

WOO-BINGO

Terugkerende aannames over de Woo ontkracht



Een onderzoek van:

Woo-Bingo. Terugkerende aannames over de Woo ontkracht

Maart 2025

Expertisecentrum voor Woo-verzoekers SPOON

Open State Foundation



Onderzoekers/auteurs

Tim Staal (SPOON)

Marlinde Weener (Open State)

Serv Wiemers (Open State)

Met medewerking van

Marthe Heringa

Peter Mom

Isa Tomei (SPOON)

Vormgeving

Nick Vording



Dit onderzoek is mede mogelijk gemaakt met een bijdrage van Fred Foundation

Op een bingokaart staan altijd dezelfde nummers. Bij elk spelletje worden die opnieuw uit de molen getrokken en omgeroepen.

Wie in discussies over de Wet open overheid (Woo) terechtkomt, waant zich vaak ook deelnemer aan een wedstrijdje bingo. Je kunt er de klok op gelijk zetten dat steeds weer de zelfde uitspraken voorbijkomen. Meestal zonder dat de spreker heeft onderzocht wat er eigenlijk van die uitspraken waar is.

Woo-bingo. Terugkerende aannames over de Woo ontkracht, brengt daar verandering in. We namen de meest gehoorde aannames over de Woo onder de loep en onderzochten wat er van klopt.

Meestal is de waarheid toch net - of zelfs flink - anders. Wie weet levert dit rapport zo een kersverse bingokaart op. Dit keer niet met aannames, maar met feiten.



Samenvatting

Het recht van iedere burger op toegang tot overheidsinformatie is een fundamenteel recht, vastgelegd in de Wet open overheid (Woo). Toch wordt dat recht in Nederland niet goed nageleefd. Beantwoordingstermijnen worden fors overschreden en te veel informatie wordt geweigerd.

Wat zijn de verklaringen voor deze slechte naleving? Volgens sommige bestuurders is de Woo onuitvoerbaar. Dat idee van onuitvoerbaarheid wordt gebaseerd op aannames die niet zijn onderbouwd, maar zich kenmerken door vage kwalificaties als “steeds meer”, “veel”, “oneigenlijk” en “misbruik”.

In dit rapport nemen we veelgehoorde aannames onder de loep. We kijken naar de feiten en niet naar de veronderstellingen. Conclusie is dat de aannames over de onuitvoerbaarheid van de Woo niet worden onderbouwd door de praktijk.



AANNAME 1

Er zijn steeds meer en te veel Woo-verzoeken

Feiten

Nederland kent per hoofd van de bevolking weinig Woo-verzoeken; het VK bijvoorbeeld 10 keer zoveel. Veel overheden houden hun aantallen Woo-verzoeken niet goed bij. Het aantal ‘echte’ Woo-verzoeken bij ministeries is de afgelopen drie jaar nauwelijks gestegen (6% tussen 2022 en 2024). Ook bij lagere overheden kan een kwart tot de helft van de Woo-verzoeken als ‘gewoon’ informatieverzoek worden beantwoord, omdat het eigenlijk een vraag is of omdat deels of geheel naar documenten wordt gevraagd die al openbaar (zouden moeten) zijn.

AANNAME 2

Er zijn (te) veel omvangrijke verzoeken

Feiten

Van de Woo-besluiten door ministeries is slechts 4% omvangrijk (500 – 1000 pagina’s openbaar) en 4% zeer omvangrijk (meer dan 1000 pagina’s openbaar); door decentrale overheden is dat 6% en 4%. Omvangrijke verzoeken worden naar verhouding razendsnel afgehandeld (128 keer zo snel als kleine verzoeken). Voorbeelden van omvangrijke verzoeken aangedragen in de Kabinetsreactie op de Woo-invoeringstoets bleken bij nader onderzoek helemaal geen omvangrijke verzoeken te zijn.

AANNAME 3

Indieners van omvangrijke verzoeken 'schieten met hagel'

Feiten

Slechts 13% van de Woo-verzoeken (gedaan via de Woo-knop) kan worden gekwalificeerd als 'alles over een breed onderwerp'.

AANNAME 5

Burgers en bedrijven gebruiken de Woo (te) vaak om een conflict met de overheid uit te vechten en maken zo oneigenlijk gebruik van de Woo

Feiten

Dat komt voor, is niet in strijd met de Woo en kan door het overheidsorgaan worden tegengegaan door ruime en eerdere verstrekking van de aan een besluit ten grondslag liggende stukken.

AANNAME 7

Overheden hebben onvoldoende mogelijkheden om misbruik aan te pakken

Feiten

Overheden beschikken over een juridisch kader in de vorm van artikelen 4.6 Woo en 3:13/3:15 BW. In het merendeel van de zaken wordt het beroep van de overheid op misbruik door de rechter toegewezen. Bij de beroepen die worden afgewezen is geen sprake van misbruik of beheersen bestuursorganen het kader niet.

AANNAME 4

Overheden doen er alles aan om in overleg met verzoekers de omvang van verzoeken behapbaar te maken

Feiten

Bij slechts 28% van de Woo-verzoeken van ministeries heeft overleg plaatsgevonden. Bij de decentrale besturen is dit nog minder, gemiddeld 23%. Zelfs bij omvangrijke en zeer omvangrijke verzoeken vindt niet altijd overleg plaats.

AANNAME 6

Veelvragers leggen een te groot beslag op de capaciteit

Feiten

Veelvragers (vanaf 10 Woo-verzoeken per jaar) zijn verantwoordelijk voor een kwart van de Woo-verzoeken (via de Woo-Knop). De verzoeken zijn gericht op specifieke dossiers en dus juist niet breed.

AANNAME 8

Door de digitalisering is er te veel informatie en is het vinden van informatie tijdrovend

Feiten

Waar digitalisering ervoor zorgt dat informatie in rap tempo gecreëerd kan worden, geeft digitalisering ook de mogelijkheid om veel sneller diezelfde informatie weer terug te vinden. Het inperken van op te vragen documenten is niet nodig met de mogelijkheden die een data-gedreven manier van zoeken, lakken, ontdebelen en filteren biedt.

Bronnen

Voor dit onderzoek hebben we gebruik gemaakt van verschillende door onszelf verzamelde databases met primaire bronnen:

- ▷ Gepubliceerde Woo-besluiten en -documenten op het niveau van de centrale overheid (ministeries: 2.022 verzoeken) en van delen van de decentrale overheid (provincies, waterschappen, gemeenten: 993 verzoeken) uit de jaren 2023 en 2024. We hebben alle provincies en waterschappen in de database opgenomen die hun Woo-besluiten hebben gepubliceerd. Voor de gemeenten hebben we een selectie gemaakt van kleine, middelgrote en grote gemeenten die in ieder geval een deel van hun Woo-besluiten online publiceren.
- ▷ Woo-verzoeken, correspondentie over Woo-verzoeken en Woo-besluiten uit procedures ingediend via de Woo-Knop (www.woo-knop.nl) gedurende de periode mei 2022 (inwerkingtreding Wet open overheid) tot en met december 2024 (totaal 263 verzoeken). De Woo-Knop is een door SPOON beheerde website waarop door eenieder Woo-verzoeken kunnen worden ingediend. Vervolgens kan eveneens via de Woo-Knop door verzoeker en overheid over het verzoek worden gecorrespondeerd en kunnen het Woo-besluit en de openbaargemaakte documenten erop worden geupload. Verzoek, correspondentie, besluit en documenten zijn vervolgens voor iedereen vindbaar op de site. Het overgrote merendeel van de verzoeken tot nu toe is ingediend door burgers, gevolgd door bedrijven en daarnaast enkele journalisten en wetenschappers. Gedurende bijna de hele periode konden alleen gemeenten via de Woo-Knop verzoeken ontvangen dus de ontvangers van deze verzoeken zijn voor het overgrote deel gemeenten.
- ▷ Rechterlijke uitspraken waarin bestuursorganen een beroep doen op misbruik van de Woo door de verzoeker. We verzamelden alle gepubliceerde zaken waarin uitspraak is gedaan in de periode mei 2022 tot en met december 2024. In sommige zaken zijn meerdere uitspraken gedaan. In deze gevallen betrokken we slechts één van deze uitspraken bij het onderzoek. In totaal kwamen we zo uit op 18 uitspraken. Zie Bijlage I voor een overzicht van deze uitspraken.

2	Samenvatting
4	Bronnen
6	Aanname 1 Er zijn steeds meer en te veel Woo-verzoeken
12	Aanname 2 Er zijn (te) veel omvangrijke verzoeken
20	Aanname 3 Indieners van omvangrijke verzoeken 'schieten met hagel'
24	Aanname 4 Overheden doen er alles aan om in overleg met verzoekers de omvang van verzoeken behapbaar te maken
28	Aanname 5 De Woo wordt (te) vaak 'oneigenlijk' gebruikt om een conflict met de overheid uit te vechten
32	Aanname 6 Veelvragers leggen een te groot beslag op de capaciteit
36	Aanname 7 Overheden hebben onvoldoende mogelijkheden om misbruik aan te pakken
44	Aanname 8 Door de digitalisering is er te veel informatie en is het vinden van informatie tijdrovend
48	Bijlage 1
50	Bijlage 2

Aanname 1

Er zijn steeds meer en te veel Woo-verzoeken.

Wat is de aanname?

Over de vraag of al dan niet sprake is van een toename van het aantal Woo-verzoeken kun je niet discussiëren, zou je zeggen. Totdat je erachter komt dat er nauwelijks cijfers, laat staan complete en betrouwbare cijfers bestaan. Op het niveau van de rijksoverheid is bijvoorbeeld pas begin dit jaar een Woo-dashboard geplaatst, waarin onder meer het aantal Woo-verzoeken per periode wordt weergegeven. Maar zelfs deze overzichten geven een vertekend beeld, omdat sommige ministeries ook de onder hun verantwoordelijkheid vallende uitvoeringsorganisaties meetellen en andere niet.¹

Bij andere overheden staat het bijhouden van cijfers nog meer in de kinderschoenen. Zo kwamen de provincies pas in 2023 met een Woo-monitor en wordt de gemeentelijke Woo-monitor slechts door een beperkt deel van de gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden ingevuld.² Ook in 2024 liet een overzichtskaart weer veel witte vlekken zien:

Toch is er een breed gedeelde aanname dat het aantal Woo-verzoeken in Nederland stevig toeneemt en dat dit een probleem is. Volgens provinciekoepel IPO was die toename (met 15 procent ten opzichte van het jaar ervoor) een dermate opvallende bevinding over het

Deelname Woo-enquête

Gemeenten in Nederland

VNG | 2024

- ingevuld
- niet ingevuld



Bron: [waarsstaatjegemeente.nl](https://www.waarsstaatjegemeente.nl)

¹ Rijksoverheid, Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2023 (15 mei 2024), p. 61, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarverslagen/2024/05/15/jaarrapportage-bedrijfsvoering-rijk-2023>; Rijksoverheid, Woo in cijfers, Rijksdashboard Woo-verzoeken (z.d.), <https://woocijfers.open-overheid.nl/>.

² In 2023 vulden 147 van de 345 gemeenten de monitor in. VNG Realisatie, Wet open overheid - implementatie: Nulmeting (juni 2023), p. 6, <https://www.acoi.nl/uc/f5b6cfa95010180210000099a7e0333c09962ae027c2900/3.rapport-vng-monitoring-implementatie-wet-open-overheid.pdf>.

jaar 2023, dat het hiervan de kop van een persbericht maakte. Ondanks dat deze toename in absolute getallen gemiddeld slechts 12 verzoeken per provincie bedroeg.³ Ook waterschappen melden dat het aantal Woo-verzoeken toeneemt, in hun geval zelfs met 38,4 procent - op het oog een fors percentage, maar in absolute zin staat het voor niet meer dan vier stuks extra per waterschap. En het kabinet noemt als eerste in een rijtje 'kerncijfers' over de Woo dat het aantal Woo-verzoeken bij de rijksoverheid tussen 2021 en 2023 met 20% zou zijn toegenomen.⁴

De cijfers

Volgens het rapport "Schildpaddensoep" van Open State Foundation werden er in 2024 2.022 Woo-verzoeken gepubliceerd op Rijksoverheid.nl. Dit zijn meer verzoeken dan eerdere jaren: in 2023 waren het er 1.762 (Blaadjes op het Spoor), in 2022 1.125 (Ondraaglijk Traag) en in 2021 981 Woo-verzoeken (Matglas).

De provincies publiceerden in 2024 in totaal 569 Woo-verzoeken. Dit is gemiddeld 52 verzoeken per provincie.⁵ Alle waterschappen samen kwamen tot 130 verzoeken waarbij, voorzover wij hebben kunnen

vaststellen, slechts 13 van de 21 hun Woo-besluiten hebben gepubliceerd.⁶ Voor gemeenten zijn er zoals gezegd geen betrouwbare cijfers omdat een groot deel van de gemeenten de jaarlijkse monitor niet invult.

Betrouwbare cijfers voor de decentrale besturen ontbreken voor de voorgaande jaren, dus kunnen er geen conclusies getrokken worden over een eventuele stijging van het aantal Woo-verzoeken. Volgens de provincies zelf zou het in 2023 gaan om een stijging van 15% ten opzichte van het jaar ervoor. Dat lijkt hoog, maar in absolute zin gaat dat om een stijging met gemiddeld 12 verzoeken.

De aantallen gepubliceerde Woo-verzoeken weerspiegelen ook op rijksniveau niet de totale omvang van het aantal ingediende Woo-verzoeken. In eerdere jaren was dat omdat slechts een deel van de Wob- of Woo-verzoeken werd gepubliceerd. Dit lijkt bij de decentrale besturen nog steeds het geval te zijn, omdat het gemiddelde aantal gepubliceerde Woo-verzoeken per bestuursorgaan daar onrealistisch laag uitvalt.⁷

³ Zie het persbericht: Interprovinciaal overleg, Aantal Woo-verzoeken bij provincies neemt toe (11 september, 2024), <https://www.ipo.nl/nieuws/aantal-woo-verzoeken-bij-provincies-neemt-toe/>.

⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kabinetsreactie invoeringstoets Wet open overheid (Woo) (21 juni, 2024), p. 5. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/06/21/kamerbrief-tk-kabinetsreactie-invoeringstoets-wet-open-overheid-woo>.

⁵ Hierbij laten we Overijssel buiten beschouwing, omdat deze provincie helemaal geen Woo-verzoeken heeft gepubliceerd.

⁶ De Dommel, Delfland, Drents Overijsselse Delta, Hollands Noorderkwartier, Limburg, Noorderzijlvest, Rijnland, Rivierenland, Stichtse Rijnlanden, Vechtstromen, Wetterskip Fryslan, Zuiderzeeland en AA en Maas.

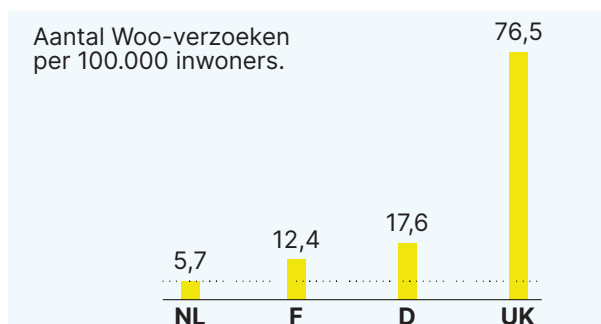
⁷ Het aantal verzoeken dat provincies zelf rapporteren ligt hoger, op 92 gemiddeld in 2023. Zie: Interprovinciaal Overleg, Monitor implementatie Wet open overheid: Provincies 2024 (september 2024), https://www.ipo.nl/media/5vnk5bcr/monitor-implementatie-wet-open-overheid_10-09-2024.pdf.

