

# Wet open overheid (Woo)

## TEKST & COMMENTAAR

### De tekst van de Wet open overheid, voorzien van commentaar

*Auteurs:*

***Prof. mr. T. Barkhuysen***

advocaat-partner bij Stibbe te Amsterdam en hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden

***Mr. dr. A. Drahmman***

universitair hoofddocent aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden

***Mr. J.H.A. van der Grinten***

advocaat – adviseur bij Van Doorne N.V. en docent overheidsaansprakelijkheid aan de Universiteit Leiden

*Onder redactie van:*

***Mr. T.C. Borman***

coördinerend raadadviseur Ministerie van Justitie en Veiligheid

Speciale uitgave



Deventer 2023

# VOORWOORD

Op 1 mei 2022 is de Wet open overheid (Woo) in werking getreden. Deze speciale uitgave van Tekst & Commentaar beoogt snel en vakkundig antwoord te geven op vragen over de betekenis en toepassing van artikelen van de Woo, uitgaande van het positieve recht. Het betreft een toelichting op de reeds in werking getreden artikelen, maar ook op de bepalingen uit het artikel over de actieve openbaarheid (artikel 3.3 Woo) die nog niet in werking zijn getreden.

De auteurs zijn veel dank verschuldigd aan Koen Giezeman, advocaat bij Stibbe, en aan Audrey Hendrix, juridisch medewerker bij Van Doorne, voor hun onontbeerlijke hulp bij de totstandkoming van deze uitgave.

Deze editie gaat wat betreft de rechtspraak en literatuur uit van de stand van zaken per 1 januari 2023. Voor wat betreft de wetgeving is zoveel mogelijk uitgegaan van de stand van zaken per 1 april 2023.

Tekst & Commentaar Woo is ook online beschikbaar (Navigator en de Tekst & Commentaar WebApp) als onderdeel van Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht. Deze online publicatie wordt regelmatig geactualiseerd.

Vragen en opmerkingen over deze uitgave kunt u richten aan:  
[TekstCommentaar@wolterskluwer.com](mailto:TekstCommentaar@wolterskluwer.com).

April 2023

Tom Barkhuysen  
Annemarie Drahmman  
Jan van der Grinten  
Tim Borman (red.)

# INHOUD

Voorwoord		V
	<b>Wet open overheid</b>	<b>1</b>
Hoofdstuk 1	Rechten	7
Hoofdstuk 2	Algemene bepalingen	8
Hoofdstuk 3	Openbaarmaking uit eigen beweging	17
Hoofdstuk 4	Openbaarmaking op verzoek	53
Hoofdstuk 5	Uitzonderingen	69
Hoofdstuk 6	Digitale informatiehuishouding	90
Hoofdstuk 7	Het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding	94
Hoofdstuk 8	Overige bepalingen	101
Hoofdstuk 9	Wijziging van enige wetten	108
Hoofdstuk 10	Slotbepalingen	115
Bijlage		121

# Wet open overheid

**Wet van 25 oktober 2021, houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang, Stb. 2016, 148, zoals laatstelijk gewijzigd op 13 oktober 2022, Stb. 2022, 444 (i.w.tr. 01-04-2023)**

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het, mede gelet op artikel 110 van de Grondwet, het op 25 juni 1998 te Aarhus (Denemarken) tot stand gekomen Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (*Trb.* 2001, 73) en richtlijn nr. 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (*PbEU L 41*), wenselijk is gebleken om in het kader van het onophoudelijke streven naar een goed en democratisch bestuur, de toegang tot overheidsinformatie voor iedereen te vergroten, de actieve openbaarmaking te bevorderen, bestuurlijke transparantie tot norm te verheffen, de regels voor openheid en openbaarheid te actualiseren en deze zoveel mogelijk in de wet op te nemen zodat openbaarheid een recht wordt van de burger en een plicht van de overheid blijft;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

## [Inleidende opmerkingen]

**1. Wordingsgeschiedenis.** De Wet open overheid (Woo) vindt haar oorsprong in een initiatiefwetsvoorstel van het Kamerlid Peters dat op 5 juli 2012 bij de Tweede Kamer is ingediend, onder de titel Nieuwe Wet openbaarheid van bestuur (*Kamerstukken II* 2011/12, 33328, nrs. 1-2). Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is het wetsvoorstel in december 2013 gewijzigd. Daarbij is ook de titel gewijzigd tot Wet open overheid (*Kamerstukken II* 2011/12, 33328, nr. 8). Het wetsvoorstel is in 2016 aangenomen door de Tweede Kamer en naar de Eerste Kamer gegaan. Omdat het kabinet verwachtte dat het wetsvoorstel grote impact zou kunnen hebben voor bestuursorganen is door ABDTOPConsult een impactanalyse opgesteld (*Kamerstukken I* 2016/17, 33328, nr. F). Deze quick scan had betrekking op de rijksdienst, de landelijke uitvoeringsorganisaties en de politie en concludeerde dat het wetsvoorstel in deze vorm niet uitvoerbaar zou zijn en tot hoge extra kosten zou leiden. Vervolgens is nog een tweede quick scan gepubliceerd die betrekking had op gemeenten, provincies en waterschappen (*Kamerstukken II* 2016/17, 33328, nr. 38). Ook in dit rapport werd gewezen op de hoge uitvoeringskosten van het

