



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Derden & de woo: een onderzoek naar de rol van derden bij de afhandeling van woo-verzoeken

Drahmann, A.; Lijten, A.C.M.; Tahari, N.

Citation

Drahmann, A., Lijten, A. C. M., & Tahari, N. (2025). *Derden & de woo: een onderzoek naar de rol van derden bij de afhandeling van woo-verzoeken*. Leiden: Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4212686>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4212686>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Derden & de Woo

*Een onderzoek naar de rol van derden bij de
afhandeling van Woo-verzoeken*



**Universiteit
Leiden**
Instituut voor Publiekrecht

A. (Annemarie) Drahmann

A.C.M. (Aimée) Lijten

N. (Nusaiba) Tahari

11 februari 2025

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Onderzoeksvraag	4
1.3	Onderzoeksmethode	5
1.4	Leeswijzer	6
2.	Hoe moeten derden worden betrokken bij Woo-besluiten?	7
2.1	De huidige regeling in de Woo en Awb	7
2.1.1.	Primaire besluitfase: de zienswijze	7
2.1.2	Bewaarfase	8
2.1.3	Beroepsfase	9
2.2	Waarom moeten derden worden betrokken bij Woo-besluiten?	9
2.2.1	Wetsgeschiedenis en literatuur over de Woo en Wob	9
2.2.2	Wetsgeschiedenis en literatuur Awb	13
2.3	De rijksbrede Woo-instructie	14
2.4	De Archiefwet	15
2.5	Tussenconclusie	17
3.	De rol van derden in de praktijk	18
3.1	De ervaringen van betrokkenen	18
3.1.1	Hoe vaak wordt om een zienswijze gevraagd?	18
3.1.2	Aan wie wordt om een zienswijze gevraagd?	19
3.1.3	Wanneer wordt om een zienswijze gevraagd?	20
3.1.4	Hoe lang is de zienswijzetermijn?	21
3.1.5	Informeren van de Woo-verzoeker	23
3.1.6	Wat is het effect van de zienswijze?	24
3.2	Een analyse van zes maanden Woo-jurisprudentie	27
3.2.1	Verzoeken om voorlopige voorziening	27
3.2.2	Beroep ingediend door derden	28
3.2.3	Beroep ingediend door de Woo-verzoeker	29
3.2.4	Beroep niet tijdig beslissen	29
3.3	Een analyse van zes maanden Woo-besluiten	30
4.	Knelpunten en oplossingsrichtingen	33
4.1	Onvoldoende kennis over de Woo	33

4.2 Gebrek aan ICT-ondersteuning	35
4.3 Fouten kunnen moeilijk ongedaan gemaakt worden	36
4.4 Gebrek aan tijd, zeker bij meerdere derden	37
4.5 Onduidelijk hoe de derden moeten worden bereikt.....	38
4.6 Onduidelijk wie de derden zijn die om een zienswijze moeten worden gevraagd	39
4.6.1 Wanneer heeft een derde naar verwachting bedenkingen?	39
4.6.2 Over welke documenten mag de derde een zienswijze geven?.....	43
4.7 De Woo-verzoeker en het belanghebbendebegrip	44
4.8 Gegevens bedrijf vallen samen met woning of persoonsnaam	45
4.9 Openbaarmaking aan alleen de verzoeker.....	46
4.10 Anonimiteit van partijen	46
4.11 (De)juridisering van de procedure.....	47
4.12 Samenhang met bredere Woo-‘problematiek’	48
5. Conclusie	49
5.1 Het wettelijk kader van de Woo en Awb	49
5.2 Hoe wordt de derde in de praktijk betrokken in het Woo-proces?	50
5.3 Knelpunten en oplossingsrichtingen	53

1. Inleiding

De Wet open overheid (Woo) bepaalt dat eenieder een verzoek om publieke informatie kan richten tot een bestuursorgaan.¹ De indiener van dat verzoek wordt in de praktijk vaak aangeduid als de *Woo-verzoeker*. De informatie die wordt opgevraagd kan echter betrekkingen hebben op anderen dan de verzoeker. De informatie kan door een burger of bedrijf aan de overheid zijn verstrekt of in een door de overheid opgesteld document kunnen andere burgers of bedrijven genoemd worden. Deze anderen worden in de praktijk aangeduid als *derden*. In de wetsgeschiedenis is kort maar krachtig gesteld dat met de term «derde» wordt bedoeld een ander dan het overheidsorgaan of de verzoeker, die in dat verband de «eerste» en de «tweede» zijn.² In dit onderzoek staat de positie van deze derde bij de afhandeling van Woo-verzoeken centraal. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de wijze waarop deze derden bij de afhandeling van een Woo-verzoek in de procedure worden betrokken door middel van het vragen van een zienswijze.

1.1 Aanleiding

Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) heeft geconstateerd dat de rol die derden spelen bij de afhandeling van Woo-verzoeken nadere verkenning behoeft. Het ACOI heeft signalen vanuit de praktijk gekregen dat, naast de Woo-verzoeker en het bestuursorgaan, derden een belangrijke rol spelen bij de afhandeling van Woo-verzoeken.

Het ACOI wil een beter beeld hoe derden een rol (kunnen) spelen bij de afhandeling van Woo-verzoeken en welke invloed zij direct of indirect uitoefenen in het besluitvormingsproces. Daarnaast moet bij de besluitvorming, naast de Woo, ook de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in acht worden genomen, welke wet mogelijk minder oog heeft voor de gewenste snelheid van het Woo-proces en het belang van openbaarheid.

Dit onderzoek heeft als doel een beter beeld te krijgen van de rol die derden spelen bij de afhandeling van Woo-verzoeken zodat de uitvoeringspraktijk kan worden verbeterd. Dit onderzoek zou daarmee de basis kunnen vormen voor een door het ACOI uit te brengen richtsnoer.

1.2 Onderzoeksvraag

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal.

Welke rol spelen derden bij de afhandeling van Woo-verzoeken, welke knelpunten worden daarbij ervaren door Woo-verzoekers, bestuursorganen en deze derden en hoe kan de uitvoeringspraktijk op dit punt worden verbeterd?

Deze centrale vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

- a. Wat is het wettelijk kader van de Woo en de Awb voor de betrokkenheid van derden bij de afhandeling van een Woo-verzoek; waarom moeten derden worden betrokken in de Woo-procedure volgens de wetgever; en leidt dit wettelijk kader blijkens jurisprudentie tot knelpunten?

¹ Art. 4.1 Woo.

² *Kamerstukken II*, 2013/14, 33328, nr. 12, p. 49.

- b. Hoe wordt de derde in de praktijk betrokken in het Woo-proces?
- c. Hoe wordt invulling gegeven aan het begrip uit de Woo dat alleen belanghebbenden “die naar verwachting bedenkingen zullen hebben tegen openbaarmaking” om een zienswijze hoeven te worden gevraagd?
- d. Welke knelpunten ervaren Woo-verzoekers, bestuursorganen en deze derden in de praktijk bij het betrekken van derden in het Woo-proces?
- e. Hoe kan de uitvoeringspraktijk worden verbeterd om deze knelpunten weg te nemen?

1.3 Onderzoeksmethode

Het onderzoek heeft bestaan uit een deskresearch en een enquête.

Deskresearch

De deskresearch bestond allereerst uit het analyseren van de wetteksten van de Awb en Woo, de wetsgeschiedenis van beide wetten, de (wetenschappelijke) literatuur en geannoteerde jurisprudentie over de rol van derden onder de Woo en Wob. Daarnaast heeft een onderzoek naar jurisprudentie en Woo-besluiten plaatsgevonden. Dit onderzoek is verricht door Aimée Lijten en Nusaiba Tahari.

Jurisprudentieonderzoek

Voor dit onderzoek is zes maanden Woo-jurisprudentie in kaart gebracht. Van alle uitspraken die gaan over Woo-verzoeken en zijn gewezen tussen 1 januari 2024 en 1 juli 2024 en die op 17 november 2024 waren gepubliceerd op <https://www.rechtspraak.nl/>, is bezien welke rol derden spelen in deze procedure. Zo is bekeken hoeveel verzoeken om voorlopige voorzieningen zijn ingediend door derden en Woo-verzoekers. Bij bodemprocedures is bezien door wie (hoger) beroep is ingesteld en of zowel de Woo-verzoeker als de derde als procespartij hebben deelgenomen aan de procedure. Hetzelfde is gedaan bij beroepen niet-tijdig beslissen. De resultaten van het jurisprudentieonderzoek zijn opgenomen in paragraaf 3.2.

Besluitonderzoek

Daarnaast is zes maanden Woo-besluitvorming in kaart gebracht. Daarvoor zijn alle besluiten die zijn gedateerd tussen 1 januari 2024 en 1 juli 2024 en zijn gepubliceerd op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten?type=Woo-besluit> onderzocht. Van al deze besluiten is onder meer bezien of derden een rol spelen bij de besluitvorming en zo ja, of zij actief in de procedure zijn betrokken door het vragen van een zienswijze. De resultaten van het onderzoek zijn opgenomen in paragraaf 3.3.

Enquête

Om meer inzicht te krijgen in de uitvoeringspraktijk en de ervaren knelpunten is een enquête opgesteld. Het was mogelijk om de vragenlijst in te vullen van 24 oktober tot en met 29 november 2024. Een link naar de vragenlijst is o.a. door het ACOI en de onderzoekers gedeeld via de website, een nieuwsbrief en LinkedIn. Dit heeft ertoe geleid dat de vragenlijst door 314 personen is ingevuld. Van de respondenten is 81% werkzaam bij een bestuursorgaan; 14% was Woo-verzoeker en 5% waren derden over wie informatie is opgevraagd. De ambtenaren die de vragenlijst hebben ingevuld waren werkzaam bij zeer verschillende overheden: ministeries, gemeenten, provincies, waterschappen en verschillende uitvoeringsorganisaties en zelfstandige bestuursorganen. De Woo-

verzoekers waren journalisten, burgers, bedrijven en belangenorganisaties. Bij derden kan worden gedacht aan bedrijven (en hun advocaten), (oud)bestuurders, (oud)ambtenaren en medeoverheden. De resultaten van de enquête zijn opgenomen in paragraaf 3.1 (informatie over de uitvoeringspraktijk) en hoofdstuk 4 (ervaren knelpunten en voorgestelde oplossingen).

1.4 Leeswijzer

Dit onderzoek is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt het huidige wettelijke kader van de Woo en de Awb beschreven. Ook wordt ingegaan op de bedoeling van de wetgever met de zienswijzeprocedure. Hiermee wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag. In hoofdstuk 3 staat de rol van derden in de praktijk centraal. Hierin zijn de resultaten van de enquête, het jurisprudentie- en het besluitenonderzoek weergegeven. Hiermee wordt antwoord gegeven op de tweede en derde deelvraag. In hoofdstuk 4 worden de knelpunten in kaart gebracht zoals deze door respondenten in de enquête naar voren zijn gebracht en uit literatuur volgt. Ook worden de door de respondenten voorgestelde oplossingsrichtingen voor deze knelpunten beschreven. Daarmee wordt antwoord gegeven op de vierde en vijfde deelvraag. Hoofdstuk 5 bevat een korte conclusie waar de belangrijkste bevindingen zullen worden samengevat.

2. Hoe moeten derden worden betrokken bij Woo-besluiten?

2.1 De huidige regeling in de Woo en Awb

Hierna zal kort de huidige regeling worden beschreven. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de besluitvormingsfase, de bezwaarfase en de (hoger) beroepsfase.

2.1.1. Primaire besluitfase: de zienswijze

Op grond van de Woo kan eenieder een informatieverzoek indienen bij het bestuursorgaan. Hierop dient zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen vier weken te worden beslist.³ Deze termijn wordt echter opgeschort als het bestuursorgaan een derdebelanghebbende in de gelegenheid stelt een zienswijze in te dienen.⁴

In de Woo staat niet wanneer derden om een zienswijze moet worden gevraagd. Hiervoor wordt verwezen naar artikel 4:8 Awb. Dit artikel bepaalt dat voordat een bestuursorgaan een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, het bestuursorgaan die belanghebbende in de gelegenheid stelt zijn zienswijze naar voren te brengen indien (a) de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen, én (b) die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt.

De bestuursrechter heeft geoordeeld dat het de bevoegdheid van het bestuursorgaan is om een belanghebbende om een zienswijze te vragen. De Woo-verzoeker hoeft daarom niet eerst te worden gehoord of om toestemming worden gevraagd voordat om de zienswijze wordt gevraagd.⁵

Als de zienswijzefase is afgerond kan het besluit worden genomen. In beginsel moet het bestuursorgaan de gevraagde informatie tegelijk met de bekendmaking van het besluit verstrekken. Ook hier geldt echter een uitzondering als derden bij de procedure zijn betrokken. Als een belanghebbende naar verwachting bezwaar tegen de informatieverstreking heeft, wordt de informatie pas twee weken nadat de beslissing is bekendgemaakt verstrekt. Dit wordt ook wel de “uitgestelde openbaarmaking” of “uitgestelde verstreking” genoemd.⁶

³ Art. 4.1 jo. art. 4.4 lid 1 Woo.

⁴ Art. 4.4 lid 3 Woo jo. art. 4:8 en 4:15 Awb. Die opschorting van de termijn loopt vanaf de dag na die waarop het bestuursorgaan de verzoeker mededeelt dat toepassing is gegeven aan art. 4:8 Awb, tot en met de dag waarop door de belanghebbende(n) een zienswijze naar voren is gebracht of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

⁵ ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:498, AB 2017/147, m.nt. J. Tingen. Zie tevens ABRvS 23 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1691, AB 2018/233, m.nt. P.J. Stolk.

⁶ Art. 4.4 lid 5 Woo. Dit is een wijziging ten opzichte van de Wob. In art. 6 lid 5 Wob stond dat de informatie niet eerder werd verstrekt “dan twee weken nadat de beslissing is bekendgemaakt.” De bestuursrechter oordeelde dat de twee weketermijn een minimumtermijn was en dat een langere termijn ook was toegestaan (ABRvS 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1027, AB 2020/202, m.nt. P.J. Stolk). Het huidige artikel van de Woo bepaalt echter dat “de informatie wordt verstrekt twee weken nadat de beslissing is bekendgemaakt.” Daarmee lijkt thans wel sprake te zijn van een maximumtermijn.

Als het bestuursorgaan heeft besloten informatie te verstrekken “die rechtstreeks betrekking heeft op een derde of die van een derde afkomstig is” moet het bestuursorgaan het besluit gelijktijdig mededelen aan deze derde.⁷ De uitgestelde openbaarmaking in combinatie met deze mededelingsplicht geeft de derdebelanghebbende de mogelijkheid om een verzoek om een voorlopige voorziening in te dienen. Als zo’n verzoek wordt ingediend dan wordt de openbaarmaking van de informatie opgeschort totdat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan of het verzoek is ingetrokken.⁸ De voorzieningenrechter zal een voorlopige rechtmatigheidsbeoordeling verrichten en op basis daarvan oordelen of de feitelijke informatieverstrekking gedurende de bezwaarprocedure achterwege moet blijven. Bij deze beoordeling zal ook een rol spelen dat het verstrekken van de informatie onomkeerbare gevolgen heeft. Als een derdebelanghebbende niet om een zienswijze is gevraagd dan kan deze ook een verzoek om een voorlopige voorziening indienen met het verzoek dat de rechter bepaalt dat het bestuursorgaan de derde alsnog om een zienswijze moet vragen. Als de rechter (bijvoorbeeld aan de hand van een steekproef in de documenten) constateert dat het documenten betreft waarover een zienswijze gevraagd had moeten worden dan kan de rechter het verzoek toewijzen.⁹

Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat derden ook nog op andere wijze in de procedure kunnen worden betrokken. Als een bestuursorgaan namelijk constateert dat het bepaalde documenten niet meer heeft, terwijl dat wel zo zou moeten zijn, dan bepaalt de Woo dat het bestuursorgaan die documenten moet vorderen van degene die nog wel over de documenten beschikt. Degene die over de gevraagde informatie beschikt, moet deze per omgaande aan het bestuursorgaan verstrekken.¹⁰ In de wetsgeschiedenis staat dat een dergelijke vordering een besluit is waartegen bezwaar en beroep open staat. De Woo-verzoeker zou echter geen belanghebbende zijn bij het vorderingsbesluit, omdat hij niet rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen. Dat betekent dat de Woo-verzoeker wél in een bezwaarprocedure tegen zijn eigen (afwijzende) Woo-verzoek kan betogen dat ten onrechte niet is gevorderd, maar als er wel wordt gevorderd dan kan de Woo-verzoeker geen partij worden in die procedure. Daarnaast wordt in de wetsgeschiedenis gesteld dat ook de vordering de beslistermijn op een Woo-verzoek opschort.¹¹

2.1.2 Bewaarfase

Zowel de Woo-verzoeker als de derde kunnen het niet eens zijn met het genomen besluit op het informatieverzoek. Beiden hebben dan het recht om een bezwaarschrift in te dienen tegen dat besluit. Op grond van de Awb worden beiden aangemerkt als belanghebbende bij het besluit.¹²

Voor een besluit op een informatieverzoek geldt de reguliere bezwaarprocedure zoals deze is neergelegd in de Awb. Kort samengevat kan een derde binnen zes weken een bezwaarschrift

⁷ Art. 4.4 lid 6 Woo.

⁸ Art. 4.4 lid 5 Woo jo. art. 8:81 Awb.

⁹ Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag (vzr.) 19 juli 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:22269 en Rb. Midden-Nederland (vzr.) 31 augustus 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:4721.

¹⁰ Art. 4.2 lid 2 Woo.

¹¹ Deze opschorting zou volgen uit art. 4:15 lid 2 onder c Awb, waarin een beslistermijn van rechtswege wordt opgeschort zolang een bestuursorgaan wegens overmacht niet kan beslissen (*Kamerstukken II*, 2013/14, 33328, nr. 9, p. 69).

¹² Art. 1:2 lid 1 Awb bepaalt dat een belanghebbende degene is wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

indienen.¹³ Op basis van dat bezwaar zal een volledige heroverweging van het besluit moeten plaatsvinden.¹⁴ Voordat het besluit op bezwaar wordt genomen zal in beginsel een hoorzitting worden gehouden waarin de belanghebbenden (zowel de Woo-verzoeker als de derde) hun standpunten naar voren kunnen brengen.¹⁵ Op een bezwaarschrift moet binnen zes weken worden beslist.¹⁶

2.1.3 Beroepsfase

Nadat de beslissing op bezwaar is genomen kan door de Woo-verzoeker of de derde binnen zes weken een beroepschrift bij de rechtbank worden ingediend.¹⁷ Hierbij is van belang dat het indienen van beroep niet de werking van het besluit schorst.¹⁸ Dat betekent dat als de derde tegen wie het beroep is gericht de feitelijke verstrekking van de informatie wil tegengaan, de derde nogmaals een verzoek om een voorlopige voorziening zal moeten indienen. Tegen een uitspraak van de rechtbank kan ten slotte hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling of ABRvS).¹⁹

Zowel in eerste aanleg als in hoger beroep kan de bestuursrechter kennis nemen van de originele ('ongelakte') documenten. Het is niet nodig dat de procespartijen hiervoor toestemming verlenen.²⁰ Dit maakt het mogelijk dat de bestuursrechter kan beoordelen of het bestuursorgaan terecht besloten heeft om bepaalde passages te redigeren zonder dat de Woo-verzoeker al kennis neemt van die passages.

2.2 Waarom moeten derden worden betrokken bij Woo-besluiten?

Naast de letterlijke tekst van de Woo en Awb over de rol van derdebelanghebbenden is ook de bedoeling van de wetgever van belang. De bedoeling van de wetgever kan immers meer duiding geven aan de uitleg die aan de wetsartikelen moet worden gegeven. In deze paragraaf staat daarom de vraag centraal waarom deze derdebelanghebbenden van de wetgever in de procedure moeten worden betrokken.

2.2.1 Wetsgeschiedenis en literatuur over de Woo en Wob

In de memorie van toelichting van de Woo wordt onderscheid gemaakt tussen een materiële en formele rol van derdebelanghebbenden op de procedure. Met de materiële rol wordt bedoeld op de (materiële) belangen van derden die moeten worden meegewogen in het al dan niet toepassing geven aan een uitzonderingsgrond. Met de procedurele rol wordt bedoeld op de bescherming van derden door hen in staat te stellen om hun zienswijze naar voren te brengen voordat een beslissing

¹³ Art. 6:7 Awb.

¹⁴ Art. 7:11 Awb.

¹⁵ Art. 7:2 en 7:3 Awb.

¹⁶ Als gebruik gemaakt wordt van een onafhankelijke bezwaarcommissie dan bedraagt de termijn twaalf weken. De bezwaartermijn van zes respectievelijk twaalf weken kan met zes weken worden verdaagd. Art. 7:10 Awb.

¹⁷ Art. 6:7 Awb jo. 8:1 Awb, 8:6 en 8:7 Awb.

¹⁸ Art. 6:16 Awb.

¹⁹ Art. 8:104 en 8:105 Awb.

²⁰ Art. 8:29 lid 6 Awb.

wordt genomen en vervolgens om rechtsmiddelen aan te wenden tegen het besluit.²¹ Dit onderscheid zal hierna ook worden gehanteerd.

Materiële bescherming van derden

Als gekeken wordt naar de bescherming van derden bij de toepassing van de uitzonderingsgronden dan komen deze derden allereerst naar voren bij de geheimhouding van concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens en andere economische belangen van derden.²² Met betrekking tot de toepassing van de uitzonderingsgronden die zien op bedrijfs- en fabricagegegevens wordt in de wetsgeschiedenis gesteld dat het bestuursorgaan op grond van artikel 4:8 Awb verplicht is om het betrokken bedrijf te vragen of er bedenkingen bestaan tegen openbaarmaking. Het betrokken bedrijf kan dan geconcretiseerd naar voren brengen wat de schade van openbaarmaking zal zijn.²³ Ten tweede wordt gewezen op de bescherming van persoonsgegevens van derden.²⁴ Ten slotte wordt de derde ook expliciet genoemd in de context van het ‘gunstig functioneren van de overheid’: het goed functioneren van de overheid kan ook in het geding zijn indien een bestuursorgaan bij de oplossing van een probleem in overleg treedt met andere bestuursorganen of met derden.²⁵

Procedurele bescherming van derden

Uit de wetsgeschiedenis volgt dat de initiatiefnemers van de Woo het wenselijk achten dat derdebelanghebbenden zowel voordat een beslissing wordt genomen, als daarna hun belangen kunnen verdedigen, maar dat zij ook vinden dat dit niet ten koste mag gaan van de snelle afhandeling van een verzoek tot informatie.²⁶ Daarbij wordt gesteld dat derden om een zienswijze moet worden gevraagd “over een verzoek dat op hen betrekking heeft of op informatie die door de derden is verstrekt.”²⁷

Uit de wetsgeschiedenis volgt verder dat derden niet altijd om een zienswijze hoeft te worden gevraagd. Dit is bijvoorbeeld het geval als uit jurisprudentie duidelijk is dat de gevraagde informatie niet kan worden geweigerd. In dat geval moet wel mededeling van het genomen besluit worden gedaan, omdat het toch ‘prettig’ kan zijn voor de derde dat hij weet dat de betreffende informatie wordt verstrekt.²⁸

In de wetsgeschiedenis wordt (in het kader van actieve openbaarheid) verder verwezen naar jurisprudentie van de Afdeling waar is geoordeeld dat actieve openbaarmaking een besluit is als derden met die openbaarmaking rechtstreeks in hun belangen worden getroffen.²⁹ Daarnaast zijn de initiatiefnemers van oordeel dat het vragen om een zienswijze alleen aan de orde is als redelijkerwijs moet worden verwacht dat degene die de brief heeft verzonden of eventuele derden tegen actieve openbaarmaking bedenkingen heeft. Bij een brief van een belangenorganisatie over een

²¹ *Kamerstukken II*, 2011-12, 33328, nr. 3, p. 33, en *Kamerstukken I*, 2020/21, 33328, nr. N, p. 84.

²² *Kamerstukken II*, 2011-12, 33328, nr. 3, p. 46.

²³ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33328, nr. 13, p. 20.

²⁴ Deze derdenbescherming komt echter aan de orde in het kader van hergebruik van openbare informatie (*Kamerstukken II*, 2011-12, 33328, nr. 3, p. 52-53).

