

Concepthandreiking antimisbruikbepaling artikel 4.6

Wet open overheid

0. Colofon

Versie: 8 augustus 2025, voor consultatie op KIA platform

Dit is een product van het Programma Open Overheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale Informatiehuishouding heeft het project voor de totstandkoming van de handreiking geleid.

Door middel van werkgroepen met daarin leden uit verschillende soorten overheidsorganisaties is input opgehaald voor de handreiking en zijn de conceptproducten getoetst. Deze werkgroep bestond uit vertegenwoordigers van de volgende organisaties: ministeries van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, Volksgezondheid Welzijn en Sport, Economische Zaken, Klimaat en Groene Groei, Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, de Belastingdienst, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, provincie Fryslân, provincie Zuid-Holland, gemeente Leeuwarden, gemeente Maastricht, gemeente Den Haag en de gemeente Echt-Susteren.

Een concept van dit product is daarnaast via een openbare consultatie op het KIA-platform getoetst bij burgers, maatschappelijke organisaties, wetenschap, koepels van medeoverheden en de wetenschap.

Vragen of opmerkingen over dit product kunnen worden gestuurd naar:

openbaarmakingrddi@minocw.nl

Enkel voor de conceptversie:

Vormgeving en titel

Het concept bestaat uit platte tekst. Het is de bedoeling dat de definitieve handreiking door middel van vormgeving handzaam is voor de gebruikers. Voor zover in dit stadium mogelijk/voorzienbaar, is tussen blokhaken aangegeven waar er sprake is van links/uitklapbare velden. Ook de volgorde van onderdelen uit de handreiking zou nog kunnen wijzigen.

In samenwerking met communicatie wordt nog gekeken naar een pakkende titel voor dit product.

1. Inleiding

Of het nu onderzoek is, het controleren van het bestuur, je recht halen of simpelweg interesse, de Wet open overheid (Woo) waarborgt het recht op vrije toegang tot overheidsinformatie voor iedereen. Het recht om specifieke overheidsinformatie op te vragen met een Woo-verzoek is daarbinnen een groot goed en een belangrijke waarborg binnen onze democratische rechtstaat. Verzoekers hoeven bij hun verzoek daarom ook geen belang te stellen.

Het is echter onwenselijk als het recht op het kunnen doen van Woo-verzoeken wordt misbruikt voor andere doeleinden. Dit ondermijnt het goed functioneren van het openbaarheidsstelsel in Nederland. Misbruik van recht leidt ertoe dat overheidsorganisaties veel tijd kwijt zijn aan het afhandelen van die verzoeken. Dit gaat ten koste gaan van andere verzoeken, maar betekent ook verspilling van publieke middelen omdat andere taken niet uitgevoerd kunnen worden. Daarom is in de Woo de antimisbruikbepaling in artikel 4.6 geïntroduceerd. Op grond van deze bepaling heeft de overheid een mogelijkheid om verzoeken niet in behandeling te hoeven nemen die een ander doel hebben dan het verkrijgen van informatie.

Deze handreiking biedt handvatten voor het omgaan met van misbruik en/of oneigenlijk gebruik van de Woo door bestuursorganen. Uit de invoeringstoets naar de Woo bleek dat bestuursorganen het soms lastig vinden de antimisbruikbepaling toe te passen omdat er niet veel aanknopingspunten beschikbaar zijn voor de invulling van deze bepaling. Bij het vaststellen van misbruik en/of oneigenlijk gebruik kunnen veel verschillende feiten en omstandigheden een rol spelen. Deze handreiking is dan ook niet bedoeld om uitputtend en exact op te nemen wanneer een beroep kan worden gedaan op de antimisbruikbepaling. Ga daarom ook vooral met collega's in gesprek over vermoedens van misbruik en oneigenlijk gebruik van de Woo.

Leeswijzer

De handreiking is opgebouwd uit twee delen. Het eerste deel ziet op aanknopingspunten uit de toelichting bij de Woo en jurisprudentie die bestuursorganen kunnen gebruiken bij het vaststellen van misbruik. Het tweede deel bevat een stappenplan voor het bestuursorgaan dat gevolgd kan worden bij de omgang met (vermoedelijk) misbruik en oneigenlijk gebruik van de Woo.

Begripsbepalingen

Met de begrippen 'misbruik' en 'oneigenlijk gebruik' van de Woo wordt in deze handreiking in beide gevallen gedoeld op de toepasselijkheid van de antimisbruikbepaling uit de Woo.