wetsvoorstel. Dit heeft ertoe geleid dat op 2 januari 2019 het wetsvoorstel Wijzigingswet Woo (*Kamerstukken II 2018/19, 35112, nrs. 1-2*) bij de Tweede Kamer is ingediend, een zogeheten novelle. Eén van de grote wijzigingen is dat de verplichting voor bestuursorganen om een documentenregister bij te houden verviel (het voorgestelde art. 3.2). Ook voor het wetsvoorstel Wijzigingswet Woo zijn uitvoeringstoetsen verricht (*Kamerstukken II 2019/20, 35112, nr. 10*). Hieruit bleek dat het wetsvoorstel uitvoerbaar zou zijn. Eind 2020 bleek uit het eindrapport van de Parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag onder meer het grote belang van een goede informatiehuishouding bij en een adequate informatievoorziening door de overheid. Dit was aanleiding om de Wijzigingswet Woo (nogmaals) te wijzigen, namelijk door het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding in hoofdstuk 7 op te nemen en door bestuursorganen te verplichtingen om voor hun actief openbaar te maken informatie gebruik te maken van de digitale infrastructuur van de minister van BZK (*Kamerstukken II 2019/20, 35112, nr. 16*). Vervolgens is de Wijzigingswet Woo aangenomen door de Tweede en Eerste Kamer. Met de inwerkingtreding van de Woo is de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) ingetrokken. Gelet op het grote aantal wijzigingen dat de Woo gedurende de parlementaire geschiedenis heeft ondergaan, hebben de initiatiefnemers van de Woo besloten om een geconsolideerde artikelsgewijze toelichting aan de Kamerstukken toe te voegen. Deze geconsolideerde toelichting is te vinden als bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22, 33328, nr. AB. Inwerkingtreding*. Op 1 mei 2022 zijn de wetten (grotendeels) in werking getreden (*Stb. 2021/499* en *Stb. 2021/500*). Een geconsolideerde tekst werd geplaatst in *Stb. 2022/14*. Alle artikelen zijn in werking getreden, met uitzondering van art. 3.3 lid 1 en 2, die zien op de verplichte actieve openbaarmaking. Deze verplichting zal gefaseerd in werking treden.

**2. Reikwijdte.** Art. 2.2 bepaalt op welke organen, personen en colleges de Woo van toepassing is. De Woo is in de eerste plaats van toepassing op bestuursorganen als bedoeld in art. 1:1 lid 1 onder a en b Awb. Daarnaast zijn in het artikel overheidsorganen opgenomen die in art. 1:1 lid 2 Awb van de definitie van bestuursorgaan zijn uitgezonderd, namelijk de Kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal; de Raad voor de rechtspraak en het College van afgevaardigden; de Raad van State (tenzij de Raad het koninklijk gezag uitoefent, en met uitzondering van de Afdeling bestuursrechtspraak); de Algemene Rekenkamer; en de Nationale ombudsman en andere ombudsmannen en -commissies. Daarmee heeft de Woo een groter toepassingsbereik dan de Wob. In het initiële wetsvoorstel was daarnaast ook een bepaling opgenomen over de openbaarheid van gegevens van de semipublieke sector (art. 2.3). Dit voorgestelde artikel is bij amendement geschrapt, omdat deze uitbreiding naar de semipublieke sector niet zou passen in de in Nederland geldende staatsrechtelijke verhoudingen (*Kamerstukken II 2020/21, 35112, nr. 23*). Ten slotte wordt gewezen op art. 4.1 lid 1 Woo. Dit artikel bepaalt dat een informatieverzoek niet alleen kan worden ingediend bij de in art. 2.2 Woo genoemde organen, maar ook bij 'een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf'. In dat geval beslist het verantwoordelijke bestuursorgaan op het verzoek.