²⁵ *Kamerstukken II*, 2018/19, 35112, nr. 3, p. 23.

²⁶ *Kamerstukken II*, 2011-12, 33328, nr. 3, p. 33-34.

²⁷ *Kamerstukken II*, 2011-12, 33328, nr. 3, p. 69.

²⁸ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33328, nr. 9, p. 78 en *Kamerstukken I*, 2020/21, 33328, nr. N, p. 84.

²⁹ ABRvS 31 mei 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX6362; *Kamerstukken II*, 2020/21, 33328, nr. S, p. 6.

wetsvoorstel mag (zonder indicatie van het tegendeel) ervan worden uitgegaan dat met de brief wordt beoogd invloed uit te oefenen op de behandeling van het wetsvoorstel en dat actieve openbaarmaking daarbij een sequeel is. In dat geval is het vragen om een zienswijze niet nodig.³⁰

In de wetsgeschiedenis van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is ook ingegaan op de positie van derden. In het wetsvoorstel stond expliciet dat een derde over het Wob-besluit moet worden geïnformeerd, maar dat het vragen van een zienswijze niet verplicht is. In de wetsgeschiedenis staat hierover:

“Het zal nogal eens voorkomen dat derden bij de beslissing op een verzoek om informatie belang hebben, in het bijzonder wanneer de verlangde informatie op henzelf betrekking heeft. Zij mogen ten opzichte van de verzoeker niet in een nadelige positie worden gebracht doordat zij geen recht zouden hebben op een schriftelijke mededeling van een hun rakende positieve beslissing op een verzoek om informatie. De onderhavige bepaling voorziet in een direct recht van de derde op de informatie voorzover die op hem betrekking heeft. (...) De vraag doet zich voorts voor of de bescherming van de belangen van de derde niet beter zou zijn gewaarborgd indien een overheidsorgaan gehouden is uit eigen beweging alle bij informatieverstrekking betrokken derden uit eigen beweging daaromtrent te informeren. Een dergelijke verplichting zou inderdaad leiden tot een optimale bescherming van de belangen van derden. Zij is echter in de praktijk niet uitvoerbaar. Van een overheidsorgaan kan niet worden verlangd dat het met betrekking tot elke informatieverstrekking nagaat welke derden daarbij mogelijk betrokken zijn. In veel gevallen zal het om een ongedefinieerde groep betrokkenen gaan. Het overheidsorgaan zal overigens altijd zo veel mogelijk moeten voorkomen dat derden op niet aanvaardbare wijze in hun belangen worden getroffen door bestuurlijke informatieverstrekking. Met het stellen van het publieke belang van de informatieverstrekking als zodanig boven het beschermde andere belang zal dan ook grote zorgvuldigheid betracht moeten worden. Het ten onrechte verschaffen van informatie kan er immers toe leiden dat een derde, die door de verschaffing van de informatie schade heeft geleden, het overheidsorgaan daarvoor aanspreekt. Een doeltreffend middel om in het geding zijnde belangen van derden op verantwoorde wijze in de belangenafweging te betrekken kan het horen van die derden zijn voordat de informatie wordt verstrekt. Het overheidsorgaan mag zijn beslissing echter niet volledig laten afhangen van de toestemming van de derde. Het blijft daarvoor zelf verantwoordelijk. In bijzondere gevallen, en zeker bij gerede twijfel over mogelijke schade voor de betrokken derde, kan het overheidsorgaan als het, ondanks de bezwaren van derden, van mening is dat het belang van de informatieverstrekking de doorslag moet geven, beslissen dat de informatie pas na afloop van een bepaalde termijn zal worden verstrekt, waardoor de derde de gelegenheid krijgt de rechtmatigheid van het voornemen aan het gerechtelijk oordeel te onderwerpen.”³¹

“In antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie zij vooropgesteld dat de zgn. derdenproblematiek in de praktijk geen bijzondere problemen oplevert. Bij het opstellen van het wetsvoorstel hebben wij ons afgevraagd of de ook in onze ogen wat minder vaste positie van de derde kon worden verstevigd. Daarbij stuitte wij op hetzelfde probleem waar de wetgever van de geldende WOB voor stond. De kring van derden zal in het algemeen zo onbepaald zijn dat de uitvoering van de WOB ernstig zou worden belemmerd indien vereist zou zijn alle betrokken derden bij de afdoening van de WOB-verzoeken te betrekken. Daarom is aansluiting gezocht bij het gegeven dat behoorlijk bestuur met zich brengt dat een overheidsorgaan nagaat of er derde belanghebbenden zijn voor wie de te nemen

³⁰ *Kamerstukken II, 2020/21, 33328, nr. S, p. 7.*

³¹ *Kamerstukken II, 1986-87, 19859, nr. 3, p. 26-27.*

beslissing van betekenis kan zijn. De belangen van deze derden dienen dan bij de besluitvorming te worden betrokken.”³²

Dit artikel 5 lid 3 Woo stond ook al in artikel 4 lid 3 van het BOB. In de toelichting bij dit artikel staat:

“Het zal nogal eens voorkomen dat derden bij de beslissing op een verzoek om informatie belang hebben, met name in die gevallen, waarin de verlangde informatie op hen zelf betrekking heeft. Zij mogen ten opzichte van de verzoeker niet in een nadelige positie worden gebracht doordat zij geen recht zouden hebben op een schriftelijke mededeling van een hen rakende, positieve beslissing op een verzoek om informatie. Met het oog hierop is de bepaling van het derde lid van artikel 4 opgenomen. Op grond hiervan kan een derde, indien hij zich door het verstrekken van informatie in zijn belangen geschaad acht, daartegen op dezelfde wijze ageren als de verzoeker om informatie tegen een afwijzende beslissing op zijn verzoek.

Het ligt intussen voor de hand dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat derden schade lijden door bestuurlijke informatieverstrekking. De uitzonderingsgronden van artikel 4 van de wet zijn daarop gericht. De relatieve uitzonderingsgronden van artikel 4, onder d - i, eisen een afweging van het belang van het verstrekken van informatie als zodanig tegen een aantal nader aangeduide, andere bepalingen. Deze afweging kan in bepaalde gevallen leiden tot het informeren van een verzoeker onder de voorwaarde dat hij zich schriftelijk verbindt om bepaalde gegevens, waarvan hij kennis krijgt en waarvan derden bij publikatie schaden zouden ondervinden, niet te publiceren.

Een doeltreffend middel om de in het geding zijnde belangen op verantwoorde wijze tegen elkaar af te wegen is om de informatie die op een derde betrekking heeft pas te verstrekken nadat deze daarover is gehoord. Het overheidsorgaan mag zijn beslissing echter niet laten afhangen van de toestemming van die derde; het blijft daarvoor zelf verantwoordelijk.

In bijzondere gevallen kan het overheidsorgaan als het, ondanks de bezwaren van derden, van mening is dat het belang van de informatieverstrekking de doorslag moet geven, beslissen dat de informatie pas na afloop van een bepaalde termijn zal worden verstrekt, waardoor de derde de gelegenheid krijgt in rechte te ageren vóór de informatieverstrekking een feit is geworden.”³³

In 2004 heeft een evaluatie van de Wob plaatsgevonden. Eén van de bevindingen was toen al dat het inwinnen van de zienswijzen van derden tijdrovend kan zijn.³⁴ Dit heeft echter niet geleid tot wijzigingen in de procedure bij de totstandkoming van de Woo.

Vermeldenswaardig is ten slotte dat in het oorspronkelijke wetsvoorstel voor de Woo in art. 4.4 lid 3 werd bepaald dat de termijn voor ten hoogste twee weken kon worden opgeschort voor het vragen van een zienswijze.³⁵ Deze tweewekentermijn is vervallen in het wetsvoorstel dat is gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.³⁶ Uit de enquête blijkt dat in de praktijk twee weken de gangbare zienswijzetermijn is om te geven, maar dat daar soms van wordt afgeweken (zie paragraaf 3.1.4).

³² *Kamerstukken II*, 1987-88, 19859, nr. 6, p. 25.

³³ *Stb.* 1979/590, p. 5-6.

³⁴ T. Brandsen, E. Cornelissen, S. van der Hof, G.J. Leenknecht, C. Prins & M. de Vries, *Over wetten en praktische bezwaren. Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur*, Universiteit van Tilburg 2004, p. 50.

³⁵ *Kamerstukken II*, 2011/12, 33328, nr. 2.

³⁶ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33328, nr. 8.

2.2.2 Wetsgeschiedenis en literatuur Awb

In artikel 4:8 lid 1 Awb is bepaald dat voordat een bestuursorgaan een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, het bestuursorgaan die belanghebbende in de gelegenheid moet stellen zijn zienswijze naar voren te brengen indien (a) de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen, en (b) die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt. In de memorie van toelichting wordt over de verplichting om een zienswijze te vragen het volgende gesteld:

“De verplichting tot horen heeft een betrekkelijk beperkt karakter. Een eerste beperking is gelegen in het feit dat het horen slechts overwogen behoeft te worden indien een belanghebbende naar verwachting bedenkingen zal hebben tegen de voorgenomen beschikking. Dat zal niet bij iedere belastende beschikking het geval zijn. Indien bij voorbeeld een beschikking dringend uit een wettelijk voorschrift voortvloeit en over de vaststelling van de relevante feiten in redelijkheid geen verschil van mening mogelijk is, mag het bestuursorgaan aannemen dat geen bedenkingen bestaan, althans bij afwezigheid van aanwijzingen in andere richting. Een tweede beperking is gelegen in het feit dat – indien bedenkingen kunnen worden verwacht – de hoorplicht slechts bestaat indien de beide voorwaarden, genoemd in de onderdelen a en b, worden vervuld: de beschikking zou steunen op feiten en belangen die de belanghebbende betreffen en die niet door de belanghebbende zelf zijn verstrekt. Hiermee wordt aangesloten bij de regeling van het vorige artikel.”³⁷

In de memorie van antwoord is nogmaals benadrukt dat de hoorplicht “ertoe dient te verzekeren dat de gegevensvaststelling op juiste wijze plaatsvindt.”³⁸ De hoorplicht “kan ertoe bijdragen dat minder procedures worden gevoerd die zuiver zijn gebaseerd op het feit dat sprake is van een onjuiste gegevensvaststelling.”³⁹

“Het is in dit verband misschien goed er nog eens op te wijzen, dat de regeling van artikel 4.1.2.1 en volgende de strekking heeft een zorgvuldige voorbereiding van de beschikking te bevorderen en niet zozeer beoogt gelegenheid te bieden tot het geven van inspraak. In verband met een zorgvuldige voorbereiding van de beschikking is het vereist dat belanghebbenden in staat worden gesteld gegevens over feiten naar voren te brengen, die het bestuur misschien nog niet heeft of waarvan het bestuur het belang misschien onvoldoende zou onderkennen. Er is wat dit betreft een duidelijk verschil tussen de bedoeling van de «hoorplicht» en de regeling van de toegankelijkheid van de bezwaar- en beroepsprocedures. Bij de regeling van bezwaar en beroep staat het bieden van rechtsbescherming voorop. Lang niet alle belanghebbenden die (op grond van de Wet Arob bijvoorbeeld) als derden bevoegd zijn achteraf bezwaar te maken tegen een voor hun belangen nadelige beschikking, behoeven vooraf in de gelegenheid te worden hun zienswijze naar voren te brengen.”⁴⁰

Ook de bestuursrechter heeft geoordeeld dat artikel 4:8 Awb de strekking heeft een zorgvuldige voorbereiding van de beschikking te bevorderen en niet zozeer het bieden van een rechtsbeschermingsfunctie. De Afdeling oordeelde in een procedure die ging over een besluit tot verlenging van de begunstigingstermijn die was verbonden aan een last onder dwangsom:

³⁷ *Kamerstukken II*, 1988-89, 21221, nr. 3, p. 100.

³⁸ *Kamerstukken II*, 1990-91, 21221, nr. 5, p. 67.

³⁹ *Kamerstukken II*, 1990-91, 21221, nr. 5, p. 67.

⁴⁰ *Kamerstukken II*, 1990-91, 21221, nr. 5, p. 70.

“Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (...) hoeven niet alle belanghebbenden die als derden het recht hebben rechtsmiddelen aan te wenden tegen een besluit, vooraf in de gelegenheid te worden gesteld om hun zienswijzen kenbaar te maken. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de artikelen 4:7 en 4:8, eerste lid, van de Awb beogen deze bepalingen alleen te waarborgen dat een verificatie van gegevens plaatsvindt. De bepalingen hebben de strekking een zorgvuldige voorbereiding van de beschikking te bevorderen en niet zozeer het bieden van een rechtsbeschermingsfunctie. Omdat het besluit niet steunt op gegevens over feiten en belangen die [appellante sub 2] betreffen en die niet door haar zijn verstrekt, hoefde het college [appellante sub 2] niet op grond van artikel 4:8, eerste lid, van de Awb vooraf over het besluit te horen.”⁴¹

Met betrekking tot de uitzonderingen op de hoorplicht – artikel 4:11 Awb – wordt in de wetsgeschiedenis gesteld:

“Er zijn gevallen voorstelbaar waarin de geboden spoed eraan in de weg staat belanghebbenden vooraf te horen. Dit artikel biedt het bestuur dan de mogelijkheid daarvan af te zien. De formulering is evenwel zo gekozen dat er sprake moet zijn van een zekere objectiveerbare spoed. Het bestuursorgaan kan niet een aanvraag laten liggen en vlak voor het vervallen van de beslistermijn op grond van dit artikel besluiten tot het achterwege laten van toepassing van de artikelen 4.1.2.1 en 4.1.2.2.”⁴²

Ten slotte is in artikel 4:12 Awb een uitzondering op de hoorplicht opgenomen voor bepaalde financiële beschikkingen. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat deze uitzondering gemaakt is vanwege de massaliteit van veel financiële beschikkingen, het gegeven dat meningsverschillen over de juistheid ervan vaak weinig waarschijnlijk zijn en het feit dat de gevolgen ervan bijna altijd ongedaan kunnen worden gemaakt.⁴³ Opgemerkt wordt dat in het conceptwetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb deze uitzondering wordt ingeperkt, omdat de praktijk – in het bijzonder de toeslagenaffaire – heeft laten zien dat financiële beschikkingen heel ingrijpend kunnen zijn voor mensen. Herroeping of vernietiging van een financiële verplichting kan de rechtsgevolgen wel terugdraaien, maar niet altijd de nadelige gevolgen volledig ongedaan maken.⁴⁴

2.3 De rijksbrede Woo-instructie

Naast bovenstaande wetgeving is de “Woo-instructie voor het behandelen van Woo-verzoeken (versie 2024)” vermeldenswaardig.⁴⁵ In het voorwoord wordt dit document beschreven als een ‘handboek’ voor alle rijksambtenaren. Het document heeft niet alleen tot doel om uit te leggen hoe de Woo moet worden uitgevoerd, maar beoogt ook uniformerend te werken, zodat Woo-verzoeken

⁴¹ ABRvS 25 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3831. De Afdeling verwijst in de uitspraak naar ABRvS 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4010, waarin de Afdeling overwoog: “Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de artikelen 4:7 en 4:8, eerste lid, van de Awb (...) is met deze artikelen een beperkte hoorplicht beoogd, in die zin dat voornoemde hoorplicht wordt beperkt tot de gevallen waarin het standpunt van de belanghebbende betekenis kan hebben voor een juiste vaststelling van de relevante feiten en belangen. Genoemde bepalingen hebben de strekking een zorgvuldige voorbereiding van de beschikking te bevorderen en niet zozeer het bieden van gelegenheid tot het geven van inspraak.”

⁴² *Kamerstukken II*, 1988-89, 21221, nr. 3, p. 102.

⁴³ *Kamerstukken II*, 1988-89, 21221, nr. 3, p. 103.

⁴⁴ Concept Memorie van toelichting wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb, p. 9.

⁴⁵ Deze Woo-instructie kan worden gedownload op <https://www.open-overheid.nl/instrumenten-en-diensten/instructies/2024/7/16/woo-instructie-2024>.

binnen de rijksoverheid op dezelfde manier worden behandeld. Het is daarom interessant om te zien hoe het in de vorige paragraaf beschreven wettelijke kader in de Woo-instructie plaats krijgt.

In paragraaf 3.5 van de Woo-instructie is bepaald dat nadat de documenten zijn verzameld en getoetst is of een uitzonderingsgrond zich voordoet, overgegaan kan worden tot het vragen van zienswijzen aan derdebelaagden. Dit kunnen zowel personen, bedrijven als andere (overheids)instanties zijn.⁴⁶ In de Instructie worden de volgende vijf aandachtspunten meegegeven:

I. De documenten waarbij een belanghebbende een belang heeft (en dus niet alle stukken die betrekking hebben op het verzoek) worden aan de belanghebbende toegezonden. Dit gebeurt met toepassing van het onleesbaar maken van tekstgedeelten waarop een uitzonderingsgrond van toepassing is.

II. Naast het toezenden van de stukken ontvangt een belanghebbende een zienswijzebrief waarin gevraagd wordt om binnen een bepaalde termijn eventuele bedenkingen bij de openbaarmaking aan te geven en dit te motiveren. Uitgangspunt is om voor het geven van een zienswijze een termijn van twee weken te geven, maar afhankelijk van de aard en omvang van het verzoek kan hiervan worden afgeweken.

III. Aan de verzoeker wordt tegelijkertijd (in algemene zin) medegedeeld dat er om een of meer zienswijze(n) wordt gevraagd en dat de beslistermijn om die reden wordt opgeschort. De opschorting eindigt als alle belanghebbenden hun zienswijze naar voren hebben gebracht of als de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

IV. Nadat de opschorting eindigt, wordt hiervan mededeling gedaan aan de verzoeker. Hierbij wordt ook aangegeven binnen welke termijn de beslissing op het verzoek kan worden verwacht.

V. Uiteindelijk beslist het bestuursorgaan conform de Woo over de wijze waarop de documenten openbaar worden gemaakt.⁴⁷

Als op het moment van het openbaar maken “nog steeds” de verwachting is dat een belanghebbende bedenkingen heeft, moet gebruik worden gemaakt van de procedure van de uitgestelde verstrekking. Deze wordt – aldus de Woo-instructie – alleen toegepast voor de stukken waar belanghebbenden bedenkingen hebben tegen de manier van openbaarmaking. Stukken waartegen geen bedenkingen bestaan, kunnen wel alvast worden meegestuurd met het Woo-besluit.⁴⁸

2.4 De Archiefwet

Ten slotte wordt nog een kleine zijstap gemaakt naar de Archiefwet. Op dit moment ligt een wetsvoorstel voor een nieuwe Archiefwet bij de Tweede Kamer.⁴⁹ Een belangrijke wijziging zal zijn dat de overbrengingstermijn wordt verkort naar 10 jaar.⁵⁰ Dit betekent dat bestuursorganen in beginsel al na 10 jaar hun documenten overdragen naar een archief. Het uitgangspunt is dat documenten vanaf dat moment openbaar zijn,⁵¹ tenzij het verantwoordelijke overheidsorgaan de openbaarheid

⁴⁶ Woo-instructie, p. 18.

⁴⁷ Woo-instructie, p. 18.

⁴⁸ Woo-instructie, p. 19.

⁴⁹ Het voorstel van wet ‘Intrekking van de Archiefwet 1995 en vervanging door de Archiefwet 2021’ (Archiefwet 2021) Archiefwet 2021, *Kamerstukken II*, 2021-22, 35968, nr. 2.

⁵⁰ Art. 5.4 Archiefwet 2021.

⁵¹ Art. 7.1 Archiefwet 2021.

van documenten bij de overbrenging heeft beperkt.⁵² In de wet staan een aantal beperkingsgronden opgenomen. Deze beperkingsgronden vertonen gelijkenis met de uitzonderingsgronden uit de Woo en hebben ook betrekking op de belangen van derden. Zo kan een beperking worden opgelegd als het document informatie bevat die bedrijfs- en fabricagegegevens of persoonsgegevens betreft.⁵³ Het verantwoordelijke overheidsorgaan moet over een voorgenomen beperkingsbesluit advies vragen aan de archivaris van de decentrale archiefdienst, waarnaar de documenten worden overgebracht; of de rijksarchivaris, indien het documenten betreft die naar het Nationaal Archief worden overgebracht.⁵⁴ Daarnaast moet het verantwoordelijke overheidsorgaan het beperkingsbesluit motiveren.⁵⁵ Uit de memorie van toelichting volgt dat het beperkingsbesluit een appellabel besluit is waartegen bezwaar en beroep kan worden ingediend:

“Een besluit tot beperking van de openbaarheid van over te brengen archief wordt gepubliceerd en staat open voor bezwaar en beroep. In het besluit moet daarom voor burgers duidelijk zijn voor welke documenten of dossiers binnen het over te brengen archief een openbaarheidsbeperking zal gelden, waarom dat gebeurt, en tot wanneer deze beperking geldt.”⁵⁶

Als documenten zijn overgebracht naar het archief dan verleent de archivaris eenieder op verzoek toegang tot openbare documenten voor raadpleging of gebruik.⁵⁷ Een archivaris kan een verzoeker ook toegang tot beperkt openbare documenten voor raadpleging of gebruik voor zover de beperkingsgronden zich daartegen niet verzetten. De archivaris kan aan het verlenen van toegang tot beperkt openbare documenten voorwaarden verbinden.⁵⁸ Op de positie van derden als wordt besloten tot het verlenen van toegang wordt in de wetsgeschiedenis niet ingegaan.

Ook de huidige Archiefwet bevat de bevoegdheid voor het verantwoordelijke overheidsorgaan (in de huidige wet nog “zorgdrager” genoemd) om een beperkingsbesluit te nemen. Daarnaast is het mogelijk om een verzoek te doen om raadpleging van de archiefbescheiden en opheffing van de beperking. Uit jurisprudentie volgt dat zowel een beperkingsbesluit⁵⁹ als een afwijzing van een dergelijk verzoek⁶⁰ appellabele besluiten zijn waartegen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. In één uitspraak is daarbij de vraag aan de orde geweest of derden (in dat geval kampbeulen) betrokken hadden moeten worden in de procedure. De rechtbank had geoordeeld dat de rijksarchivaris zich ervan had moeten vergewissen of de betrokken personen daadwerkelijk een beroep doen op hun recht op privacy. De Afdeling gaat hier niet in mee en oordeelt:

“Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank evenwel ten onrechte overwogen dat het op de weg van de rijksarchivaris ligt om zich ervan te vergewissen of de betrokken personen wel daadwerkelijk een beroep doen op hun recht op privacy alvorens op een verzoek om raadpleging te beslissen. De

⁵² Art. 7.2 lid 1 Archiefwet 2021.

⁵³ Art. 7.2 Archiefwet 2021.

⁵⁴ Art. 7.3 lid 1 Archiefwet 2021.

⁵⁵ Art. 7.3 lid 2 Archiefwet 2021.

⁵⁶ *Kamerstukken II*, 2021-22, 35968, nr. 3, p. 90.

⁵⁷ Art. 8.2 Archiefwet 2021.

⁵⁸ Art. 8.3 en 8.7 Archiefwet 2021.

⁵⁹ O.a. ABRvS 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:928, ABRvS 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:929, Rb. Gelderland 15 december 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:6983.

⁶⁰ O.a. ABRvS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4453, ABRvS 21 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2476, Rb. Midden-Nederland 9 februari 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:947, Rb. Midden-Nederland 13 maart 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:1222.

rechtbank heeft de rijksarchivaris daarmee niet alleen voor een praktisch onuitvoerbare taak gesteld, zoals de rijksarchivaris terecht stelt, maar ook heeft de minister van Justitie bij de overbrenging van het CABR naar het huidige Nationaal Archief juist met het oog op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer beperkingen gesteld aan de openbaarheid van het CABR. Op grond van artikel 17, eerste lid, van de Archiefwet heeft de rijksarchivaris als beheerder deze beperkingen in acht te nemen. Het is niet zo dat deze beperkingen pas gelden, nadat de nog in leven zijnde personen van wie gegevens in het CABR staan, te kennen hebben gegeven dat zij een beroep doen op de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer.”⁶¹

Het valt op dat in de wetsgeschiedenis van de nieuwe Archiefwet weinig tot niets wordt gesteld over de positie van derdebelanghebbenden. Zo wordt in de memorie van toelichting bij de Archiefwet 2021 niet gesteld waar het beperkingsbesluit moet worden gepubliceerd. Onduidelijk is of daardoor kan worden volstaan met een publicatie in de Staatscourant (zoals nu het geval is⁶²) of dat onder omstandigheden ook mededeling aan specifieke burgers of bedrijven nodig is.⁶³ In de memorie van toelichting wordt ook niet ingegaan op de vraag of specifieke burgers of bedrijven om een zienswijze moet worden gevraagd. Gelet op de parallellen tussen de Woo-procedure en deze procedure is voorstelbaar dat het vragen van een zienswijze nodig kan zijn op grond van artikel 4:8 Awb. Tegelijkertijd heeft de Afdeling er in bovenstaande uitspraak terecht op gewezen dat dit een praktisch onuitvoerbare taak kan zijn. Bij het overbrengen van documenten naar een archief kan het immers gaan om grote aantallen documenten. Het zou goed zijn als deze problematiek alsnog in de wetsgeschiedenis aan de orde zou komen.