Misbruik wordt beschouwd als het opzettelijk niet voldoen aan de wettelijke vereisten uit de Woo. Bij *oneigenlijk gebruik* van de Woo wordt ook niet voldaan aan de wettelijke vereisten, maar is er geen sprake van opzet vanuit verzoeker. Het is dus belangrijk om op te merken dat besluiten op grond van de antimisbruikbepaling niet altijd gebaseerd zijn op kwade trouw van verzoekers. Kwade trouw kan dus aanwezig zijn en ervoor zorgen dat een besluit op grond van de antimisbruikbepaling wordt genomen, maar is geen vereiste voor het voldoen aan de wettelijke criteria uit artikel 4.6 voor misbruik van de Woo.

Als er sprake is van een oneigenlijk verzoek op grond van de Woo verdient het de voorkeur – zeker als de oneigenlijke verzoeken niet structureel zijn – om verzoeker altijd behulpzaam te zijn bij het voldoen van de informatiebehoefte. Een afwijzing van het verzoek op grond van de antimisbruikbepaling is dan minder passend.

2. Juridisch kader: Is er sprake van misbruik of oneigenlijk gebruik van de Woo?

2.1 Inleiding

In dit deel van de handreiking gaan we in op het wettelijk kader en aanknopingspunten uit de jurisprudentie over misbruik van het openbaarheidsstelsel. Daarbij is het altijd belangrijk om oog te houden voor de proportionaliteit binnen de uitvoering van de Woo en de wederkerigheid in het contact tussen verzoekers en bestuursorganen. Proportionaliteit betekent dat het middel niet verder gaat dan nodig is om het doel te bereiken. Daarom moet bij het toepassen van de antimisbruikbepaling, naast het wettelijk kader, de aanknopingspunten uit de jurisprudentie en deze handreiking, altijd per individueel geval worden gekeken naar wat redelijkerwijs over en weer verwacht mag worden van zowel verzoekers als bestuursorganen. Wanneer een ander middel dan de antimisbruikbepaling kan worden ingezet om het verzoek af te handelen, dan heeft dat natuurlijk de voorkeur.

Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) heeft de [Samenwerkwijzer](#) ontwikkeld waarin de wederkerigheid in het contact tussen verzoekers en bestuursorganen centraal staat. We raden dan ook altijd aan om dit instrument te gebruiken in het contact met verzoekers tijdens de behandeling van Woo-verzoeken, ongeacht of er sprake is van een misbruikvermoeden.

Bij aanhoudend en grensoverschrijdend klaaggedrag kan de folder van de Nationale Ombudsman '[Zorgvuldig begrenzen](#)' worden gebruikt.

2.2 Wettelijk kader

De antimisbruikbepaling in artikel 4.6 Woo luidt als volgt:

“Indien de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie of indien het verzoek evident geen bestuurlijke aangelegenheid betreft, kan het bestuursorgaan binnen twee weken na ontvangst van het verzoek, dan wel onverwijld nadat is gebleken dat de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie, besluiten het verzoek niet te behandelen.”

Van misbruik van de Woo kan volgens artikel 4.6 sprake zijn als aan één of beide onderstaande voorwaarden is voldaan:

1. Verzoeker heeft [kennelijk een ander doel] dan het verkrijgen van publieke informatie
2. Het Woo-verzoek gaat [evident niet over een bestuurlijke aangelegenheid]

2.2.1 Kennelijk een ander doel

Op grond van artikel 4.1 lid 3 van de Woo hoeven verzoekers bij het indienen van hun Woo-verzoek geen belang te stellen. Met deze bepaling wordt het recht op informatie van de verzoeker gewaarborgd. Hierdoor weet je niet altijd (direct) wat het doel is van de verzoeker. Dit betekent echter niet dat wanneer dit niet duidelijk is, het bestuursorgaan niet mag vragen naar het belang van de verzoeker en het doel waarmee het verzoek is ingediend. Het achterhalen van dit doel kan er immers voor zorgen dat de informatiebehoefte duidelijker wordt, zodat het verzoek beter kan worden afgehandeld. De verzoeker is niet verplicht dit te delen.

Als de verzoeker echter laat blijken dat het doel van het verzoek niet is om overheidsinformatie te verkrijgen, dan is er sprake van misbruik of oneigenlijk gebruik van de Woo. Dit kan meteen bij binnenkomst van het verzoek duidelijk zijn, maar kan ook gedurende de behandeling van het Woo-verzoek aan het licht komen. Ook kan zo, meteen bij binnenkomst dan wel gaandeweg, duidelijk worden dat op een andere wijze in de informatiebehoefte van verzoeker kan worden voorzien. Bijvoorbeeld een verzoeker die een vraag heeft, die zich beter leent om beantwoord te worden door collega's die zich bezighouden met het beantwoorden van burgervragen, of het klantcontactcentrum.

