat het bestuursorgaan zegt over bijvoorbeeld organisatorische en personele omstandigheden ook allemaal klopt. Om achter de zin en onzin van dergelijke argumenten te komen zou eigenlijk een hele audit moeten worden verricht. Dat maakt dat rechters in eerste instantie redelijk welwillend kijken naar voorgestelde termijnen. Tegelijkertijd kan dat vervelend zijn voor de verzoeker die op zijn stukken zit te wachten. Dat maakt dat de geïnterviewde rechters niet snel het idee hebben dat ze in dit soort zaken écht goede beslissingen nemen.

88 De rechter kan beslissen de zaak vereenvoudigd te behandelen en dus zonder zitting af te handelen, bijvoorbeeld omdat uit de stukken overduidelijk blijkt dat de zaak kennelijk gegrond of ongegrond is. In beginsel is bij Wob- en Woo-procedures wegens niet tijdig beslissen sprake van een kennelijk gegronde zaak wanneer de wettelijke termijn is verstreken en er nog geen (laatste deel)besluit is genomen. Dit is doorgaans evident en kan de rechter ook heel gemakkelijk beoordelen ('kennelijk'). Deze procedures worden daarom in de regel zonder zitting afgedaan.

89 In sommige gevallen besluiten rechters wel een zitting te plannen. Dat gebeurt bijvoorbeeld om te bezien of er inderdaad iets achter een zaak zit (zoals een onderliggend conflict) en of de rechter daar regie op kan voeren met betrekking tot precisering van de reikwijdte van het verzoek of het maken van afspraken. Maar in de praktijk komt dit dus niet heel vaak voor, mede omdat er derde-belanghebbenden betrokken kunnen zijn en het voor de rechter dan toch vaak gemakkelijker en sneller is de zaak af te doen met het stellen van een termijn. Mocht er in een uitzonderingsgeval wel een zitting volgen, dan is er doorgaans al zoveel tijd overheen gegaan dat hij het toch wat vreemd vindt als er niet al een (deel)besluit is genomen, zo vertelt een rechter.

8 Cultuur van open(baar)heid

8.1 Neem 'openbaar tenzij' als uitgangspunt

Bijna alle rechters plaatsen in hun interviews opmerkingen die raken aan de beoogde cultuurverandering binnen het openbaar bestuur, één van de doelen van de Woo. Zij hebben niet het idee dat bij de besluiten die zij voorbij zien komen er door de overheid is gekeken met het uitgangspunt van 'openbaar tenzij'. Ook wordt er getwijfeld in hoeverre er actief gestuurd wordt op het halen van de wettelijke of eventueel afgesproken beslistermijnen.

Het gaat er voor deze rechters om dat de overheid meer in het algemeen transparant zou moeten zijn. Is de overheid transparanter, dan zou de kans heel groot zijn dat veel van de huidige problemen in relatie tot verzoekers zich niet of in veel mindere mate voor zouden doen. Eén rechter merkt op dat het dan ook niet zozeer de schuld van de burger is als het systeem verstopt raakt met verzoeken maar eerder die van de overheid als die de wet in diverse opzichten niet correct toepast.

Het helpt voor het behoud of herstel van vertrouwen niet als je als overheid bij kritische actievare verzoekers terugtrekkende bewegingen maakt en de besluitvorming juridisch gaat dichttimmeren. De indruk van de rechters is dat bestuursorganen al snel vinden dat ze het wel goed gedaan hebben.⁹⁰ Pogingen tot het maken van afspraken met verzoekers falen nu volgens de rechters in de regel door een gebrek aan (wederzijds) vertrouwen. Inzet hierop vereist dat de overheid ook buiten individuele afspraken aan de voorkant investeert, en meer in zijn algemeenheid transparant en integer opereert. Het gaat hier om een verandering in mentaliteit. Je kunt als overheid niet 'een beetje' transparant zijn, meent een rechter: je bent het wel of je bent het niet.

8.2 Pas de uitzonderingsgronden zo minimaal mogelijk toe

Meerdere rechters hebben met geïrriteerde ondertoon aangegeven dat zij nog altijd veel zaken zien waarin de uitzonderingsgronden eerder maximaal dan minimaal worden toegepast. Hun gedachte is: 'Denk nu eindelijk eens na over of je dit écht wilt lakken, houd dingen alleen binnenshuis wanneer dat écht moet.'. De indruk van de bevraagde rechters is dat het soms wel degelijk ergens over gaat als er informatie wordt geweigerd, maar heel vaak ook helemaal niet. Er wordt dan eigenlijk enkel en alleen gelakt 'omdat het onder een grond valt'. Het uitgangspunt lijkt dan eerder te

⁹⁰ Een rechter merkt hierbij op dat als een bestuursorgaan bij een rommelige zoekslag uitstraalt dat het dit niet belangrijk en gezeur vindt of meent dat het wel voldoende z'n best heeft gedaan op eigen houtje, dat niet gaat *matchen* met de beleving van verzoeker en voer is voor conflicten.

zijn 'Wat kunnen we weigeren?' in plaats van 'Wat kunnen we openbaar maken?'. Het is volgens de rechters evident niet de bedoeling van de Woo dat het bestuursorgaan naar de stukken kijkt met de intentie zoveel mogelijk informatie onder uitzonderingsgronden te scharen en weg te kunnen strepen.

Dit alles leidt er naar mening van de rechters ook toe dat er soms onnodig veel tijd wordt gestoken in het lakken en weigeren van stukken. Zeker in die gevallen waar het bestuursorgaan in een taaie zaak iets van oneigenlijk gebruik of misbruik aanvoelt maar daar weinig mee kan. Hierbij is de indruk van meerdere rechters dat er dan een heel menselijke reactie optreedt bij ambtenaren, namelijk eentje van 'Stik er maar in, dan gaan we even goed lakken'. Dat helpt niet, zeggen deze rechters.

Een andere werkhouding scheelt in die zin ook veel werk, verwachten de rechters. En ja, dan kan het gebeuren dat er stukken openbaar worden die wel onder uitzonderingsgronden zouden vallen, maar in de regel zal dat naar inschatting van de rechters niet meteen tot grote rampen leiden. Eén rechter geeft aan dat het er soms zelfs op lijkt dat hij bewust of onbewust een beetje bang wordt gemaakt voor allerlei dreigend onheil dat zich zou kunnen voltrekken als informatie openbaar wordt. Je kunt in plaats van weglakken echter ook besluiten wel openbaar te maken en toe te lichten waar je voor staat, menen de geïnterviewden. Het bestuursorgaan mag van de rechters dus vaker een soort risicotaxatie maken en op basis daarvan handelen.

