

COLOFON

Johan Wolswinkel (Tilburg University)

Met medewerking van:

Quinten Coret (Open State Foundation)

Brechje Huisman (Open State Foundation)

Tim Vos-Goedhart (Open State Foundation)

Pradeep Kumar (Centerdata)

Laura Matthijs (Tilburg University)

Sanne Rademakers (Tilburg University)

Dit onderzoek maakt deel uit van het onderzoeksproject *Case-Inclusive Transparency for a Digital and Open Government (CITaDOG) (2023-2028)*

Dit onderzoek is mede mogelijk gemaakt door financiële steun van:

- De maatschappelijke Coalitie Over Informatie Gesproken
- Het Digital Sciences for Society programma van Tilburg University
- Het Vidi Talentprogramma van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) (nr. VI.Vidi.221R.026)

Vormgeving: Tessa van Beelen

Tilburg, maart 2026



INHOUD

Samenvatting en conclusies	1
1. Openbaarmaking van beschikkingen staat nog in de kinderschoenen	1
2. Zonder wet en beleid (vrijwel) geen openbaarmaking	1
3. Geen woorden maar daden	2
4. Voorbij de versnippering	2
5. Toegankelijk voor de burger?	2
1. Inleiding	3
1.1 Voor wie is de beschikking?	3
1.2 Openbaarmaking van beschikkingen in 2025 (en verder)	3
1.3 Verantwoording	4
1.4 Opbouw	4
2. Openbaarheidsrecht	6
2.1 Wat is een beschikking?	7
2.2 Wet open overheid	8
2.2.1 Inleiding	8
2.2.2 Actieve openbaarmaking als resultaatsverplichting (artikel 3.3 Woo)	8
2.2.3 Actieve openbaarmaking als inspanningsverplichting (artikel 3.1 Woo)	14
2.3 Bijzondere openbaarmakingsregimes	19
2.3.1 Milieu-informatie	19
2.3.2 Bekendmaking en mededeling	21
2.3.3 Autoriteit Consument en Markt	22
2.3.4 Financieel toezicht	23
2.3.5 Inspectiegegevens volksgezondheid en jeugd	25
2.3.6 Staatssteun en subsidie	28
2.4 Openbaarheidsrechtspraak	30
2.5 Conclusie	31
3. Meten van openbaarmakingspraktijken	33
3.1 Inleiding	33
3.2 Een breed scala aan overheidsorganisaties	34

3.3 Zoekroutes voor beschikkingen	34
3.3.1 Overheidsroute (1): Locaties Woo-documenten	35
3.3.2 Overheidsroute (2): Indienen Woo-verzoek	36
3.3.3 Burgerroute als contrast	36
3.4 Vindplaatsen van beschikkingen	37
3.4.1 Publicatiebladen (officielebekendmakingen.nl)	37
3.4.2 Portaal Open Overheid (open.overheid.nl)	40
3.4.3 Publicatieplatform UitvoeringsContent (PUC) (puc.overheid.nl)	42
3.4.4 Decentrale openbaarmaking ('bij de bron')	42
3.5 Naming & faming	43
4. Beschikkingen in beeld (2025)	45
4.1 Algemeen	45
4.2 Waar worden beschikkingen gepubliceerd?	46
4.2.1 Officielebekendmakingen.nl	46
4.2.2 Open.overheid.nl	48
4.2.3 Puc.overheid.nl	48
4.2.4 'Bij de bron' (decentraal)	49
4.3 Wie publiceert beschikkingen?	50
4.3.1 Gemeenten	50
4.3.2 Provincies	50
4.3.3 Waterschappen	51
4.3.4 Ministeries	52
4.3.5 Inspecties en agentschappen	52
4.3.6 Zelfstandige bestuursorganen	52
4.4 Welke beschikkingen worden gepubliceerd?	53
4.4.1 Algemeen	53
4.4.2 Sancties	54
4.4.3 Vergunningen	54
4.4.4 Subsidies	54
4.4.5 Beslissing op bezwaar	54
4.4.6 Toewijzing of afwijzing	55
4.4.7 Openbaarmaking	56
4.5 Hoe worden beschikkingen gepubliceerd?	56
4.5.1 Register of integraal	56

4.5.2 Gelakte versie of openbare versie	57
4.5.3 Machineleesbaarheid	58
4.5.4 Metadata	59
4.5.5 Beschikking als onderdeel van dossier	60
5. Openbaarmakingspraktijken in perspectief	61
5.1 Inleiding	61
5.2 Burgerperspectief: burgerroutes naar open beschikkingen	62
5.3 Juridisch perspectief: praktijk versus wetgeving	62
5.4 Toekomstperspectief: hoe nu verder?	63
Bijlagen	66
Bijlage 1: Soorten beschikkingen	66
Bijlage 2: Openbaarheidswetgeving	67
Bijlage 3: Burgerroute	70

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

De Wet open overheid (Woo) zal overheden in de toekomst verplichten tot actieve openbaarmaking van zogeheten ‘beschikkingen’. Dit zijn overheidsbesluiten in individuele gevallen, zoals vergunningen, subsidies of sancties. De gedachte hierachter is dat openbaarmaking van beschikkingen burgers in staat zal stellen hun eigen situatie te vergelijken met vergelijkbare situaties, zodat niet alleen hun informatiepositie maar ook hun rechtspositie wordt versterkt.

Momenteel verplicht de Wet open overheid nog niet tot actieve openbaarmaking van beschikkingen, omdat overheden de implementatie van deze verplichting als weerbarstig en complex beschouwen en tijd nodig hebben om die voor te bereiden. Toch zijn diverse overheden al voortvarend hiermee aan de slag gaan. *Beschikkingen in Beeld* brengt deze openbaarmakingspraktijken in kaart en laat door middel van *naming & faming* van deze overheden zien hoe openbaarmaking van beschikkingen concreet vorm kan krijgen.

Beschikkingen in Beeld bevat vijf kernbevindingen, waaraan steeds een actie voor de toekomst is gekoppeld.

1. Openbaarmaking van beschikkingen staat nog in de kinderschoenen

In 2025 zijn in elk geval **46.033** beschikkingen openbaar. Van de 509 onderzochte overheden zijn **88** overheden (17,3 %) in meer of mindere mate aan de slag gegaan met (actieve) openbaarmaking van beschikkingen, terwijl daarvan **37** overheden (7,3 %) de volledige tekst van (bepaalde) beschikkingen al

openbaar maken. Daarmee is het aantal overheden dat beschikkingen volledig openbaar maakt, nog zeer beperkt (namelijk 1 op de 14). Het lijkt erop dat de meeste overheden hieraan geen prioriteit geven zolang de wettelijke verplichting uit de Woo nog niet in werking is getreden. Dat neemt niet weg dat sommige overheden openbaarmaking van beschikkingen op grond van de Wet open overheid reeds voortvarend hebben opgepakt, ofwel door publicatie van de volledige tekst van beschikkingen ofwel door openbaarmaking van overzichten van beschikkingen. Daarnaast zijn er overheden, zoals markttoezichthouders, die op grond van andere wetgeving beschikkingen openbaar (moeten) maken. Al deze voorbeelden kunnen koudwatervrees ten aanzien van openbaarmaking van beschikkingen wegnemen.

ACTIE: durf beschikkingen te openbaren geïnspireerd door overheden die actieve openbaarmaking reeds hebben opgepakt (*naming & faming*)

2. Zonder wet en beleid (vrijwel) geen openbaarmaking

Wetgeving kan een belangrijke aanjager zijn voor een meer open overheid. In het geval van actieve openbaarmaking van beschikkingen is dat inderdaad het geval. Overheden die wettelijk verplicht zijn om (bepaalde) beschikkingen openbaar te maken, hebben geen andere keuze dan hiertoe over te gaan. Als daarentegen een dergelijke verplichting ontbreekt, zijn ze hiertoe minder geneigd. Een tussencategorie vormt wetgeving die overheden niet verplicht tot openbaarmaking, maar hen wel expliciet hiertoe bevoegd maakt. Dat is momenteel feitelijk het geval in de Wet open overheid, waar de verplichting tot actieve openbaarmaking van beschikkingen nog niet in werking is getreden, maar op grond van de inspanningsverplichting al wel tot dergelijke

openbaarmaking kan worden overgegaan. Voor zover hiervan sprake is, lijkt dat vaak voort te komen uit openbaarmakingsbeleid dat overheden hebben vastgesteld om nader invulling te geven aan hun bevoegdheid tot openbaarmaking. Daarmee lijkt ook beleid een noodzakelijke voorwaarde voor een vaste praktijk van actieve openbaarmaking.

ACTIE: ontwikkel beleid om richting te geven aan openbaarmaking van beschikkingen

3. Geen woorden maar daden

Het aantal overheden dat beschikkingen openbaar maakt, lijkt op het eerste gezicht veel hoger dan blijkt uit dit rapport. Zo verwijst de Woo-index voor vele overheden naar de website www.officielebekendmakingen.nl als het gaat om openbaarmaking van beschikkingen, waar in totaal 3,7 miljoen ‘beschikkingen’ sinds 2014 beschikbaar lijken. Toch bevatten veel documenten die daar worden geplaatst onder de rubriek ‘beschikkingen’, niet de volledige tekst van deze beschikkingen. Ook op websites van overheden ziet de praktijk er soms rooskleuriger uit dan die in werkelijkheid is, bijvoorbeeld met een eigen pagina voor beschikkingen die vervolgens nog geen geopenbaarde beschikkingen blijkt te bevatten. Daarmee wordt het doel van actieve openbaarmaking van beschikkingen nog niet bereikt.

ACTIE: publiceer beschikkingen daadwerkelijk en zo volledig mogelijk

4. Voorbij de versnippering

Vooralsnog vindt openbaarmaking van beschikkingen op zeer uiteenlopende wijzen plaats. Sommige overheden publiceren beschikkingen als externe bijlagen op [officielebekendmakingen.nl](http://www.officielebekendmakingen.nl), andere overheden maken (structureel of incidenteel) gebruik van algemene portalen zoals Open Overheid of PUC, terwijl weer

andere overheden op hun eigen website beschikkingen openbaar maken. In al die gevallen worden de beschikkingen bovendien voorzien van uiteenlopende metadata die de beschikking beschrijven. Sommige beschikkingen zijn uitgebreid voorzien van metadata, terwijl die bij andere beschikkingen vrijwel geheel ontbreken. Hierdoor wordt onderlinge vergelijking tussen beschikkingen belemmerd.

ACTIE: creëer meer eenheid in de openbaarmaking van beschikkingen, onder meer door gestandaardiseerde metadata

5. Toegankelijk voor de burger?

Bij actieve openbaarmaking van beschikkingen lijkt het overheidsperspectief en de daarbij behorende juridische logica centraal te staan: omdat de Wet open overheid verplicht tot openbaarmaking van ‘beschikkingen’, worden beschikkingen op overheidswebsites beschikbaar gesteld als onderdeel van het thema ‘Wet open overheid’. De vraag is echter of een burger diezelfde logica volgt wanneer hij op zoek is naar een bepaalde beschikking, zoals een vergunning of een subsidie. Voor die burger is het wellicht veel logischer om informatie te zoeken onder het onderwerp ‘vergunning’ of ‘subsidie’. Openbaarmaking van beschikkingen betekent dus ook dat de geopenbaarde beschikking daadwerkelijk op een logische plaats te vinden moet zijn voor de burger.

ACTIE: openbaar beschikkingen op een ‘slimme’, voor burgers toegankelijke wijze

INLEIDING

1.1 Voor wie is de beschikking?

Wanneer een burger bij de gemeente een aanvraag indient voor een vergunning, moet de gemeente hierover een beslissing nemen. Een dergelijke beslissing wordt een ‘beschikking’ genoemd. Jaarlijks ‘geven’ overheden miljoenen beschikkingen die bovendien in vele soorten en maten bestaan. Naast de verlening van een vergunning kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de verstrekking van een subsidie, de oplegging van een bestuurlijke boete of de terugvordering van een toeslag.

De beschikking vormt een bijzondere categorie van overheidsdocumenten. Ten eerste is de beschikking een ‘besluit dat niet van algemene strekking is’ en daarmee doorgaans gericht tot een individuele burger. Ten tweede is de beschikking een document met juridische betekenis: door een beschikking kunnen de rechten en plichten van een individuele burger wijzigen. Zo mag degene die een vergunning heeft ontvangen voortaan de vergunde activiteit verrichten, terwijl dat voorheen voor hem verboden was. Omgekeerd is degene aan wie een bestuurlijke boete is opgelegd, voortaan een geldbedrag verschuldigd, terwijl dat voorheen niet het geval was.

Juist omdat een beschikking de rechten en plichten van een individuele burger kan wijzigen, moet deze in elk geval worden gecommuniceerd aan degene die hierdoor wordt geraakt. Dit betekent echter nog niet dat de beschikking daarmee voor iedereen beschikbaar komt. De Wet open overheid (Woo) gaat hierin verandering brengen door te verplichten tot actieve openbaarmaking van beschikkingen. Dit betekent dat beschikkingen – behoudens een aantal uitzonderingen – in

de toekomst voor *iedereen* beschikbaar zullen komen, dus niet slechts voor de beperkte groep burgers die rechtstreeks hierdoor wordt geraakt. De gedachte hierachter is dat een burger zijn eigen situatie kan vergelijken met andere situaties, waardoor niet alleen zijn informatiepositie maar ook zijn rechtspositie wordt versterkt.

Vooralsnog is deze verplichting tot actieve openbaarmaking van beschikkingen niet in werking getreden. Deze informatiecategorie maakt (als enige) deel uit van de vierde en laatste tranche van de Woo, waarvan de inwerkingtreding momenteel niet is voorzien voor 2027. Juist aan de actieve openbaarmaking van beschikkingen kleven – althans dat is de veronderstelling – praktische bezwaren, zoals de enorme hoeveelheden en variaties beschikkingen die moeten worden geopenbaard en het privacygevoelige of bedrijfsvertrouwelijke karakter van (bepaalde) beschikkingen. Dat maakt openbaarmaking van beschikkingen in de ogen van overheden complex en weerbarstig.

Dit betekent echter niet dat actieve openbaarmaking van beschikkingen momenteel niet voorkomt. Diverse overheden maken (een deel van) hun beschikkingen reeds openbaar. Sommige doen dit omdat andere wetgeving dan de Woo hen daartoe verplicht; andere doen dit omdat zij ‘in de geest van de Woo’ willen handelen en de inwerkingtreding van dit specifieke onderdeel van de Woo niet langer willen afwachten.

1.2 Openbaarmaking van beschikkingen in 2025 (en verder)

In dit rapport staat de vraag centraal in hoeverre overheden momenteel (in 2025) al beschikkingen openbaar maken en hoe die openbaarmakingspraktijken zich verhouden tot de toepasselijke openbaarheidswetgeving. Het doel van dit rapport is om aan overheden én burgers

te laten zien op welke wijze beschikkingen openbaar (kunnen) worden gemaakt. Om die reden is aan dit rapport ook een website verbonden (beschikkingeninbeeld.nl), waar de bevindingen van dit rapport letterlijk ‘in beeld’ worden gebracht. Ook het rapport zelf bevat vele beelden (screenshots) van bestaande openbaarmakingspraktijken die tot inspiratie kunnen dienen.

Bij het in kaart brengen van bestaande openbaarmakingspraktijken hanteert *Beschikkingen in Beeld* het perspectief van *naming & faming*. Dit betekent dat *best practices* eruit worden gelicht van overheden die reeds met actieve openbaarmaking van beschikkingen aan de slag zijn gegaan. Hierdoor kunnen ook andere overheden worden aangespoord om deze openbaarmaking proactief ter hand te nemen. Daarnaast kunnen overheden die al wel actief aan de slag zijn gegaan met openbaarmaking van beschikkingen, leren van de aanpak van andere overheden.

Hoewel het eerste doel van *Beschikkingen in Beeld* is om openbaarmakingspraktijken van overheden in 2025 in kaart te brengen, wordt een methodologie ontwikkeld die ook in vervolgjaren zou kunnen worden gebruikt om voortgang in deze openbaarmakingspraktijken te meten. Deze methodologie beoogt nadrukkelijk tegemoet te komen aan de variëteit aan openbaarmakingspraktijken die ten aanzien van beschikkingen denkbaar zijn.

1.3 Verantwoording

Het project *Beschikkingen in Beeld* is gefinancierd door de Maatschappelijke Coalitie ‘Over Informatie Gesproken’ en is uitgevoerd door Tilburg University, Open State Foundation en Centerdata. Het onderzoek is ingebed binnen het onderzoeksproject ‘Case-Inclusive Transparency for a Digital and Open Government’ (CITaDOG) dat de gevolgen van openbaarmaking van beschikkingen

voor overheidsbesluitvorming onderzoekt. Tilburg University en Open State Foundation hebben het onderzoek gezamenlijk verricht, waarbij Centerdata zorg heeft gedragen voor het verzamelen van bepaalde sets aan beschikkingen (inclusief de bijbehorende metadata).¹

Het onderzoek beoogt te beschrijven welke beschikkingen in 2025 openbaar waren en beschrijft dus niet welke beschikkingen in 2025 openbaar zijn *gemaakt*. Tenzij anders bepaald, worden in de telling alle beschikkingen meegenomen die in 2025 openbaar waren, ongeacht het moment waarop de beschikking is geopenbaard. De onderzoeksresultaten zijn verzameld in het najaar van 2025, terwijl de analyse hiervan is afgerond in maart 2026. De screenshots die in dit rapport zijn opgenomen, zijn genomen in maart 2026, maar hebben steeds betrekking op beschikkingen die reeds in 2025 openbaar waren.

1.4 Opbouw

Dit rapport bestaat uit vier delen die grotendeels afzonderlijk leesbaar zijn.

Deel 2 bevat een analyse van openbaarheidswetgeving die tot openbaarmaking van beschikkingen verplicht. Deze wetgeving vormt de achtergrond waartegen bestaande openbaarmakingspraktijken worden beoordeeld. Naast wetgeving worden ook beleid en rechtspraak in kaart gebracht die specifiek relevant zijn voor openbaarmaking van beschikkingen.

Deel 3 bevat een overzicht van de methodologie die is gehanteerd om

¹ Het gaat concreet om de volgende datasets van overheden: ACM (‘besluiten’), ANVS (via PUC), NZa (via PUC), LVVN (via PUC), Ksa (‘sanctiebesluiten’ en ‘vergunningen’) en AP (‘besluiten’). Deze datasets worden centraal beschikbaar gesteld via WooZM (voorheen: WooGLE), een initiatief vanuit de Universiteit van Amsterdam.

bestaande openbaarmakingspraktijken in 2025 in kaart te brengen. Deze methodologie kan – eventueel in aangepaste vorm – ook in vervolgjaren worden gehanteerd om ontwikkelingen in de openbaarmaking van beschikkingen te analyseren, waarbij 2025 als ‘nulmeting’ fungeert.

Deel 4 geeft de openbaarmakingspraktijken van beschikkingen in 2025 weer en gaat vergezeld van een website beschikkingeninbeeld.nl, waarop de gevonden praktijken zijn gevisualiseerd (en in de toekomst kunnen worden geactualiseerd). In dit hoofdstuk worden ook ‘best practices’ belicht van overheden die reeds aan de slag zijn gegaan met actieve openbaarmaking van beschikkingen.

Deel 5 plaatst de bevindingen van deel 4 in een breder perspectief. Daarbij gaat het om de vraag of burgers door overheden geopenbaarde beschikkingen daadwerkelijk kunnen vinden (‘burgerperspectief’), hoe openbaarmakingspraktijken zich verhouden tot de toepasselijke wetgeving (‘juridisch perspectief’) en wat de impact is of kan zijn van geopenbaarde beschikkingen (‘toekomstperspectief’).

DEEL 2

OPENBAARHEIDSRRECHT



Figuur 1: Voorbeeld beschikking (subsidie CLEVER)

2.1 Wat is een beschikking?

Een ‘beschikking’ wordt in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gedefinieerd als een ‘besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan’.² Een beschikking is dus een bijzonder type overheidsbesluit, namelijk met een individueel of concreet karakter. Doorgaans is de beschikking gericht tot een specifieke persoon of instantie, maar in uitzonderlijke gevallen kan een beschikking ook betrekking hebben op een concrete zaak (zoals de aanwijzing van een object als monument).

Onder de term ‘beschikking’ gaat een veelheid aan beschikkingen schuil. Voorbeelden betreffen de verlening (wijziging, intrekking) van een vergunning, de verstrekking van een subsidie, de erkenning van een instelling, de oplegging van een bestuurlijke sanctie, de terugvordering van een toeslag of de oplegging van een belastingaanslag.

Omdat een beschikking voor een individuele burger rechten of verplichtingen in het leven kan roepen, moet een beschikking op een geschikte wijze worden bekendgemaakt voordat zij in werking treedt.³ Concreet houdt dit in dat een beschikking moet worden bekendgemaakt aan degene tot wie de beschikking is gericht (vgl. **Figuur 1**). Die bekendmaking vindt in beginsel plaats door toezending of door uitreiking. Alleen indien dit niet mogelijk is, mag bekendmaking op een andere geschikte wijze plaatsvinden.⁴

2 Artikel 1:3 Awb.

3 Wanneer een aanvraag van een beschikking wordt afgewezen, is geen sprake van een wijziging van rechten of verplichtingen. Niettemin is adequate bekendmaking van de beschikking dan nog steeds noodzakelijk om de belanghebbende burger in staat te stellen een rechtsmiddel aan te wenden tegen deze afwijzing.

4 Artikel 3:41 Awb. Een zogeheten ‘zaaksgericte’ beschikking die niet tot een of meer personen is gericht, zoals de aanwijzing van een monument, moet ‘algemeen’ worden bekendgemaakt op grond van art. 3:42 Awb en de Bekendmakingswet.

‘Bekendmaking’ van beschikkingen impliceert dus niet noodzakelijk dat een beschikking voor iedereen beschikbaar komt. Dit is wel het geval bij ‘openbaarmaking’ van de beschikking. In dat geval wordt de beschikking namelijk ‘publiek’ of algemeen toegankelijk. Er zijn diverse wetten die – in aanvulling op de verplichting tot bekendmaking van beschikkingen aan bepaalde burgers – verplichten tot openbaarmaking van beschikkingen voor eenieder. In dit hoofdstuk zal eerst het (toekomstige) regime van de Wet open overheid worden besproken, dat een algemeen kader bevat voor de openbaarmaking van beschikkingen (par. 2.2). Vervolgens zal een aantal gevallen van bijzondere openbaarheidswetgeving worden besproken, d.w.z. wetgeving die (voor bepaalde overheidsinstanties) een zelfstandig regime voor openbaarmaking bevat.

De selectie van bijzondere openbaarheidswetgeving is mede gebaseerd op de bijlage bij artikel 8.8 van de Wet open overheid. Van de wetgeving die binnen deze bijlage wordt vermeld, is alleen die wetgeving geselecteerd die specifiek betrekking heeft of kan hebben op (bepaalde) beschikkingen. Daarnaast kunnen internationale of Unierechtelijke verplichtingen bestaan tot actieve openbaarmaking van beschikkingen die voorrang hebben op de (nationale) Wet open overheid. Een voorbeeld daarvan betreft de Algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV), die rechtstreeks van toepassing is binnen de lidstaten van de Europese Unie (en dus geen nationale implementatiewetgeving vergt).⁵

5 Zie Bijlage 2 voor een overzicht van openbaarheidswetgeving die specifiek relevant is voor beschikkingen.

2.2 Wet open overheid

2.2.1 Inleiding

Een van de belangrijkste wijzigingen die de Wet open overheid bevat ten opzichte van haar voorganger (Wet openbaarheid van bestuur), is dat zij sterker inzet op actieve openbaarmaking van overheidsinformatie. Dit betekent concreet dat openbaarmaking van informatie niet langer afhankelijk is van een verzoek van een burger, maar sowieso uit eigen beweging door het bestuursorgaan moet plaatsvinden.

Die accentverschuiving komt niet alleen tot uitdrukking in de hoofdstukvolgorde van de Woo, waarbij het hoofdstuk inzake actieve openbaarmaking (hoofdstuk 3) vooraf gaat aan het hoofdstuk inzake openbaarmaking op verzoek (hoofdstuk 4). Daarnaast komt die accentverschuiving tot uitdrukking in het feit dat hoofdstuk 3 van de Woo niet alleen een **inspanningsverplichting** tot actieve openbaarmaking kent (zoals voorheen artikel 8 van de Wet openbaarheid van bestuur), maar ook een **resultaatsverplichting**: bestuursorganen moeten zeventien expliciet gedefinieerde ‘informatiecategorieën’ in elk geval uit eigen beweging openbaar maken.⁶ Een van die informatiecategorieën betreft de categorie ‘beschikkingen’.

2.2.2 Actieve openbaarmaking als resultaatsverplichting (artikel 3.3 Woo)

Bronnen voor actieve openbaarmaking

De **Wet open overheid** verplicht in artikel 3.3 (tweede lid, onderdeel k) tot actieve openbaarmaking van beschikkingen. Deze verplichting is echter niet onvoorwaardelijk. Blijkens de aanhef van het tweede lid (‘Behoudens voor zover de artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 daaraan in de weg staan ...’) kunnen de uitzonderingsgronden van hoofdstuk 5

van de Woo (zoals bedrijfsvertrouwelijke informatie of bescherming van de persoonlijke levenssfeer) in de weg staan aan openbaarmaking. Bovendien bevat dit onderdeel van artikel 3.3 van de Woo 21 typen beschikkingen die zijn uitgezonderd van de verplichting tot actieve openbaarmaking.

Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de verschillende informatiecategorieën actief openbaar worden gemaakt. Voor bepaalde categorieën is dit inmiddels gebeurd in de **Regeling actieve openbaarmaking Woo**. Voor beschikkingen is dit nog niet het geval. Wel zijn inmiddels **drie handreikingen** opgesteld waarmee bestuursorganen alvast ervaring kunnen opdoen: (i) een werkdefinitie Beschikkingen (inclusief een bijlage met een toelichting op de 21 uitzonderingen), (ii) een hulpmiddel ‘Integraal of in overzicht’ en (iii) een hulpmiddel ‘Uitgezonderde beschikkingen’.⁷ Deze documenten kunnen, hoewel juridisch niet bindend, in aanvulling op de wetsgeschiedenis (met name de memorie van toelichting) van de Woo behulpzaam zijn bij het interpreteren (werkdefinitie) en implementeren (hulpmiddelen) van de verplichting tot actieve openbaarmaking. Wanneer deze verplichting in de toekomst in werking treedt, kunnen deze documenten tevens als input dienen voor een onderdeel over beschikkingen binnen de Regeling actieve openbaarmaking Woo.⁸

⁷ Zie <https://www.open-overheid.nl/onderwerpen/openbaar-maken/woo-informatiecategorieen-en-definities>.

⁸ “De werkdefinitie geeft aan wat overheidsorganisaties ten minste openbaar moeten maken om aan hun verplichtingen in de Woo te voldoen voor deze categorie. Een hulpmiddel is bedoeld om organisaties te helpen bij het openbaar maken van de betreffende categorie. Dit is bijvoorbeeld een handreiking of een stappenplan. De werkdefinities en de hulpmiddelen zijn vastgesteld en kunnen door organisaties gebruikt worden in de praktijk. Daarnaast vormen ze input voor de ministeriële regeling.” Zie <https://www.open-overheid.nl/onderwerpen/openbaar-maken/woo-informatiecategorieen-en-definities>.

⁶ Artikel 3.3 Wet open overheid.

In aanvulling op deze vanuit de ministeries van BZK en OCW ontwikkelde documenten heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) inmiddels een zogeheten **'positieflijst'** uitgebracht die aangeeft welke gemeentelijke beschikkingen wél openbaar moeten worden gemaakt.⁹ Deze positieflijst gaat vergezeld van een handleiding en toelichting, die aangeeft hoe de tekst van de Woo ten aanzien van de verplichte openbaarmaking van beschikkingen volgens de VNG moet worden geïnterpreteerd.

Dimensies van actieve openbaarmaking

Hieronder wordt het wettelijke regime voor actieve openbaarmaking van beschikkingen uiteengezet aan de hand van een aantal kernvragen (wat, wanneer, waar, etc.).

Wat? Beschikking

Voor de invulling van het begrip 'beschikking' sluit de Wet open overheid aan bij de definitie uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb): 'een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan'.¹⁰ Anders dan andere besluiten hebben beschikkingen dus steeds betrekking op een **individueel geval**. Verder volgt uit deze Awb-definitie dat een beschikking niet alleen de **'positieve' beschikking** omvat die daadwerkelijk is gericht op een rechtsgevolg (ofwel een wijziging van rechten of plichten), maar ook de **'negatieve' beschikking** waarbij zich juist - als gevolg van de afwijzing van een aanvraag - geen wijziging van rechten of plichten voordoet.

⁹ <https://vng.nl/nieuws/lijst-met-typen-beschikkingen-met-openbaarmakingsplicht>

¹⁰ Art. 1:3 lid 2 Awb. Vgl. Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 28.

De beschikking kent in de praktijk **verschillende verschijningsvormen**.

Een overzicht van mogelijke typen beschikkingen is beschikbaar als onderdeel van de TOOI-waardelijst 'PLOOI documentsoorten', waaronder de aanwijzingsbeschikking, de benoemingsbeschikking, de handhavingsbeschikking, de erkenningsbeschikking, de subsidiebeschikking en de vergunning.¹¹ Ook een beslissing op bezwaar is een beschikking en komt dus (in beginsel) voor openbaarmaking in aanmerking.¹² In de rechtspraak kunnen daarnaast sommige overheidsbeslissingen met een beschikking worden 'gelijkgesteld'. In die gevallen is strikt genomen (naar de letter van de wet) geen sprake van een beschikking, maar gelden voor de betreffende overheidsbeslissing toch vergelijkbare regels. De werkdefinitie Beschikkingen gaat ervan uit dat dergelijke, met beschikkingen gelijkgestelde overheidsbeslissingen *niet* onder de verplichting tot actieve openbaarmaking vallen.¹³ In elk geval laten deze grensgevallen zien dat niet altijd duidelijk is wanneer sprake is van een 'beschikking', omdat deze informatiecategorie soms voor meerdere (juridische) uitleg vatbaar is.