Feiten en omstandigheden

Wanneer verzoeker een kennelijk ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie, dan kan een verzoek buiten behandeling worden gesteld op grond van de antimisbruikbepaling. Wat de exacte feiten en omstandigheden zijn waaruit dit 'kenkelijk andere doel' kan worden afgeleid, verschilt van geval tot geval. Vaak gaat het om een optelsom van gedragingen, die samen leiden tot een geslaagd beroep op de antimisbruikbepaling. In deze handreiking kan dan ook geen uitputtende lijst worden gegeven van feiten en omstandigheden die op zichzelf, of opgeteld, misbruik van de Woo bewerkstelligen. We geven daarom indicatoren en voorbeelden mee. Deze zijn afkomstig uit de praktijk en rechtspraak.

Ga altijd in gesprek met collega's om je vermoeden van misbruik of oneigenlijk gebruik te controleren en volg het stappenplan bij het nemen van een besluit op grond van de antimisbruikbepaling. Houdt daarbij in het achterhoofd dat er, naast een besluit om het verzoek buiten behandeling stellen op grond van de antimisbruikbepaling, ook andere manieren zijn om het verzoek af te handelen. Zie hiervoor ook het stappenplan.

Inhoud van het verzoek

- Verzoeker laat blijken dat hij/zij de organisatie wil platleggen of ernstig wil hinderen door het doen van veel verzoeken en/of hele omvangrijke verzoeken.
Het kan hier bijvoorbeeld gaan om het doen van veel verzoeken, als een verzoeker ook een conflict heeft met een bestuursorgaan dat gaat over een ander onderwerp. Het indienen van veel of omvangrijke verzoeken is niet per definitie misbruik, maar kan wel misbruik worden wanneer het indienen van Woo-verzoeken gebruikt wordt voor een ander doel dan het verkrijgen van publieke informatie.

Veel verzoeken doen is in beginsel geen misbruik van recht

De rechtbank Noord-Holland sprak hierover bijvoorbeeld het volgende uit "Een min of meer overmatig beroep op door de overheid geboden faciliteiten levert in het algemeen op zichzelf geen misbruik van recht op. Elk beroep op die faciliteiten, waaronder de in het stelsel van de Wob en Woo geboden faciliteiten, brengt immers kosten met zich voor de overheid en benadeelt de overheid in zoverre. Wel kan het aantal malen dat een bepaald recht of een bepaalde bevoegdheid wordt aangewend, in combinatie met andere omstandigheden bijdragen aan de conclusie dat misbruik van recht heeft plaatsgevonden. Ook eerder procedeergedrag en proceshouding kunnen een rol spelen bij beantwoording van de vraag of sprake is van misbruik van recht."

- Onderminning van het openbaar bestuur middels de Woo.
Het kan hier bijvoorbeeld gaan om het opvragen van informatie ten behoeve van criminele activiteiten, of chantage van ambtenaren.

- Het verzoek enkel indienen om een dwangsom te kunnen innen.
Dit wordt soms meteen duidelijk, bijvoorbeeld wanneer de verzoeker meteen op de dwangsommogelijkheid wijst en aangeeft dat het verzoek met dit doel wordt gedaan. Het kan ook later blijken, bijvoorbeeld uit een gesprek met verzoeker.

Dreigen of onheus bejegenen¹

Dreigen of onheus bejegenen door de verzoeker kan aanleiding zijn om een beroep te doen op de antimisbruikbepaling. Het staat voorop dat alle betrokkenen bij een verzoek, inclusief verzoeker, zich respectvol moet gedragen. Wanneer dit niet het geval is, kan een Woo-verzoek (mede) om deze reden niet in behandeling worden genomen op grond van de antimisbruikbepaling.

Het kan bijvoorbeeld gaan om:

- Dreigen met het doen van aangifte in het verzoek zelf of tijdens de behandeling van het verzoek.²
- Medewerkers van het bestuursorgaan of anderen bedreigen
- (Dreigen met) het publiceren van persoonsgegevens van medewerkers.³
- Woo-verzoeken indienen enkel om (extra) druk uit te oefenen op de organisatie of diens medewerkers⁴
- Laatdunkend uitlaten over medewerkers⁵
- (Verbaal) agressief gedrag
- Eerdere Woo-verzoeken hebben in het verleden telkens geleid tot nieuwe correspondentie/juridische stappen van verzoeker⁶

Niet meewerken

Ook het niet mee willen werken aan afhandeling van het verzoek kan een indicatie zijn voor misbruik van de Woo. Deze indicaties kunnen los van elkaar voldoende zijn, maar kunnen ook pas genoeg zijn voor een beroep op de antimisbruikbepaling bij een combinatie ervan. Het bestuursorgaan moet aan de hand van de omstandigheden van het geval bepalen of zij acht of hier sprake is van misbruik. De belangrijkste gedraging is 'de oneigenlijke belasting van het openbaar bestuur, die niets te maken heeft met het voldoen aan een verzoek om bepaalde documenten openbaar te maken.'