8.3 Specifiek: over de 'nieuwe' i-grond⁹¹

In de Woo-invoeringstoets is met één aanbeveling heel specifiek aandacht besteed aan de 'i-grond', de 'nieuwe' relatieve Woo-uitzonderingsgrond van 'het goed functioneren van de overheid'.⁹² Rechters erkennen dat deze grond in potentie een grote werklast op kan gaan leveren, maar kunnen hier, vanwege hun zeer summiere of geheel afwezige ervaringen binnen de huidige rechtspraktijk, vooralsnog maar weinig concreet over melden.

Een eerste rechterlijke inschatting is dat wie kwaad zou willen in potentie veel onder deze grond kan proberen te schuiven. Eén rechter noemde het 'de nieuwste potentiële vluchtheuvel om dingen waarvoor de grond niet bedoeld is te gaan parkeren'. En dat terwijl volgens die rechter de strekking van de Woo als zodanig nu juist is méér transparantie te bewerkstelligen. Daarbij achten de rechters het relevant dat het bij de i-grond niet gaat om een echte nieuwe grond, maar feitelijk een afsplitsing van een oude restgrond onder de Wob, de 'onevenredige bevoor- of benadeling'.⁹³ Een rechter brengt in herinnering dat het hier ging om een vrij omstreden grond die niet voor niets met de komst van de Woo is uitgekleeft en als restgrond gemarginaliseerd. Dat maakt

⁹¹ In reactie op aanbeveling A.7 van de Woo-invoeringstoets.

⁹² Het gaat hier over artikel 5.1 lid 2 onder i Woo.

⁹³ Zie *Kamerstukken II 2019/20*, 35112, nr. 9, p. 46-50.



volgens hem dat het oude duizenddingendoekje uit de Wob in potentie is ingeruild voor een nieuw duizenddingendoekje in de Woo, maar ook evident dat dit absoluut niet zo is bedoeld door de wetgever.

Het is volgens de rechter op zichzelf ook niet heel vreemd dat er bij bestuursorganen behoefte bestaat aan een grond voor meer onvoorziene zaken die niet goed onder andere gronden passen. De lat mag daarbij echter niet te laag komen te liggen. Of het invoegen van 'onevenredig nadeel' als expliciete toets daadwerkelijk iets zou toevoegen en bewerkstelligen, daar waren de geïnterviewden nog niet echt over uit. Er is door één rechter ook geopteerd om te kijken naar een meer algemene evenredigheidstoets.⁹⁴ Meer in het algemeen is de verwachting van de geïnterviewden dat een en ander zich na verloop van tijd uiteindelijk vanzelf wel gaat uitkristalliseren in de jurisprudentie en dit hopelijk vervolgens ook zo zal doorwerken in de bestuurlijke besluitfase.

8.4 Bij belangen die de zaak of het document overstijgen

De rechters voorzien dit alles van de kanttekening dat als het gaat om structurele veranderingen en cultuurbewaking binnen de overheid men het uiteindelijk niet van de rechtspraak zal moeten hebben. De rechter is hiervoor onvoldoende in positie omdat hij per definitie werkt in individuele zaken tussen specifieke partijen, zeggen zij. Rechters doen hun best om over alles na te denken en te komen tot redelijke oplossingen in individuele gevallen waarbij oog is voor alle betrokken belangen. Maar als een beslissing heel goed op een specifieke zaak past maar niet in een grotere lijn, dan wordt die beslissing door de rechter toch gewoon genomen. En dat terwijl juist voor het herstel van vertrouwen in de integriteit van de overheid van belang is los te komen van individuele gevallen en grotere lijnen voor cultuurverandering in te zetten, menen de rechters.

Dat maakt ook dat voor de toetsing van de concrete documenten in een specifieke zaak omstandigheden in de context voor rechters maar tot op zekere hoogte relevant zijn. De wet biedt volgens de rechters bijzonder weinig ruimte om informatie niet naar buiten te brengen wanneer dat niet specifiek is vanwege de inhoud van de documenten of de context van dat ene onderwerp, maar bijvoorbeeld vanwege de rol dat een specifiek documenttype naar zijn aard speelt binnen de organisatie.⁹⁵

94 Deze rechter verwijst daarbij naar artikel 3:4 Awb.

95 Eén rechter refereert hierbij ter illustratie aan de motivering voor het integraal weigeren van concepten om ambtenaren zich veilig te laten voelen. De rechter is volgens hem niet blind voor de toenemende spanning die ontstaat tussen het beschermen van het interne beraad en de gewenste openheid daarover, maar kan met deze notie doorgaans niet heel veel in individuele zaken met specifieke documenten.

8.5 Hoe rechters aankijken tegen de inhoudelijke toets

In de interviews is nader inzicht geboden in hoe rechters de inhoudelijke toets onder de Wob en Woo ervaren en wat dit betekent voor hun eigen werkpraktijk. Op zichzelf voelen rechters zich redelijk senang bij het toetsen van de inhoud aan de uitzonderingsgronden, maar hier worden wel enkele kanttekeningen bij geplaatst.

De omvang van het geding en steekproeven

Allereerst iets over de omvang van het geding. Rechter zien steeds omvangrijkere zaken op zich afkomen. Dit maakt Wob- en Woo-zaken echt niet altijd leuk en vaak ook zwaardere zaken, merkt een rechter op. Alles beoordelen is soms onbegonnen werk, zeker binnen de tijd die de rechter voor een zaak heeft. Het is ook onmogelijk om over ieder stuk en iedere passage op zitting te spreken wanneer het gaat over een kast vol stukken. De rechter heeft in die zin begrip én tot op zekere hoogte respect voor het werk dat door sommige bestuursorganen wordt verzet.

Daar staat tegenover dat rechters zich kritisch tonen over hoe zaken soms bij ze worden aangeleverd. Zeker op het gebied van inventariseren (met lijsten) en daarop vermelden van de gronden en argumentatie is er bijzonder veel ruimte voor verbetering, zeggen zij. Het past niet dat de rechter zich zelf maar wegwijs moet maken in het dossier. Er wordt naar hun mening nog teveel door het openbaar bestuur over de schutting naar de rechter gegooid.