2.5 Tussenconclusie

Uit het voorgaande blijkt dat een derde om een zienswijze moet worden gevraagd als de derde naar verwachting bedenkingen zal hebben. Daarnaast moeten deze derden worden geïnformeerd zodra het Woo-besluit is genomen. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat derden niet altijd om een zienswijze hoeven te worden gevraagd. Dit is niet nodig als er naar verwachting geen bedenkingen zijn, bijvoorbeeld omdat uit vaste jurisprudentie duidelijk is hoe een uitzonderingsgrond moet worden toegepast. Ook is het vragen van een zienswijze alleen nodig als het Woo-besluit zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de derde betreffen en die gegevens niet door de derde zelf zijn verstrekt. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan informatie over de concrete schade die een bedrijf zou lijden als tot openbaarmaking zou worden overgegaan. Het niet vragen van een zienswijze wordt niet als problematisch geacht, mits aan de derde wel mededeling van het genomen besluit wordt gedaan, zodat deze (als die dat wil) rechtsbescherming tegen het besluit kan aanwenden. Uit de wetsgeschiedenis komt dus het beeld naar voren dat de zienswijzeprocedure bedoeld is om ervoor te zorgen dat de gegevensvaststelling op juiste wijze plaatsvindt en dat dit niet een rechtsbeschermingsinstrument is.

⁶¹ ABRvS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4453.

⁶² De rechtbank Gelderland heeft eerder geoordeeld dat omdat het beperkingsbesluit niet tot een of meer belanghebbenden is gericht, bekendmaking moet geschieden op een in de Bekendmakingswet bepaalde wijze; dat was in dat geval een publicatie in het Gemeenteblad (Rb. Gelderland 15 december 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:6981).

⁶³ Vgl. art. 3:41-3:43 Awb.

3. De rol van derden in de praktijk

Naar de rol van derden is nog weinig onderzoek verricht. Daarom is ten behoeve van dit onderzoek op drie manieren informatie vergaard over de positie van derden. Ten eerste is een vragenlijst uitgezet onder ambtenaren, Woo-verzoekers en derden. Ten tweede zijn de uitspraken over de Woo over een periode van zes maanden bestudeerd. Ten slotte zijn de Woo-besluiten die zijn gepubliceerd op rijksoverheid.nl over een periode van zes maanden bestudeerd. In deze paragraaf worden de bevindingen gepresenteerd.

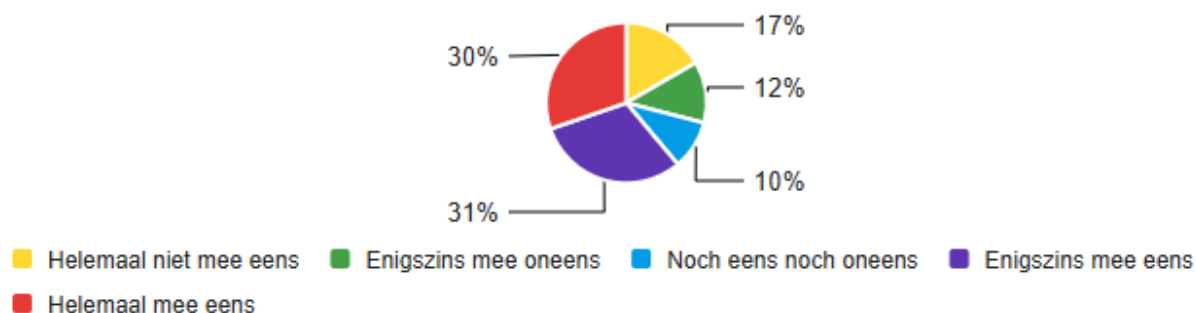
3.1 De ervaringen van betrokkenen

In deze paragraaf worden de resultaten van de vragenlijst weergegeven. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de vraag hoe vaak, aan wie en wanneer in het proces om een zienswijze wordt gevraagd (3.1.1, 3.1.2 en 3.1.3); hoe lang de zienswijzetermijn is (3.1.4); wanneer de Woo-verzoeker wordt betrokken in het proces (3.1.5) en wat volgens de respondenten het effect van een zienswijze is (3.1.6). Per onderwerp worden zowel de reacties van respondenten die werkzaam zijn bij de overheid, de respondenten die Woo-verzoeken indienen en de respondenten aan wie om een zienswijze is gevraagd (derden) weergegeven. Voor de leesbaarheid wordt in deze paragraaf kortweg verwezen naar de respons van ambtenaren, verzoekers en derden.

3.1.1 Hoe vaak wordt om een zienswijze gevraagd?

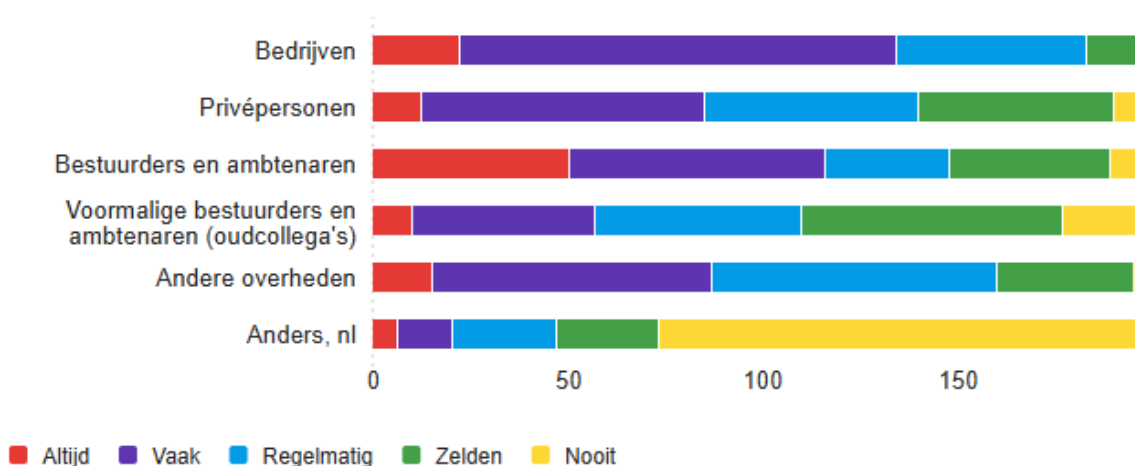
Allereerst is gevraagd hoe vaak (als informatie betrekking heeft op een derde) de derden om een zienswijze wordt gevraagd. 60% van de ambtenaren heeft hierop aangegeven altijd om een zienswijze te vragen. Daarnaast gaf 38% aan dat alleen om een zienswijze wordt gevraagd als verwacht wordt dat de derde naar verwachting bedenkingen zal hebben tegen de openbaarmaking. Diverse ambtenaren gaven aan het vragen van een zienswijze te zien als een ‘service’ naar de derde toe zodat deze niet overvallen zou worden door berichtgeving in de media. Dit komt de relatie tussen het bestuursorgaan en de derde ten goede. Deze relatie wordt ook genoemd als reden om medeoverheden te informeren. Daarnaast wordt het vragen van een zienswijze nodig gevonden als het bestuursorgaan onvoldoende kan inschatten of sprake is van bedrijfsgevoelige informatie. Uit de toelichting die enkele ambtenaren op deze vraag hebben gegeven komt het beeld naar voren dat niet snel wordt aangenomen dat een derde geen bedenkingen zal hebben: alleen als ‘redelijkerwijs uitgesloten is dat de belanghebbende bezwaar zal hebben tegen openbaarmaking’ wordt afgezien van het vragen van een zienswijze. Ten slotte wordt aangegeven dat als er veel verschillende derden bij een verzoek zijn betrokken, eerder een selectie wordt gemaakt van de derden die mogelijk bezwaar zullen hebben tegen openbaarmaking.

Op de stelling “Ik maak een bewuste inschatting of ik verwacht dat de derde bedenkingen heeft tegen openbaarmaking voordat ik vraag om een zienswijze” geeft 61% van de ambtenaren aan het hier helemaal of enigszins mee eens te zijn. Tegelijkertijd geeft ook 29% aan het er (helemaal) niet mee eens te zijn:



3.1.2 Aan wie wordt om een zienswijze gevraagd?

Aan de ambtenaren is ook gevraagd welke derden zij in de praktijk tegenkomen:



Onder 'anders' zijn als derden genoemd: advocaten en andere rechtsvertegenwoordigers; verenigingen en stichtingen; Hoge colleges van staat; de verzoeker zelf; buitenlandse organisaties; en de Europese commissie.

Uit de toelichtingen die gegeven zijn bij deze vraag blijkt dat bestuurders en ambtenaren (die werkzaam zijn binnen de eigen organisatie) niet worden gezien als derden die om een (formele) zienswijze worden gevraagd. Zij worden bij sommige organisaties niet bij de besluitvorming betrokken. Er zijn echter ook organisaties die deze personen betrekken bij de besluitvorming in de vorm van een 'review' of 'interne check'.

Aan de ambtenaren zijn twee stellingen over dit onderwerp voorgelegd. Op de stelling "Mijn collega's zie ik als derdebelaanhebbenden als het een document betreft met hun persoonlijke beleidsopvattingen" antwoordt 54% het hiermee (helemaal of enigszins) oneens te zijn. Wel wordt aangegeven bij twijfel informeel te overleggen met collega's, bijvoorbeeld of zij er bezwaar tegen hebben om persoonlijke beleidsopvattingen geanonimiseerd openbaar te maken.

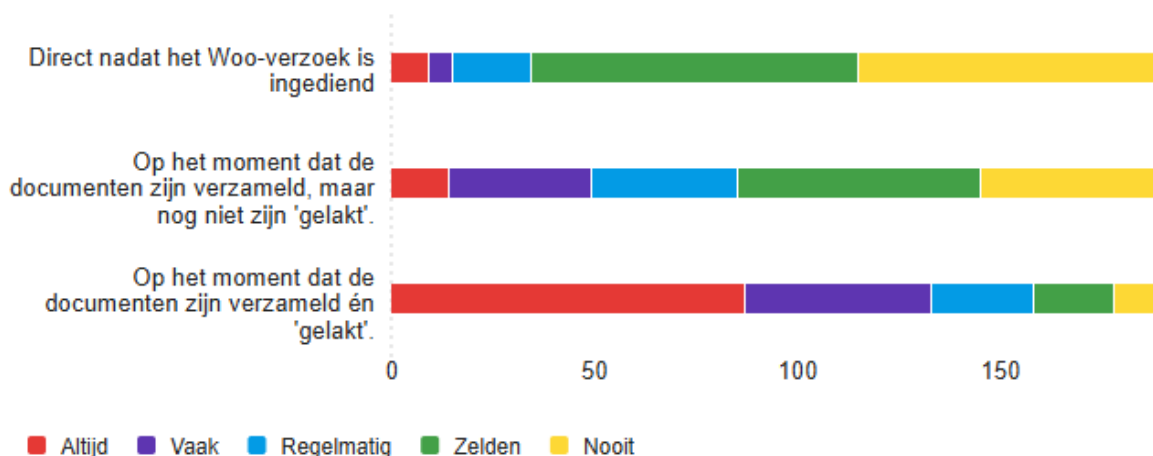
Op de stelling "Binnen de rijksoverheid (bijv. tussen ministeries) zouden we elkaar niet langer om een zienswijze moeten vragen" geeft 56% aan het met deze stelling (helemaal of enigszins) oneens te zijn. Hierbij wordt als toelichting gegeven dat ieder bestuursorgaan zijn eigen taken en verantwoordelijkheden heeft. Met de inhoudelijke kennis van een ander ministerie kan beter worden bepaald of openbaarmaking mogelijk is. Daarnaast kan volgens een van de ambtenaren met een

zienswijze van een medeoverheid de eenheid van het kabinetsbeleid worden geborgd. Dezelfde stelling is voorgelegd aan de Woo-verzoekers. Een kleine meerderheid (54%) is het (enigszins of helemaal) eens met deze stelling, terwijl 30% het (helemaal of enigszins) niet eens is met deze stelling. Onder de derden is 77% het (helemaal of enigszins) oneens met deze stelling.

Uit de door ambtenaren gegeven antwoorden blijken zich een aantal dilemma's voor te doen om te bepalen wie een derde is die om een zienswijze moet worden gevraagd. Hierop zal in de volgende paragraaf (over de knelpunten) nader worden ingegaan, maar als voorbeeld kan worden gedacht aan de situatie dat een bedrijf in opdracht van een ander bedrijf een document (bijvoorbeeld een rapport) heeft opgesteld: welk van de twee bedrijven moet dan om een zienswijze worden gevraagd (of beide)? Ook blijkt dat het begrip 'naar verwachting bedenkingen hebben' geen objectief gegeven is, maar mede beïnvloed wordt door het aantal derden dat betrokken is bij het Woo-verzoek en het aantal stukken waar om gevraagd is. Tegelijkertijd gaf een van de Woo-verzoekers aan dat hij in het Woo-verzoek expliciet aangeeft naar welke informatie wordt verzocht en dat bedrijfsvertrouwelijke gegevens onleesbaar gemaakt kunnen worden. Hiermee werd beoogd te voorkomen dat om een zienswijze zou worden gevraagd – met bijbehorende vertraging in het proces. Dit verzoek had echter zelden het beoogde effect (aldus de respondent).

3.1.3 Wanneer wordt om een zienswijze gevraagd?

Uit het onderzoek blijkt dat het overgrote deel van de ambtenaren pas contact opneemt met de derde als de documenten al zijn gezocht en zijn 'gelakt':



Ook aan de derden is gevraagd wanneer contact met hen werd opgenomen. Hieruit komt een vergelijkbaar beeld naar voren, namelijk dat de situatie dat contact wordt opgenomen nadat de documenten al zijn gelakt, het vaakst voor komt.

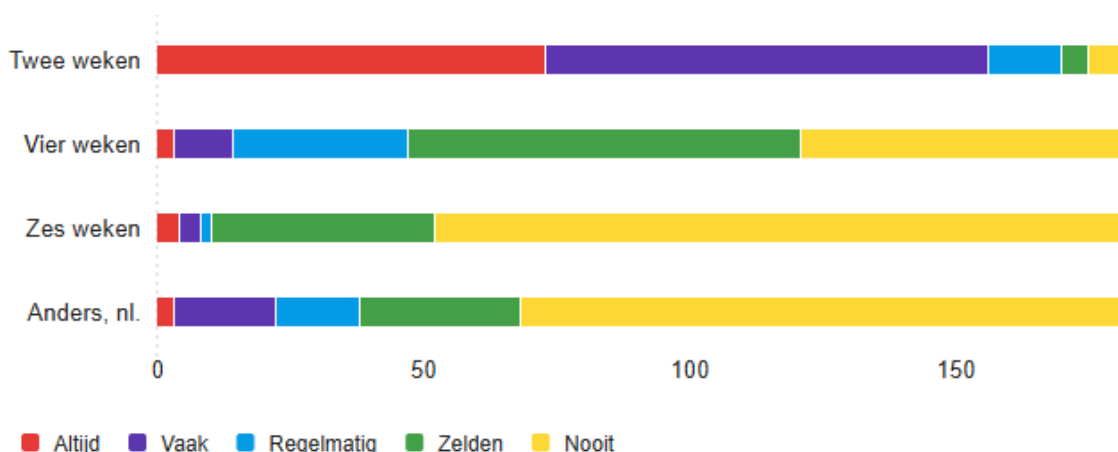
Een aantal ambtenaren gaf aan dat het nodig is om de 'gelakte' versie te verstrekken als er meerdere derden betrokken zijn, omdat zij immers (ook) niet elkaars informatie zouden mogen krijgen. Daarnaast is meerdere keren aangegeven dat het de voorkeur heeft om de gelakte versie te verstrekken, omdat dan pas concreet is wat mogelijk openbaar zal worden gemaakt. Dat maakt de zienswijzeprocedure gericht en sneller, terwijl het anders kan leiden tot onrust en zorgen. Als derden zien hoe de documenten eruit komen te zien en wat gelakt zal worden, stemmen ze vaker zonder verdere vragen in. Daarbij wordt er soms ook 'transparant gelakt' (of 'voorgelakt') waarbij de

derde de oorspronkelijke tekst nog wel kan zien. Tegelijkertijd wees een van de derden op een risico van het verstrekken van een gelakte versie: het is onwenselijk dat een derde een gelakte versie ter beoordeling krijgt en vervolgens in de definitieve versie ziet dat er meer informatie openbaar is gemaakt, zonder dat de derde op die ‘ontlakte’ informatie ook een zienswijze heeft kunnen geven. Soms wordt er door ambtenaren wel voor gekozen om de ongelakte documenten aan de derde te verstrekken. Een reden hiervoor kan zijn dat sprake is van een groot aantal documenten (en een korte beslistermijn) of dat sprake is van documenten met een ‘technische’ inhoud waarover de zienswijze van een bedrijf wordt gevraagd.

Er wordt niet vaak direct na het Woo-verzoek contact opgenomen met de derde. Dit gebeurt alleen bij spoed of zwaarwegende belangen. Ook wordt vaak snel contact opgenomen met medeoverheden zodat geïnformeerd kan worden of daar ook een Woo-verzoek is ingediend. Ten slotte is vermeldenswaardig dat een ambtenaar aangaf in sommige gevallen alleen de absolute uitzonderingsgronden te lakken en het aan de derde te laten om aan te geven of er ook relatieve uitzonderingsgronden aan de orde zijn.

3.1.4 Hoe lang is de zienswijzetermijn?

Op de vraag aan ambtenaren welke zienswijzetermijn bestuursorganen geven aan derden, blijkt dat twee weken de gangbare termijn is:



Dezelfde vraag is aan derden gesteld, waarbij ook twee weken werd aangegeven als de meest voorkomende termijn.

Onder de optie ‘anders’ zijn meerdere malen termijnen genoemd van één week, 10 dagen en drie weken. De korte termijnen worden vaak gegeven als sprake is van een klein aantal documenten, maar ook als de beslistermijn al is verstreken (en soms zelfs al een beroep niet-tijdig beslist is ingediend) voordat om een zienswijze wordt gevraagd.

Daarnaast werd aangegeven dat sommige bestuursorganen geen vaste termijnen hanteren, maar dat dit afhangt van bijvoorbeeld de omvang van het aantal documenten. Bij grote verzoeken worden soms langere termijnen van acht weken of zelfs vier maanden gegeven.

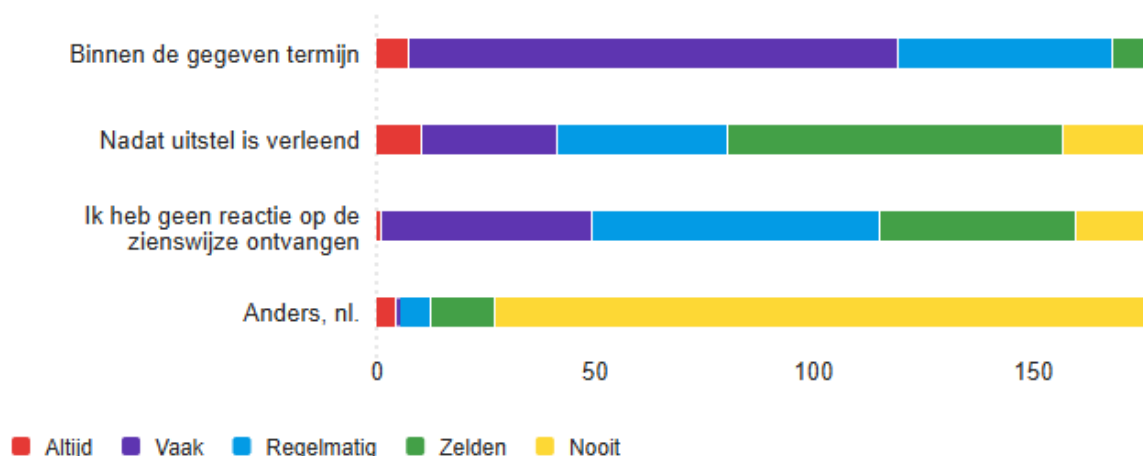
Ook wordt soms de termijn in overleg met de derde bepaald. Dan kan een langere termijn worden gegeven in verband met een vakantieperiode of als derde zijn rechtsvertegenwoordiger wil raadplegen.

Verder wordt aan buitenlandse partijen vaak een langere termijn gegeven als zij het Nederlandse recht en de Nederlandse taal niet beheersen.

Eén van de ambtenaren gaf aan bij grote verzoeken de documenten in delen aan de derde te geven. Voor ieder deel wordt dan een zienswijzetermijn gegeven.

Ten slotte werd door meerdere ambtenaren erop gewezen dat de opschorting van de beslistermijn alleen geldt voor de periode die de derde krijgt om zijn zienswijze te geven. Het moeten verwerken van de zienswijze(n) in het definitieve besluit moet dus binnen de resterende beslistermijn. Dit wordt (zeker als het grote aantallen derden of documenten betreft) als knelpunt ervaren. Dit kan reden zijn voor strategisch gedrag: door alle derden een relatief lange zienswijzetermijn te geven, kunnen (als de zienswijzen verspreid over de tijd worden ontvangen) de zienswijzen die snel worden ontvangen al worden verwerkt terwijl de beslistermijn nog is opgeschort.

Op de vraag wanneer vervolgens de zienswijze is ontvangen, antwoordt 32% dat dit altijd of vaak binnen de gegeven termijn gebeurt en nog 28% dat dit regelmatig gebeurt:

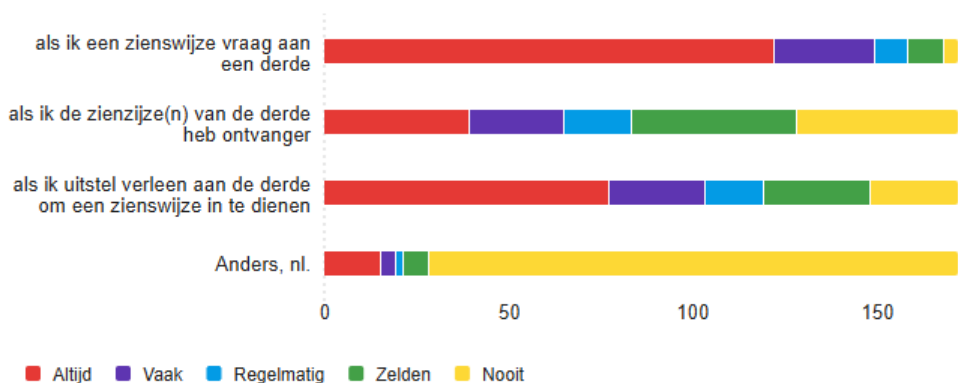


Daarnaast geeft ook 27% van de ambtenaren aan dat het vaak voorkomt dat er in het geheel geen zienswijze wordt ontvangen. Uit de gegeven antwoorden blijkt dat meerdere bestuursorganen in de brief aan de derde aangeven dat als er geen reactie wordt ontvangen, het bestuursorgaan ervan uitgaat dat er geen sprake is van bezwaren tegen de openbaarmaking. Een dergelijke zinsnede kan van invloed zijn op het aantal zienswijzen dat het bestuursorgaan zal ontvangen.

Aan de derden is de vraag voorgelegd of zij de gegeven termijn lang genoeg vinden. 53% geeft aan de termijn (altijd, vaak of regelmatig) lang genoeg te vinden. Tegelijkertijd geeft 23% van de derden ook aan dat de korte termijn reden is om af te zien van het indienen van het zienswijze.