Indicaties hiervoor kunnen zijn:

- Verzoeker komt gemaakte afspraken niet na.⁷
Je kunt dan bijvoorbeeld denken aan het niet komen opdagen op afspraken of het niet nakomen van reactietermijnen.
- Bij het indienen van het Woo-verzoek of later in het proces informatie achterhouden die nodig is voor de behandeling van het Woo-verzoek.⁸

¹ ECLI:NL:RVS:2024:4594

² ECLI:NL:RVS:2024:4594

³ ECLI:NL:RVS:2024:4594

⁴ ECLI:NL:RVS:2024:4594

⁵ ECLI:NL:RVS:2024:4594

⁶ ECLI:NL:RVS:2024:4594

⁷ ECLI:NL:RVS:2022:762, ECLI:NL:RVS:2022:762, ECLI:NL:RBNNE:2025:187

⁸ ECLI:NL:RVS:2024:4594

- Negeren van de stopbrief.⁹

Als een verzoeker al vaak verzoeken heeft gedaan en er een vermoeden bestaat van misbruik, dan kan een stopbrief verstuurd worden naar de verzoeker. In deze brief wordt uitgelegd wat het bestuursorgaan al heeft gedaan, welk gedrag van verzoeker tot de stopbrief heeft geleid en waarom in het vervolg niet meer zal worden gereageerd op verzoeken en/of andere correspondentie van verzoeker. Als dit genegeerd wordt, kan hier de consequentie van een beroep op de antimisbruikbepaling aan verbonden worden. Zie hiervoor ook stap 5 van het stappenplan.

Let op: Is het verzoek te algemeen geformuleerd en wil verzoeker niet meewerken aan nadere precisering? Dan kan het verzoek buiten behandeling worden gesteld op grond van art. 4.1 lid 6 Woo. Zie ook stap 1 van het stappenplan.

Verzoeker heeft kennelijk een ander doel

De rechtbank Overijssel sprak hier het volgende over uit: “De combinatie van het herhaaldelijk indienen van Woo-verzoeken over vergunningverlening en handhaving ten aanzien van de adressen [adres 3], [adres 4] en [adres 2] in [plaats], het indienen van 68 verzoeken in 11 maanden, alle gericht op vergunningverlening en handhaving in het buurtschap [plaats], het ontbreken van een motivering en een specificering van de Woo-verzoeken en de aankondiging dat er nog vele Woo-verzoeken zullen volgen, wijst er naar het oordeel van de rechtbank op dat het eiser niet te doen is om informatie openbaar te maken. Eisers betoog dat alle Woo-verzoeken noodzakelijk zijn om met de gevraagde informatie aan te tonen dat met twee maten wordt gemeten, doet daar niet aan af. Het steeds opnieuw opvragen van dezelfde informatie, zonder specificering of beperking in de termijn waarop het verzoek ziet, met deze excessieve aantallen ziet eerder op het oneigenlijk willen belasten van het openbaar bestuur. Het college heeft naar het oordeel van de rechtbank dan ook kunnen concluderen dat eiser met het indienen van dit Woo-verzoek kennelijk een ander doel nastreeft dan het verkrijgen van publieke informatie.”¹⁰

Tweeledig doel

Het komt in de praktijk voor dat een verzoeker meerdere doelen bij het verzoek om informatie tegelijk presenteert. Het is dan niet altijd eenvoudig aan te wijzen of er sprake is van een ‘kennelijk ander doel’. Het uitgangspunt van de Woo is het recht op informatie. Een afweging moet dan ook gemaakt worden: hoe ver wijkt het primaire doel van de verzoeker hiervan af? Dit hoeft niet altijd overeen te komen met hetgeen de verzoeker zegt, maar kan ook blijken uit het contact met de verzoeker.

In dit kader zijn er een aantal zaken om op te letten:

- Gedragingen of uitspraken van verzoeker impliceren dat niet het door verzoeker gestelde doel, maar een ‘kennelijk ander doel’ het primaire doel is van het verzoek.

⁹ ECLI:NL:RVS:2022:762

¹⁰ ECLI:NL:RBOVE:2025:4217

- Verzoeker vervalt in herhaald gedrag, bijvoorbeeld door het veroorzaken van onrust of het vertragen van het afhandelingsproces.
Zie hierover bijvoorbeeld ECLI:NL:RBDHA:2024:4408.
- Een duidelijke vraag ontbreekt in het verzoek, de verzoeker kan ook in gesprek geen heldere vraag stellen en deze ook niet verduidelijken.

Let op: het is, wanneer sprake is van een dergelijk grijs gebied met een tweeledig doel, moeilijker om het vermoeden van misbruik te onderbouwen. Het is daarom van belang om goed vast te leggen en inzichtelijk te maken welke stappen zijn gezet en de relevante feiten en omstandigheden waaruit het misbruik wordt afgeleid expliciet te noemen en te onderbouwen. Dit kan behulpzaam zijn in het eventueel in een later stadium verdedigen van het besluit bij de rechter.