De toenemende omvang van Wob- en Woo-zaken leidt er volgens rechters ook toe dat dit type zaken relatief vaak wordt afgedaan door een meervoudige kamer in plaats van een enkelvoudige kamer. Men probeert op die manier het werk het hoofd te bieden door de zaak te verdelen. Ook wordt er meer tijd ingeruimd voor inhoudelijke Wob- en Woo-zaken omdat het doorgaans nogal omvangrijke dossiers betreffen. Met een enkelvoudige kamer kan een zaak in de regel sneller worden afgedaan. Een rechter alleen biedt doorgaans meer ruimte voor flexibiliteit, praktische oplossingen en een fikse dosis humor, iets wat de Wob/Woo-afhandeling volgens één rechter zeker goed kan gebruiken.

Maar ook bij meer principiële Wob/Woo-kwesties wordt er relatief vaak afgedaan door een meervoudige kamer. In dat geval wordt de werklast juist niet verdeeld. Eén rechter merkt op dat hij vermoedt dat hier ook een soort angst aan ten grondslag ligt, namelijk dat de rechter het gevoel heeft dat hij de zaak in zijn eentje niet goed genoeg zal kunnen overzien. De bestuursrechtelijke antenne die de rechter in veel andere type zaken kan gebruiken werkt niet voor de Wob/Woo, meent hij. Daarbij telt volgens hem ook nog mee dat rechters over het algemeen niet bijzonder warm lopen voor dergelijke zaken. Eén rechter noemde dat het 'soms heel oneerbiedig gezegd voelt als de vuilniszakken buitenzetten', ook al neemt hij het werk wel heel serieus. Hier geldt dan iets als 'gedeelde smart is halve smart'.



Een middel dat rechters overigens binnen hun eigen toets kunnen inzetten om het werk nog enigszins behapbaar te houden is door te werken met steekproeven.⁹⁶ Er bestaat echter nog twijfel rond hoe je zo'n steekproef nu goed inzet, dus op zo'n manier dat niemand tekort wordt gedaan. Eén rechter noemt steekproeven vanuit het perspectief van rechtsbescherming en conflictoplossing een lapmiddel. Rechters bekijken sowieso bij voorkeur alle stukken, maar achten dit bij bijzonder omvangrijke verzoeken (schier) onmogelijk. Ook kan de aard van de documenten ertoe nopen dat wel degelijk alles op inhoud moet worden bekeken. En een vervelende eigenschap van steekproefsgewijs werken is, volgens een rechter, dat als geconstateerd wordt dat iets niet pluis is, de rechter alsnog alle stukken door moet. Datzelfde geldt wanneer één van de partijen geen akkoord wil geven op deze werkwijze. De steekproef wordt door sommigen daarom vooral ingezet om 'randzaken' zoals het lakken van persoonsgegevens een beetje globaal te controleren. Er wordt inmiddels dus wel met geëxperimenteerd met steekproefsgewijs beoordelen, maar deze praktijk is zeker nog niet als vaste praktijk in ruime mate omarmd.

Een praktisch alternatief is dat de rechter meer op hoofdlijnen door alle stukken gaat omdat het hem in de regel meer gaat om een indruk van de stukken die hem geven of van de aard van de stukken. De rechter die deze aanpak voorstaat meent dat als stukken echt niet openbaar kunnen, een rechter dat meestal al vrij snel zal zien aan het onderwerp of door te scannen op steekwoorden.

Toetsen van de inhoud

Rechters hebben verder aangegeven de inhoudelijke toets van stukken op zichzelf ook niet in alle gevallen als bevredigend werk te ervaren. Het is niet heel intellectueel uitdagend om al die stukken door te akkeren, merkte een rechter op. Je legt de stukken naast elkaar en vergelijkt. De Wob/Woo-jurisprudentie is daarbij ook bijzonder casuïstisch en voor bijna iedere situatie is er inmiddels wel een precedent. Doordat vaak al goeddeels is opgelegd hoe je hier naar moet kijken is een reguliere zaak in de regel maar weinig spannend te noemen. Rechters proberen steeds meer weg te komen van 'afvinklijstjes' maar de Woo en de dichtgeregelde jurisprudentie dwingt ze daar toch toe. Eén rechter geeft expliciet aan zich hierdoor teruggehouden te voelen.

Rechters constateren dat het bestuursorgaan het al snel fout doet, zeker bij omvangrijke dossiers. Er zit eigenlijk altijd wel ergens een missertje in. Maar als de rechter inconsequenties constateert, bijvoorbeeld dat ergens iets per ongeluk niet is gelakt en openbaar is geworden, dan is de aanname dat er kennelijk niet gelakt hoeft te worden en gaat door al die andere keren dat er wel is gelakt een dikke streep. De Wob- en Woo-beoordeling is foutgevoelig en dergelijke kleine fouten werken door, constateren rechters. Daarnaast kun je gewoonweg verschillend over dingen denken. Eén rechter noemt het 'eigenlijk gewoon prijschieten' voor de rechter als je alle documenten heel nauwgezet beoordeelt. Een zaak is hierdoor al snel gegrond, terwijl de informatie die daarmee kan worden prijsgegeven vaak helemaal niet is waar men op zit te wachten, zien de rechters.

⁹⁶ Dit kan onder voorwaarden. Zie hierover bijvoorbeeld ABRvS 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1046.

Rechters worstelen zelf ook met consistent beoordelen van heel omvangrijke dossiers. Rechters hebben geen slimme tools om snel na te kunnen gaan wat precies is gelakt en waar wel en niet. Eén rechter gaf als voorbeeld dat als je een dossier van 900 documenten hebt, je menselijk gezien eigenlijk bij nr. 820 niet meer kunt weten wat je bij nr. 1 hebt gezien, laat staan wat je daar ook alweer van vond. Dat maakt het ook voor rechters lastig omvangrijke dossiers gedegen te beoordelen.

Beperkte mogelijkheid om met het bestuursorgaan te spreken

Er is ten derde vrij uitgebreid gesproken over de belemmeringen die meerdere rechters zien in de openbaarheid van de rechtspraak – en daarmee de zitting – om echt inhoudelijke discussies over openbaarheid van stukken te voeren met bestuursorganen. Het is voor de rechters onbevredigend dat zij niet vrijuit kunnen spreken met het bestuursorgaan over de toepassing van de weigeringsgronden, omdat de verzoeker in principe ook aanwezig is en niet weet waar het over gaat (en dat in dit stadium ook helemaal nog niet mag weten). Sommige rechters kiezen er om die reden voor om niet voorafgaand aan de zitting naar de stukken te kijken. Het risico van verspreking ligt anders te veel op de loer. Eén rechter gaf desgevraagd aan wel naar de stukken te kijken, maar daarbij expliciet aan te geven dat hij de stukken gaat bespreken en dat men aan de bel moet trekken wanneer teveel wordt prijsgegeven. Hij beschouwt dit als een gedeelde verantwoordelijkheid.