3.1.5 Informeren van de Woo-verzoeker

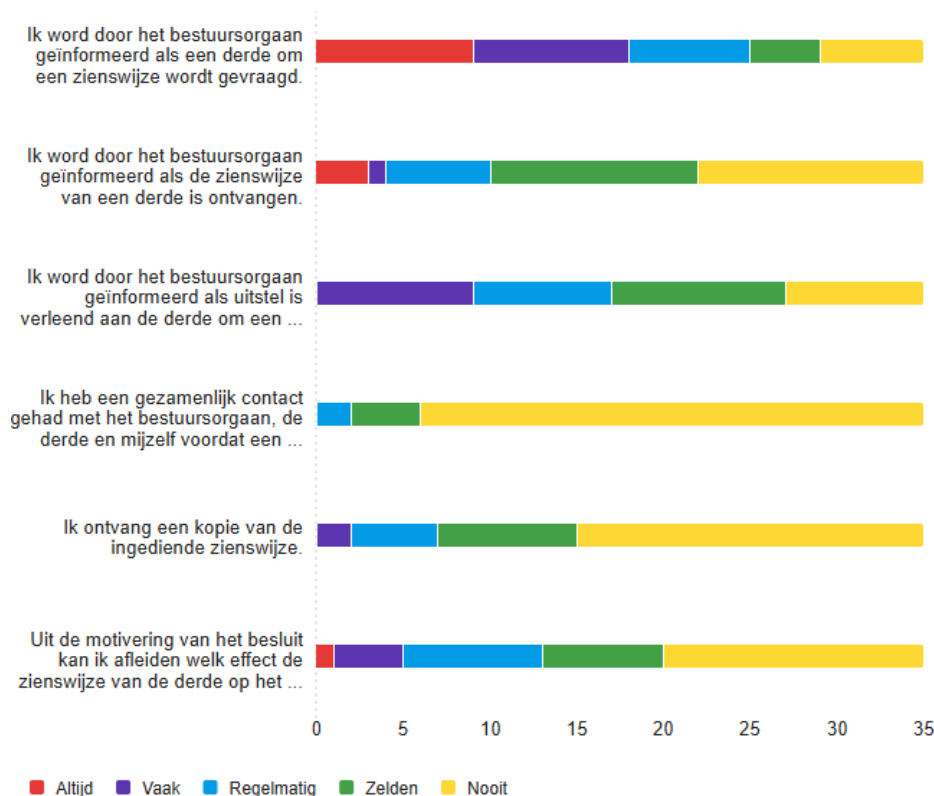
Aan de ambtenaren is ook gevraagd wanneer zij de Woo-verzoeker informeren:



64

Hieruit blijkt dat de Woo-verzoeker over het algemeen zowel wordt geïnformeerd op het moment dat om de zienswijze wordt gevraagd als het moment dat er uitstel wordt verleend. De ambtenaren geven aan dat de Woo-verzoeker hierover op grond van de wet moet worden geïnformeerd, omdat met het vragen van de zienswijze de beslistermijn wordt opgeschort.

Ook aan de Woo-verzoekers zijn vragen gesteld over de wijze waarop zij worden geïnformeerd:



⁶⁴ Bij de optie 'anders' werd genoemd dat de Woo-verzoeker wordt geïnformeerd op het moment dat het Woo-besluit wordt genomen. Daarmee kan dan ook direct worden aangegeven wat er met de zienswijzen is gedaan.

De Woo-verzoekers bevestigen dus dat zij over het algemeen (alleen) worden geïnformeerd als een derde om een zienswijze wordt gevraagd. Dit wordt door de Woo-verzoekers als een knelpunt ervaren. Zij geven aan graag beter op de hoogte te willen worden gehouden van de voortgang van het proces, bijvoorbeeld ook dat de zienswijze is ontvangen en nu zal worden verwerkt in het definitieve besluit.

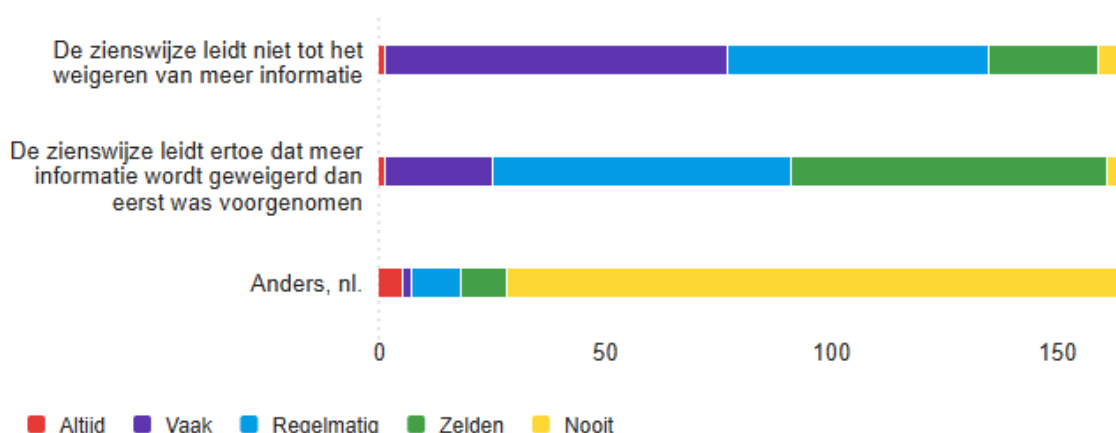
Uit de gegeven antwoorden blijkt verder dat het zelden voorkomt dat er een gezamenlijk contact is tussen het bestuursorgaan, de derde en de Woo-verzoeker. Uit de vragenlijst is gebleken dat ook derden een dergelijk contact op prijs zouden stellen, omdat ze zo kunnen meedenken in de informatiebehoefte van die verzoeker. Eén van de derden gaf aan altijd aan te bieden om persoonlijk contact te leggen, maar dat daar nog nooit gebruik van is gemaakt door het bestuursorgaan.

Ook door sommige ambtenaren wordt het zienswijzeproces als een *black box* voor Woo-verzoekers omschreven. Het is volgens ambtenaren echter moeilijk om een Woo-verzoeker mee te nemen in de moeilijkheden van het proces en de afwegingen die worden gemaakt. De black box kan echter tot gevolg hebben dat het beeld ontstaat dat de derde meer te zeggen heeft over de totstandkoming van het besluit dan de verzoeker.

Een Woo-verzoeker gaf als mogelijke oplossingsrichting aan dat (door middel van een geautomatiseerd proces) aan Woo-verzoekers statusinfo zou kunnen worden gegeven. Daarnaast zou de *black box* kunnen worden verkleind door, als sprake is van uitgestelde openbaarmaking, in het Woo-besluit (aan de hand van een overzicht) aan te duiden welke passages (van welke omvang, aantal regels bijvoorbeeld) zijn geanonimiseerd. Zo wordt meer inzicht gegeven of alle pagina's 'zwart' zijn of dat het gelakte deel 'meevalt'. Dit kan tot gevolg hebben dat een Woo-verzoeker afziet van het indienen van bezwaar tegen het besluit.

3.1.6 Wat is het effect van de zienswijze?

Op de vraag wat het effect van de zienswijzeprocedure is geweest, antwoorden ambtenaren dat het vaak (46%) voorkomt dat de zienswijze niet leidt tot het weigeren van meer informatie:

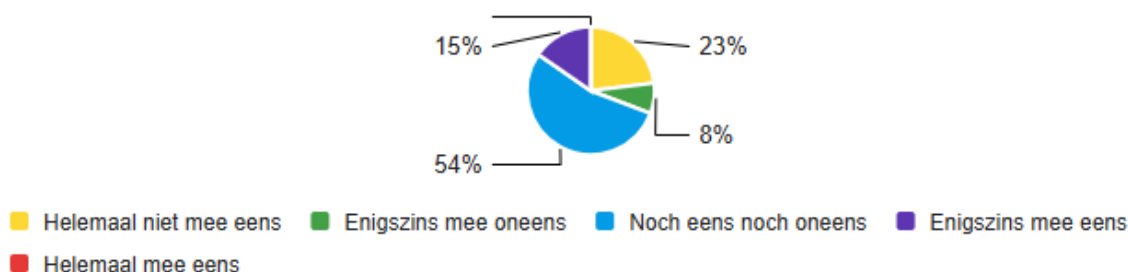


65

⁶⁵ Onder de optie 'anders' is aangegeven dat zienswijzen er soms toe leiden dat méér informatie openbaar wordt gemaakt.

Dit zou wellicht de indruk kunnen wekken dat een zienswijze vragen (vaak) overbodig is, maar een aantal ambtenaren geeft ook aan dat de zienswijze leidt tot een betere onderbouwing van het Woo-besluit. Als voorbeeld wordt gegeven dat bedrijven in hun zienswijze kunnen uitleggen waarom informatie concurrentiegevoelig is. Dit is voor een bestuursorgaan niet altijd goed in te schatten. Daarnaast kunnen omissies worden hersteld als er per ongeluk toch nog een bepaald persoonsgegeven niet is gelakt. Ook wordt een reactie van een derde op het zienswijzeverzoek waarin staat dat de derde akkoord is met openbaarmaking zoals voorgesteld, door ambtenaren als een prettige bevestiging ervaren.

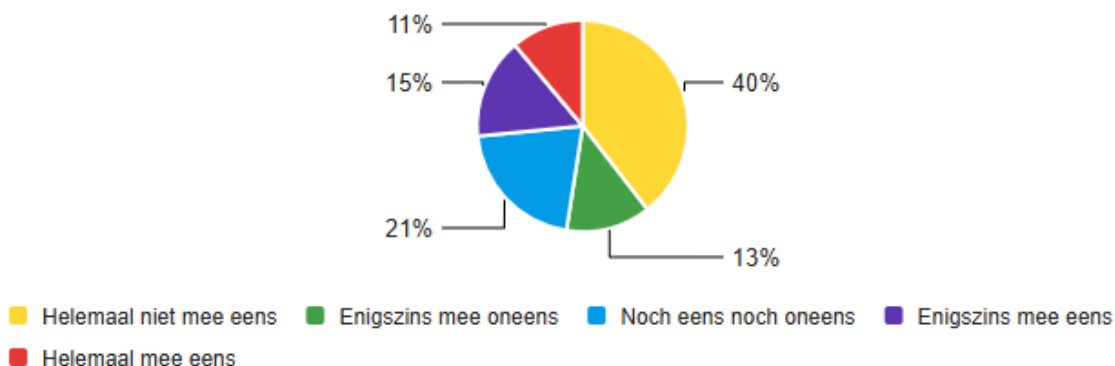
Aan de derden is de stelling voorgelegd “Bestuursorganen nemen zienswijzen van derden altijd over”:



31% van de derden is het (helemaal of enigszins) niet eens met deze stelling, terwijl 15% het enigszins met de stelling eens is.

Aan ambtenaren is de stelling voorgelegd of zij zich door een zienswijze van een derde wel eens onder druk gezet voelen om meer informatie onleesbaar te maken. Hierop antwoordt 66% van de ambtenaren het (helemaal) niet mee eens te zijn. Toch geeft ook 22% aan het enigszins of helemaal eens te zijn met deze stelling.

Op de stelling of de zienswijzeprocedure zou moeten worden afgeschaft en vervangen voor verplichte uitgestelde openbaarmaking, antwoordt 53% van de ambtenaren het hier niet mee eens te zijn.

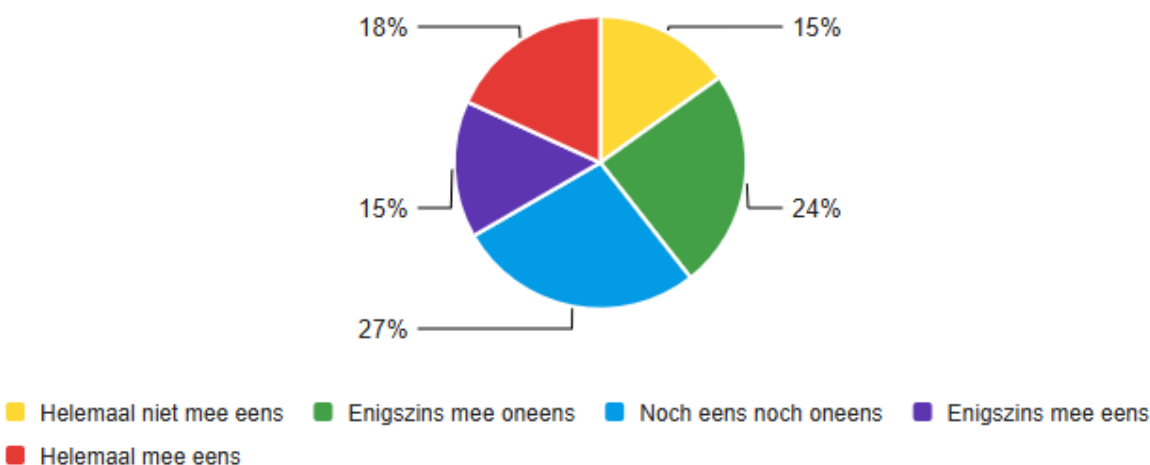


Het beeld dat uit de antwoorden naar voren komt is dat de zienswijzeprocedure een vorm van afstemming met alle partijen is die er voor zorgt dat er een besluit komt dat in overeenstemming is met de Woo en rekening houdt met de belangen van belanghebbenden. Het overslaan van de

zienswijzeprocedure zou volgens ambtenaren leiden tot meer juridische procedures, omdat iedere derde dan een verzoek om een voorlopige voorziening moet vragen om de openbaarmaking te voorkomen. Om die juridisering te voorkomen zou volgens een van de ambtenaren eerder gedacht kunnen worden aan automatische schorsende werking van een bezwaarschrift, zodat gedurende de bezwaarprocedure geen voorlopige voorziening hoeft te worden getroffen.

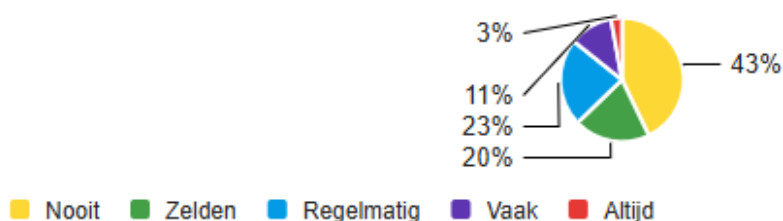
De voorstanders van deze stelling geven aan dat bestuursorganen zelf een inschatting zouden moeten kunnen en durven maken of een uitzonderingsgrond van toepassing is (en bij twijfel lakken), waardoor de zienswijzeprocedure overbodig zou worden. De procedure van de uitgestelde verstrekking en een voorlopige voorziening is dan het veiligheidsventiel.

Dezelfde stelling is voorgelegd aan de Woo-verzoekers. Hieruit volgt dat dit voorstel ook bij Woo-verzoekers slechts met beperkt enthousiasme wordt ontvangen: 39% geeft aan het (helemaal of enigszins) eens te zijn met deze stelling:



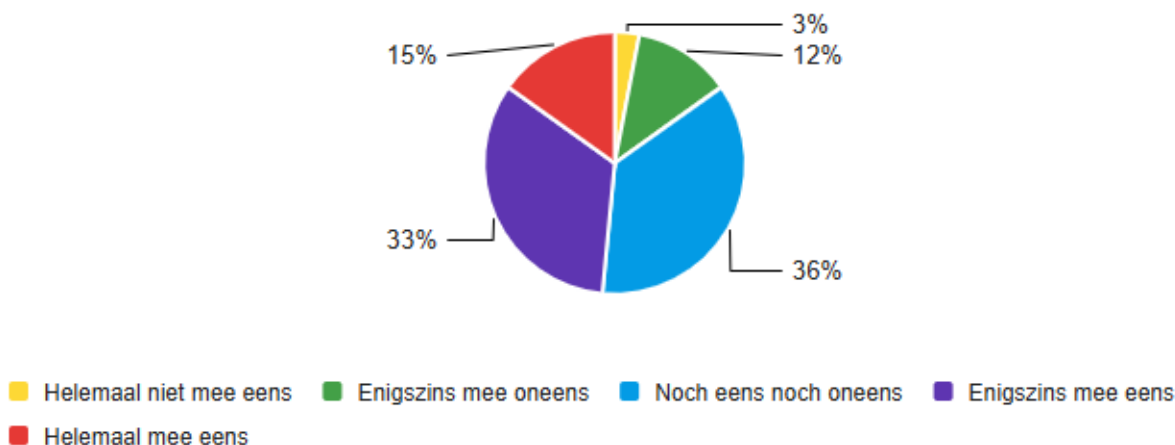
Daarbij wordt door Woo-verzoekers dezelfde motivering gegeven als door de ambtenaren, namelijk de vrees dat dit zal leiden tot meer juridische procedures en daarmee tot meer vertraging. Ook wordt erkend dat het vragen van een zienswijze past in een zorgvuldige besluitvormingsprocedure. Ook de derden zien weinig in deze optie: 62% is het helemaal niet eens met de stelling.

Aan de Woo-verzoekers is verder de vraag voorgelegd of zij uit de motivering van het Woo-besluit kunnen afleiden wat het effect van de zienswijze is geweest. Hierop geeft 63% van de respondenten aan dat dit zelden tot nooit het geval is:



Ook geeft 80% van de Woo-verzoekers aan dat zij zelden tot nooit een kopie van de ingediende zienswijze ontvangen. In de toelichting bij de vraag is daaraan toegevoegd dat ook in bezwaar de ingediende zienswijzen vaak niet ter inzage worden gelegd.

Toch leidt dit bij Woo-verzoekers niet tot het beeld dat bestuursorganen altijd de zienswijzen van derden overnemen. Slechts 15% is het helemaal eens met deze stelling:



3.2 Een analyse van zes maanden Woo-jurisprudentie

Om meer inzicht te krijgen in de rol die derden in de praktijk spelen is ook een jurisprudentieanalyse verricht. Hiervoor is gekeken naar alle uitspraken over Woo-verzoeken die tussen 1 januari en 1 juli 2024 zijn gepubliceerd op rechtspraak.nl. Hiermee wordt beoogd een globaal inzicht te krijgen in het aantal en de aard van de Woo-procedures.⁶⁶

3.2.1 Verzoeken om voorlopige voorziening

In paragraaf 2.1 is toegelicht dat als een bestuursorgaan beslist om informatie te verstrekken, maar verwacht dat een derde daar bezwaar tegen kan hebben, het bestuursorgaan moet kiezen voor uitgestelde openbaarmaking. Dit geeft de derde de gelegenheid om een verzoek om een voorlopige voorziening (hierna: vovo) in te dienen.

In de onderzochte periode zijn 15 vovo-uitspraken gepubliceerd.

Indiener van het verzoek	Aantal verzoeken	Aantal toegewezen verzoeken	Kortsluiting
Woo-verzoeker	8	1	3
Derde	5	4	
Bestuursorgaan	2	2	

⁶⁶ Benadrukt wordt dat het slechts een globaal inzicht betreft. Ten eerste omdat het slechts een korte periode (zes maanden betreft) en ten tweede omdat niet alle rechtbankuitspraken worden gepubliceerd op rechtspraak.nl. Uitgegaan is van de uitspraken die op 17 november 2024 waren gepubliceerd.

Uit bovenstaand overzicht kan allereerst worden afgeleid dat als de derde een vovo-verzoek indient dit eigenlijk altijd wordt toegewezen.⁶⁷

Hieruit zou wellicht de conclusie kunnen worden getrokken dat het moeten indienen van een vovo een onnodig belastende verplichting is voor alle betrokkenen en dat overwogen zou kunnen worden om in de Woo op te nemen dat als de derde een bezwaar- of beroepschrift indient dit automatisch de werking van het besluit opschort. Toch zou dit een voorbarige conclusie zijn. Het betreft immers slechts vijf gepubliceerde uitspraken over een periode van zes maanden. Automatisch schorsende werking staat bovendien op gespannen voet met het belang om informatie spoedig openbaar te maken. Nader onderzoek is dan ook nodig, bijvoorbeeld of er wel meer uitspraken zijn gedaan, maar deze niet zijn gepubliceerd.

Daarnaast wordt opgemerkt dat de twee keer dat het bestuursorgaan een vovo-verzoek indiende, dit hangende hoger beroep was. Doel van het verzoek was dan om een schorsing van de rechtbankuitspraak te krijgen, waardoor het bestuursorgaan geen uitvoering zou hoeven te geven aan de rechtbankuitspraak totdat op het hoger beroep is beslist.

Ten slotte valt op dat een kleine meerderheid van het aantal ingediende vovo-verzoeken is ingediend door Woo-verzoekers zelf. Een deel van deze verzoeken is afgewezen⁶⁸ wegens een gebrek aan spoedeisend belang.⁶⁹ Opvallend is echter dat ook drie keer niet alleen beslist is op het vovo-verzoek, maar ook direct uitspraak is gedaan in de bodemprocedure. Daarbij wordt het beroep twee keer gegrond⁷⁰ en één keer ongegrond⁷¹ verklaard.

In de enquête is door een van de respondenten de wens uitgesproken dat de voorzieningenrechtters standaard of in ieder geval vaker dan thans het geval is, zouden moeten kortsluiten of in ieder geval een voorlopige rechtmatigheidstoets zouden moeten verrichten. Nu wordt (aldus de respondent) vaak een verzoek om een voorlopige voorziening toegewezen, omdat de gevolgen van openbaarmaking niet ongedaan kunnen worden gemaakt. Door ook een (voorlopig) inhoudelijk oordeel te geven kan het geschil eerder worden beslecht.

3.2.2 Beroep ingediend door derden

In de onderzochte periode is slechts één keer een uitspraak gepubliceerd waar (hoger) beroep is ingesteld door de derde zelf.⁷² Dit kan mogelijk verklaard worden doordat de Woo pas in 2022 in werking is getreden en, mede gelet op de doorlooptijden in zowel bezwaar als (hoger) beroep er nog

⁶⁷ De enige keer dat het vovo-verzoek werd afgewezen, heeft de rechtbank het verzoek kennelijk ongegrond verklaard, omdat de rechtbank ondanks een groot aantal pogingen geen reactie kreeg van de vovo-verzoeker (Vz. rb. Den Haag 29 februari 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3780).

⁶⁸ De enige keer dat het verzoek is toegewezen betrof een atypische procedure waarbij de Woo-verzoeker zelf vroeg om schorsing van het besluit (waarin het bestuursorgaan de verzoeken niet in behandeling had genomen wegens misbruik van recht) hangende bezwaar en het bestuursorgaan daar geen bezwaar tegen had (Vz. rb. Midden-Nederland 15 februari 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:707).

⁶⁹ In paragraaf 4.1 wordt aanbevolen een voorlichtingsbrochure op te stellen voor Woo-verzoekers over het verloop van een Woo-procedure. Overwogen kan worden om hier ook de eisen die aan een voorlopige voorzieningen worden gesteld – met name het spoedeisend belang – te noemen.

⁷⁰ Vz. Rb. Den Haag 20 juni 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:11387, en Vz. rb. Midden-Nederland 16 april 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:2407.

⁷¹ Vz. Rb. Midden-Nederland 11 april 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:2451.

⁷² ABRvS 15 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2046.

weinig uitspraken zijn gedaan. Ook worden niet alle rechtbankuitspraken gepubliceerd. Tegelijkertijd zijn er wel meer uitspraken gedaan waarin de Woo-verzoeker beroep heeft ingesteld bij de bestuursrechter. Hieruit zou heel voorzichtig kunnen worden afgeleid dat Woo-verzoekers het vaker oneens zijn met een besluit dan de derden. Eén uitspraak is echter te weinig om een dergelijke conclusie op te kunnen baseren. Interessant zou daarom kunnen zijn om dit onderzoek op termijn te herhalen om te bezien of er dan meer jurisprudentie beschikbaar is.

3.2.3 Beroep ingediend door de Woo-verzoeker

In de onderzochte periode zijn 66 uitspraken gepubliceerd waar de Woo-verzoeker in beroep ging en één uitspraak waarin de Woo-verzoeker hoger beroep heeft ingesteld. In slechts twee van deze procedures was de derde in de procedure betrokken als procespartij ex artikel 8:26 Awb. Dit valt op, omdat als gekeken wordt naar de inhoud van de procedure, wel vaak informatie is opgevraagd die ziet op derden.