Verzoeker heeft kennelijk een ander doel

Appellant heeft in het kader van zijn lopende claim verzocht om "Alle correspondentie en data, zowel schriftelijk als digitaal als verslagen van telefoongesprekken, van het Departement van Justitie en Veiligheid, met appellant, tot heden" aan hem te verstrekken.

Dat hij de informatie zelf al heeft, is op zichzelf onvoldoende om te oordelen dat hij misbruik van recht heeft gemaakt. Wat voor dit oordeel zwaar weegt, is de handelwijze in de loop van de procedure. Hij heeft tientallen brieven, e-mails en facturen gestuurd waarvan de inhoud en strekking in essentie voortdurend dezelfde is. In grote getalen, maar ook kort na elkaar.

De minister heeft appellant meermaals gevraagd te stoppen, maar appellant is doorgegaan. Uit het verzoek zelf is overigens ook niet op te maken dat de essentie van verzoek was gericht op het openbaar maken van alle informatie. Het verzoek heeft uitsluitend betrekking op zijn persoonlijke correspondentie in zijn eigen zaak. Appellant heeft aangegeven dat dat niet de essentie van zijn verzoek was, maar dat hij daartegen geen bezwaar had. De minister heeft verder onbestreden naar voren gebracht dat appellant, naast het benaderen van het ministerie zoals hiervoor omschreven, ook andere organisaties op een zelfde wijze heeft benaderd in verband met de claim.

2.2.2 Evident geen bestuurlijke aangelegenheid

Als een verzoek evident niet over een bestuurlijke aangelegenheid gaat, kan dit verzoek niet in behandeling worden genomen op grond van de antimisbruikbepaling. De vraag gaat dan niet over het uitoefenen van een publieke taak van het bestuursorgaan. Dit blijkt vaak uit het verzoek zelf. Voorbeelden hiervan zijn verzoeken die zien op:

- Praktische zaken die niet zien op de publieke taak van het bestuursorgaan
Bijvoorbeeld de vraag om documenten over de kleur van het meubilair in kantoorpanden van de overheid.¹¹
- (Privé)aangelegenheden van medewerkers.
Zo is een openbaarmakingsverzoek op grond van de Wob afgewezen omdat de overeenkomst die werd opgevraagd geen betrekking heeft op het functioneren van de medewerker, maar op diens echtscheiding.¹²

¹¹ ECLI:NL:RBLIM:2022:9516

¹² ECLI:NL:RVS:2018:112

Verzoek over privé aangelegenheid van medewerker

De rechtbank Midden-Nederland sprak het volgende uit in een zaak over een Woo-verzoek dat zag op documenten van twee specifieke medewerkers: “De rechtbank is het met het college eens dat verzoeker geen aangelegenheid heeft genoemd in zijn verzoeken. Verzoeker noemt immers geen onderwerp, geen aanleiding of zelfs maar enige context in zijn verzoeken. Weliswaar zien zijn verzoeken op twee ambtenaren die het college ziet als sleutelfiguren binnen het handavingsdossier over eisers pand, maar ook dit maakt nog niet dat sprake is van een aangelegenheid, omdat eiser die (voor de hand liggende) link expliciet, ook in de latere stukken, niet legt. Het alleen noemen van twee ambtenaren en vragen naar alle door hen ontvangen en verzonden correspondentie over lange periodes valt naar het oordeel van de rechtbank niet binnen de definitie van een aangelegenheid, ook niet als dat begrip ruim wordt geïnterpreteerd. Correspondentie van ambtenaren mag dan publieke informatie bevatten, maar voordat sprake is van een behandelbaar Woo-verzoek dient dit evenwel ook een voldoende concrete aangelegenheid te bevatten.”¹³

Ontbreekt een bestuurlijke aangelegenheid? Dan heeft verzoeker wellicht nog wel steeds een informatiebehoefte. Kijk daarom samen met verzoeker of de informatievraag gepreciseerd kan worden (artikel 4.1 lid 4 en 5 Woo). Bij het preciseren van het verzoek wordt het wellicht toch nog duidelijk of en op welke bestuurlijke aangelegenheid de informatievraag van verzoeker ziet en kan het verzoek wel in behandeling worden genomen.

2.2.3. Termijn: binnen twee weken of onverwijld

De antimisbruikbepaling schrijft voor dat het bestuursorgaan binnen twee weken na ontvangst van het verzoek of onverwijld nadat is gebleken dat verzoeker een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie moet besluiten om het verzoek niet te behandelen. In de praktijk betekent dit dat er altijd zo snel mogelijk moet worden besloten of het niet wordt behandeld op grond van de antimisbruikbepaling nadat duidelijk wordt dat verzoeker misbruik of oneigenlijk gebruik van de Woo maakt.