Het echte werk begint voor de rechter in zo'n geval pas in de raadkamer, waar men erachter komt wat de situatie precies is. Een Wob/Woo-zitting leeft daardoor ook niet echt en het maakt deze zaken 'taai', geven de rechters aan. Men speelt samen 'blinde-mannetje', aldus een rechter. Hiermee wordt tot op zekere hoogte aan het voorstellings- en inlevingsvermogen van de rechter overgelaten welke informatie onder welke grond valt en waarom. De mogelijkheid om de verweerder ook alleen te kunnen bevragen wordt hier echt gemist. Eén rechter geeft aan dat hij hier wel eens aan tegemoet is gekomen door een verzoeker te vragen de zaal te verlaten, maar het zou beter zijn als hier een voorziening voor zou worden getroffen, menen de rechters.

Niet langer toestemming voor kennisneming vereist

Tot slot geven de rechters aan heel content zijn met het feit dat onder de Woo niet langer toestemming door verzoeker hoeft te worden gegeven om de stukken vertrouwelijk in te zien en mee te nemen bij de besluitvorming.⁹⁷ Dit was volgens rechters een beetje een doorn in het oog in de Wob-praktijk en is als het goed is (binnenkort) definitief verleden tijd.

97 Artikel 8:29 lid 6 Awb: 'Inzake een beroep tegen een besluit op grond van de Wet open overheid neemt, in zo verre in afwijking van het eerste en derde lid, uitsluitend de bestuursrechter kennis van de stukken waarvan op grond van de Wet open overheid om openbaarmaking of verstrekking is verzocht. De toestemming, bedoeld in het vijfde lid, is van rechtswege verleend.' Dit nieuwe lid is per 1 mei 2022 toegevoegd aan artikel 8:29 bij de inwerkingtreding van de Woo (artikel 9:3 onderdeel A2 onder A). Deze bepaling is voor de praktijk nader uitgewerkt in artikel 2.8 lid 16 van het Procesreglement bestuursrecht rechtbanken.



8.6 Beperkingen van het rechterlijk instrumentarium

Rechters hebben in aanvulling hierop gedeeld dat zij hun instrumentarium ook bij de inhoudelijke toets als wat beperkt (toegepast) ervaren. Zij wijzen erop dat de rechter niet veel meer concrete mogelijkheden heeft dan vragen stellen, vernietigen en terugverwijzen. De rechter kan op zich beslissen dat een stuk openbaar moet worden. Dat doen rechters echter bijna nooit door zelf in de zaak te voorzien, maar vrijwel altijd via een nieuwe beslissing op bezwaar van het bestuursorgaan. En ook zo'n concrete aanwijzing is in principe uitzondering op de regel, geven zij aan.

Twee rechters merken op dat de stand van de jurisprudentie, in het bijzonder die van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, ook weinig uitnodigend of zelfs ontmoedigend is om als rechter eens iets creatiefs uit te proberen.

9 Bezwaar en beroep⁹⁸

9.1 Het belang van de bezwaarfase bij de Woo

Rechters begrijpen dat er bij Wob- en Woo-zaken nogal eens getwijfeld wordt aan het nut en de noodzaak van de bezwaarfase. Zij zien desondanks meerdere redenen om deze bestuurlijke besluitvormingsprocedure wel als uitgangspunt te blijven hanteren.

Allereerst geven de rechters aan dat er nog veel mogelijk is in deze fase. Als binnen deze fase goed wordt samengewerkt tussen partijen en het bestuursorgaan, dan kan het zeker een meerwaarde hebben. Een belangrijk voordeel is namelijk dat de lijntjes nog kort zijn om bijvoorbeeld een (aanvullende) zoekslag te regelen en/of alsnog zoveel mogelijk informatie uit documenten openbaar te maken. Voor rechters is ook relevant dat in het primaire Wob/Woo-besluit vaak voor het eerst echt gematerialiseerd wordt wat er met het verzoek is gebeurd. Aan de hand daarvan kan in bezwaar in samenspraak worden gekeken of dat goed is gegaan. Bezwaar heeft nut als daar met een open blik naar wordt gekeken. Soms wordt tijdens een procedure wegens niet tijdig beslissen alsnog een besluit genomen. Om voornoemde reden(en) sturen rechters het van rechtswege ontstane beroep dan meestal bij voorkeur door voor afhandeling in bezwaar naar het bestuursorgaan dan zelf af te handelen.⁹⁹

Rechters geven aan dat ze wel degelijk merken dat bezwaar in de regel een meerwaarde heeft. Al was het maar omdat de beslissing op bezwaar doorgaans van betere kwaliteit is voor een rechterlijke toets dan de primaire beslissing.

9.2 Bezwaaradviescommissies

Op de aan- of afwezigheid van externe bezwaarschriftencommissies bij Wob/Woo-zaken wordt een beetje schouderophalend gereageerd door de rechters. Ze geven aan soms wel opmerkingen te zien van commissies die hout snijden en waar een rechter wat aan heeft, maar ze denken ook regelmatig dat die stap beter overgeslagen had kunnen worden. Zeker wanneer de indruk bestaat dat de commissie de stukken niet heeft gezien. Maar ook als ze deze wel hebben gezien, lopen commissieleden er tegen aan dat ze maar lastig kunnen discussiëren met het bestuursorgaan op de hoorzitting, omdat de verzoeker er ook bij is en zo'n zitting in principe niet met gesloten deuren wordt gevoerd.¹⁰⁰

98 Deels in reactie op aanbeveling A.9 van de Woo-invoeringstoets.

99 Artikel 6:20 lid 3 en 4 Awb.

100 Zie de parallel met ervaringen in de rechterlijke praktijk, beschreven in onderdeel 8.5 van deze rapportage.



Daarnaast schort het in de regel aan specifieke expertise op de Woo. Leden van de commissies zijn niet per se deskundig op alle onderwerpen waarover ze adviseren. Zeker van de inmiddels toch vrij dichtgeregelde Wob en Woo hebben ze volgens de rechters vaak geen kaas gegeten. Rechters hebben de indruk dat het de leden daarnaast vaak ontbreekt aan enig gevoel bij de Wob en Woo, juist ook doordat ze allerlei onderwerpen door elkaar behandelen. Zo'n advies voegt alleen echt wat toe als de commissies specifieke Wob/Woo-expertise in huis hebben en inzetten in de zaak, zeggen rechters.