¹¹ Zie https://identifier.overheid.nl/tooi/set/ccw_plooi_documentsoorten onder 'PLOOI documentsoort | beschikking', opgenomen in Bijlage 1.

¹² Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 28. Feitelijk is dit de enige toelichting die wordt gegeven bij het initiële wetsvoorstel (Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9 (herdruk), p. 74).

¹³ Werkdefinitie Beschikkingen, onder 7. Zie ook Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 36 (voetnoot 38): 'Ook schriftelijke weigeringen om een besluit te nemen, zoals het buiten behandeling laten van een aanvraag op grond van artikel 4:5 Awb hoeven niet actief openbaar gemaakt te worden. Dergelijke beslissingen zijn geen beschikking in de zin van de Awb, maar worden op grond van artikel 6:2 Awb slechts voor bezwaar en beroep gelijkgesteld aan een beschikking.'

De vraag of sprake is van een beschikking of niet, lijkt met name relevant voor de rechtsbescherming: tegen een beschikking kan beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter, maar niet tegen bepaalde besluiten van algemene strekking (zoals algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels). Zo heeft het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba geoordeeld dat een methodebesluit, waarin de ACM een methode voor de vaststelling van tarieven door energieleveranciers neerlegt, geen beschikking is, maar een besluit van algemene strekking.¹⁴ Dit heeft als consequentie dat tegen een dergelijk besluit geen rechtstreeks beroep openstaat.¹⁵ Evenzo heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven geoordeeld dat een zogeheten toelatingsbesluit, waarmee gewasbeschermingsmiddelen worden toegelaten, het rechtskarakter heeft van een besluit van algemene strekking en niet van een beschikking.¹⁶ Consequentie hiervan was dat de aanvrager zich niet kon beroepen op de dwangsomregeling bij niet tijdig beslissen, aangezien die alleen geldt bij beschikkingen.

Een voorbeeld van een (geïndividualiseerde) beslissing die geen besluit inhoudt, betreft een waarschuwing die niet op een wettelijk voorschrift is gebaseerd. Een dergelijke ‘informele’ waarschuwing heeft geen rechtsgevolg en geldt daarom niet als een ‘besluit’. Om die reden is een dergelijke waarschuwing evenmin een ‘beschikking’.

Wanneer een overheidsbeslissing niet als beschikking, maar als besluit van algemene strekking moet worden aangemerkt, heeft dat gevolgen voor de openbaarmaking hiervan. Een besluit van algemene strekking moet namelijk zonder meer openbaar worden gemaakt.¹⁷ Het is dus niet mogelijk af te zien van openbaarmaking van (bepaalde onderdelen van) een dergelijk besluit op grond van de uitzonderingsgronden van hoofdstuk 5 van de Woo.

Wanneer een overheidsbeslissing daarentegen noch als besluit van algemene strekking noch als beschikking wordt aangemerkt, valt zij in beginsel buiten de verplichting van artikel 3.3 Woo (tenzij een van de andere informatiecategorieën van toepassing is). Openbaarmaking van dergelijke overheidsbeslissingen kan dan enkel plaatsvinden onder de inspanningsverplichting van artikel 3.1 van de Woo.

14 Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 21 oktober 2020, ECLI:NL:OGHACMB:2020:197. Overigens maakt de ACM dergelijke methodebesluiten ‘openbaar’ als onderdeel van de categorie ‘besluiten’.

15 In Nederland staat tegen een methodebesluit wel rechtstreeks beroep open, zodat de kwalificatie als beschikking of besluit van algemene strekking hiervoor niet relevant is.

16 CBb 26 april 2021, ECLI:NL:CBB:2021:440.

17 Art. 3.3 lid 1 Wet open overheid. De verplichting tot actieve openbaarmaking is ten aanzien van deze besluiten reeds in werking getreden, omdat besluiten van algemene strekking sowieso al in een elektronisch publicatieblad moeten worden bekendgemaakt (art. 5 en 6 Bekendmakingswet) en daarmee openbaar zijn.

Waarom? **Rechtsgevolg**

Uit de wetsgeschiedenis wordt niet geheel duidelijk waarom de wetgever juist ten aanzien van beschikkingen verplicht tot actieve openbaarmaking. In de memorie van toelichting bij het initiatiefvoorstel wordt sowieso niet op beschikkingen ingegaan, terwijl de memorie van toelichting bij het initiatiefvoorstel zoals gewijzigd na het advies van de Raad van State, enkel de volgende passage over beschikkingen bevat:

“Onder de beschikkingen [...] worden de beslissingen op bezwaar eveneens begrepen. Deze beschikkingen zijn openbaar, zodat mogelijke belanghebbenden in bezwaar en beroep kunnen gaan. Beschikkingen waarbij derdebelanghebbenden niet goed denkbaar zijn en waarvan op voorhand de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het geding is, zijn expliciet uitgezonderd. Dat betekent niet dat deze beschikkingen niet openbaar gemaakt mogen worden. Na een afweging aan artikel 5.1 zou best daartoe besloten kunnen worden. Maar er is geen verplichte openbaarmaking van de hier uitgezonderde beschikkingen.”¹⁸

Wel maakt de wetsgeschiedenis sinds de indiening van het initiatiefvoorstel in 2012 melding van meer algemene uitgangspunten die aanleiding geven tot de verplichting tot (actieve) openbaarmaking van overheidsdocumenten. Deze uitgangspunten zijn daarmee ook van belang voor beschikkingen. Zo benadrukt de wetsgeschiedenis allereerst dat openbaarmaking vanuit rechtsstatelijk oogpunt van belang is voor alle regels die burgers kunnen binden.¹⁹ Ook beschikkingen zijn overheidsdocumenten die burgers

binden, hoewel slechts een beperkt aantal burgers door een beschikking wordt geraakt. Daarmee is dus nog niet verklaard waarom een beschikking voor *eenieder* openbaar zou moeten worden. Daarnaast benadrukt de wetsgeschiedenis dat openbaarheid niet alleen in het belang is van de democratische rechtsstaat, maar juist ook de rechtspositie van het individu kan versterken. De wetsgeschiedenis geeft in dit verband als voorbeeld dat een bedrijf dat wordt geïnspecteerd, kan nagaan of in vergelijkbare gevallen met dezelfde maatstaven is gewerkt.²⁰ Deze nadruk op (actieve) openbaarmaking ‘ten behoeve van het individu’ sluit nauw aan bij het individuele of concrete karakter van de beschikking.

Eigenlijk bevat de wetsgeschiedenis slechts één passage die specifiek ingaat op de reden achter de verplichting tot openbaarmaking van beschikkingen. Ter toelichting op een van de uitzonderingen op de verplichting tot actieve openbaarmaking – namelijk beschikkingen tot afwijzing van een aanvraag – wordt opgemerkt dat ‘de voornaamste reden’ voor actieve openbaarmaking bij deze beschikkingen komt te vervallen, omdat in die gevallen geen rechtgevolg in het leven wordt geroepen.²¹ Daaruit kan worden afgeleid dat de omstandigheid dat een beschikking rechtgevolg heeft (en dus burgers bindt), kennelijk wordt gezien als de belangrijkste reden voor actieve openbaarmaking van beschikkingen. Tegelijk suggereert diezelfde passage dat er ook andere redenen zijn voor actieve openbaarmaking van beschikkingen, maar die andere redenen worden verder niet geëxpliciteerd.

¹⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9 (herdruk), p. 74.

¹⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 328, nr. 3, p. 31.

²⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33 328, nr. 3, p. 16.

²¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 36.

Hoeveel? Enkel de beschikking

De openbaarmakingsplicht van de Woo is beperkt tot de beschikking zelf, dus tot het eindproduct van het besluitvormingsproces. Dit betekent dat **andere onderdelen van het dossier**, zoals de aanvraag of onderliggende correspondentie, niet actief openbaar hoeven te worden gemaakt. Wel kan onder omstandigheden een bijlage een integraal onderdeel van de beschikking vormen, namelijk als daarin de reikwijdte (het rechtsgevolg) van de beschikking nader wordt geduid (bijvoorbeeld met een kaart of met aan de vergunning verbonden voorwaarden). In dat geval moet ook die bijlage actief openbaar worden gemaakt.²²

Wanneer? Binnen twee weken

Een beschikking moet **uiterlijk binnen twee weken** na vaststelling hiervan openbaar worden gemaakt.²³ In de wetsgeschiedenis is specifiek ingegaan op deze termijn van openbaarmaking in relatie tot beschikkingen. Volgens de wetgever is openbaarmaking binnen twee weken na het ‘geven’ van een beschikking mogelijk indien in de werkprocessen rond totstandkoming van beschikkingen reeds een ‘open by design’-benadering wordt gehanteerd. Dit betekent dat beschikkingen in de fase van totstandkoming zodanig worden opgesteld dat ze (waar nodig) direct kunnen worden geanonimiseerd, bijvoorbeeld door een openbare en een niet-openbare versie te onderscheiden, en geopenbaard.²⁴

Waar? Centraal portaal

Beschikkingen moeten, evenals de andere informatiecategorieën die verplicht actief openbaar moeten worden gemaakt, elektronisch openbaar worden gemaakt op

een algemeen toegankelijke wijze door middel van een (centrale) digitale infrastructuur.²⁵ De beoogde infrastructuur betreft het portaal Open Overheid (open.overheid.nl),²⁶ dat inmiddels deel uitmaakt van de generieke Woo-voorziening (GWV).

In welke vorm? Herbruikbaar

Op de openbaarmaking van beschikkingen is de algemene bepaling uit de Woo van toepassing dat openbaarmaking zodanig plaatsvindt dat de belanghebbende en belangstellende burger zoveel mogelijk wordt bereikt en op een algemeen toegankelijke wijze. De voorkeur gaat daarbij uit naar een voor hergebruik beschikbare vorm die voldoet aan de voorwaarden van de Wet hergebruik van overheidsinformatie.²⁷ Dit betekent dat een document, althans ‘voor zover dit mogelijk en passend is en geen onevenredige inspanning vereist die verder gaat dan een eenvoudige handeling’, moet worden verstrekt (i) langs elektronische weg en (ii) in een machinaal leesbaar open formaat, samen met de metadata van het document.²⁸ Enkel wanneer verstrekking in een open en machinaal leesbaar formaat redelijkerwijs niet geveerd kan worden, is verstrekking van een beschikking ‘in andere elektronisch doorzoekbare vorm’ mogelijk.²⁹

Hoe? Integraal of in overzicht

De Woo voorziet expliciet in de mogelijkheid dat beschikkingen niet integraal openbaar worden gemaakt (dus de volledige tekst

²² Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 28-29.

²³ Art. 3.3 lid 4 Woo. De enige uitzondering hierop betreft de openbaarmaking van een handavingsbeschikking op het terrein van het omgevingsrecht (art. 3.3 lid 5 aanhef en onder g Woo). Zie hierna par. 2.3.1.

²⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 8, 12 en 29.

²⁵ Art. 3.3b Woo.

²⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 112, nr. 16, p. 5.

²⁷ Artikel 2.4 lid 3 Woo.

²⁸ Art. 5 lid 1 aanhef en onder b jo. lid 2 Who. Artikel 1 van de Who verstaat onder een ‘open formaat’ een bestandsformaat dat platformafhankelijk is en voor het publiek beschikbaar zonder enige belemmeringen voor het hergebruik van gegevens, terwijl een ‘machinaal leesbaar formaat’ een bestandsformaat betreft dat zodanig is gestructureerd dat computerprogramma’s specifieke gegevens met inbegrip van individuele feitenbeschrijvingen en hun interne structuur gemakkelijk kunnen identificeren, herkennen en extraheren.

²⁹ Art. 2.4 lid 3 onder b Woo.

van de beschikking), maar dat enkel ‘de wezenlijke elementen’ van een beschikking openbaar worden gemaakt.³⁰ Deze mogelijkheid is in een laat stadium binnen het wetgevingsproces toegevoegd aan de Woo om de administratieve uitvoeringslasten voor overheden te beperken. Hoewel de Woo niet voorschrijft dat dit alternatief moet worden gebruikt, is deze optie vooral in beeld bij grote aantallen (vrijwel gelijklopende) beschikkingen.³¹

Het overzicht dat openbaar wordt gemaakt, moet voor personen elektronisch raadpleegbaar zijn (dus niet enkel voor computers). In het bijzonder zouden blijkens de wetsgeschiedenis personen binnen het elektronische overzicht moeten kunnen zoeken op tekst en op kenmerken.³² Voorts moet het overzicht minstens elke **twee weken** worden bijgewerkt.³³ In geval van beschikkingen is het niet toegestaan om informatie over vergelijkbare beschikkingen enkel geaggregeerd of gecombineerd weer te geven.³⁴

De Woo expliciteert welke informatie van een beschikking in elk geval moet worden opgenomen in een overzicht. Deze ‘wezenlijke elementen’ betreffen (a) de grondslag van de beschikking; (b) het rechtsgevolg van de beschikking, inclusief in de beschikking opgenomen voorschriften; (c) de duur van de beschikking; (d) de geadresseerde, voor zover de bescherming van de persoonlijke levenssfeer hieraan niet in de weg staat, en (e) de dagtekening van de beschikking.³⁵ Voor subsidiebeschikkingen bevat artikel 3.3a Woo een specifieke opsomming van informatie

³⁰ Zie ook het hulpmiddel ‘Beschikkingen integraal of in een overzicht openbaar maken’, waarin de kenmerken van integrale openbaarmaking en openbaarmaking in overzichten naast elkaar worden gezet.

³¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 41.

³² Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 42.

³³ Art. 3.3a lid 5 Woo.

³⁴ Art. 3.3a lid 4 Woo.

³⁵ Art. 3.3a lid 2 Woo.

die openbaar moet worden gemaakt.³⁶ Die specificatie hangt samen met de aard van subsidiebeschikkingen, in het bijzonder de concretisering van ‘het rechtsgevolg van de beschikking’ tot ‘de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verstrekt’ in combinatie met ‘de hoogte van verleningen, vaststellingen en wijzigingen’ dan wel ‘intrekkingen’. Voorts moet bij subsidieoverzichten altijd de naam van de ontvanger worden vermeld, omdat deze overzichten enkel betrekking hebben op subsidieverstrekking aan anderen dan natuurlijke personen.³⁷

Hoever? Categorijsch of individueel

De verplichting tot actieve openbaarmaking van beschikkingen geldt niet onverkort. Allereerst is deze verplichting onderworpen aan de **algemene uitzonderingsgronden** van hoofdstuk 5 van de Woo.³⁸ Dit betekent dat het belang van – bijvoorbeeld – de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer of de bescherming van concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens in de weg kan staan aan (volledige) openbaarmaking van een beschikking. In dat geval zal de beschikking, indien deze alsnog openbaar wordt gemaakt, in elk geval deels moeten worden ‘gelakt’.

Daarnaast bevat de Woo een aantal **categorijsche uitzonderingen** op de hoofdregel dat beschikkingen actief openbaar moeten worden gemaakt. Deze lijst van uitzonderingen is in de loop van het wetgevingsproces uitgegroeid tot 21 uitzonderingen.³⁹ Een groot deel van

³⁶ Art. 3.3a lid 1 Woo.

³⁷ Op grond van art. 3.3 lid 2 sub k onder 16° Woo zijn beschikkingen ter verlening of vaststelling van subsidie aan natuurlijke personen uitgesloten van de verplichting tot actieve openbaarmaking.

³⁸ Zie de aanhef van art. 3.3 lid 2 Woo: ‘Behoudens voor zover de artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 daaraan in de weg staan, maakt het bestuursorgaan voorts uit eigen beweging openbaar: [...]’

³⁹ Zie voor een uitgebreidere bespreking hiervan de bijlage ‘Toelichting bij de 21 soorten beschikkingen die de Woo uitzondert van actieve openbaarmaking’ bij de werkdefinitie Beschikkingen en de ‘Uitzonderhulp beschikkingen’.

deze categorische uitzonderingen houdt verband met de **toepasselijkheid van uitzonderingsgronden**, in het bijzonder de eerbieding van de persoonlijke levenssfeer of de bescherming van concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens. Wanneer die gronden in het algemeen in de weg staan aan openbaarmaking van bepaalde typen beschikkingen, dan wordt een verplichting tot actieve openbaarmaking hiervan niet opportuun geacht.

Een tweede reden voor een uitzondering houdt verband met de aanwezigheid van een **bijzonder openbaarmakingsregime** dat voorgaat op de Woo. Dit is met name aan de orde bij sanctiebeschikkingen. Wanneer actieve openbaarmaking is aangewezen, zou dit bij voorkeur in andere wetgeving dan de Woo moeten worden geregeld.

Tot slot wordt in een enkel geval ook gewezen op de **hoge uitvoeringslasten** die gepaard gaan met openbaarmaking van beschikkingen; het belang van (actieve) openbaarmaking zou niet hiertegen opwegen. Zo worden beschikkingen inhoudende de afwijzing van een gevraagde beschikking uitgesloten van openbaarmaking. De reden hiervoor is dat met dergelijke beschikkingen geen rechtsgevolg in het leven wordt geroepen. Daarmee vervalt volgens de wetgever de voornaamste reden om tot actieve openbaarmaking van dit type beschikkingen over te gaan.⁴⁰ In dat geval acht de wetgever het kennelijk niet opportuun om alsnog te verplichten tot actieve openbaarmaking van dergelijke beschikkingen.

Inwerkingtreding

De verplichting van artikel 3.3 Woo tot actieve openbaarmaking van beschikkingen is nog niet in werking getreden.⁴¹ Deze

inwerkingtreding wordt ook niet voorzien voor 2027.⁴² Niettemin kunnen bestuursorganen – vooruitlopend op inwerkingtreding van deze verplichting – reeds op grond van de ‘inspanningsverplichting’ van artikel 3.1 van de Woo tot actieve openbaarmaking van beschikkingen overgaan.

De Woo voorziet verder in de mogelijkheid om maatwerk te leveren bij de inwerkingtreding van deze verplichting. Zo kunnen bepaalde bestuursorganen (tijdelijk) worden uitgezonderd van de verplichting tot actieve openbaarmaking (bijvoorbeeld bestuursorganen van decentrale overheden). Ook kunnen bepaalde typen beschikkingen (al dan niet voor een bepaalde termijn) van de verplichting tot actieve openbaarmaking worden uitgezonderd.⁴³ Zodra deze verplichting in werking treedt, bestaat bovendien de mogelijkheid om categorieën van beschikkingen aan te wijzen die – hoewel ze staan vermeld op de lijst van uitzonderingen – alsnog uit eigen beweging openbaar moeten worden gemaakt.⁴⁴

2.2.3 Actieve openbaarmaking als inspanningsverplichting (artikel 3.1 Woo)

Algemeen

De omstandigheid dat de resultaatsverplichting van artikel 3.3 Woo (nog) niet geldt voor beschikkingen, betekent niet dat die niet openbaar kunnen worden gemaakt. Ten eerste zou een bestuursorgaan op basis van de inspanningsverplichting van artikel 3.1 Woo alsnog kunnen besluiten een beschikking uit eigen beweging openbaar te maken. In die gevallen ligt de nadruk bij

⁴⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 36.

⁴¹ Art. 10.3 lid 2 Woo.

⁴² Vgl. Kamerstukken II 2025/26, 32 802, nr. 138, waarin wordt gesproken over vertraging in de ontwikkeling van de generieke Woo-voorziening (GWV).

⁴³ Art. 10.2 Woo.

⁴⁴ Art. 3.3 lid 3 aanhef en onder b Woo.

openbaarmaking minder op beschikkingen als afzonderlijke informatiecategorie, maar meer op beschikkingen als onderdeel van een groter beleidsthema (zoals een dossier).⁴⁵

Ten tweede sluit het ontbreken van een verplichting tot actieve openbaarmaking niet uit dat openbaarmaking van een beschikking alsnog plaatsvindt op verzoek (hoofdstuk 4 van de Woo). Eenieder kan dus altijd om openbaarmaking van een beschikking verzoeken die niet reeds uit eigen beweging is geopenbaard. Daarnaast kan een Woo-verzoek worden ingediend indien de kernelementen van een beschikking weliswaar zijn opgenomen in een overzicht, maar de beschikking zelf niet als zodanig (integraal) is geopenbaard.

Adviesbureau Berenschot heeft in opdracht van het ministerie van BZK het stappenplan *Aan de slag met de inspanningsverplichting* ontwikkeld ter invulling van deze inspanningsverplichting van artikel 3.1 Woo.⁴⁶ In dit stappenplan wordt echter vrijwel geen afzonderlijke aandacht besteed aan ‘beschikkingen’; deze categorie wordt enkel gegroepeerd onder de noemer ‘formele stukken: documentaire informatie’, waarbij wordt opgemerkt dat de ‘inspanning’ van openbaarmaking bij dergelijke formele stukken minder groot is dan bij ‘informele stukken’ (achtergrond dossier, informele documentaire informatie).⁴⁷ Tegelijk gaat het stappenplan niet specifiek in op de mogelijke

‘opbrengsten’ van openbaarmaking van dergelijke formele stukken (en beschikkingen in het bijzonder), terwijl het afwegingskader juist veronderstelt dat de inspanning van openbaarmaking moet worden afgewogen tegen deze opbrengsten.⁴⁸ Daarmee geeft het stappenplan dus weinig specifieke houvast ten aanzien van actieve openbaarmaking van beschikkingen op grond van de inspanningsverplichting van artikel 3.1 Woo.

Openbaarmakingsbeleid

Waar bovenstaande hulpmiddelen – anders dan de eerder genoemde werkdefinities en handreikingen – niet specifiek ingaan op openbaarmaking van beschikkingen, hebben bepaalde bestuursorganen reeds eigen ‘openbaarmakingsbeleid’ vastgesteld dat specifiek hierop betrekking heeft. Dit beleid betreft dan een uitwerking van de inspanningsverplichting van artikel 3.1 van de Wet open overheid, aangezien de resultaatsverplichting van artikel 3.3 nog niet in werking is getreden.

Openbaarmakingsbeleid kan deels worden gevonden door de wetstechnische informatie bij de Wet open overheid te raadplegen.⁴⁹ Deze wetstechnische informatie bevat echter geen volledig overzicht van openbaarmakingsbeleid van bestuursorganen. Daarom is in aanvulling hierop specifiek gekeken naar openbaarmakingsbeleid bij bestuursorganen die reeds een ‘bestendige praktijk’ van openbaarmaking van (bepaalde) beschikkingen hebben op grond van artikel 3.1 Woo.

45 Zie in dit verband ook SEO, Invoeringstoets Woo: knelpunten, best practices en neveneffecten (december 2023), p. 81-82, waarin wordt aanbevolen om juist dossiers die in de publieke belangstelling staan (‘maatschappelijke hotspots’), uit eigen beweging openbaar te maken. Een voorbeeld hiervan betreft het Shell-dossier binnen open.amsterdam, als onderdeel waarvan ook diverse beschikkingen (vergunningen) zijn geopenbaard.

46 Berenschot, *Aan de slag met de inspanningsverplichting* (augustus 2025), <https://www.open-overheid.nl/documenten/2025/06/23/rapport-en-stappenplan-aan-de-slag-met-de-inspanningsverplichting-uit-de-wet-open-overheid>.

47 Berenschot 2025, p. 12.

48 Zie in algemene zin over de opbrengsten van openbaarmaking: IMI / OSF, De baten van transparantie. Wat een open overheid de maatschappij oplevert (januari 2026)

49 Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0045754/2026-02-20/0/informatie>

Kansspelautoriteit

Omdat voor de Kansspelautoriteit geen bijzondere openbaarheidswetgeving geldt (met uitzondering van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren terrorisme (Wwft)), vormt de Wet open overheid in beginsel de wettelijke grondslag voor openbaarmaking van beschikkingen. De Kansspelautoriteit (Ksa) heeft ter invulling hiervan openbaarmakingsbeleid op haar website gepubliceerd. Dit beleid is overigens niet als beleidsregel in de Staatscourant gepubliceerd.⁵⁰ Daarnaast heeft de Ksa op grond van artikel 8 Wob (inmiddels: artikel 3.1 Woo) afzonderlijk de *Beleidsregels openbaarmaking VVKOA* vastgesteld voor actieve openbaarmaking van vergunningen voor het aanbieden van online kansspelen.⁵¹

Wat? Het algemene openbaarmakingsbeleid van de Ksa betreft een veelheid aan beschikkingen: exploitatievergunningen en modeltoelatingen voor speelautomaten, andere vergunningen (voor loterijen en kansspelmonopolies) en beschikkingen tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie.

Waarom? De Ksa legt drie motieven aan (actieve) openbaarmaking van haar besluiten ten grondslag: (i) het verschaffen van inzicht in het functioneren en de beslissingen van de Ksa, (ii) het waarschuwen van de consument voor oneerlijke of illegale praktijken door kansspelaanbieders, en (iii) het creëren van een afschrikwekkende werking. In de Beleidsregels openbaarmaking VVKOA is bepaald dat de vergunning en de wijziging van de vergunning (waaronder ook de intrekking en de schorsing) openbaar worden gemaakt, alsmede de bij de vergunning behorende aanvullende voorschriften. Blijkens de toelichting op deze beleidsregels wil de Ksa hiermee invulling geven aan het voornemen om een

lijst van vergunninghouders te publiceren op de website van de Ksa. Dit voornemen is geuit in de memorie van toelichting bij de Wet kansspelen op afstand (koa), maar hierin verder niet geregeld.⁵² Wel bepalen de beleidsregels expliciet dat de motivering van de bij de vergunning behorende aanvullende voorschriften niet openbaar wordt gemaakt. De reden hiervoor is blijkens de toelichting op de beleidsregels dat openbaarmaking van deze informatie 'niet noodzakelijk' zou zijn.⁵³

Wanneer? Minstens twee weken voorafgaand aan de openbaarmaking van een beschikking wordt een 'openbaarmakingsbesluit' genomen. Hoewel bezwaar hiertegen het openbaarmakingsbesluit niet schorst, kan een belanghebbende binnen deze termijn bij de voorzieningenrechter verzoeken om schorsing van het openbaarmakingsbesluit. In geval van openbaarmaking op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren terrorisme (Wwft) is de Ksa gebonden aan de wettelijke bepaling dat besluiten tot het opleggen van een sanctie pas openbaar mogen worden gemaakt als de betrokkene geen bezwaar of (hoger) beroep meer kan instellen tegen het sanctiebesluit, dus als het besluit onherroepelijk is.

Waar? Beschikkingen worden deels gepubliceerd op (verschillende onderdelen van) de website van de Ksa. Verleende vergunningen worden gepubliceerd als onderdeel van de 'Kansspelwijzer', terwijl sanctiebesluiten worden gepubliceerd onder het onderdeel 'Sanctiebesluiten'. Daarnaast

⁵² 'Een lijst met uitsluitend de namen van vergunninghouders, zoals in de memorie van toelichting bij de Wet kansspelen op afstand wordt genoemd, geeft volgens de beleidsregels onvoldoende duidelijkheid.'

⁵³ 'Openbaarmaking van deze informatie is niet noodzakelijk. Het doel van de openbaarmaking is immers dat (potentiële) spelers en andere belanghebbenden geïnformeerd worden over de vergunning, de vergunninghouders, de eventuele (opschortende) voorwaarden bij die vergunning en de vindplaatsen van het vergunde aanbod.'

⁵⁰ <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/bestuur-organisatie-samenwerking/openbaarmakingsbeleid/>

⁵¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0045428/>

worden bepaalde vergunningen integraal in de Staatscourant gepubliceerd.

Hoe? Het openbaarmakingsbeleid maakt niet geheel duidelijk in hoeverre alle beschikkingen integraal worden gepubliceerd. In het beleid wordt bij bepaalde beschikkingen wel opgemerkt dat de vergunningsvoorwaarden steeds dezelfde zijn. In de praktijk worden alle vergunningen gepubliceerd in een overzicht waarnaar het beleid verwijst (<https://kansspelautoriteit.nl/kansspelwijzer>), waarbij enkel in geval van exploitatievergunningen voor speelautomaten de tekst van de vergunning niet volledig wordt weergegeven.

Autoriteit Persoonsgegevens

In haar *Beleidsregels openbaarmaking door de Autoriteit Persoonsgegevens*⁵⁴ geeft de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) invulling aan haar bevoegdheid tot actieve openbaarmaking. Naast het formuleren van een aantal algemene uitgangspunten, werkt zij voor een aantal categorieën specifiek uit welke informatie zij openbaar maakt.

Wat? Allereerst maakt de AP handhavingsbesluiten openbaar. Daarnaast maakt de AP besluiten die niet tot één of meer belanghebbenden zijn gericht bekend door middel van een kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in de Staatscourant, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Hier gaat het dus om een bijzondere vorm van openbaarmaking, namelijk bekendmaking, waarvoor publicatie in de Staatscourant is voorgeschreven. Dit kan bij beschikkingen aan de orde zijn in geval van een zogeheten ‘zaaksgerichte beschikking’. Verder maakt de AP besluiten openbaar waarop de zogeheten ‘uniforme openbare voorbereidingsprocedure’ van toepassing is (tenzij de uitzonderingen van de Woo zich daartegen verzetten) alsmede Woo-

besluiten waarbij informatie wordt verstrekt.

Wanneer? Voorafgaand aan openbaarmaking van het handhavingsbesluit wordt aan de onderzochte (rechts)persoon per brief een voornemen tot openbaarmaking toegezonden met een reactietermijn van tien werkdagen. Na het verstrijken van die termijn, beslist de AP over de openbaarmaking van het handhavingsbesluit. Openbaarmaking geschiedt vervolgens niet eerder dan tien werkdagen na verzending van dit openbaarmakingsbesluit. Voor andere besluiten heeft de AP niet uitgewerkt binnen welke termijn zij die openbaar maakt.