Bij het Rijk zien we ook een andere verklaring voor het verschil tussen ‘ingediend’ en ‘gepubliceerd’. In 2023 werden daar in totaal 3.034 “Woo-verzoeken” ingediend en in 2022 waren dat er 2.886. Maar die blijken bij nadere beschouwing lang niet allemaal daadwerkelijk als Woo-verzoeken te worden afgehandeld. In deze zelfde jaren konden 766 en 550 van deze verzoeken worden behandeld als ‘gewone’ informatieverzoeken of vragen, en dus worden afgedaan zonder besluit.⁸ Eigenlijk ging het dus om 2.336 ‘echte’ Woo-verzoeken in 2022 en 2.268 in 2023, een lichte daling (!). Ook de cijfers voor 2024 lijken weer in de buurt bij dit getal te komen (2.486).⁹

Zo beschouwd zijn de gepubliceerde Woo-besluiten bovendien de meest betrouwbare graadmeter voor het aantal Woo-verzoeken dat van A tot Z afgehandeld diende te worden en dus daadwerkelijk iets zegt over een toename in de werklust.

Internationale vergelijking

Ondanks een lichte stijging in het aantal Woo-verzoeken door de jaren heen, blijkt het aantal Woo-verzoeken in Nederland minimaal ten opzichte van omringende landen. Uit onderzoek van Drahmman uit 2022 bleek dat Nederland 5,7 Woo-verzoeken per 100.000 inwoners kent, terwijl dit voor Frankrijk 12,4 is, voor Duitsland 17,6 en voor het Verenigd Koninkrijk 76,5. Qua aantallen valt het in Nederland dus heel erg mee.



Daarnaast zien we ook dat voor Duitsland en het Verenigd Koninkrijk het aantal informatieverzoeken weinig obstakel vormt om deze binnen de wettelijke termijn af te handelen. In Duitsland werd 68% van de verzoeken binnen de wettelijke termijn van vier weken beantwoord en in het Verenigd Koninkrijk zelfs 88%. Dit terwijl in Nederland in 81% van de gevallen de wettelijke termijn juist niet werd gehaald.

⁸ Zie: Rijksoverheid, Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2023, p. 61; Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2022, p. 133, <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-b46def6afb3da457fe5330739244a42c8126a324/pdf>.

⁹ Voor 2024 zijn nog geen definitieve cijfers bekendgemaakt. Met een eigen berekening op basis van de cijfers die al wel bekend zijn, kwamen wij tot 2.629 ingediende verzoeken en 764 zonder besluit afgehandelde verzoeken in de eerste drie kwartalen van 2024. Trekken we die getallen door naar het vierde kwartaal, dan kom je in totaal op 3.505 ingediende verzoeken minus 1019 zonder besluit afgehandelde verzoeken, dus 2.486 ‘echte’ Woo-verzoeken. Bron: Rijksdashboard Woo-verzoeken, <https://woocijfers.open-overheid.nl/woo-verzoek/per-ministerie>.

Land	Aantal verzoek per jaar bij de centrale overheid	Beslistermijn
Nederland	1.000 gepubliceerde besluiten op rijksoverheid.nl in oktober 2020 tot september 2021.	Wettelijke termijn: 4 weken. In bijna 80% van de Wob-verzoeken zou de wettelijke termijn niet worden gehaald.
Verenigd Koninkrijk	38.108 in 2005 51.507 in 2021	Wettelijke termijn: 4 weken. In 2021 reageerde de centrale overheid op 81% van de verzoeken binnen 20 werkdagen en in 88% binnen de termijn na verlenging.
Duitsland	2.278 in 2006 14.616 in 2021	Wettelijke termijn: een maand. 68% van de informatieverzoeken tussen 2006 en 2011 is binnen de wettelijke beslistermijn afgehandeld. Bestuursorganen geven aan dat in ieder geval in 85% van de te laat ingewilligde informatieverzoeken de complexiteit of omvangrijkheid van het verzoek hieraan debet was.
Slovenië	±5000 in 2020	Wettelijke termijn: 20 werkdagen (4 weken). Voor informatieverzoeken van journalisten geldt als wettelijke termijn: (i) bij een (gedeeltelijke) toewijzing: 7 werkdagen; (ii) bij een (gedeeltelijke) afwijzing: voor het eind van de volgende werkdag.
Frankrijk	8417 adviesverzoeken aan CADA in 2021	Wettelijke beslistermijn: een maand. Deze termijn wordt in de praktijk vaak niet gehaald, waardoor verzoekers zich genoodzaakt zien om zich tot de CADA te wenden.
Estland	4173 geschillen behandeld door de Inspectie Gegevensbescherming in 2020	Wettelijke termijn documentenverzoek: vijf werkdagen met een verlenging tot 20 werkdagen wegens de omvang of complexiteit van het verzoek. Wettelijke termijn informatieverzoek: 30 kalenderdagen.
Zweden	Onbekend	Wettelijke termijn: direct of zo snel mogelijk Praktijk: uitgangspunt is dat dezelfde dag gereageerd dient te worden op een verzoek. Een langere termijn wordt aangenomen als sprake is van speciale omstandigheden, zoals: (omvangrijke) verzoeken, waarbij de toepasselijkheid van (verschillende) geheimhoudingsgronden moet worden beoordeeld.

Bron: A. Drahmman, L.F.D. Honee en O.A. al Khatib, 2023.
Openbaarmaking van overheidsinformatie. Universiteit Leiden.

Niet alle Woo-verzoeken zijn echte Woo-verzoeken

Dat het totaal aantal gerapporteerde Woo-verzoeken ook op decentraal niveau gecorrigeerd moet worden omdat het niet elke verzoeker te doen is om documenten te ontvangen, blijkt uit onderzoek naar de verzoeken in de Woo-Knop.

Van deze verzoeken is 10 procent feitelijk een vraag waarop een burger een antwoord wil. Deze burgers vragen niet om documenten maar om antwoorden. Nog eens 16 procent vraagt wel om documenten maar lijkt ook tevreden te kunnen worden gesteld met antwoorden op hun vragen. Bij elkaar opgeteld kan een kwart van de verzoeken in de Woo-Knop dus worden afgehandeld door de vragen van de burger serieus te nemen en hierop antwoord te geven; of door de antwoorden op deze vragen op een andere manier vindbaar te maken.

Type verzoek	Aantal	Percentage
Woo-verzoek	34	75%
Vraag (geen Woo-verzoek)	26	10%
Tussen vraag en Woo-verzoek	38	15%

Tabel: Verdeling naar de aard van verzoeken die als 'Woo-verzoek' ingediend worden via de Woo-Knop, maar dat niet altijd zijn



Een nog veel groter gedeelte van de Woo-verzoeken in de Woo-Knop – 44 procent – betreft geheel of gedeeltelijk documenten die reeds openbaar (zouden moeten) zijn of die volgens artikel 3.3 van de Wet open overheid de komende jaren verplicht actief openbaar moeten gaan worden. Dit zijn dus in feite 'gewone' informatieverzoeken. Het gaat dan bijvoorbeeld om regelgeving, vergunningen, klachten, besluiten, contracten, bestemmingsplannen, jaarplannen en jaarverslagen, adviezen en rapporten.

Openbaarheid status	Aantal	Percentage
Alle documenten actief openbaar	40	15,21%
Alle documenten passieve openbaarmaking	113	42,97%
Documenten deels actief openbaar, deels passieve openbaarmaking	76	28,90%
N.v.t.	26	9,89%
Onbekend	8	3,04%
Totaal	263	100%

Tabel: Verdeling van Woo-verzoeken die via de Woo-Knop worden ingediend naar de openbaarheidsstatus van de gevraagde documenten

De cijfers uit de Woo-Knop komen sterk overeen met de cijfers van de Rijksoverheid, die in 2023 een kwart van de Woo-verzoeken als 'gewone' informatieverzoeken kon afdoen en in 2022 een vijfde.¹⁰

De frequentie van dergelijke verzoeken kan naar verwachting sterk worden teruggebracht door de beoogde informatie actief openbaar te maken, door informatie die reeds openbaar is beter vindbaar te maken en door de Woo-contactpersoon beter bereikbaar te maken. Bovendien vergt de afhandeling van zulke verzoeken relatief weinig capaciteit omdat de antwoorden doorgaans eenvoudig kunnen worden gevonden en er niet of nauwelijks een juridische beoordeling vereist is.

¹⁰ Zie: Rijksoverheid, Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2023, p. 61; Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2022, p. 133.

Conclusie

Alles overziend is er sprake van een (zeer) lichte stijging van het aantal Woo-verzoeken, zowel procentueel als in absolute aantallen, en zijn zelfs daarbij meerdere stevige kanttekeningen te plaatsen. Voor gemeenten ontbreken betrouwbare cijfers. In absolute aantallen is het aantal verzoeken nog altijd zeer laag vergeleken met omringende landen. Veel verzoeken die als 'Woo-verzoek' worden ingediend, zijn feitelijk geen Woo-verzoeken, maar vragen of informatieverzoeken. En ook een deel van de verzoeken waarin wel om nog niet openbaar gemaakte documenten wordt gevraagd, kan in de nabije toekomst weg gaan vallen als voor alle beoogde informaticategorieën de publicatieverplichting van kracht is geworden en deze documenten goed vindbaar worden. <<



Aanname 2

Er zijn (te) veel omvangrijke verzoeken

Wat is de aanname?

Dat de afhandeling van grote Woo-verzoeken over het algemeen meer tijd kost dan van kleine, is een waarheid als een koe. De aanname die circuleert onder ambtenaren en politici is echter dat er steeds meer *zeer* grote Woo-verzoeken gedaan worden én dat het onmogelijk is om deze verzoeken, al dan niet in overleg met de verzoeker, tegen redelijke kosten en binnen een dito termijn af te handelen.

De eerste vraag is dan natuurlijk: wanneer is een Woo-verzoek omvangrijk? Vraag je het betrokkenen aan beide kanten, dan zullen ze bij zeer omvangrijke verzoeken doorgaans beginnen over duizenden pagina's of documenten.¹¹ Wij hanteren voor de zekerheid een ondergrens van duizend openbaargemaakte pagina's. Zijn het er meer, dan is sprake van een zeer omvangrijk verzoek.¹² Bij vijfhonderd pagina's is sprake van een 'gewoon' omvangrijk verzoek.

¹¹ Een andere mogelijke omschrijving van een omvangrijk verzoek volgt uit artikel 4.2a Woo, dat spreekt van een omvangrijk verzoek zodra het niet mogelijk is dit binnen de wettelijke termijn af te ronden. Het probleem is echter dat dit afhankelijk is van een groot aantal factoren. In de praktijk worden zelfs verzoeken die slecht 1 document omvatten soms niet binnen de wettelijke termijn afgedaan, terwijl deze toch moeilijk omvangrijk genoemd kunnen worden.

¹² Het totaal aantal beoordeelde pagina's ligt in de meeste gevallen waarschijnlijk hoger, maar als het goed is wordt doorgaans de meerderheid van de beoordeelde pagina's openbaar. Het aantal geïnventariseerde pagina's kan nog hoger liggen, maar vaak zitten daar veel documenten tussen die 'dubbelen' of buiten de reikwijdte van het verzoek vallen. Het aantal gepubliceerde pagina's is daarom toch een goede graadmeter, zeker omdat we de ondergrens hanteren van de getallen die doorgaans worden genoemd bij zeer omvangrijke verzoeken.

Volgens ambtenaren is de omvang van Woo-verzoeken hét probleem voor de uitvoering van de Wet open overheid. Dit blijkt bijvoorbeeld uit ambtelijke discussies achter de schermen ter voorbereiding van de Kabinetsreactie op de Invoeringstoets (2023).¹³ Volgens de bijbehorende nota 'mogelijke aanpassingen wettelijk kader Woo' leidt het gebrek aan regelingen die de omvang van Woo-verzoeken begrenzen, tot zeer omvangrijke verzoeken.¹⁴ De 'ruime' Nederlandse openbaarheidswetgeving (die bijvoorbeeld geen begrenzing in het type gegevensdrager kent) krijgt hiervan de schuld.¹⁵

Ook sommige rechters beschouwen de aanname als een feit. Een rechter in Noord-Holland stelde in een serie nieuwe, richtinggevende uitspraken dat het 'ambtshalve bekend is' dat 'een groot deel van de Woo-verzoeken' tegenwoordig omvangrijk is.¹⁶

¹³ Zie een serie verslagen en nota's van interdepartementale bijeenkomsten gepubliceerd op: Rijksoverheid, Totstandkoming kabinetsreactie Woo-invoeringstoets (z.d.), <https://www.open-overheid.nl/over-open-overheid/tijdslijn-totstandkoming-kabinetsreactie-woo-invoeringstoets>.

¹⁴ Rijksoverheid, Bijlage 2 bij nota Mogelijke aanpassingen wettelijk kader Woo (26 maart 2024), <https://www.open-overheid.nl/instrumenten-en-diensten/openbaar-gemaakte-documenten/test/1/1/bijlage-2-bij-nota-mogelijke-aanpassingen-wettelijk-kader-woo>.

¹⁵ Seo economisch onderzoek, Invoeringstoets Wet open overheid. Knelpunten, best practices en neveneffecten (november 2023), o.a. p. 28, <https://open.overheid.nl/documenten/57acabe1-a53a-4ff9-b503-d8790b37dcd7/file>

¹⁶ Rechtbank Noord-Holland, eiser t. Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, ECLI:NL:RBNHO:2024:7939 (25 juli, 2024), <https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBNHO:2024:7939>, bij punt 7. Daarbij moet worden opgemerkt dat deze rechter een Woo-verzoek dat niet binnen 10 werkdagen kan worden afgehandeld al als omvangrijk beschouwde.

Vooraf kleinere overheidsorganisaties zou het vervolgens ontbreken aan de capaciteit om binnen de wettelijke termijn een omvangrijk Woo-verzoek af te handelen. Bij veel gemeenten en waterschappen zijn geen Woo-specialisten werkzaam en moeten medewerkers de afhandeling van een Woo-verzoek “erbij” doen, naast hun reguliere werkzaamheden. Als dit personeel al gevonden kan worden, zou het tot een onaanvaardbare uitvoeringslast (kosten) leiden.¹⁷

Het aandeel zeer omvangrijke Woo-verzoeken zou dusdanig van invloed zijn op de uitvoerbaarheid van de Woo dat procesverbetering alleen niet toereikend zou zijn.¹⁸ Extreme voorbeelden van zeer omvangrijke verzoeken van tienduizenden pagina’s moeten dit illustreren.¹⁹ Volgens een deel van de ambtenarij is de enige oplossing een maximum te stellen aan het aantal en de soorten op te vragen documenten voor burgers.

In dit hoofdstuk onderzoeken we het aandeel van zeer omvangrijke Woo-verzoeken bij ministeries in 2023 en decentrale besturen in 2024. We gaan na of het aantal zeer omvangrijke Woo-verzoeken dusdanig groot is, dat een wetswijziging noodzakelijk is om de Woo werkbaar te maken. Ook onderzoeken we de gemiddelde doorlooptijd per pagina voor de Woo-verzoeken, gecategoriseerd op formaat.

Is het aandeel omvangrijke verzoeken echt zo groot? En kost de afhandeling van deze verzoeken inderdaad zoveel meer tijd en moeite dan van kleinere verzoeken? Zo niet, hoe valt dat te verklaren?

We hebben deze aannames op verschillende manieren uitgebreid onderzocht, omdat het op dit moment de kern vormt van de discussie over de toekomst van de Wet open overheid. Ten eerste hebben we gekeken naar gepubliceerde Woo-besluiten van de rijksoverheid en decentrale overheden. Ten tweede hebben we gekeken naar de database met Woo-verzoeken in de Woo-Knop. Ten derde hebben we een aantal concrete voorbeelden van zeer omvangrijke Woo-verzoeken aan een nadere inspectie onderworpen. Tot slot hebben we gekeken of de aanname dat op papier zeer omvangrijke Woo-verzoeken.