9.3 Alternatief voor bezwaar: administratief beroep?

Vanwege de twijfels rond de bezwaarfase is in de Woo-invoeringstoets geopperd om te verkennen of het zinvol zou zijn een onafhankelijk instituut een belangrijke rol te geven in (plaats van) de bezwaarfase.

De geïnterviewde rechters geven desgevraagd aan dat wat meer expertise inbrengen op het gebied van de Wob en de Woo in de bezwaarfase op zichzelf geen slecht idee is. Deskundigheid én onafhankelijkheid heeft zo zijn voordelen, merkt een rechter op. Een andere rechter denkt dat de Woo het voorlopig niet van de juristen moet hebben als het gaat om herstel van vertrouwen en ziet vooral een rol weggelegd voor een Hoog College van Staat zoals de Informatiecommissaris, die er tot zijn ongenoegen (nog) niet is gekomen.

Rechters zien zo'n onafhankelijk instituut eerder een rol vervullen als vervanger van de rechter dan van bezwaar bij het bestuursorgaan. Wel voorzien de rechters dat een dergelijk instituut tegen dezelfde dingen aan gaat lopen als de rechter nu. Want wat kan zo'n instituut de verzoeker bieden, anders dan steeds opnieuw constateren dat het keer op keer niet goed gaat? Ze benadrukken dat je eerst goed over dit soort vragen moet nadenken voor je iets nieuws inricht, omdat het anders niets bijdraagt in het herstel van vertrouwen in het systeem.

De rechters zien daarnaast over het geheel genomen geen (goede) reden om specifiek voor de Woo af te wijken van de standaardpraktijk van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) met bezwaar, beroep en hoger beroep door de mogelijkheid van administratief beroep.

9.4 Alternatief voor bezwaar: rechtstreeks beroep?

Een ander alternatief voor bezwaar dat in de Woo-invoeringstoets is geopperd betreft beroep bij een aparte gespecialiseerde kamer bij de rechtbank. Hoewel dit door Woo-specialisten mogelijk heel anders wordt ervaren, is de Woo volgens de rechters

niet zo heel bijzonder, in het bijzonder gelet op de geldende concentratieregels.¹⁰¹ Zoals gezegd zien rechters hier geen goede redenen om buiten de paden van de reguliere Awb-route te treden.

Daarnaast kan de Woo bij bijzonder weinig rechters op enthousiasme rekenen, zo blijkt. Rechters hebben er weinig behoefte aan nog meer het bestuurlijke traject te worden ingetrokken. Woo-zaken verheugen zich op bijzonder beperkte populariteit, merkt een rechter op. Rechters benadrukken dat dit geen effect heeft op hoe serieus zij hun werk nemen en deze zaken behandelen, maar wel op hoe zij zelf het werk ervaren.

Enkele rechters geven aan dat ze de Woo eerlijk gezegd liever weg zouden willen hebben bij de rechtbanken. Zeker daar waar het gaat om zaken als reikwijdte bepalen en toetsen van de zoekslag menen ze dat het eigenlijk geen echt rechterswerk betreft.¹⁰² Het voelt niet als 'het eigenlijke werk' en de intrinsieke motivatie van rechters is meestal niet dat zij rechter zijn geworden om dit soort zaken af te mogen handelen. Het levert ze daarom maar weinig bevrediging op.

Eén rechter die relatief veel met journalistieke Woo-zaken te maken heeft kijkt hier opvallend genoeg anders tegen aan: voor hem is dit wel echt dé zaak voor de rechter. De overheid heeft informatie en de samenleving wil die. Dat maakt volgens hem dit soort zaken juist interessant (maar wel ook lastig).

101 Zie hierover het Toetsingskader wettelijke concentratie van de Raad voor de Rechtspraak, in te zien via <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Toetsingskader-wettelijke-concentratie.pdf>. In dit document staat het volgende te lezen: 'Wettelijke concentratiebepalingen zijn bepalingen in wet- en regelgeving die in afwijking van de gewone competentieregels een gerecht de bevoegdheid geven om zaken van een bepaalde (in de betreffende wettelijke regeling aangegeven) categorie, met uitsluiting van andere gerechten, te behandelen. Wettelijke concentratie van rechterlijke competenties heeft ingrijpende gevolgen voor de rechtspleging. Justitiabelen en ketenpartners kunnen hun geschil nog maar bij één of een beperkt aantal gerechten aanbrengen en binnen de rechtspraak vindt een verschuiving van werkzaamheden plaats. Het is van belang dat aan de keuze voor wettelijke concentratie heldere criteria ten grondslag liggen.'. Rechterlijke concentratie is volgens de criteria wenselijk in het geval (1) de behandeling van een categorie zaken bijzondere rechterlijke expertise vereist, en (2) zich jaarlijks een beperkt aantal zaken van deze categorie aandient, dan wel gewenst is in verband met aansluiting bij ketenpartners, dan wel om redenen van een gezonde bedrijfsvoering. Rechters menen desgevraagd dat Woo-zaken hier op het eerste oog niet aan lijken te voldoen. Een 'geslaagd' voorbeeld is de concentratie van scheepvaartzaken ('natte zaken') bij de rechtbank Rotterdam, logischerwijs in verband met de Rotterdamse haven.

102 Eén rechter geeft aan zich hierin gesteund te zien door de overweging van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State dat artikel 6 EVRM niet van toepassing is in Wob- en Woo-zaken aangezien hierin het algemeen belang bij openbaarmaking aan de orde is en niet enig burgerrechtelijk recht of enige burgerrechtelijke verplichting van de verzoeker. Zie ABRvS 1 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3547. Deze overweging is recentelijk ook weer een aantal keren herhaald.



Er is door een andere rechter uitdrukkelijk vraagtekens gezet bij het feit dat in alle gevallen bij de Woo mogelijk is in twee instanties (beroep en hoger beroep) te procederen. Er zou bijvoorbeeld kunnen worden volstaan met toetsen van de zoekslag in één instantie. Het bevreedt hem dat je als rechter na zes jaar na dato nog bezig kunt zijn met nagaan of er destijds goed was gezocht.

9.5 Alternatieven binnen het bestaande kader

De rechters erkennen dat er Woo-zaken zijn waarbij (de inrichting van) de bezwaarfase weinig zinvol is en deze soms eerder vertraging oplevert. Zij zien echter binnen het bestaande kader ook oplossingen die nog onvoldoende worden benut.