Waar? Hoewel de beleidsregel dit niet voor elk type besluit preciseert, lijkt de beleidsregel uit te gaan van openbaarmaking via de website van de Autoriteit Persoonsgegevens, tenzij een ander medium (zoals de Staatscourant) is aangewezen.

Arbeidsinspectie

Voor de Nederlandse Arbeidsinspectie heeft de Minister van SZW (onder wie de Nederlandse Arbeidsinspectie valt) op grond van (de voorganger van) artikel 3.1 Woo de *Beleidsregel openbaarmaking inspectiegegevens bij zware of ernstige asbestovertredingen* vastgesteld.⁵⁵ In deze beleidsregel bepaalt de minister welke inspectiegegevens openbaar worden gemaakt bij ‘zware of ernstige asbestovertredingen’.

Wat? Openbaarmaking heeft betrekking op in de beleidsregel gespecificeerde overtredingen van het Arbeidsomstandighedenbesluit, die worden beschouwd als ‘zware of ernstige asbestovertredingen’. In geval van dergelijke overtredingen moeten bepaalde inspectiegegevens openbaar worden gemaakt, waaronder de naam van de overtreder, het tijdstip en de locatie van de

⁵⁴ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037531>

⁵⁵ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035357>

overtreding. Daarnaast moet ook openbaar worden gemaakt welk bestuurlijk besluit is genomen naar aanleiding van de overtreding. Dat besluit kan de oplegging van een bestuurlijke boete inhouden of een bevel tot stillegging van werk (of beide).

Wanneer? Openbaarmaking van de aangewezen informatie geschiedt niet eerder dan nadat tien werkdagen zijn verstreken nadat het besluit tot openbaarmaking aan de rechtspersoon of de natuurlijke persoon die de overtreding heeft begaan, is bekendgemaakt.

Waar? Openbaarmaking vindt plaats op de website van de Nederlandse Arbeidsinspectie.

Hoe? De toelichting op de beleidsregel specificeert dat de (sanctie)besluiten zelf niet worden gepubliceerd. Het gaat enkel om openbaarmaking van inspectiegegevens die onderdeel zijn van een (eventuele) beschikking.

Hoever? De beleidsregel stelt buiten twijfel dat bij openbaarmaking op grond van artikel 3.1 Woo de uitzonderingsgronden van artikel 5.1 Woo van toepassing zijn.

Nederlandse Zorgautoriteit

De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) heeft de *Beleidsregel openbaarmaking handhavingsbesluiten, Woo-besluiten en beslissingen op bezwaar* vastgesteld.⁵⁶ Zij is niet alleen op grond van de Wet open overheid (Woo), maar ook op grond van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) bevoegd om haar besluiten openbaar te maken.⁵⁷

⁵⁶ https://puc.overheid.nl/nza/doc/PUC_711582_22/1/

⁵⁷ Sinds 1 januari 2026 is het openbaarmakingsregime van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) vereenvoudigd vanwege de komst van de Wet open overheid. Voortaan bevat de Wmg enkel voor openbaarmaking van aanwijzingen een zelfstandig openbaarmakingsregime. In dit rapport wordt nog uitgegaan van de situatie tot en met 31 december 2025.

Wat? In haar beleidsregel onderscheidt de NZa handhavingsbesluiten, Woo-besluiten (op verzoek) en beslissingen op bezwaar. Binnen de handhavingsbesluiten maakt de NZa onderscheid tussen aanwijzingen (hetzij ter naleving van de Wmg, hetzij ter naleving van de Zorgverzekeringswet of de Wet langdurige zorg), herstelsancties (last onder dwangsom of last onder bestuursdwang) en bestuurlijke boetes. Bij de beslissingen op bezwaar wijst de NZa op haar wettelijke verplichting van artikel 20 Wmg om haar regels, beleidsregels, beschikkingen en besluiten voor een ieder ter inzage te leggen.⁵⁸

Wanneer? De beleidsregel gaat ervan uit dat de NZa een zelfstandig openbaarmakingsbesluit neemt. In geval van openbaarmaking van een aanwijzing, waarvoor de Wmg de wettelijke grondslag vormt⁵⁹, geldt dat de NZa in beginsel pas kan besluiten tot openbaarmaking van de aanwijzing indien de aanwijzing niet binnen de gestelde termijn is nageleefd. Vervolgens maakt de NZa de aanwijzing niet eerder openbaar dan nadat **vijf werkdagen** zijn verstreken vanaf het moment dat het besluit tot openbaarmaking aan belanghebbenden bekend is gemaakt.

Ook in geval van een handhavingsbesluit (last onder bestuursdwang, last onder dwangsom of bestuurlijke boete), waarvoor artikel 3.1 van de Woo de wettelijke grondslag vormt, moet de NZa een afzonderlijk openbaarmakingsbesluit nemen. Alvorens te besluiten omtrent de openbaarmaking van het handhavingsbesluit, stelt de NZa eerst belanghebbenden in de gelegenheid om binnen een termijn van **twee weken** hun zienswijze ten aanzien van de (voorgenomen) openbaarmaking naar voren te brengen. Vervolgens neemt de

⁵⁸ Deze algemene verplichting geldt op grond van artikel 20 lid 3 Wmg niet voor handhavingsbesluiten van de NZa.

⁵⁹ Inmiddels is deze wettelijke grondslag artikel 79 van de Wmg.

NZa een besluit tot openbaarmaking van het handhavingsbesluit met inachtneming van de uitzonderingsgronden van de Woo. Openbaarmaking van het handhavingsbesluit geschiedt vervolgens niet eerder dan vijf werkdagen nadat het besluit tot openbaarmaking is toegezonden aan belanghebbenden.

Waar? De NZa maakt haar besluiten openbaar door plaatsing daarvan op haar **website**, tenzij in het besluit tot openbaarmaking een andere wijze wordt aangegeven.⁶⁰

2.3 Bijzondere openbaarmakingsregimes

Omdat de verplichting tot actieve openbaarmaking van beschikkingen onder artikel 3.3 van de Wet open overheid nog niet in werking is getreden, zijn bestuursorganen nog niet verplicht om beschikkingen openbaar te maken in overeenstemming met de regels die hierboven zijn besproken.

Sommige bestuursorganen hebben echter niet de vrije keuze om wel of niet tot actieve openbaarmaking van beschikkingen over te gaan, omdat zij gebonden zijn aan bijzondere openbaarheidswetgeving die voorgaat op de Wet open overheid.⁶¹ Hieronder wordt de belangrijkste van deze openbaarheidswetgeving besproken voor zover die specifiek betrekking heeft op actieve openbaarmaking van beschikkingen. Daarbij wordt voor zover aanwezig ook ingegaan op openbaarmakingsbeleid dat de betreffende overheid heeft vastgesteld, omdat ze daarmee nader invulling geeft aan haar wettelijke verplichtingen.

⁶⁰ In de praktijk vindt publicatie plaats op PUC, zoals de NZa ook aangeeft op haar website (<https://www.nza.nl/over-de-nza/ons-toezicht/t/besluiten>).

⁶¹ Zie art. 8.8 Woo.

2.3.1 Milieu-informatie

Het regime voor openbaarmaking van milieu-informatie is deels neergelegd in de Wet open overheid en deels in hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer. Dit duale openbaarmakingsregime geeft grotendeels invulling aan internationale verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus. Bij de implementatie hiervan in de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus is ervoor gekozen om deze verplichtingen zoveel mogelijk in de Wet openbaarheid van bestuur (tegenwoordig: Woo) te integreren.⁶² Om die reden zijn bepaalde eisen die op grond van het Verdrag enkel gelden voor milieu-informatie, in de Wob (en de Woo) verbreed tot alle vormen van overheidsinformatie. Enkel onderwerpen die uitsluitend met milieu-informatie verband houden, zoals vergunningverlening en (destijds) actieve openbaarmaking over specifieke onderwerpen,⁶³ zijn geregeld in de Wet milieubeheer.

Wat? Voor omgevingsrechtelijke en milieurechtelijke beschikkingen kent de Woo op één onderdeel een strenger regime inzake actieve openbaarmaking dan voor andere beschikkingen: terwijl beschikkingen tot het opleggen van een bestuurlijke herstelsanctie (zoals een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom) op voorhand zijn uitgezonderd van de verplichting tot actieve openbaarmaking, geldt dit niet voor een bestuurlijke herstelsanctie die 'betrekking heeft op het omgevingsrecht, het milieurecht of anderszins betrekking heeft op emissies in het milieu'.⁶⁴ Deze bestuurlijke herstelsancties moeten dus wel actief openbaar worden gemaakt. Daarnaast verplicht artikel 19.1b Wet milieubeheer

⁶² Kamerstukken II 2002/03, 28 835, nr. 3, p. 5-6.

⁶³ Zie artikel 19.1c Wet milieubeheer.

⁶⁴ Art 3.3 lid 2 sub k onder 6° Woo. De bewoordingen van deze uitzondering zijn niet echt scherp (anders dan bijvoorbeeld art. 19.1b Wet milieubeheer), maar in elk geval is duidelijk dat herstelsancties inzake 'emissies in het milieu' openbaar moeten worden gemaakt (vgl. art. 5.1 lid 7 Woo).

tot algemene beschikbaarstelling van een omgevingsrechtelijke of milieurechtelijke beschikking die is voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Deze – reeds in 1980 geïntroduceerde – verplichting vloeit niet voort uit het Verdrag van Aarhus, maar is bij de implementatie hiervan gehandhaafd omdat het beschermingsniveau onder de Wet milieubeheer anders lager zou uitvallen.⁶⁵

Wanneer? Hoofregel onder de Woo is dat beschikkingen openbaar worden gemaakt binnen twee weken na vaststelling hiervan. Voor bestuurlijke herstelsancties op het terrein van het omgevingsrecht of het milieurecht geldt echter een afwijkende termijn: deze moeten – vanwege het sanctionerende karakter van de beschikking – openbaar worden gemaakt uiterlijk twee weken nadat de beschikking **onherroepelijk** is geworden. Voor de beschikbaarstelling van een omgevingsrechtelijke of milieurechtelijke vergunning die is voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, geldt op grond van artikel 19.1b Wet milieubeheer dat deze (op verzoek) beschikbaar moet worden gesteld ‘na het einde van de termijn waarbinnen beroep kan worden ingesteld tegen een beschikking’.⁶⁶ Binnen die beroepstermijn ligt de beschikking weliswaar (digitaal) ter inzage, maar dat betekent niet dat die beschikking ook na die termijn nog algemeen beschikbaar is (zie hierna par. 2.3.2.2).

Waar? Artikel 19.1b Wet milieubeheer verzekert dat een ieder (op verzoek) inzage kan verkrijgen in de beschikking en – voor zover mogelijk – in de stukken die in verband met de totstandkoming hiervan ter inzage zijn gelegd. De vraag is of deze bepaling

nog betekenis zal behouden zodra de verplichting tot actieve openbaarmaking van beschikkingen onder de Woo in werking is getreden. In dat geval kan het bestuursorgaan de verzoeker erop wijzen dat deze beschikking reeds in een voor de verzoeker gemakkelijk toegankelijke vorm beschikbaar is,⁶⁷ namelijk via het centrale portaal van artikel 3.3b van de Woo. Overigens schrijft de Wet milieubeheer voor een specifieke categorie van beschikkingen, namelijk tot verlening of wijziging van vergunningen voor industriële installaties, voor dat hiervan mededeling moet worden gedaan in de Staatscourant, waarmee actieve openbaarmaking dus reeds is verzekerd.

Hoe? Wanneer een beschikking (of stukken die in verband met de totstandkoming daarvan ter inzage zijn gelegd) openbaar wordt gemaakt,⁶⁸ biedt de Wet milieubeheer reeds sinds 1980 de mogelijkheid te verzoeken om een zogeheten ‘tweede tekst’: wanneer bepaalde informatie⁶⁹ op grond van de Woo niet openbaar kan worden gemaakt, dan kan in plaats daarvan een geanonimiseerde versie als ‘tweede tekst’ worden verstrekt bij die openbaarmaking.⁷⁰ Indien deze tweede tekst naar het oordeel van het bevoegd gezag niet voldoende gegevens zou verschaffen voor een goede beoordeling van de beschikking, moet degene die om een tweede tekst verzoekt, deze tekst zoveel mogelijk aanvullen met andere gegevens die voor die beoordeling bevorderlijk kunnen zijn.⁷¹

⁶⁷ Zie art. 4.5 lid 2 Woo.

⁶⁸ Art. 19.3 Wet milieubeheer spreekt in dit verband over ‘een stuk ten aanzien waarvan bij of krachtens deze wet of door afdeling 3.4 of 3.6 van de Algemene wet bestuursrecht openbaarmaking wordt voorgeschreven’, maar de Algemene wet bestuursrecht spreekt zelf niet expliciet over ‘openbaarmaking’ (wel over bekendmaking en mededeling).

⁶⁹ De regeling van de tweede versie geldt voor zowel milieu-informatie als andere informatie in een beschikking (art. 19.6b Wet milieubeheer).

⁷⁰ Zie de artikelen 19.3 tot en met 19.6b Wet milieubeheer.

⁷¹ Art. 19.4 Wet milieubeheer.

⁶⁵ Kamerstukken II 2002/03, 28 835, nr. 3, p. 7.

⁶⁶ Omdat op deze beschikking de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is, kan geen bezwaar tegen een dergelijke beschikking worden ingesteld.

Hoever? De eigen aard van milieu-informatie komt in de Woo met name tot uitdrukking in de uitzonderingsgronden van hoofdstuk 5 van de Woo. Dit betekent voor de actieve openbaarmaking van beschikkingen, die niet onvoorwaardelijk is maar afhangt van deze uitzonderingsgronden, dat beschikkingen die milieu-informatie bevatten in de zin van art. 19.1a Wet milieubeheer, eerder voor (volledige) openbaarmaking in aanmerking komen.⁷² Voor milieu-informatie die betrekking heeft op ‘emissies in het milieu’ geldt zelfs dat die sowieso openbaar moet worden gemaakt, dus dat hierop geen uitzonderingsgronden van de Woo van toepassing zijn.⁷³

2.3.2 Bekendmaking en mededeling

Bekendmaking

Op grond van artikel 3:40 van de Algemene wet bestuursrecht moet een besluit worden bekendgemaakt alvorens het in werking kan treden. Een burger moet namelijk op de hoogte kunnen zijn van de regels waaraan hij zich moet houden. Een beschikking moet in beginsel worden bekendgemaakt door toezending of uitreiking aan degene tot wie de beschikking is gericht.⁷⁴ In een dergelijk geval impliceert **bekendmaking** van een beschikking dus niet openbaarmaking voor iedereen. Wanneer toezending of uitreiking niet mogelijk is, moet bekendmaking op ‘een andere geschikte wijze’ plaatsvinden. In de rechtspraak is publicatie van een beschikking in de Staatscourant of op de website van de overheidsinstantie in bepaalde gevallen beschouwd als ‘geschikt’, bijvoorbeeld omdat het gaat om een zeer groot aantal en veelal onbekende belanghebbenden of omdat de vaste woon- of verblijfsplaats

van de belanghebbende onbekend is.⁷⁵ Bij een dergelijke vorm van bekendmaking wordt de beschikking dus wel openbaar. Ook in geval van beschikkingen die *niet* tot een of meer belanghebbenden zijn gericht (zoals de gemeentelijke aanwijzing van een monument), komt bekendmaking neer op openbaarmaking. Deze zogeheten ‘zaaksgerichte’ beschikkingen moeten namelijk op grond van de Bekendmakingswet – evenals besluiten van algemene strekking – worden bekendgemaakt in een elektronisch publicatieblad dat voor iedereen toegankelijk is.⁷⁶

Mededeling

Naast ‘bekendmaking’ kennen de Algemene wet bestuursrecht en de Bekendmakingswet ook de figuren van ‘mededeling’ en ‘kennisgeving’.⁷⁷ Van **mededeling** is sprake wanneer een besluit integraal wordt gepubliceerd (‘in de vorm van een volledige publicatie’). Anders dan bekendmaking is mededeling geen noodzakelijke voorwaarde voor inwerkingtreding van een besluit. Niettemin stelt mededeling anderen dan degene tot wie de beschikking is gericht, in staat om kennis te nemen van de inhoud van een beschikking. Wanneer wetgeving verplicht tot mededeling van een besluit, moet deze mededeling plaatsvinden in een – elektronisch toegankelijk – publicatieblad (zoals een gemeenteblad, een provincieblad of de Staatscourant). Mededeling van een beschikking in een publicatieblad impliceert dus dat een beschikking openbaar wordt gemaakt.⁷⁸

⁷² Zie bijvoorbeeld art. 5.1 lid 5 Woo.

⁷³ Art. 5.1 lid 7 Woo. Zie uitgebreider over het begrip ‘emissies in het milieu’: HvJ EU 23 november 2016, C 442/14, ECLI:EU:C:2016:890, en de Handreiking ‘Openbaarheid van milieu-informatie en emissiegegevens’ van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (januari 2024).

⁷⁴ Art. 3:41 lid 1 Awb.

⁷⁵ R. Ortlep, ‘Bekendmaking besluit ‘op een andere geschikte wijze’’, Netherlands Administrative Law Library, december 2013, DOI: 10.5553/NALL/.000016.

⁷⁶ Zie art. 3:42 jo. art. 5 en 6 Bekendmakingswet.

⁷⁷ Art. 12 Bekendmakingswet.

⁷⁸ Dit is anders indien de wet voorschrijft dat mededeling van de beschikking enkel aan bepaalde personen plaatsvindt. Zie bv. art. 3:43 Awb.

De wet kan ook tot **kennisgeving** in plaats van mededeling verplichten. Dit is bijvoorbeeld het geval indien de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb wordt toegepast. In geval van kennisgeving volstaat in het publicatieblad een ‘zakelijke weergave van de inhoud’ van de beschikking, met verwijzing naar de locatie waar de beschikking zelf ter inzage ligt.⁷⁹ Tegenwoordig is digitale terinzagelegging verplicht (naast fysieke terinzagelegging), maar het publicatieblad mag hiervoor niet worden gebruikt.⁸⁰ Hiervoor moeten dus andere – publiek toegankelijke – websites worden gebruikt. Digitale terinzagelegging van een beschikking brengt weliswaar mee dat een beschikking openbaar wordt gemaakt, maar deze terinzagelegging heeft vaak een tijdelijk karakter; na afloop van de periode waarbinnen een zienswijze of bezwaar kan worden ingediend, kunnen de betreffende documenten weer worden verwijderd.

2.3.3 Autoriteit Consument en Markt

Instellingswet ACM

De Instellingswet Autoriteit Consument en Markt bevat een zelfstandig regime voor openbaarmaking van documenten die de Autoriteit Consument en Markt (ACM) heeft vervaardigd ter uitvoering van haar wettelijke taken.⁸¹ Onderdeel hiervan zijn enkele bepalingen die specifiek betrekking hebben op beschikkingen (althans ‘besluiten’).⁸² Dit openbaarmakingsregime is gedifferentieerd in de zin dat onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende typen beschikkingen.⁸³

⁷⁹ Art. 12 Bekendmakingswet.

⁸⁰ Art. 13 Bekendmakingswet.

⁸¹ De Instellingswet ACM is in werking getreden op 1 april 2013. Het openbaarmakingsregime is later toegevoegd aan de Instellingswet ACM en op 1 augustus 2014 in werking getreden.

⁸² De Instellingswet ACM spreekt niet over ‘beschikkingen’, maar het merendeel van de besluiten die de ACM neemt, heeft geen algemene strekking en is dus een beschikking.

⁸³ Kamerstukken II 2012/13, 33 622, nr. 3, p. 13.

Wat? Voor sanctiebesluiten (‘beschikkingen tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie of een bindende aanwijzing’) geldt in beginsel een **verplichting** tot openbaarmaking; enkel indien openbaarmaking van de beschikking naar het oordeel van de ACM in strijd is of zou kunnen komen met het doel van het aan de ACM opgedragen toezicht, blijft die openbaarmaking achterwege (artikel 12u en 12v).⁸⁴ Die verplichting strekt zich ook uit tot beslissingen op bezwaar over deze sanctiebesluiten.⁸⁵ Wanneer daarentegen wordt afgezien van het opleggen van een bestuurlijke sanctie, geldt geen verplichting tot openbaarmaking. Voor andere beschikkingen dan bovengenoemde sanctiebesluiten geldt enkel de **bevoegdheid** om deze beschikkingen te openbaren, maar niet de verplichting hiertoe (artikel 12w). Ook hier geldt dat openbaarmaking achterwege blijft indien openbaarmaking van de beschikking naar het oordeel van de ACM in strijd is of zou kunnen komen met het doel van het aan de ACM opgedragen toezicht.

Wanneer? De openbaarmaking van een sanctiebeschikking geschiedt niet eerder dan **nadat tien werkdagen zijn verstreken** na de dag waarop de beschikking aan de overtreder bekend is gemaakt, tenzij de overtreder de beschikking zelf openbaar heeft gemaakt of heeft aangegeven geen bedenkingen te hebben tegen eerdere openbaarmaking. Een soortgelijk regime is van toepassing op andere beschikkingen, met dien verstande dat de geadresseerde van de beschikking in dat geval geen overtreder is.⁸⁶

Waar? De Instellingswet ACM laat zich niet uit over de wijze van openbaarmaking.⁸⁷

⁸⁴ Art. 12u lid 4 Instellingswet ACM.

⁸⁵ Art. 12u lid 5 Instellingswet ACM.

⁸⁶ Art. 12u lid 2, 12v lid 3 en 12w lid 3 Instellingswet ACM.

⁸⁷ Kamerstukken II 2012/13, 33 622, nr. 3, p. 58-59: ‘De artikelen 12u tot en met 12w schrijven geen verplichte openbaarmakingswijze voor. Het is aan de ACM om te bepalen hoe zij haar besluiten openbaar maakt. In de praktijk zal zij haar besluiten en rapportages in elk geval plaatsen op haar internetpagina.’

Hoever? Bij openbaarmaking van beschikkingen door de ACM geldt als uitgangspunt dat gegevens die op basis van de Wet open overheid niet voor verstrekking in aanmerking zouden komen, niet openbaar worden gemaakt (artikel 12u en 12w). Voor sanctiebesluiten voor de meest ernstige overtredingen (d.w.z. overtredingen waarbij een bestuurlijke boete kan worden opgelegd van ten hoogste 10% van de omzet van de overtreder) geldt zelfs een verzaamd openbaarmakingsregime. Deze sanctiebesluiten moeten in beginsel (vrijwel) integraal openbaar gemaakt: slechts enkele uitzonderingen van de Woo, namelijk betreffende bedrijfsgegevens en persoonsgegevens, kunnen zich dan nog verzetten tegen openbaarmaking van bepaalde informatie uit dergelijke beschikkingen (artikel 12v).

Openbaarmakingsbeleid

In de *Werkwijze Openbaarmaking ACM* geeft de ACM nader aan hoe zij invulling geeft aan het openbaarmakingsregime onder de Instellingswet ACM.⁸⁸

Wat? In haar beleid bepaalt de ACM allereerst dat zij beschikkingen omtrent het opleggen van een bestuurlijke sanctie of een bindende aanwijzing openbaar maakt. Daarmee gaat het beleid een stap verder dan de Instellingswet ACM, die enkel een verplichting tot openbaarmaking bevat van beschikkingen tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie of een bindende aanwijzing. Tevens wordt een beschikking waarbij de ACM een **toezegging bindend** heeft verklaard, standaard openbaar gemaakt. Onderzoeksrapporten die ten grondslag kunnen liggen aan een sanctiebesluit, maakt de ACM daarentegen niet openbaar.

Voorts herhaalt de ACM in haar beleid dat zij andere besluiten dan ‘sanctiegerelateerde beschikkingen’ eveneens openbaar kan maken. De ACM geeft hierbij voorbeelden van ‘overige besluiten’ die voor openbaarmaking in aanmerking kunnen komen: concentratiebesluiten, methodebesluiten, marktanalysebesluiten, tariefbesluiten en leveringsvergunningen.⁸⁹

Waar? De ACM maakt haar beschikkingen (en andere documenten) openbaar via de website www.acm.nl.

Hoe? In geval van sanctiegerelateerde beschikkingen neemt de ACM een afzonderlijk ‘openbaarmakingsbesluit’, waarin de openbare versie van de sanctiegerelateerde beschikking (definitief) wordt vastgesteld. Een conceptversie hiervan wordt voorgelegd aan de onderzochte marktorganisatie, die hierbij kan aangeven welke (andere) informatie zij betrouwbaar acht. In geval van andere beschikkingen spreekt het beleid niet over een afzonderlijk ‘openbaarmakingsbesluit’. Wel wordt het voornemen tot openbaarmaking kenbaar gemaakt aan de geadresseerde van de beschikking, die in reactie hierop kan aangeven welke informatie hij eventueel betrouwbaar acht. Vervolgens stelt de ACM de openbare versie van het besluit (de beschikking) vast.

2.3.4 Financieel toezicht

Wet op het financieel toezicht

In het kader van toezicht op financiële markten geldt een bijzonder openbaarmakingsregime dat is neergelegd in afdeling 1.5.2 van de Wet op het financieel toezicht (Wft). Deze afdeling,

⁸⁸ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0036859>

⁸⁹ De ACM hoeft geen onderscheid te maken tussen ‘beschikkingen’ en andere besluiten, omdat de Instellingswet ACM niet daartoe dwingt. De scheidslijn in deze wet loopt tussen sanctiebeschikkingen en ‘overige besluiten’. De ACM maakt dus ook besluiten openbaar die geen beschikking zijn, maar juist een algemene strekking hebben (zoals zogeheten ‘methodebesluiten’).

getiteld 'Publicatiemogelijkheden van de toezichthouders', geldt voor beide toezichthouders binnen de Wft: De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM).⁹⁰

Wat? Allereerst is de toezichthouder op grond van artikel 1:94 Wft bevoegd een overtreding en de naam van de overtreder openbaar te maken. Dit kan door middel van een 'openbare verklaring' of een 'openbare waarschuwing'. Voor een openbare waarschuwing kan enkel worden gekozen, indien dat naar het oordeel van de toezichthouder nodig is om het publiek snel en effectief te informeren teneinde schade te voorkomen of te beperken. Juridisch gezien is de 'openbare verklaring' of 'openbare waarschuwing' uit art. 1:94 Wft echter geen beschikking die openbaar wordt gemaakt. De openbare waarschuwing is immers niet een waarschuwing die aan de overtreder is gegeven en vervolgens met een ieder wordt gedeeld, maar (enkel) gericht aan het publiek.

Van openbaarmaking van een beschikking is wel sprake bij openbaarmaking van een bestuurlijke sanctie. Tot een dergelijke openbaarmaking is de toezichthouder op grond van art. 1:97 Wft niet alleen bevoegd, maar zelfs verplicht. Onder een bestuurlijke sanctie wordt in - aanvulling op de algemene definitie uit de Awb van 'een door een bestuursorgaan wegens een overtreding opgelegde verplichting of onthouden aanspraak' - ook verstaan 'het door de toezichthouder wegens een overtreding beëindigen of beperken van een recht of bevoegdheid alsmede het opleggen van een verbod'. Met deze uitbreiding wordt beoogd om alle maatregelen van Wft-toezichthouders naar aanleiding van overtredingen onder het

publicatieregime te brengen. Een voorbeeld hiervan betreft bijvoorbeeld een aanwijzing die aan een bepaalde marktpartij wordt gegeven (hoewel niet elke aanwijzing een reactie op een overtreding is).⁹¹ Indien tegen het besluit bezwaar, beroep of hoger beroep is ingesteld, moet de toezichthouder de uitkomst daarvan tezamen met het besluit openbaar maken.

Wanneer? Openbaarmaking van een bestuurlijke sanctie vindt in beginsel plaats zodra het sanctiebesluit **onherroepelijk** is geworden. In afwijking hiervan moeten bepaalde besluiten **zo spoedig mogelijk** openbaar worden gemaakt. Dit geldt bijvoorbeeld voor een 'gekwalificeerde' bestuurlijke boete betreft met een basisbedrag van € 2,5 miljoen en een maximumbedrag van € 5 miljoen en voor een besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom zodra de last is verbeurd (dus door de overtreder geen gevolg is gegeven aan de last).⁹²

Hoe? Indien wordt overgegaan tot openbaarmaking van gegevens die tot afzonderlijke personen herleidbaar zijn, moet de toezichthouder eerst een **besluit tot openbaarmaking** nemen. Dit besluit bevat de openbaar te maken gegevens en de wijze en termijn waarop de openbaarmaking zal plaatsvinden. Dit besluit kan de belanghebbende in staat stellen om een rechtsmiddel aan te wenden tegen het openbaarmakingsbesluit. Enkel nadat vijf werkdagen zijn verstreken na de dag waarop het besluit tot openbaarmaking aan de belanghebbende is bekendgemaakt, kan de toezichthouder het sanctiebesluit openbaar maken. Niettemin kan een toezichthouder op een kortere termijn en zo nodig onverwijld overgaan tot openbaarmaking, voor zover (i) bescherming van de belangen die de

⁹⁰ Voor de AFM geldt een vergelijkbaar openbaarmakingsregime op grond van Hoofdstuk 6 'Openbare waarschuwing en publicatie van handhavingsmaatregelen' van de Wet toezicht accountantsorganisaties.

⁹¹ Kamerstukken II 2015/16, 34 455, nr. 3, p. 32.

⁹² Art. 1:97 lid 2 Wft.