**3. Wetssystematiek.** De Woo bevat 10 hoofdstukken. Hoofdstuk I "Rechten" bevat één artikel dat de titel heeft "Recht op toegang". Hoofdstuk 2 bevat algemene bepalingen, zoals begripsbepalingen en een bepaling over de reikwijdte. Hoofdstuk 3 betreft de

openbaarmaking uit eigen beweging, ook wel actieve openbaarheid genoemd. Hoofdstuk 4 betreft vervolgens de openbaarmaking op verzoek, ook wel de passieve openbaarheid genoemd. Hoofdstuk 5 bevat de uitzonderingen op het recht op toegang tot publieke informatie. De uitzonderingsgronden in dit hoofdstuk zien zowel op de actieve als passieve openbaarheid uit hoofdstuk 3 en 4. Hoofdstuk 6 betreft de digitale informatiehuishouding en bevat twee bepalingen die moeten borgen dat digitale documenten duurzaam toegankelijk worden. Hoofdstuk 7 betreft de instelling van het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding. Dit Adviescollege heeft een adviserende en bemiddelende taak. De laatste drie hoofdstukken bevatten de afrondende bepalingen, zoals de overige bepalingen (hoofdstuk 8), de wijziging van andere wetten (hoofdstuk 9) en slotbepalingen (hoofdstuk 10).

**4. Verhouding tot andere wetten.** De Woo is een algemene wet die de openbaarheid van overheidsinformatie regelt. Bij bijzondere wet kan van deze algemene wet worden afgeweken. Welke bijzondere wetten dit zijn volgt uit art. 8.8 en de bijlage bij de Woo. Het is de bedoeling dat als een nieuwe bijzondere openbaarmakingsregeling wordt vastgesteld de bijlage bij de Woo wordt geactualiseerd. Mocht dit abusievelijk niet gebeuren dan zal die uitputtend bedoelde bijzondere regeling alsnog prevaleren boven de Woo. Daarnaast is van belang dat de Woo slechts één van de wetten is die informatieverplichtingen voor overheden bevat. Andere relevante wetten zijn de Archiefwet, de Uitvoeringswet AVG, de Wet hergebruik overheidsinformatie (Who) en de Bekendmakingswet. De Archiefwet bevat de regels voor de wijze waarop documenten door bestuursorganen moeten worden bewaard. Als in strijd met de Archiefwet documenten worden vernietigd, kunnen deze ook niet op grond van de Woo openbaar worden gemaakt. De AVG dient de bescherming van persoonsgegevens. Het beschermen van de privacy op grond van de AVG heeft tot gevolg dat bepaalde informatie in documenten op grond van de uitzonderingsgronden van art. 5.1 Woo onleesbaar kan worden gemaakt. Waar het doel van de Woo is om documenten openbaar te maken, beoogt de Who informatie op zo'n manier openbaar te maken dat hergebruik van die informatie mogelijk wordt. De Bekendmakingswet bevat verplichtingen voor bestuursorganen om bepaalde besluiten via het *Staatsblad*, de *Staatscourant* of andere bladen bekend te maken. Deze bekendmakingsverplichtingen gelden naast de verplichting om informatie actief openbaar te maken op grond van art. 3.3 Woo.

**5. Verhouding tot de Grondwet en internationale verdragen.** Art. 110 Grondwet bepaalt dat de overheid bij de uitvoering van haar taak openbaarheid moet betrachten volgens regels bij de wet te stellen. Dit Grondwetsartikel is zo geformuleerd dat niet gesproken kan worden van een grondrecht op overheidsinformatie, maar van een instructie aan de overheid om wetgeving vast te stellen. De Woo geeft uitvoering aan deze instructie. Naast de Grondwet zijn ook internationale verdragen relevant, in het bijzonder het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Verdrag van Aarhus, *Trb.* 2001, 73) en richtlijn nr. 2003/4/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (*PbEU* L 41), waarmee het Verdrag van Aarhus in de EU-lidstaten wordt geïmplementeerd. Art. 4 van het Verdrag van Aarhus bepaalt – kort samengevat – dat gewaarborgd moet worden dat overheidsinstanties op verzoek milieu-informatie beschikbaar moet stellen aan het publiek, behoudens de

in lid 3 en 4 genoemde weigeringsgronden. Dit is de reden waarom in hoofdstuk 5 voor milieu-informatie op onderdelen uitzonderingsgronden zijn opgenomen die afwijken van de uitzonderingsgronden die gelden voor andere informatie. Naast het Verdrag van Aarhus, is ook het Verdrag van Tromsø (Council of Europe Convention on Access to Official Documents, CETS No. 205) vermeldenswaardig. Dit verdrag is tot op heden niet door Nederland geratificeerd. De minister van BZK heeft toegezegd onderzoek te doen naar het al dan niet ratificeren van het Verdrag van Tromsø. Op 2 december 2022 heeft de minister aangegeven dat het kabinetsstandpunt hierover zal worden betrokken bij een beleidsbrief open overheid die is voorzien in 2024 (*Kamerstukken I 2022/23*, 33328, nr. AF, p. 11). Ten slotte wordt gewezen op art. 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Uit jurisprudentie van Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) volgt dat het weigeren van overheidsinformatie, het recht op vrijheid van meningsuiting zoals dat wordt beschermd door art. 10 EVRM, kan aantasten als die toegang bijdraagt aan de uitoefening van dit recht. Van een inbreuk op het recht op overheidsinformatie kan sprake zijn als de informatie relevant is voor journalistieke activiteiten of andere activiteiten die verband houden met het publieke debat (o.a. EHRM 8 november 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1108JUD001803011). In het algemeen mag er van worden uitgegaan dat de wetgever bij het formuleren van de uitzonderingsgronden in de Wob (en thans Woo) heeft voorzien in beperkingen die noodzakelijk zijn in een democratische samenleving met het oog op de belangen die worden genoemd in art. 10 lid 2 EVRM. Een journalist of andere public watchdog zal daarom zeer bijzondere omstandigheden moeten stellen en aannemelijk moeten maken dat hij wordt belemmerd in zijn rechten zonder dat dit op grond van art. 10 lid 2 EVRM is gerechtvaardigd (vgl. ABRvS 25 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2883).