Een mogelijke verklaring is dat de derde het op zich eens is met het besluit van het bestuursorgaan en het niet nodig acht om, naast verweerder, ook zelf nog zijn standpunten naar voren te brengen. Het is echter ook mogelijk dat er andere redenen zijn waarom de derde niet actief in de procedure betrokken wil worden. Dit is echter niet onderzocht in dit onderzoek.

Ten slotte is bezien of aan de hand van de uitspraken meer informatie kon worden verkregen over het verloop van de procedure, bijvoorbeeld of in het procedureverloop staat vermeld of om zienswijzen is verzocht en als dat het geval is, hoe lang dat dan heeft geduurd. Gebleken is dat dergelijke informatie echter zelden tot nooit in de uitspraak wordt opgenomen. Als de zienswijze in de uitspraak wordt genoemd dan is dat omdat een beroepsgrond hierop betrekking heeft, bijvoorbeeld dat de zienswijze ten onrechte niet is overgelegd als processtuk.⁷³

3.2.4 Beroep niet tijdig beslissen

In de onderzochte periode zijn 48 uitspraken gepubliceerd naar aanleiding van beroepschriften wegens niet tijdig beslissen. 62,5% (30 van de 48) van de beroepen is gegrond verklaard. In géén van deze procedures was een derde actief betrokken als procespartij, terwijl uit een aantal uitspraken wel duidelijk volgt dat er derden bij de Woo-procedure zijn betrokken (bijvoorbeeld omdat het bestuursorgaan aangeeft dat de beslistermijn niet gehaald kon worden omdat derden om een zienswijze zijn gevraagd).

Gesteld kan worden dat de vraag of een bestuursorgaan niet tijdig heeft beslist op een Woo-verzoek in beginsel een tweepartijengeschil is: bezien zal moeten worden wanneer de Woo-verzoeker het verzoek en de ingebrekestelling heeft verzonden en hoe lang het bestuursorgaan nog nodig heeft om tot een besluit te komen. Aan de andere kant kan de derde wel een rol spelen bij het bepalen van de tijd die het bestuursorgaan nog nodig heeft om een besluit te nemen. Als de derde nog om de zienswijze moet worden gevraagd dan zou het efficiënt kunnen zijn als die derde ook betrokken wordt in de procedure zodat procesafspraken over de afwikkeling van het Woo-verzoek kunnen worden gemaakt.

⁷³ Zie o.a. Rb. Oost-Brabant, 22 april 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:2316, en Rb. Den Haag 22 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3983.

3.3 Een analyse van zes maanden Woo-besluiten

Naast jurisprudentie is ook gekeken naar Woo-besluiten die de eerste zes maanden van 2024 zijn genomen en gepubliceerd op rijksoverheid.nl. Het betreft 843 besluiten.⁷⁴

Van deze besluiten is (voor zover uit de tekst van de besluiten blijkt) 423 keer om een zienswijze gevraagd. Dat is dus circa 50% van het totaal aantal besluiten dat is genomen. De derden die om een zienswijze zijn gevraagd zijn zeer divers. Het gaat onder meer om bedrijven, natuurlijke personen, organisaties, adviseurs en andere overheden (zoals ministeries en decentrale overheden).

Net als bij de uitspraken is getracht meer inzicht te krijgen in de wijze waarop de zienswijzeprocedure is vormgegeven. Geconstateerd moet echter worden dat veel besluiten hier slechts beperkt informatie over geven. Zo wordt bijvoorbeeld slechts aangegeven dat de Woo-verzoeker op een bepaalde datum per brief of e-mail is geïnformeerd dat belanghebbenden om een zienswijze is gevraagd. Vaak is niet opgenomen welke termijn aan de derde is gegeven en wanneer de zienswijze is ontvangen. Dit is een gemis, want hierdoor zijn de in de enquête uitgesproken knelpunten slechts beperkt te staven aan de hand van openbare data. Belangrijker is echter dat dit informatiegebrek de door de Woo-verzoeker ervaren black box (zie par. 3.1.5) onnodig in stand houdt. Geadviseerd wordt daarom om in de besluiten een volledig procesverloop op te nemen. Voor besluiten die op rijksniveau worden genomen zou hiervoor het modelbesluit kunnen worden aangepast. Onder het kopje 'zienswijze' zou niet alleen de datum waarop om de zienswijze is gevraagd, maar ook de datum waarop de zienswijze is ontvangen moeten worden opgenomen.

Van de 423 keer dat om een zienswijze is gevraagd, konden wij slechts 70 keer duidelijk een zienswijzetermijn uit de brieven destilleren. In 83% (58 van de 70 keer) is een termijn van twee weken gegeven. Dit komt overeen met de resultaten uit de enquête (par. 3.1.4). Andere termijnen die zijn gegeven varieerden van één tot zes weken.⁷⁵

Daarnaast is gekeken in hoeverre in de Woo-besluiten gekozen is voor uitgestelde openbaarmaking. Dit was in 29% (123 keer) het geval.

Verder is bezien of uit het besluit kon worden afgeleid wat het effect van de zienswijze is geweest. In 49% van de gevallen heeft een of meer van de derdebelanghebbenden in een Woo-procedure niet gereageerd dan wel expliciet aangegeven geen bezwaar te hebben tegen openbaarmaking.

In 28 besluiten is aangegeven dat er wel bedenkingen naar voren zijn gebracht in een zienswijze, maar dat deze niet zijn gevolgd. Daarbij werd soms als toelichting gegeven dat hetgeen was aangegeven niet onder een uitzonderingsgrond viel te brengen of dat het onleesbaar maken van een passage (bijvoorbeeld van bedrijfsgegevens) in strijd met vaste jurisprudentie van de bestuursrechter zou zijn. In 57 besluiten is aangegeven dat er wel bedenkingen naar voren zijn gebracht in een zienswijze en dat deze geheel of gedeeltelijk zijn gevolgd.

Slechts in een klein aantal gevallen (en dan vaak als bijlage bij het besluit) is aangegeven wat er in de zienswijze stond en in hoeverre deze zienswijze is overgenomen. Hiervoor is al geadviseerd om de

⁷⁴ Dit kunnen zowel 'volledige' Woo-besluiten zijn als deelbesluiten. Ook zijn er besluiten waarbij het Woo-verzoek (geheel of gedeeltelijk) is doorgezonden naar een ander bestuursorgaan. Beslissingen op bezwaar zijn buiten het onderzoek gelaten.

⁷⁵ Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat sommige bestuursorganen met werkdagen in plaats van weken werken, bijvoorbeeld 5 of 18 werkdagen.

black box te verkleinen door een vollediger procesverloop in Woo-besluiten op te nemen. In aanvulling hierop wordt geadviseerd om in Woo-besluiten ook de essentie van de zienswijze weer te geven: op welke documenten ziet de zienswijze, welke uitzonderingsgronden zijn volgens de derde aan de orde (en – waar mogelijk – waarom) en in hoeverre is deze zienswijze overgenomen?

Hiervoor is in paragraaf 3.1.2 ingegaan op de vraag wie om een zienswijze wordt gevraagd. Vermeldenswaardig is dat uit het onderzoek naar de besluiten blijkt dat een aantal bestuursorganen ervoor heeft gekozen om een oproep in de Staatscourant te plaatsen. Een van deze Woo-besluiten betrof het legalisatieprogramma van de PAS.⁷⁶ Volgens de minister van LNV ging dit verzoek over informatie van 2472 derden. Geen van deze derden hebben – ondanks de Staatscourantpublicatie – van de zienswijzemogelijkheid gebruik gemaakt. Ook de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt naar aanleiding van een verzoek om scheepsgegevens van de gehele Nederlandse vloot op het binnenwater openbaar te maken.⁷⁷ Ten slotte heeft RVO voor een Woo-verzoek over varkenshouderijen uit het Identificatie en Registratiesysteem ook een kennisgeving voorgenomen openbaarmaking geplaatst.⁷⁸ In dit geval hebben wel meerdere derden gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen. Uit het Woo-besluit blijkt dat een aantal derden van mening is dat RVO hen op een andere (persoonlijke) manier op de hoogte had moeten brengen van het Woo-verzoek en de mogelijkheid om een zienswijze te kunnen indienen. Zij vinden dat dit niet had gemogen aan de hand van een kennisgeving in de Staatscourant. RVO stelt dat dit een passende wijze van bekendmaking was vanwege het zeer grote aantal derden en het streven van RVO om efficiënt te handelen naar de burgers toe. Het besluit is in januari 2025 ter zitting ingetrokken, omdat het bestuursorgaan alsnog een zienswijzeprocedure wil gaan volgen.⁷⁹ Als wordt gekeken naar het (ingetrokken) besluit dan valt op dat RVO stelt dat de mogelijkheid om in de Staatscourant te publiceren is gebaseerd op artikel 3:41 lid 2 Awb en (niet nader geduide) vaste jurisprudentie. De verwijzing naar artikel 3:41 Awb valt op, omdat dit artikel ziet op de bekendmaking van een reeds genomen besluit, terwijl de grondslag voor het vragen van de zienswijze is gelegen in artikel 4:8 Awb.

In algemene zin zijn wij van mening dat het vragen van een zienswijze niet (uitsluitend) via een Staatscourantpublicatie zou moeten plaatsvinden. De kans dat een derde een dergelijke publicatie leest is immers klein. Dit kan echter anders zijn als het bestuursorgaan niet weet hoe de derde kan worden bereikt. In dat geval is het plaatsen van een algemene kennisgeving juist zorgvuldig. Als de contactgegevens van de derden echter bekend zijn, ligt het contacteren van die derden via de Staatscourant minder voor de hand. Het enkele feit dat het sturen van een (bulk)mailing (per post of digitaal) arbeidsintensief is, lijkt hiervoor in beginsel onvoldoende. Volgens ons moet doorslaggevend zijn in hoeverre het bestuursorgaan een besluit kan nemen zonder de input van de derden. Zoals eerder in paragraaf 2.2.2 is toegelicht, beoogt de zienswijzeprocedure gegevens te verkrijgen die het bestuursorgaan nodig heeft en niet het bieden van rechtsbescherming. De vraag is dan ook of bij de Woo-verzoeken waar hier gekozen is voor een Staatscourantpublicatie, het bestuursorgaan daadwerkelijk niet over informatie beschikte die het nodig had voor de besluitvorming, of dat de publicatie bedoeld was als ‘service’ naar de derden (zie hierover par. 3.1.1).

⁷⁶ *Stcrt.* 2023/16208

⁷⁷ *Stcrt.* 2024/10846.

⁷⁸ Woo-besluit d.d. 27 juni 2024 met kenmerk Woo2023/116 en *Stcrt.* 2023/17744.

⁷⁹ Zie hierover o.a. J. Daalder en B. van Bee, ‘...en toen belde minister Wiersma tijdens de rechtszaak dat boeregegevens nog geheim moeten blijven’, FTM 14 januari 2024.

In het tweede geval had de zienswijzeprocedure volgens ons kunnen worden overgeslagen en had direct het Woo-besluit kunnen worden genomen, maar dan wel met uitgestelde openbaarmaking. Van het genomen besluit kan dan overeenkomstig artikel 3:41 lid 2 Awb mededeling worden gedaan in de Staatscourant.⁸⁰ Ten slotte wordt in dit verband opgemerkt dat tijdens een bezwaarprocedure een volledige heroverweging van het besluit plaatsvindt. Dat betekent dat – mits sprake is van uitgestelde openbaarmaking – een derde niet in zijn belangen wordt geschaad als geen zienswijze is gevraagd: de bezwaarprocedure is mede bedoeld om ook dit soort fouten te herstellen.⁸¹

⁸⁰ Waarbij eventueel nog aanvullend een brancheorganisatie geattendeerd zou kunnen worden op die Staatscourantpublicatie.

⁸¹ Art. 7:11 Awb.

4. Knelpunten en oplossingsrichtingen

In dit hoofdstuk worden knelpunten weergegeven die spelen bij het betrekken van derden in Woo-procedures. Deze knelpunten zijn in kaart gebracht door te kijken naar hetgeen hierover in literatuur⁸² is geschreven en hetgeen in de enquête door respondenten als knelpunt naar voren is gebracht. Waar mogelijk worden per knelpunt ook direct mogelijke oplossingsrichtingen gegeven.

4.1 Onvoldoende kennis over de Woo

Uit literatuur en enquête komt naar voren dat er zowel bij Woo-verzoekers als derden onvoldoende kennis is over de Woo-procedure. Dit leidt regelmatig tot onbegrip, frustratie en zelfs wantrouwen.

Onvoldoende kennis bij de Woo-verzoeker

Het gebrek aan kennis over de Woo-procedure kan op verschillende manieren naar voren komen. Zo kan het allereerst leiden tot onbegrip als een Woo-verzoeker niet weet dat het betrekken van derden leidt tot het opschorten van de beslistermijn.⁸³ Ook is een Woo-verzoeker zich er niet altijd bewust van dat de derde überhaupt zal worden geïnformeerd over het door hem ingediende Woo-verzoek.

Een mogelijke oplossing hiervoor kan zijn dat de Woo-procedure op begrijpelijke wijze op de website van het bestuursorgaan wordt beschreven. Deze informatie kan ook in een brochure worden opgenomen die met de ontvangstbevestiging wordt meegezonden. Een (model voor een) dergelijke brochure zou door het ACOI kunnen worden opgesteld.

Daarnaast wordt ook de rechtsbeschermingsprocedure als complex ervaren. Dit speelt met name bij de uitgestelde openbaarmaking. Zo zal het niet iedere verzoeker duidelijk zijn dat binnen zes weken na een Woo-besluit bezwaar moet worden gemaakt, ook als sprake is van uitgestelde openbaarmaking en de Woo-verzoeker de stukken dus nog niet heeft gehad en daardoor nog niet weet of hij het met de gedeeltelijke openbaarmaking eens is.⁸⁴

Naast de hiervoor genoemde mogelijkheid om betere voorlichting te geven aan Woo-verzoekers, kan hier de meer principiële vraag gesteld worden of het ‘standaardsysteem’ van rechtsbescherming zoals dat neergelegd is in de Awb, onverkort kan worden toegepast bij Woo-procedures. Een oplossing zou kunnen zijn dat bestuursorganen en de bestuursrechter in dit soort situaties burgervriendelijk handelen door de termijnoverschrijding verschoonbaar te achten.⁸⁵ Een andere optie is om de beslissing om tot feitelijke verstrekking over te gaan gelijk te stellen met het besluitbegrip. Hierdoor gaat er een nieuwe bezwaartermijn voor de verzoeker lopen op het moment

⁸² In LegalIntelligence is gezocht naar literatuur (zowel boeken, artikelen als annotaties) waarin de woorden “wet openbaarheid van bestuur” en “derdebelanghebbende” voorkomen. Hoewel deze zoekslag daarmee waarschijnlijk niet volledig zal zijn, kan wel een goede indicatie worden verkregen van knelpunten in de uitvoeringspraktijk.

⁸³ SEO Economisch onderzoek, *Invoeringstoets Wet open overheid*, Amsterdam 2023, p. 34.

⁸⁴ Rb. Midden-Nederland 13 april 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:1668, AB 2023/13, m.nt. C.A. Keppel en A. Drahmman.

⁸⁵ De laatste jaren is de jurisprudentie rondom verschoonbare termijnoverschrijding al versoepeld. Zie CBB 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:31. Een ruimhartiger benadering door bestuursorganen en bestuursrechters van de verschoonbaarheid van een termijnoverschrijding in Woo-zaken past binnen deze tendens.

dat hij de mogelijkheid heeft gehad zich een beeld te vormen van de informatie die hij daadwerkelijk heeft gekregen en zodoende de mogelijkheid heeft gehad zich te beraden over de vraag of er reden is bezwaar te maken. Een dergelijke verruiming van het besluitbegrip past bij de verwachtingen van de gemiddelde burger en kan bovendien voorkomen dat onnodige procedures ‘zekerheidshalve’ worden gestart.⁸⁶

Onvoldoende kennis bij de derden

Ook derden hebben vaak weinig tot geen kennis over de Woo. Dit ziet ten eerste op de uitzonderingsgronden waaraan het bestuursorgaan moet toetsen. Vaak wordt bij de zienswijzebrief de tekst van art. 5.1 Woo gevoegd als bijlage, maar enkel de wettekst is voor veel derden onvoldoende om te kunnen begrijpen wat er nu wel of niet onder een uitzonderingsgrond valt. Dit heeft tot gevolg dat in een zienswijze van een derde wordt gesteld dat deze niet wil dat bepaalde informatie openbaar wordt, maar deze reactie is dan niet of niet goed te relateren aan een wettelijke uitzonderingsgrond. Ook wordt bijvoorbeeld gevraagd om een document als geheel geheim te houden in plaats van dat per alinea wordt gemotiveerd welke uitzonderingsgrond van toepassing is. Verder komt de situatie voor dat gesteld wordt dat sprake is van een bedrijfsgeheim of dat schade zal worden geleden door de openbaarmaking van de informatie, maar wordt dit standpunt niet of onvoldoende concreet onderbouwd. Ter illustratie wordt gewezen op een recente uitspraak waarin een bedrijf betoogde dat een met een gemeente gesloten overeenkomst geheim zou moeten blijven. Het bedrijf stelt zich op het standpunt dat de gehele overeenkomst dient te worden aangemerkt als vertrouwelijk bedrijfsgegeven en wijst daarbij op een artikel in de overeenkomst over vertrouwelijkheid. De rechtbank oordeelt terecht dat het opnemen van een bepaling in een overeenkomst over de vertrouwelijkheid daarvan, de Woo niet opzij kan zetten en daarnaast dat de overeenkomst niet in zijn geheel als bedrijfsgegeven kan worden aangemerkt.⁸⁷

Het is belangrijk dat een derde (en daarmee eigenlijk eenieder) die communiceert met de overheid basiskennis heeft van de Woo en bekend is met het uitgangspunt dat informatie die bij de overheid berust openbaar kan worden. Als derden zich dit pas realiseren als om een zienswijze wordt gevraagd dan wel als hun zienswijze niet (volledig) wordt overgenomen, kan dit leiden tot onbegrip. Ambtenaren hebben meermaals aangegeven in de vragenlijst dat dit onbegrip afbreuk kan doen aan de relatie met de derde. Als het overheidsorgaan en de derde langdurig samenwerken, is het niet wenselijk dat de afhandeling van een Woo-verzoek (of meer in het bijzonder onbegrip over het systeem van de Woo) leidt tot frictie in die relatie.

Een mogelijke oplossing hiervoor is dat (net als voor Woo-verzoekers) een brochure wordt ontwikkeld over de Woo-procedure. Deze brochure kan dan samen met het zienswijzeverzoek worden toegezonden. Een (model voor een) dergelijke brochure zou door het ACOI kunnen worden opgesteld. Deze brochure zou zowel in het Nederlands als Engels beschikbaar moeten zijn. Belangrijk onderdeel van deze brochure zou een (eenvoudige) uitleg van de uitzonderingsgronden

⁸⁶ Een dergelijke verruiming zou ook niet uniek zijn. Denk bijvoorbeeld aan de rechtsbescherming (in de vorm van een schadevergoeding) die de Afdeling heeft gecreëerd tegen de verwerking van persoonsgegevens door een bestuursorgaan in strijd met de AVG (ABRvS 1 april 2000, ECLI:NL:RVS:2020:898) of de mogelijkheid om tegen de weigering een DigiD te verstrekken te procederen (ABRvS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4434).

⁸⁷ Rb. Zeeland-West-Brabant 4 november 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:7489.

moeten zijn, waarbij ook vaste jurisprudentie over die uitzonderingsgronden wordt betrokken. Derden weten dan dat het vragen om lakken van bepaalde informatie, gelet op die jurisprudentie, zinloos is of in ieder geval goed en concreet gemotiveerd moet worden.

In het verlengde hiervan is het uitgangspunt dat informatie die bij de overheid berust openbaar kan worden, onvoldoende bekend binnen de samenleving. Zowel burgers als bedrijven zijn zich er onvoldoende bewust van dat alles dat zij delen met de overheid (documenten, e-mails) in beginsel opgevraagd kan worden. Dit leidt tot verbazing (en weerstand) als zij hier als derde mee worden geconfronteerd. Naast voorlichting op het moment van het vragen van de zienswijze zou ook meer in het algemeen het bewustzijn binnen de samenleving over de openbaarheid van overheidsinformatie moeten worden vergroot. Waar mogelijk zou de overheid meer voorlichting kunnen geven over het uitgangspunt van openbaarheid van informatie. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door dit uitgangspunt in de ‘e-mailhandtekening’ van de overheid op te nemen.

Daarnaast zouden ambtenaren bij de totstandkoming van documenten actief met derden kunnen overleggen over de vraag hoe zo veel mogelijk informatie uit dat document openbaar kan worden gemaakt. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het voorleggen van notulen en gespreksverslagen en deze samen ‘vaststellen’. Gestreefd kan worden naar een versie die integraal openbaar gemaakt kan worden, dan wel als dit niet mogelijk is, naar een versie die zo geschreven wordt dat het duidelijk bestaat uit openbare passages en passages die onder een uitzonderingsgrond vallen.

In het verlengde hiervan is het ook mogelijk dat bestuursorganen direct na ontvangst van een document (zoals een rapport) waarvan voorstelbaar is dat hierover een Woo-verzoek zal worden ingediend, aan de derde vragen of deze derde ook een versie wil toesturen met een voorstel van de passages die gelakt zouden moeten worden. Het bestuursorgaan zou daar eventueel zelfs aan kunnen toevoegen dat als de derde dat niet doet ervan wordt uitgegaan dat deze geen bedenkingen heeft tegen openbaarmaking als in de toekomst een Woo-verzoek wordt ingediend. Hierdoor is het standpunt van de derde al duidelijk als een Woo-verzoek wordt ingediend. Het voordeel hiervan is dat derden zich later niet ‘overvallen’ kunnen voelen als er een Woo-verzoek wordt ingediend. Sterker nog, het vragen van een zienswijze aan deze derden is dan niet meer nodig omdat niet te verwachten valt dat deze derden nog bedenkingen zullen hebben.

4.2 Gebrek aan ICT-ondersteuning

Uit de vragenlijst blijkt dat veel ambtenaren passende ICT-ondersteuning missen om (voortvarend) de zienswijzeprocedure vorm te kunnen geven. Hierbij werden concreet de volgende tools genoemd die ambtenaren nodig hebben om hun werk goed te kunnen doen:

- Een ICT-tool om met derden te kunnen communiceren, waaronder in het bijzonder een tool om grote aantallen documenten veilig mee te kunnen delen;
- Een tool om eenvoudig bij te kunnen houden aan wie om een zienswijze is gevraagd en of er al is gereageerd;
- Een tool waarin de derde de zienswijze direct kan doorgeven aan het bestuursorgaan in plaats van via e-mails;

- Een tool om de derde inzage te geven in de documenten, waarbij de derde de passages die volgens hem nog gelakt zouden moeten worden direct in dat document via die tool kan aangeven.
- Het eenvoudig kunnen genereren van afzonderlijke documentensets voor verschillende partijen en, in het verlengde daarvan, het kunnen beheren van verschillende versies van documenten;
- Een tool om transparant te lakken;
- Het mogelijk maken om verschillende uitzonderingsgronden aan eenzelfde passage te koppelen; en
- Een tool die helpt bij het lakken, zodat (zeker bij meerdere documenten) minder snel (menselijke) fouten worden gemaakt bij het lakken.

Daarnaast hebben ook de Woo-verzoekers aangegeven behoefte te hebben aan een gedigitaliseerd proces waarbij zij eenvoudig de status van het Woo-verzoek kunnen inzien.

Het is zorgwekkend dat 2,5 jaar na de inwerkingtreding van de Woo, veel bestuursorganen nog altijd onvoldoende lijken te hebben geïnvesteerd in de software die nodig is om Woo-verzoeken goed af te kunnen handelen. De door de ambtenaren genoemde softwaretools bestaan al, waardoor dit knelpunt relatief eenvoudig opgelost zou kunnen worden. Op rijksniveau heeft het Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale Informatiehuishouding (RDDI) met het project Woo-hulp de tooling op rijksniveau al verbeterd.⁸⁸ Voor zover deze tooling bovenstaande functionaliteiten nog niet heeft, zou het RDDI dit alsnog kunnen realiseren. Naast de rijksoverheid, is er echter een groot aantal andere bestuursorganen (waaronder de decentrale overheden) die niet van dit rijksproject kunnen profiteren. De vraag is dan ook wie de decentrale overheden helpt bij de verbetering van de Woo-hulp tooling. Wellicht dat het ACOI hier een rol zou kunnen spelen door bestaande *best practices* te verzamelen en delen.