Wft beoogt te beschermen geen verder uitstel toelaat of (ii) de overtreder zelf informatie openbaar heeft gemaakt over de overtreding of het besluit tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie waarop de openbaarmaking betrekking heeft, én versnelde openbaarmaking in het belang van het publiek noodzakelijk is ter bescherming van het vertrouwen in het toezicht op de financiële markten.⁹³

Hoever? De Wft kent een eigen catalogus van gronden die zich tegen volledige en onmiddellijke openbaarmaking verzetten. Bepaalde gronden, waaronder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer of lopend strafrechtelijk onderzoek, kunnen aanleiding geven om sanctiebesluiten enkel geanonimiseerd te openbaren of openbaarmaking uit te stellen. Daarnaast zijn er gronden, zoals de stabiliteit van het financiële stelsel, die ook in de weg kunnen staan aan openbaarmaking als zodanig. Daarbij maakt de Wft nadrukkelijk onderscheid tussen bestuurlijke boetes en andere bestuurlijke sancties: in geval van bestuurlijke boetes geeft de Wft minder ruimte om openbaarmaking achterwege te laten.⁹⁴

Handhavingsbeleid

De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten hebben gezamenlijk handhavingsbeleid vastgesteld.⁹⁵ In dit beleid geven de toezichthouders onder meer een overzicht van de verschillende handhavingsinstrumenten waarover zij beschikken (en die dus als bestuurlijke sanctie kunnen worden aangemerkt), waaronder het geven van een aanwijzing, het opleggen van een last onder dwangsom, het benoemen van een curator, het ontzeggen van de bevoegdheid aan natuurlijke personen om voor een bepaalde periode bepaalde

functies uit te oefenen, het wijzigen, geheel of gedeeltelijk intrekken of beperken van een vergunning, en het opleggen van een bestuurlijke boete aan de overtreder (inclusief medepleger) en/of de feitelijke leidinggever. Tevens maakt dit beleid duidelijk dat een openbare verklaring of een openbare waarschuwing geen handhavingsinstrument is, omdat het doel hiervan is om derden te informeren dan wel te waarschuwen en deze openbare ‘mededeling’ dus niet gericht is op beëindiging of bestraffing van een overtreding. Hier is dan ook geen sprake van openbaarmaking van beschikkingen.

Wat? In het onderdeel ‘Openbaarmaking’ maken de toezichthouders duidelijk dat de bestuurlijke sancties die openbaar kunnen worden gemaakt het brede palet aan handhavingsinstrumenten omvatten die zij tot hun beschikking hebben.

Wanneer? Het beleid herhaalt dat een sanctiebesluit in beginsel openbaar wordt gemaakt zodra het besluit onherroepelijk is geworden.

Hoe? Het beleid bevestigt dat volledige openbaarmaking van het sanctiebesluit het uitgangspunt is.

2.3.5 Inspectiegegevens volksgezondheid en jeugd

Wet actieve openbaarmaking inspectiegegevens (Gezondheidswet en Jeugdwet) en Besluit openbaarmaking toezicht- en uitvoeringsgegevens Gezondheidswet en Jeugdwet

Artikel 44 van de Gezondheidswet bevat een bijzonder openbaarmakingsregime voor het zogeheten ‘Staatstoezicht op de volksgezondheid’, dat zowel de Inspectie gezondheidszorg en jeugd (IGJ) als de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

⁹³ Art. 1:99, 1:100 en 1:100a Wft.

⁹⁴ Art. 1:98 Wft.

⁹⁵ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044284/>

(NVWA) omvat.⁹⁶ Een vergelijkbaar openbaarmakingsregime geldt op grond van artikel 9.7 van de Jeugdwet, dat niet alleen van toepassing is op de IGJ maar ook op de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV). Dit bijzondere openbaarmakingsregime is in 2016 in zowel de Gezondheidswet als de Jeugdwet geïntroduceerd met de Wet actieve openbaarmaking inspectiegegevens en begin 2019 in werking getreden.

De Wet actieve openbaarmaking inspectiegegevens heeft in dit verband een gelaagd openbaarmakingsregime geïntroduceerd, dat deels in de Gezondheidswet en Jeugdwet (wetgeving in formele zin) en deels in het Besluit openbaarmaking toezicht- en uitvoeringsgegevens Gezondheidswet en Jeugdwet (algemene maatregel van bestuur; hierna: het Besluit) is neergelegd. De wetgeving in formele zin bepaalt dat in een algemene maatregel van bestuur het bestuursorgaan moet worden aangewezen dat kan besluiten tot openbaarmaking middels een ‘openbaarmakingsbesluit’. Vervolgens is een bepaalde toezichthouder belast met de daadwerkelijke openbaarmaking. Verder moet in diezelfde algemene maatregel van bestuur – binnen de grenzen die de Wet actieve openbaarmaking inspectiegegevens zelf bevat – de specifieke informatie worden aangewezen die openbaar moet worden gemaakt.

Wat? De Gezondheidswet / Jeugdwet beperkt de categorieën van informatie die in de algemene maatregel van bestuur kunnen worden aangewezen voor openbaarmaking. Tot deze categorieën behoren naast allerlei inspectiegegevens (zoals uitkomsten van controle en onderzoek en de daaraan ten grondslag liggende gegevens of de indeling van ondertoezichtgestelden in nalevingscategorieën) ook enkele categorieën

die specifiek betrekking hebben op beschikkingen, namelijk:

- waarschuwingen,⁹⁷
- diverse ‘domeinspecifieke’ besluiten (op het domein van gezondheid of jeugd),
- besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie,
- besluiten tot verlening van een vergunning, een erkenning, een goedkeuring, een ontheffing of andere besluiten tot begunstiging (enkel Gezondheidswet),
- de uitvoering, wijziging, beëindiging, schorsing en intrekking van bovengenoemde besluiten.

In het Besluit is vervolgens aangewezen welke informatie een toezichthouder binnen een bepaald toezichtsdomein openbaar moet maken. Zo is de NVWA slechts verplicht tot openbaarmaking van schriftelijke uitkomsten van controle en onderzoek, terwijl de IGJ (althans in geval van de Jeugdwet) en de IJenV tevens verplicht zijn tot openbaarmaking van aanwijzingen, bevelen, besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke boete, lasten onder dwangsom, lasten onder bestuursdwang, een last tot onmiddellijke onthouding van de beroepsactiviteiten, besluiten tot invordering van dwangsommen, besluiten tot verhaal van kosten voor de toepassing van bestuursdwang die naar aanleiding van de uitkomsten van controle en onderzoek zijn genomen, alsmede besluiten tot verlenging daarvan.⁹⁸

⁹⁷ Onder bepaalde omstandigheden geldt een waarschuwing als een beschikking, namelijk indien het geven van een waarschuwing een noodzakelijke (wettelijke) voorwaarde is voor het kunnen nemen van een sanctiebesluit.

⁹⁸ Bijlage behorend bij de artikelen 2 en 3 van het Besluit openbaarmaking toezicht- en uitvoeringsgegevens Gezondheidswet en Jeugdwet.

⁹⁶ Besluit Staatstoezicht op de volksgezondheid.

Wanneer? Openbaarmaking vindt **niet** plaats **binnen twee weken** na het tijdstip waarop het ‘openbaarmakingsbesluit’ van het bevoegde bestuursorgaan bekend is gemaakt. In die periode kan een betrokkene zijn zienswijze op de voorgenomen openbaarmaking kenbaar maken aan het bestuursorgaan.⁹⁹

Waar? Openbaarmaking vindt plaats op een voor het publiek toegankelijke wijze via het communicatiemiddel dat in de bijlage van het Besluit is aangewezen. Vooral nog is dat steeds de **website** van de betreffende toezichthouder (NVWA, IGJ of IJenV).

Hoe? In het Besluit is gespecificeerd dat openbaarmaking van besluiten door de IGJ of de IJenV geschiedt ‘door bekendmaking van een **zakelijke weergave van de overwegingen** en het **dictum** van het besluit’.¹⁰⁰

Hoever? De Gezondheidswet / Jeugdwet stelt grenzen aan de openbaarmaking van de aangewezen informatie. Daarvoor verwijst deze wetgeving niet naar de Woo, maar bevat zij een eigen catalogus van gronden. Deze hebben met name betrekking op bedrijfsvertrouwelijke gegevens (enkel Gezondheidswet) en persoonsgegevens.¹⁰¹

Openbaarmakingsbeleid

De NVWA heeft een beleidsregel vastgesteld waarvoor zowel de Woo als de Gezondheidswet de wettelijke grondslag vormt. In deze *Beleidsregel omtrent actieve openbaarmaking van inspectiegegevens door de NVWA 2024*¹⁰² is specifiek voor de NVWA nader uitgewerkt hoe informatie actief openbaar wordt gemaakt.

⁹⁹ Art. 44a Gezondheidswet en art. 9.8 Jeugdwet.

¹⁰⁰ Bijlage behorend bij de artikelen 2 en 3 van het Besluit openbaarmaking toezicht- en uitvoeringsgegevens Gezondheidswet en Jeugdwet.

¹⁰¹ Art. 44 lid 5 en 6 Gezondheidswet en art. 9.7 lid 5 en 6 Jeugdwet.

¹⁰² <https://wetten.overheid.nl/BWBR0050345>

Openbaarmaking op grond van de Woo of de Gezondheidswet vindt plaats via individuele ‘openbaarmakingsbesluiten’ per ‘traject’ of ‘periode’.

Wat? De openbaar te maken informatie betreft enerzijds ‘alle gegevens over toezicht op individuele bedrijven en instellingen en productonderzoeken’ en anderzijds ‘informatie over sanctiebesluiten’. Juridisch gezien vormt de eerste categorie geen beschikkingen, maar de tweede categorie wel. Binnen die eerste categorie staat een zogeheten ‘oordeel’ met de meest recente informatie over naleving centraal. Tegelijk bestaat een nauwe samenhang tussen toezichtactiviteiten en sanctiebesluiten in de zin dat sanctiebesluiten een reactie kunnen vormen op een overtreding die in het kader van de toezichtactiviteiten is vastgesteld.¹⁰³

De beleidsregel gaat niet ervan uit dat sanctiebesluiten zelf integraal openbaar worden gemaakt. In plaats daarvan moet *informatie over deze sanctiebesluiten* openbaar worden gemaakt. Concreet gaat het hierbij om de volgende informatie: naam overtreder, datum van overtreding, beschrijving van overtreding en uitspraak (dictum) van sanctiebesluit. Verder moet de actuele status van het sanctiebesluit worden vermeld. Ook moet worden vermeld of een rechtsmiddel tegen het sanctiebesluit is of kan worden ingesteld.

Waar? Actieve openbaarmaking vindt zoveel mogelijk op de **website** van de NVWA plaats.

Hoe? Openbaarmaking dient **gestructureerd en zoveel mogelijk op uniforme wijze** te gebeuren op niveau van thema, inspectie-onderwerp en – indien relevant – inspectie-item.

¹⁰³ Blijkens de toelichting op de beleidsregel maakte de NVWA voordat de Gezondheidswet werd gewijzigd door de Wet actieve openbaarmaking inspectiegegevens, enkel controlegegevens (toezicht) openbaar, maar geen schriftelijke waarschuwingen of sanctiebesluiten.

2.3.6 Staatssteun en subsidie

Algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV)

Op het niveau van de Europese Unie bevat artikel 9 van de Algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV)¹⁰⁴ publicatieverplichtingen voor steunmaatregelen die worden beschouwd als verenigbaar met de interne markt. Wanneer niet wordt voldaan aan deze publicatieverplichting, is de betreffende maatregel niet verenigbaar met de interne markt van de Europese Unie. Omdat deze publicatieverplichtingen rechtstreeks toepasselijk zijn in de rechtsordes van EU-lidstaten, is geen nationale wetgeving nodig om deze verplichtingen te implementeren.

Wat? De AGVV verplicht tot publicatie van 'steunmaatregelen'. In het kader van 'individuele steun' onderscheidt de AGVV tussen 'ad-hocsteun' ofwel steun die *niet* op grond van een steunregeling wordt toegekend¹⁰⁵ en 'steun die wel op grond van een steunregeling aan individuele begunstigden wordt toegekend'.¹⁰⁶

Wanneer? Informatie over steunmaatregelen moet worden bekendgemaakt **binnen zes maanden** vanaf de datum van de toekenning van de steun. Voorts vereist de AGVV dat deze informatie beschikbaar moet

blijven voor **ten minste tien jaar** vanaf de datum waarop de steun is verleend.¹⁰⁷

Waar? De informatie moet worden gepubliceerd in de *Transparency Award Module* van de Commissie¹⁰⁸ of op een uitgebreide staatssteunwebsite op nationaal of regionaal niveau.¹⁰⁹

Hoe? Voor individuele steunverlening in de vorm van ad-hocsteun geldt – evenals voor een (algemene) steunregeling – de verplichting om deze steun *integraal* te publiceren (naast beknopte informatie hierover volgens een gestandaardiseerd formaat). Voor individuele steunverlening op grond van een steunregeling geldt deze verplichting niet, maar enkel de verplichting om bepaalde kernelementen van deze individuele steun te publiceren, zoals de naam van de begunstigde, de steunverlenende autoriteit, de hoogte van de steun (het 'steunelement') en de datum van toekenning.¹¹⁰ Bovendien geldt deze verplichting tot publicatie van kernelementen van dergelijke individuele steun slechts voor zover het steunbedrag meer dan 500 000 EUR bedraagt.¹¹¹

De te openbaren gegevens moeten zodanig worden bekendgemaakt dat ze gemakkelijk toegankelijk zijn. Ze moeten worden bekendgemaakt in een spreadsheetformaat, waarmee de gegevens kunnen worden doorzocht, uitgelicht en gemakkelijk op het internet kunnen worden gepubliceerd, zoals

¹⁰⁴ Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard.

¹⁰⁵ Art. 2(14) en (17) AGVV.

¹⁰⁶ Een 'steunregeling' wordt omschreven als 'elke regeling op grond waarvan aan ondernemingen die in de regeling op algemene en abstracte wijze zijn omschreven, individuele steun kan worden toegekend zonder dat hiervoor nog uitvoeringsmaatregelen vereist zijn, alsmede elke regeling op grond waarvan steun die niet aan een bepaald project is gebonden, voor onbepaalde tijd en/of voor een onbepaald bedrag aan één of meer ondernemingen kan worden toegekend' (art. 2(15) AGVV).

¹⁰⁷ Art. 9 lid 4 AGVV.

¹⁰⁸ <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?lang=nl>

¹⁰⁹ Art. 9 lid 1 aanhef AGVV.

¹¹⁰ Zie bijlage III van de AGVV. Anders dan de gestandaardiseerde informatie uit bijlage II betreffende ad-hocsteun of (algemene) steunregelingen, hoeft de informatie uit bijlage III niet aan de Commissie te worden toegezonden (artikel 11 AGVV).

¹¹¹ Art. 9 lid 1 sub c AGVV.

bijvoorbeeld in CSV- of XML-formaat. Alle belangstellenden moeten zonder restricties toegang hebben tot de website. In het bijzonder hoeven gebruikers zich niet vooraf te registreren om toegang tot de website te krijgen.¹¹²

Algemene wet bestuursrecht

Op nationaal niveau kent de Algemene wet bestuursrecht ten aanzien van subsidies (als deelcategorie van beschikkingen) een afzonderlijke regeling in Titel 4.2. Ook hier geldt dat veel publicatieverplichtingen betrekking hebben op besluiten van algemene strekking die aan individuele subsidieverlening ten grondslag liggen.¹¹³ Toch bevat de subsidieregeling van de Awb ook enkele publicatieverplichtingen die betrekking hebben op individuele subsidieverstrekking.

Wat? In beginsel kunnen subsidies slechts worden verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift.¹¹⁴ Zoals elk ander besluit van algemene strekking zal dit wettelijk voorschrift moeten worden bekendgemaakt in een publicatieblad alvorens het in werking kan treden.¹¹⁵ Blijkens artikel 4:23 Awb kunnen subsidies in bepaalde omstandigheden ook zonder specifieke wettelijke grondslag verstrekt. Zo wordt een uitzondering gemaakt voor subsidies die worden verstrekt op grond van een begroting. Daarnaast is subsidieverstrekking zonder specifieke wettelijke grondslag mogelijk in incidentele gevallen, mits de subsidie voor ten hoogste vier jaren wordt verstrekt. In beide gevallen voorziet de Algemene wet bestuursrecht in alternatieve publicatieverplichtingen.

¹¹² Vgl. art. 9 lid 4 AGVV: 'daadwerkelijke zoekmogelijkheden en downloadfuncties' en de aanhef van bijlage III van de AGVV. Zie ook overweging 27 van de AGVV.

¹¹³ Zie bijvoorbeeld afdeling 4.2.2 over bekendmaking van het subsidieplafond en de wijze van verdeling.

¹¹⁴ Art. 4:23 lid 1 Awb.

¹¹⁵ Art. 5 en 6 Bekendmakingswet.

Hoe? In geval van subsidieverstrekking op grond van een begroting moet die begroting de subsidieontvanger vermelden alsmede het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld.¹¹⁶ Omdat de begroting wordt gepubliceerd, wordt daarmee ook deze informatie openbaar en is blijkens de wetsgeschiedenis geen behoefte aan nadere eisen inzake openbaarmaking. In geval van incidentele subsidieverstrekking moet het bestuursorgaan jaarlijks een verslag van de verstrekking van dergelijke subsidies publiceren.¹¹⁷ Dit verslag kan deel uitmaken van de toelichting op de jaarlijkse begroting, maar een afzonderlijk verslag is ook mogelijk. In beide gevallen (begrotingssubsidie of incidentele subsidie) hoeft de subsidiebeschikking in elk geval niet integraal te worden gepubliceerd.¹¹⁸

De eisen die aan publicatie van de individuele begrotingssubsidie worden gesteld (naam subsidieontvanger en maximumhoogte) overlappen met eisen die artikel 3.3a van de Woo stelt aan openbaarmaking van subsidiebeschikkingen in overzichten, maar gaan minder ver. De verplichting van een 'jaarlijks verslag' over incidentele subsidies verzekert zelfs niet dat elke incidentele subsidie afzonderlijk wordt vermeld in dit verslag.¹¹⁹

¹¹⁶ Art. 4:23 lid 3 aanhef en onder c Awb.

¹¹⁷ Art. 4:23 lid 3 aanhef en onder d jo. lid 4 Awb. Een vergelijkbare verplichting geldt ten aanzien van subsidies die in afwachting van de totstandkoming van een wettelijk voorschrift gedurende ten hoogste een jaar worden verstrekt (art. 4:23 lid 3 aanhef en onder a Awb).

¹¹⁸ Zie PG Awb III ten aanzien van art. 4:23 lid 4 Awb: 'De formulering «publiceert... een verslag van» beoogt tot uitdrukking te brengen dat niet vereist wordt dat van elke concrete subsidieverstrekking mededeling wordt gedaan. Een globale omschrijving van de activiteiten waarvoor op grond van het derde lid subsidies worden verleend volstaat.'

¹¹⁹ In artikel 3.3a lid 4 Woo is gecombineerde weergave in overzichten enkel toegestaan ten aanzien van (vergelijkbare) klachtoordelen, maar niet ten aanzien van beschikkingen.

2.4 Openbaarheidsrechtspraak

Reeds onder de Wet openbaarheid van bestuur, de voorganger van de Wet open overheid, is in de rechtspraak uitgekristalliseerd dat actieve openbaarmaking van beschikkingen kan plaatsvinden onder de inspanningsverplichting tot actieve openbaarmaking die is opgenomen in deze wetgeving.¹²⁰ Deze jurisprudentie onder artikel 8 van de Wob, die voornamelijk betrekking had op sanctiebesluiten, is onder artikel 3.1 van de Woo in beginsel voortgezet. Op grond van deze bepaling kunnen beschikkingen dus actief openbaar worden gemaakt, mits daarbij de uitzonderingen van hoofdstuk 5 van de Woo in acht worden genomen.

Onder de Wet open overheid rijst echter specifiek de vraag in hoeverre deze inspanningsverplichting nog steeds een voldoende wettelijke grondslag voor openbaarmaking van beschikkingen vormt, nu de Wet open overheid ook een resultaatsverplichting hiertoe bevat voor (bepaalde) beschikkingen. Concreet draait het om de volgende vraag: mag een beschikking op grond van artikel 3.1 van de Wet open overheid openbaar worden gemaakt als dit type beschikking op grond van artikel 3.3 van de Woo is uitgesloten van de resultaatsverplichting tot actieve openbaarmaking? Deze vraag is met name relevant ten aanzien van sanctiebesluiten, waarover in de memorie van toelichting het volgende is overwogen:

“Het verdient daarom de voorkeur dat de bijzondere wetgever bepaalt in welke gevallen actieve openbaarmaking is aangewezen. De uitzondering in de Woo laat dan ook onverlet dat in andere wetten de actieve openbaarmaking van bestraffende sancties kan zijn voorgeschreven.”¹²¹

In de kern komt het erop neer of de uitzonderingen die in art. 3.3 Woo zijn geformuleerd binnen de informatiecategorie ‘beschikkingen’, niet alleen de verplichting wegnemen bij het bestuursorgaan om dit type beschikkingen actief openbaar te maken, maar ook de bevoegdheid daartoe. Onlangs is in de rechtspraak verduidelijkt dat dit niet het geval is. Dit betekent dat een bestuursorgaan bevoegd blijft om op grond van artikel 3.1 van de Woo uit eigen beweging te besluiten tot openbaarmaking van ‘uitgezonderde’ beschikkingen, zoals sanctiebesluiten.¹²²

¹²⁰ Zie bijvoorbeeld ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484. Zie eerder ABRvS 10 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO3468, r.o. 2.5: ‘Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat artikel 8 en artikel 10 van de Wob in het algemeen de basis bieden om sanctiebesluiten volledig, met inbegrip van de namen van de betrokkenen, te publiceren.’

¹²¹ Kamerstukken I 2020/21, 33 328, N, p. 64.

¹²² ABRvS 18 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1532, r.o. 7.2.

2.5 Conclusie

De Wet open overheid (Woo) bevat een regime voor actieve openbaarmaking waarbinnen de beschikking als informatiecategorie een afzonderlijke positie inneemt. De Woo voorziet in vrij gedetailleerde openbaarmakingsverplichtingen die onder meer betrekking hebben op de termijn voor openbaarmaking (binnen twee weken), de locatie van openbaarmaking (via een centraal portaal) en de wijze van openbaarmaking (integraal of in een overzicht). De openbaarmakingsverplichtingen van de Woo zijn ten aanzien van beschikkingen echter nog niet in werking getreden.

Het openbaarmakingsregime van de Woo staat echter niet op zichzelf, want in andere (bijzondere) wetgeving zijn ook diverse openbaarmakingsregimes voor beschikkingen neergelegd. De meest relevante vergelijkende observaties zijn in dit verband de volgende.

Wat? Veel bijzondere openbaarheidswetgeving heeft specifiek betrekking op de openbaarmaking van *sanctiebesluiten*. De ACM heeft een ruimer openbaarmakingsregime, dat ook betrekking heeft op andere beschikkingen zoals vergunningen. Ook de Gezondheidswet / Jeugdwet biedt de betreffende toezichthouders een ruimere mogelijkheid tot openbaarmaking van (begunstigende) beschikkingen. Tot slot verplicht EU-wetgeving tot publicatie (openbaarmaking) van bepaalde subsidiebeschikkingen.

Waarom? In bepaalde gevallen verplicht openbaarheidswetgeving tot actieve openbaarmaking van beschikkingen (Woo, *sanctiebesluiten* ACM/AFM/DNB), in het geval van markttoezicht mede vanuit een motief van *naming & shaming*. In andere gevallen kent openbaarheidswetgeving weliswaar

de bevoegdheid toe om beschikkingen openbaar te maken, maar verplicht zij niet daartoe. Enkele overheidsinstanties (KSA, AP) hebben niettemin openbaarmakingsbeleid vastgesteld waarmee zij zichzelf verplichten tot openbaarmaking. Ook de ACM heeft haar wettelijke bevoegdheid tot openbaarmaking in haar beleid uitgewerkt tot een 'beginselverplichting'.

Wanneer? Bijzondere openbaarheidswetgeving bevat veelal een *ondergrens* in de zin dat openbaarmaking van beschikking niet plaatsvindt dan nadat een bepaalde termijn is verstreken. Zo vindt openbaarmaking pas plaats nadat de beschikking onherroepelijk is geworden of de geadresseerde de mogelijkheid heeft gehad te reageren op een voornemen tot openbaarmaking. De Woo kent juist als hoofdregel dat een beschikking binnen twee weken na vaststelling openbaar wordt gemaakt.

Waar? Terwijl de Woo actieve openbaarmaking van beschikkingen via een centraal portaal voorschrijft, zwijgt bijzondere openbaarheidswetgeving (met uitzondering van de Europese AGVV en de Bekendmakingswet) doorgaans over de locatie van openbaarmaking. In lagere regelgeving of beleid wordt echter vaak gespecificeerd dat openbaarmaking plaatsvindt op de website van de betreffende overheidsinstantie.

Hoe? De Woo kent twee smaken voor actieve openbaarmaking van beschikkingen: integraal (volledige tekst) of in een overzicht. Uit bijzondere openbaarheidswetgeving komt echter een grotere diversiteit aan openbaarmakingswijzen naar voren, waarbij niet noodzakelijk het volledige besluit wordt gepubliceerd (maar bijvoorbeeld enkel het 'dictum').

Hoever? De uitzonderingsgronden die de Woo bevat ten aanzien van openbaarmaking, spelen ook een rol in bijzondere openbaarheidswetgeving, waaronder de Algemene wet bestuursrecht en de Instellingswet ACM. Tegelijk bevat bijzondere openbaarheidswetgeving ook regelmatig een (beperkte) catalogus van 'eigen' weigeringsgronden die is toegesneden op de betreffende beschikkingen.

Openbaarheidswetgeving (algemeen of bijzonder) kan een belangrijke aanjager zijn voor openbaarmakingspraktijken. Toch is de aanwezigheid van openbaarheidswetgeving geen noodzakelijke voorwaarde voor openbaarmaking van overheidsinformatie. Zelfs wanneer wetgeving (nog) geen concrete openbaarmakingsverplichtingen bevat, kunnen bestuursorganen reeds handelen in een 'geest' of 'cultuur' van openbaarheid. Die openbaarmakingspraktijken staan centraal in het vervolg van *Beschikkingen in Beeld*.

DEEL 3

METEN VAN OPENBAAR- MAKINGSPRAKTIJKEN

3.1 Inleiding

Beschikkingen in Beeld ontwikkelt een methodologie om bestaande overheidspraktijken van openbaarmaking van beschikkingen zo volledig mogelijk in kaart te brengen en te beoordelen. Omdat niet één uniforme wijze van openbaarmaking van beschikkingen bestaat, is het noodzakelijk om verschillende ‘routes’ naar openbaarmaking te onderscheiden. Deze methodologie maakt het niet alleen mogelijk om de ‘stand van openbaarmaking’ in 2025 te beschrijven, maar kan ook in de toekomst worden gehanteerd om de openbaarmaking van beschikkingen meerjarig te monitoren.

Beschikkingen in Beeld richt zich specifiek op actieve openbaarmaking van *beschikkingen* als afzonderlijke informatiecategorie. Om die reden blijven andere informatiecategorieën die de Wet open overheid onderscheidt, buiten beschouwing, zelfs als ze (indirect) verband houden met beschikkingen. Dat geldt in het bijzonder voor de categorie ‘Woo-verzoeken en Woo-besluiten’.¹²³ Op zich is een Woo-besluit op een Woo-verzoek ook een beschikking en is niet uitgesloten dat het Woo-besluit mede betrekking heeft op openbaarmaking van een beschikking. In dat geval maakt de – op verzoek – geopenbaarde beschikking echter deel uit van een meeromvattend Woo-besluit en is dus geen sprake van actieve openbaarmaking van beschikkingen als *afzonderlijke* informatiecategorie.¹²⁴

¹²³ Art. 3.3 lid 2 sub i Woo: ‘de inhoud van de schriftelijke verzoeken op grond van artikel 4.1, van de schriftelijke beslissingen op die verzoeken en de daarbij verstrekte informatie’. De ‘daarbij verstrekte informatie’ zou ook een beschikking kunnen inhouden.

¹²⁴ In de praktijk zal die informatie dan ook niet noodzakelijk als ‘beschikking’ worden gekwalificeerd, maar eerder als ‘document’ of ‘bijlage’ bij het Woo-besluit.

3.2 Een breed scala aan overheidsorganisaties

Aangezien het doel van *Beschikkingen in Beeld* is om zo volledig mogelijk in kaart te brengen in hoeverre overheden beschikkingen reeds openbaar maken, is de selectie van overheden zo ruim mogelijk gehouden. Tegelijk 'geven' niet alle overheden beschikkingen (zoals adviescolleges). Daarom is het niet noodzakelijk is om voor *alle* categorieën van overheden hun openbaarmakingspraktijken ten aanzien van beschikkingen in kaart te brengen.

Bij de selectie van overheden is het Register van Overheidsorganisaties (organisaties.overheid.nl) tot uitgangspunt genomen. Aan dit register zijn de volgende categorieën van overheden ontleend die relevant zijn voor dit onderzoek:¹²⁵

- Gemeenten (342)
- Provincies (12)
- Waterschappen (21)
- Ministeries (15)
- Zelfstandige bestuursorganen (78)
- Inspecties (12)
- Agentschappen (25)
- Politie (1)
- Rechtspraak (2)

In totaal is in 2025 sprake van 508 overheden waarvan de openbaarmakingspraktijken zijn onderzocht.¹²⁶

¹²⁵ Het aantal overheden per categorie is tussen haakjes weergegeven. Doublures tussen categorieën zijn verwijderd.

¹²⁶ Gemeenschappelijke regelingen en regionale samenwerkingsorganen zijn buiten beschouwing gebleven: hoewel die ook beschikkingen kunnen geven, zijn die doorgaans minder ver gevorderd met de implementatie van de Woo in vergelijking met gemeenten of provincies.