**6. Aanleiding.** Met de inwerkingtreding van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) in 1980 was Nederland gidsland op het gebied van transparantie en openbaarheid van bestuur. Democratie verdraagt geen geheimhouding; alleen een goed geïnformeerd publiek kan overwogen keuzes maken. Overheidsinformatie is niet gebaat bij exclusiviteit; de actieve terbeschikkingstelling ervan kan de publieke sector, de informatie-economie en het cultureel wetenschappelijke leven slimmer en sterker maken. Het toegankelijk maken van publieke informatie is geen gunst van de overheid, maar een recht van de burger dat hem of haar in staat stelt de overheid te controleren, fundamentele rechten uit te oefenen en economische en culturele waarde te creëren. Deze ideeën over nut en noodzaak van openbaarheid vonden volgens de initiatiefnemers van de Woo onvoldoende weerklank in de Nederlandse praktijk onder de Wob. Het is volgens hen noodzakelijk om te komen tot een nieuwe wet betreffende de openbaarheid van bestuur, omdat het van groot belang is dat alle overheden tot meer transparantie worden gedwongen. Op 30 september 2011 werd in de Tweede Kamer een hoorzitting georganiseerd over dit onderwerp waarbij verschillende problemen uit de praktijk aan bod kwamen. In 2004 kwamen bij de laatste evaluatie van de Wob vergelijkbare signalen naar boven. Vervolgens is in 2006 het Voorontwerp Algemene Wet Overheidsinformatie gepresenteerd, waarin werd gestreefd naar een verhoogde transparantie. In 2009 is het Verdrag van Tromsø opgesteld, dat minimumnormen biedt voor transparantie. Het wetsvoorstel voor de Woo slaat acht op deze ontwikkelingen en bouwt voort op verschillende onderdelen uit de Wob, het Voorontwerp, het Verdrag van Aarhus, het Verdrag van Tromsø, Europese ontwikkelingen, internationale modelwetgeving en buitenlandse Freedom of Information

acts. Nederland moet daarmee ten minste gaan voldoen aan de normen uit het Verdrag van Tromsø, en zoveel mogelijk is getracht de normen die gelden voor milieu-informatie voor alle soorten informatie te laten gelden (*Kamerstukken II 2011/12, 33328, nr. 3, p. 2-4*).

**7. Het belang van openbaarheid van publieke informatie.** De Woo beoordeelt de belangen die betrokken zijn bij openbaarheid anders dan de Wob. De maatschappij is snel veranderd en burgers hebben andere verwachtingen van hun bestuur gekregen. Ideeën over de democratie en rechtsstaat zijn in lijn daarmee geëvolueerd. Aan de ene kant betekent dit dat overheden meer inzicht moeten geven in hun functioneren. Niet alleen het eindresultaat van besluitvorming of beleid is van belang, minstens zo belangrijk is de manier waarop tot besluiten is gekomen. Anderzijds betekent het dat burgers bij willen dragen aan bestuur door middel van vernieuwende ideeën, kritische controle en actieve participatie. Openbaarheid is dan noodzakelijk om burgers, belangengroepen en bedrijven te betrekken bij de eerste stappen in besluitvorming (*Kamerstukken II 2011/12, 33328, nr. 3, p. 14*).