¹⁷ Op dit moment onderzoekt Sira Consulting in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de huidige uitvoeringslast van de Wet open overheid.

¹⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kabinetsreactie invoeringstoets Wet open overheid (Woo), p. 2.

¹⁹ Ibid., p.8.

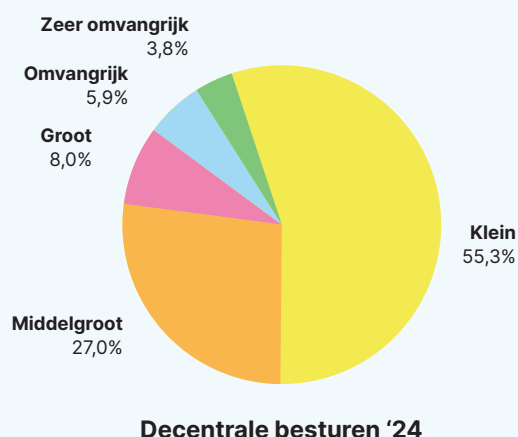
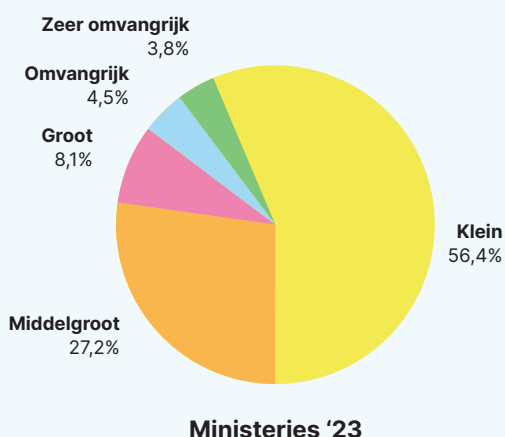
Cijfers op basis van Woo-besluiten

Voor het eerste onderzoeksonderdeel hebben we twee datasets met besluiten en bijbehorende documenten gebruikt. De dataset met de door ministeries in 2023 gepubliceerde Woo-besluiten uit het onderzoek “Blaadjes op het Spoor” en een nieuwe dataset met de in 2024 gepubliceerde Woo-besluiten van decentrale besturen (provincies, waterschappen en een aantal gemeenten). Naast de provincies en waterschappen hebben we ook Woo-verzoeken onderzocht bij een selectie van acht gemeenten bij dit onderzoek

betrokken.²⁰ In totaal werden er door deze gemeenten 294 Woo-verzoeken online gezet, gemiddeld 37 per gemeente. Hoewel dit voor veel van deze gemeenten slechts een deel van het totaal aantal verzoeken en

²⁰ De gemeenten zijn geselecteerd op basis van het criterium dat zij Woo-verzoeken publiceren met een consistente documentatie. Daarnaast hebben we ernaar gestreefd om een representatief beeld te verkrijgen door kleine, middelgrote en grote gemeenten op te nemen in de dataset. Uiteindelijk hebben we acht gemeenten geselecteerd, namelijk Amstelveen, Barneveld, Coevorden, Den Helder, Epe, Utrecht, Apeldoorn en Velsen.

Omvang	Pagina's openbaar	Aantal Woo-besluiten		Percentage (afgerond)	
		Ministeries '23	Decentrale besturen '24	Ministeries '23	Decentrale besturen '24
Klein	< 50	1043	557	56%	55%
Middelgroot	50-250	503	272	27%	27%
Groot	250-500	150	81	8%	8%
Omvangrijk	500-1000	83	59	4%	6%
Zeervangrijk	> 1000	71	38	4%	4%



Tabel: Woo-besluiten gepubliceerd door ministeries in 2023 en decentrale besturen in 2024 gecategoriseerd in formaat.

NB. Bij deelbesluiten verstrekte pagina's zijn niet bij elkaar opgeteld, waardoor een (zeer) klein deel van de (zeer) omvangrijke verzoeken niet is geïdentificeerd. Bij het Rijk is slechts 4,9 procent van de gepubliceerde besluiten echter een deelbesluit, waarvan 1,9 procent een eindbesluit. Bij de decentrale overheden ligt dit nog lager. Dat betekent dat onderstaande cijfers mogelijk enkele procentpunten lager liggen dan de werkelijke percentages, ervan uitgaande dat verzoeken die worden afgedaan met deelbesluiten doorgaans groot, omvangrijk of zeer omvangrijk zijn.

zeer waarschijnlijk ook maar een deel van het totaal aantal Woo-besluiten is, vormt dit de enige openbaar beschikbare data. Door de besluiten van gemeenten te aggregeren met alle gepubliceerde besluiten van de provincies en waterschappen ontstaat toch een aanzienlijke database van in totaal 993 besluiten van decentrale overheden.

De tabel geeft het aandeel verzoeken per categorie uitgedrukt als percentage. Het valt op dat deze voor de ministeries in 2023 en de decentrale besturen in 2024 bijna overeenkomen. Dit kan duiden op een redelijk stabiel beeld over verschillende jaren en overheidslagen.

Als we kijken naar de percentages zelf zien we dat voor zowel de ministeries als de decentrale besturen de helft van alle Woo-verzoeken minder dan 50 pagina's bevat. Ook zien we dat de zeer omvangrijke Woo-verzoeken bij de ministeries slechts 3,8 procent uitmaken van het totaal en bij de decentrale overheden 4 procent.²¹ Zelfs als we de 'gewoon' omvangrijke verzoeken meetellen, komen we op tien procent of minder van het totaal.

Daarnaast hebben we gekeken naar de gemiddelde doorlooptijd per categorie, uitgedrukt in aantal dagen per pagina. In de tabel zien we een extreem verschil tussen kleine en zeer omvangrijke verzoeken. Bij de zeer omvangrijke Woo-verzoeken doet een behandelaar 128 keer zo snel over een pagina.

Doorlooptijd in dagen per pagina	
Klein	8,94
Middelgroot	0,77
Groot	0,31
Omvangrijk	0,21
Zeer omvangrijk	0,07

Tabel: Gemiddelde doorlooptijd in dagen per pagina van Woo-verzoeken gepubliceerd door decentrale besturen.

²¹ Gaan we ervanuit dat alle Woo-verzoeken waarbij gewerkt is met deelbesluiten, zeer omvangrijke verzoeken zijn, dan zou je bij het rijk op maximaal 5,74 procent komen.

Deze resultaten duiden er niet alleen op dat er vermoedelijk schaalvoordelen spelen bij omvangrijke verzoeken,²² maar ook dat andere factoren dan omvang mogelijk een minstens zo relevante rol spelen in het oplopen van de doorlooptijd. Hierbij kan gedacht worden aan een slechte informatie-huishouding, ineffectieve zoeksystemen, langdurige interne en externe afstemmingsprocedures of simpelweg het gedurende langere tijd stilliggen van verzoeken.²³

Het is ook denkbaar dat (mogelijk vooral decentrale) overheden vaker externe gespecialiseerde bureaus inschakelen bij zeer omvangrijke verzoeken en dat deze sneller werken. Hoe je het ook wendt of keert, het is onmiskenbaar dat overheden erin slagen om omvangrijke verzoeken naar verhouding razendsnel en efficiënt af te wikkelen.

We kunnen concluderen dat het aandeel Woo-verzoeken dat bij de eindstreep nog altijd zeer omvangrijk is, minimaal is. Dit geldt zowel voor de ministeries als de decentrale besturen. Ook zien we dat de gemiddelde doorlooptijd per pagina voor een zeer omvangrijk verzoek vele malen kleiner is. Gezien het relatief geringe aantal zeer omvangrijke verzoeken en hun naar verhouding korte en efficiënte afhandelingsduur lijkt er geen noodzaak te bestaan om het aantal of de soorten op te vragen documenten te beperken.

²² Denk hierbij aan gebruik van laksoftware of het aanwijzen van een klein team dat steeds beter weet waarop ze bij de beoordeling moeten letten en zo steeds sneller kan werken.

²³ Zie bijvoorbeeld een artikel van Follow the Money, waarin journalist Bas van Beek berekende dat een concept Woo-besluit bij ministeries er gemiddeld 26 dagen over doet voordat alle betrokken ambtenaren hebben getekend voor akkoord. Follow the Money, Ambtenaren te traag met vrijgeven van documenten omdat ze de gevolgen vrezen (15 november 2024), <https://www.ftm.nl/artikelen/overheid-vertraagt-uitvoering-van-de-woo-nodeloos>.

Cijfers op basis van de Woo-Knop

De Woo-Knop biedt de mogelijkheid om als het ware vanaf de andere kant van het proces naar de te verwachten omvang van Woo-verzoeken te kijken. Op basis van de formulering van een Woo-verzoek kan met enige ervaring een redelijk betrouwbare schatting worden gemaakt van het aantal documenten dat vermoedelijk binnen de reikwijdte van dat verzoek zal worden aangetroffen.²⁴

De uitkomst van deze methode bevestigt het beeld dat we zagen bij het eindproduct van een Woo-procedure, zij het nog wat geprononceerder. 72 procent van de verzoeken betreft hier naar verwachting minder dan vijftig documenten. Een ruime meerderheid daarvan (45 procent van het totaal aantal verzoeken) is zelfs naar verwachting kleiner dan 10 documenten, omdat er minder dan tien specifieke documenten gevraagd worden of het onderwerp van het verzoek naar zijn aard maar op enkele documenten betrekking kan hebben. 12 procent zit ergens tussen de 50 en 500 documenten. Slechts 2 procent zijn omvangrijke verzoeken die meer dan 500 documenten zouden kunnen opleveren.²⁵

Geschatte omvang van het verzoek in aantallen documenten	Aantal	Percentage
Zeër klein	120	45%
Klein	71	27%
Gemiddeld	31	12%
Omvangrijk	2	1%
Zeër omvangrijk	0	0%
Niet van toepassing (vraag i.p.v. Woo-verzoek)	31	12%
Onbekend	2	1%
Te algemeen geformuleerd om in behandeling te nemen	6	2%

Tabel: Geschatte omvang van verzoeken op de Woo-Knop in aantallen documenten

²⁴ Om te testen of onze inschattingen voldoende betrouwbaar waren vergeleken bij de 75 verzoeken in de Woo-Knop waar dit mogelijk was onze inschatting vooraf met het aantal openbaar gemaakte documenten achteraf. Dat uiteindelijke aantal lag in 14 gevallen lager, in de overige gevallen was onze inschatting juist en in nul gevallen lag het hoger dan geschat.

²⁵ Zou je dit omrekenen naar aantallen pagina's in plaats van aantallen documenten, dan zal het aantal omvangrijke tot zeer omvangrijke Woo-verzoeken hoogstens rond de 10 procent liggen. We gaan er dan vanuit dat bijna alle verzoeken die we hebben ingeschat als groter dan 50 documenten, 500 of meer pagina's groot zullen zijn.



Drie ‘zeer omvangrijke verzoeken’ onder de loop

Om het nijpende probleem van de omvangrijke verzoeken te onderstrepen heeft het Kabinet vorig jaar zomer drie voorbeelden genoemd die exemplarisch zouden zijn voor de te ruime Nederlandse openbaarheidswetgeving. ‘Deze verzoeken leiden tot een grote uitvoeringslast met bijbehorende kosten voor bestuursorganen.’²⁶ Bij nadere inspectie blijkt er echter steeds iets aan de hand te zijn met deze Woo-verzoeken, wat de werkelijk benodigde inspanning om ze af te handelen in perspectief plaatst.



Voorbeelden van zeer omvangrijke Woo-verzoeken

Het ministerie van I&W heeft de afgelopen drie jaar gewerkt aan een Woo-verzoek over de vuurwerkramp Enschede. Bij dit verzoek waren ruim 7.800 uitsluitend fysieke documenten (archieven) betrokken in de besluitvorming. Het betreffende dossier moest daardoor handmatig worden ingescand voordat de documenten inhoudelijk beoordeeld en gesorteerd konden worden. Als gevolg hiervan kon dit Woo-verzoek pas in 2023 worden afgerond met een zesde deelbesluit.

Een grote gemeente werkt momenteel aan een zeer omvangrijk Woo-verzoek over de correspondentie met een energieleverancier van de afgelopen 10 jaar (naar schatting 50.000 documenten). Aanleiding voor dit verzoek is dat verzoeker kosten (enkele honderden euro's) moest maken om van bepaalde energievoorzieningen af te stappen.

Bij **het ministerie van BZK** is dit jaar een Woo-verzoek afgerond naar informatie bij de Algemene Bestuursdienst (ABD) over beleid en uitvoering van de ontwikkeling, inkoop, uitvoering en financiële aspecten van opleidingen. Aan de hand van 3 deelbesluiten zijn binnen een tijdsbestek van 9 maanden hiervoor ruim 22.000 documenten beoordeeld.

Bron: Kabinetsreactie Invoeringstoets, 21 juni 2024, p. 7.



Van 50 duizend naar 0 in twee uur tijd (correspondentie met energieleverancier)

Dat de voorbeelden niet overtuigen geldt het duidelijkst voor het verzoek van 50 duizend documenten bij ‘een grote gemeente’. Het blijkt bij navraag de gemeente Utrecht te zijn. Het aantal documenten dat daadwerkelijk binnen het verzoek viel? Nul. Uit overleg met de verzoeker werd het de gemeente duidelijk dat hij specifiek op zoek was naar documenten over de te verwachten prijsontwikkelingen van elektriciteit en gas van energieleverancier Eneco, die op veel plekken in Utrecht actief is. Maar zulke documenten bestaan niet. Energietarieven zijn gebaseerd op landelijke wetgeving. Een brief met deze uitleg werd aan de verzoeker gestuurd.²⁷ Einde verhaal.

Archiveren moet je toch (oude stukken vuurwerkramp)

Dan het verzoek over de Enschedese vuurwerkramp. Dat is om andere redenen nogal afwijkend en daarom maar beperkt relevant in de discussie over omvangrijke verzoeken. Ten eerste bestond het vrijwel volledig uit oudere, papieren documenten, die het verzoek extra bewerkelijk maakten. Dit komt natuurlijk niet zo vaak voor. Ten tweede kun je je afvragen of het niet voor de hand had gelegen om papieren documenten uit de jaren '90 over zo'n maatschappelijk relevant dossier al eerder over te dragen aan het Nationaal Archief. Dat hier veel interesse voor bestaat ligt in de lijn der verwachting en is een goede aanleiding voor zo'n vorm van actieve(re) openbaarmaking.²⁸ Dit zal mede verklaren waarom de verzoeker, volgens het ministerie, niet is ingegaan op de hem aangeboden mogelijkheid van

²⁷ Videogesprek met ambtenaren van de gemeente Utrecht op 31 januari 2025.

²⁸ Instituut Maatschappelijke Innovatie spreekt van ‘topdossiers’, zie Onderzoek informatiebehoefte (februari 2025), p. 63 <https://www.imi.nu/userfiles/imi.nu/files/IMI-onderzoek-informatiebehoefte-februari-2025.pdf>.

²⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kabinetsreactie invoeringstoets Wet open overheid (Woo), p. 7.

vertrouwelijke inzage. Tot slot valt op dat het volgens de besluiten alleen nodig was om informatie over de persoonlijke levenssfeer weg te lakken. Een betrekkelijk eenvoudige exercitie, zeker met de juiste laksoftware. De afhandelingssnelheid lag dan ook hoog, gemiddeld 15 documenten per dag.