4.3 Fouten kunnen moeilijk ongedaan gemaakt worden

Het kan gebeuren dat er in het proces een fout wordt gemaakt en informatie waarop een uitzonderingsgrond van toepassing is, toch openbaar wordt gemaakt. De derde staat in zo'n geval voor een voldongen feit: wat eenmaal openbaar is, blijft vaak openbaar. Uit jurisprudentie van de bestuursrechter volgt dat de derde in dat geval nog wel kan procederen bij de bestuursrechter over de vraag of het bestuursorgaan ten onrechte de informatie openbaar heeft gemaakt. Als dat zo is dan zal het Woo-besluit worden vernietigd, waardoor er geen grondslag meer is om de betreffende informatie voor eenieder openbaar te maken. Het bestuursorgaan zal dan, als de verstrekte informatie ook de website van het bestuursorgaan openbaar is gemaakt, deze informatie van de website moeten halen. Feit blijft echter dat de Woo-verzoeker (en mogelijk ook anderen) de informatie heeft gelezen. Als de derde hierdoor schade heeft geleden kan deze de schade proberen te verhalen op het bestuursorgaan wegens onrechtmatig handelen door het bestuursorgaan.⁸⁹

Hoewel het vervelend voor de derde is als informatie ten onrechte openbaar wordt gemaakt, is het de vraag in hoeverre dit een knelpunt is dat opgelost kan en moet worden. Uitgangspunt is immers

⁸⁸ Zie o.a. <https://www.informatiehuishouding.nl/documenten/vragen-en-antwoorden/wat-is-wob-hulp-tooling>

⁸⁹ ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:152, AB 2023/212, m.nt. H.S. ten Cate.

dat het openbaar maken van publieke informatie van belang is voor de democratische samenleving.⁹⁰ Vanuit dat oogpunt is het onwenselijk dat informatie altijd pas openbaar gemaakt zou mogen worden als een besluit onherroepelijk is, omdat dit de openbaarmaking van de informatie dan met jaren zou kunnen vertragen. Het huidige systeem waarbij gevraagd kan worden om schorsing van het besluit (door het indienen van een verzoek om een voorlopige voorziening) en ook om schadevergoeding kan worden verzocht, lijkt dan ook beter te passen bij het uitgangspunt van openbaarheid.

Wat wel een aandachtspunt is, is dat als een derde bij een bestuursorgaan aangeeft dat er ten onrechte informatie al feitelijk verstrekt is, het bestuursorgaan hier voortvarend op acteert. Uit de enquête is gebleken dat dit niet altijd het geval is. Door derden is aangegeven dat bestuursorganen niet altijd bereid zijn om de (voortijdige of onrechtmatige) publicatie van deze documenten op de website van het bestuursorgaan ongedaan te maken of om andere maatregelen te treffen (zoals contact opnemen met de Woo-verzoeker) om de schade voor de derden te beperken.

4.4 Gebrek aan tijd, zeker bij meerdere derden

Als sprake is van een groot aantal documenten en/of een groot aantal derden, dan kost het betrekken van deze derden in de procedure veel tijd.⁹¹ Dat betreft zowel het moeten vragen van de zienswijzen als vervolgens het verwerken ervan. Meerdere ambtenaren die de vragenlijst hebben ingevuld geven aan dat zij te weinig tijd hiervoor hebben. Daarbij is van belang dat de wettelijke beslistermijn altijd hetzelfde blijft, ongeacht de grootte van het verzoek en het aantal derden dat betrokken is bij de procedure. De opschorting van de beslistermijn geldt alleen voor de tijd die aan de derde wordt gegeven om de zienswijze op te stellen en niet voor het vervolgens verwerken van de zienswijze(n) in het besluit.⁹² Illustratief is dat in de enquête op de stelling “Ik weet niet goed hoe ik de zienswijzeprocedure moet aanpakken omdat het om heel veel derden gaat” 67% heeft aangegeven het hier niet of helemaal niet mee eens te zijn, waarbij een van de ambtenaren als toelichting gaf dat wel duidelijk is wát er moet gebeuren, maar niet hóe dat binnen een redelijke termijn kan worden gedaan.

Bij grote, complexe verzoeken wordt de wettelijke beslistermijn dus te kort geacht. De vraag of en zo ja, op welke wijze, de wettelijke beslistermijn zou moeten worden verlengd, zou onderdeel moeten worden van de evaluatie van de Woo.

Enkele ambtenaren gaven ook aan dat het “nabellen” van derden als er geen reactie op de zienswijze is ontvangen, tijdrovend is. Opvallend is dat hier grote verschillen tussen bestuursorganen bestaan. Sommige bestuursorganen zetten in de zienswijzebrief dat na het verstrijken van de termijn wordt verondersteld dat er geen bedenkingen zijn, terwijl andere bestuursorganen nog (schriftelijk of telefonisch) rappelleren.⁹³

Als het ACOI een richtsnoer zou opstellen over de afhandeling van Woo-verzoeken dan zou dit onderwerp daarin opgenomen kunnen worden. Gelet op het belang van openbaarheid en het doel van de zienswijzeprocedure (gegevensvaststelling), zou daarin kunnen worden opgenomen dat het

⁹⁰ Art. 2.5 Woo.

⁹¹ Zie ook SEO Economisch onderzoek, *Invoeringstoets Wet open overheid*, Amsterdam 2023, p. v en 47.

⁹² Dat bij grote aantallen derden het beoordelen en verwerken van de zienswijzen vaak veel tijd kost, volgt ook uit SEO Economisch onderzoek, *Invoeringstoets Wet open overheid*, Amsterdam 2023, p. 34-35.

⁹³ SEO Economisch onderzoek, *Invoeringstoets Wet open overheid*, Amsterdam 2023, p. v en 47.

nabellen van de derde niet nodig is. Het is in beginsel aan de derde om de interne organisatie zo vorm te geven dat tijdig op brieven of e-mails van de overheid kan worden gereageerd. Daarbij geldt wel dat het bestuursorgaan de derde op het correcte adres moet bereiken met de zienswijzebrief. Daarop ziet het volgende knelpunt.

4.5 Onduidelijk hoe de derden moeten worden bereikt

In de enquête is aan ambtenaren de stelling voorgelegd “Ik weet niet goed hoe ik de zienswijzeprocedure moet aanpakken omdat ik niet weet hoe ik de derde moet bereiken”. Hierop geeft 69% aan het hiermee oneens of helemaal mee oneens te zijn. Desalniettemin blijkt uit de gegeven toelichtingen dat er wel praktische problemen zijn.

Allereerst kwam uit de enquête meermaals naar voren dat het voor ambtenaren vaak niet eenvoudig is om de juiste contactgegevens van derden te krijgen. Dit maakt het zienswijzeproces tijdrovend. De reden die hiervoor gegeven wordt is dat de Woo-behandelaars geen toegang hebben tot de Basisregistratie Personen (BRP) en soms ook niet tot de gegevens uit de Kamer van Koophandel. Dit heeft tot gevolg dat Woo-ambtenaren de contactgegevens baseren op de informatie die is opgevraagd, maar zeker bij oudere documenten, zijn die gegevens niet meer actueel. Een persoon of bedrijf kan inmiddels verhuisd of failliet zijn. Soms kan via openbare bronnen (zoals een website van een bedrijf) nog een actueel adres gevonden worden, maar dit kost tijd. Dit leidt tot de aanbeveling dat Woo-contactpersonen toegang moeten krijgen tot de gegevens uit de Kamer van Koophandel en de Basisregistratie Personen.⁹⁴

Een tweede vraagstuk dat uit de enquête naar voren kwam is of het voldoende is om een zienswijzebrief per post te sturen naar een algemeen postadres van een bedrijf of dat het aan de ambtenaar is om zich in te spannen om ook nog een contactpersoon te achterhalen. Zoals hiervoor al is gesteld, is het volgens ons in beginsel aan de derde om de interne organisatie zo vorm te geven dat tijdig kan worden gereageerd op brieven die de overheid aan dat bedrijf stuurt. Het kan daarom wenselijk zijn om in een richtsnoer op te nemen dat de Woo-ambtenaar zorgvuldig heeft gehandeld als ‘slechts’ een brief aan het postadres is gezonden. In aanvulling daarop zou de (inhoud van de) brief ook nog per e-mail naar het algemene e-mailadres van het bedrijf (of de berichtenbox) kunnen worden gezonden als die gegevens in het handelsregister zijn opgenomen. Zeker als bij de zienswijzebrief een (Nederlandstalige en/of Engelstalige) brochure zit die uitlegt wat een Woo-verzoek is en wat het belang van de zienswijze is, heeft de ambtenaar voldoende gedaan om het bedrijf in de gelegenheid te stellen om een zienswijze naar voren te brengen.

Ten slotte blijkt uit de enquête dat het soms ook voorkomt dat gedurende de afhandeling van een Woo-verzoek nog ‘nieuwe’ derden worden gevonden. In zo’n geval worden er dus telkens opnieuw

⁹⁴ Daarbij wordt opgemerkt dat de huidige Wet basisregistratie personen terughoudend is met het (systematisch) verstrekken van persoonsgegevens uit de basisregistratie. In hoeverre het realiseren van deze toegang binnen het huidige wettelijk kader mogelijk is, valt buiten dit onderzoek. Volstaan wordt met de opmerking dat het doel van de gegevensverstrekking is om personen in de gelegenheid te kunnen stellen om hun zienswijze over de openbaarmaking van hun (persoons)gegevens naar voren te brengen. Toegang tot de gegevens draagt daarmee bij aan de versterking van de (rechts)positie van de betrokkene. Voor het verkrijgen van gegevens uit de Kamer van Koophandel gelden minder restrictieve voorwaarden: in beginsel zijn de gegevens uit het handelsregister voor eenieder tegen betaling toegankelijk.

zienswijzen gevraagd en wordt de beslistermijn telkens opnieuw opgeschort. Bij de Woo-verzoeker kan hierdoor de indruk ontstaan dat dit een bewuste tactiek van het bestuursorgaan is.

In de enquête hebben respondenten zelf ook oplossingsrichtingen geschetst. Een eerste suggestie was om derden te verzoeken om binnen één week een ontvangstbevestiging te sturen. De vraag is echter in hoeverre dit het knelpunt oplost, want zou een ambtenaar dan na een week zich moeten inspannen om op andere wijze contact op te nemen met de derde?

Een tweede suggestie was om via een website derden op te roepen om een zienswijze in te dienen. Hoewel het in het bestuursrecht vaker voorkomt dat er een oproep wordt gedaan om een zienswijze, denk bijvoorbeeld aan een kennisgeving van het voornemen tot uitschrijving uit de BPR, is het de vraag of het proportioneel is om van bestuursorganen te vergen dat voor een zienswijze op grond van de Woo een dergelijke kennisgeving wordt gedaan. Hiervoor in hoofdstuk 2 is al aan de orde gekomen dat het doel van de zienswijze niet is om rechtsbescherming te bieden, maar om als bestuursorgaan, uit een oogpunt van zorgvuldigheid, gegevens te vergaren. Daaruit volgt volgens ons dat een bestuursorgaan zich moet inspannen om (bijvoorbeeld via de BPR en KvK) contactgegevens van een bedrijf of persoon te achterhalen. Als dit niet lukt kan het bestuursorgaan een eigen afweging maken of een uitzonderingsgrond van toepassing is en is een algemene kennisgeving niet verplicht. Uit het onderzoek naar Woo-besluiten is echter ook gebleken dat soms gekozen wordt voor een publicatie in de Staatscourant als sprake is van grote aantallen (duizenden) belanghebbenden (par. 3.3). Niet geheel duidelijk is of hier uitsluitend om pragmatische redenen voor is gekozen (één kennisgeving in plaats van duizenden brieven) of dat ook de contactgegevens van de derden niet bekend waren. In een richtsnoer zou het ACOI daarom kaders kunnen geven wanneer het gebruik van een kennisgeving in de Staatscourant mogelijk is.

Een laatste suggestie was dat bestuursorganen werkafspraken maken met partijen die vaak als derde betrokken zijn bij Woo-verzoeken. Dergelijke partijen – bijvoorbeeld (internationale) bedrijven – zouden kunnen aangeven wie de contactpersoon is en hoe zij bereikbaar zijn. Dit lijkt ons een zinvolle suggestie.

4.6 Onduidelijk wie de derden zijn die om een zienswijze moeten worden gevraagd

Uit literatuur en enquête komt daarnaast naar voren dat soms niet duidelijk is wanneer een derde moet worden betrokken in de procedure. In de Invoeringstoets Woo wordt benoemd dat onduidelijk is:

- wanneer een derde naar verwachting bedenkingen heeft tegen verstrekking;
- op welke documenten de derde dan een zienswijze mag inbrengen: alle documenten waarin deze derde voorkomt of alleen de documenten die van de derde afkomstig zijn.⁹⁵

Deze tweedeling zal hierna ook worden aangehouden.

4.6.1 Wanneer heeft een derde naar verwachting bedenkingen?

Volgens Van der Sluis is het devies ‘safety first’ en mag niet te snel worden aangenomen dat naar verwachting geen bedenkingen bestaan. Daarbij is volgens hem van belang dat de inhoud van de

⁹⁵ SEO Economisch onderzoek, *Invoeringstoets Wet open overheid*, Amsterdam 2023, p. 34.

zienswijzen weliswaar niet bepalend zijn voor het bestuursorgaan, maar dat ze wel richtinggevend en dus dienstig zijn. Niet zelden is de belanghebbende het beste in staat aan te geven en toe te lichten waarom informatie concurrentiegevoelig is of wanneer hij benadeeld meent te worden door openbaarmaking.⁹⁶ Volgens Maas-Cooymans en Van der Sluis zou het criterium daarom kortweg moeten zijn “of een belanghebbende het bezwaarlijk zou kunnen vinden als dit document openbaar wordt gemaakt”. Zij doen daarom de praktische aanbeveling aan bestuursorganen om zo mogelijk met de derde (telefonisch) contact op te nemen om de 'gevoelens' te polsen omtrent openbaarmaking.⁹⁷

Uit de enquête blijkt inderdaad dat de lat om aan te nemen dat een derde bedenkingen heeft laag ligt. Zo wordt vaak aangegeven dat het vragen van een zienswijze wordt gezien als ‘netjes’ en ‘een service’ zodat de derde niet pas uit de media hoeft te vernemen dat informatie over hem is opgevraagd. Van het vragen van een zienswijze wordt alleen afgezien als ‘redelijkerwijs uitgesloten is dat de belanghebbende bezwaar zal hebben tegen openbaarmaking’ of als het ‘vrij zeker’ is dat de derde geen bedenkingen zal hebben. Tegelijkertijd worden derden ook niet standaard gevraagd om een zienswijze: het enkele feit dat de derde genoemd wordt in een document is voor ambtenaren in beginsel onvoldoende om een zienswijze te vragen.

Uit de vragenlijst kwam verder naar voren dat op dit moment uitvoerbaarheidsaspecten een rol spelen bij de vraag of een derde om een zienswijze wordt gevraagd. Zo wordt bij een groter aantal derden meer gewicht gehecht aan de vraag of die derden naar verwachting bedenkingen zullen hebben tegen de openbaarmaking. Ook wordt soms afgezien van het vragen van een zienswijze als er een ingebrekestelling of een beroep niet-tijdig beslist is ingediend.

In de enquête zijn de volgende voorbeelden gegeven van situaties waarin volgens de ambtenaren duidelijk is dat de derde geen bedenkingen kan hebben tegen openbaarmaking van de stukken en dus niet om een zienswijze gevraagd hoeft te worden:

- Als het anonimiseren van persoonsgegevens alle herleidbaarheid tot een persoon of organisatie wegneemt.
- Als vooraf afspraken zijn gemaakt over het openbaar maken van een document.
Een ambtenaar gaf aan dat in de algemene voorwaarden van dat overheidsorgaan is opgenomen dat de betrokken overheid beslist over de openbaarheid van bijvoorbeeld een deskundigenrapport. De opsteller van dat rapport zal dan niet gevraagd worden om een zienswijze.
- Bij evidente gevallen dat geen enkele uitzonderingsgrond van toepassing is.
- Bij ‘nietszeggende’ documenten, zoals een e-mail over het inplannen van vergadering.
- Als het documenten van of aan bestuurders of ambtenaren van de eigen organisatie betreft.

⁹⁶ C.N. van der Sluis, ‘De Wet open overheid in de gemeentelijke praktijk; besluitvorming bij passieve en actieve openbaarmaking (deel II)’, Gst. 2016/144, par. 2.2.

⁹⁷ C.N. van der Sluis, ‘De Wet open overheid in de gemeentelijke praktijk; besluitvorming bij passieve en actieve openbaarmaking (deel II)’, Gst. 2016/144, par. 2.2, en M.G.J. Maas-Cooymans en C.N. van der Sluis, ‘Wet openbaarheid van bestuur in de praktijk, Een praktisch overzicht van mogelijkheden, verplichtingen en valkuilen’, Gst. 2010/24, par. 1.5.

In aanvulling hierop wordt nog gewezen op de “aangepaste werkwijze” die het ministerie van VWS hanteert bij de afhandeling van de Coronagerelateerde Woo-verzoeken.⁹⁸ Onderdeel van deze werkwijze is dat zienswijzen niet meer worden opgevraagd bij derden, omdat het vragen van zienswijzen tijdrovend zou zijn en bij eerdere ‘batches’ bleek dat op de vele zienswijzen die werden gevraagd maar enkele reacties binnenkwamen. Wel wordt bij de besluitvorming de verstrekking van de documenten uitgesteld, zodat de derden op dat moment rechtsmiddelen tegen het besluit kunnen aanwenden.⁹⁹ De Afdeling heeft zich niet uitgelaten over de rechtmatigheid van dit deel van de aangepaste werkwijze.¹⁰⁰ Zoals gesteld is het doel van de zienswijzeprocedure dat het bestuursorgaan zijn besluit kan baseren op juiste en volledige gegevens. Het *categorisch* uitsluiten van het vragen van een zienswijze is dan ook volgens ons in beginsel onzorgvuldig. Moeilijk voorstelbaar is dat de minister over alle benodigde informatie beschikt die nodig is om het Woo-besluit te kunnen nemen. Tegelijkertijd is het mogelijk om deze onzorgvuldigheid van de totstandkoming van het besluit in de bezwaarprocedure te repareren: door de belangen van de derde in de bezwaarprocedure alsnog in de besluitvorming te betrekken, kan het gebrek in de procedure worden hersteld. Een variant van de aangepaste werkwijze, waarbij de opgevraagde documenten worden ingedeeld in batches van documenten waar wel en waar geen derden bij betrokken zijn (of het vragen van een zienswijze niet zinvol is), is wel mogelijk. In dat geval kan alvast het deelbesluit worden genomen met de documenten waar geen derden bij betrokken zijn, terwijl voor de andere documenten de zienswijzeprocedure wel wordt gevolgd.

Daarnaast zijn in de enquête een paar voorbeelden gegeven waarin de afbakening van het begrip ‘derde’ niet eenvoudig wordt geacht. Als voorbeeld wordt gegeven Woo-verzoeken over besluiten (o.a. vergunningen) waar adviseurs bij betrokken zijn geweest, bijvoorbeeld ten behoeve van het opstellen van deskundigenrapporten. Zijn deze adviseurs dan derden die om een zienswijze moet worden gevraagd? Eén van de respondenten gaf daarbij een ons inziens helder onderscheid: verwacht mag worden dat de adviseur geen bedenkingen heeft tegen openbaarmaking van het (definitieve) rapport, aangezien dat ook onderdeel is geweest van de vergunningprocedure. Voor mailwisselingen tijdens een vergunningprocedure kan dit anders zijn, en is het wel mogelijk dat de adviseur bedenkingen heeft tegen openbaarmaking. Een ander voorbeeld dat werd gegeven is een brief van een advocaat namens zijn cliënt: moet dan de advocaat, de cliënt of beide om een zienswijze worden gevraagd?

Vermeldenswaardig is verder dat een van de Woo-verzoekers in de vragenlijst vertelde dat hij in het Woo-verzoek aangaf om welke informatie wel en om welke informatie niet werd verzocht. Door expliciet aan te geven dat er geen bezwaar was tegen het onleesbaar maken van bedrijfsvertrouwelijke gegevens, werd getracht te voorkomen dat om een zienswijze zou worden gevraagd – met bijbehorende vertraging in het proces. Dit verzoek had echter zelden het beoogde effect (aldus de respondent).

⁹⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-volksgezondheid-welzijn-en-sport/contact/aanpak-vws-woo-verzoeken-corona>

⁹⁹ *Kamerstukken II*, 2020-21, 25295, nr. 1419, p. 2-3.

¹⁰⁰ Wel heeft de Afdeling geoordeeld dat het werken met deelbesluiten rechtmatig is (ABRvS 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2348).

Omdat het lastig is te bepalen of een derde bedenkingen heeft, pleitte een van de respondenten ervoor om standaard (verplicht) een zienswijze te vragen aan alle derden. De meeste respondenten brachten echter de duidelijke wens naar voren om meer duidelijkheid te krijgen over wanneer een derde moet worden gevraagd om een zienswijze in te dienen en vooral: wanneer niet. In een richtsnoer van het ACOI zouden dan ook, mede op basis van de hiervoor gegeven voorbeelden, situaties kunnen worden geschetst wanneer wel of niet om een zienswijze moet worden gevraagd. Een dergelijke richtsnoer zou ambtenaren meer houvast bieden om te besluiten af te zien van het vragen om een zienswijze. Zeker als deze richtsnoer als (openbaar) beleid wordt overgenomen door het bestuursorgaan, weten derden ook dat dit het kader is dat ambtenaren hanteren bij het maken van deze afweging. Dergelijk beleid kan naast een externe werking ook interne werking hebben: als alle Woo-verzoeken op een vergelijkbare wijze worden afgehandeld, biedt dit ook binnen de eigen organisatie meer duidelijkheid.

Onderdeel van deze richtsnoeren zou daarbij kunnen zijn om te wijzen op het doel van het vragen van een zienswijze. Het primaire doel is namelijk juiste gegevensvaststelling: het bestuursorgaan moet behoefte hebben aan (aanvullende) gegevens van de derde. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de ambtenaar zelf niet goed kan beoordelen of sprake is van bedrijfs- of fabricagegegevens of, bij de relatieve uitzonderingsgronden, het bestuursorgaan niet weet waarom het belang van de derde zwaarder zou moeten wegen dan het belang van openbaarheid (welk concreet nadeel zal de derde ondervinden van openbaarmaking?). Als echter al duidelijk is dat de informatie geheim moet blijven (omdat sprake is van een absolute uitzonderingsgrond) of juist openbaar moet worden gemaakt (denk aan emissiegegevens¹⁰¹) is het vragen van een zienswijze niet vereist. De derde kan in dat geval wellicht als ‘service’ geïnformeerd worden (kennisgeving), maar dit is iets anders dan het vragen van een zienswijze.

Een interessante optie om te verkennen is de mogelijkheid om vaker dan thans het geval is, af te zien van het vragen van een zienswijze aan een derde (omdat er geen gegevens van deze derde nodig zijn), maar dat wel gekozen wordt voor uitgestelde verstrekking, zodat de derde de tijd heeft om (als deze toch bedenkingen heeft tegen het besluit) rechtsmiddelen aan te wenden tegen het besluit. Als de derde kan instemmen met de openbaarmaking en geen rechtsmiddelen aanwendt tegen het besluit dan leidt dit tot een versnelling van de procedure. De vraag is echter hoe groot deze versnelling is. Als deze slechts twee weken is (want dat is de gebruikelijke termijn die wordt gegeven), kan het afzien van het vragen van een zienswijze ertoe leiden dat Woo-besluiten vaker dan thans het geval is onzorgvuldig tot stand komen. De vraag is of dit nadeel opweegt tegen het tijdsvoordeel. Aan de andere kant worden de beslisttermijnen nu dusdanig overschreden dat iedere vorm van werklastverlichting voor Woo-ambtenaren het onderzoeken waard is. Het stoppen met het vragen van een zienswijze als ‘service’ in de situatie dat de ambtenaar geen gegevens van de derde nodig heeft voor het nemen van het besluit, is dan ook het overwegen waard.