**a. Voor de democratische rechtsstaat.** Democratie staat of valt bij de gratie van een goed geïnformeerd publiek. Alleen als burgers op de hoogte kunnen worden gesteld van alle successen en gebreken van politieke en bestuurlijke keuzes, kan een overwogen stem uitgebracht worden. In een moderne democratie spelen burgers, journalisten, belangengroepen en andere maatschappelijke actoren een belangrijke rol in het verzamelen, interpreteren en presenteren van informatie over maatschappelijke en politieke thema's. Op grond van de Woo heeft eenieder het recht en de mogelijkheid om met publieke informatie in het maatschappelijke debat te participeren. Daarbij speelt ook vooral de actieve informatieplicht een rol. Door informatie goed geordend, begrijpelijk en tijdig uit eigen beweging te openbaren, ontstaat een gelijk speelveld voor alle democratische participanten. Ook uit rechtsstatelijk oogpunt is openbaarheid een vereiste. Onze rechtsstaat berust op verschillende pijlers, waarvan het legaliteitsbeginsel wellicht de belangrijkste is. Het legaliteitsbeginsel houdt in dat de overheid slechts mag optreden en mag ingrijpen in de vrijheden van burgers op grond van een algemeen geformuleerde regel, die voor iedereen gelijk van toepassing is en die is gelegitimeerd door een volksvertegenwoordiging. Het beginsel dient een aantal doelen, waaronder het waarborgen van continuïteit, stabiliteit, rechtszekerheid en gelijkheid, het tegengaan van willekeur en het verzekeren van betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging bij het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften. De afgelopen decennia is het legaliteitsbeginsel onder druk komen te staan door toenemende delegatie van regelgevende bevoegdheden, het creëren van ruime bestuurlijke discretionaire bevoegdheden en daarbij behorende beleidsregels. Openbaarheid van bestuur is dan van groot belang omdat het de burger de mogelijkheid geeft meer inzicht te krijgen in de achtergrond van regelgeving en de toepassing ervan. Daarmee worden dan ook dezelfde doelen gediend als die met het legaliteitsbeginsel gediend zijn. Met gebrekkige openbaarheid en buitensporige geheimhouding zijn schendingen van de rechtsstatelijke beginselen moeilijker aan het licht te brengen (*Kamerstukken II 2011/12, 33328, nr. 3, p. 15-16*).

**b. Voor het individu.** Onder de Woo heeft eenieder een recht op toegang tot publieke informatie. Dit recht vormt een afspiegeling van het belang van openbaarheid voor de individuele burger. De erkenning van dit recht is een belangrijke stap in het emancipatieproces van de burger tegenover de overheid. Waar openbaarheid van bestuur eerst werd gezien als vorm van voorlichting en als gunst van de overheid en de Wob openbaarheid als verplichting richting de overheid neerzet, zet de Woo een volgende stap in de erkenning van het



belang van openbaarheid voor de burger. In de eerste plaats dient toegang tot publieke informatie een recht te zijn ter bescherming van de democratische rechten van de burger, zoals hierboven uiteengezet. Zo staat geheimhouding van publieke informatie effectieve uitoefening van de vrijheid van meningsuiting en het kiesrecht in de weg. Daarnaast kan in bepaalde gevallen openbaarheid van publieke informatie behulpzaam zijn in het versterken van de rechtspositie. Zo kan bijvoorbeeld een bedrijf dat geïnspecteerd wordt zien of in vergelijkbare gevallen met dezelfde maatstaven is gewerkt. Ten tweede brengt het toenemende belang van informatie in het digitale tijdperk een herevaluatie met zich mee dat burgers extra mogelijkheden moeten hebben op controle op de overheid in al haar aspecten. Steeds meer overheidsorganen hebben beschikking tot grote hoeveelheden persoonlijke informatie over alle burgers. Dit biedt allerlei mogelijkheden voor versterking van het openbaar bestuur, maar draagt met zich ook de mogelijkheid tot misbruik. Openbaarheid en transparantie zijn dan extra waarborgen om te controleren dat overheden geen misbruik maken van hun informatiepositie (*Kamerstukken II 2011/12, 33328, nr. 3, p. 16*). **c. Voor het bestuur.** Openbaarheid en transparantie bieden ook kansen voor overheden. Dit is ook wel bestempeld als «overheidshygiëne». Ook het Verdrag van de Verenigde Naties tegen Corruptie erkent transparantie als een goed middel ter bestrijding van corruptie. Maar ook op andere wijze kan openbaarheid van groot belang zijn voor overheden. Als informatie over nieuw beleid vroegtijdig openbaar is, kunnen burgers, bedrijven, belangenorganisaties en andere maatschappelijke actoren feedback leveren, alternatieven aandragen en risico's voor het voetlicht brengen. Dat wet- en regelgeving verbeterd kan worden door maatschappelijke consultaties wordt al langer onderkend, maar ook in andere onderdelen van het overheidsbestuur is de wisdom of the crowds onmisbaar (*Kamerstukken II 2011/12, 33328, nr. 3, p. 16-17*). **d. Voor economische, culturele en wetenschappelijke ontwikkeling.** Door informatie via internet beschikbaar te stellen voor hergebruik, worden burgers en bedrijven in de gelegenheid gesteld toegevoegde waarde te creëren en informatie zodanig te bundelen en beschikbaar te stellen, dat derden daar weer gebruik van kunnen maken. De baten voor de Nederlandse samenleving van een sterke uitbreiding van de mogelijkheid voor hergebruik zijn geschat op 200 miljoen euro. Daarnaast kan het op grote of kleine schaal aanbieden van informatie ook van grote waarde zijn voor wetenschappelijk onderzoek of culturele ontwikkeling. Zoals nu al de grote hoeveelheid data van het CBS van groot belang is voor sociale en maatschappelijke studies, kan ook andere informatie van overheden van onschatbare waarde zijn voor onderzoekers (*Kamerstukken II 2011/12, 33328, nr. 3, p. 18*).