Het ministerie bevestigt desgevraagd dat deze documenten nu ook volgens de Archiefwet bijna aan overbrenging naar het archief toe zijn en dat dit evengoed een flinke klus is: ‘We zoeken komende maanden uit welk deel moet worden overgedragen. Bij een dossier dat bestaat uit 279 archiefdozen kan dat tijdrovend zijn.’²⁹

Als de afhandeling ineens heel snel gaat (opleidingen Algemene Bestuursdienst)

Ook de afhandeling van het derde verzoek, nota bene bij het ministerie van Binnenlandse Zaken, stelselverantwoordelijke voor de Woo, ligt bij nader inzien genuanceerder. Dit verzoek is afgewikkeld met drie deelbesluiten. Het idee achter het tweede deelbesluit was dat de verzoeker op basis van de daarmee verstrekte documenten het verzoek verder zou kunnen concretiseren naar een kleiner aantal stukken. Maar daar is het niet van gekomen. Twee dagen na dat deelbesluit besloot het ministerie om die verdere concretisering niet af te wachten, omdat door ‘een groot team van medewerkers onvermoeibaar is doorgewerkt aan beoordelen van de overige dossiers en documenten. [...] Afspraken over opnieuw een tussenbesluit zou onnodige vertraging opleveren en het doel van precisering en snelle afhandeling voorbij streven.’³⁰

²⁹ E-mail van 14 februari 2025.

³⁰ Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 3e deelbesluit op Woo-verzoek over beleid en uitvoering van ontwikkeling van opleidingen bij en door Algemene bestuursdienst (29 maart 2024), <https://open.overheid.nl/documenten/0400292d-5c9a-40ad-8805-32e50495a507/file>.

Bij navraag zegt de minister: ‘Na het eerste deelbesluit hebben we nogmaals getracht om tot een inperking te komen, echter uiteindelijk was het sneller om alle documenten te beoordelen dan een nieuwe selectie van de gevonden documenten te maken en te beoordelen.’³¹ Dit toont aan dat het ministerie zelf niet de processen op orde heeft om in overleg met de verzoeker tot een inperking te komen. Het ministerie erkent verder dat de beoordeling relatief gemakkelijk was, omdat in veel documenten maar een paar relevante zinnen stonden en omdat er veel feitelijke informatie in stond, waarvan weinig gelakt hoefde te worden.

Dit voorbeeld laat overigens ook zien dat als je een ‘groot team’ op zo’n verzoek zet, het razendsnel kan gaan. Volgens het ministerie is gedurende negen maanden gemiddeld met ongeveer vier fte aan het verzoek gewerkt.³² Zij hebben 86 documenten per dag beoordeeld, mogelijk een absoluut record.

Conclusie

Als dit de drie meest extreme voorbeelden zijn, die het kabinet kon verzinnen, dan is het veelzeggend dat er zoveel op is af te dingen. Met één verzoek dat helemaal niet omvangrijk bleek te zijn, één verzoek waarvan de omvang goed te rechtvaardigen was en waarbij opgemerkt kan worden dat de stukken toch al bijna naar het archief overgebracht moesten worden, en één verzoek waarbij nodeloos veel documenten openbaar zijn gemaakt omdat het overleg over precisering voortijdig was afgebroken, is duidelijk dat het probleem groter wordt voorgesteld dan het in werkelijkheid is. Mogelijkheden tot concretisering in overleg met de verzoeker en actievere openbaarmaking worden niet effectief benut, terwijl de zwartepiet naar de overvragende verzoeker wordt geschoven.

³¹ E-mail van 24 januari 2025.

³² Ibid.

Conclusie

Na deze combinatie van onderzoeksmethoden kunnen we nu een aantal conclusies trekken over de problematiek van de omvangrijke verzoeken. Ten eerste: het aandeel zeer omvangrijke Woo-verzoeken ligt bij zowel de centrale als decentrale overheden rond 4 procent. Ten tweede toonden we aan dat de omvang van een Woo-verzoek slechts één factor is bij de lange doorlooptijden. Bij zeer omvangrijke Woo-verzoeken ligt het gemiddeld aantal pagina's per dag vele malen hoger dan bij kleine en zeer kleine Woo-verzoeken. Ten derde vonden we dat er heel wat valt af te dingen op volgens het kabinet extreme voorbeelden van omvangrijke verzoeken. Deze bevindingen staan ver af van de aanname dat de Woo vanwege de vele zeer omvangrijke Woo-verzoeken onuitvoerbaar zou zijn. <<



Aanname 3

Indieners van omvangrijke verzoeken ‘schieten met hagel’

Wat is de aanname?

Een veelgehoorde klacht van Woo-ambtenaren en bestuurders is dat Woo-verzoeken niet alleen omvangrijk zijn, maar dat verzoekers zo vaak ‘fishing expeditions’ houden. Ze gooien een enorm sleepnet uit, zonder enig idee waar ze precies naar op zoek zijn.³³ Dat leidt tot verzoeken die niet alleen veel documenten omvatten, maar waarbij het zoeken naar de documenten ook nog eens extra lastig is. Want: hoe weet je of je ‘alles’ wat over een onderwerp is vastgelegd, gevonden hebt?

Deze verzoeken worden ook wel ‘alles over’-verzoeken genoemd, omdat dat vaak letterlijk in zulke verzoeken staat. Wordt deze formule gecombineerd met een brede omschrijving van het onderwerp én een lange tijdsperiode waarover men ‘alles’ wil hebben, dan krijg je verzoeken als: Doet u mij alle documenten over de vergunningverlening op industriepark XYZ vanaf 2005 tot heden of Graag wil ik alle stukken, brieven, mails en appjes en alle andere documenten over uw omgang met permanente bewoning van vakantieparken in de gemeente tussen 2010 en 2024.

Maar zijn dit soort verzoeken wel zo alomtegenwoordig als wordt beweerd? Zijn zulke ‘ongerichte’ verzoeken, ondanks het beeld dat ze oproepen van massieve stapels papier en hele batterijen uitgelezen telefoons, ook altijd omvangrijke verzoeken? En waarom schieten Woo-verzoekers eigenlijk met hagel? Mag je ze dat trouwens wel verwijten? Maakt de verzender zijn verzoek ongericht, of is dat eerder de ontvanger, de overheid?

³³ Zelfs onder sommige journalisten leeft de veronderstelling dat collega's zich hieraan schuldig maken. Instituut Maatschappelijke Innovatie, Onderzoek informatiebehoeften, p. 33.

Cijfers uit de Woo-Knop

We beginnen voor de beantwoording van de eerste twee vragen weer bij de Woo-Knop. We turfden hoeveel verzoeken op dit platform ‘alles over’-verzoeken zijn en hoeveel er gericht zijn.

De klassieke ‘alles over’-verzoeken (‘alles over een breed onderwerp’) zijn met 13 procent sterk in de minderheid. Daarnaast kan 17 procent ergens tussen ‘alles over’ en gericht worden geplaatst. Dit zijn verzoeken waarin bijvoorbeeld wel om ‘alles over’ of om veel verschillende documenttypen wordt gevraagd, maar over een sterk afgebakend onderwerp of duidelijk begrensde tijdsperiode, waardoor niet gezegd kan worden dat de verzoeker met hagel schiet. De meeste Woo-verzoeken zijn gericht, 45 procent.³⁴

Ook valt op dat het aandeel ‘alles over’-verzoeken hoger ligt dan het aandeel omvangrijke of zeer omvangrijke verzoeken (1-10 procent in de Woo-Knop

Type verzoek	Aantal	Percentage
Alles over een onderwerp	34	13%
Tussen alles over en gericht	45	17%
Gericht	118	45%
Vragen (geen Woo-verzoek)	26	10%
Tussen vraag en Woo-verzoek	38	15%

Tabel: Mate waarin verzoekers op de Woo-Knop ‘met hagel schieten’

³⁴ De Woo-verzoeken die geheel of in hoofdzaak een vraag zijn in plaats van een verzoek om documenten laten we hier buiten beschouwing.

en 8-10 procent volgens het onderzoek via gepubliceerde Woo-besluiten). Niet alle ‘alles over’-verzoeken zijn dus ook omvangrijk of zeer omvangrijk.

Kiest de verzoeker voor ongerichte verzoeken, of het bestuursorgaan?

Om het probleem van de ongerichte verzoeken het hoofd te bieden, zal eerst moeten worden vastgesteld waarom sommige verzoekers met hagel schieten. Daargelaten het kleine percentage dat niet het doel heeft informatie op te vragen, maar bewust probeert een gehate organisatie met veel werk op te zadelen,³⁵ zijn er geen goede redenen te bedenken waarom een oprechte Woo-verzoeker meer ongerichte informatie zou willen opvragen dan hij nodig heeft.

De meeste ‘alles over’-verzoeken komen voort uit de oprechte vrees om relevante informatie te missen. Die vrees is deels terecht en komt dan voort uit een (misschien ook wel terecht) gebrek aan vertrouwen in de overheid als het aankomt op de omgang met Woo-verzoeken.³⁶ In het verleden is menigmaal gebleken dat de overheid niet het zo goed mogelijk voldoen aan de informatievraag centraal stelt, maar Woo-verzoeken sterk formeel benadert of het bestaan van relevante documenten ontkent.³⁷

³⁵ Zie Aanneke 7, over misbruik van de Woo.

³⁶ Instituut Maatschappelijke Innovatie, Onderzoek informatiebehoeften, p. 32.

³⁷ Tijdens de afronding van dit rapport ontving een van ons nog een Woo-besluit waarin werd beweerd dat de gevraagde documenten zich niet bij deze organisatie zouden bevinden, waarna de betrokken Woo-ambtenaar in een daaropvolgend videogesprek toegaf wel over deze stukken te beschikken, maar dat het ingewikkeld zou zijn ze te vinden. Ook dat bleek overigens niet waar.

Zonder meer terecht is het vermoeden van veel verzoekers dat de informatie die zij zoeken meestal niet netjes is vastgelegd in een overzichtelijk aantal memo's, notities of gespreksverslagen. Veel besluitvorming en afstemming bij Nederlandse overheden vindt plaats via informelere vormen van communicatie, zoals mail- en appverkeer. De verzoeker die vreest niet het hele plaatje (of zelfs de kern van het plaatje) te zien als hij alleen de ‘formele’ documenten opvraagt, heeft maar al te vaak gelijk.

Daarnaast beschikt de Nederlandse verzoeker over geen enkele mogelijkheid om vooraf een beeld te krijgen van de documenten waarin de informatie die hij zoekt zich zou kunnen bevinden. Nederland kent geen documentenregister of een publiekelijk doorzoekbare vastlegging van specifieke besluitvormingsprocessen. De verzoeker kijkt naar een ‘black box’. Het is daarom niet bevreemdend dat Woo-verzoekers er soms flink naast kunnen zitten met de formulering van hun Woo-verzoek of voor een deel informatie opvragen die achteraf niet relevant blijkt.

Je zou de vraag kunnen stellen: waarom probeert de verzoeker vooraf niet op een andere manier zicht te krijgen op beschikbare documenten en de werkwijze van de overheid? Kent de Woo hiervoor niet een speciale nieuwe functie, de Woo-contactpersoon? Maar deze Woo-contactpersonen die geacht worden verzoekers op weg te helpen, zijn vaak slecht bereikbaar³⁸ en hebben zelf evenmin een (‘intern’)

³⁸ Instituut Maatschappelijke Innovatie, Open State Foundation en Universiteit van Amsterdam, Blaadjes op het spoor: Analyse afhandeling Woo-verzoeken 2023 (februari 2024), <https://openstate.eu/wp-content/uploads/sites/14/2024/02/Blaadjes-op-het-spoor-rapport.pdf>.

documentenregister tot hun beschikking. Zij moeten op hun beurt navraag doen bij andere medewerkers, waardoor weken voorbij gaan voordat het gerichtere Woo-verzoek kan worden ingediend. Als zij daar al toe bereid zijn. Kostbare weken die bovenop de al relatief lange Nederlandse beslistermijn komen, die bovendien vaak niet eens gehaald wordt.

Conclusie

Veel meer dan de ‘ruime’ Nederlandse openbaarheids-wetgeving zijn dit de oorzaken van het aanzienlijke aantal ‘alles over’ Woo-verzoeken. Het is de overheid die verzoekers nauwelijks de informatie biedt om een gericht Woo-verzoek te kunnen formuleren. De verzoeker weet oprecht niet hoe de informatie die hij zoekt is vastgelegd en wil voorkomen dat hij na zes weken of langer mis blijkt te hebben gegrepen. Nadere inperking van het Woo-verzoek kan pas beginnen nadat het is verstuurd en de verzoeker een beeld krijgt van wat er ligt. Eigenlijk is het een klein wonder dat bijna de helft van de verzoeken in de Woo-Knop wél gericht is. <<



Aanname 4

Overheden doen er alles aan om in overleg met verzoekers de omvang van verzoeken behapbaar te maken

Wat is de aanname?

Deze aanname bestaat eigenlijk uit twee aannames. Een deel van de ambtenarij en de politiek propageert inperking van de Woo omdat volgens hen de omvang van informatieverzoeken zó problematisch is, dat de wet niet goed of alleen tegen veel te hoge kosten kan worden uitgevoerd. Daarbij gaan zij uit van de aanname dat de mogelijkheden die de wet en de praktijk nu al kent om tot behapbaardere verzoeken te komen onvoldoende soelaas bieden. Bij monde van het kabinet: ‘de uitvoeringslast bij omvangrijke verzoeken kan nog steeds (te) groot blijven, zeker wanneer een verzoek ook betrekking heeft op chatberichten, concepten en mail.’³⁹

Deze aanname geeft wat ons betreft aanleiding tot een tweede: dat het kabinet tot deze conclusie komt, suggereert dat overheden alle mogelijkheden die de wet kent al benut heeft. Hoe weet het kabinet anders dat deze mogelijkheden niet afdoende zijn?

De meest voor de hand liggende manier om omvangrijke Woo-verzoeken behapbaar te maken is het preciseren en concretiseren van het verzoek samen met de verzoeker.⁴⁰ Concretisering betekent inperking op basis van goed overleg over de informatiebehoefte of onderzoeksvraag van de verzoeker. Volgens het ACOI-rapport “Een jaar Wet open overheid (Woo): Hoe doet de overheid het volgens journalisten?” zijn journalisten bereid tot overleg en zien zij veel belang

bij een goede samenwerking.⁴¹ Uit de ‘dialogotafel’ die in het kader van dat onderzoek werd gehouden werd duidelijk dat journalisten het waardevol vinden om gezamenlijk met de behandelaar te bekijken welke informatie er beschikbaar is, het verzoek zo mogelijk in te perken en te prioriteren waar nodig. Uiteindelijk kan een goede selectie van documenten de journalisten zelf ook veel (zoek- en lees-) werk besparen.

Je zou verwachten dat overheidsorganisaties al evenveel appetite hebben om in gesprek te komen met de verzoeker over de verschillende vormen van inperking. Hiervoor geeft de Woo mogelijkheden, zoals prioritering, waarbij een eerste deelbesluit wordt genomen met de voor de verzoeker naar verwachting belangrijkste documenten.⁴² Bij journalisten, wetenschappers en andere onderzoekers is er daarnaast de mogelijkheid van vertrouwelijke inzage, in plaats van een Woo-verzoek of als manier om het aantal documenten dat de verzoeker graag openbaar zou zien sterk te reduceren.

Daarom ligt het voor de hand dat overheden er alles aan doen om in overleg met verzoekers de omvang van verzoeken behapbaarder te maken. Een radicale stap als een wetswijziging is alleen te rechtvaardigen als de mogelijkheid tot overleg volledig geëxploreerd is en ineffectief is gebleken.⁴³

³⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kabinetsreactie invoeringstoets Wet open overheid (Woo), p. 13.

