

Passieve openbaarmaking onder de Wet open overheid

De Wet open overheid (Woo) heeft de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) vervangen. Ten opzichte van de Wob verandert er niet heel veel. Wie informatie rondom overheidsbeleid wil, kan nog altijd een verzoek indienen. Uitgangspunt blijft dat overheidsinformatie openbaar gemaakt wordt, tenzij sprake is van de uitzonderingen van de Woo. In deze factsheet zetten wij de wijzigingen voor openbaarmaking op verzoek, ofwel de 'passieve openbaarmaking' op een rijtje.

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

Net als onder de Wob moet het bestuursorgaan de verzoeker vragen zijn verzoek te preciseren als dat te algemeen is geformuleerd. Nieuw is dat een bestuursorgaan dat binnen twee weken na ontvangst van het verzoek moet doen. Als een verzoeker niet meewerkt aan precisering, kan het bestuursorgaan besluiten het verzoek niet te behandelen.

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

De beslistermijn blijft vier weken en kan nog slechts eenmaal met twee weken worden verlengd. Verlenging kan alleen als de omvang of de gecompliceerdheid een verdaging rechtvaardigt. Een verdagingsbesluit dient op dit punt een motivering te bevatten. De totale beslistermijn wordt daarmee met twee weken verkort. Daarnaast is nu vastgelegd dat bij zeer omvangrijke verzoeken, waarbij de beslistermijn ook na verlenging mogelijk niet gehaald gaat worden, het bestuursorgaan in overleg treedt

met verzoeker de besluitvorming op te delen in deelbesluiten en prioritering van de documenten aan te brengen (artikel 4.2a Woo). Verzoeker is echter te allen tijde bevoegd om na een ingebrekestelling een beroep niet tijdig in te dienen.



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

Iedereen kan, net zoals onder het regime van de Wob, een verzoek indienen bij een bestuursorgaan om bepaalde informatie te openbaren, zonder dat de verzoeker hierbij een belang hoeft te stellen. Een verzoek kan onder de Woo ook elektronisch worden ingediend. Dit is een wijziging voor de overheden die de digitale weg onder de Wob niet open hadden gesteld. Het bestuursorgaan bepaalt de wijze van elektronische indiening, bijvoorbeeld via een webformulier of een specifiek e-mailadres.

Uitzonderingsgronden in de Woo

De uitzonderingsgronden zijn vastgelegd in hoofdstuk 5 van de Woo. De systematiek blijft hetzelfde als onder de Wob: ook in de Woo wordt onderscheid gemaakt tussen absolute en relatieve uitzonderingsgronden.

Als een absolute uitzonderingsgrond van toepassing is, moet openbaarmaking (gedeeltelijk) worden geweigerd. Bij een relatieve uitzonderingsgrond dient een belangenafweging plaats te vinden. Het bestuursorgaan dient volgens vaste jurisprudentie de toepassing van uitzonderingsgronden per zelfstandig onderdeel van een document te motiveren. In het kader hieronder vindt u alle uitzonderingen uit de Woo onder elkaar.

Informatie wordt niet openbaar gemaakt als openbaarmaking (absolute uitzonderingsgronden, artikel 5.1, eerste lid, Woo):

- de eenheid van de Kroon in gevaar kan brengen;
- de veiligheid van de Staat kan schaden;
- het bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
- het bijzondere categorieën van persoonsgegevens betreft (bv. medisch, religieus of seksueel);
- het wettelijke identificatienummers betreft (bv. BSN of onderwijsnummer).

Informatie wordt ook niet openbaar gemaakt als het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van (relatieve uitzonderingsgronden, artikel 5.1, tweede lid, Woo):

- de betrekkingen van Nederland met andere landen of internationale organisaties;
- de economische of financiële belangen van de overheid;
- de opsporing en vervolging van strafbare feiten
- de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (privacy);
- de bescherming van (andere dan vertrouwelijk aan de overheid verstrekte) concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;
- de bescherming van het milieu;
- de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;
- het goed functioneren van de overheid;



Informatie wordt tot slot ook niet openbaar gemaakt als het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het voorkomen van onevenredige benadeling van een ander belang dan zoals hiervoor opgesomd (artikel 5.1 lid 5 Woo). Deze uitzonderingsgrond mag alleen in uitzonderlijke gevallen gebruikt worden.