3.3 Zoekroutes voor beschikkingen

Om in beeld te brengen hoe overheden hun beschikkingen openbaar maken, kunnen diverse 'overheidsroutes' voor openbaarmaking worden onderscheiden. Het perspectief bij een dergelijke overheidsroute is hoe de overheid informatie beschikbaar stelt (dus niet hoe de burger deze informatie vindt). Bij het identificeren van deze overheidsroutes vormt de Woo-index (<https://organisaties.overheid.nl/woo>) het vertrekpunt. Deze Woo-index, die onderdeel is van het Register van Overheidsorganisaties, beschrijft de vindplaatsen van collecties van overheidsinformatie, waaronder 'beschikkingen'.

3.3.1 Overheidsroute (1): Locaties Woo-documenten

Informatie categorie	Toelichting
Agenda's en besluitenlijsten bestuurscolleges	De openbare besluitenlijsten van het college van burgemeester en wethouders
Beschikkingen	
Jaarplannen en jaarverslagen	De planning en control documenten, zoals de begroting, jaarverslag en tussenrapportages
Overige besluiten van algemene strekking	

Figuur 2: Woo-index | Locaties Woo-documenten

Allereerst worden binnen de Woo-index per overheid onder ‘Locaties Woo-documenten’ de links genoteerd binnen de informatie categorie ‘Beschikkingen’ (**Figuur 2**). Wanneer voor een bepaalde overheid meerdere links zijn opgenomen onder deze categorie (**Figuur 3**), worden al deze links genoteerd.

Agenda's en besluitenlijsten bestuurscolleges	
Beschikkingen	Bekendmakingen of aanvragen voor een vergunning, uitkering of subsidie afgewezen of goedgekeurd zijn.
Beschikkingen	Vergunningen en meldingen voor evenementen in Rotterdam
Jaarplannen en jaarverslagen	Met de jaarstukken legt het college van Burgemeester en Wethouders verantwoording af aan de gemeenteraad over het gevoerde beleid en de uitgaven.

Figuur 3: Woo-index | Locaties Woo-documenten (meerdere vindplaatsen)

Daarnaast wordt het bestaan van een restcategorie ‘Overige documenten’ gecheckt, omdat bepaalde beschikkingen niet noodzakelijk hoeven te worden gepubliceerd onder artikel 3.3 van de Wet open overheid, maar niettemin toch openbaar kunnen worden gemaakt op grond van de inspanningsverplichting van artikel 3.1 van de Wet open overheid.

3.3.2 Overheidsroute (2): Indienen Woo-verzoek

Een alternatieve ingang vanuit de Woo-index vormt de tab 'Indienen Woo-verzoek'. Hoewel *Beschikkingen in Beeld* geen betrekking heeft op openbaarmaking op verzoek, is niet uitgesloten dat overheden juist ter voorkoming van onnodige Woo-verzoeken aangeven welke informatie zij reeds openbaar hebben gemaakt. Onder de tab 'Indienen Woo-verzoek' wordt namelijk niet alleen een link vermeld voor het indienen van een Woo-verzoek als zodanig, maar ook een link voor meer informatie over het indienen van een Woo-verzoek. Deze link leidt (doorgaans) naar de eigen website van de betreffende overheidsinstantie (**Figuur 4**).



Indienen Woo-verzoek	
Adres voor indienen Woo-verzoek	Postbus 70012 3000 KP ROTTERDAM
Digitaal indienen Woo-verzoek	https://www.rotterdam.nl/woo-verzoek-indienen
Link naar meer informatie	https://www.rotterdam.nl/openbare-informatie

Figuur 4: Woo-index | Indienen Woo-verzoek

Op basis van deze alternatieve overheidsroute wordt vanuit de 'Link naar meer informatie' op de betreffende overheidswebsite gezocht naar verzamelingen van beschikkingen die reeds openbaar zijn gemaakt. In plaats van hierbij de gehele overheidswebsite te doorzoeken, wordt vanuit die specifieke link gekeken naar intuïtieve doorverwijzingen (zoals 'Reeds geopenbaarde informatie' of 'Informatiecategorieën') die in hooguit enkele kliks kunnen leiden tot een pagina die specifiek een verzameling van geopenbaarde beschikkingen bevat. Indien dit laatste het geval blijkt te zijn, wordt de website (pagina) genoteerd waar deze beschikkingen worden ontsloten.

3.3.3 Burgerroute als contrast

Om te verkennen of de overheidsroutes voor openbaarmaking van beschikkingen daadwerkelijk leiden tot beschikkingen die voor burgers toegankelijk zijn, onderscheidt *Beschikkingen in Beeld* ook een 'burgerroute'. Binnen deze route wordt in kaart gebracht welke mogelijke routes burgers volgen in hun zoektocht naar beschikkingen. Op deze manier kan worden beoordeeld of de door overheid ontwikkelde routes voor openbaarmaking ook daadwerkelijk door burgers worden gevolgd.

Voor dit onderzoek is aan de hand van een publiek toegankelijk website burgers verzocht door middel van een vragenlijst op zoek te gaan naar een specifiek type beschikking en

daarbij hun zoekproces naar beschikkingen stap voor stap bij te houden (**Bijlage 3**). De introductie van dit onderzoek bevat een korte uitleg van het begrip 'beschikking' en voor elke deelnemer een willekeurige toewijzing van een overheidsorganisatie die daadwerkelijk beschikkingen publiceert. De deelnemer krijgt vervolgens de instructie om op zoek te gaan naar een specifiek type beschikking binnen de geselecteerde overheid. Hiervoor mag de deelnemer elke beschikbare zoekwijze gebruiken. Via een formulier houden de deelnemers vervolgens hun zoekstappen bij. De opdracht eindigt als de beschikking is gevonden of als de deelnemer niet erin slaagt een beschikking te vinden.

3.4 Vindplaatsen van beschikkingen

Op grond van de hiervoor besproken overheidsroutes kunnen vier verschillende soorten vindplaatsen van beschikkingen worden geïdentificeerd.

3.4.1 Publicatiebladen (officielebekendmakingen.nl)

Binnen de Woo-index is voor alle overheden die beschikkingen geven, een link naar officielebekendmakingen.nl opgenomen. Officielebekendmakingen.nl biedt de mogelijkheid om als hoofdrubriek ‘**Vergunning of andere beschikking**’ te selecteren met zes deelrubrieken (Figuur 5).¹²⁷

Voor dit onderzoek is gekeken naar alle documenten die binnen de hoofdrubriek ‘Vergunning of andere beschikking’ op officielebekendmakingen.nl zijn gepubliceerd in de periode tussen 1 januari 2014 en 14 november 2025.¹²⁸ In totaal zijn ongeveer 3,7 miljoen documenten binnen deze periode in deze hoofdrubriek verschenen. Deze documenten zijn voor dit onderzoek opgehaald, inclusief de beschikbare metadata per document (ofwel de gestructureerde gegevens die het document beschrijven). Niet alle documenten binnen de hoofdrubriek ‘Vergunning of andere beschikking’ zijn echter een geopenbaarde beschikking (Figuur 6).



Figuur 5: Rubriek ‘Vergunning of andere beschikking’ binnen officielebekendmakingen.nl



Figuur 6: Openbaarmaking van beschikkingen via officielebekendmakingen.nl

¹²⁷ De verwijzing binnen de Woo-index onder ‘Locaties Woo-documenten’ naar ‘Beschikkingen’ omvat ook de deelrubriek ‘ongewenstverklaring vreemdeling’. Deze deelrubriek blijft in dit onderzoek verder buiten beschouwing, omdat die binnen officielebekendmakingen.nl niet is ondergebracht binnen de hoofdrubriek ‘Vergunning of andere beschikking’, maar binnen de hoofdrubriek ‘Overig’.

¹²⁸ Op 1 januari 2014 is de verplichting tot elektronische bekendmaking van publicatiebladen ook voor decentrale overheden in werking getreden.

Beschikking of ander document

Allereerst hebben niet alle documenten binnen de hoofdrubriek 'Vergunning of andere beschikking' betrekking op een beschikking als zodanig. Ook berichten die verband houden met een beschikking, maar niet zelf een beschikking inhouden (zoals een aanvraag of een verlenging van de beslistermijn), worden onder deze hoofdrubriek gepubliceerd. Het is daarom noodzakelijk om binnen officiële bekendmakingen.nl een onderscheid te maken tussen 'echte' beschikkingen enerzijds en 'beschikkinggerelateerde' berichten anderzijds.

Op basis van de beschikbare metadata van het document is echter niet direct te bepalen of een document een 'echte' beschikking betreft of een ander 'beschikkinggerelateerd' bericht. Daarom worden enkele tekstuele aanwijzingen gebruikt om tot een eerste inschatting (met bandbreedtes) te komen over het aantal documenten dat daadwerkelijk betrekking heeft op een beschikking als zodanig. Een aanwijzing in een document dat daadwerkelijke sprake is van een beschikking, is de vermelding van een zogeheten 'rechtsmiddelenclausule'. De wet bepaalt namelijk dat onder elke beschikking wordt vermeld binnen welke termijn (zes weken) bezwaar of beroep hiertegen kan worden ingesteld.¹²⁹ Omdat deze bezwaartermijn niet in berichten zal worden vermeld waarin 'slechts' kennis wordt gegeven van een ontvangen aanvraag (of van een verlenging van de beslistermijn), kan deze tekstuele aanwijzing worden gebruikt om op een geautomatiseerde wijze onderscheid te maken tussen beschikkingen en andere berichten. Binnen de integrale tekst van het document op officiële bekendmakingen.nl wordt daarom specifiek gezocht naar de tekst '6 weken' of 'zes weken' in combinatie met 'bezwaar' of 'beroep' om beschikkingen te identificeren. Om berichten inzake de

verlenging van een beslistermijn uit te zonderen, worden documenten met de tekst (dat iemand) 'geen bezwaar' (kan maken), uitgezonderd van deze telling.

Integrale publicatie of kennisgeving

Zelfs binnen de deelverzameling van 'echte' beschikkingen houdt niet elke publicatie een 'openbaarmaking' van een beschikking in. Van openbaarmaking is slechts sprake als de tekst van het document zelf beschikbaar wordt gesteld. Dat is niet het geval indien van een beschikking louter 'kennisgeving' wordt gedaan in het publicatieblad. In dat geval bevat het publicatieblad enkel een 'zakelijke weergave' van de inhoud van de beschikking met verwijzing naar de locatie waar de beschikking zelf ter inzage ligt.¹³⁰ Van openbaarmaking is wel sprake indien (i) van de beschikking 'mededeling' wordt gedaan op officiële bekendmakingen.nl in de vorm van een 'volledige publicatie' (**Figuur 7**), of (ii) de beschikking als bijlage wordt toegevoegd aan de kennisgeving van de beschikking (**Figuur 8**).

(i) Mededeling van beschikking

Om een eerste inschatting (ondergrens) van het aantal (integrale) 'mededelingen' van beschikkingen te bepalen, wordt aangesloten bij het wettelijke kader. Een beschikking zal namelijk alleen volledig in het publicatieblad zelf worden opgenomen als wetgeving daartoe verplicht. Daarom wordt wetgeving geselecteerd op basis van een combinatie van zoektermen (bijvoorbeeld 'vergunning' + 'mededeling' + 'Staatscourant').¹³¹ Vervolgens worden alle 'echte' beschikkingen (zie 3.4.1.1) doorzocht op verwijzingen naar wetten die tot mededeling (ofwel integrale publicatie) verplichten. Hoewel deze zoekstrategie niet alle mededelingen zal detecteren, geeft zij een eerste indruk hoe (veel) integrale beschikkingen binnen de tekst van officiële bekendmakingen.nl kunnen worden gevonden.

¹³⁰ Zie par. 2.3.2.

¹³¹ Zie voor een overzicht Bijlage 2 'Overzicht openbaarheidswetgeving'.

¹²⁹ Artikel 3:45 Algemene wet bestuursrecht.

Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden

Datum publicatie: 05-10-2020 09:00 | Organisatie: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat | Jaargang en nummer: Staatscourant 2020, 50991 | Rubriek: Vergunningen

Authentieke versie (PDF) | Informatie | Printen | Delen

Verlenen opsporingsvergunning aardwarmte Rotterdam-Stad, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Besluit 25-09-2020
DGKE-WO/V-2180

Procesverloop:

- Hydreco GeoMEC B.V. (hierna: Hydreco) en gemeente Rotterdam hebben per bericht ontvangen op 4 juli 2018 een aanvraag ingediend voor een opsporingsvergunning voor aardwarmte, ingevolge artikel 6 van de Mijnbouwwet (hierna: Mbw). Het aangevraagde gebied is genaamd Rotterdam-Stad. De aangevraagde geldigheidsduur van de vergunning is zes jaar;

Besluit

Artikel 1
Aan Hydreco GeoMEC B.V., gemeente Rotterdam en Shell Geothermal B.V. (hierna: de vergunninghouder) wordt een opsporingsvergunning voor aardwarmte verleend voor het gebied genaamd Rotterdam-Stad.

Artikel 2
Hydreco GeoMEC B.V. wordt degene die de werkzaamheden uitvoert of daartoe opdracht verleent, als bedoeld in artikel 22, vijfde lid, Mbw.

Artikel 3
De vergunning geldt voor het gebied dat ligt in de provincie Zuid-Holland, in de gemeenten Lansingerland, Rotterdam en Schiedam en wordt begrensd door de rechte lijnen tussen de punten zoals weergegeven in tabel 1.

Figuur 7: Voorbeeld van mededeling van een beschikking (tekstfragment)

(ii) Beschikking als bijlage

Indien ‘slechts’ sprake is van een kennisgeving van een beschikking (in plaats van een mededeling hiervan), is nog steeds mogelijk dat die beschikking als bijlage aan de kennisgeving is toegevoegd. Daarom wordt binnen de telling van het aantal geopenbaarde beschikkingen (zie 3.4.1.1) een nader onderscheid gemaakt tussen documenten met en zonder bijlagen. Ook wordt geteld hoe vaak de titel van een van deze bijlagen de term ‘besluit’ bevat, omdat die term een indicatie kan zijn of een bijlage de beschikking zelf bevat. Hoewel zeker niet elke beschikking de term ‘besluit’ in de titel van de betreffende bijlage zal bevatten (alternatieven zijn bijvoorbeeld ‘beschikking’ of ‘vergunning’), geeft die term wel een eerste ondergrens aan van beschikkingen die als bijlagen bij een kennisgeving volledig openbaar worden gemaakt.

Waterschapsblad van Waterschap Brabantse Delta

Datum publicatie: 24-12-2025 09:00 | Organisatie: Waterschap Brabantse Delta | Jaargang en nummer: Waterschapsblad 2025, 31819 | Rubriek: vergunning voor activiteiten op of in oppervlaktewater

Authentieke versie (PDF) | Informatie | Gerelateerd | Printen | Delen

← Terug naar zoekresultaten

Inhoudsopgave

Lichaam >

Extra informatie

Informatie over publicatie

Gerelateerd

> **Externe bijlagen**

[exb-2025-48088](#)
Besluit 973475

[exb-2025-48089](#)
250711_Drassie Driehoek_UO_Deel 1.pdf

Watervergunning van waterschap Brabantse Delta voor waterhuishoudkundige werkzaamheden ter hoogte van Burg. Van Voorst tot Voorstweg te Tilburg.

Besluitnummer 973475 ingevolge de Waterschapsverordening waterschap Brabantse Delta 2024 bekend gemaakt op 22 december 2025 voor het Uitvoeren van diverse waterhuishoudkundige aanpassingen ten behoeve van de natuurontwikkeling Drassie Driehoek te Tilburg, ter hoogte van Burg. Van Voorst tot Voorstweg te Tilburg.

Bezwaarmogelijkheden met betrekking tot het besluit

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kunnen belanghebbenden tegen dit besluit een bezwaarschrift indienen. De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is 6 weken, ingaande op 23 december 2025. Het bezwaarschrift moet gericht zijn aan het dagelijks bestuur van waterschap Brabantse Delta, Postbus 5520, 4801 DZ te Breda. U dient op de envelop het woord ‘bezwaarschrift’ te vermelden. Wij verzoeken u om in het bezwaarschrift ook uw telefoonnummer en e-mailadres te vermelden. Het bezwaarschrift moet de volgende inhoud hebben:

Figuur 8: Voorbeeld van beschikking als externe bijlage

Overheden zijn tegenwoordig verplicht om documenten die ter inzage worden gelegd, *digitaal* aan te bieden, maar hiervoor mogen zij niet het publicatieblad zelf gebruiken. Wel kan het publicatieblad in dit verband een link ‘Bekijk documenten’ bevatten die verwijst naar de website waar de documenten digitaal ter inzage zijn gelegd (**Figuur 9**).¹³² Een dergelijke digitale terinzagelegging heeft doorgaans slechts het karakter van ‘tijdelijke’ openbaarmaking, namelijk voor de duur van het inbrengen van zienswijzen of het indienen van bezwaar of beroep. Hoewel niet is uitgesloten dat overheden de beschikkingen die digitaal ter inzage zijn gelegd, ook na deze periode digitaal aanbieden, is hiervan doorgaans geen sprake. Vanwege dit louter tijdelijke karakter van openbaarmaking worden portalen voor digitale terinzagelegging *niet* meegenomen bij *Beschikkingen in Beeld*.

The screenshot shows the 'Gemeenteblad van Utrecht' website. At the top, there is a header with the logo of Gemeente Utrecht and a table of metadata:

Datum publicatie	Organisatie	Jaargang en nummer	Rubriek	Reactietermijn
02-01-2026 09:02	Utrecht	Gemeenteblad 2026, 2602	omgevingsvergunning	10-02-2026

Below the header, there is a navigation menu on the left with options like 'Terug naar publicatie', 'Extra informatie', and 'Bekijk documenten'. The main content area displays the title of the notice: 'Verleende Omgevingsvergunning, het legaliseren van een vlag bij een kinderdagverblijf, Amaliadwarstraat 2B, 3522AR Utrecht, GU-Z2025-0041164'. Below the title, there is a table with details:

Publicatie	Verleende Omgevingsvergunning, het legaliseren van een vlag bij een kinderdagverblijf, Amaliadwarstraat 2B, 3522AR Utrecht, GU-Z2025-0041164
Reactietermijn	Verlopen
Einde reactietermijn	10-02-2026

Figuur 9: Digitale terinzagelegging van beschikking (tijdelijk)

3.4.2 Portaal Open Overheid (open.overheid.nl)

Het zoekportaal Open Overheid – voorheen bekend als Platform Open Overheidsinformatie (PLOOI) – is in 2018 gelanceerd en aanvankelijk met name door ministeries gebruikt voor actieve openbaarmaking van overheidsdocumenten op vrijwillige basis. Met de inwerkingtreding van de Wet open overheid in 2022 is dit portaal tevens in beeld gekomen als de centrale digitale infrastructuur waarlangs overheidsinformatie actief openbaar moet worden gemaakt op grond van de Woo.

De indeling in ‘documentsoorten’ die wordt gehanteerd binnen open.overheid.nl,¹³³ bouwt in hoge mate voort op de ‘documenttypen’ die worden onderscheiden binnen rijksoverheid.nl, de

¹³² Voorbeelden van publicatieplatforms voor digitale terinzagelegging zijn: <https://mijnpublicaties.nl/>, <https://www.digitale-inzage.nl/>, jeleefomgeving.nl (niet rechtstreeks toegankelijk, maar enkel via officielebekendmakingen.nl) en <https://edataloket.odnzk.nl/>

¹³³ Zie https://identifieer.overheid.nl/tooi/set/ccw_plooi_documentsoorten

gezamenlijke website van de ministeries.¹³⁴ Dat geldt in het bijzonder voor de categorieën die relevant zijn voor beschikkingen, namelijk ‘Besluit’ en ‘Vergunning’.¹³⁵ De categorie ‘besluit’ is ruimer dan de categorie ‘beschikking’, omdat ook besluiten van algemene strekking onder het begrip ‘besluit’ vallen. Daarentegen is het begrip ‘vergunning’ smaller dan het begrip ‘beschikking’, omdat er ook andere beschikkingen zijn dan vergunningen, zoals subsidies of bestuurlijke sancties. Dit betekent dat zoekresultaten onder de documentsoort ‘vergunning’ zonder meer kunnen worden beschouwd als ‘beschikking’, terwijl onder de documentsoort ‘besluit’ beschikkingen (zoals subsidies of sancties) moeten worden onderscheiden van andere besluiten (die een algemene strekking hebben). Op basis van trefwoorden in de titel van deze documenten (zoals ‘subsidie’) kan hierover een eerste indicatie worden verkregen.

Daarnaast biedt het portaal Open Overheid de mogelijkheid om documenten te selecteren op grond van de informatiecategorieën die artikel 3.3 van de Woo onderscheidt, waaronder ‘beschikkingen’ (**Figuur 10**). Deze mogelijkheid bestaat pas recent (sinds 2024), waardoor documenten die eerder op dit portaal zijn geplaatst, enkel ‘documentsoort’ en niet tevens ‘informatiecategorie’ als metadata hebben.

Vind overheidsdocumenten
Doorzoek 660.704 actief openbaar gemaakte documenten

Zoekwoorden ⓘ
bijv. klimaatbeleid, onderwijs, rapport 2023 🔍

Zoek alleen in titels

[Uitgebreid zoeken](#) ↑

Datum beschikbaar ⓘ
Kies periode ▼

Documentsoort ⓘ
Selecteer documentsoort(en) ▼

Informatiecategorie ⓘ
Selecteer informatiecategorie(ën) ▼

Thema ⓘ
Selecteer thema(s) ▼

Organisatie ⓘ
Selecteer organisatie(s) ▼

Selectie wissen Zoek documenten

Figuur 10: Portaal Open Overheid: documentsoorten ('besluit', 'vergunning') en informatiecategorieën ('beschikkingen')

¹³⁴ Zie <https://opendata.rijksoverheid.nl/v1/documents/infotypes>

¹³⁵ Daarnaast worden onder meer 'Woo-besluit' en 'Woo-verzoek' als afzonderlijke categorieën onderscheiden.

3.4.3 Publicatieplatform Uitvoerings-Content (PUC) (puc.overheid.nl)

Het Publicatieplatform UitvoeringsContent (PUC) is een publicatieplatform voor 'uitvoeringsinformatie' van overheidsorganisaties. Binnen het kenmerk 'Informatietype/Documentsoort' is een van de categorieën 'Besluiten'. Wanneer hiervan de deelcategorieën 'Algemeen verbindend voorschrift' en 'Besluit van algemene strekking' worden uitgezonderd, resteren de beschikkingen. Omdat 'Beslissingen op Wob-/Woo-verzoek' betrekking hebben op passieve openbaarmaking, wordt deze categorie evenmin meegenomen in dit onderzoek (Figuur 11).

Informatietype / Documentsoort

Vul een zoekterm in

- Besluiten
 - Aanwijzingsbesluit
 - Algemeen verbindend voorschrift
 - Beslissing aanmerkelijke marktmacht
 - Beslissing op bezwaar
 - Beslissing op Wob-/Woo-verzoek
 - Besluit tot vergunning
 - Besluit van algemene strekking
 - Fusiebesluit
 - Handhavingsbesluit
 - Instemmingsbesluit
 - Intrekkingsbesluit
 - Registratiebesluit
 - Toestemming voor overdracht

Figuur 11: Beschikkingen binnen PUC

3.4.4 Decentrale openbaarmaking ('bij de bron')

Tot slot kunnen overheden beschikkingen openbaar maken met behulp van hun eigen website. Dat kunnen zij doen op deze website zelf (Figuur 12), maar ook door een afzonderlijke website of een afzonderlijk portaal te creëren specifiek voor openbaarmaking van overheidsinformatie (Figuur 13).

Decentrale openbaarmaking van overheidsinformatie brengt mee dat elke overheidsinstantie haar eigen categorisering van documenten (inclusief metadata) kan hanteren. Dit betekent dat 'beschikkingen' als zelfstandige categorie kunnen worden onderscheiden, maar ook dat beschikkingen deel kunnen uitmaken van een grotere categorie (zoals 'besluit') of enkel op het niveau van deelverzamelingen (zoals 'vergunning', 'subsidie' of 'maatregel') worden aangetroffen.

Woo-categorieën

De Wet Open Overheid (Woo) regelt landelijk welke soorten informatie door overheden actief openbaar gemaakt moeten worden. Er zijn 11 categorieën van informatie aangewezen die gemeenten actief openbaar moeten maken. We noemen dit Woo-categorieën. Hieronder staan ze met uitleg. Binnen de categorie vind je een link naar de betreffende documenten of, wanneer we de documenten niet hier op Open Amsterdam hebben, een link naar de plek waar de documenten wel te vinden zijn.

Categorie	Beschrijving
Beschikkingen	Besluiten die gericht zijn op personen en zaken.
Bestuursstukken	Verzamelingen, actualiteitsonderwerpen, besluitenlijsten, voordrachten en bijlagen van vergaderingen van het College van Burgemeester en Wethouders, de stadsdelen en het stadsgebied.
Convenanten	Convenanten, beleidsvereenkomsten en andere soortgelijke afspraken tussen de gemeente en een of meer partijen.

Figuur 13: open.amsterdam/categorieën

Home / Bestuur en Organisatie / Open Velsen / Beschikkingen

Beschikkingen

U heeft het recht om te weten wat de gemeente allemaal doet. Zonder dat u daar eerst om hoeft te vragen. Dit recht is vastgelegd in de Wet open overheid. Dit betekent dat wij allerlei informatie openbaar maken, zoals beschikkingen.

Een beschikking is een schriftelijk besluit van de gemeente dat van toepassing is op individuele gevallen. Voorbeelden van beschikkingen zijn toestemmingen om te bouwen, vergunningen voor evenementen en het verlenen van subsidies.

Tijdens het proces van het beoordelen van een vergunning worden aankondigingen en mededelingen geplaatst op officiële bekendmakingen. Ook worden daar digitale documenten gepubliceerd om in te zien.

Er wordt momenteel gewerkt aan het beschikbaar maken van alle beschikkingen. Uiterlijk eind 2026 zijn deze gereed. Op overheid.nl wordt een deel van de beschikkingen reeds gepubliceerd.

Subsidies

> Subsidieregister Sociaal Domein

Figuur 12: velsen.nl/beschikkingen

3.5 Naming & faming

Met behulp van bovenstaande zoekroutes en vindplaatsen kunnen openbaarmakingspraktijken van overheden specifiek ten aanzien van beschikkingen in kaart gebracht. Deze openbaarmakingspraktijken worden vervolgens beoordeeld aan de hand van een 5-sterrenmodel (**Tabel 1**).¹³⁶ De sterren hebben betrekking op de hoeveelheid informatie die overheden beschikbaar stellen in het kader van (actieve) openbaarmaking van overheidsinformatie. Zij sluiten aan bij de verplichtingen die overheden onder de Wet open overheid hebben én bij de beoogde inwerkingtreding van de verschillende tranches van de Woo (waarbij aan beschikkingen de minste prioriteit is gegeven).¹³⁷

★	Informatie over indienen Woo-verzoek
★★	★ + openbaarmaking van eerdere Woo-besluiten
★★★	★★ + openbaarmaking van andere categorieën overheidsinformatie
★★★★	★★★ + gedeeltelijke openbaarmaking van beschikkingen
★★★★★	★★★★ + volledige openbaarmaking van beschikkingen

Tabel 1: 5-sterrenmodel voor openbaarmaking van beschikkingen

¹³⁶ Inspiratie hiervoor is ontleend aan het 5-sterrenmodel dat is ontwikkeld voor open data: <https://5stardata.info/en/>.

¹³⁷ Het model kan ook worden toegepast op andere categorieën van overheidsinformatie dan beschikkingen, maar is hier toegespitst op beschikkingen.

De eerste **drie sterren** hebben betrekking op overheidsinformatie die niet (specifiek) betrekking heeft op beschikkingen. Omdat actieve openbaarmaking van overheidsinformatie slechts geleidelijk vorm krijgt onder de Woo, is de veronderstelling dat een overheidswebsite minstens informatie zou moeten bevatten over het indienen van een Woo-verzoek.¹³⁸ Wanneer op die website ook besluiten op eerdere Woo-verzoeken worden gepubliceerd, verdient een overheid een tweede ster. Een derde ster wordt toegekend wanneer niet alleen Woo-besluiten, maar ook andere categorieën van overheidsinformatie worden gepubliceerd waarvan de Woo op termijn actieve openbaarmaking voorschrijft (zoals ‘besluitenlijsten’,¹³⁹ klachtoordelen of convenanten).¹⁴⁰

De vierde en vijfde ster hebben specifiek betrekking op openbaarmaking van beschikkingen. Een overheid die **vier sterren** behaalt, maakt beschikkingen gedeeltelijk openbaar. Hieronder valt allereerst de situatie dat bepaalde beschikkingen in overzichten worden gepubliceerd. Hoewel hiermee de individuele beschikking niet volledig openbaar wordt, vermelden overzichten in elk geval een aantal kernelementen van de beschikking (soms zelfs in overeenstemming met de eisen die de Woo aan overzichten stelt). Ook een overheid die op haar website

¹³⁸ De Woo-index veronderstelt dat elke overheid een link van een website vermeldt waar meer informatie kan worden verkregen over het indienen van een Woo-verzoek.

¹³⁹ Een zogeheten ‘besluitenlijst’ is een korte lijst van genomen beslissingen. Hierin zijn niet de onderliggende stukken opgenomen, terwijl op de lijst ook beslissingen kunnen voorkomen die geen besluit zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (vgl. Kamerstukken II 2001/02, 28 243, nr. 3, p. 4). Overigens moet een besluitenlijst op grond van andere wetgeving, zoals de Gemeentewet en de Provinciewet, al openbaar worden gemaakt.

¹⁴⁰ Het is niet uitgesloten dat overheden wel andere categorieën overheidsinformatie publiceren, maar niet eerdere Woo-besluiten. Dit ligt echter niet voor de hand, aangezien informatie over het indienen van een Woo-verzoek de toegangspoort vormt richting de betreffende overheidswebsite.

expliciet ingaat op openbaarmaking van beschikkingen als afzonderlijke categorie, maar verder vooralsnog slechts verwijst naar officiële bekendmakingen.nl, ontvangt in de beoordeling van 2025 vier sterren.¹⁴¹ De burger wordt in dat geval weliswaar enige informatie verstrekt over openbaarmaking van beschikkingen, maar die informatie is nog zeer beperkt.