Zo is er artikel 7:1a Awb dat het mogelijk maakt om de bezwaarfase over te slaan.¹⁰³ Dit speelt in het bijzonder bij zaken met de meer principiële Woo-vragen waar vrij snel een oordeel van een rechter nodig is. Door specifiek hiervoor een (deel)besluit te nemen en deze vraag af te splitsen van de rest van de zaak en vervolgens de bezwaarfase over te slaan, wordt voorkomen dat de vraag geruime tijd in de zaak blijft hangen, soms jarenlang. De rest van de afhandeling kan dan volgens deze rechter de normale route blijven volgen.

Een andere rechter signaleert dat procedures soms (onnodig) complex worden als er sprake is van bezwaar en een voorlopige voorziening (vovo) van een derde-belanghebbende, die openbaarmaking tegen wil houden. Dergelijke vovo-procedures verlengen bezwaar en beroep soms onnodig omdat men gaat wachten op de voorzieningenrechter, aldus de rechter. Bij hem bestaat de indruk dat bezwaar sneller zou kunnen gaan als zo'n extra procedure niet nodig was. Dit houdt volgens hem meer concreet in dat het bestuursorgaan de documenten die het betreft nog niet verstrekt hangende bezwaar en vervolgens niet op de rechter gaat zitten wachten maar voortvarend doorgaat met de inhoudelijke afhandeling van bezwaar.

¹⁰³ Dit gebeurt in principe op voorstel van de verzoeker en het bestuursorgaan stemt hier dan mee in. Vervolgens is het aan de rechter: die zou hier volgens de geïnterviewde rechter niet al te moeilijk over moeten doen als partijen het er over eens zijn en de zaak zich hier ook voor leent.

10 Bijlage:

beknopte onderzoeks-verantwoording

10.1 Selectiemethode rechters

- Via de Raad voor de Rechtspraak en de Raad van State is een verzoek uitgegaan aan bestuursrechters om met medewerkers van het Adviescollege te spreken over de Woo-praktijk. De aanmelding was op vrijwillige basis.
- Er zijn in totaal tien rechters (waaronder ook staatsraad/staatsraden van de Algemene Kamer van de Afdeling bestuursrechtspraak) betrokken geweest.
- Het betreft in alle gevallen rechters die ervaring hebben met de Wob en de Woo; de één al decennia lang, de ander sinds enkele jaren. Daarnaast hebben de rechters doorgaans heel diverse ervaring binnen het bestuursrecht, maar ook het strafrecht en/of civiel recht.

10.2 Methode interviews

- Het betreft hier kwalitatieve semigestructureerde interviews. Dit betekent dat er is gesproken aan de hand van een vooraf vastgestelde vragenlijst (zie onderdeel 10.5 van deze bijlage) waarvan kan worden afgeweken als het interview daar aanleiding toe geeft. De inbreng van de rechter geeft richting aan het interview.
- De interviews met de rechters hebben plaatsgehad in de periode van 5 december 2023 tot en met 15 januari 2024.
- De vragenlijst is in de tussentijds aangepast n.a.v. het verschijnen van de Woo-invoeringstoets, zodat ook enkele aanbevelingen uitdrukkelijk konden worden meegenomen. Daarnaast is er voor de staatsraad/staatsraden een in beperkte mate aangepaste versie opgesteld.
- Met enkele rechters is na afloop van het interview per e-mail contact opgenomen om ze in de gelegenheid te stellen schriftelijk te reageren op de nadien verschenen Woo-invoeringstoets, waaronder voornoemde specifieke aanbevelingen. Zij hebben allen van deze gelegenheid gebruik gemaakt.

10.3 Methode uitwerking

- Van de interviews zijn audio-opnamen en aantekeningen gemaakt. Deze zijn tezamen uitgewerkt tot een verslag per interview.
- De rechters zijn in de gelegenheid gesteld kennis te nemen van het interviewverslag



voorafgaand aan verdere verwerking indien zij hier prijs op stelden. Dit heeft niet geleid tot aanpassing van verslagen.

- Vervolgens zijn alle interviewresultaten door een medewerker van het Adviescollege samengevoegd en op thematische wijze ingedeeld in dit rapport.
- De rechters zijn allemaal in de gelegenheid gesteld om kennis te nemen van de verwerking in de voorlaatste conceptversie van dit rapport in de periode van 9 tot en met 18 februari 2024. Dit heeft niet geleid tot inhoudelijke aanpassing van de rapportage.

10.4 Vertrouwelijkheid

- Bij de interviewverzoeken is benadrukt dat het hier vertrouwelijke interviews betreft, omdat het Adviescollege hoopte dat rechters op deze manier op persoonlijke titel konden spreken en zonder enige belemmering hun gedachten de vrije loop konden laten gaan.
- Hoewel het Adviescollege uiteraard in zijn algemeenheid transparantie als uitgangspunt heeft, is in het kader van dit specifieke onderzoek belangrijker gewogen dat de rechters zich vrij voelden hun (ongezouten) mening te geven, zonder daarin geremd te worden door de notie dat opmerkingen wellicht in een tot hen herleidbare vorm zouden worden gepubliceerd. In (de context van) sommige interviews is door de betreffende rechters benadrukt dat zij aan deze mate van vertrouwelijkheid hechten.
- De weergave van de resultaten van de interviews in deze rapportage is om voornoemde reden zoveel mogelijk geanonimiseerd en dus niet tot een individuele rechter of gerechtelijke instantie herleidbaar.
- Om deze reden zijn de audio-opnamen verwijderd zodra de eventuele reactie van de rechters op de voorlaatste conceptversie van de rapportage is ontvangen dan wel de gegunde reactietermijn is verstreken.
- Ook komen de afzonderlijk opgestelde interviewverslagen in principe niet voor openbaarmaking in aanmerking, zoals richting de rechters gemeld was in de interviewaanvraag.

10.5 Vooraf toegezonden interviewvragen

Voorafgaand aan de interviews zijn vragen toegezonden aan de rechters. Het betrof drie varianten van de vragenlijst:

1. Een vragenlijst die was toegezonden aan rechters, waarbij de invoeringstoets nog niet was gepubliceerd en dus ook niet meegenomen. De vragen over de invoeringstoets zijn naderhand schriftelijk voorgelegd en beantwoord;
2. Een vragenlijst die was toegezonden aan rechters, nadat de invoeringstoets bekend was en waarin vragen hierover zijn opgenomen;
3. Een vragenlijst die specifiek was opgesteld voor de betrokken staatsraad/staatsraden.