Bijzondere aandacht verdient ten slotte nog de positie van medeoverheden als derdebelanghebbenden. In paragraaf 3.1.2 is al aangegeven dat ambtenaren het wenselijk vinden om met medeoverheden contact te hebben omdat met de inhoudelijke kennis van bijvoorbeeld een ander ministerie beter kan worden bepaald of openbaarmaking mogelijk is. Tegelijkertijd zijn er in de enquête ook knelpunten naar voren gebracht die zien op deze derden. Niet alle bestuursorganen

¹⁰¹ Art. 5.1 lid 7 Woo.

hanteren namelijk dezelfde interpretatie van de Woo. Zo is in de vragenlijst als concreet voorbeeld genoemd dat met betrekking tot de openbaarmaking van concepten nog verschillende lijnen worden gehanteerd. In algemene zin kan worden gesteld dat het zinvol en passend is dat medeoverheden om een zienswijze worden gevraagd, zodat zij de publieke belangen die aan hen zijn toevertrouwd naar voren kunnen brengen.¹⁰² Wel moet ervoor worden gewaakt dat de zienswijzeprocedure leidt tot rolvervaging of een streven om tot volledige overeenstemming te komen. De positie van de medeoverheid is niet anders dan die van andere derden en dus geldt hier onverkort het uitgangspunt dat de zienswijze van de derde niet bindend is en dat het standpunt van de medeoverheid niet gevolgd hoeft te worden door het bestuursorgaan waar het Woo-verzoek is ingediend. Overigens is de verwachting dat als de Woo langer in werking is, interpretatieverschillen kleiner worden, omdat er dan meer jurisprudentie van de bestuursrechter beschikbaar zal zijn.

4.6.2 Over welke documenten mag de derde een zienswijze geven?

Naast de vraag wie wanneer om een zienswijze moet worden gevraagd, is ook niet altijd duidelijk waarover de derde om een zienswijze moet worden gevraagd.

Uit de enquête blijkt dat allereerst dat de derde soms alleen om een zienswijze wordt gevraagd voor het deel van de documenten dat op die derde ziet. Hiervoor wordt vaker gekozen als sprake is van een groot aantal stukken waarom is verzocht. Daarnaast wordt soms onderscheid gemaakt tussen documenten die de derde aan de overheid heeft gegeven en documenten over de derde die de overheid heeft opgesteld. In dat laatste geval wordt soms niet om een zienswijze gevraagd.

Uit de enquête blijkt echter ook dat derden een dergelijke selectie van de stukken niet altijd op prijs stellen. Dit is het geval als zij vrezen dat in de niet voorgelegde stukken ook informatie staat waar de derden bedenkingen tegen openbaarmaking hebben. Zoals gesteld zou het niet vragen van een zienswijze kunnen worden opgevangen door bij het Woo-besluit te kiezen voor uitgestelde verstrekking. Hiervoor is het dan wel wenselijk dat het bestuursorgaan aan de derde duidelijk maakt welke stukken openbaar zullen worden gemaakt en dat dit er meer zijn dan waarover de zienswijze is gevraagd. Uit de enquête blijkt namelijk dat bestuursorganen de inventarislijst met de documenten die openbaar zullen worden gemaakt niet altijd samen met het Woo-besluit toesturen aan de derden. Dit kan leiden tot onaangename verrassingen voor de derde na de feitelijke openbaarmaking.

Vermeldenswaardig is verder dat derden aangaven bij het zienswijzeverzoek ook een (geanonimiseerde) kopie van het Woo-verzoek te willen ontvangen zodat de derde ook zijn zienswijze kan geven over de vraag of het document past binnen de reikwijdte van het verzoek of dat er volgens de derde wellicht sprake is van misbruik van de Woo. Vanuit het oogpunt van de derde is een dergelijke wens begrijpelijk. Het past echter minder bij het doel van de zienswijzeprocedure, om gegevens van de derde te krijgen die het bestuursorgaan nodig heeft om het besluit te kunnen nemen. Wat binnen de reikwijdte van het verzoek valt is niet een feit of belang dat de derde betreft.

In zowel de Invoeringstoets als de enquête wordt de aanbeveling gedaan dat bestuursorganen bij het vragen van de zienswijze zo concreet mogelijk aangeven waarover een zienswijze wordt gevraagd. Dit kan door duidelijk aan te geven welke informatie het bestuursorgaan voornemens is te lakken (inclusief de wettelijke basis daarvoor), zodat veel derden daardoor snel met openbaarmaking zullen

¹⁰² Vgl. ook art. 1:2 lid 2 Awb.

kunnen instemmen.¹⁰³ Daarnaast is in paragraaf 4.1 al ingegaan op de wens dat er een brochure komt waarin in klare taal wordt uitgelegd welke uitzonderingsgronden de wet kent en waarover dus wel of niet een zienswijze kan worden ingediend.

Als gekozen wordt om slechts een deel van de documenten voor te leggen aan derden voor een zienswijze dan is het mogelijk dat voor de overige documenten direct een deelbesluit wordt genomen (al dan niet met uitgestelde verstrekking). Door te werken met deelbesluiten zal het vaker lukken om het eerste deel binnen de wettelijke termijn te verstrekken.¹⁰⁴ Hetzelfde geldt voor uitgestelde openbaarmaking: deze zou uitsluitend moeten worden toegepast op het deel van de documenten waar naar verwachting bezwaren zijn tegen openbaarmaking. De overige documenten kunnen wel al direct worden verstrekt.

Ten slotte wordt erop gewezen dat er onder ambtenaren die de enquête hebben ingevuld behoefte bestaat aan het ontwikkelen van (openbaar) Woo-beleid. Hierin kan worden uitgelegd welke informatie wel (persoonsgegevens) of niet worden gelakt en waarom. Dit Woo-beleid kan deels generiek zijn, maar het kan ook handig zijn om specifiek beleid voor een bepaald soort documenten vast te stellen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan informatie uit subsidieaanvragen en -beschikkingen. Deze zullen vaak vergelijkbare informatie bevatten. In beleid kan worden vastgelegd welke informatie volgens het bestuursorgaan wel of niet onder een uitzonderingsgrond valt. Dergelijk beleid kan het afhandelen van Woo-verzoeken voor Woo-ambtenaren eenvoudiger maken, en ook meer duidelijkheid geven aan Woo-verzoekers en derden.

4.7 De Woo-verzoeker en het belanghebbendebegrip

Op grond van artikel 4.1 Woo kan eenieder een Woo-verzoek indienen. Nadat een besluit is genomen op dat Woo-verzoek wordt uitsluitend de Woo-verzoeker als belanghebbende gekwalificeerd in een bezwaar- of beroepsprocedure. Dit heeft tot gevolg dat als de oorspronkelijke Woo-verzoeker de procedure niet meer wil voortzetten (omdat hij geen tijd of geld meer in de langdurige procedure wil steken of omdat hij komt te overlijden) een ander die procedure niet kan voortzetten. De bestuursrechter heeft namelijk geoordeeld dat het recht om een Woo-verzoek in te dienen (en de aanspraak om informatie te ontvangen) vermogensrechtelijk nog familierechtelijk van aard is en daarom geen voor overgang vatbaar recht.¹⁰⁵ Het openbaar maken van informatie is echter in het algemeen belang en meer in het bijzonder voor de democratische samenleving.¹⁰⁶ De gedachte dat een ander een procedure niet zou mogen voortzetten om de rechtmatigheid van een weigering om informatie openbaar te maken te laten toetsen door de bestuursrechter, miskent dit algemeen belang van openbaarheid. De bestuursrechter heeft echter ook geoordeeld dat het feit dat eenieder

¹⁰³ SEO Economisch onderzoek, *Invoeringstoets Wet open overheid*, Amsterdam 2023, p. 65.

¹⁰⁴ Daarbij wordt volledigheidshalve gewezen op de uitspraken van de ABRvS van 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2346 en ECLI:NL:RVS:2021:2348, waarin is geoordeeld dat als tegen een deelbesluit bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, het bezwaar of beroep op grond van artikel 6:19 Awb van rechtswege mede betrekking heeft op opvolgende deelbesluiten op hetzelfde verzoek. Hiermee wordt voorkomen dat bij een versnipperde besluitvorming steeds afzonderlijk tijdig een rechtsmiddel moet worden aangewend.

¹⁰⁵ ABRvS 2 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3939, *JB* 2024/182, m.nt. R.J.N. Schlössels.

¹⁰⁶ Art. 2.5 Woo.

een Wob-verzoek kan doen en dat bepaalde (rechts)personen bijzondere interesse kunnen hebben in en belang kunnen hebben bij kennisname van bepaalde documenten niet betekent dat deze (rechts)personen ook belanghebbende zijn bij een besluit op een verzoek dat door een ander is gedaan. Dat een (rechts)persoon belangen behartigt die samenhangen met de verzochte informatie, maakt niet dat zij bij een besluit op een informatieverzoek van een ander belanghebbende is. Ook het feit dat een gelijkluidend informatieverzoek is gedaan, maakt die (rechts)persoon geen belanghebbende.¹⁰⁷

Om recht te doen aan het algemeen belang van openbaarheid van publieke informatie kan de wetgever ervoor kiezen om het procesrecht tegen besluiten niet te beperken tot belanghebbenden, maar open te stellen voor eenieder. Een alternatieve – minder verstrekkende – optie is om in de Woo te bepalen dat een procedure wel kan worden overgenomen. Zonder wetswijziging heeft de huidige jurisprudentie tot gevolg dat een ander een nieuw, identiek luidend informatieverzoek zal moeten indienen. Daarbij is van belang dat een bestuursorgaan een dergelijk verzoek niet kan kwalificeren als een herhaalde aanvraag die vereenvoudigd mag worden afgedaan met een verwijzing naar het eerdere besluit.¹⁰⁸ Nu de aanvraag niet is ingediend door dezelfde aanvrager, is immers geen sprake van een herhaalde aanvraag. Ook kan om dezelfde reden niet worden gesteld dat het eerdere besluit onherroepelijk is geworden, nu de nieuwe verzoeker geen partij was in die eerdere procedure. Hoewel het dus mogelijk is voor een ander om een identiek informatieverzoek in te dienen, is met de nieuwe besluitvorming veel tijd gemoeid, zeker als er ook rechtsmiddelen tegen het besluit worden aangewend. Dit gaat ten koste van het eerdergenoemde belang van openbaarheid.

4.8 Gegevens bedrijf vallen samen met woning of persoonsnaam

Soms valt het adres van een bedrijf samen met het adres van een (bedrijfs)woning. Dit is bijvoorbeeld het geval in de agrarische sector. De locatiegegevens van een bedrijf moeten in beginsel openbaar worden gemaakt als het milieu-informatie (en meer in het bijzonder emissiegegevens) betreft. De vraag is of bij samenloop de locatiegegevens kunnen worden aangemerkt als persoonsgegevens die geweigerd mogen worden. De Afdeling heeft geoordeeld dat dit niet het geval is. Openbaarmaking van de locatiegegevens kan alleen worden geweigerd als het belang van openbaarmaking van de milieu-informatie niet opweegt tegen het belang van de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.¹⁰⁹

Hetzelfde geldt voor de situatie dat een familienaam is verwerkt in de bedrijfsnaam. Openbaarmaking van dergelijke bedrijfsnamen maakt weliswaar een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de bij die bedrijven betrokken personen, maar dat betekent niet dat het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer daarom zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarmaking van de bedrijfsnamen. Openbaarmaking van bedrijfsnamen mag niet afhankelijk zijn van de omstandigheid of een bedrijf ervoor kiest zijn eigen familienaam daarvoor te gebruiken. Daarbij speelt een rol dat het een vrije keuze is om de familienaam als bedrijfsnaam te gebruiken.¹¹⁰ Dit betekent dat geen beroep kan worden gedaan op de uitzonderingsgrond van artikel 5.1 lid 2 onder e Woo. Dat doet er echter niet aan af dat andere uitzonderingsgronden nog wel van toepassing

¹⁰⁷ ABRvS 18 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1258, AB 2018/225, m.nt. P.J. Stolk.

¹⁰⁸ Art. 4:6 Awb.

¹⁰⁹ ABRvS 19 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:128, AB 2022/73, m.nt. P.J. Stolk.

¹¹⁰ ABRvS 12 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2679, AB 2023/219, m.nt. P.J. Stolk.

zouden kunnen zijn, zoals de beveiliging van deze bedrijven en het voorkomen van sabotage.¹¹¹ Uit vaste jurisprudentie van de bestuursrechter blijkt dat deze uitzonderingsgrond pas van toepassing is als sprake is van een concreet en actueel risico voor het bedrijf.¹¹² Uit een enquête van LTO is recentelijk gebleken dat een derde van de boeren, veehandelaren en veetransporteurs waarvan woonadressen openbaar zijn gemaakt door de overheid een toename aan incidenten heeft ondervonden. Daarbij kan worden gedacht aan borden in de tuin, anonieme post, gefilmd worden en illegaal nachtelijk bezoek van activisten. LTO pleit er daarom voor dat de Woo zo wordt aangepast dat in deze gevallen persoonsgegevens wel geheimgehouden kunnen worden.¹¹³

4.9 Openbaarmaking aan alleen de verzoeker

Met de invoering van de Woo is het mogelijk gemaakt dat informatie niet aan eenieder wordt verstrekt, maar slechts aan de Woo-verzoeker. Dit kan gaan om informatie die de verzoeker betreft (artikel 5.5 Woo), informatieverstreking vanwege klemmende redenen (artikel 5.6 Woo) of informatieverstreking ten behoeve van historisch, statistisch, wetenschappelijk of journalistiek onderzoek (artikel 5.7 Woo). Dit zijn relatief nieuwe bepalingen waar nog weinig ervaring mee is opgedaan. Artikel 5.7 lid 2 Woo bepaalt dat de Woo-verzoeker de verkregen informatie niet verder mag verspreiden zonder voorafgaand besluit van het bestuursorgaan waarin de informatie met toepassing van de uitzonderingsgronden van artikel 5.1 en 5.2 Woo openbaar wordt gemaakt.¹¹⁴ In de wetsgeschiedenis wordt gesteld dat dit besluit een regulier besluit op een verzoek om informatie is, waarbij eventuele derden bij een voorgenomen verstrekking in de gelegenheid moeten worden gesteld om te worden gehoord.¹¹⁵ Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat als een Woo-verzoeker verzoekt om artikel 5.7 Woo toe te passen, derden in beginsel niet in die procedure hoeven te worden betrokken. In de enquête is naar voren gebracht dat bestuursorganen, zelfs als expliciet een beroep wordt gedaan op artikel 5.5 t/m 5.7 Woo, de reguliere Woo-procedure volgen. Het ACOI is al voornemens om richtlijnen op te stellen voor de voorwaarden die kunnen worden verbonden aan de Woo-verzoeker als toepassing wordt gegeven aan deze artikelen. Aan deze richtlijnen zou de rol van derden kunnen worden toegevoegd.

4.10 Anonimiteit van partijen

Het komt regelmatig voor dat in een procedure wordt verzocht om de identiteit van één van de betrokkenen geheim te houden. Dat kan zowel de naam van de Woo-verzoeker zijn als de naam van de derde. Bij een burger zal de naam vaak een persoonsgegeven zijn die geheim kan blijven, maar bij een bedrijfsnaam ligt dit (zoals hiervoor onder 4.8 al is toegelicht) anders.

Met betrekking tot de zienswijzefase is in paragraaf 4.6.2 al gesteld dat het verstrekken van een kopie van het Woo-verzoek (en daarmee de naam van de verzoeker) aan de derde niet nodig lijkt in het licht van het doel van de zienswijzeprocedure: het verkrijgen van gegevens van de derde. In het Woo-besluit zal echter moeten worden gemotiveerd dat het besluit zorgvuldig tot stand is gekomen. Het noemen van de namen van derden die om een zienswijze zijn gevraagd, zal in de meeste gevallen

¹¹¹ Art. 5.1 lid 2 onder h Woo.

¹¹² O.a. ABRvS 8 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:489.

¹¹³ 'Woo leidt tot toename van intimidatie en bedreiging', LTO 15 november 2024, <https://www.lto.nl/>.

¹¹⁴ Art. 5.7 lid 2.

¹¹⁵ *Kamerstukken I*, 2021/22, 33328, AB, p. 108.

daarom vanzelfsprekend zijn. Alleen als sprake is van gewichtige redenen zou hiervan moeten worden afgezien. Hetzelfde geldt voor het noemen van de geadresseerde van het besluit. In de openbare versie op de website van de overheid kunnen deze (persoons)gegevens onleesbaar worden gemaakt, maar als de derden wordt medegedeeld dat het besluit is genomen, ligt het voor de hand een kopie van dat besluit (inclusief de naam van de geadresseerde) te verstrekken zodat duidelijk is tegen welk besluit bezwaar kan worden ingesteld. Ook hier geldt dat slechts als sprake is van gewichtige redenen van dit uitgangspunt zou moeten worden afgeweken.

Het is opvallend dat in een Woo-procedure de zienswijze regelmatig niet als op de zaak betrekking hebbend stuk aan het procesdossier in de bezwaarfase wordt toegevoegd. Op zich is voorstelbaar dat delen van de zienswijze niet openbaar kunnen worden gemaakt, omdat daarmee de inhoud van de opgevraagde informatie prijs zou worden gegeven. Het standaard ‘geheim’ houden van stukken uit het procesdossier past echter niet binnen het bestuursprocesrecht. Dit is alleen mogelijk als sprake is van gewichtige redenen. Dat betekent dat ernaar gestreefd moet worden om in ieder geval een bewerkte versie (waarin de vertrouwelijke gegevens zijn weggelakt) aan het procesdossier toe te voegen.

Anonimiteit van een procespartij is dus ongebruikelijk in het bestuursprocesrecht, maar de behoefte aan anoniem procederen groeit en komt niet alleen in Woo-zaken voor. Recent is daarom aan de minister van Justitie en Veiligheid de aanbeveling gedaan om in de Awb een wettelijke grondslag op te nemen voor de bestuursrechter om het mogelijk te maken om, als daarvoor gewichtige redenen bestaan, anoniem te procederen.¹¹⁶ Ook voor de primaire en bezwaarfase zou een vergelijkbare wettelijke grondslag voor het bestuursorgaan kunnen worden gecreëerd.

Hiervoor is meermaals de term ‘gewichtige redenen’ genoemd. Deze term komt ook in de Awb voor: een bestuursorgaan moet in een procedure in beginsel de op de zaak betrekking hebbende stukken integraal overleggen, tenzij sprake is van gewichtige redenen.¹¹⁷ Wat gewichtige redenen voor geheimhouding zijn, meldt de Awb niet. Duidelijk is dat informatie die op basis van de Woo openbaar moet worden, niet vanwege een ‘gewichtige reden’ uit het procesdossier kan worden gelaten. Belangrijk is echter dat het openbaarheidsregime van de Woo fungeert als een minimumgrens en niet als bovengrens. Er kunnen redenen zijn waarom informatie niet voor het algemene publiek toegankelijk mag zijn, maar dat verspreiding onder procespartijen op weinig bezwaren stuit. De Awb biedt, anders dan de Woo, een afwegingskader waarin het specifieke belang van de belanghebbenden een rol speelt.¹¹⁸

4.11 (De)juridisering van de procedure

Een belangrijke wens van de initiatiefnemers van de Woo was dat de Woo-procedure minder gejuridiseerd zou worden. Uit de enquête blijkt dat dit doel nog niet is bereikt, maar door veel ambtenaren wel als wenselijk wordt ervaren. Bij de vraag welke mogelijkheden zij zien om het Woo-proces te verbeteren wordt veelvuldig aangegeven dat meer telefonisch contact met zowel de Woo-

¹¹⁶ A. Drahmman, Y.E. Schuurmans, L.F.D. Honée en Y. Otten, *Hoe kan in het bestuursprocesrecht de informatiepositie van de burger worden versterkt?*, Universiteit Leiden, november 2024, p. 38.

¹¹⁷ Artt. 7:4, 7:13 Awb (bezwaar) en 8:29 Awb (beroep).

¹¹⁸ A. Drahmman, Y.E. Schuurmans, L.F.D. Honée en Y. Otten, *Hoe kan in het bestuursprocesrecht de informatiepositie van de burger worden versterkt?*, Universiteit Leiden, november 2024, p. 57-58.

verzoeker als de derden wenselijk zou zijn. In plaats van een ‘juridische’ brief waarin om een (schriftelijke) zienswijze wordt gevraagd, kan ook telefonisch contact met de derde worden opgenomen. De ambtenaren verwachten dat door een dergelijk informeel contact sneller toestemming voor openbaarmaking zal worden gegeven. Bij grote aantallen documenten zou de derde ook uitgenodigd kunnen worden om op de locatie van het bestuursorgaan de stukken samen door te nemen. Ook hier geldt dat de korte beslistermijn uit de Woo aan een dergelijke informele benadering in de weg staat. De respondenten geven aan dat een langere behandeltermijn van een Woo-verzoek nodig is om de tijd te kunnen nemen om alles goed aan derden uit te leggen.

4.12 Samenhang met bredere Woo-‘problematiek’

Gevraagd naar knelpunten bij de rol van derden hebben de respondenten ook knelpunten genoemd die niet direct zijn gerelateerd aan de betrokkenheid van derden, maar meer aan de Woo-procedure in algemene zin. De volgende knelpunten en oplossingsrichtingen zijn daarbij genoemd:

- De wettelijke beslistermijn is te kort.
- Gebrekkige informatiehuishouding.
- Te veel informatie valt binnen de reikwijdte van de Woo: is het nodig dat alle informatie door iedereen opvraagbaar is?
Voorgesteld wordt om de Woo-procedure voor te behouden tot informatieverzoeken in het algemeen belang; en voor andere informatiebehoeftes andere, passendere informatieregelingen te treffen.
Een ander voorstel is om niet ‘alles’ meer opvraagbaar te maken, maar (naar voorbeeld van diverse buurlanden) dit te beperken tot bepaalde documenten.
Een derde voorstel is om de reikwijdte van de huidige Woo te beperken tot de “art. 5.7 doelgroepen”; anderen zouden alleen informatie kunnen opvragen als zij een belang hebben bij die informatie.
- Misbruik van recht: er zouden meer mogelijkheden moeten komen om verzoeken van veelklagers en -procedeerders af te wijzen, omdat zij een onevenredige last leggen op het Woo-proces.

5. Conclusie

In dit onderzoek stond de volgende onderzoeksvraag centraal:

Welke rol spelen derden bij de afhandeling van Woo-verzoeken, welke knelpunten worden daarbij ervaren door Woo-verzoekers, bestuursorganen en deze derden en hoe kan de uitvoeringspraktijk op dit punt worden verbeterd?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn vijf deelvragen geformuleerd. Aan de hand van de in de vorige drie hoofdstukken weergegeven bevindingen, zullen hierna deze deelvragen kort worden beantwoord.

5.1 Het wettelijk kader van de Woo en Awb

In hoofdstuk 2 is gezien wat het huidige wettelijke kader van de Woo en de Awb is. Daarbij is in het bijzonder stilgestaan bij een aantal wettelijk waarborgen voor de positie van de derde, namelijk de zienswijze, de uitgestelde verstrekking van de informatie en de mogelijkheid om een verzoek om een voorlopige voorziening in te dienen.

Uit de Woo en Awb vloeit voort dat derden om een zienswijze moet worden gevraagd als de derde naar verwachting bedenkingen zal hebben. In de wetsgeschiedenis wordt benadrukt dat derden niet altijd om een zienswijze hoeft te worden gevraagd. Dit is niet nodig als er naar verwachting geen bedenkingen zijn, bijvoorbeeld omdat uit vaste jurisprudentie duidelijk is hoe een uitzonderingsgrond moet worden toegepast. Ook is het vragen van een zienswijze alleen nodig als het Woo-besluit zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de derde betreffen en die gegevens niet door de derde zelf zijn verstrekt. Het niet vragen van een zienswijze wordt niet als problematisch geacht, mits aan de derde wel mededeling van het genomen besluit wordt gedaan, zodat deze (als die dat wil) rechtsbescherming tegen het besluit kan aanwenden. Uit de wetsgeschiedenis komt dus het beeld naar voren dat de zienswijzeprocedure bedoeld is om ervoor te zorgen dat de gegevensvaststelling op juiste wijze plaatsvindt en dat dit niet een rechtsbeschermingsinstrument is.