⁴⁰ Zie Het Woo-witboek: Open State Foundation en Vereniging van onderzoeksjournalisten. Woo Witboek (2025), <https://woo-witboek.openstate.eu/>.

⁴¹ Centerdata research institute, Een jaar Wet open overheid (Woo): Hoe doet de overheid het volgens journalisten? (september 2023), <https://www.acoi.nl/sitelibrary/publicaties/Onderzoek-onder-journalisten-okt2023/rapport-onderzoek-onder-journalisten-naar-de-toegang-tot-overheidsinformatie.pdf>.

⁴² Zie artikel 4.2a Wet open overheid.

⁴³ Zie ook de Position Paper van Annemarie Drahmman ter gelegenheid van het Rondetafelgesprek over de uitvoering van de Wet open overheid op 13 februari 2025.

Cijfers op basis van Woo-besluiten

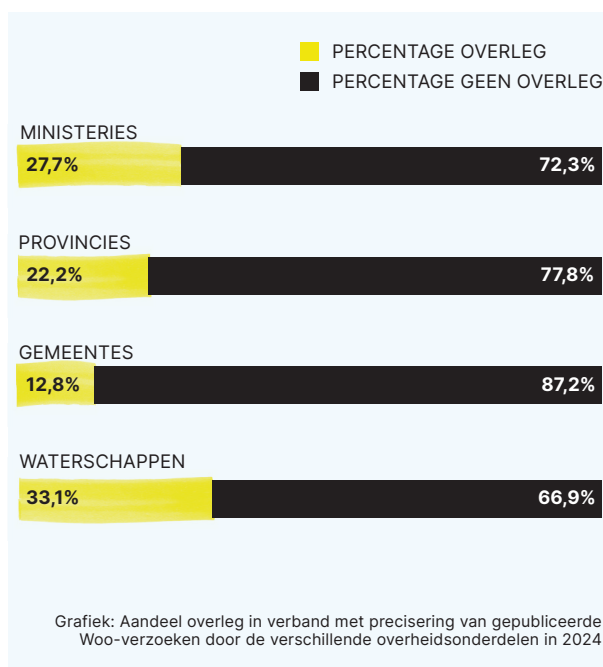
Dit onderzoek geeft inzicht in de vraag bij welk aandeel van de Woo-verzoeken er overleg heeft plaatsgevonden om tot precisering en/of concretisering te komen. Hierbij hebben we bijgehouden bij hoeveel Woo-besluiten vermeld wordt dat er overleg is gepleegd, ongeacht welke vorm van overleg. Daarvoor is gefilterd op termen als “precisering”, “concretisering” en “specificeren”. Hierbij hebben we naast directe vormen van overleg ook overleg via de mail meegerekend.

Het is waarschijnlijk dat het plaatsvinden van overleg niet altijd goed gedocumenteerd wordt in het besluit. Daarom is de kans groot dat het percentage van overleg iets hoger ligt dan in besluiten zichtbaar is.⁴⁴ Dit onderzoek bevat Woo-besluiten die gepubliceerd zijn in 2024 door ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen. Van de ministeries hebben we 2.022 Woo-verzoeken onderzocht en van de decentrale besturen 413. De decentrale besturen hebben we bij elkaar opgeteld om tot een meer substantiële database te komen.

In 27,7% van de Woo-verzoeken van ministeries is vastgelegd dat overleg heeft plaatsgevonden. Voor de decentrale besturen samen was dit aandeel 22,7%. Opvallend laag, terwijl overleg een kleine inspanning vergt en tot forse tijdsbesparing kan leiden. Bovendien betreft een deel van dit overleg zoals gezegd de precisering van het verzoek. Precisering alleen leidt niet noodzakelijk tot een kleinere omvang

van het verzoek. Bij concretisering is dat in de regel wel het geval.

In onderstaande grafiek is een verdere opdeling afgebeeld van de decentrale besturen. Hierin wordt duidelijk dat de provincies en gemeenten minder vaak overleg plegen. De verwachting zou enerzijds juist zijn dat zij meer overleg plegen, omdat van kleinere organisaties wordt gezegd dat zij meer moeite hebben met het behandelen van grote Woo-verzoeken. Hierdoor zou het logisch zijn dat hun inspanningen groter zijn om tot een verdere precisering of concretisering te komen. Anderzijds zou het kunnen dat juist kleinere organisaties de expertise en ervaring missen om deze overleggen te voeren.



⁴⁴ Daar staat tegenover dat juist bij omvangrijke Woo-verzoeken de gang van zaken doorgaans uitgebreider wordt vastgelegd in het besluit dan doorgaans het geval is.

We hebben de cijfers van de decentrale besturen nader bekeken en ingedeeld naar omvang van het Woo-verzoek. Zoals verwacht mag worden, zien we een stijgende lijn in de frequentie van overleg naarmate de Woo-verzoeken omvangrijker worden. Het is echter opvallend dat desondanks ook bij een aanzienlijk aantal omvangrijke en zeer omvangrijke verzoeken geen overleg plaatsvindt. Het zou logisch zijn dat bij alle omvangrijke en zeer omvangrijke verzoeken overleg plaatsvindt, omdat deze naar eigen zeggen een probleem vormen voor de overheid.

	Hoeveelheid	Overleg	Percentage
Klein	276	60	21,7%
Middelgroot	85	14	16,5%
Groot	18	4	22,2%
Omvangrijk	21	10	47,6%
Zeer omvangrijk	13	7	53,8%

Tabel: Het aandeel overleg bij Woo-verzoeken gepubliceerd door de decentrale overheden in 2024.



De volgende tabel geeft een overzicht van de zeer omvangrijke Woo-verzoeken waarbij we hebben gekeken of er overleg plaatsvond. Dit geeft meer inzicht in de concrete Woo-verzoeken waar het om gaat. Het is goed mogelijk dat er in sommige gevallen wel overleg heeft plaatsgevonden, maar dat dit niet goed gedocumenteerd is.

Bestuursorgaan	Ontvangst	Afdoening	Doorlooptijd	Pagina's	Omvang	Overleg
Provincie Flevoland	02-02-2024	16-04-2024	74	1011	Zeer omvangrijk	Ja
Provincie Groningen	22-11-2023	4-3-2024	104	1104	Zeer omvangrijk	Nee*
Waterschap Vechtstromen	17-5-2024	11-7-2024	30	1164	Zeer omvangrijk	Nee
Provincie Zeeland	9-6-2023	1-3-2024	266	1167	Zeer omvangrijk	Ja
Provincie Flevoland	13-09-2023	23-01-2024	132	1245	Zeer omvangrijk	Ja
Provincie Flevoland	27-03-2024	28-05-2024	62	1281	Zeer omvangrijk	Nee
Provincie Flevoland	14-10-2024	11-12-2024	58	1371	Zeer omvangrijk	Ja
Provincie Flevoland	03-04-2024	02-10-2024	182	1527	Zeer omvangrijk	Ja
Waterschap Vechtstromen	8-2-2024	18-3-2024	100	1981	Zeer omvangrijk	Nee
Waterschap Hollands Noorderkwartier	24-4-2024	24-6-2024	61	2440	Zeer omvangrijk	Ja
Gemeente Coevorden	09-07-2023	29-02-2024	235	2628	Zeer omvangrijk	Ja
Provincie Groningen	15-9-2023	13-11-2024	425	3396	Zeer omvangrijk	Nee*
Provincie Groningen	15-4-2019	12-4-2024	1824	31.541	Zeer omvangrijk	Nee*

* Gezien het gebruik van de 'Groninger methode' waarbij in overleg met de verzoeker tot een filtering van de gewenste documenten wordt gekomen, is het onwaarschijnlijk dat in deze 3 verzoeken echt geen overleg heeft plaatsgevonden, al staat dit niet vermeld in het besluit.

Tabel: Gedetailleerd overzicht van de zeer omvangrijke Woo-verzoeken gepubliceerd door de decentrale overheden met wel of geen overleg.

Conclusie

Uit deze resultaten volgt dat er nog de nodige ruimte ligt om via verschillende vormen van overleg tot (veel) minder omvangrijke Woo-verzoeken te komen. Pas dan kunnen we beoordelen wat de werkelijke uitvoeringslast en haalbaarheid van (op papier) omvangrijke Woo-verzoeken is. <<

Aanname 5

Burgers en bedrijven gebruiken de Woo (te) vaak om een conflict met de overheid uit te vechten en maken zo oneigenlijk gebruik van de Woo

Wat is de aanname?

Overheden beschuldigen verzoekers geregeld van ‘oneigenlijk’ gebruik van de Woo. Voornamelijk een groep burgers zou hun verzoek alleen maar indienen omdat ze een nadelig besluit van de overheid niet kunnen accepteren en alle onderliggende informatie daarover boven water willen krijgen. Of omdat ze een conflict hebben met de overheid en de informatie willen gebruiken in een juridische procedure. De stelling is dan dat de Woo hiervoor niet bedoeld is.

Zo weigerde de Technische Universiteit Delft om een Woo-verzoek van twee op non-actief gestelde onderzoekers in behandeling te nemen. Reden: zij zouden niet beogen dat de informatie openbaar wordt voor eenieder en alleen een persoonlijk belang hebben bij de informatie.⁴⁵ In een ander voorbeeld stelde de Limburgse gemeente Leudal dat zij aan een Woo-verzoek geen uitvoering hoefde te geven omdat de verzoeker ‘de gevraagde informatie nodig [zou hebben] voor een schadevergoedingsprocedure tegen de gemeente’.⁴⁶ Met eenzelfde argumentatie nam ook de gemeente Hengelo een verzoek niet in behandeling.⁴⁷

⁴⁵ Leids Universitair Weekblad Mare, Affaire Hofman: Woo-verzoek archeologen onterecht afgewezen, vinden experts, 11 september 2024, <https://www.mareonline.nl/nieuws/woo-experts-universiteit-wijst-woo-verzoek-hofman-onterecht-af/>.

⁴⁶ Rechtbank Limburg, eiser t. het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Leudal, ECLI:NL:RBLIM:2024:4862 (25 juli 2024), <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBLIM:2024:4862>.

⁴⁷ Rechtbank Overijssel, eiser t. het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Hengelo, 16 november 2023, ECLI:NL:RBOVE:2023:4607, <https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBOVE:2023:4607>.

Overheden gebruiken voor hun weigerachtigheid ook als argument dat ze met het vrijgeven van zulke informatie in hun eigen voet zouden schieten door hun procespositie te verslechteren. De gemeente Nunspeet weigerde bijvoorbeeld in hoger beroep bij de Raad van State een memo over de wijziging van een bestemmingsplan openbaar te maken, omdat de verzoeker dan mogelijk een procedure zou kunnen starten of – erger – winnen over de onrechtmatigheid van de bestemmingsplanwijziging.⁴⁸

Juridisch niet ‘oneigenlijk’

De aanname dat de Woo niet bedoeld is voor het opvragen van informatie vanwege een persoonlijk belang, zoals een procedure tegen de overheid, is evident onjuist. Het is vaste jurisprudentie van de Raad van State dat zulk belang niets afdoet aan de legitimiteit van een Woo-verzoek. “Het enkele feit dat de verzoeker de informatie vraagt vanwege zijn persoonlijk belang bij kennisneming van de informatie en/of met het oog op het gebruik van de informatie in een procedure tegen het bestuursorgaan of derden, betekent niet dat geen sprake is van een Wob-verzoek.”⁴⁹

De wetsgeschiedenis van de Woo benoemt persoonlijke belangen eveneens als legitieme reden om een Woo-verzoek in te dienen: “Zo kan bijvoorbeeld een bedrijf dat geïnspecteerd wordt zien of in vergelijkbare gevallen met dezelfde maatstaven

⁴⁸ Verweerschrift Landsadvocaat, Raad van State, eiser t. het college van burgemeesters en wethouders van de gemeente Nunspeet, zitting 14 oktober 2024, in bezit van SPOON.

⁴⁹ ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1268, para. 5.6, <https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2020:1268>.

is gewerkt.”⁵⁰ Zelfs zijn in de Woo juist nieuwe mogelijkheden toegevoegd om informatie op te vragen die op de verzoeker zelf betrekking heeft (artikel 5.5 Woo) en erkent de wet ‘klemmende redenen’ om informatie alleen aan de verzoeker te verstrekken (artikel 5.6 Woo). De trend is dus juist eerder dat meer verzoeken over persoonlijke kwesties opgevraagd kunnen worden, zoals een conflict met de overheid, dan minder.

De grens ligt hier bij het antwoord op de vraag of het de verzoeker - om welke reden dan ook - wel te doen is om het boven water krijgen van informatie. Zodra het indienen van een Woo-verzoek niet meer dan een wraakoefening is om het de overheid betaald te zetten dat dat mooie aanbestedingscontract naar een ander is gegaan, verandert de zaak. Dan komen we op het terrein van misbruik van de Woo en misbruik van procesrecht.

Neemt het aantal Woo-verzoeken vanwege een persoonlijk belang toe?

Er zijn zonder meer aanwijzingen dat conflictsituaties en, breder, de persoonlijke gevolgen van overheidshandelen voor een individuele burger of bedrijf, regelmatig onderwerp en aanleiding vormen voor een Woo-verzoek.

Om dit te meten hebben we in de Woo-Knop geturfd hoe vaak een Woo-verzoek te maken heeft met iemands persoonlijke belang en hoe vaak met een algemener belang. Er is sprake van een algemener belang zodra de reden voor het opvragen van de

informatie uitstijgt boven een puur persoonlijk belang. Uiteindelijk onderscheidden we drie categorieën: een uitsluitend of overwegend particulier belang, een uitsluitend of overwegend algemeen belang en een gecombineerd particulier en algemeen belang. Bij een klein deel van de verzoeken was het niet mogelijk om het belang vast te stellen. Dat is niet verrassend, een belang in je verzoek vermelden is niet verplicht.

In de Woo-Knop is verreweg het grootste deel van de verzoeken afkomstig van burgers, op flinke afstand gevolgd door bedrijven. Dat betekent dat het aandeel verzoeken met een particulier belang naar verwachting hoger ligt dan bij een database met een andere samenstelling. Dat is voor ons onderzoek echter geen probleem, omdat verzoeken met een specifiek eigen belang juist door deze twee groepen zullen worden gedaan.

De verzoeken uit de Woo-Knop bevestigen de aanname in zoverre dat bijna de helft geheel of gedeeltelijk een particuliere reden hebben. Een kwart van de verzoeken is gedaan met primair een algemeen maatschappelijk belang. Hoewel dit resultaat laat zien dat burgers ook Woo-verzoeken doen vanuit een betrokkenheid bij belangen die uitstijgen boven hun eigen belang, bevestig het wel dat de meerderheid van de verzoeken door burgers en bedrijven deels of geheel voortkomt uit een particulier belang.

Vermoedelijk wijkt dit resultaat af van het beeld dat veel mensen zullen hebben bij het ‘hoofddoel’ van de Wet open overheid: in het algemeen maatschappelijk belang misstanden boven tafel halen. Maar hoewel de scope van dit onderzoek geen historische vergelijking

⁵⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33328, nr. 3, p. 16.

mogelijk maakt, sluit dat beeld waarschijnlijk al heel lang niet aan bij de werkelijkheid.

Dat veel Woo-verzoeken voortkomen uit een particulier belang, wil niet zeggen dat daarbij steeds een conflictsituatie aan de orde is, waarbij de overheid een rol speelt. Daarom hebben we daarnaast specifiek gekeken naar Woo-verzoeken waarbij expliciet sprake is van een conflict of een situatie waarbij een burger zich wil verzetten tegen een overheidshandeling of nalaten jegens hem of een andere persoon of bedrijf.