Het onderstaande overzicht betreft een samenvoeging van deze drie vragenlijsten. Zoals opgemerkt bij 10.2 van deze bijlage is van de vragenlijst afgeweken als het interview daar aanleiding toe gaf. Niet alle vragen zijn altijd gesteld en zeker niet altijd met exact dezelfde formulering: het verloop van het interview en wat de rechter te delen had was leidend. Onderstaande vragenlijst is een representatieve versie van de diverse vragen en onderwerpen die tijdens de interviews aan bod zijn gekomen.

Opening

- Kunt u kort iets vertellen over uw juridische carrière en uw ervaringen met de Wob en de Woo in het bijzonder?
- Wat zou u ons, vanuit uw positie als rechter die in aanraking komt met Woo-verzoeken, willen meegeven? Wat is u opgevallen in de afgelopen jaren?
- Zijn er wat u betreft 'blinde vlekken' in het bestaande discours (bijvoorbeeld knelpunten, omstandigheden en complicaties vanuit de rechtspraak bezien)?

M.b.t. de invoeringstoets Woo

Wilt u reflecteren op gedane aanbevelingen, met name die aanbevelingen die volgens de onderzoekers 'gericht zijn op wettelijke grondslag', in het bijzonder:

- A3. Het maximeren van het aantal documenten voor niet-professionals
- A5. Het werken met verschillende wettelijk vastgelegde termijnen voor kleine en grote verzoeken
- A6. Het verlagen van de eisen van de antimisbruikbepaling
- A7. Het herformuleren van de i-grond om te ruimhartige toepassing te beperken door 'onevenredig nadeel' in te voegen
- A8. Het instellen van een relatieve uitzonderingsgrond voor documenten van beperkt bestuurlijk belang
- A9. Onderzoek de mogelijkheid tot bezwaar bij een onafhankelijk instituut (zoals ACOI of aparte Kamer bij een rechtbank).

Contact en rol partijen

- Wat mag er in het proces en het contact verwacht worden van het bestuursorgaan én van de verzoeker?
- Maakt de hoedanigheid van verzoeker, bijvoorbeeld journalist, voor u uit?
- Biedt de Woo voldoende handvatten voor goede samenwerking in het Woo-proces (zo ja, welke, zo nee, wat ontbreekt er)?
- Hoe kijkt u aan tegen de praktijk waarin bestuursorganen en verzoekers afspraken maken over omvang, afbakening, termijnen, etc.? Biedt de Woo hiervoor voldoende ruimte?

ACOI-idee: 'Transparante werkwijze'

Volgens het Adviescollege moet het uitgangspunt zijn dat een Woo-verzoek geen corvee is of een bedreiging, maar een vraag om samenwerking rond een onderwerp van publiek belang. Dan komen andere, creatievere oplossingen in beeld om ook omvangrijke Woo-verzoeken naar tevredenheid te behandelen. Kern is dat de overheid



kiest voor een open en transparante werkwijze en snel het gesprek opent met de vragende partij. De werkwijze moet worden gepubliceerd op de website van de organisatie en beschrijft (in ieder geval) hoe de organisatie:

- relevante documenten verzamelt, inclusief zoektermen en zoektechnologie, en in welke vorm de 'inventaris' aan de verzoeker wordt verstrekt;
 - beoordeelt wat al of niet openbaar kan worden gemaakt;
 - komt tot een eventuele fasering van de openbaarmaking;
 - hoe (individuele) verzoekers bij het proces en keuzes betrokken worden; en
 - hoe journalisten en onderzoekers gebruik kunnen maken van de mogelijkheid van vertrouwelijke inzage in documenten.
- Hoe beziet u dit? Zou dit volgens u helpen? Zo ja, op welke manier, zo nee, waarom niet?
 - Blijft dit idee overeind binnen de huidige wettelijke en jurisprudentiële kaders?

Meer specifiek gesteld aan de staatsraad/staatraden:

- Indien dit behulpzaam wordt geacht: waar zit volgens u de meerwaarde?
- Wat is naar uw inschatting het potentiële (neven)effect?
- Wat zou dit document volgens u moeten of mogen bevatten?
- Waar zou dit document dan wel of niet over mogen gaan, ook in relatie tot de wet?
- In hoeverre zou naar uw inschatting de rechter hier waarde aan (mogen/moeten) zou hechten in specifieke concrete zaken?

Rechterlijk instrumentarium

- Hoe toereikend en effectief is het rechterlijk instrumentarium bij Woo-zaken? Wat mist u?
- In het jaarverslag van de Raad van State stond een passage opgenomen over de Woo-praktijk.¹⁰⁴ Wat zijn uw gedachten hierbij; herkent u dit?

104 Jaarverslag van de Raad van State 2022, p. 19-20. In te zien via <https://www.raadvanstate.nl/jaarverslag2022/bestelformulier/>.

TER ONDERTEKENING

Nota actief openbaar
Ja

Onze referentie
2024-0000230485

Datum
15 april 2024

Opgesteld door




Samengewerkt met

Bijlage(n)
5

Aan
Van

Staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering
DGDOO

nota

Toezending Jaarverslag 2023 en advies Adviescollege
Openbaarheid en Informatiehuishouding aan EK en TK

Aanleiding

Het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding (ACOI) heeft zijn Jaarverslag 2023 toegezonden. In dit jaarverslag brengt het adviescollege verslag uit van zijn werkzaamheden in het voorafgaande kalenderjaar. Ook heeft het ACOI een advies uitgebracht naar aanleiding van de invoeringstoets Wet open overheid (Woo). Beide stukken kunnen worden aangeboden aan de Eerste en Tweede Kamer.

Geadviseerd besluit

U wordt verzocht:

- kennis te nemen van het Jaarverslag 2023 en het advies van het ACOI; en
- akkoord te gaan met de twee Kamerbrieven en deze te ondertekenen zodat het jaarverslag 2023 en het advies aan beide Kamers kunnen worden aangeboden.