De tweewekentermijn is niet altijd fataal

De rechtbank Gelderland sprak daarover het volgende uit: “Het staat vast dat de staatssecretaris niet binnen twee weken na ontvangst van het verzoek de beslissing heeft genomen om het verzoek op grond van artikel 4.6 van de Woo buiten behandeling te stellen. Daarmee verviel echter niet de mogelijkheid om dit artikel toe te passen. Die mogelijkheid vervalt pas als de beslissing niet wordt genomen onverwijld nadat was gebleken dat sprake was van een oneigenlijk verzoek. De staatssecretaris heeft in dit geval een onderzoek ingesteld met het doel om vast te stellen of eiser kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie. Omdat pas na het afsluiten van dat onderzoek volgens de staatssecretaris was gebleken dat sprake was van een oneigenlijk verzoek en daarop de beslissing is genomen valt deze binnen de reikwijdte van artikel 4.6 van de Woo en is dus niet te laat genomen.”¹⁴

Zie bijvoorbeeld ook: ECLI:NL:RBDHA:2024:3367

¹³ ECLI:NL:RBMNE:2024:4876

¹⁴ ECLI:NL:RBGEL:2025:4633

2.2.4. Relatie tot andere wetgeving

Het is soms mogelijk om (ook) een beroep te doen op het burgerlijk recht als misbruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om Woo-verzoeken in te dienen. Als het bestuursorgaan van mening is dat hier sprake van is, dan kan (in aanvulling op de antimisbruikbepaling uit art. 4.6 Woo) een beroep worden gedaan op art. 3:13 en 3:15 van het Burgerlijk Wetboek.¹⁵ De rechter kan in dat geval uitspreken dat de uitoefening van de bevoegdheid om een verzoek te doen een onrechtmatige daad is en dit kan daarom door de burgerlijke rechter worden verboden of beperkt. Neem contact op met je juridische collega's om te beoordelen over het eventueel gebruik maken van deze mogelijkheid.

3. Stappenplan misbruik en oneigenlijk gebruik Woo

3.1 Inleiding

Wanneer bij een organisatie het vermoeden ontstaat dat verzoeker met het indienen van een Woo-verzoek kennelijk een ander doel dient dan het verkrijgen van publieke informatie, kan het lastig zijn om te bepalen hoe daarmee om te gaan. Dit hoofdstuk biedt daarom een concreet stappenplan om organisaties handvatten te geven voor een zorgvuldige en proportionele aanpak in zulke situaties.

Het doel van het stappenplan is niet om actief naar misbruik te speuren, maar om handvatten te bieden wanneer er een vermoeden van misbruik of oneigenlijk gebruik is ontstaan. Het helpt om objectief te analyseren, onderbouwen, afwegen en documenteren.

Elke stap wijst op aandachtspunten die van belang zijn bij het beoordelen van het verzoek, het contact met de verzoeker, het vastleggen van overwegingen en eventueel het nemen van een besluit. Zo ondersteunt het stappenplan bij het maken van goed beargumenteerde keuzes en het beperken van risico's voor zowel de organisatie als de verzoeker.

3.2 Algemene aandachtspunten

Naast de stappen in dit document zijn er ook aandachtspunten die gedurende het hele proces relevant zijn. Ze vormen geen afzonderlijke stap, maar zijn van belang bij de manier waarop je als organisatie met vermoedens van misbruik of oneigenlijk gebruik omgaat.

- **Wees zorgvuldig en feitelijk.** Vermoedens van misbruik vragen om een neutrale houding en een onderbouwde aanpak. Vermijd aannames; ga uit van de feiten en toets deze bij collega's.
- **Houd je dossier goed bij.** Leg contactmomenten, reacties en afwegingen vast. Dit vergroot de transparantie en is van belang bij eventuele bezwaar- of beroepsprocedures. Denk hierbij ook aan een centrale plek binnen de organisatie waar signalen over misbruik kunnen samenkomen en kunnen worden getoetst, zoals de Woo-contactpersoon.
- **Zorg voor juridische onderbouwing.** Baseer je oordeel op concrete gedragingen en verwijs naar relevante jurisprudentie.

¹⁵ ABRS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4135

- **Betrek anderen bij je afweging.** Handel niet alleen: stem af met je leidinggevende, juridische collega's, de Woo-coördinator en de Woo-contactpersoon. Ook zijn er in sommige organisaties medewerkers die zich bezighouden met contact-intensieve burgers, deze kan je ook betrekken bij je afweging.
- **Wees consistent en betrouwbaar.** Kom de gemaakte afspraken met verzoekers na. Dit draagt bij aan een betrouwbare overheid en is altijd belangrijk in het contact met burgers, niet alleen bij misbruik(vermoeden). Het kan helpen om een escalatieladder met bijbehorend protocol op te stellen voor je organisatie, zodat er consistente afspraken zijn om op terug te vallen.
- **Houd oog voor medewerkers.** Erken dat deze situaties impact kunnen hebben op betrokken collega's. Bespreek signalen intern en bied waar nodig ondersteuning.