Uit de enquête blijkt dat derden bijna altijd om een zienswijze wordt gevraagd onder meer omdat dit als een ‘service’ naar de derde wordt gezien. Hier lijkt dus een discrepantie te zitten tussen de bedoeling van de wetgever en de praktijk. Hierop zal hierna in paragraaf 5.2 nog nader worden ingegaan.

Over het algemeen wordt het wettelijk systeem waarbij om een zienswijze moet worden gevraagd niet als problematisch ervaren. Alle partijen zijn het erover eens dat dit zowel een zorgvuldige als zinvolle stap in de procedure kan zijn, mits goed uitgevoerd. Als gekeken wordt naar wettelijke bepalingen die wel soms tot knelpunten leiden, worden er hier twee genoemd.

Allereerst de wettelijke beslistermijn: de vaste termijn van vier weken geeft geen ruimte voor maatwerk als sprake is van een groot aantal documenten of een groot aantal betrokken derden. Weliswaar wordt de beslistermijn opgeschort gedurende de zienswijzetermijn, maar het verwerken van grote aantallen zienswijzen kan niet binnen de wettelijke termijn.

Ten tweede zijn naast de Woo, de reguliere (proces)regels van de Awb van toepassing. Soms lijken deze regels echter minder passend. Zo kunnen alleen rechtsmiddelen worden aangewend tegen het

Woo-besluit, waarbij de bezwaartermijn ook al gaat lopen als de Woo-verzoeker de documenten nog niet heeft ontvangen. Of de verzoeker bezwaren heeft tegen de gelakte passages kan hij echter pas beoordelen als hij de documenten heeft ontvangen. Hier zit dus een spanning tussen het feitelijke karakter van de informatieverstrekking die de Woo centraal stelt en het besluitbegrip dat de Awb centraal stelt. Overwogen zou kunnen worden om bij de rechtsbescherming omtrent Woo-verzoeken meer rekening te houden met dit feitelijke karakter van de procedure.¹¹⁹ Naast het besluitbegrip, kan ook het belanghebbendebegrip tot complicaties leiden. Hoewel Woo-verzoeken door eenieder kunnen worden ingediend, kan bezwaar of beroep alleen worden ingediend door een belanghebbende. Daarbij wordt alleen de Woo-verzoeker zelf als belanghebbende aangemerkt. Dit heeft tot gevolg dat als de oorspronkelijke Woo-verzoeker de procedure niet meer wil voortzetten (omdat hij geen tijd of geld meer in de langdurige procedure wil steken of omdat hij komt te overlijden) een ander die procedure niet kan voortzetten. Het uitgangspunt dat een ander de procedure niet kan voortzetten, miskent echter het algemeen belang van openbaarheid zoals dat in de Woo is neergelegd. Overwogen zou daarom kunnen worden om in de Woo te bepalen dat een procedure wel kan worden overgenomen door een ander.¹²⁰

5.2 Hoe wordt de derde in de praktijk betrokken in het Woo-proces?

De tweede deelvraag was hoe de derde in de praktijk wordt betrokken in het Woo-proces. De derde vraag was hoe invulling wordt gegeven aan het begrip uit de Woo dat alleen belanghebbenden “die naar verwachting bedenkingen zullen hebben tegen openbaarmaking” om een zienswijze hoeven te worden gevraagd. Deze twee vragen zullen hierna gezamenlijk worden beantwoord.

Allereerst blijkt uit de enquête dat ‘derden’ vaak bedrijven zijn. Ook privépersonen en medeoverheden worden vaak genoemd als derden die om een zienswijze wordt gevraagd. Daarnaast bevatten documenten vaak informatie (zoals persoonsgegevens) over bestuurders en ambtenaren. Als het oud-bestuurders en -collega’s betreft worden zij vaak beschouwd als derden die om een zienswijze moeten worden gevraagd, maar als het huidige collega’s van de eigen interne organisatie betreft niet. Soms vindt dan wel informeel contact plaats in de vorm van een ‘review’. Aan de respondenten is de stelling voorgelegd dat binnen de rijksoverheid niet langer om een zienswijze zou moeten worden gevraagd. Een meerderheid van de ambtenaren geeft aan het hier niet mee eens te zijn, omdat ieder bestuursorgaan zijn eigen taken en verantwoordelijkheden heeft en met de inhoudelijke kennis van een ander ministerie beter kan worden bepaald of openbaarmaking mogelijk is. Tegelijkertijd wordt ook aangegeven dat juist bij medeoverheden de neiging bestaat dat beide overheden tot overeenstemming moeten komen en eenzelfde lijn moeten voeren. Daarbij lijkt uit het oog te worden verloren dat de positie van de medeoverheid in dit geval vergelijkbaar is met die van andere derden en dat een zienswijze van een medeoverheid dus geen bindend karakter kan hebben. De uiteindelijke bevoegdheid om het besluit te nemen blijft berusten bij het bestuursorgaan waar het Woo-verzoek is ingediend. Dit risico van rolverving zou daarom een plaats kunnen krijgen in de richtsnoer.

Uit de enquête blijkt verder dat 60% van de ambtenaren altijd om een zienswijze vraagt en 38% alleen als verwacht wordt dat de derde naar verwachting bedenkingen zal hebben tegen de

¹¹⁹ Zie hierover uitgebreider par. 4.1.

¹²⁰ Zie hierover uitgebreider par. 4.7.

openbaarmaking. Diverse ambtenaren gaven aan het vragen van een zienswijze te zien als een ‘service’ naar de derde toe zodat deze niet overvallen zou worden door berichtgeving in de media. Daarnaast wordt het vragen van een zienswijze nodig gevonden als het bestuursorgaan onvoldoende kan inschatten of sprake is van bedrijfsgevoelige informatie.

Op de vraag aan ambtenaren welke zienswijzetermijn bestuursorganen geven aan derden, blijkt dat twee weken de gangbare termijn is. Afhankelijk van het aantal documenten dat door de derde moet worden beoordeeld wordt soms een kortere of langere termijn gegeven. Verder wordt aan buitenlandse partijen vaak een langere termijn gegeven als zij het Nederlandse recht en de Nederlandse taal niet beheersen.

Op de vraag wanneer vervolgens de zienswijze is ontvangen, antwoordt 32% dat dit altijd of vaak binnen de gegeven termijn gebeurt en nog 28% dat dit regelmatig gebeurt. Daarnaast geeft ook 27% van de ambtenaren aan dat het vaak voorkomt dat er in het geheel geen zienswijze wordt ontvangen. Uit de gegeven antwoorden blijkt dat meerdere bestuursorganen in de brief aan de derde aangeven dat als er geen reactie wordt ontvangen, het bestuursorgaan ervan uitgaat dat er geen sprake is van bezwaren tegen de openbaarmaking. Een dergelijke zinsnede kan van invloed zijn op het aantal zienswijzen dat het bestuursorgaan ontvangt.

Uit het onderzoek blijkt dat het overgrote deel van de ambtenaren pas contact opneemt met de derde als de documenten al zijn gezocht en zijn ‘gelakt’. Een aantal ambtenaren gaf aan dat het nodig is om de ‘gelakte’ versie te verstrekken als er meerdere derden betrokken zijn, omdat zij immers (ook) niet elkaars informatie mogen krijgen. Daarnaast is meerdere keren aangegeven dat het de voorkeur heeft om de gelakte versie te verstrekken, omdat dan pas concreet is wat mogelijk openbaar zal worden. Dat maakt de zienswijzeprocedure gericht en sneller, terwijl het anders kan leiden tot onrust en zorgen. Als derden zien hoe de documenten eruit komen te zien en wat gelakt zal worden, stemmen ze vaker zonder verdere vragen in. Uit de enquête is verder naar voren gekomen dat veel ambtenaren stuiten op gebrekkige ICT-voorzieningen als het gaat om het verstrekken van de documenten aan de derde. Sommige ambtenaren kunnen niet ‘transparant lakken’ (waarbij de derde de oorspronkelijke tekst nog wel kan zien) en ook versiebeheer is complex. Hierop wordt hierna onder 5.3 nog ingegaan.

Tegelijkertijd wees een van de derden op een risico van het verstrekken van een gelakte versie: het is onwenselijk dat een derde een gelakte versie ter beoordeling krijgt en vervolgens in de definitieve versie ziet dat er meer informatie openbaar is gemaakt, zonder dat de derde op die ‘ontlakte’ informatie ook een zienswijze heeft kunnen geven.

Soms wordt er door ambtenaren wel voor gekozen om de ongelakte documenten aan de derde te verstrekken. Een reden hiervoor kan zijn dat sprake is van een groot aantal documenten (en een korte beslistermijn) of dat sprake is van documenten met een ‘technische’ inhoud waar de zienswijze van een bedrijf om wordt gevraagd.

Er wordt niet vaak direct na het Woo-verzoek contact opgenomen met de derde. Dit gebeurt alleen bij spoed of zwaarwegende belangen. Uit de enquête blijkt dat ambtenaren dit wel graag zouden willen maar dit vaak niet eenvoudig is omdat niet bekend is hoe de derde kan worden bereikt (contactgegevens) en belangrijker: omdat de wettelijke beslistermijn te kort is om telefonisch contact met de derde(n) te onderhouden. Met betrekking tot het contact met de Woo-verzoeker volgt een vergelijkbare bevinding uit de enquête, namelijk dat alleen (schriftelijk) contact wordt opgenomen met de Woo-verzoeker als dit moet op grond van de wet, namelijk op het moment dat

om de zienswijze wordt gevraagd en op het moment dat er uitstel wordt verleend. Dit is nodig, omdat met het vragen van de zienswijze de beslistermijn wordt opgeschort. Ook hier wordt aangegeven dat tijdsgebrek (en geen hiervoor geschikte ICT-tool) de voornaamste reden is om de Woo-verzoeker niet vaker te informeren over de voortgang van het proces.

Ten slotte is de vraag voorgelegd wat volgens de respondenten het effect van de zienswijzeprocedure is geweest. Hierop antwoordden de ambtenaren dat het vaak (46%) voorkomt dat de zienswijze niet leidt tot het weigeren van meer informatie. Dit zou wellicht tot de gedachte kunnen leiden dat het vragen van een zienswijze overbodig zou kunnen zijn, maar een aantal ambtenaren geeft ook aan dat de zienswijze leidt tot een betere onderbouwing van het Woo-besluit. Als voorbeeld wordt gegeven dat bedrijven in hun zienswijze kunnen uitleggen waarom informatie concurrentiegevoelig is. Daarnaast kunnen omissies worden hersteld als er per ongeluk toch nog een bepaald persoonsgegeven niet is gelakt. Ook wordt een reactie van een derde op het zienswijzeverzoek waarin staat dat de derde akkoord is met openbaarmaking zoals voorgesteld, door ambtenaren als een prettige bevestiging ervaren.

Aan ambtenaren is ook de stelling voorgelegd of zij zich door een zienswijze van een derde wel eens onder druk gezet voelen om meer informatie onleesbaar te maken. Hierop antwoordt 66% van de ambtenaren het hier (helemaal) niet mee eens te zijn. Toch geeft ook 22% aan het enigszins of helemaal eens te zijn met deze stelling.

Op de stelling of de zienswijzeprocedure zou moeten worden afgeschaft en vervangen door verplichte uitgestelde openbaarmaking antwoordt 53% van de ambtenaren het hier niet mee eens te zijn. De derden zien ook weinig in deze optie: 62% is het helemaal niet eens met de stelling. Verder geeft slechts 39% van de Woo-verzoekers aan het (helemaal of enigszins) eens te zijn met deze stelling. De zienswijzeprocedure wordt gezien als een waardevolle vorm van afstemming die er voor zorgt dat er een besluit komt dat in overeenstemming is met de Woo en rekening houdt met de belangen van belanghebbenden. Het overslaan van de zienswijzeprocedure zou bovendien volgens zowel de ambtenaren als Woo-verzoekers leiden tot meer juridische procedures, omdat iedere derde dan een verzoek om een voorlopige voorziening moet vragen om de openbaarmaking te voorkomen.

Aan de Woo-verzoekers is verder de vraag voorgelegd of zij uit de motivering van het Woo-besluit kunnen afleiden wat het effect van de zienswijze is geweest. Hierop geeft 63% van de respondenten aan dat dit zelden tot nooit het geval is. Ook geeft 80% van de Woo-verzoekers aan dat zij zelden tot nooit een kopie van de ingediende zienswijze ontvangen. Toch leidt dit bij Woo-verzoekers niet tot het beeld dat bestuursorganen altijd de zienswijzen van derden overnemen. Slechts 15% is het helemaal eens met deze stelling. Wel wordt door de Woo-verzoekers de suggestie gedaan om de *black box* te verkleinen door, als sprake is van uitgestelde openbaarmaking, in het Woo-besluit (aan de hand van een overzicht) aan te duiden welke passages (van welke omvang, aantal regels bijvoorbeeld) is geanonimiseerd. Zo wordt meer inzicht gegeven of alle pagina's 'zwart' zijn of dat het gelakte deel 'meevalt'. Dit kan tot gevolg hebben dat een Woo-verzoeker afziet van het indienen van bezwaar tegen het besluit. Daarnaast kan de *black box* ook verkleind worden door in het Woo-besluit meer informatie te geven over het procesverloop alsmede wat de inhoud en reactie op de ingediende zienswijzen is.

5.3 Knelpunten en oplossingsrichtingen

De laatste twee deelvragen waren welke knelpunten Woo-verzoekers, bestuursorganen en derden in de praktijk ervaren en hoe de uitvoeringspraktijk kan worden verbeterd om deze knelpunten weg te nemen. Deze twee vragen zijn uitgebreid aan de orde gekomen in hoofdstuk 4. De daarin genoemde knelpunten zullen hier niet allemaal worden herhaald. Volstaan wordt met het noemen van zes knelpunten die vaak door respondenten naar voren zijn gebracht.

Onvoldoende kennis over de Woo

Uit literatuur en enquête is naar voren gekomen dat er zowel bij Woo-verzoekers als derden onvoldoende kennis is over de Woo-procedure. Dit leidt regelmatig tot onbegrip, frustratie en zelfs wantrouwen. Daarom wordt aanbevolen om een tweetal brochures (in zowel de Nederlandse als Engelse taal) op te stellen: één voor Woo-verzoekers en één voor derden. De elementen die deze brochures zouden kunnen bevatten zijn uiteengezet in paragraaf 4.1.

Daarnaast zou de overheid meer voorlichting kunnen geven over het uitgangspunt van openbaarheid van informatie die met de overheid wordt gedeeld, bijvoorbeeld door dit uitgangspunt in de ‘e-mailhandtekening’ van de overheid op te nemen.

Ten slotte zouden ambtenaren al bij de totstandkoming van documenten (bijvoorbeeld gespreksverslagen, rapporten of overeenkomsten) actief met derden kunnen overleggen over de vraag hoe zo veel mogelijk informatie uit dat document openbaar kan worden gemaakt.¹²¹ Ook kunnen bestuursorganen ervoor kiezen om, zodra zij een document van een derde ontvangen waarvan voorstelbaar is dat hierover een Woo-verzoek wordt ingediend, aan de derde te vragen of deze een versie wil toesturen met een voorstel van de passages die gelakt zouden moeten worden. Hierdoor is het standpunt van de derde al duidelijk als een Woo-verzoek wordt ingediend. Het voordeel hiervan is dat derden zich later niet ‘overvallen’ kunnen voelen als er een Woo-verzoek wordt ingediend en is ook het vragen van een zienswijze aan deze derden niet meer nodig, omdat niet te verwachten valt dat deze derden nog bedenkingen zullen hebben.

Gebrek aan ICT-ondersteuning

Uit de vragenlijst blijkt dat veel ambtenaren passende ICT-ondersteuning missen om (voortvarend) de zienswijceprocedure vorm te kunnen geven. In paragraaf 4.2 is een aantal concrete tools genoemd die ambtenaren nodig hebben om hun werk goed te kunnen doen. Kort samengevat gaat het over tools die ondersteunen bij het lakken (bijvoorbeeld transparant lakken, versiebeheer en geautomatiseerd lakken) en tools die ondersteunen bij de communicatie met de derden en de Woo-verzoekers (bijvoorbeeld om grote aantallen documenten veilig te kunnen delen, waarin de derde direct zijn zienswijze in de documenten kan verwerken, en waarmee inzicht kan worden gegeven in de status van het Woo-verzoek). Het is zorgwekkend dat 2,5 jaar na de inwerkingtreding van de Woo, veel bestuursorganen nog altijd onvoldoende lijken te hebben geïnvesteerd in de software die nodig is om Woo-verzoeken goed af te kunnen handelen.

¹²¹ Gestreefd zou moeten worden naar een versie die integraal openbaar gemaakt kan worden, dan wel als dit niet mogelijk is, naar een versie die zo wordt geschreven dat het duidelijk bestaat uit openbare passages en passages die onder een uitzonderingsgrond kunnen vallen.

Gebrek aan tijd, zeker bij meerdere derden

Hiervoor onder 5.1 is al aangegeven dat de wettelijke beslistermijn als te kort wordt ervaren. Uit het onderzoek blijkt daarnaast dat ambtenaren ook regelmatig derden “nabellen” als er geen reactie op de zienswijze is ontvangen. Ook dit wordt genoemd als een van de factoren die veel tijd kost. Opvallend is dat hier een groot verschil tussen bestuursorganen zit. Sommige bestuursorganen zetten in de zienswijzebrief dat na het verstrijken van de termijn wordt verondersteld dat er geen bedenkingen zijn, terwijl andere bestuursorganen nog (schriftelijk of telefonisch) rappelleren. In een richtsnoer van het ACOI zou hierop kunnen worden ingegaan. Gelet op het belang van openbaarheid en het doel van de zienswijzeprocedure (gegevensvaststelling), zou daarin kunnen worden opgenomen dat het nabellen van de derde niet nodig is. Het is in beginsel aan de derde om de interne organisatie zo vorm te geven dat tijdig op brieven van de overheid kan worden gereageerd.

Onduidelijk hoe de derden moeten worden bereikt

Uit de enquête is gebleken dat het voor ambtenaren vaak niet eenvoudig is om de juiste contactgegevens van derden te krijgen. Dit maakt het zienswijzeproces tijdrovend. De reden die hiervoor gegeven wordt, is dat de Woo-behandelaars geen toegang hebben tot de Basisregistratie Personen (BRP) en soms ook niet tot de gegevens uit de Kamer van Koophandel. Dit heeft tot gevolg dat Woo-ambtenaren de contactgegevens proberen te vinden in de opgevraagde documenten of via (bedrijfs)websites, maar dit kost tijd en lukt ook niet altijd. Dit leidt tot de aanbeveling dat Woo-contactpersonen toegang moeten krijgen tot de gegevens uit de Kamer van Koophandel en de Basisregistratie Personen.

Daarnaast kan in de richtsnoer van het ACOI worden opgenomen dat de Woo-ambtenaar zorgvuldig heeft gehandeld als een zienswijzebrief ‘slechts’ aan het postadres van een bedrijf (zonder concreet contactpersoon) is gezonden. Zeker als hier een (Nederlandstalige en/of Engelstalige) brochure bij zit die uitlegt wat een Woo-verzoek is en wat het belang van de zienswijze is. Eventueel zou een kopie van de brief nog kunnen worden verzonden naar het algemene e-mailadres of de berichtenbox als dat in het handelsregister van de Kamer van Koophandel is opgenomen. Het is aan de derde om de interne organisatie zo vorm te geven dat tijdig kan worden gereageerd op brieven die de overheid aan dat bedrijf stuurt. Dat doet er niet aan af dat het vanuit praktisch oogpunt handig kan zijn als bestuursorganen werkafspraken maken met partijen die vaak als derde betrokken zijn bij Woo-verzoeken, bijvoorbeeld dat dat bedrijf doorgeeft wie de contactpersoon is. Ten slotte kunnen in de richtsnoer ook kaders worden opgenomen voor het plaatsen van een ‘algemene kennisgeving voorgenomen openbaarheid’ in de Staatscourant als alternatief voor het versturen van een individuele zienswijzebrief.

Wanneer heeft een derde naar verwachting bedenkingen?

Uit de enquête blijkt dat de lat om aan te nemen dat een derde bedenkingen heeft laag ligt. Zo wordt vaak aangegeven dat het vragen van een zienswijze wordt gezien als ‘een service’. Van het vragen van een zienswijze wordt alleen afgezien als ‘redelijkerwijs uitgesloten is dat de belanghebbende bezwaar zal hebben tegen openbaarmaking’ of als het ‘vrij zeker’ is dat de derde geen bedenkingen zal hebben. De ambtenaren geven in de enquête aan behoefte te hebben aan meer kaders wanneer van het vragen van een zienswijze mag worden afgezien. Deze kaders zouden dan ook in een richtsnoer kunnen worden opgenomen. Een dergelijke richtsnoer geeft allereerst ambtenaren meer

houvast om te besluiten af te zien van het vragen om een zienswijze. De richtsnoer zou als (openbaar) beleid kunnen worden overgenomen door bestuursorganen. Dergelijk beleid heeft zowel externe als interne werking. De externe werking is dat ook derden weten dat dit het kader is dat ambtenaren hanteren bij het maken van deze afweging. De interne werking is dat als alle Woo-verzoeken op een vergelijkbare wijze worden afgehandeld, dit ook binnen de eigen organisatie meer duidelijkheid biedt.

In paragraaf 4.6 zijn voorbeelden gegeven en suggesties gedaan wanneer afgezien kan (of zou kunnen) worden van het vragen van een zienswijze. Deze zouden kunnen worden overgenomen in de richtsnoer. Deze zullen hier niet integraal worden herhaald. In de richtsnoer kan het doel van het vragen van een zienswijze centraal worden gesteld. Het primaire doel is namelijk dat het bestuursorgaan behoefte heeft aan gegevens van de derde. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de ambtenaar zelf niet goed kan beoordelen of sprake is van bedrijfs- of fabricagegegevens of, bij de relatieve uitzonderingsgronden, het bestuursorgaan niet weet waarom het belang van de derde zwaarder zou moeten wegen dan het belang van openbaarheid (welk concreet nadeel zal de derde ondervinden van openbaarmaking?). Als echter al duidelijk is dat de informatie geheim moet blijven (omdat sprake is van een absolute uitzonderingsgrond) of juist openbaar moet worden gemaakt (denk aan emissiegegevens) is het vragen van een zienswijze niet vereist. De derde kan in dat geval wellicht als 'service' geïnformeerd worden (kennisgeving), maar dit is iets anders dan het vragen van een zienswijze. Voorstelbaar is dat vaker dan thans het geval is, wordt afgezien van het vragen van een zienswijze aan een derde (omdat er geen gegevens van deze derde nodig zijn), maar dat wel gekozen wordt voor uitgestelde verstrekking, zodat de derde de tijd heeft om (als deze toch bedenkingen heeft tegen het besluit) rechtsmiddelen aan te wenden tegen het besluit.

Over welke documenten mag de derde een zienswijze geven?

Uit de enquête blijkt dat de derde soms alleen om een zienswijze wordt gevraagd voor het deel van de documenten dat op die derde ziet. Daarnaast wordt soms onderscheid gemaakt tussen documenten die de derde aan de overheid heeft gegeven of dat het documenten van de overheid over een derde betreft. In dat laatste geval wordt soms niet om een zienswijze gevraagd. In de richtsnoer zou hierover ook advies kunnen worden gegeven. Verwezen wordt naar paragraaf 4.6 voor de onderwerpen die in de richtsnoer aan de orde zouden kunnen komen. Een van de suggesties die is gedaan, is om vaker dan thans het geval is te werken met deelbesluiten, waarbij al direct een besluit wordt genomen over de documenten waarover geen zienswijze wordt gevraagd.

Naast deze algemene richtsnoeren kunnen bestuursorganen ook specifiek Woo-beleid voor een bepaald soort documenten vaststellen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan informatie uit subsidieaanvragen en -beschikkingen. Deze zullen vaak vergelijkbare informatie bevatten. In beleid kan worden vastgelegd welke informatie volgens het bestuursorgaan wel of niet onder een uitzonderingsgrond valt. Dergelijk beleid kan het afhandelen van Woo-verzoeken voor Woo-ambtenaren eenvoudiger maken, en ook meer duidelijkheid geven aan Woo-verzoekers en derden.