Openbaarmaking van informatie kan achterwege blijven als het gaat om: persoonlijke beleidsopvattingen (adviezen, visies, standpunten, etc.) in documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad (dus niet bij documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming).

De absolute uitzonderingsgronden van de Woo zijn grotendeels identiek aan de absolute uitzonderingsgronden van de Wob. In de toepassing van de absolute uitzonderingsgronden lijkt met de inwerkingtreding van de Woo weinig te veranderen.

De relatieve uitzonderingsgronden onder a tot en met e zijn niet nieuw en komen grotendeels overeen met de uitzonderingsgronden van de Wob. De uitzonderingsgronden onder f tot en met i zijn (in deze vorm) nieuw.

Bescherming van het milieu waarop informatie betrekking heeft (artikel 5.1, tweede lid, onder g, Woo)

Informatie komt niet voor openbaarmaking in aanmerking als het belang daarvan niet opweegt tegen de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft. Deze uitzonderingsgrond is bijvoorbeeld van toepassing op informatie over voortplantingsgebieden en habitat van zeldzame soorten (zie Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p.8).

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

Onder de Wob vielen bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn verstrekt, onder een absolute uitzonderingsgrond en werden economische belangen voorts beschermd als openbaarmaking van informatie zou leiden tot onevenredige benadeling.

Deze absolute uitzonderingsgrond is in de Woo relatief gemaakt. Daarmee moet niet alleen worden vastgesteld of informatie bedrijfs- en fabricagegegevens bevat die vertrouwelijk aan de overheid zijn verstrekt, maar is tevens van belang of de bescherming van die gegevens zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid.

Dit zal eerder het geval zijn bij informatie die betrekking heeft op het fabricageproces of de strategie van een onderneming. Deze uitzonderingsgrond kan echter ook van toepassing zijn op offertes, aanbestedingen en andere concurrentiegevoelige gegevens. Informatie betreffende handelingen van ondernemingen die op externe gevolgen gericht zijn, zullen minder snel als concurrentiegevoelig kunnen worden aangemerkt.¹



Beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage (artikel 5.1, tweede lid, onder h, Woo)

Met deze grond kan informatie worden geweigerd 'waarvan het bekend worden extra risico's met zich brengt'. In de Wob was deze uitzonderingsgrond slechts van toepassing als het ging om de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking had.

Onder de Woo wordt het bereik van deze weigeringsgrond uitgebreid naar alle soorten informatie. Ten opzichte van de Wob is aan deze uitzonderingsgrond 'de beveiliging van personen' toegevoegd.

Het betreft dan enerzijds de beveiliging van individuele personen, ten aanzien van wie een specifiek veiligheidsrisico is onderkend en voor wie veiligheidsmaatregelen zijn getroffen die in de meeste gevallen niet openbaar kunnen worden gemaakt.

Anderzijds kan het gaan om de beveiliging van groepen personen in bijvoorbeeld een openbaar gebouw of een openbare ruimte, waarbij het veiligheidsrisico juist door grote aantallen aanwezigen wordt gevormd.²

[1] Kamerstuk 35112, nr. 9; [2] Kamerstuk 33328, nr. 9;

Onevenredige benadeling (artikel 5.1, vijfde lid, Woo)

Ook wordt de toepassing van de weigeringsgrond uit de Wob, die ziet op het voorkomen van onevenredige benadeling, in de Woo aangescherpt. Anders dan onder de Wob kan onevenredige benadeling van een derde onder de Woo slechts aan openbaarmaking in de weg staan 'in uitzonderlijke gevallen'. Dit om te voorkomen dat deze weigeringsgrond voortdurend als 'vangnet' wordt gebruikt door de overheid.

Een tweede verschil ten opzichte van de Wob is dat onder de Woo sprake moet zijn van een uitzonderlijk geval, waardoor de motiveringsplicht van deze uitzonderingsgrond wordt verzwakt. Ook is deze uitzonderingsgrond niet van toepassing bij milieu-informatie.

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

Ook nieuw is dat onder de Woo het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke organisaties of bestuursorganen, meeweegt in de belangenafweging. Eerder werd informatie die het goed functioneren van deze rechtspersonen zou kunnen schaden, niet openbaar gemaakt.