Hiervan zijn we in de Woo-Knop acht duidelijke voorbeelden tegengekomen. In deze verzoeken wordt bijvoorbeeld expliciet naar een bezwaar- of zienswijzeprocedure verwezen. Veelal behoren deze verzoeken tot de ‘alles over’-categorie. Mensen voelen zich overvallen door een negatief besluit of ontwikkeling en willen van de weeromstuit het naadje van de kous weten.

- ▷ Iemand die overweegt bezwaar te maken tegen de aanwijzing van nieuwe parkeerplaatsen voor elektrische voertuigen.
- ▷ Iemand die aan een poldergebied woont en ‘in de krant moest lezen’ dat daar twee tennisbanen dreigen te komen. ‘Ik maak ernstig bezwaar tegen deze nieuwe gemeentelijke voornemens en wil me juridisch wapenen om de strijd voort te zetten tegen het doorzetten ervan.’
- ▷ Iemand die bezwaar wil maken tegen de komst van een nieuwe Aldi op de hoek, terwijl hij zojuist had geïnvesteerd in de verduurzaming van zijn woning en zich er nu zorgen over maakt dat een waardestijging uitblijft.
- ▷ Iemand die geuroverlast ervaart van twee restaurants en wil dat daar iets tegen gedaan wordt.

- ▷ Iemand die bezwaar wil maken tegen de wijziging van een bestemmingsplan en geurnormen voor twee industriële bedrijven in de buurt. De inwoner wil ‘volledige openheid van zaken rondom de afspraken, overeenkomsten en beloftes’.
- ▷ Iemand van wie het pand tegen haar zin tot gemeentelijk monument is aangewezen terwijl ze al investeringen had gedaan in een verbouwing die vanwege de monumentale status nu niet meer zou zijn toegestaan.

Waarom komen zulke verzoekers terecht bij de Woo en is dat erg?

Burgers en bedrijven gebruiken de Woo dus zeer geregeld voor particuliere belangen, waaronder het bemachtigen van informatie waarmee zij een conflict met de overheid hopen uit te vechten. Het idee dat de Woo dit niet toestaat is onjuist.

Wel kun je je afvragen of een Woo-verzoek de meest voor de hand liggende en effectieve manier is om aan zulke informatie te komen. Deze procedures duren lang en je moet soms twee procedures naast elkaar voeren. Daarnaast wil een verzoeker met een conflict met de overheid soms informatie ontvangen die niet voor iedereen openbaar kan worden. Ten slotte biedt het bestuursprocesrecht in principe meer waarborgen voor het verkrijgen van relevante informatie.

Waarom komen deze verzoekers dan toch bij de Woo uit? Hier heeft een team van de Universiteit Leiden recent onderzoek naar gedaan.⁵¹ Waarschijnlijk is dat tegen wil en dank, concluderen ze. Een belangrijke

⁵¹ A. Drahmann, Y.E. Schuurmans, L.F.D. Honée en Y. Otten, Hoe kan in het bestuursprocesrecht de informatiepositie van de burger worden versterkt? (14 november 2024), <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/rechtsgeleerdheid/instituut-voor-publiekrecht/staats--en-bestuursrecht/onderzoeksrapport-informatiepositie-bpr---definitieve-versie.pdf>.

reden is namelijk dat het recht op ‘jouw’ procesdossier pas ontstaat in het kader van een bezwaarprocedure. Ontvang je een afwijzend besluit van de overheid, bijvoorbeeld op je vergunningsaanvraag of je inschrijving op een aanbesteding, dan zitten de onderliggende stukken daar niet bij. Je bent dan aangewezen op een Woo-verzoek om informatie op te vragen en zo je kansen in een procedure in te kunnen schatten.⁵²

De aanbeveling van onderzoekers Drahmman, Honée en Schuurmans is daarom: verstrek de aan een besluit ten grondslag liggende stukken eerder. Dat draagt bij aan een beter begrip van de besluitvorming en kan helpen de vraag te beantwoorden of een bezwaar wel nodig is. Daarnaast dienen de stukken ook voor een betere onderbouwing van het bezwaar.

Een andere reden is dat overheden in een bezwaar- of beroepsprocedure een incompleet procesdossier aanleveren of stukken geheim verklaren. Drahmman en haar mede-onderzoekers zijn hier in een interview uitgesproken kritisch over: ‘[...] als een bestuursorgaan geen noodzaak ziet om bepaalde informatie aan burgers te verstrekken omdat het liever op die informatie blijft zitten en de procedure wil ‘winnen’, dan komen we nog nergens.’⁵³ Haar collega Louis Honée: ‘Juist als er een geschil is, wordt het vertrouwen van de burger tegen de overheid op de proef gesteld. Juist in geschillen staan de waarden van openheid en transparantie het meest onder druk.’

Conclusie

Kortom, een overheid die minder Woo-verzoeken vanwege een conflict wil, moet tijdig stukken overdragen, ook als dat de eigen procespositie kan benadelen. Graaft een overheid zich in, dan is een Woo-verzoek vaak het enige middel om zich daartegen te verweren.

Ook bij Woo-verzoeken met een particulier belang in bredere zin is meer actieve openbaarmaking de oplossing. Zo lieten de voorbeelden zien dat burgers zich soms overvallen voelen door overheidsbeslissingen over hun leefomgeving. Zij zijn onvoldoende geïnformeerd of betrokken bij participatietrajecten. Het aantal Woo-verzoeken met een particulier belang verminderen gaat het beste door burgers tijdig adequate informatie aan te bieden. <<

⁵² Ibid.

⁵³ Rijksoverheid, Streven naar evenwicht in de informatiekloof (2 april, 2024), <https://www.open-overheid.nl/actueel/nieuws/2024/4/2/streven-naar-evenwicht-in-de-informatiekloof>.

Aanname 6

Veelvragers leggen een te groot beslag op de capaciteit

Wat is de aanname?

Vooraf gemeenten wijzen dikwijls op het probleem van veelvragende verzoekers. Volgens de gemeente Utrecht ‘ontbreekt een regeling voor ‘veelvragers’ die een buitenmatig beroep doen op overheidsvoorzieningen’.⁵⁴ Utrecht bedacht zelfs een pilot met een puntensysteem om verzoeken van zulke veelvragers onderop de stapel te kunnen leggen. Wie meer dan drie verzoeken per jaar deed kreeg al puntenaftrek, met vijf verzoeken kelderde je nog verder.⁵⁵

Overheidsorganen blijken overigens met ‘veelvragers’ doorgaans te doelen op burgers die niet alleen Woo-verzoeken indienen, maar ook in andere opzichten veel beslag leggen op gemeentelijke capaciteit, zoals door het indienen van klachten, veelvuldig procederen en veel mails sturen.⁵⁶ Wat verder opvalt is dat overheden de kwalificaties ‘veelvragers’ en ‘misbruik’ door elkaar heen gebruiken. Zo signaleert de Rotterdamse Ombudsman, die veelvragers ‘contactintensieve burgers’ noemt, ‘dat gemeenten nog onvoldoende zicht hebben op de omvang van deze groep en dat er vaak geen concreet beleid is om met (vermeend) misbruik of oneigenlijk gebruik van de Woo om te gaan.’⁵⁷

Tijdens een technische briefing op 12 maart 2025 in de Tweede Kamer antwoordde een ambtenaar van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op een vraag van de Kamer of het een goede inschatting zou zijn dat veelvragers 20 procent van de verzoeken sturen, maar voor 80 procent van het werk zorgen: ‘Ik vind het lastig om een cijfer te noemen, maar ik weet wel uit contacten met de gemeenten dat het veel is en dat er veel achter zit. [...] Ik denk dat als het [aantal veelvragers] 10% is leveren zij inderdaad 70, 80% van het werk op. Dit kan ik niet staven, maar gevoelsmatig.’⁵⁸

Dergelijke inbreng laat niet alleen zien dat dit een diepgevoelde aanname is en dat er nog weinig betrouwbaar onderzoek is gedaan naar de problematiek van veelvragers in relatie tot de Woo, maar ook dat niet altijd duidelijk is of iedereen het over hetzelfde heeft. Wie moet wel en niet als veelvragers worden beschouwd? Kan iemand die uitsluitend Woo-verzoeken stuurt een veelvragers zijn? En zo ja, is dat pas het geval als sprake is van misbruik? Reden genoeg om een eerste, voorzichtige aanzet te geven voor een onderzoek naar de ‘veelvragers’ waar wij zicht op hebben.

⁵⁴ Gemeente Utrecht, Position paper voor het Rondetafelgesprek over de uitvoering van de Wet open overheid, februari 2025.

⁵⁵ Zie het document genaamd ‘Prioritering’, een ongedateerd intern document van de gemeente Utrecht in handen van SPOON en vindbaar op de website van SPOON: https://expertisecentrumspoon.nl/wp-content/uploads/2024/12/Gemeente-Utrecht_Toelichting-puntentelling-1e-fase-triage-tbv-voorstel.pdf.

⁵⁶ Gemeente Utrecht, Position paper.

⁵⁷ Ombudsman Rotterdam Rijnmond, Position paper voor het Rondetafelgesprek over de uitvoering van de Wet open overheid, februari 2025.

⁵⁸ Tweede Kamer, Technische briefing door ambtenaren van ministerie BZK over de uitvoering van de Wet open overheid, 12 maart 2025.

Veelvragers in de Woo-Knop

Veelvragers zijn verantwoordelijk voor ongeveer een kwart van de verzoeken in de Woo-Knop. Iemand met meer dan drie verzoeken per jaar hebben we aangemerkt als repeat player, als herhaalde verzoeker. We hebben 68 verzoeken geteld afkomstig van repeat players. Vanaf jaarlijks tien verzoeken wordt iemand volgens onze definitie een veelvrager. Wij telden er drie, samen goed voor 57 verzoeken. Het overgrote deel van de verzoeken van repeat players komt dus van drie veelvragers.

De drie veelvragers op de Woo-Knop zijn:

1. Een meneer die geïnteresseerd is in alle ontwikkelingen rond een bepaald gebied met recreatiewoningen in een gemeente

Deze verzoeker heeft 30 verzoeken gedaan tussen april 2021 en december 2024, gemiddeld iets minder dan 10 per jaar. Zeker 27 van deze 30 verzoeken gaan over een specifiek gebied met recreatiewoningen, die al dan niet permanent bewoond mogen worden.

2. Een vereniging die geïnteresseerd is in ontwikkelingen met betrekking tot een bepaalde weg in een gemeente

Deze vereniging deed tussen december 2022 en december 2024 18 verzoeken, wat opnieuw neerkomt op ongeveer 10 per jaar. Allemaal hebben ze betrekking op één specifieke weg en op zaken die spelen rond die weg, zoals proefafsluitingen.

3. Een mevrouw die geïnteresseerd is in de opvang van vluchtelingen en asielzoekers door haar gemeente

Deze verzoeker deed tussen februari 2024 en december 2024 negen verzoeken, dus eveneens zo'n tien op jaarbasis. De verzoeken hebben betrekking op enkele locaties die zijn geselecteerd voor opvang van vluchtelingen asielzoekers en hoe die keuze is gemaakt.

De vraag is of deze verzoekers, behalve dat zij veel verzoeken indienen, ook in ander opzicht een grote druk op de capaciteit van de overheid leggen. Bijvoorbeeld omdat hun verzoeken omvangrijker of ongericht zijn.

Op de Woo-Knop is dat niet het geval, in tegendeel. De verzoeken waren vaak juist gericht (32 keer of 47%) of gemiddeld gericht (12 keer of 18%). Vaak ging het ook meer om een vraag dan om een verzoek om documenten (17 keer of 25%). Slechts 6 verzoeken mikten op 'alles over een breed onderwerp' (9 procent).

Afgaande op de formulering van het verzoek leiden ze in de meeste gevallen tot een klein of zeer klein aantal documenten (54 keer of 79%). Slechts enkele zouden gemiddeld van grootte kunnen zijn (6 stuks of 9%), al blijkt zelfs dat, als er eenmaal een besluit is genomen, niet altijd het geval te zijn. Zo werden in een van deze zes gevallen maar 8 documenten aangetroffen.

Verzoeken van veelvragers hebben veelal betrekking op hetzelfde, zeer specifieke onderwerp. Bij elke nieuwe ontwikkeling in 'hun' dossier volgt een verzoek om documenten. Dit zal mede verklaren waarom deze verzoekers in staat zijn om het onderwerp van hun verzoek af te bakenen.

Het is goed denkbaar dat actief informeren van deze verzoekers over de nu via Woo-verzoeken gevolgde ontwikkelingen het aantal verzoeken kunnen terugdringen. Ook meer actief openbaar maken van informatie over die dossiers kan wellicht veel verzoeken schelen.

Conclusie

Zoals gezegd is naar deze groep nog relatief weinig onderzoek gedaan en is deze korte beschouwing van drie veelvragers niet representatief. Wel maakt het duidelijk dat ook veelvragers een diverse groep zijn en dat meer onderzoek nodig is om welke aanname dan ook over deze groep te staven. <<



Overheden hebben onvoldoende mogelijkheden om misbruik aan te pakken

Wat is de aanname?

Volgens de Woo-invoeringstoets, de kabinetsreactie hierop en verschillende andere overheidsuitingen, zou in toenemende mate sprake zijn van misbruik en ‘oneigenlijk’ gebruik van de Woo. Ongeacht de omvang, zou misbruik in elk geval een ernstig en zeer belastend probleem zijn, terwijl voor bestuursorganen binnen het huidige wettelijk kader onvoldoende instrumenten beschikbaar zijn om dit een halt toe te roepen.

Zo zou het moeilijk te bewijzen zijn dat het verzoekers niet om informatie te doen is. Ook wordt als handicap genoemd dat de Woo het niet zou toestaan om verzoekers naar hun belang bij de informatie te vragen. Kortom, drempels om misbruik aan te tonen en effectief te bestrijden zouden te hoog zijn.⁵⁹

Een veelgehoorde klacht hierbij zou zijn dat het bestuursorganen te allen tijde verboden is om naar het ‘belang’ van de verzoeker te vragen. Dat zou een probleem zijn, omdat zij zodoende niet achter het motief van de verzoeker kunnen komen en dus ook niet of dit een motief is dat als misbruik kan worden aangemerkt.⁶⁰

In het verlengde hiervan roepen beleidsmakers en uitvoerders op tot uitbreiding van het wettelijk

instrumentarium om misbruik aan te pakken.⁶¹ Het kabinet schaaft zich hierachter en gaat onderzoeken welke maatregelen nodig zijn. Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) is het daarmee oneens en stelt er tegenover dat nog onvoldoende bekend is over ‘aard en omvang’ van misbruik van de Woo.

Waar hebben we het over als we het over misbruik of oneigenlijk gebruik hebben?

De Wet open overheid hanteert een beperkte definitie van ‘misbruik’. Volgens artikel 4.6 Woo is sprake van misbruik als een Woo-verzoek ‘evident geen bestuurlijke aangelegenheid’ betreft of wanneer de verzoeker ‘kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van informatie’. Dit laatste kan het geval zijn als de verzoeker handelt uit rancune, om zand in de machine te gooien of uitsluitend om via een beroep op de rechter een dwangsom te incasseren.

Maar daar houdt de mogelijkheid voor bestuursorganen om een verzoek wegens misbruik buiten behandeling te laten niet op. Bij een Woo-verzoek, en bij een bezwaar of beroep tegen een besluit op een Woo-verzoek, maakt iemand gebruik van een bestuursrechtelijke bevoegdheid. Daarop zijn ook algemene regels over misbruik van procesrecht van toepassing. Artikel 3:13 van het Burgerlijk

⁵⁹ Zie o.a. de Position Papers van de gemeente Utrecht, de M50-gemeenten en de Ombudsman Rotterdam Rijnmond voor het Rondetafelgesprek over de uitvoering van de Wet open overheid op 13 februari 2025.

