



Adviescollege
**Openbaarheid en
Informatiehuishouding**

www.acoi.nl



Rechters aan het WOOord

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

Maart 2024

Inhoud

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

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

Inleiding

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

Juridisering van het Wob/Woo-proces

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

De stem van de rechter ontbreekt

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

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

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

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

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

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

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

De opzet van het onderzoek

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

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

Doel en resultaat

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

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

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

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



Leeswijzer

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

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

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

Dankwoord

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

1 Samenvatting⁷

Transitie van Wob naar Woo

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

Algemeen belang en specifieke belangen

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

Typen verzoekers

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

Informatiehuishouding, ICT en actieve openbaarmaking

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

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

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

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

Woo-werkwijze: over keuzes maken en transparant zijn

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

Behulpzaamheid, redelijkheid en afspraken maken

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

Cultuur van open(baar)heid

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

Bezwaar en beroep

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

2 Transitie van Wob naar Woo

2.1 Juridisch gezien: weinig verandering

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

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

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

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

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

10 Artikel 5.3 Woo.

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

2.2 Symbolische waarde

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

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

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


2.3 Nog nauwelijks (nieuwe) jurisprudentie

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

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

12 Zie hierover ook onderdeel 7.5 van deze rapportage.

13 Jargon voor 'zakelijk, naar de inhoud'.



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

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

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

3 Algemeen belang en specifieke belangen

3.1 Het doel van de Woo

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

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

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

16 Artikel 1.1 Woo.

17 Artikelen 1.1 en 4.1 lid 3 Woo.

18 Artikel 2.5 Woo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3 De invloed van specifieke belangen op de rechterlijke beoordeling

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4 Bijzonder: specifieke belangen vanwege onderliggende persoonlijke conflicten

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

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

²⁵ Zie hoofdstuk 5 Woo.

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

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

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

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

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

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

28 Zie hierover meer in onderdeel 4 van deze rapportage.

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

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

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

3.5 Wetswijziging gewenst?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4 Over verzoekers gesproken

4.1 'Wantrouwen' als gemeenschappelijk kenmerk

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

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

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

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

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

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

4.2 De 'stereotypen' opvallende verzoekers

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

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

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

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

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

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

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

36 Zie onderdeel 3 van deze rapportage.

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

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

Rechtzoekenden, in conflict met de overheid of derden

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

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

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

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

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

38 Zie hierover ook onderdeel 3 van deze rapportage.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

44 Zie verder ook onderdeel 4.4 van deze rapportage.

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

4.3 De invloed van advocaten en andere gemachtigden

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

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

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

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

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

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

4.4 Misbruik van recht?⁴⁷

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5 Informatiehuishouding, ICT en actieve openbaarmaking

5.1 Investeer in de informatiehuishouding

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

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

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

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

⁵¹ Zie artikel 2.4 en hoofdstuk 6 Woo.

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

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

5.2 Actieve openbaarmaking

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

5.3 De 'waarde' van documenten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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


5.4 Wet wijzigen vanwege moeilijk uitvoerbare Woo?

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

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

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

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



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

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

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

6 Praktische werkwijze: over keuzes maken en transparant zijn

6.1 Problemen rond de zoekslag

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

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

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

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

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

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

6.2 Hoe rechters aankijken tegen de zoekslag

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

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

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

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

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

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

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

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


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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.4 Transparantie in het individuele geval

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

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

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

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



7 Behulpzaamheid, redelijkheid en afspraken maken

7.1 Het belang van goed contact

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

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

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

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

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

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

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

7.2 Behulpzaamheid van het bestuursorgaan

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

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

69 Bijvoorbeeld om voldoende informatie te krijgen over een vergunningprocedure.

70 Expliciet vermeld in artikel 4.1 lid 5 Woo.

71 Waardoor het voor de rechter steeds lastiger manoeuvreren wordt.

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

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

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

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

7.3 Redelijkheid van de verzoeker en het verzoek

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

72 Zie onderdeel 7.1 van deze rapportage.

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

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

75 Bijvoorbeeld via artikel 5.7 Woo.

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

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

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

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

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

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

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

7.4 Het nut van afspraken maken

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.5 De beslistermijn

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

De wisselwerking met goed contact

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

Een langere wettelijke termijn?

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

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

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

82 Artikel 4.4 Woo.

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

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

De relevantie van een gefixeerde termijn

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

Het belang van haalbaarheid in de perceptie

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


Differentiëren met meerdere gefixeerde wettelijke termijnen?⁸⁶

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

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

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

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



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

Alternatief: afspraken meer tot uitgangspunt maken

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

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

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

7.6 Rechters over beroep wegens niet tijdig beslissen

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

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

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

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

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

8 Cultuur van open(baar)heid

8.1 Neem 'openbaar tenzij' als uitgangspunt

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

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

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

8.2 Pas de uitzonderingsgronden zo minimaal mogelijk toe

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

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

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

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

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

8.3 Specifiek: over de 'nieuwe' i-grond⁹¹


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

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

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

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

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



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

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

8.4 Bij belangen die de zaak of het document overstijgen

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

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

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

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

8.5 Hoe rechters aankijken tegen de inhoudelijke toets

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

De omvang van het geding en steekproeven

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

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

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

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

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

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

Toetsen van de inhoud

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

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

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

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

Beperkte mogelijkheid om met het bestuursorgaan te spreken

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

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

Niet langer toestemming voor kennisneming vereist

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

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

8.6 Beperkingen van het rechterlijk instrumentarium

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

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

9 Bezwaar en beroep⁹⁸

9.1 Het belang van de bezwaarfase bij de Woo

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

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

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


9.2 Bezwaaradviescommissies

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

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

99 Artikel 6:20 lid 3 en 4 Awb.

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



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

9.3 Alternatief voor bezwaar: administratief beroep?

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

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

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

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

9.4 Alternatief voor bezwaar: rechtstreeks beroep?

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

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


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

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

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

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

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



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

9.5 Alternatieven binnen het bestaande kader

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

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

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

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

10 Bijlage: beknopte onderzoeks- verantwoording

10.1 Selectiemethode rechters

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

10.2 Methode interviews

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

10.3 Methode uitwerking

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

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

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

10.4 Vertrouwelijkheid

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

10.5 Vooraf toegezonden interviewvragen

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

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

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

Opening

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

M.b.t. de invoeringstoets Woo

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

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

Contact en rol partijen

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

ACOI-idee: 'Transparante werkwijze'

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

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

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

Meer specifiek gesteld aan de staatsraad/staatraden:

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

Rechterlijk instrumentarium

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

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