Het goed functioneren kan op verschillende wijze in het geding komen, bijvoorbeeld indien een bestuursorgaan, bij de oplossing van een probleem, in overleg moet treden met andere bestuursorganen of met derden. In een dergelijk overleg kan het belang van vertrouwelijkheid als voorwaarde voor het goed functioneren van een bestuursorgaan zwaarder wegen dan het belang van openbaarheid. Een ander voorbeeld waarbij deze grond kan worden ingeroepen, is bij interne disciplinaire onderzoeken. Bij een dergelijk onderzoek is vertrouwelijkheid noodzakelijk om de feiten boven water te krijgen.

Deze uitzonderingsgrond kan echter niet worden ingeroepen om misstanden te verbloemen of met het argument dat openbaarmaking leidt tot verlies van vertrouwen in de overheid bij het publiek, waardoor een bestuursorgaan niet goed meer zou kunnen functioneren.

Persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad (artikel 5.2 Woo)

Net als de Wob neemt de Woo tot uitgangspunt dat persoonlijke beleidsopvattingen niet openbaar worden gemaakt. En net als de Wob, biedt de Woo een grondslag om persoonlijke beleidsopvattingen, die voor intern beraad bedoeld zijn, achterwege te laten. Bijzondere wijziging ten opzichte van de Wob is, dat de Woo een opsomming bevat van wat onder persoonlijke beleidsopvattingen moet worden verstaan en wat niet. Persoonlijke beleidsopvattingen zijn wel: ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad. En niet: feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter. Het betreft een aanscherping waarbij het de bedoeling van de wetgever is om 'onterechte' aanmerkingen als persoonlijke beleidsopvatting tegen te gaan.



Informatie ouder dan vijf jaar

Wanneer sprake is van een relatieve uitzonderingsgrond of persoonlijke beleidsopvatting dan geldt een verzwaarde motiveringsplicht indien het gaat om informatie die ouder is dan vijf jaar (artikel 5.3 Woo). Het bestuursorgaan moet dan uitvoerig motiveren waarom het belang dat een uitzonderingsgrond beschermt, ondanks tijdsverloop zwaarder weegt dan het belang op openbaarmaking.

Toegang tot of verstrekking van informatie aan een of enkele personen

Informatie die niet voor iedereen openbaar kan worden gemaakt, kan op grond van de Woo aan één of enkele personen worden verstrekt. Hoofdstuk 5 van de Woo voorziet in deze bijzondere manier van verstrekking indien het informatie van of over de verzoeker betreft (artikel 5.5 Woo), vanwege een klemmende reden (artikel 5.6 Woo) of openbaarmaking ten behoeve van onderzoek (artikel 5.7 Woo). Aan de verstrekking aan één of enkele personen kunnen voorwaarden worden verbonden ter bescherming van de in de artikelen 5.1 en 5.2 Woo genoemde belangen. Overtreding van de voorwaarden die aan de toegang tot of verstrekking van de informatie aan één of enkele personen zijn opgelegd, wordt in artikel 8.1 Woo strafbaar gesteld.

Antimisbruikbepaling (artikel 4.6 Woo)

In artikel 4.6 van de Woo is een antimisbruikbepaling opgenomen. Als de verzoeker duidelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie, of indien het verzoek evident geen bestuurlijke aangelegenheden betreft, kan een bestuursorgaan besluiten het verzoek niet te behandelen.

Dit besluit moet binnen twee weken na ontvangst van het verzoek worden genomen of onverwijld nadat is gebleken dat de verzoeker kennelijk een ander doel heeft. Op zichzelf volgde dit ook reeds uit de huidige jurisprudentie, maar hiermee wordt die lijn gecodificeerd.

Waar kan Yspeert advocaten u bij helpen?

Onze specialisten zijn u graag van dienst bij:

- Het beoordelen van de ontvangen verzoeken;
- Schrijven van (concept) brieven;
- Adviseren en overleggen met management bij politiek gevoelige kwesties;
- Voeren van verweer in een juridische procedure;
- Adviseren over de actieve openbaarmakingsverplichting uit de Woo.

U kunt hiervoor contact opnemen met:



Esther van den Worm

telefoon: 050 207 16 24

e-mail: e.vandenworm@yspeert.nl



Judith Jansen

telefoon: 050 207 16 43

e-mail: j.jansen@yspeert.nl



Elzelou Grit

telefoon: 06 550 000 98

e-mail: e.grit@yspeert.nl