Voor het behalen van **vijf sterren** is noodzakelijk dat een overheid bepaalde beschikkingen als zodanig volledig openbaar maakt.¹⁴² Volledige openbaarmaking houdt in dat de tekst van de beschikking integraal beschikbaar wordt gesteld, maar sluit niet uit dat bepaalde informatie is weggelaten of weggelakt vanwege de uitzonderingsgronden van de Woo. Beschikkingen die als onderdeel van een beslissing op een Woo-verzoek openbaar worden gemaakt, zijn niet voldoende voor het behalen van vijf sterren. Evenmin is voldoende dat ergens op een overheidswebsite een beschikking kan worden aangetroffen, bijvoorbeeld enkel als bijlage bij een nieuwsbericht op de overheidswebsite. Het gaat er immers om dat een specifieke beschikking als onderdeel van de informatiecategorie 'beschikkingen' wordt gepubliceerd en ook als zodanig vindbaar kan zijn voor burgers. Om die laatste reden is ook ervoor gekozen om openbaarmaking van beschikkingen via officiële bekendmakingen.nl door middel van externe bijlagen of mededelingen (zie 3.4.1.2), vooralsnog niet mee te nemen in de toekenning van sterren, omdat voor burgers op voorhand niet duidelijk is of een doorverwijzing naar officiële bekendmakingen.nl daadwerkelijk

meebrengt dat een bepaalde beschikking integraal openbaar is gemaakt.

Voor het behalen van vier of vijf sterren is niet vereist dat overheden al hun beschikkingen openbaar maken. Het is voldoende dat bepaalde beschikkingen, zoals subsidies, vergunningen of sancties, als verzameling openbaar worden gemaakt, hetzij in een overzicht hetzij integraal. Dit brengt mee dat een overheid reeds vijf sterren kan behalen indien zij één beschikking integraal publiceert binnen de informatiecategorie van beschikkingen. Dat nadeel wordt vooralsnog aanvaard, omdat *Beschikkingen in Beeld* juist wil laten zien welke beschikkingen al wel openbaar worden gemaakt (zelfs als slechts sprake is van één beschikking).

Omdat het doel van *Beschikkingen in Beeld* juist *naming & faming* in plaats van *naming & shaming* is, worden alleen de overheden die vier of vijf sterren hebben behaald, afzonderlijk vermeld op beschikkingeninbeeld.nl. Overheden met vier sterren worden in 'lichtgroen' weergegeven, want kunnen nog een extra ster verdienen richting volledige openbaarheid. Overheden met vijf sterren worden in 'donkergroen' weergegeven. Alle andere overheden (die beschikkingen dus nog niet afzonderlijk openbaar maken) worden ofwel niet vermeld op beschikkingeninbeeld.nl, ofwel in 'wit' weergegeven. Dit betekent dat deze overheden in 2025 drie of minder sterren hebben behaald, zonder dat hierbij het exacte aantal sterren wordt gespecificeerd.

141 Bij vervolgbeoordelingen kan worden overwogen deze 'minimale' praktijk van openbaarmaking van beschikkingen niet langer als 'gedeeltelijke openbaarmaking van beschikkingen' te beschouwen.

142 Een verwijzing naar archieven, zoals bouwarchieven, geldt niet als openbaarmaking van beschikkingen door overheden, zelfs als bepaalde documenten (waaronder vergunningen) binnen het archief al dan niet digitaal kunnen worden doorzocht.

DEEL 4

BESCHIKKINGEN IN BEELD (2025)

4.1 Algemeen

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van de openbaarmakingspraktijken van beschikkingen door overheden. Het overzicht heeft specifiek betrekking op het jaar 2025, waarbij de resultaten voor de verschillende overheden zijn verzameld tussen september en december 2025.¹⁴³ Bij het verzamelen van de geopenbaarde beschikkingen is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de metadata die overheden zelf beschikbaar hebben gesteld. Als deze metadata inhoudelijke onjuistheden bevatten, bijvoorbeeld omdat een document ten onrechte is aangemerkt als een beschikking, werken deze onjuistheden door in de resultaten, tenzij sprake is van kennelijke fouten die eenvoudig kunnen worden geobserveerd en gecorrigeerd.

In totaal zijn in 2025 (minstens) **46.033 beschikkingen** openbaar. Dit aantal betreft een ondergrens, omdat dit aantal enkel betrekking heeft op beschikkingen die goed vindbaar zijn aan de hand van de zoekroutes die in deel 3 zijn beschreven. In het bijzonder zijn beschikkingen die worden geopenbaard via officiële bekendmakingen.nl (als mededeling of als externe bijlage) *niet* meegerekend, omdat die zoekroute minder eenvoudig is voor burgers. Bovendien zijn vindplaatsen van beschikkingen die niet toegankelijk zijn via de Woo-index, zoals www.mijnbouwvergunningen.nl, niet meegenomen in de telling, hoewel reeds vele beschikkingen hier worden ontsloten.

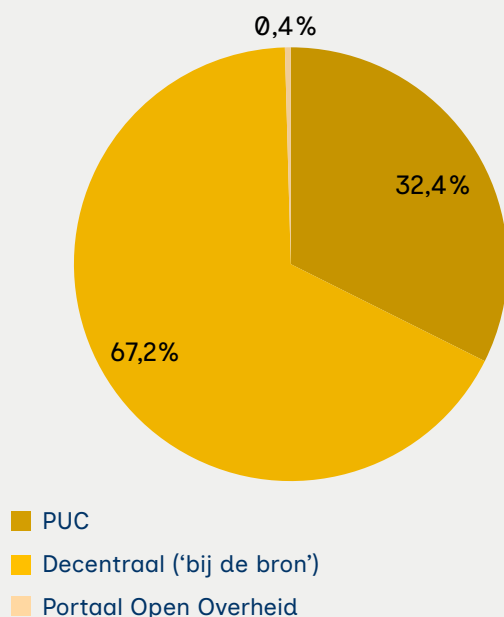
In totaal behalen **37** van de **509** onderzochte overheden vijf sterren (7,3 %) en **51** van de onderzochte overheden vier sterren (10,0 %). Dit betekent dat in totaal 88 overheden (17,3 % ofwel 1 op de 6 overheden) actieve openbaarmaking van beschikkingen in meer of mindere mate reeds hebben opgepakt. Voor de openbaarmakingspraktijken van deze overheden wordt verwezen naar de website beschikkingeninbeeld.nl. Voor elke overheid die vier sterren (lichtgroen) of vijf sterren (donkergroen) heeft behaald, wordt meer informatie verschaft over de wijze waarop deze overheid beschikkingen openbaar maakt, inclusief een verwijzing naar de vindplaats van beschikkingen.

Hieronder worden de resultaten van 2025 thematisch besproken aan de hand van vier dimensies: de locatie van openbaarmaking (*waar?*), de publicerende overheid (*wie?*), de inhoud van beschikkingen (*wat?*) en de wijze van openbaarmaking (*hoe?*).

¹⁴³ Omdat niet voor elke instantie op dezelfde datum is bepaald of en, zo ja, hoeveel en welke beschikkingen zijn gepubliceerd, wordt op de website per overheid de datum van de laatste zoekslag vermeld.

4.2 Waar worden beschikkingen gepubliceerd?

Beschikkingen in Beeld onderscheidt vier soorten locaties voor openbaarmaking van beschikkingen: (i) officiële bekendmakingen.nl, (ii) het portaal Open Overheid (open.overheid.nl) (iii) het Platform UitvoeringsContent (PUC) en (iv) openbaarmaking ‘bij de bron’. Officiële bekendmakingen.nl neemt in dit verband een bijzondere positie in, omdat hier op het eerste gezicht veel beschikkingen lijken te worden gepubliceerd, terwijl in veel gevallen slechts een kennisgeving van een beschikking wordt gegeven zonder dat de beschikking zelf openbaar wordt gemaakt. De resultaten van officiële bekendmakingen.nl zijn dan ook niet meegenomen bij de vaststelling van het totale aantal van **46.033** aan geopenbaarde beschikkingen. Ten aanzien van de overige locaties blijkt PUC, hoewel hier slechts beschikkingen van drie overheden worden gepubliceerd, goed voor bijna 1/3 van het totaal, terwijl open.overheid.nl nog amper geopenbaarde beschikkingen bevat (**Tabel 2**). De bijdragen van afzonderlijke overheidswebsites aan het totaal lopen zeer uiteen, variërend van 0 of 1 tot meer dan 10.000 beschikkingen.



Tabel 2: Beschikkingen via andere publicatiekanalen

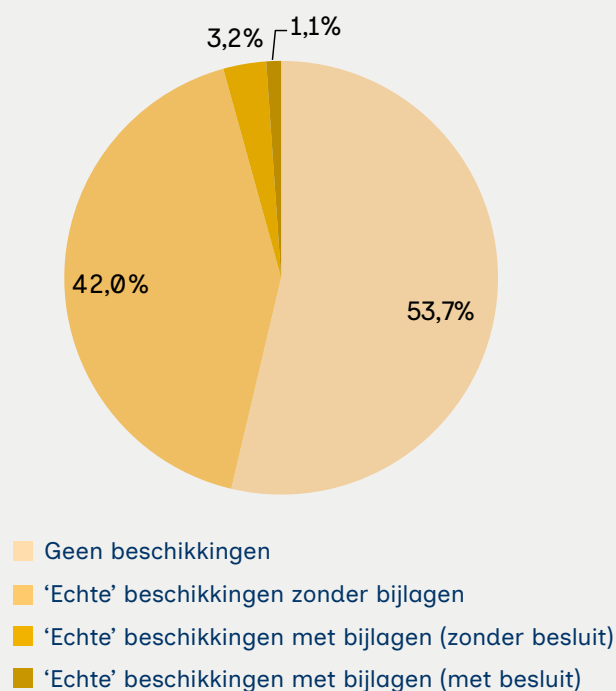
4.2.1 Officiële bekendmakingen.nl

Op officiële bekendmakingen.nl zijn vanaf 2014 binnen de hoofdruubriek ‘Vergunning of andere beschikking’ in totaal **3.727.561** documenten (ruim 3,7 miljoen) gepubliceerd. Zoals in par. 3.4.1 is uiteengezet, omvat deze hoofdruubriek niet enkel de beschikkingen zelf, maar ook een groot aantal gerelateerde berichten, zoals aanvragen en beslissingen tot verlenging van de beslistermijn.

Om ‘echte’ beschikkingen te onderscheiden van andere documenten die verband houden met een beschikking, is gekeken naar vermelding van de wettelijke bezwaartermijn in de tekst van deze documenten. Uit deze analyse blijkt dat **1.724.851** documenten (46,3% van het totaal) als ‘echte’ beschikking kunnen worden aangemerkt, aangezien enkel in deze documenten expliciet wordt gewezen op de mogelijkheid om binnen zes weken bezwaar te maken, hetgeen een belangrijke indicatie is om het document als beschikking te beschouwen. Wanneer deze resultaten worden uitgesplitst naar overheidslaag, is zichtbaar dat gemeenten in absolute aantallen de meeste ‘beschikkingen’ publiceren met ruim 3,4 miljoen publicaties, waarvan 45,5% (dus minder dan de helft) een bezwaartermijn bevat en dus als beschikking kan worden opgevat. Hoewel de aantallen publicaties onder de hoofdruubriek ‘Vergunning of andere beschikking’ veel lager liggen bij andere overheden, lijkt het aandeel ‘echte’ beschikkingen daarbinnen – met uitzondering van provincies (44,4 %) – doorgaans hoger te liggen rond 2/3 van de publicaties: ministeries (67,7%), waterschappen (63,8%) en zelfstandige bestuursorganen (63,1%).

Binnen deze verzameling van ‘echte’ beschikkingen is vervolgens onderzocht of er sprake is van daadwerkelijke openbaarmaking van een beschikking of slechts van een zakelijke weergave (kennisgeving) hiervan. De aanwezigheid van (digitale) bijlagen is hierbij een belangrijke

indicator. Aan **158.318** documenten (4,3% van het totaal en 9,2% van de ‘echte beschikkingen’) is een externe bijlage toegevoegd. Een kleiner deel, te weten **39.309** documenten (1,1% van het totaal en 2,3% van de ‘echte’ beschikkingen), bevat een bijlage waarin de term ‘besluit’ expliciet in de titel voorkomt, hetgeen een indicatie kan zijn voor openbaarmaking van een beschikking (**Tabel 3**). Dit getal vormt in dit verband vooral een ondergrens voor het aantal geopenbaarde beschikkingen, aangezien beschikkingen ook andere relevante termen in de titel van de bijlage kunnen hebben (zoals ‘Beschikking’ of ‘Vergunning’). Overigens varieert de aanwezigheid van externe bijlagen sterk per overheidslaag: bij waterschappen (22,9%) en provincies (16,5%) komt het toevoegen van een bijlage veel vaker voor dan bij gemeenten (3,1%) of ministeries (0,2%), hetgeen suggereert dat eerstgenoemde overheidslagen vaker een beschikking als externe bijlage openbaar maken.



Tabel 3: Beschikkingen binnen officiële bekendmakingen.nl (in percentages)

Daarnaast kan de volledige tekst van een beschikking in de tekst van officiële bekendmakingen.nl zijn opgenomen. In dat geval is sprake van ‘mededeling’ (en heel soms: ‘bekendmaking’) van een beschikking. In **7.842** documenten (0,21% van het totaal) wordt in de tekst verwezen naar wetgeving die integrale publicatie verplicht stelt (zoals de Mijnbouwwet of de Wet op het bevolkingsonderzoek), hetgeen een indicatie kan zijn dat deze documenten zelf een beschikking inhouden. Daarbij gaat het slechts om een beperkt aantal overheden (vrijwel uitsluitend ministeries of diensten/agentschappen, waar 29,3% respectievelijk 4,0% van de documenten een dergelijke verwijzing bevat). Dit ligt overigens in de lijn der verwachtingen, omdat de wetgeving die betrekking heeft op ‘mededeling’ vaak tot mededeling in de Staatscourant verplicht en dus de centrale overheid betreft.

Gezamenlijk bevestigen deze resultaten dat een (kleine) meerderheid van de publicaties onder de hoofdrubriek ‘Vergunning of andere beschikking’ geen beschikking betreft, maar wel aan een beschikking is gerelateerd (zoals een aanvraag of een verlenging van de beslistermijn). Voor het daadwerkelijke aantal geopenbaarde beschikkingen kan vanwege de beperkingen van de aanwezige informatie enkel een ondergrens worden gegeven op basis van de aanwezigheid van (i) een bijlage die hint op de aanwezigheid van een beschikking (**39.309** documenten) of (ii) een wettelijke bepaling die verplicht tot mededeling van een beschikking (**7.842** documenten). Wanneer achter al deze documenten inderdaad de tekst van een beschikking schuilgaat, zou het aantal beschikkingen dat daadwerkelijk is geopenbaard meer dan verdubbeld worden ten opzichte van het aantal van **46.033** beschikkingen dat is gebaseerd op de drie andere typen vindplaatsen van beschikkingen die hierna worden besproken.

4.2.2 Open.overheid.nl

Op het zoekportaal open.overheid.nl kan worden geselecteerd op zowel 'documentsoort' als 'informatie categorie'.¹⁴⁴

Binnen 'documentsoort' zijn **117** documenten onder de noemer 'Vergunning' gepubliceerd.¹⁴⁵ Dit is een stabiel aantal in de zin dat na 2022 geen documenten zijn toegevoegd aan deze rubriek.¹⁴⁶ Verder zijn binnen 'documentsoort' onder de noemer 'Besluit' **4.259** documenten gepubliceerd.¹⁴⁷ Omdat de beschikking juridisch gezien slechts een deelverzameling van de hoofdverzameling 'besluit' vormt, kunnen lang niet alle documenten onder de noemer 'Besluit' als een beschikking worden beschouwd. Een verdere afbakening zou kunnen worden verkregen door de documentsoort 'Besluit' te combineren met een term in de titel van het document die op een (soort) beschikking duidt, zoals 'subsidie', 'vergunning' of 'boete', of met een bepaald onderwerp waarbinnen besluiten vrijwel altijd neerkomen op beschikkingen, zoals 'staatssteun'. Het aantal van 4.259 is dus een (ruime) bovengrens voor het aantal beschikkingen dat onder de noemer 'Besluit' is gepubliceerd.

144 Binnen open.overheid.nl is geen beperking in zoekperiode aangehouden, aangezien het portaal pas sinds 2018 tot ontwikkeling is gekomen. De beschikkingen op dit portaal zijn echter ook deels gegeven in de periode hiervoor.

145 Peildatum: 31 december 2025. Al deze vergunningen zijn afkomstig van ministeries met uitzondering van één document, dat als bijlage deel uitmaakt van een Woo-besluit van de omgevingsdienst Midden-Nederland (en daarom verder buiten beschouwing wordt gelaten).

146 Dezelfde rubriek 'Vergunning' wordt ook op de website www.rijksoverheid.nl gehanteerd.

147 Binnen de waardelijst 'PLOOI documentsoorten' wordt 'besluit' beschouwd als onderdeel van de categorie 'regelgeving en formele besluitvorming' naast onder meer 'beleidsregel' en 'ministeriële regeling' (die juridisch ook als 'besluit' kwalificeren). Een beschikking is echter ook een vorm van formele besluitvorming, namelijk op individueel niveau.

Onder de informatie categorie 'Beschikking' zijn op de peildatum van 31 december 2025 reeds **296** documenten gepubliceerd. Omdat de indeling in Woo-informatie categorieën slechts recent (sinds augustus 2024) in gebruik is genomen binnen open.overheid.nl, is het aantal documenten dat als 'Beschikking' is aangemerkt nog zeer beperkt. Het is bovendien opvallend dat niet alle beschikkingen in de informatie categorie 'Beschikking' tevens als documentsoort 'besluit' of 'vergunning' hebben. Geen enkele beschikking is aangemerkt als een vergunning, terwijl slechts **85** van de 296 beschikkingen als 'besluit' worden aangemerkt. Deze 'echte' beschikkingen hebben met name betrekking op subsidieverstrekking. De overige 'beschikkingen' zijn onder meer brieven¹⁴⁸ en documenten (bijlagen) bij Woo-besluiten.

In totaal zijn dus **202** documenten direct als beschikking waarneembaar, hetzij als vergunning (117) hetzij als beschikking die tevens een besluit inhoudt (85).¹⁴⁹

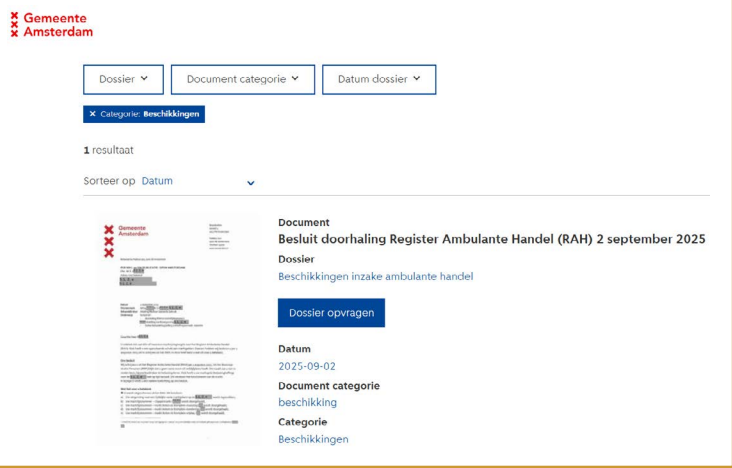
4.2.3 Puc.overheid.nl

Op PUC kunnen overheden 'uitvoeringscontent' plaatsen. Deze uitvoeringscontent verschilt per aangesloten overheidsinstantie. In totaal zijn op puc.overheid.nl **14.904** beschikkingen openbaar gemaakt met als uiterste publicatiedatum 31 december 2025.

148 In de praktijk heeft een beschikking uiteraard vaak de vorm van een brief.

149 Overigens blijken niet alle documenten in deze rubriek altijd een beschikking in te houden. Zo zijn ook ontwerpbesluiten of aanvragen gepubliceerd binnen deze rubrieken. Voor zover sprake was van kennelijke fouten in de metadata, zijn deze hersteld voor de telling.

Figuur 14: open.amsterdam (gemeente Amsterdam)



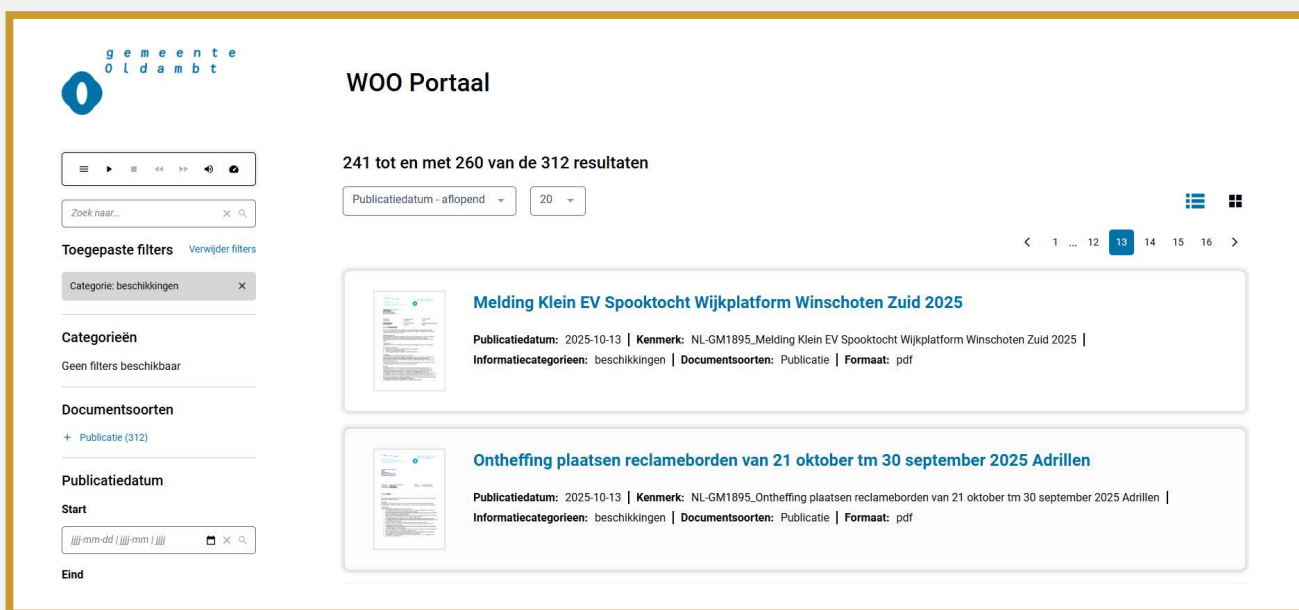
Evenementen binnen Delfshaven

Vergunningen voor de komende evenementen

Vergunning	Luikse Markt	15-03-2026 / 15-03-2026
Vergunning	Luikse markt	22-03-2026 / 22-03-2026
Vergunning	Opening De Straatandartsen	25-03-2026 / 25-03-2026
Vergunning	Snuffelmarkt	29-03-2026 / 29-03-2026
Vergunning	Katoenhuis Rotterdam Art Week 2026	17-03-2026 / 29-03-2026
Vergunning	Snuffelmarkt	12-04-2026 / 12-04-2026
Vergunning	Snuffelmarkt	19-04-2026 / 19-04-2026

Figuur 15: evenementeninrotterdam.nl (gemeente Rotterdam)

Figuur 16: <https://woo-oldambt.divault.com> (gemeente Oldambt)



4.2.4 'Bij de bron' (decentraal)

Diverse overheden publiceren 'beschikkingen' via hun eigen website. Bij een aantal websites wordt de beschikking als afzonderlijke documentsoort onderscheiden. Bij andere websites (zoals www.rijksoverheid.nl) maakt de beschikking deel uit van een meeromvattende categorie, zoals 'Besluit', of is die juist te vinden in deelrubrieken, zoals 'Vergunning' of 'Sanctie'.

De website waar beschikkingen worden ontsloten is doorgaans de website van de betreffende overheid (in een vorm als www.gemeente.nl/woo/beschikkingen) of een

hieraan gelieerde website (Figuur 14 en Figuur 15). Soms hanteert een overheid een afzonderlijk openbaarheidsportaal met (al dan niet uitgebreide) selectiefuncties (Figuur 16).

De aantallen beschikkingen die decentraal (bij de bron) worden gepubliceerd lopen sterk uiteen, variërend van één beschikking¹⁵⁰ tot meer dan 10.000 beschikkingen.¹⁵¹

150 Zie bijvoorbeeld Breda (staatssteun) en Amsterdam (beschikking).

151 Zie de provincie Noord-Brabant.

4.3 Wie publiceert beschikkingen?

Een vervolgvraag is welke overheden beschikkingen publiceren. Op de website beschikkingeninbeeld.nl worden de overheden weergegeven die vier sterren (gedeeltelijke openbaarmaking) of vijf sterren (volledige openbaarmaking) behalen. In totaal is sprake van 37 overheden die vijf sterren behalen en dus (bepaalde) beschikkingen integraal openbaar maken. Daarnaast behalen nog eens 51 overheden vier sterren. In dat geval is sprake van openbaarmaking van beschikkingen in de vorm van registers of wordt anderszins afzonderlijk aandacht besteed aan openbaarmaking van beschikkingen als informatiecategorie.

4.3.1 Gemeenten

Van de 342 gemeenten die zijn onderzocht, maken **zeven** gemeenten bepaalde beschikkingen volledig openbaar: Amsterdam (1), Breda (1), Oldambt (180), Oost Gelre (11), Rotterdam (4624), Wierden (3) en Zaanstad (8).¹⁵² Met name de gemeente Rotterdam – met een website evenementeninrotterdam.nl voor evenementenvergunningen – en de gemeente Oldambt – met een afzonderlijk portaal waar verschillende soorten beschikkingen worden gepubliceerd – verdienen in het kader van *namings & famings* afzonderlijke vermelding.

Daarnaast maakt een aantal gemeenten beschikkingen gedeeltelijk openbaar. In totaal 7 gemeenten (*Amsterdam*, Assen, Breda, Den Haag, Hilversum, Terschelling en Velsen) maken bepaalde beschikkingen openbaar in de vorm van een overzicht, zoals een subsidieregister. Een dergelijk overzicht voldoet overigens niet noodzakelijk aan de eisen die artikel 3.3a Woo stelt aan openbaarmaking door middel van overzichten. De overige overheden die

vier sterren behalen, onderscheiden beschikkingen weliswaar als afzonderlijke informatiecategorie met een eigen websitepagina, maar hebben hier nog geen beschikkingen gepubliceerd. In plaats daarvan verwijzen ze hooguit door naar officielebekendmakingen.nl.

Bovenstaand beeld onder gemeenten correspondeert niet geheel met de zelfrapportage die de VNG heeft opgesteld.¹⁵³ Meerdere gemeenten geven in die zelfrapportage aan beschikkingen te openbaren zonder dat die in dit onderzoek daadwerkelijk zijn aangetroffen. Hiervoor kunnen verschillende redenen zijn. Naast tijdsverloop tussen de meting van *Beschikkingen in Beeld* en de zelfrapportage of de ontoegankelijkheid van bepaalde beschikkingen (althans binnen de methodologie van *Beschikkingen in Beeld*), is een mogelijkheid dat gemeenten kennisgevingen via officiële bekendmakingen.nl beschouwen als een vorm van openbaarmaking, terwijl hierbij niet noodzakelijk het gehele document openbaar wordt.

4.3.2 Provincies

Binnen de provincies maken in elk geval 4 van de 12 provincies bepaalde beschikkingen volledig openbaar: Drenthe, Gelderland, Noord-Brabant en Noord-Holland. Daarnaast maken naast deze vier provincies ook twee andere provincies gebruik van een subsidieregister: Utrecht en Zuid-Holland. In het bijzonder publiceert de provincie Noord-Brabant een groot aantal beschikkingen (meer dan 10.000); de andere provincies publiceren voornamelijk subsidiebeschikkingen ter voorkoming van ongeoorloofde staatssteun.¹⁵⁴

¹⁵³ <https://www.waarstaatjegemeente.nl/mosaic/rapport-invoering-open-overheid/1--actieve-openbaarmaking-en-op-verzoek-openbaren>

¹⁵⁴ De provincie Gelderland publiceert als 'beschikkingen' zogeheten begrotingsbrieven in het kader van haar toezichhoudende taak ten aanzien van de begrotingen van gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen.

¹⁵² In geval van Oost Gelre en Wierden gaat het enkel om zogeheten 'voorkeursrechtbeschikkingen'.

Beschikkingen

Onder deze categorie vindt u straks de beschikkingen van Waterschap Limburg. Beschikkingen zijn besluiten die niet van algemene aard zijn, maar betrekking hebben op een specifiek geval. Een voorbeeld hiervan zijn besluiten van het waterschap om een vergunning te verlenen.

Veel beschikkingen van het waterschap worden vanaf 2014 al bekend gemaakt in het Waterschapsblad. U kunt de bekendmakingen van het waterschap terugvinden via de pagina [Bekendmakingen](#)

Op dit moment is nog niet bekend wanneer wij de overige beschikkingen uit deze categorie openbaar gaan maken. Bent u op zoek naar bepaalde informatie? Neem dan [contact](#) met ons op, wij helpen u graag verder.