3.3 Stappenplan

Stap 1: Intake van het verzoek

Beoordeel het binnengekomen verzoek om te kijken of er sprake is van een verzoek op grond van de Woo. Hiervoor kan je onderstaande vragen als hulpmiddel gebruiken.

- Inkomend verzoek beoordelen
 - Hoe is het verzoek geformuleerd?
De aanknopingspunten uit het juridisch kader kunnen helpen om te beoordelen of het verzoek binnen de kaders van de Woo valt en of er eventueel sprake kan zijn van misbruik(vermoeden).
 - Is het verzoek te algemeen geformuleerd of kan het al meteen in behandeling worden genomen?
Soms is een verzoek te algemeen geformuleerd. Dan kan je verzoeker vragen om het verzoek te preciseren en dus vragen om een specifiekere vraag bij het bestuursorgaan neer te leggen. Hierbij moet het bestuursorgaan de verzoeker behulpzaam zijn [art. 4.1 lid 5 Woo]. Vraag dus waar verzoeker precies in geïnteresseerd is: bijv. specifieke documenten, documenten uit een bepaalde periode, afbakening van het onderwerp waar het verzoek over gaat. Werkt verzoeker niet mee aan de precisering? Dan kan een verzoek eventueel buiten behandeling worden gesteld op grond van art. 4.1 lid 6 Woo.

Let op: Het doen van een omvangrijk verzoek is niet direct misbruik. Voor een geslaagd beroep op de antimisbruikbepaling moet voldaan worden aan de vereisten van art. 4.6 Woo.

- Controleer de achtergrond
 - Zijn er eerdere Woo-verzoeken van deze persoon binnen jouw organisatie?
 - Wat was het verloop van die eerdere verzoeken? Was er sprake van bezwaar, beroep, klachtenprocedures of misbruiksignalen?

Stap 2: Zoek contact met de verzoeker

Let op: Deze stap is niet primair bedoeld om misbruik aan te tonen of op te sporen, maar helpt wel bij het inschatten van de aard van het verzoek. Antwoordt de verzoeker niet, werkt de verzoeker niet mee of worden er bijvoorbeeld beledigende dingen gezegd door verzoeker?

Benoem dit dan expliciet in het dossier. Dat kan van belang zijn bij latere toetsing van een besluit op grond van de antimisbruikbepaling (in bezwaar of beroep).

Een gesprek kan inzicht bieden in de informatiebehoefte en motieven van verzoeker en er kunnen afspraken gemaakt worden over de verdere behandeling van het verzoek. Een verzoeker hoeft geen belang te stellen bij het Woo-verzoek, maar dit betekent niet dat het bestuursorgaan niet naar de intentie of het doel van het verzoek mag vragen.

Contact maken kan op een aantal manieren:

- Organiseer contactmoment (schriftelijk/telefonisch/fysiek).
- Verken samen de informatiebehoefte van de verzoeker en vraag naar het doel van het verzoek; het belang dat verzoeker bij de informatie heeft, kan hierbij behulpzaam zijn.
- Onderzoek samen hoe het verzoek werkbaar kan worden behandeld.
- Verwijs verzoeker waar mogelijk naar plekken waar de gevraagde informatie al beschikbaar is.
- Leg gemaakte afspraken schriftelijk vast en deel deze ter verificatie.

Stap 3: Verzamelen van de onderbouwing

Onderzoek en documenteer alle feiten die het vermoeden van misbruik of oneigenlijk gebruik ondersteunen. Houd de toon van de onderbouwing objectief en feitelijk. Misbruik van de Woo is vaak een samenspel van verschillende omstandigheden en dus erg afhankelijk van de context. Een goede onderbouwing helpt bij een zorgvuldige afweging, het gesprek met de verzoeker en, indien nodig, een besluit op grond van de antimisbruikbepaling. Gebruik hiervoor ook het kader met aanknopingspunten uit hoofdstuk 1. Maak binnen je organisatie afspraken over hoe informatie over (eventueel) misbruik van de Woo wordt verzameld en bewaard. Neem bij deze afspraken geldende privacyregels en bewaartermijnen voor informatie in acht.