Kern

- Het ACOI is 1 mei 2022 ingesteld bij de inwerkingtreding van de Woo. Het adviescollege heeft verschillende wettelijke taken, waaronder het gevraagd en ongevraagd adviseren van de regering en het parlement over de uitvoering van de regels over openbaarmaking van publieke informatie.
- Artikel 28 van de Kaderwet adviescolleges bepaalt dat een adviescollege jaarlijks verslag uitbrengt van zijn werkzaamheden in het voorgaande kalenderjaar. Het jaarverslag biedt een terugblik op de activiteiten van het adviescollege met betrekking tot zijn advies- en bemiddelingstaak. Daarnaast wordt ook ingegaan op de bedrijfsvoering en financiën van het adviescollege.
- De Kaderwet adviescolleges verplicht niet om een dergelijk jaarverslag aan de Eerste en Tweede Kamer aan te bieden, maar gelet op de aard (openbaarheid) en de maatschappelijke en politieke belangstelling voor het onderwerp waar dit adviescollege zich mee bezighoudt, adviseren we u dit jaarverslag toch toe te zenden naar beide Kamers.
- Daarnaast heeft het ACOI ook zijn advies naar aanleiding van de Woo-invoeringstoets (*Wat kan ik voor u doen?*) naar u toegestuurd. Met deze brief wordt dit advies ook aangeboden aan beide Kamers. Eerder heeft u toegezegd in het tweede kwartaal van dit jaar met een reactie op de Woo-invoeringstoets en bijbehorende adviezen te komen.

Toelichting

Inhoud jaarverslag 2023

Onze referentie

2024-0000230485

Datum

15 april 2024

Algemeen

Het adviescollege is halverwege 2022 gestart en heeft in 2023 zijn eerste volledige jaar achter de rug. Het afgelopen jaar is het adviescollege verder opgebouwd, met name waar het gaat om de advies- en de bemiddelingsfunctie.

Financiële verantwoording

Uit de financiële verantwoording blijkt dat het ACOI in 2023 € 2,9 mln. heeft uitgegeven. Dit bedrag is € 1,4 mln. lager dan eerder begroot. Dit verschil wordt met name veroorzaakt door de lagere kosten van de afdeling bemiddeling.

Activiteiten

In het jaarverslag wordt uitvoerig ingegaan op de activiteiten van het ACOI in 2023. In 2023 ontving het adviescollege 33 klachten, 41 signalen en 45 vragen over de (uitvoering van de) Woo. In zeventien gevallen werd er in 2023 een bemiddeling naar aanleiding van een klacht gestart. Tien bemiddelingen werden het afgelopen jaar afgerond. In drie gevallen ging dit met een eindbrief, bij drie bemiddelingszaken ging het adviescollege over tot een advies en de overige vier gevallen konden op een informele wijze snel worden afgewikkeld. In het jaarverslag staat ook een overzicht van alle onderzoeken en adviezen die in 2023 gepubliceerd zijn. Tot slot bevat het jaarverslag een tijdlijn waarin per maand wordt aangegeven wat het ACOI aan kennisoverdracht deed.

Inhoud advies naar aanleiding van de Woo-invoeringstoets

Algemeen

- Het adviescollege is het eens met de aanbevelingen voor verbetering van de uitvoering van de Woo. Volgens het adviescollege is het belangrijk om daarbij de energie niet alleen te richten op een betere inrichting van het proces voor Woo-verzoeken, maar ook op meer actieve openbaarmaking en op verbetering van de informatiehuishouding. Dit zijn volgens het ACOI essentiële onderdelen van de Woo die nog niet of slechts gedeeltelijk in werking zijn getreden.
- Het adviescollege is het niet eens met de voorstellen voor wetswijziging in de invoeringstoets. Het adviescollege vindt het onwenselijk om het recht op overheidsinformatie wettelijk te beperken, door hierin te bepalen dat burgers een maximumaantal documenten krijgen en alleen die documenten die sleutelfuncties hebben bereikt. Ook een verruiming van de antimisbruikbepaling is volgens het ACOI vooralsnog niet nodig.
- Een volledige reactie op alle aanbevelingen uit de invoeringstoets is opgenomen in het advies.

Aanbevelingen

Het adviescollege is van mening dat de knelpunten als volgt kunnen worden opgelost:

1. Werk samen met Woo-verzoekers om hun informatiebehoefte te vervullen. Doe dat zeker direct aan het begin, zodat snel duidelijk is naar welke informatie iemand op zoek is. Houd ook daarna het contact warm en maak zo nodig extra afspraken in volgende fases van het proces.
2. Geef Woo-behandelaars mandaat en middelen om te kunnen leveren. Dit betekent dat openbaarheidsfuncties een stevige positie moeten hebben binnen de organisatie, dat zij zonder politiek gemotiveerde bemoeienis over

- openbaarmaking kunnen besluiten, en dat er hulp is van en budget voor informatiespecialisten en -technologie.
3. Ondersteun de samenwerking met een (model)leidraad. De leidraad moet helder uiteenzetten welke fases de afhandeling van een verzoek kent, en hoe de overheidsorganisatie de verzoeker op de hoogte houdt en betreft bij eventuele keuzes tijdens het proces. Door de leidraad te publiceren op de website van de overheidsorganisatie, weet iedereen waar hij of zij aan toe is. Het adviescollege wil graag een modelleidraad ontwikkelen die overheidsorganisaties kunnen overnemen en aanpassen aan hun specifieke situatie.
 4. De staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering zou ervoor moeten zorgen dat deze werkwijze landelijk wordt ingevoerd. Daartoe moet een verplichting om een openbare leidraad te hanteren, opgenomen worden in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8.7 Woo. Ook moet de staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering zorgen voor betekenisvolle landelijke cijfers over openbaarmaking op verzoek, en voor kennisdeling tussen de verschillende overheidsorganisaties.

Onze referentie
2024-0000230485

Datum
15 april 2024

Onderzoek rechters

Het adviescollege baseert zijn aanbevelingen en adviezen op eigen ervaringen in bemiddelingszaken, gesprekken en twee validatiesessies met behandelaars, journalisten en wetenschappers, en op goede voorbeelden uit de praktijk. In de voorbereiding van het advies zijn daarnaast rechters geïnterviewd over hun ervaringen met de Woo. De bevindingen zijn gepubliceerd in een los rapport. Dit rapport 'Rechters aan het WOOrd' is als bijlage bij de invoeringstoets toegevoegd.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Motivering

In de openbaar gemaakte versie van deze nota zijn alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1a	Kamerbrief EK Aanbieding jaarverslag 2023 en advies ACOI	
1b	Kamerbrief TK Aanbieding jaarverslag 2023 en advies ACOI	
2a	Jaarverslag Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding 2023	
2b	Advies 'Wat kan ik voor u doen?'	Een gevraagd advies n.a.v. de Woo-invoeringstoets
2c	Rapport 'Rechters aan het WOOrd'	Bijlage bij het advies n.a.v. de Woo-invoeringstoets