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld de Position Paper van de M50-gemeenten voor het Rondetafelgesprek over de uitvoering van de Wet open overheid op 13 februari 2025.

⁶¹ ‘Daarnaast wordt in de invoeringstoets aanbevolen om de eisen die gelden voor de antimisbruikbepaling te verlagen en daarbij onderscheid te maken tussen professionele en particuliere verzoekers. De [Regeringscommissaris Informatiehuishouding] bepleit in dit kader dat de overheid een verzoeker, wanneer er een zeer sterk vermoeden van misbruik of oneigenlijk gebruik van de Woo bestaat, zou moeten kunnen weren of verwijzen naar beter passend informatierecht.’ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kabinetsreactie invoeringstoets Wet open overheid (Woo).

Wetboek kent de algemene regel: ‘degene aan wie een bevoegdheid toekomt, kan haar niet inroepen, voor zover hij haar misbruikt.’

Tot slot is in de jurisprudentie van de Raad van State aangenomen dat formeel sprake kan zijn van ‘misbruik’ als de verzoeker gebruik maakt van de Woo terwijl ook een specifiekere vorm van toegang tot deze informatie in de wet is geregeld. Dit geldt bijvoorbeeld voor het opvragen van de processtukken als iemand in bezwaar gaat tegen een verkeersboete.⁶²

Zometeen gaan we dieper in op de vraag wanneer binnen deze kaders sprake is van misbruik van de Woo. Eerst moeten we nog even stilstaan bij de term ‘oneigenlijk gebruik’. Dat is geen wettelijke term. Bovendien is het sterk gekleurd door opvattingen over waar Woo-verzoeken ‘eigenlijk’ voor bedoeld zijn en waarvoor niet. Anders dan wel wordt aangenomen is, zoals eerder vastgesteld, bijvoorbeeld een Woo-verzoek naar aanleiding van een conflict wel degelijk legitiem, zolang het de verzoeker te doen is om het verkrijgen van informatie.

Ook denken bestuursorganen nogal eens dat verzoeken om informatie voor zichzelf (en niet primair om deze voor eenieder openbaar te krijgen) ‘oneigenlijk’ gebruik van de Woo is. Hetzelfde vinden bestuursorganen van onvoldoende gepreciseerde en omvangrijke verzoeken, zonder dat zij een duidelijke reden zien waarom de verzoeker zoveel stukken nodig

zou hebben. Maar omvangrijke verzoeken zijn op zichzelf niet ‘oneigenlijk’. De term ‘oneigenlijk verzoek’ is dus vooral een verwarrende en suggestieve kwalificatie die beter vermeden kan worden.

Voor onduidelijk geformuleerde en grote verzoeken bestaan bovendien andere instrumenten waarmee overheden een eind kunnen komen om overmatig beslag op hun capaciteit het hoofd te bieden. Bij een te algemeen geformuleerd verzoek kan het bestuursorgaan eisen om het verzoek te preciseren. Blijft deze in gebreke, dan kan het verzoek ook buiten behandeling worden gesteld (artikel 4.1, vijfde en zesde lid Woo).

Bij een omvangrijk verzoek mag het bestuursorgaan verlangen dat de verzoeker reageert op een uitnodiging tot overleg over prioritering. Dat wil zeggen: welke stukken wil de verzoeker als eerste openbaar gemaakt zien? Gaat deze hier niet op in, dan mag het bestuursorgaan zelf een volgorde, en ook het tempo, kiezen waarin het verzoek wordt uitgevoerd (artikel 4.2.a Woo).

Mocht de verzoeker alsnog via de rechter snellere afdoening proberen af te dwingen, dan zal het niet in zijn voordeel werken als hij zich niet voor prioritering heeft opengesteld. Dan heeft de rechter alle vrijheid om een langere termijn vast te stellen en daaraan geen of een lagere dwangsom te verbinden (artikel 8.4 Woo).

⁶² Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, uitspraak hoger beroep, eiser t. Ministerie van Justitie en Veiligheid, ECLI:NL:RVS:2023:2061 (31 mei, 2023), <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RVS:2023:2061>.

Jurisprudentie-onderzoek: slagen bestuursorganen erin om misbruik aan te pakken?

Terug naar misbruik: hoe zit het daar nu echt mee? Is het werkelijk zo lastig om een verzoeker met een kennelijk ander doel dan het verkrijgen van informatie buitenspel te zetten?

Het onderzoek

Om dit te onderzoeken zochten we via een zoekopdracht op rechtspraak.nl naar alle gepubliceerde uitspraken in de periode mei 2022 tot en met december 2024, waarin de termen ‘Woo’ en ‘misbruik’ voorkomen. Dit betrof zowel zaken die als oud Wob-verzoek waren begonnen maar pas na de inwerkingtreding van de Woo bij de rechter terechtkwamen, als zaken die meteen als Woo-zaak waren begonnen. Zaken die geheel als Wob-verzoek zijn afgehandeld hebben we buiten beschouwing gelaten.

We schoonden de resultaten verder door bij meerdere uitspraken over dezelfde persoon en dezelfde verzoeken slechts één uitspraak in het onderzoek mee te nemen. Juist bij misbruik kan het voorkomen dat er procedures ontstaan tussen een verzoeker en meerdere bestuursorganen of dat de verzoeker meerdere procedures voert tegen hetzelfde bestuursorgaan.

Op deze manier kwamen we uit op 18 individuele zaken. Dit lijkt misschien niet veel, maar het betreft enkel gepubliceerde zaken. Het is mogelijk dat er meer uitspraken zijn gedaan, maar dan ongepubliceerd.

Van deze 18 zaken dateert de uitspraak in maar liefst 14 gevallen uit het jaar 2024. In 2023 waren er 4 uitspraken, in het relevante deel van 2022 geen enkele. Ten eerste zou dit er op kunnen wijzen dat misbruik van de Woo toeneemt, ten tweede dat

bestuursorganen vaker acteren als ze menen dat van misbruik sprake is, of een combinatie. Een laatste factor kan zijn dat rechters meer van deze zaken zijn gaan publiceren, maar daarvoor hebben we geen aanwijzingen.

Tussen de uitspraken zitten zowel beroepen over niet-tijdig beslissen – waarbij de wettelijke termijn is overschreden -- als inhoudelijke beroepen (bodemprocedures).

In het eerste geval voert het bestuursorgaan misbruik aan als reden dat nog niet op het verzoek is beslist en als argument dat de rechter een lange termijn zou moeten geven of geen dwangsom op zou moeten leggen, en soms om het beroep geheel af te wijzen.

In het tweede geval heeft het bestuursorgaan doorgaans besloten om het Woo-verzoek vanwege misbruik niet te behandelen. Het is dan de verzoeker die hiertegen eerst (tevergeefs) in bezwaar is gegaan, en vervolgens tegen het besluit op bezwaar beroep aantekende bij de rechtbank.

Bij elf uitspraken was het betrokken bestuursorgaan een gemeente, vijf keer een ministerie en de Nationale Ombudsman en de Politie elk een keer. Het betreft uitspraken van rechtbanken verdeeld over het land en een uitspraak van de Raad van State.

Bij de analyse letten we op de volgende aspecten:

1. Welk beoordelingskader voerde de overheid aan en/of paste de rechter toe?
2. Wat voerde de overheid aan als reden om misbruik aan te nemen?
3. Werd het beroep van de overheid op misbruik toegewezen of afgewezen?
4. Beheersen overheden het beschikbare juridische kader om misbruik te toetsen?

Welk beoordelingskader voerde de overheid aan en/of paste de rechter toe?

Uit de uitspraken blijkt dat er meerdere wettelijke gronden zijn om misbruik vast te stellen. Naast 4.6 Woo is dat ook 3:13/3:15 BW, waarmee misbruik van procesbevoegdheid (bezwaar of beroep instellen) kan worden aangevoerd. Bestuursorganen zijn dus niet uitsluitend afhankelijk van het betrekkelijk beperkte misbruikkader van artikel 4.6 Woo.

In acht zaken werd artikel 3:13 / 3:15 BW aangevoerd. In eveneens acht gevallen 4.6 Woo. Soms werden beide aangevoerd. In vijf gevallen werd geen wettelijke basis genoemd, maar ‘misbruik van procesrecht’ of ‘misbruik van beroepsbevoegdheid’.

Een opmerkelijke en belangrijk bevinding is dat het vaste jurisprudentie op grond van artikelen 3:13/3:15 BW blijkt te zijn dat het belang van de verzoeker wel degelijk mee kan wegen bij de vraag of sprake is van misbruik. Dit betekent niet dat een gebrek aan ‘belang’ van de verzoeker op zichzelf voldoende is, maar het is wel een relevante factor die kan meespelen in de beoordeling. Als een vermoeden van misbruik ontstaat, wordt het belang van de verzoeker ook relevant.

Ook allerlei andere factoren die niet met zoveel woorden in 4.6 Woo worden genoemd, mogen meewegen, zoals de proceshouding, eerder misbruik, procedeergedrag, het aantal Woo-verzoeken en de omvang daarvan.⁶³



⁶³ Zie meerdere uitspraken opgenomen in Bijlage II bij dit rapport.

Wat voerde de overheid aan als reden om misbruik aan te nemen?

Bestuursorganen komen met een behoorlijke lijst aan redenen om een Woo-verzoek niet in behandeling te nemen in verband met (vermeend) misbruik.

- ▷ De omvang en complexiteit van het verzoek
- ▷ Het ontbreken van het oogmerk dat de informatie openbaar wordt voor eenieder
- ▷ Geen redelijk belang bij de informatie
- ▷ Onvoldoende capaciteit
- ▷ Vragen om processtukken voor gebruik in een civiele procedure
- ▷ Niet gericht op het verkrijgen van een inhoudelijk antwoord
- ▷ De wijze van indiening van het verzoek
- ▷ Het aantal verzoeken / grote hoeveelheid verzoeken
- ▷ Gericht op het verdienen van geld uit proceskosten / dwangsommen innen / geldelijk gewin
- ▷ Overmatig beroep doen op overheidsfaciliteiten
- ▷ Eerder procedeedrag
- ▷ Herhaling van eerder (misbruik)verzoek
- ▷ Druk uitoefenen met oog op verkrijgen van een schadevergoeding
- ▷ ‘De vaagheid van de verzoeken, de hoeveelheid, de onsamenhangende onderwerpen, de vele bezwaar- en beroepsprocedures en klachten die hierop zijn gevolgd’
- ▷ ‘Bewust de organisatie proberen te treffen door onevenredig veel beslag te leggen op de ambtelijke capaciteit’
- ▷ ‘Onder dreiging van aangiften medewerkers geprobeerd te dwingen bepaalde informatie te overleggen’
- ▷ Doxxing
- ▷ Oogmerk van het verzoek is niet ter bevordering democratische bestuursvoering (doel van de Woo)

- ▷ Gebruik van een Woo-verzoek terwijl een ander type informatieverzoek voorhanden is
- ▷ Dwarszitten van de gemeente
- ▷ Geen sprake van een Woo-verzoek
- ▷ ‘Lijkt alleen te gaan om het procederen’
- ▷ Onwillige en vijandige proceshouding
- ▷ Verzoek bedoeld om ambtelijk apparaat te frustreren
- ▷ Aangifte en belediging tegen ambtenaren (via privé-adressen)
- ▷ Zand in de machine strooien
- ▷ Geen bestuurlijke aangelegenheid noemen
- ▷ Verzoek bewust naar het verkeerde adres gestuurd
- ▷ Omdat het eiser te doen zou zijn om geldelijk gewin, niet om de informatie waar hij om heeft gevraagd

De opsomming maakt duidelijk dat bestuursorganen soms zeer terechte redenen hebben om misbruik te veronderstellen en aan te voeren, maar ook dat ze geregeld misbruik aanvoeren om redenen die niets met misbruik te maken hebben.

Werd het beroep van de overheid op misbruik toegewezen of afgewezen?

Beroep op misbruik wordt in ongeveer evenveel gevallen toegewezen als afgewezen, maar daarnaast wordt het beroep soms gedeeltelijk toegewezen. Dat kan dus ook nog. In zeven van de door ons bestudeerde zaken werd het verzoek om misbruik vast te stellen volledig toegewezen. In vier gevallen werd de overheid gedeeltelijk in het gelijk gesteld. Daar oordeelde de rechter dat er geen misbruik was, maar verbond hij wel consequenties aan de opstelling van de verzoeker, bijvoorbeeld een lagere dwangsom of een langere beslistermijn. We troffen geen enkel geval aan waarbij duidelijk sprake was van misbruik en de rechter het beroep hierop door het bestuursorgaan toch afwees.

Tegelijkertijd vonden we ook zeven zaken waarin de rechter de suggestie van misbruik van de hand wees. Niet omdat de rechter de drempel voor misbruik erg hoog legde. Eerder was sprake van Woo-verzoeken die gewoon geschikt waren voor behandeling, maar kwamen overheden zelf met ‘oneigenlijke’ argumenten op de proppen.

Voor wat het waard is: zowel in de toegewezen als afgewezen misbruikprocedures bereikten de rechters grotendeels de conclusies die wij ook de juiste en redelijke vonden.

Beheersen overheden het beschikbare juridische kader om misbruik te toetsen?

Een aantal overheden beheerst het juridische kader rondom misbruik van de Woo onvoldoende. Ook valt op dat ze in een enkel geval zelfs misbruik aanvoeren in het volle bewustzijn dat daarvan geen sprake is. Met name enkele gemeenten voeren irrelevante argumenten aan bij de vraag of misbruik in het spel is, ook in situaties waar misbruik evident niet aan de orde is. Enkele opmerkelijke voorbeelden:

- ▷ Dat het de verzoeker niet om openbaarmaking voor eenieder te doen zou zijn (geen relevante toets)
- ▷ Dat de verzoeker de informatie wil gebruiken voor een procedure tegen de overheid (geen relevante toets)
- ▷ Dat de verzoeker om veel informatie zou vragen of veel verzoeken heeft gedaan (op zichzelf onvoldoende om misbruik aan te nemen, alleen in samenhang met andere factoren)
- ▷ Dat de verzoeker onvoldoende zou meewerken aan precisering (daar zijn andere afwijzingsgronden voor, maar niet misbruik)
- ▷ Dat de verzoeker verblijft in een ‘gedetineerdensituatie’ (niet relevant)
- ▷ Dat de verzoeker het verzoek bewust naar het verkeerde bestuursorgaan zou hebben gestuurd (daar heeft het ‘juiste’ bestuursorgaan geen last van, want de termijn gaat pas lopen als dat het ontvangen heeft)

In één geval voerde een gemeente zelfs aan dat misbruik moest worden aangenomen op grond van artikel 5.1.2i Woo, weigering tot openbaarmaking vanwege het goed functioneren van de overheid. Deze weigergrond komt pas in beeld nadat een Woo-verzoek in behandeling is genomen en snijdt geen hout in het misbruikvraagstuk.

In de genoemde gevallen ontstaat sterk de indruk dat de gemeente van een lastig, maar volstrekt legitiem verzoek probeert af te komen. Dit komt neer op ‘misbruik’ van de misbruikbepaling en is daarmee buitengewoon kwalijk voor het aanzien van de rechtstaat en het vertrouwen in de overheid.

Conclusie

Dit naar ons weten eerste onderzoek naar de Woo-misbruikjurisprudentie op basis van openbare bronnen levert een aantal heldere conclusies op.

Ten eerste biedt het geldende wettelijke kader, zoals ingevuld in de jurisprudentie, veel ruimere mogelijkheden om misbruik te bestrijden dan van overheidszijde vaak wordt gesuggereerd. Niet alleen omdat naast artikel 4.6 Woo ook de artikelen 3:13 / 3:15 BW kunnen worden toegepast, ook omdat deze in samenhang gezien ruimte geven om vele factoren en omstandigheden mee te wegen. Opmerkelijk was de constatering dat het ‘belang’ van de verzoeker in deze context een rol mag spelen.