**8. Niet van toepassing op bestuursorganen Caribisch Nederland.** De Woo is niet van toepassing op de bestuursorganen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarvoor geldt de Wet openbaarheid van bestuur BES (*Kamerstukken II 2019/20, 35112, nr. 9, p. 11*).

**9. Onmiddellijke werking.** Op 1 mei 2022 is de Woo in werking gereden. Op grond van art. 10.1 is per die datum de Wob ingetrokken. Er is niet voorzien in (algemeen) overgangsrecht. Dat betekent dat de Woo onmiddellijke werking heeft en dat met ingang van 1 mei 2022 besluiten op vóór de inwerkingtreding van de Woo ingediende Wobverzoeken met inachtneming van de bepalingen van de Woo moeten worden genomen (ABRvS 20 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2055). Hoofdstuk 10 bevat wel enkele specifieke overgangsbepalingen die met name zien op de verplichte actieve openbaarmaking (art. 10.2-art. 10.2b).

## HOOFDSTUK I

### Rechten

#### [Inleidende opmerkingen]

**Betekenis.** Het eerste hoofdstuk van de Woo kent één bepaling. Daarin wordt het recht op toegang tot publieke informatie vastgelegd. De bepaling is bedoeld als opmaat tot de rest van de wet die ook in de geest daarvan moet worden uitgelegd (Bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22, 33328, AB, p. 41-42*).

#### Artikel 1.1

##### Recht op toegang

Eenieder heeft recht op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens bij deze wet gestelde beperkingen.

[25-10-2021, Stb. 500, i.w.tr. 01-05-2022/kamerstukken 35112]

#### [Recht op publieke informatie voor eenieder behoudens beperkingen in de Woo]

**1. Algemeen.** Het artikel kent een recht op toegang tot publieke informatie toe. Verder bepaalt het in algemene zin de verhouding tussen de Woo en andere wetten als het gaat om toegang tot publieke informatie.

**2. Recht op toegang.** Het recht op toegang tot publieke informatie is met deze bepaling als subjectief recht van eenieder erkend. Daarmee wordt behalve op een recht op toegang tot informatie ook gedoeld op het recht op daadwerkelijke goede toegankelijkheid daarvan. Het recht kan, na besluitvorming op basis van een verzoek om informatie, bij de rechter worden afgedwongen. De initiatiefnemers beogen daarmee te onderstrepen dat toegang tot publieke informatie geen gunst is maar een recht (Bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22, 33328, AB, p. 41-42*). De Woo sluit met deze erkenning als subjectief recht aan bij art. 42 EU-Grondrechtenhandvest. Ook wordt aangesloten bij art. 10 EVRM in welk verband het recht op toegang tot publieke informatie wordt beschouwd als een onderdeel van de vrijheid van meningsuiting. Art. 110 Grondwet gaat niet verder dan een plicht van de overheid openbaarheid te betrachten volgens bij wet te stellen regels (Bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22, 33328, AB, p. 41*).

**3. Publieke informatie.** Zie voor de definitie daarvan art. 2.1.

**4. Voor eenieder zonder belang te hoeven stellen.** Het recht op toegang tot publieke informatie geldt voor eenieder. Een eigen, bijzonder belang bij het verkrijgen van de informatie is daarbij niet vereist. Dat houdt verband met het feit dat openbaarheid van informatie volgens de initiatiefnemers in de democratische samenleving als een algemeen belang moet worden beschouwd (Bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22, 33328, AB, p. 41*). Art. 2.5 onderstreept dat bij de toepassing van de Woo wordt uitgegaan van het algemeen belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische samenleving. Art. 4.1 lid 3 herhaalt dat de verzoeker geen belang hoeft te stellen.