Figuur 17: <https://open.waterschaplimburg.nl/beschikkingen> (waterschap Limburg)



The screenshot shows the official website of Waterschap Limburg. The header includes the logo and navigation menu. The main content area displays a public notice titled "Bekendmaking Waterschap Limburg verleende omgevingsvergunning voor een wateractiviteit voor het tijdelijk onttrekken van grondwater ten behoeve van het verwijderen en aanleggen van een drinkwater distributieleiding in de gemeente Beekdaalen". The notice includes details such as the date of publication (18-12-2025 09:00), the organization (Waterschap Limburg), and the publication number (Waterschapsblad 2025, 31188). The notice text states that the permit is granted for the temporary extraction of groundwater for the removal and installation of a drinking water distribution line in the municipality of Beekdaalen. It also mentions that the permit is granted under article 3:41 of the General Administrative Law Act (Awb) and that the permit holder is notified on 15 December 2025. The notice is available in an authentic PDF version and can be printed or shared.

Figuur 18: openbaarmaking beschikking via officiële bekendmakingen.nl (waterschap Limburg)

4.3.3 Waterschappen

Binnen de 21 waterschappen maken in elk geval drie waterschappen beschikkingen gedeeltelijk openbaar. Het hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier loopt in dit verband het meest voorop en publiceert beschikkingen in de vorm van overzichten, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen beslissingen op bezwaar, handhavingsbeschikkingen en subsidiebeschikkingen. Twee andere

waterschappen (Limburg en Vallei en Veluwe) hebben ook een afzonderlijke pagina op hun website gewijd aan openbaarmaking van beschikkingen, maar verwijzen voornamelijk slechts door naar officiële bekendmakingen.nl (**Figuur 17**). Overigens publiceert het waterschap Limburg bepaalde beschikkingen wel integraal als bijlage op officiële bekendmakingen.nl (**Figuur 18**).¹⁵⁵

¹⁵⁵ Zoals eerder toegelicht, telt dit laatste niet mee bij de toekenning van het aantal sterren. Dezelfde praktijk is zichtbaar bij het waterschap Brabantse Delta, maar dit waterschap geeft dit niet expliciet aan op zijn websitepagina over de Wet open overheid (<https://www.brabantsedelta.nl/verzoek-om-informatie-woo>).

4.3.4 Ministeries

Ministeries publiceren (enkele van) hun beschikkingen op www.rijksoverheid.nl, doorgaans onder de (bredere) documentsoort 'Besluit'.¹⁵⁶ Deze beschikkingen worden vervolgens ook op open.overheid.nl gepubliceerd. Momenteel zijn de ministeries de grootste leverancier van beschikkingen op open.overheid.nl. De belangrijkste categorie daarbinnen is die van subsidiebeschikkingen die op grond van de AGVV worden gepubliceerd ter voorkoming van verboden staatssteun. Dit geldt met name voor beschikkingen die het afgelopen jaar zijn gepubliceerd.

In hoeverre ministeries beschikkingen publiceren op open.overheid.nl, hangt dus vooral samen met de vraag of zij subsidiebeschikkingen geven die verboden staatssteun kunnen inhouden. Dit is onder meer het geval bij de ministeries van EZ, KGG, I&W, LVVN, OCW en VRO. Verder hebben enkele ministeries (AZ, DEF) in 2025 benoemingsbeschikkingen gepubliceerd.

Afzonderlijke vermelding verdient daarnaast de (thematische) publicatie van natuurvergunningen door het ministerie van LVVN (N = 761) op PUC en de publicatie van mijnbouwvergunningen door het ministerie van KGG op de afzonderlijke website www.mijnbouwvergunningen.nl. Daarnaast heeft het ministerie van SZW een afzonderlijke website (www.uitvoeringvanbeleidszw.nl), waar in het verleden (tot en met 2019) als documenten ook 'Verleende beschikkingen' zijn gepubliceerd. Deze beschikkingen betroffen in het bijzonder subsidiebeschikkingen.

¹⁵⁶ Alleen voor een specifiek type beschikking, namelijk de vergunning, is een afzonderlijke documentsoort 'Vergunning' beschikbaar.

4.3.5 Inspecties en agentschappen

Hoewel de bevoegdheid tot het geven van beschikkingen op centraal niveau vaak is toegekend aan de minister, worden in de praktijk vele overheidsbeschikkingen in naam van de minister (in mandaat) gegeven door een uitvoeringsinstantie die onder de minister valt, zoals een inspectie of een agentschap. Deze uitvoeringsinstanties beschikken doorgaans over een eigen website, aangezien de website www.rijksoverheid.nl is gereserveerd voor de ministeries zelf.

Lang niet alle inspecties of agentschappen geven beschikkingen. Openbaarmaking van beschikkingen lijkt met name aan de orde bij bepaalde toezichthouders. In elk geval **vijf inspecties of agentschappen** maken 'hun' beschikkingen openbaar en verdienen daarmee vijf sterren: de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Inspectie van het Onderwijs (IvHO), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

Voor een aantal van deze inspecties of agentschappen is van belang dat bijzondere openbaarheidswetgeving tot openbaarmaking van (bepaalde) beschikkingen verplicht. Dit is onder meer het geval bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (zie par. 2.3.5). Ook de RVO is verplicht om bepaalde subsidiebeschikkingen openbaar te maken op grond van de AGVV.

4.3.6 Zelfstandige bestuursorganen

Zelfstandige bestuursorganen (zbo's) zijn bestuursorganen die niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan een minister. Ook voor zbo's geldt dat lang niet alle zbo's beschikkingen geven. Voor zover dit wel het geval is, publiceren in elk geval **elf zbo's** de volledige tekst van (bepaalde) beschikkingen via hun eigen website. Dit

geldt voor de ACM, de AFM, de ANVS, de AP, het CBR, het CvTA (College van Toezicht Auteursrechten), DNB, de Ksa, de NVAO, NWO en de NZa.¹⁵⁷ De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) en de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) maken voor de openbaarmaking van hun beschikkingen gebruik van PUC; de andere zbo's maken gebruik van hun eigen website.

Ook voor een aantal zelfstandige bestuursorganen geldt dat bijzondere openbaarheidswetgeving tot openbaarmaking van (bepaalde) beschikkingen verplicht. Dit is onder meer het geval bij de ACM, de AFM en DNB en kan daarmee de positieve score van deze overheden (deels) verklaren. Overigens verplicht die bijzondere wetgeving niet noodzakelijk (of enkel) tot openbaarmaking van beschikkingen, waardoor 'beschikkingen' als afzonderlijke informatiecategorie lastig(er) te identificeren kunnen zijn op de websites van deze zbo's.

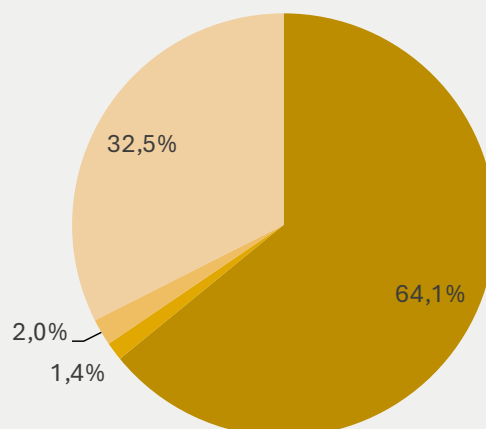
4.4 Welke beschikkingen worden gepubliceerd?

4.4.1 Algemeen

In totaal zijn in 2025 (minstens) **46.033 beschikkingen** openbaar. Op voorhand is hierbinnen een grote diversiteit denkbaar aan typen beschikkingen die openbaar worden gemaakt. De waardelijst 'documentsoorten' binnen het portaal open.overheid.nl (zie **Bijlage 1**) maakt het in dit verband mogelijk om diverse soorten beschikkingen te onderscheiden. Toch wordt dit onderdeel van de waardelijst ogenschijnlijk nog niet gebruikt; het portaal Open Overheid

biedt in elk geval niet de mogelijkheid om onder documentsoorten bepaalde typen beschikkingen (met uitzondering van 'vergunning') te selecteren. Evenmin bestaat bij decentrale openbaarmaking de verplichting om typen beschikkingen afzonderlijk te onderscheiden.

Het is daarom lastig om een compleet beeld te verkrijgen van de verschillende typen beschikkingen die worden ontsloten. Niettemin kan wel een eerste indruk worden gegeven op basis van enkele kerntypen beschikkingen: de sanctie, de subsidie en de vergunning. Van het totale aantal geopenbaarde beschikkingen dat in kaart is gebracht, hebben **942** beschikkingen betrekking op sancties, **650** beschikkingen betrekking op subsidies en **29.503** beschikkingen betrekking op vergunningen (**Tabel 4**). Van de resterende beschikkingen bevat een groot aandeel 'accreditaties' en daarnaast openbaarmakingsbesluiten, terwijl ook een aantal resteert dat mogelijk alsnog onder een van de hiervoor genoemde kerntypen beschikkingen valt. In deze telling zijn overigens geen beschikkingen meegenomen die (enkel) in een overzicht of register worden vermeld.



- Vergunning
- Subsidie
- Sanctie
- Overig/onbekend

Tabel 4: Typen geopenbaarde beschikkingen

¹⁵⁷ Het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG) publiceert kernelementen van handelsvergunningen in de geneesmiddeleninformatiebank, waarmee sprake is van gedeeltelijke openbaarmaking. Ook de Ksa hanteert voor bepaalde beschikkingen, namelijk betreffende de exploitatie van speelautomaten, enkel een register.

4.4.2 Sancties

In 2025 zijn in totaal (minstens) **942** sanctiebeschikkingen openbaar. Bijzondere openbaarheidswetgeving bevat veelal een regeling voor de actieve openbaarmaking van **sancties**. Bij zelfstandige bestuursorganen worden dan ook – onder verschillende benamingen – met enige regelmaat sanctiebesluiten geopenbaard. Zo publiceert de AFM ‘maatregelen’ en DNB ‘handhavingsmaatregelen’. Ook de ACM publiceert sanctiebesluiten als onderdeel van de categorie ‘besluiten’ (met als trefwoord ‘sanctie’). Andere overheidsinstanties, zoals de Ksa, de AP en de RDI, publiceren sancties op grond van de inspanningsverplichting van artikel 3.1 Woo.

4.4.3 Vergunningen

Sommige overheden maken naast door hen opgelegde sancties ook door hen verleende vergunningen openbaar. Dit is het geval bij de ACM (energievergunningen), de AP en de Ksa. Ook op PUC hebben veel besluiten het karakter van een vergunning of toestemming (ANVS, NZa, LVVN). Daarnaast blijken juist vergunningen met enige regelmaat te worden geopenbaard als externe bijlagen bij voorgeschreven kennisgevingen in een officieel publicatieblad (via officielebekendmakingen.nl) of op de website van de betreffende overheid (zoals publicaties van de provincie Noord-Brabant). Algemene kennisgeving wordt namelijk regelmatig voorgeschreven bij beschikkingen met gevolgen voor de fysieke leefomgeving, zoals omgevingsvergunningen.¹⁵⁸ In totaal zijn in 2025 (minstens) **29.503** vergunningen openbaar, waarbij twee overheden (namelijk ANVS en de provincie Noord-Brabant) elk meer dan 1/3 van deze vergunningen voor hun rekening hebben genomen.

4.4.4 Subsidies

Diverse (decentrale) overheden (zoals Den Haag, Amsterdam en Zuid-Holland) publiceren subsidies in de vorm van een subsidieregister. Daarnaast maakt een aantal overheden subsidies integraal openbaar, via open.overheid.nl (ministeries) of via de betreffende overheidswebsite (Drenthe, Zaanstad, NWO). De reden voor openbaarmaking van subsidiebeschikkingen is veelal dat publicatie hiervan is voorgeschreven in verband met het voorkomen van ongeoorloofde staatssteun. Vaak vermeldt de subsidiebeschikking ook zelf dat deze openbaar wordt gemaakt op grond van de AGVV. In totaal zijn minstens **650** subsidiebeschikkingen openbaar, maar hierbij zijn de subsidies die (op hoofdlijnen) worden vermeld in subsidieregisters, niet meegeteld.

4.4.5 Beslissing op bezwaar

Een andersoortige categorie van beschikkingen betreft de beslissing op bezwaar. Een beslissing op bezwaar houdt in dat naar aanleiding van het bezwaarschrift van een burger de bestreden beschikking (het ‘primaire’ besluit) wordt heroverwogen. Een beslissing op bezwaar kan dus op allerlei typen beschikkingen (vergunning, subsidie, sanctie, etc.) betrekking hebben. Sommige overheden (ACM) publiceren beslissingen op bezwaar als een afzonderlijke categorie. Daarnaast publiceren bepaalde overheden beslissingen op bezwaar in samenhang met de ‘primaire’ beschikkingen, bijvoorbeeld op dezelfde websitepagina (Ksa; **Figuur 19**). Dit is soms wettelijk voorgeschreven in de zin dat de wet ertoe kan verplichten om bij de openbaarmaking van een beschikking te vermelden of tegen een beschikking bezwaar (of beroep) is ingesteld. Daarmee wordt de samenhang tussen verschillende beschikkingen duidelijker.

¹⁵⁸ In die gevallen wordt vaak de zogeheten ‘uniforme openbare voorbereidingsprocedure’ gevolgd, die verplicht tot kennisgeving van een (ontwerp)besluit in een publicatieblad.

FBC B.V.

17 december 2024

De Kansspelautoriteit (Ksa) legt FBC B.V. een last onder dwangsom op voor het aanbieden van illegale kansspelen op de website freebitco.in. Het aanbieden van kansspelen zonder de daarvoor benodigde vergunning is in Nederland verboden. De Ksa roept FBC B.V. met de last onder dwangsom op het illegale aanbod per direct stop te zetten en gestopt te houden. Wanneer hier geen gehoor aan wordt gegeven, wordt een dwangsom van €280.000 per week met een maximum van €840.000 opgelegd.

Besluit op bezwaar FBC B.V. (20 mei 2025)

Besluit op Bezwaar FBC 200

Status

Beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank.

Openbaarmakingsbesluit BOB FBC B.V. (20 mei 2025)

Openbaarmakingsbesluit BOB FBC 151

Status

Tegen dit besluit kan bezwaar worden gemaakt.

Last onder dwangsom FBC B.V. (15 november 2024)

Besluit last onder dwangsom FBC B.V. 474,21 kB

Figuur 19: <https://kansspelautoriteit.nl/fbc-b-v>

Het spiegelbeeld van de beslissing op bezwaar vormt de ontwerpbeschikking of het ontwerpbesluit. In bepaalde gevallen is wettelijk vereist dat het ontwerp van een besluit (beschikking) ofwel het voorgenomen besluit ter inzage wordt gelegd.¹⁵⁹ Nu terinzagelegging tegenwoordig ook digitaal moet plaatsvinden, betekent dit dat ook ontwerpbeschikkingen onder de noemer 'Vergunning of andere beschikking' op of via officiële bekendmakingen.nl worden gepubliceerd. Strikt genomen zijn deze ontwerpbesluiten echter geen beschikkingen, omdat eerst nog zienswijzen kunnen worden ingebracht tegen de voorgenomen beschikking voordat een definitieve beschikking wordt gegeven. Tegelijk zijn beide documenten uiteraard wel nauw met elkaar verbonden.

¹⁵⁹ Zie de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb.

Figuur 20: <https://www.brabant.nl/loket/besluiten-vergunningen-meldingen/>

Besluiten, vergunningen, meldingen en ontheffingen

Verfijn

Resultaten verversen automatisch bij selectie

Fase vergunning

- aanvraag ontvangen (316)
- melding geweigerd (30)
- melding onherroepelijk (655)
- melding ontvangen (52)
- melding verleend (159)
- ontwerpbesluit genomen (758)
- procedure afgebroken (7)
- vergunning geweigerd (272)
- vergunning onherroepelijk (6115)
- vergunning verleend (5870)
- voor kennisgeving aangenomen (17)

Zoekterm

< vorige 1-10 ... 261-270 **271-280** 281-290 ... 14251 volgende

Aantal resultaten: 14251

> SABIC Innovative Plastics B.V. - Bergen Op Zoom - omgevingsvergunning

het laten vervallen van de expiratedatum van een omgevingsvergunning voor de opslag van he

21 november 2025 | omgevingsvergunning | vergunning verleend | Bergen op Zoom

> SABIC Innovative Plastics B.V. - Bergen Op Zoom - omgevingsvergunning

het aanpassen van de meetfrequentie van meetpunt 2 van voorschrift 1.3.1 van de omgevingsve van 20 juli 2023

4.4.6 Toewijzing of afwijzing

De Wet open overheid bevat een aantal uitzonderingen op de verplichting tot actieve openbaarmaking. Een daarvan betreft de afwijzing van een aangevraagde beschikking. Volgens de wetgever hoeven deze beschikkingen niet openbaar gemaakt te worden, omdat afwijzingen geen rechtsgevolg in het leven roepen. Hiermee komt volgens de wetgever de 'voornaamste' reden voor openbaarmaking te vervallen (zie par 2.2.2). In de praktijk blijken bepaalde overheden ook afwijzingen van aanvragen om beschikkingen integraal te publiceren. Dit is bijvoorbeeld het geval bij afwijzingen van handhavingsverzoeken door de ACM. De provincie Noord-Brabant maakt niet alleen verleende vergunningen openbaar, maar ook geweigerde vergunningen (Figuur 20). Daarmee blijkt de wettelijke lijst van uitzonderingen uit de Woo overheden dus niet ervan te weerhouden om meer beschikkingen openbaar te maken dan waartoe de wet hen ogenschijnlijk verplicht.

Ingevolge artikel 9, eerste lid, en artikel 11 van de AGVV wordt deze beschikking (volledige tekst) op het internet bekend gemaakt en wordt deze beschikking aan de Europese Commissie kennisgegeven.

Figuur 21: Tekstfragment subsidiebeschikking CLEVER (open.overheid.nl)

4.4.7 Openbaarmaking

In veel gevallen worden beschikkingen openbaar gemaakt zonder dat hieraan een afzonderlijk (kenbaar) openbaarmakingsbesluit ten grondslag ligt. Soms maakt de beschikking zelf duidelijk dat en waarom de beschikking openbaar wordt gemaakt. Die praktijk is met name zichtbaar bij toezichthouders die beschikkingen openbaar maken op grond van bijzondere openbaarheidswetgeving of bij subsidiebeschikkingen die op grond van de AGVV openbaar worden gemaakt (**Figuur 21**).

Daarnaast is er een aantal gevallen waarin een zelfstandig openbaarmakingsbesluit wordt genomen. Zo neemt de Ksa bij elke beslissing tot openbaarmaking van een sanctiebesluit een zelfstandig openbaarmakingsbesluit (**Figuur 22**). De RVO neemt jaarlijks een afzonderlijk 'Besluit volginnovatie' op grond waarvan bepaalde informatie over verleende innovatiesubsidies (waaronder incidentele subsidies) die betrekking heeft op de voorgaande kalenderjaren actief openbaar wordt gemaakt. Deze informatie wordt vervolgens niet eerder dan twee weken na de bekendmaking van dit 'openbaarmakingsbesluit' gepubliceerd op de website <https://projecten.rvo.nl/>.¹⁶⁰



Figuur 22: Openbaarmakingsbesluit (Kansspelautoriteit)

4.5 Hoe worden beschikkingen gepubliceerd?

Overheden hebben diverse keuzemogelijkheden ten aanzien van de wijze waarop zij beschikkingen openbaar maken. De gemaakte keuzes bepalen de mate waarin een beschikking 'daadwerkelijk' openbaar is. Een aantal van die keuzemodaliteiten wordt hieronder besproken en geïllustreerd met voorbeelden uit de praktijk van openbaarmaking.

4.5.1 Register of integraal

De Wet open overheid biedt overheden de keuze tussen integrale openbaarmaking van beschikkingen (op grond van art. 3.3 Woo) of openbaarmaking van beschikkingen in de vorm van overzichten, waarbij de belangrijkste elementen van de beschikkingen hierin zijn opgenomen (op grond van art. 3.3a Woo).

¹⁶⁰ Zie voor het meest recente openbaarmakingsbesluit: Besluit volginnovatie 2025 (Stcrt. 2026, 11600).

Figuur 23: Beschikkingenregister (Terschelling)

Het register biedt een actueel overzicht van beschikkingen verleend door de gemeente Terschelling vanaf 2025					
Grondslag van de beschikking	Type beschikking	Wat is het gevolg van de beschikking? (inclusief omschrijving van de voorschriften die bij de beschikking horen)	De geldigheidsduur van de beschikking	De ontvanger van de beschikking	De datum waarop de beschikking is ondertekend
Artikel 2.25 APV Terschelling 2021 - Evenementenvergunning	Vergunning	Toestemming organiseren Avondvierdaagse van 13 t/m 16 mei 2025 langs verschillende routes over het eiland.	13 t/m 16 mei 2025	Dhr. R. Vos	18-2-2025
Artikel 2.25 APV Terschelling 2021 - Evenementenvergunning	Vergunning	Toestemming organiseren Fjoertoer op 29 en 30 maart 2025 langs verschillende routes over het eiland	29 en 30 maart 2025	mevr. M. Hopman	25-2-2025
Artikel 2.25 APV Terschelling 2021 - Evenementenvergunning	Vergunning	Toestemming organiseren van de Lytse Fjoertoer op 28 maart 2025		28-mrt-25 mevr. M. Hopman	25-2-2025
Artikel 2.25 APV Terschelling 2021 - Evenementenvergunning	Vergunning	Toestemming voor het organiseren van de Platenbeurs Terschelling		5-aug-25 dhr. R. van Veen	26-2-2025
Artikel 2.25 APV Terschelling 2021 - Evenementenvergunning	Vergunning	Toestemming voor het organiseren van Koningsdag in Midsland op 2		26-apr-25 dhr. A. Kiers	26-2-2025
Artikel 2.25 APV Terschelling 2021 - Evenementenvergunning	Vergunning	Toestemming voor het organiseren van Koningsdag in West Terschelling		26-apr-25 mevr. S. Blok-Miedema	26-2-2025
Artikel 4.3 APV Terschelling 2021 - Melding incidentiele festiviteiten	Ontheffing	Toestemming voor tijdelijk afwijken van de sluitingstijden voor een c		2025 Dhr. P. Hensen	4-3-2025
Artikel 5.18 APV Terschelling 2021 - Standplaatsvergunning	Vergunning	Toestemming voor het innemen van een standplaats	1 maart t/m 1 dec 2025	Dhr. A. van Dijk	4-3-2025
Artikel 5.18 APV Terschelling 2021 - Standplaatsvergunning	Vergunning	Toestemming voor het innemen van een standplaats	1 maart t/m 1 dec 2025	Dhr. O. Spanjer	4-3-2025

Hoewel veel beschikkingen integraal openbaar worden gemaakt (mede omdat bijzondere wetgeving niet altijd de mogelijkheid biedt van openbaarmaking in de vorm van overzichten), komt openbaarmaking door middel van overzichten ook met enige regelmaat voor. Zo geven subsidieregisters, die soms al voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Woo zijn ontwikkeld, informatie over subsidiebeschikkingen die zijn verleend. De hoeveelheid informatie die over beschikkingen wordt verstrekt, varieert sterk per register. Soms worden slechts de naam van de subsidieontvanger en de subsidiehoogte vermeld, waarmee wel wordt voldaan aan de eisen van de Awb, maar niet aan die van artikel 3.3a van de Woo. Een voorbeeld van een register van beschikkingen dat wel in lijn is met de Woo, is het beschikkingenregister van de gemeente Terschelling (Figuur 23).

Wanneer de artikelen 3.3 en 3.3a Woo niet van toepassing zijn, hebben overheden meer ruimte om de wijze van openbaarmaking naar eigen inzicht in te richten. Zo hoeft de IGJ van haar besluiten enkel de zakelijke overwegingen en het dictum te openbaren, dus niet noodzakelijk de volledige motivering die aan deze beschikking ten grondslag legt. De Ksa heeft binnen haar openbaarmakingsbeleid ervoor gekozen om van zogeheten Koa-vergunningen de motivering van de aanvullende voorschriften (die op de specifieke vergunninghouder zijn toegeschreven) niet (actief) openbaar te maken.

4.5.2 Gelakte versie of openbare versie

De verplichting tot (actieve) openbaarmaking van de Woo is begrensd in de zin dat de uitzonderingen van de Woo aan openbaarmaking van beschikkingen in de weg kunnen staan. Dit kan betekenen dat beschikkingen in het geheel niet openbaar worden gemaakt, maar ook dat beschikkingen slechts gedeeltelijk openbaar worden gemaakt (waarbij bepaalde tekstfragmenten binnen de beschikking zijn weggelakt).

In de praktijk komen inderdaad vele beschikkingen voor waarbij de versie die aan de geadresseerde is toegezonden, vervolgens wordt gelakt. In sommige gevallen wordt bij de gelakte versie aangegeven welke uitzonderingsgrond is toegepast (Figuur 24), maar dat is niet standaard het geval (Figuur 25). Onder toezichthouders is het gebruikelijk om bij de totstandkoming van een beschikking direct een ‘openbare versie’ (publieksversie) te realiseren naast de versie die aan de geadresseerde van de beschikking is verstuurd (Figuur 26).¹⁶¹ Die benadering komt meer in de buurt van de ‘open by design’ benadering die de initiatiefnemers van de Woo hebben voorzien, namelijk dat besluitvormingsprocessen zo worden ingericht dat met een druk op de knop de actief openbaar te maken versie kan worden vervaardigd.

161 Zie bijvoorbeeld <https://www.acm.nl/system/files/documents/openbare-besluit-intermediairs.pdf>, waarbij voor bepaalde tekstdelen de toevoeging ‘[VERTROUWELIJK]’ is gehanteerd.



Johan Madastraat 6
postbus 175 . 9670 AD Winschoten
T(0597)48 20 00 . info@gemeente-oldambt.nl
www.gemeente-oldambt.nl



Stichting Activiteiten Werkgroep Westerlee

5.1.2e
Rozenstraat 2
9678 RV WESTERLEE
5.1.2e @gmail.com

Onderwerp Vergunning verkoopactie
Ons kenmerk 86986-2025
Inlichtingen bij 5.1.2e

Datum 9 december 2025
Uw brief van 4 december 2025

Geachte 5.1.2e

U heeft op 4 december 2025 een aanvraag ingediend voor het houden van een oliebollet verkoopactie Westerlee van maandag 15 december 2025 t/m 21 december 2025.

Vergunning

Op grond van artikel 5:13 van de Algemene plaatselijke verordening gemeente Oldambt 2025 verlenen wij u hierbij vergunning voor het organiseren van de huis-aan-huis verkoopactie met oliebolletten. De verkoopactie vindt plaats in Westerlee in de periode van 15 december 2025 t/m 21 december 2025.

26

Autoriteit Consument & Markt



Besluit

Openbaar Wijzigingsbesluit warmtevergunning Kelvin B.V.

Ons kenmerk : ACM/UIT/501438
Zaaknummer : ACM/18/032370

Openbaar

4.5.3 Machineleesbaarheid

Het lakken van beschikkingen kan gevolgen hebben voor de machineleesbaarheid van beschikkingen. Wanneer een beschikking als figuur (*image*) wordt ingescand nadat de tekst van de beschikking is gelakt, is de beschikking niet meer als tekst leesbaar, tenzij een aanvullende techniek als OCR (*Optical Character Recognition*) wordt toegepast. Toepassing hiervan leidt echter niet noodzakelijk tot perfecte leesbaarheid van de tekst van de beschikking. Ook als een beschikking een handmatige stempel van de datum bevat, bestaat het risico dat die datum niet wordt herkend met OCR. In de meeste gevallen wordt een beschikking als een afzonderlijk pdf-document beschikbaar gesteld. De kwaliteit van de machineleesbaarheid daarvan kan uiteenlopen, afhankelijk van de vraag of de

25

TNO Rijswijk
Postbus 45
2280 AA RIJSWIJK ZH

Date 22 July 2025 Phone
Corresp. nr. E-mail
File no. Website www.nwo.nl
Budget no.

Round NGF - GroenvermogenNL 2024
Title HyCARB: Green Hydrogen and Electrons for Carbon-based Chemistry
Vermeld in uw antwoord datum en dossiernummer

Subject Grant award decision HyCARB

Dear

On 10 July 2025, NWO completed the decision-making process concerning the above-mentioned proposal. I am pleased to inform you that the NWO Domain Science Board has decided to award your proposal. NWO has assessed your proposal according to the procedure and criteria described in the Call for proposals. The assessment report is attached (Attachment 2). I ask you to consider the recommendations of the assessment committee and describe in the progress reports if and how they have been addressed.



Figuur 24: Beschikking vergunning (geanonimiseerd)

Figuur 25: Subsidiebeschikking NWO (geanonimiseerd)

Figuur 26: Beschikking ACM (openbare versie)

Figuur 27: Beschikking als image-only (met stempel)

27



Ministerie van Volkshuisvesting en
Ruimtelijke Ordening

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

FIXbrigade Nederland
T.a.v.
Amerikalaan 203
3526 VD Utrecht

Datum: - 4 AUG. 2025
Referentienummer: 2025-000059014
Betreft: Subsidieverlening Actienetwerk
Energiehulp

Geachte

Onder verwijzing naar uw subsidieaanvraag van 16 juli 2025 waarin u verzoekt om een subsidie voor het project Actienetwerk Energiehulp deel ik u mede dat ik bereid ben u, op grond van artikel 2 van de Kaderwet overige BZK-subsidies en het Kaderbesluit BZK-subsidies een (incidentele) subsidie toe te kennen voor een bedrag van maximaal € 7.499.584,- voor de volgende activiteit(en):

DGVB Directie Bouwen en
Energie
Ministerie van
Volkshuisvesting en
Ruimtelijke Ordening
Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
http://www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
T
E @minzsk.nl

Kenmerk
2025-0000468281
Uw kenmerk

Bijlage(n)
<naam aanvraagformulier>

beschikking als figuur (*image-only*) of als tekst wordt gepubliceerd (**Figuur 27**). Dit kan ook verschillen per pagina van de beschikking (waarbij bijvoorbeeld enkel de eerste pagina als figuur is ingescand).