Ten tweede valt op dat rechters de meeste beroepen op misbruik geheel of gedeeltelijk toewijzen. De suggestie dat het ingewikkeld is of dat hoge drempels bestaan om misbruik toegewezen te krijgen, wordt door dit onderzoek dus niet bevestigd.

De derde observatie is dat met name gemeentelijke overheden het juridische kader onvoldoende beheersen of dit om andere redenen verkeerd inzetten. Hierdoor beschuldigen zij soms Woo-verzoekers ten onrechte van misbruik of verliezen zij hun zaak onnodig.

Op basis van deze inzichten ligt ook de diagnose voor de hand. Het probleem zit niet in een gebrekkig juridisch kader of onvoldoende mogelijkheden, maar deels in onvoldoende kennis over en beheersing van dat kader en deels in een cultuur die sommige Woo-verzoeken en -verzoekers al te snel als lastig en ‘oneigenlijk’ beschouwt. Om beide oorzaken aan te pakken is betere voorlichting nodig, bijvoorbeeld vanuit de rijksoverheid, het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) of de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). <<



Aanname 8

Door de digitalisering is er te veel informatie en is het vinden van informatie tijdrovend

Wat is de aanname?

Vaak hoor je dat de Woo niet uitvoerbaar is omdat in het huidige digitale tijdperk te veel informatie rondgaat.⁶⁴ Daardoor is informatie slecht terug te vinden. Ambtenaren gebruiken het als argument om de Woo wettelijk in te perken, bijvoorbeeld door een maximum te stellen aan het aantal op te vragen documenten. Ook suggereren ze het documentbegrip te beperken en bijvoorbeeld concepten of e-mails uit te sluiten.⁶⁵

Het klopt dat digitaal werken en communiceren de hoeveelheid opgeslagen informatie binnen overheidsinstellingen enorm hebben opgestuwd. Waar we vroeger afhankelijk waren van papier zijn daaraan door digitalisering veel minder obstakels verbonden. Nu stuur je zonder veel moeite een mail met tien cc'tjes (en bcc'tjes) naar al je collega's. Van een ordentelijke archivering is intussen geen sprake. Al die informatie kan met de Woo worden opgevraagd. Handmatig een specifieke mail vinden in een inbox die maar 250 resultaten weergeeft of met de hand lakken van honderden documenten vergt veel tijd en inspanning.

Toch is het voorbarig om inperking op de Woo als enige oplossing voor de overvolle en slecht georganiseerde informatiehuishouding te beschouwen. In plaats daarvan dragen het ACOI en de regeringscommissaris Informatiehuishouding juist

verbetering van de informatiehuishouding aan om de Woo werkbaarder te maken. Om te onderzoeken wat hier de mogelijkheden voor zijn richten we ons op twee thema's: (1) mogelijkheden die digitalisering biedt voor procesverbetering, en (2) de noodzakelijke omslag in de bestuurscultuur op het gebied van informatiehuishouding. Voor het eerste thema hebben we twee interviews afgenomen: met informatie-expert Robert Nat, uitvoerder van de Woo bij de provincie Groningen en bekend van de 'Groninger methode', en met developer Sicco van Sas, werkzaam bij Open State Foundation. Voor het tweede thema bestudeerden we een recent rapport van ACOI over het verbeteren van de informatiehuishouding.

Digitalisering is de oorzaak én de oplossing

Uit de interviews blijkt dat een datagedreven aanpak van Woo-verzoeken snelle, efficiënte en effectieve afhandeling mogelijk maakt. Waar digitalisering in hoog tempo informatie genereert, kunnen computers deze ook in hoog tempo vinden. Robert Nat geeft aan dat het niet uitmaakt of een enkel mailtje wordt opgevraagd of 50, beide vragen om dezelfde handeling. De informatiespecialist gebruikt een methode om makkelijk op trefwoorden te kunnen zoeken in de inhoud van documenten in plaats van alleen op hun titel. Ook een deel van het lakken kan digitaal. Zo kan het systeem, nadat een naam een keer is weggelakt, dit op alle plekken doen. Dit geldt ook voor andere terugkerende of vooraf bekende informatie zoals bedrijfsvertrouwelijke gegevens.

⁶⁴ Recent nog tijdens: Tweede Kamer, Technische briefing door ambtenaren van ministerie BZK over de uitvoering van de Wet open overheid, 12 maart 2025.

⁶⁵ Rijksoverheid, Bijlage 2 bij nota Mogelijke aanpassingen wettelijk kader Woo.

Volgens Nat brengt dit ook mee dat je terughoudender gaat lakken:

“De jurist die getraind is om met de hand alles te beoordelen, met de hand digitaal te typen, wil de helft laten afvallen, want dat scheelt gewoon de helft van het werk. Maar wij doen alles digitaal. Wij lakken geautomatiseerd. Als ik geautomatiseerd lak in een mailconversatie, dan moet ik bij de eerste mail een aantal persoonsgegevens aan de hand noteren, maar tegen de tijd dat ik bij de laatste mail ben, hoef ik het alleen nog maar te controleren. 1000 documenten? Daar lig ik echt niet wakker van”

Robert Nat legt uit dat overheidsorganisaties al beschikken over het benodigde personeel. Ook kennis om zijn methode toe te passen is al aanwezig, zegt hij. Dat is het probleem niet. Wel dat de uitvoering te eenzijdig bij juristen ligt. Die beschikken juist niet over de benodigde kennis. Ook werken juristen en ICT-personeel te weinig samen. Volgens Nat hebben juristen, die doorgaans alles met de hand sorteren, ontdebelen en lakken, geen weet van de mogelijkheden van datagedreven methoden en hoeveel tijd die hun zouden kunnen besparen.

“Ze hebben geen idee van wat er digitaal kan, dus kunnen ze ook geen ideale oplossing verzinnen. Waarom zou een jurist met een ontwikkelaar gaan praten? Hij heeft geen idee dat die mensen bestaan, wat ze kunnen en wat hij aan hen kan hebben. Als ik presentaties geef over datagedreven werken zie je dat ze zich langzaam realiseren dat wat ze tot dan toe deden, alles met de hand, helemaal niet hoeft.”

Ook Sicco van Sas van de Open State Foundation ziet de potentie van slimme digitalisering, maar voor hem begint het al bij het ontstaan van de informatie. Zo kun je bij het creëren van documenten er al rekening mee houden dat ze met een Woo-verzoek opgevraagd kunnen worden. Van Sas:

“Er wordt nu niet proactief nagedacht over toekomstige Woo-verzoeken op het moment van informatiecreatie. Zorg ervoor dat je binnen een project, binnen een systeem, binnen je eigen mailbox alles op orde hebt. Ga ervan uit dat die in beginsel informatie openbaar moet.”

De huidige technologie biedt mogelijkheden voor makkelijk door te voeren aanpassingen. Die liggen binnen handbereik.

Omslag in digitalisering vergt omslag in bestuurscultuur

Kortom, waar de digitalisering ervoor zorgt dat informatie in rap tempo gecreëerd kan worden, geeft digitalisering ook de mogelijkheid om veel sneller diezelfde informatie weer terug te vinden. Er ontstaat een ontzettend scheve verhouding wanneer digitalisering wel op het één wordt toegepast en niet op het ander. Het inperken van het aantal op te vragen documenten of het type documenten is niet nodig met de mogelijkheden die een data-gedreven manier van zoeken, lakken, ontdebelen en filteren biedt. Er zijn al methodes die goed werken en toegepast kunnen worden met het technisch personeel dat al in huis is.

Dat deze stappen nog niet zijn gezet heeft dan ook minder te maken met haalbaarheid dan met prioriteit. In het rapport Groundhog Day van ACOI blijkt dat, ondanks de snelle ontwikkelingen in de digitalisering in de afgelopen 35 jaar, het te makkelijk is om te stellen dat de overheid die ontwikkelingen simpelweg niet bij kon houden. Het rapport stelt concrete patronen vast die een obstakel vormen in het verbeteren van de informatiehuishouding.⁸

Conclusie

Het verbeteren van de informatiehuishouding moet hoe dan ook plaatsvinden, niet alleen voor de informatiepositie voor de burger, maar ook voor de verbeteringen van interne werkprocessen. De digitalisering zal alleen meer exponentieel tot meer informatiegeneratie leiden, waar proactief naar gehandeld zal moeten worden in plaats van reactief. Het is duidelijk dat met name een cultuuromslag nodig is om tot deze openbaarheid by design te komen. <<

⁸ ACOI, Groundhog Day: een terugblik op de informatiehuishouding bij de overheid (17 januari 2024), <https://www.acoi.nl/sitelibrary/publicaties/Terugblik-Informatiehuishouding/acoi-rapport-groundhog-day-def.pdf>.

Bijlage 1

Datum	Zaaknummer	Misbruik	Bestuursorgaan	Rechtbank
31-05-2023	ECLI:NL:RVS:2023:2061	TOEGEWEZEN	Ministerie van Justitie en Veiligheid	Raad van State
03-11-2023	ECLI:NL:RBZWB:2023:7824	AFGEWEZEN	Gemeente Rucphen	Zeeland-West Brabant
16-11-2023	ECLI:NL:ROVE:2023:4607	AFGEWEZEN	Gemeente Hengelo	Overijssel
28-12-2023	ECLI:NL:RBNHO:2023:13972	TOEGEWEZEN	Gemeente Haarlem	Noord-Holland
17-01-2024	ECLI:NL:RBGEL:2024:187	AFGEWEZEN	Gemeente Montferland	Gelderland
15-02-2024	ECLI:NL:RBDHA:2024:4408	TOEGEWEZEN	Ministerie van Justitie en Veiligheid	Den Haag
13-03-2024	ECLI:NL:RBNHO:2024:3300	DEELS TOEGEWEZEN	Gemeente Hoorn	Noord-Holland
14-03-2024	ECLI:NL:RBLIM:2024:1361	AFGEWEZEN	Gemeente Heerlen	Limburg
15-03-2024	ECLI:NL:RBDHA:2024:3367	TOEGEWEZEN	Nationale Ombudsman	Den Haag
04-06-2024	ECLI:NL:RBZWB:2024:3642	TOEGEWEZEN	Ministerie van Volksgezondheid	Zeeland-West Brabant
10-06-2024	ECLI:NL:RBAMS:2024:3339	DEELS TOEGEWEZEN	Nationale Politie	Amsterdam
11-07-2024	ECLI:NL:RBMNE:2024:4876	TOEGEWEZEN	Gemeente Utrecht	Midden-Nederland
23-07-2024	ECLI:NL:RBZWB:2024:5056	TOEGEWEZEN	Ministerie van Financien	Zeeland-West Brabant
25-07-2024	ECLI:NL:RBLIM:2024:4862	AFGEWEZEN	Gemeente Leudal	Limburg
24-09-2024	ECLI:NL:RBDHA:2024:15191	DEELS TOEGEWEZEN	Ministerie van Defensie	Den Haag
01-11-2024	ECLI:NL:RBNHO:2024:11888	DEELS TOEGEWEZEN	Gemeente Koggenland	Noord-Holland
22-11-2024	ECLI:NL:RBNNE:2024:4602	AFGEWEZEN	Gemeente Ameland	Noord-Nederland
12-12-2024	ECLI:NL:RBNNE:2024:5254	AFGEWEZEN	Gemeente Nordeast-Fryslan	Noord-Nederland

Type misbruik	Rechtsgrond
Gebruik van het verkeerde type verzoek (Woo ipv Wahv/Awb)	3:13 en 3:15 BW; toepasselijkheid bijzondere openbaamingsregeling
Een ander doel dan het verkrijgen van publieke informatie: dwarszitten van de gemeente	4.6 Woo
Niet te doen om openbaarmaking voor eenieder, geen Woo-verzoek	Niet vermeld (geen echte misbruikzaak)
Grote hoeveelheid verzoeken; onwillige en vijandige proceshouding; niet te doen om openbaarmaking voor eenieder; bedoeld om ambtelijk apparaat te frustreren; aangifte en belediging tegen ambtenaren (via prive-adressen)	4.6 Woo; 3:13 en 3:15 BW
Niet gericht op het verkrijgen van een inhoudelijk antwoord; wijze van indiening;; het aantal verzoeken; gericht op het verdienen van geld uit proceskosten	3:13 en 3:15 BW
Eerder procedeedgedrag; herhaling van eerder (misbruik)verzoek; druk uitoefenen met oog op schadevergoeding	4.6 Woo
Proceskostenvergoeding	Geen echte misbruikzaak
Oogmerk niet openbaar voor een ieder; vragen om processtukken	Onduidelijk: misbruik van recht en geen Woo-verzoek
Vaagheid van de verzoeken, de hoeveelheid, de onsamenhangende onderwerpen, de vele bezwaar- en beroepsprocedures en klachten die hierop zijn gevolgd; geen sprake van gewone verzoeken om informatie; bewust de No dan wel zijn organisatie treffen door onevenredig veel beslag te leggen op de ambtelijke capaciteit; rancune, eiser laat zich laatdunkend uit over medewerkers van de organisatie en heeft door (dreiging met) aangiften medewerkers geprobeerd te dwingen bepaalde informatie te overleggen; persoonsgegevens van medewerkers online geplaatst; zich online (in Twitterberichten) negatief uitgelaten over de organisatie en de medewerkers	4.6 Woo; misbruik van beroepsbevoegdheid 3:13 en 15 BW
Innen van dwangsommen	3:13 en 3:15 BW
Oogmerk niet op openbaar voor eenieder; niet ter bevordering democratische bestuursvoering (doel van de Woo)	4.6 Woo
Kennelijk een ander doel dan het verkrijgen van publieke informatie; zand in de machine strooien; geen bestuurlijke aangelegenheid	4.6 Woo
Niet vermeld	3:13 en 3:15 BW
Omvang en complexiteit; oogmerk niet openbaar voor eenieder; geen redelijk belang bij de informatie; onvoldoende capaciteit	3:13 BW; 5.1.2.i Woo
Geen oogmerk op verkrijgen informatie; overmatig beroep doen op overheidsfaciliteiten; dwangsommen innen; op onredelijk moment BNT instellen; meerdere verzoeken ingediend	Misbruik van beroepsbevoegdheid
Lijkt alleen te gaan om het procederen, lijkt niet te gaan om het verkrijgen van informatie	Niet vermeld (geen echte misbruikzaak)
Omdat het eiser te doen zou zijn om geldelijk gewin, niet om de informatie waar hij om heeft gevraagd	4.6 Woo
Kennelijk een ander doel dan het verkrijgen van publieke informatie, geldelijk gewin, verzoek bewust naar het verkeerde adres gestuurd	3:13 BW en 4.6 Woo

Provincies	Woo-verzoeken
Noord-Holland	44
Flevoland	24
Zuid-Holland	27
Friesland	38
Groningen	38
Drenthe	56
Zeeland	40
Utrecht	26
Limburg	58
Noord-Brabant	29
Gelderland	188

Gemeenten	Woo-verzoeken
Amstelveen	42
Barneveld	22
Coevorden	33
Den Helder	8
Epe	26
Utrecht	107
Apeldoorn	23
Velsen	33

Waterschappen	Woo-verzoeken
De Dommel	8
Delftland	19
Drents Overijssel	1
Hollands Noorderkwartier	24
Limburg	6
Noorderzijlvest	6
Rijnland	10
Rivierenland	7
Stichtse Rijnlanden	6
Vechtstromen	18
Wetterskip Fryslân	11
Zuiderzeeland	9
AA en Maas	5



Expertisecentrum voor Woo-verzoekers

Ons *goed* recht



OPEN DATA, TRANSPARENT SOCIETY