**5. Beperkingen in beginsel alleen in de Woo.** Uit de zinsnede 'behoudens bij deze wet gestelde beperkingen' volgt het uitgangspunt dat alleen de Woo het recht op toegang tot publieke informatie kan beperken. Gelet daarop is in art. 8.8 Woo de verhouding tussen de Woo en andere wetten geregeld, door de art. 3.1, 3.3, 4.1, 5.1 lid 1, 2 en 5 en 5.2 Woo niet van toepassing te verklaren op informatie waarvoor een bepaling geldt die is opgenomen in de bijlage bij de Woo. Daarnaast wijkt de Woo ook voor internationale voorschriften gesteld bij of krachtens verdragen als deze wat betreft de regeling van openbaarheid een uitpuittend karakter hebben. Dergelijke voorschriften, waaronder ook de Eurowob (Verordening (EG) 1049/2001), moeten bij behandeling van verzoeken op grond van de Woo in acht worden genomen (*Kamerstukken II 2019/20, 35112, 9, p. 9-10*). De in de Woo neergelegde beperkingen betreffen met name de uitzonderingen die hoofdstuk 5 maakt op het openbaar maken van informatie.

**6. Niet van toepassing in Caribisch Nederland.** De Woo is niet van toepassing op bestuursorganen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Caribisch Nederland). Daarvoor geldt de Wet openbaarheid van bestuur BES (*Kamerstukken II 2019/20, 35112, 9, p. 11*).

## HOOFDSTUK 2

### Algemene bepalingen

#### [Inleidende opmerkingen]

**Betekenis.** Hoofdstuk 2 kent onder de noemer 'algemene bepalingen' vier artikelen die alle betekenis hebben voor andere hoofdstukken van de Woo. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de omschrijving van in de Woo gehanteerde kernbegrippen, zoals 'document' of 'publieke informatie' (art. 2.1). Ook is in dit hoofdstuk de reikwijdte van de wet geregeld: op welke "organen, personen en colleges", zoals de Woo het uitdrukt, is zij van toepassing (art. 2.2)? De reikwijdte van de Woo is uitgebreid ten opzichte van haar voorganger, de Wob. Art. 2.4 (het voorgestelde art. 2.3 is gedurende de parlementaire behandeling bij amendement komen te vervallen) bevat een zorgplicht voor bestuursorganen voor de ordening van de informatie die zij onder zich hebben, stelt kwalitatieve eisen aan informatie die openbaar wordt gemaakt (actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar) en schrijft voor op welke wijze de openbaarmaking van informatie dient te geschieden. In art. 2.5 is het uitgangspunt van de Woo geformuleerd dat bij de uitvoering van de wet steeds van het algemeen belang van openbaarheid wordt uitgegaan.

#### Artikel 2.1

##### Begripsbepalingen

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

*document*: een door een orgaan, persoon of college als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, opgemaakt of ontvangen schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak van dat orgaan, die persoon of dat college;

*milieu-informatie*: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer;

*Onze Minister*: Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

**publieke informatie:** informatie neergelegd in documenten die berusten bij een orgaan, persoon of college als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, of informatie die krachtens artikel 2.3 door een bestuursorgaan kan worden gevorderd.

[25-10-2021, Stb. 500, i.w.tr. 01-05-2022/kamerstukken 35112]

### [Begripsbepalingen]

**1. Algemeen.** Art. 2.1 bevat de definities van een aantal kernbegrippen van de Woo. De woorden "en de daarop berustende bepalingen" betekenen dat deze ook gelden in de op de Woo gebaseerde gedelegeerde regelgeving.

**2. Document.** De verplichtingen tot en rechten op openbaarmaking op grond van de Woo, hebben uitsluitend betrekking op informatie neergelegd in "documenten". Het documentbegrip moet ruim worden opgevat zowel voor wat betreft de aard van de gegevensdragers als het verband met de publieke taak. **a. Door orgaan, persoon of college opgemaakt of ontvangen.** De begripsbepaling sluit hier aan bij de opsomming van de bestuurs- en andere overheidsorganen genoemd in art. 2.2 lid 1 onder a t/m f waarop de Woo van toepassing is. **b. Schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens.** Een document is een schriftelijk stuk of "ander geheel van vastgelegde gegevens". Daaronder valt niet alleen een elektronisch bestand, maar ook een analoge foto of film, of een andere niet-digitale verzameling van gegevens die niet als 'schriftelijk' kan worden aangemerkt (*Kamerstukken II 2013/14, 33328, nr. 9, p. 66*). Ook bijvoorbeeld sms- en WhatsApp-berichten en andere berichten op sociale media met een zakelijk karakter, kunnen documenten zijn in de zin van art. 2.1, zoals in de jurisprudentie die onder de werking van de Wob is gevormd al werd bevestigd (*Kamerstukken II 2019/20, 35112, nr. 9, p. 17, ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:899*). **c. Verband houdend met publieke taak.** De zinsnede dat een document 'naar zijn aard verband houdt met de publieke taak' moet ruim worden uitgelegd. Het gaat hierbij niet alleen om documenten die direct gerelateerd zijn aan het uitoefenen van publiek gezag of andere bestuursstaken, maar ook om documenten die gerelateerd zijn aan aangelegenheden die voor de uitoefening van die publieke taak randvoorwaardelijk zijn, zoals bedrijfsvoering of organisatie. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan documenten over inkoop of personeelsbeleid. Deze zinsnede kan tevens worden gezien als een vervanging van het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid' uit de Wob, waarvan de betekenis volgens de initiatiefnemers in de jurisprudentie zodanig was verbreed dat het geen filter meer op zou leveren voor de toegang tot informatie (*Kamerstukken II 2013/14, 33328, nr. 9, p. 19*). **d. Oud recht (Wob).** Materieel is met het huidige document-begrip geen wijziging beoogd ten opzichte van de Wob. Art. 1 Wob beschreef "document" als "een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat". De wijziging in de definitie dat "ander materiaal dat gegevens bevat" uit de Wob is vervangen door "ander geheel van vastgelegde gegevens", is omdat een elektronisch bestand niet uit een materiaal bestaat.