Sommige organisaties maken daarnaast of in plaats daarvan hun beschikkingen in een ander formaat beschikbaar. Zo zijn berichten op officieelbekendmakingen.nl niet alleen beschikbaar in pdf-formaat, maar ook in html-, odt- en xml-formaat. Wanneer het document dus mededeling van een

Figuur 28: Beschikking als mededeling (in xml- en html-formaat)

```

<afkondiging>
  <al>Besluit:</al>
</afkondiging>
</aanhef>
<regeling-tekst>
  <tekst status="goed">
    <al>Aan Bevolkingsonderzoek Nederland wordt vergunning verleend tot uitvoering van het bevolkingsonderzoek naar borstkanker.</al>
    <al>Aan de vergunning worden de volgende voorschriften verbonden:</al>
    <lijst type="expliciet" start="1" level="single" nr-sluiting=".">
      <li>
        <li.nr>1.</li.nr>
        <al>Bevolkingsonderzoek Nederland handelt conform het door het RIVM vastgestelde Beleidskader Bevolkingsonderzoeken naar Kanker en h
        daarbij behorende addenda.</al>
      </li>
      <li>
        <li.nr>2.</li.nr>
        <al>Bevolkingsonderzoek Nederland handelt conform de jaarlijks door het RIVM vast te stellen 'Nadere voorwaarden', die van toepassing
      </li>
      <li>
        <li.nr>3.</li.nr>
        <al>In het kader van specifieke projecten dan wel optimalisatie van het bevolkingsonderzoek naar borstkanker handelt Bevolkingsonder
        optimalisatie separaat geformuleerd worden door het RIVM en een aanvulling zijn op het vigerende Beleids- en Uitvoeringskader en de
      </li>
      <li>
        <li.nr>4.</li.nr>
        <al>Bevolkingsonderzoek Nederland vraagt voor 1 juli 2030 verlenging van deze vergunning aan.</al>
      </li>
    </lijst>
    <al>De vergunning wordt verleend van 1 januari 2026 tot 1 januari 2031.</al>
    <al>Binnen de gestelde periode kan de vergunning worden ingetrokken op gronden genoemd in artikel 9 van de Wbo.</al>
  </tekst>
</regeling-tekst>
<regeling-sluiting status="goed">
  <slotformulering>
    <al>Van het verlenen van deze vergunning wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.</al>
  </slotformulering>
</ondertekening>
<functie>De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,</functie>
<deze>namens deze,</deze>
<functie>de directeur Publieke Gezondheid,</functie>

```

Figuur 29: Beschikking in html- en pdf-formaat (PUC)

beschikking bevat, is de machineleesbaarheid hiervan verzekerd (Figuur 28). Binnen PUC wordt de tekst van een beschikking soms in html-formaat beschikbaar gesteld (in plaats van als pdf-document), maar bestaat wel de mogelijkheid om ook een pdf-versie van de beschikking te genereren (natuurvergunningen LVVN) (Figuur 29).

4.5.4 Metadata

Artikel 2.4 van de Woo stelt – door te verwijzen naar eisen voor hergebruik van overheidsinformatie – niet alleen eisen aan de machineleesbaarheid van de beschikking als zodanig, maar ook aan metadata die het document van de beschikking omschrijven. Voor de Woo-harvester is in dit verband een catalogus met mogelijke metadata gedefinieerd, waarbij sommige metadata ‘technisch noodzakelijk’ zijn voor het functioneren van de Woo-harvester (zoals de locatie waar de beschikking is gepubliceerd), andere ‘aanbevolen’ in verband

met de eisen die de Woo stelt (publicerende organisatie, officiële titel, informatiecategorie en documenthandeling) en de overige ‘optioneel’.¹⁶² In de praktijk zijn de metadata die via open.overheid.nl beschikbaar worden gesteld, nog beperkt. Zo is het niet mogelijk om typen beschikkingen te selecteren (met uitzondering van de documentsoort ‘Vergunning’).

Beschikkingen die op officieelbekendmakingen.nl worden bekendgemaakt of medegedeeld, hebben een rijker palet aan metadata, die beschikbaar kunnen worden gesteld in html-, xml- of owms-formaat. Ook binnen PUC gaat openbaarmaking van de beschikking gepaard met een afzonderlijke tab met documentgegevens (inclusief de versie van de beschikking) (Figuur 30).

¹⁶² <https://www.koopoverheid.nl/documenten/2024/09/23/overzicht-metadata-voor-de-woo-harvester-v1>

Informatietype en toegang

Informatietype	Besluiten
Documentsoort	Vergunning
Toegangsrechten	Extern

Herkomst en taal

Titel	Wnb aanvraag vergunning Zoet-Zoutscheiding Krammersluizencomplex Oosterschelde
Organisatie	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Onderwerp	Hoofdwatersysteem

Identificatie, datum en versie

Identificatie	PUC_713717_17
Versie	1
Datum beschikbaarheid	02-06-2022
Geldigheid van	02-06-2022
tot en met	31-12-2030
Wijzigingsdatum	02-06-2022

Figuur 30: Metadata beschikking (PUC)

Voor decentrale openbaarmaking ‘bij de bron’ geldt dat de aanwezige metadata zeer uiteenlopen. In bepaalde gevallen zijn amper metadata aanwezig. Welke metadata beschikbaar zijn, verschilt bovendien sterk per publicerende organisatie. Zo stelt de ACM als metadata beschikbaar ‘publicatietype’, ‘publicatiedatum’, ‘beslisdatum’, ‘onderwerp’ en ‘trefwoord’. Deze indeling in publicatietypen, onderwerpen en trefwoorden komt echter niet overeen met de indeling die bijvoorbeeld wordt gehanteerd binnen open.overheid.nl.

4.5.5 Beschikking als onderdeel van dossier

Tot slot is van belang of een beschikking *stand-alone* wordt gepubliceerd of juist als onderdeel van een dossier. De Ksa bundelt alle besluiten die verband houden met een bepaalde sanctieoplegging (zoals primair sanctiebesluit, openbaarmakingsbesluit en beslissing op bezwaar) op dezelfde webpagina, waarbij ze tevens aangeeft wat de juridische status is van deze besluiten (zie hierboven **Figuur 19**). De ACM publiceert beschikkingen als afzonderlijke besluiten, maar brengt daarbij wel links aan naar verwante berichten waarin gerelateerde beschikkingen staan (**Figuur 31**).

In sommige gevallen worden naast andere beschikkingen ook andere documenten beschikbaar gesteld, zoals de aanvraag. Dit is bijvoorbeeld het geval op de website www.mijnbouwvergunningen.nl, waarbij alle informatie over een bepaald ‘kavel’ wordt gebundeld. Binnen het uitvoeringsportaal PUC bestaat de mogelijkheid om niet alleen bijlagen toe te voegen aan de beschikking, maar ook (ingående of uitgaande) verwijzingen naar andere documenten (beschikkingen) op te nemen (zie **Figuur 30** hierboven).

Beslissing op bezwaar boetebesluit DGB Energie

De ACM heeft terecht een boete opgelegd voor de misleidende wervingspraktijken van DGB. Zij wijst daarom de bezwaren van DGB af.

Documenten

> Openbare versie Beslissing op bezwaar DGB Energie (PDF - 107,96 KB)

Over toegankelijkheid van documenten +

Zie ook

09-06-2022 Boete voor DGB voor misleidende bij telefonische verkoop energiecontracten
09-06-2022 De ACM beboet DGB Energie voor misleidende van consumenten

Publicatiedatum
21-12-2022

Publicatietype
Beslissing op bezwaar

Beslisdatum
20-10-2022

Zaak
Zaaknummer: ACM/22/178620

Partijen
DGB Energie B.V.

Trefwoorden
Elektriciteit, Gas, Sanctie, Overeenkomsten, Oneerlijke handelspraktijken, Telemarketing

Onderwerpen
Energie, Verkoop aan consumenten

Figuur 31: Beschikking in context (ACM)

DEEL 5

OPENBAARMAKINGS- PRAKTIJKEN IN PERSPECTIEF

5.1 Inleiding

Hoewel in 2025 nog geen algemene verplichting tot actieve openbaarmaking van beschikkingen geldt, maken diverse overheden deze categorie van overheidsdocumenten al openbaar. Tegelijk lijkt de oogst van geopenbaarde beschikkingen (ruim 46.000) wellicht nog wat beperkt in het licht van het totale aantal beschikkingen dat overheden gezamenlijk jaarlijks ‘geven’. Vele overheden lijken dus de inwerkingtreding van dit onderdeel van de Wet open overheid af te wachten alvorens zelf in actie te komen. En zelfs wanneer overheden openbaarmaking van beschikkingen al wel actief ter hand nemen, is sprake van een stapsgewijze ontwikkeling die voor verbetering vatbaar is.



5.2 Burgerperspectief: burger-routes naar open beschikkingen

Dat blijkt allereerst als de verschillende ‘overheidsroutes’ (met de overheid als ‘zender’ van beschikkingen) worden gecontrasteerd met ‘burgerroutes’. Hierbij staat centraal welke routes burgers volgen bij het zoeken naar beschikkingen. Het identificeren van deze burgerroutes laat zien in hoeverre burgers de door de overheid opgestelde zoekroutes daadwerkelijk gebruiken.

Uit een eerste verkenning met elf respondenten blijkt dat burgers beschikkingen voornamelijk zoeken via zoekmachines (veelal Google) en overheidswebsites. Opmerkelijk is dat het merendeel van deze respondenten aangeeft een beschikking te hebben gevonden, terwijl een aanzienlijk deel van de door hen opgegeven websitelocaties geen geopenbaarde beschikking bevat. De respondent heeft in dat geval weliswaar informatie over een (bepaald type) beschikking gevonden (zoals informatie over vergunningen of subsidies), maar niet de beschikking zelf. Tegelijk geeft het merendeel van de respondenten wel aan te weten wat een beschikking is. Opvallend is bovendien dat burgers informatie over beschikkingen eerder verwachten te vinden op een overheidswebsite bij inhoudelijke informatie over ‘subsidie’, ‘vergunning’, etc. dan bij informatie over ‘open overheid’.

Deze bevindingen wijzen niet alleen op een mogelijke discrepantie tussen het begrip dat burgers denken te hebben van ‘beschikkingen’ en hun vermogen om daadwerkelijk beschikkingen te herkennen als afzonderlijke documenten. Zij laten ook zien dat er mogelijk een kloof bestaat tussen de juridische logica, waarbij ‘beschikkingen’ als een informatiecategorie onder de Wet open overheid worden behandeld, en de communicatieve logica voor burgers, die niet

op zoek zijn naar ‘een beschikking’, maar naar (concrete informatie over) subsidies, vergunningen, etc.¹⁶³ Vervolgonderzoek zou niet alleen kunnen uitwijzen hoe burgers tot een beter begrip van ‘beschikkingen’ kunnen komen, maar ook hoe een brug kan worden geslagen met de informatiebehoefte van burgers en hoe een meer specifieke verbinding kan worden gelegd met bepaalde typen beschikkingen die er voor (bepaalde) burgers daadwerkelijk toe doen en waarnaar zij gericht op zoek zijn.

5.3 Juridisch perspectief: praktijk versus wetgeving

Een belangrijke doelstelling van dit onderzoek is niet alleen om openbaarmakingspraktijken in kaart te brengen, maar ook om die praktijken te beoordelen in het licht van de toepasselijke openbaarheidswetgeving. Wanneer wetgeving namelijk tot openbaarmaking van (bepaalde) beschikkingen verplicht, loopt de betreffende overheid niet vooruit op de wet wanneer zij een beschikking openbaart, maar juist exact in lijn daarmee.

In dit verband is het zinvol te onderscheiden tussen bijzondere openbaarheidswetgeving enerzijds en de Wet open overheid anderzijds. Bijzondere openbaarheidswetgeving verplicht al regelmatig tot openbaarmaking van bepaalde beschikkingen. Dat is met name het geval bij publicatie van sanctiebesluiten door toezichthouders. Openbaarmaking van dergelijke sanctiebesluiten is daarmee als *naming & shaming* een inherent onderdeel van het gevoerde

¹⁶³ Vgl. USBO, Op weg naar betekenisvolle transparantie: onderzoek naar actieve openbaarmaking die aansluit bij de informatiebehoefte van burgers (2025), p. 35: ‘Tijdens de designsessies kwam bovendien duidelijk naar voren dat documenten niet gepubliceerd zouden moeten worden op basis van categorie dus bijvoorbeeld “beschikkingen of convenanten” maar op basis van de inhoud en op onderwerp omdat mensen niet zoeken naar “beschikkingen”.’

handhavingsbeleid.¹⁶⁴ Het oogmerk daarvan is mede om het publiek te waarschuwen voor overtredingen en overtreders. Bijzondere openbaarheidswetgeving fungeert daarmee als grondslag én aanjager voor bepaalde vormen van openbaarmaking van beschikkingen. Bovendien kan bijzondere openbaarheidswetgeving, zoals in het geval van milieu-informatie, ook een uitstralingseffect hebben naar openbaarheidsverplichtingen ten aanzien van andere vormen van overheidsinformatie.

Voor de Wet open overheid is de verhouding tot openbaarmakingspraktijken anders. Omdat de wet nog niet verplicht tot actieve openbaarmaking van beschikkingen, zullen overheden hooguit een aansporing tot actieve openbaarmaking ervaren (al dan niet ondersteund door werkdefinities en handreikingen). Toch werpt de toekomstige inwerkingtreding van deze verplichting haar schaduw al vooruit. Sommige overheden maken bijvoorbeeld al specifiek gebruik van de mogelijkheid om beschikkingen in de vorm van overzichten te publiceren, terwijl er ook overheden zijn die een eigen portaal hebben ingericht om hun beschikkingen alvast openbaar te maken.

Vooralsnog berust deze ‘proactieve’ openbaarmaking, d.w.z. actieve openbaarmaking voordat de wet hiertoe verplicht, op de algemene inspanningsverplichting van artikel 3.1 van de Woo. Deze inspanningsverplichting kan er zelfs toe leiden dat overheden bewust zoeken naar een meer betekenisvolle manier van actieve openbaarmaking, bijvoorbeeld door beschikkingen niet op zichzelf te publiceren, maar als onderdeel van een dossier of in samenhang met andere beschikkingen.

Tegelijk kan de Wet open overheid in plaats van een aansporende ook een remmende werking hebben. Nu beschikkingen onderdeel zijn van de vierde en laatste tranche van de Woo, is niet uitgesloten dat overheden die vooralsnog ‘wit’ kleuren (dus drie of minder sterren behalen), nog geen prikkel ervaren om reeds tot actieve openbaarmaking van beschikkingen over te gaan. Mogelijk wachten zij hiermee totdat de wet hiertoe zal verplichten. Ook in dat geval kunnen zij echter nu al inspiratie ontleen aan *best practices* van andere overheden.

5.4 Toekomstperspectief: hoe nu verder?

Beschikkingen in Beeld probeert zo goed mogelijk openbaarmakingspraktijken van overheden ten aanzien van beschikkingen in kaart te brengen. Maar juist omdat die openbaarmaking zich momenteel in een overgangsfase bevindt richting verplichte actieve openbaarmaking, is het noodzakelijk om de bevindingen van *Beschikkingen in Beeld* voor het jaar 2025 in perspectief te plaatsen en na te denken over vervolgstappen.

‘Maar nu is alles anders’

Openbaarmaking van overheidsinformatie is een voortdurende aangelegenheid, terwijl *Beschikkingen in Beeld* van elke overheid slechts een momentopname bevat ergens in het najaar van 2025. Bovendien heeft die momentopname niet voor elke overheid op exact dezelfde datum plaatsgevonden, zodat reeds om die reden de resultaten voor de verschillende overheden niet volledig vergelijkbaar zijn (en mogelijk zelfs nu al enigszins zijn gedateerd).

Blik vooruit: breng jaarlijks in beeld in welke mate overheden beschikkingen publiceren en in hoeverre hierbij vooruitgang is geboekt

¹⁶⁴ Zie onlangs hierover T. Barkhuysen, ‘Naming-and-shaming-procedures: achter gesloten deuren’, NJB 2026/400.

‘Je moet beter kijken’

Beschikkingen in Beeld beschrijft diverse zoekstrategieën om geopenbaarde beschikkingen te identificeren. Juist omdat vooralsnog geen verplichting in werking is getreden om beschikkingen als afzonderlijke categorie openbaar te maken, worden beschikkingen lang niet altijd onder de noemer ‘beschikkingen’ ontsloten. Het is daarom niet uitgesloten dat *Beschikkingen in Beeld* (vele) geopenbaarde beschikkingen heeft gemist. Dat houdt ook verband met de gekozen zoekstrategie, waarbij de Woo-index tot vertrekpunt is genomen. Als overheden via andere routes beschikkingen ontsluiten, worden die mogelijk gemist in dit onderzoek. De reden voor de gekozen strategie is dat openbaarheid van beschikkingen niet alleen een kwestie is van beschikbaarheid, maar ook van toegankelijkheid. Het is dus niet voldoende dat beschikkingen ergens op een (publiek toegankelijke) website zijn gepubliceerd, maar tevens noodzakelijk dat burgers die beschikkingen ook daadwerkelijk kunnen vinden.

Beschikkingen in Beeld pretendeert daarmee niet een exact beeld te geven van het aantal beschikkingen dat wordt gepubliceerd. Er kunnen zowel ‘false positives’ zijn (documenten die als beschikkingen zijn aangemerkt maar dit niet zijn) als ‘false negatives’ (documenten die niet als beschikkingen zijn aangemerkt maar dit wel zijn). Niet alleen kunnen bepaalde beschikkingen ‘buiten beeld’ blijven vanwege de gekozen zoekstrategie, maar ook bevat dit onderzoek meermaals slechts een eerste aanzet voor een zoekroute die in de toekomst verder moet worden verfijnd. Daarmee zijn de resultaten van dit onderzoek soms eerder een onder- of bovengrens dan een exacte aanduiding van het aantal geopenbaarde beschikkingen.

Blik vooruit: verfijn zoekstrategieën om geopenbaarde beschikkingen adequaat in beeld te brengen

‘Je weet niet wat je niet ziet’

Beschikkingen in Beeld laat onder meer zien welke (aantallen) beschikkingen worden geopenbaard. De vraag is wat de zeggingskracht van deze aantallen is. Sommige overheden zullen namelijk meer beschikkingen geven (de zogeheten ‘beschikkingenfabrieken’) dan andere overheden. Een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst is dat het aantal beschikkingen dat openbaar wordt gemaakt niet alleen absoluut, maar ook relatief wordt bepaald, namelijk door dit aantal te vergelijken met het totale aantal beschikkingen dat wordt gegeven binnen diezelfde overheid.

Blik vooruit: breng ook in kaart hoeveel beschikkingen niet zijn geopenbaard

‘Wat kun je hier nu mee?’

Beschikkingen in Beeld bevat geen inhoudelijke analyse van de beschikkingen die zijn geopenbaard. Met de aanwezige metadata (titel, datum, documentsoort, etc.) kunnen tot op zekere hoogte bevindingen worden afgeleid over het type beschikking, maar de tekst van de beschikking zelf is nog amper geanalyseerd.

Die analyse zou allereerst betrekking kunnen hebben op de machineleesbare kwaliteit van beschikkingen. Kan de tekst van beschikkingen geautomatiseerd worden verwerkt en kan hierbij gebruik worden gemaakt van aanwezige metadata? Die analyse zou daarnaast ook kunnen zien op de informatiedichtheid van beschikkingen: welke informatie (zoals een motivering) wordt opgenomen in beschikkingen? Deels kunnen indicatoren voor die informatiedichtheid worden ontleend aan uiterlijke kenmerken als de lengte van het document, maar deels zal hiervoor ook een meer inhoudelijke analyse nodig zijn.

De grote vraag bij die inhoudelijke analyse is uiteraard wat openbaarmaking van beschikkingen oplevert. De kosten en bezwaren van actieve openbaarmaking zijn bekend, maar wat zijn de (mogelijke) baten van openbaarmaking van beschikkingen? Blijkens de wetsgeschiedenis is de voornaamste reden voor openbaarmaking van beschikkingen dat hierdoor de rechtspositie van individuele burgers wordt gewijzigd en dat individuele burgers op de hoogte moeten kunnen zijn van de wijze waarop een bepaalde regel in soortgelijke gevallen is toegepast. Dat zou betekenen dat de ‘baten’ van openbaarmaking van beschikkingen niet zozeer moeten worden gezocht op macroniveau als wel op microniveau: wanneer beschikkingen openbaar worden gemaakt, kunnen individuele burgers zich hierop beroepen in hun individuele zaak met een specifieke overheid.¹⁶⁵

Blik vooruit: breng in kaart hoe geopenbaarde beschikkingen (kunnen) worden gebruikt binnen individuele besluitvorming

¹⁶⁵ Zie nader C.J. Wolswinkel, ‘Actieve openbaarmaking van beschikkingen: Op weg naar transparante besluitvorming ‘nieuwe stijl’?’, NJB 2024/1479.

BIJLAGEN

Bijlage 1: Soorten beschikkingen

PLOOI documentsoort | *beschikking*

PLOOI documentsoort | *beschikking* | *aanwijzingsbeschikking*

PLOOI documentsoort | *beschikking* | *benoemingsbeschikking*

PLOOI documentsoort | *beschikking* | *beschikking tot handhaving*

PLOOI documentsoort | *beschikking* | *beschikking tot handhaving* | *beschikking tot opleggen boete*

PLOOI documentsoort | *beschikking* | *beschikking tot handhaving* | *beschikking tot opleggen last onder bestuursdwang*

PLOOI documentsoort | *beschikking* | *beschikking tot handhaving* | *beschikking tot opleggen last onder dwangsom*

PLOOI documentsoort | *beschikking* | *concessie*

PLOOI documentsoort | *beschikking* | *erkenningbeschikking*

PLOOI documentsoort | *beschikking* | *instemmingsbeschikking*

PLOOI documentsoort | *beschikking* | *ontheffingsbeschikking*

PLOOI documentsoort | *beschikking* | *subsidiebeschikking*

PLOOI documentsoort | *beschikking* | *vergunning*

Bijlage 2: Openbaarheidswetgeving

Overzicht openbaarheidswetgeving

<i>Wetgeving die tot (volledige) openbaarmaking van beschikkingen verplicht</i>	
Wet open overheid	art. 3.1 en 3.3
Bekendmakingswet	art. 5, 6 (bekendmaking) en 12 (mededeling)
Algemene wet bestuursrecht	art. 3:41 en 3:42 (bekendmaking)
Instellingswet ACM	art. 12u, 12v en 12w
Wet op het financieel toezicht	art. 1:97
Wet toezicht accountantsorganisaties	art. 67
Gezondheidswet	art. 44
Jeugdwet	art. 9.7
Algemene groepsvrijstellingsverodening (AGVV)	art. 9
<i>Wetgeving die tot mededeling van beschikkingen verplicht (in de Staatscourant)¹⁶⁶</i>	
Drinkwaterwet	art. 21
Elektriciteitswet	art. 37a en 86e
Faillissementswet	art. 212d
Gaswet	art. 12h en 66b
Luchtvaartwet	art. 16d
Mededingingswet	art. 37 (vergunning), 44 en 70c
Mediawet 2008	art. 4.5 en 8.19 (subsidie)
Mijnbouwwet	art. 17, 18, 20, 21, 24h, 24s, 24ai, 30, 31c en 32c
Postwet 2009	art. 47 en 55

¹⁶⁶ Wetgeving is gezocht op de combinatie 'mededeling' + 'Staatscourant' + 'beschikking' / 'vergunning' / 'subsidie'. Wetgeving die enkel betrekking heeft op de aanwijzing van toezichthouders is buiten beschouwing gelaten.

Telecommunicatiewet	art. 3.20, 3.20a (vergunning) en 6b.2
Vorderingswet	art. 9
Vreemdelingenwet 2000	art. 66a en 67
Wet afbreking zwangerschap	art. 9
Wet beëdigde tolken en vertalers	art. 11
Wet goedkeuring en uitvoering Markham-overeenkomst	art. 5
Wet inzake bloedvoorziening	art. 3c en 3e
Wet op de dierproeven	art. 4 en 7
Wet op de erkende onderwijsinstellingen	art. 26
Wet op de kansspelen	art. 14c en 27i
Wet op het bevolkingsonderzoek	art. 8
Wet op het financieel toezicht	art. 3:140, 3:105 en 5:27
Wet personenvervoer 2000	art. 19b
Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen	art. 5c

Wet	Wet open overheid	Bekend- makingswet (Bw)	Algemene wet bestuursrecht	Algemene wet bestuursrecht / Bw	Instellingswet ACM			Wet op het financieel toezicht	Gezondheidswet (Gezw) / Jeugdwet (Jw)	AGVV (EU)
Artikel	3.3	3.1	12	3:42 Awb + 5 / 6 Bw	12u	12v	12w	1:97	44 Gezw / 9:7 Jw	9
Term	openbaarmaking	openbaarmaking	mededeling	bekendmaking	openbaarmaking	openbaarmaking	openbaarmaking	openbaarmaking	openbaarmaking	publicatie
Verplichting?	verplichting	bevoegdheid	verplichting	verplichting	verplichting	verplichting	bevoegdheid	verplichting	verplichting	verplichting
Wat?	beschikkingen (m.u.v. 21 categorieën)	21 uitgezonderde categorieën	beschikkingen (voor zover wettelijk aangewezen)	persoons- gerichte beschikking	'zaaksgericke' beschikking	bestuurlijke sanctie / bindende aanwijzing (inclusief beslissing op bezwaar)	bestuurlijke sanctie / bindende aanwijzing (indien bestuurlijke boete 10% omzet)	andere 'bestuiter'	bestuurlijke sanctie 'bestuiter'	individuele steunverlening
Wie?	bestuursorgaan	bestuursorgaan	bestuursorgaan	bestuursorgaan	ACM	ACM	ACM	DNB / AFM	NVWA / IGI / JlenV	steunverlener
Wanneer? (ondergrens)	twee weken na vaststelling indien naar verwachting bedenkingen			niet eerder dan tien werkdagen na bekendmaking van de beschikking aan de overtreder	niet eerder dan tien werkdagen na bekendmaking van de beschikking aan de overtreder	vijf werkdagen na bekendmaking van besluit tot open- baarmaking aan belanghebbende	zodra onherroepelijk	niet eerder dan twee weken na bekendmaking van het besluit tot open- baarmaking	binen zes maanden vanaf de datum van de toekenning van de steun	
Wanneer? (bovengrens)	binen twee weken na vaststelling		vooraftgaand aan inwerkingtreding	vooraftgaand aan inwerkingtreding						
Waar?	centraal portaal	centraal portaal (eventueel)	elektronisch publicatieblad	op andere geschikte wijze (dan toezending of uithreking)	elektronisch publicatieblad	website ACM	website ACM	website ACM	website	op een uitgebreide staatssteun-website
In welke vorm?	zo mogelijk machineleesbaar	zo mogelijk machineleesbaar							gestructureerd en zoveel mogelijk op uniforme wijze	gestandaardiseerd met zoekmogelijkheden en downloadfunctie
Hoe?	integraal of in overzicht	integraal (document)	volledige publicatie	tekst (+ eventueel andere informatie)						
Hoever?	uitzonderings- gronden Woo	uitzonderings- gronden Woo			Woo als ondergrens	enkel bedrijfs- gegevens en persoonsgegevens Woo als ondergrens	Woo als ondergrens	WfH als ondergrens	Gezw/Jw als ondergrens	
Bijzonder- heden									indien tegen het besluit bezwaar, beroep of hoger beroep is ingesteld, maakt de toezichthouder de uitkomst daarvan tezamen met het besluit openbaar	documenten blijven beschikbaar voor ten minste tien jaar vanaf de datum waarop de steun is verleend

¹⁶⁷ Indien een eis enkel in beleid is geëxpliciteerd, wordt deze eis geëcuriveerd weergegeven.

ONDERZOEK NAAR VINDBAARHEID OPEN BESCHIKKINGEN

U vindt de link om aan het onderzoek te beginnen onderaan deze pagina.

Tilburg University en Open State Foundation doen samen onderzoek naar hoe goed beschikkingen, officiële besluiten van overheidsorganisaties, te vinden zijn voor burgers. Dit gebeurt binnen het project *Beschikkingen in Beeld*, waarmee we overheden willen helpen om beschikkingen beter en duidelijker openbaar te maken.

We onderzoeken welke beschikkingen nu al openbaar zijn, op welke manier dat gebeurt en hoe makkelijk ze te vinden zijn. Ook kijken we waarom bepaalde beschikkingen wel of niet beschikbaar worden gesteld.

Wat is een beschikking?

Een beschikking is een schriftelijk besluit van een overheidsorganisatie in een individueel geval, al dan niet naar aanleiding van een aanvraag, bijvoorbeeld een vergunning, subsidie of sanctie. Zo'n besluit kan positief of negatief zijn. Het document waarin dit besluit staat vermeld, heet een beschikking.

Wat vragen we van u?

In dit onderzoek kijken we of deelnemers beschikkingen die openbaar zijn gemaakt, daadwerkelijk kunnen vinden bij verschillende overheidsorganisaties, hoe zij dat aanpakken, hoeveel tijd het kost en waar zij mogelijk vastlopen.

Als deelnemer krijgt u één organisatie toegewezen. U gaat op zoek naar een specifiek soort beschikking die tussen haakjes staat vermeld. Voor u is dit: **Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (subsidie of vergunning).**

U probeert de specifieke webpagina te vinden waarop beschikkingen van deze overheidsorganisatie zijn gepubliceerd. U mag zelf bepalen hoe u dat doet.

U beschrijft in dit formulier stap voor stap wat u doet, zoals welke zoekopdrachten u gebruikt en waar u op klikt. U stopt als u de webpagina hebt gevonden, of als u er helemaal niet meer uitkomt.

Vergeet niet om ook uw totale tijd bij te houden.

Klik op de volgende knop om het onderzoek te beginnen.

Start het onderzoek