**3. Milieu-informatie.** Bij de omschrijving van milieu-informatie wordt in art. 2.1 aangesloten bij hetgeen onder milieu-informatie wordt verstaan in art. 19.1a van de Wet milieubeheer. Het begrip 'milieu-informatie' moet ruim worden geïnterpreteerd (Bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22, 33328, AB, p. 44*).

**4. Onze Minister.** De eerstverantwoordelijke minister voor de Woo is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

**5. Publieke informatie.** Publieke informatie is de aanduiding voor informatie die berust bij een orgaan waarop de Woo ingevolge art. 2.2 lid 1 van toepassing is. De Woo voorziet in de openbaarheid van publieke informatie en een verzoek tot openbaarmaking op grond van de Woo heeft op grond van art. 4.1 lid 1 dan ook per definitie daarop betrekking.

**a. Informatie neergelegd in documenten.** Doordat "document" als begrip is opgenomen in de definitie van publieke informatie, geldt dat publieke informatie per definitie in een document is neergelegd waardoor de elementen van dat begrip, waaronder het verband met de publieke taak van het desbetreffende overheidsorgaan, ook relevant zijn om te beoordelen of informatie publieke informatie is. Alle bij een orgaan, persoon of college berustende informatie is volgens de initiatiefnemers publieke informatie behalve in het geval het om privaatrechtelijke rechtspersonen gaat die met openbaar gezag zijn bekleed. In die gevallen is de Woo slechts van toepassing op de informatie die betrekking heeft op de uitoefening van dat publiek gezag. Dit volgt uit de toelichting bij art. 1:1 lid 1 Awb, waar voor 'b-organen' wordt opgemerkt dat zij slechts bestuursorgaan zijn voor zover zij openbaar gezag uitoefenen (Bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22, 33328, AB, p. 44*).

**b. Berusten bij.** Alle bij een orgaan, persoon of college berustende informatie is publieke informatie, met uitzondering van informatie die berust bij privaatrechtelijke rechtspersonen die met openbaar gezag zijn bekleed (art. 1:1 lid 1 onder b Awb) omdat de Woo slechts van toepassing is op de informatie die betrekking heeft op de uitoefening van publiek gezag. De onder de werking van de Wob gevormde jurisprudentie over "berusten bij" laat zien dat het fysiek aanwezig zijn van informatie niet steeds voldoende is voor de invulling van het begrip "berusten bij" in de zin van de wet. Daarvoor is tevens nodig dat het document bestemd is om onder het desbetreffende orgaan te berusten. Dat hoeft bijvoorbeeld niet het geval te zijn voor informatie die een gemeentelijke personeelsvereniging onder zich heeft (ABRvS 9 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:623). **c. Informatie die krachtens art. 2.3 kan worden gevorderd.** De definitie van 'publieke informatie' bevat een verwijzing naar art. 2.3 betreffende de semipublieke sector. Art. 2.3 is echter bij amendement (*Kamerstukken II 2020/21, 35112, nr. 23*) bij het oorspronkelijke wetsvoorstel komen te vervallen zodat deze verwijzing geen betekenis heeft. Verzuimd is art. 2.1 hierop aan te passen. Dat laat onverlet dat het bestuursorgaan op grond van art. 4.2 lid 2 informatie waarover het niet beschikt maar die bij hem behoort te berusten, kan vorderen.

**6. Komend recht.** In januari 2023 heeft het conceptwetsvoorstel Verzamelwet BZK 20xx ter consultatie gelegen. Artikel XX van dit concept stelt voor om in de definitie van publieke informatie de zinsnede ", of informatie die krachtens artikel 2.3 door een bestuursorgaan kan worden gevorderd." te laten vervallen. Dit artikel 2.3, dat zag op openbaar te maken documenten van de semipublieke sector, is bij amendement geschrapt, maar verzuimd is de verwijzing naar dit artikel in artikel 2.1 te schrappen. Deze omissie wordt hiermee hersteld.