Let bij het verzamelen van de onderbouwing bijvoorbeeld op:

- Eerdere Woo-verzoeken van dezelfde persoon met opvallende overeenkomsten: grote aantallen, steeds herhaling van vergelijkbare of reeds beantwoorde verzoeken, of verzoeken die zo omvangrijk zijn dat ze de uitvoering verstoren. Kijk hierbij ook naar eventuele (eerdere) procedures bij de rechter, klachten of bezwaren van verzoeker.
- Communicatie met de verzoeker: zoals e-mails of andere berichten waarin doelen worden genoemd die niets met openbaarheid te maken hebben, zoals druk uitoefenen, dwangsommen innen of verwarring zaaien.
- Gedragspatronen: verzoeken die kort na elkaar worden ingediend, onredelijk veel inspanning vergen, of die worden gecombineerd met direct bezwaar of beroep zonder overleg of afstemming.

Stap 4: Interne bespreking en bepalen vervolgstappen

Indien je een misbruikvermoeden hebt, bespreek dit dan met de collega's die je kunnen ondersteunen in het vervolgproces. Door het te bespreken met betrokken collega's creëer je draagvlak binnen de organisatie voor een mogelijk besluit op grond van de antimisbruikbepaling en signaleer je tijdig valkuilen in je documentatie of argumentatie.

Je kunt denken aan:

- Woo-coördinator en/of Woo-team.
- Beleidscollega's (bijvoorbeeld bij vermoeden van persoonlijk conflict/rancune).
- Woo-contactpersoon: is de verzoeker eerder in beeld geweest?
- Interne of externe (Woo-)jurist.
- Manager of leidinggevende.

Nu moet bepaald worden welke vervolgstap er gezet moet worden. Er zijn hiervoor een paar mogelijkheden:

1. Er is niet genoeg aanleiding om een beroep te doen op de antimisbruikbepaling. Het verzoek wordt afgehandeld, formeel of informeel.
2. Geen beroep doen op de antimisbruikbepaling, maar wel aan de verzoeker meegeven dat er een misbruikvermoeden bestaat. Dit kan gelden als een waarschuwing voor volgende verzoeken.

Hier kan het ook een optie zijn om een stopbrief te sturen, waarin je verzoeker uitlegt wat je al hebt gedaan, maar ook het gedrag van verzoeker benoemt en consequenties hiervan toelicht. Zo geef je de verzoeker kans om diens gedrag aan te passen.¹⁶ Het kan zijn dat de stopbrief niet het gewenste resultaat heeft. Als de verzoeker niet handelt naar de stopbrief, dan is het het overwegen waard om de verzoeker hier nogmaals op te wijzen. Uiteindelijk kan alsnog overgegaan worden op een formeel besluit op grond van de antimisbruikbepaling.

3. De antimisbruikbepaling wordt ingeroepen.
Als je met alle relevante betrokkenen van je organisatie hebt vastgesteld dat jullie een besluit willen nemen op grond van de antimisbruikbepaling, ga dan door naar stap 5.

Stap 5: Formuleer een besluit met juridische onderbouwing

Het is van belang dat het besluit op grond van de antimisbruikbepaling volledig onderbouwt met alle feiten en omstandigheden die jullie tot dit besluit hebben geleid. De formulering van het besluit is hierbij belangrijk:

- Onderbouw het besluit juridisch en verwijst naar relevante rechtspraak.
- Leg uit hoe het gedragspatroon is vastgesteld en wat de impact daarvan is.
- Wees transparant in de motivering en onderbouwing van het besluit: leg duidelijk uit welke feiten en omstandigheden hebben geleid tot het invoeren van de antimisbruikbepaling.
- Zorg voor goede dossiervorming en traceerbaarheid van keuzes.
- Neem het besluit binnen twee weken of zo snel mogelijk na vaststelling van misbruik of oneigenlijk gebruik.

Het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving formuleert modelbesluiten. Ook voor het invoeren van de antimisbruikbepaling van de Woo bestaat een [modelbesluit](#). Dit modelbesluit kan handvatten bieden voor het opstellen van een dergelijk besluit.

¹⁶ In de samenwerkwijzer van het ACOI wordt uitgebreid toegelicht wat de stopbrief is en hoe je deze inzet in het contact met de verzoeker.

Stap 6: Interne follow-up en monitoring

Nu het verzoek is afgerond, is er een dossier ontstaan. Het recht op het indienen van verzoeken door deze verzoeker bestaat nog altijd, deze gaat in principe verder met een schone lei. Eerder procedeedgedrag van de verzoeker kan wel meegenomen worden in de overweging of een nieuw verzoek openbaarmaking van informatie beoogt, of dat er sprake kan zijn van misbruik op grond van artikel 4.6 Woo. Dit betekent niet dat er automatisch sprake is van misbruik, maar wel dat een beroep op artikel 4.6 Woo meer kans van slagen heeft. Het kan voor de eigen organisatie en de omgang met het inroepen van de antimisbruikbepaling dan ook nuttig zijn om een aantal zaken te monitoren.

- Houd bij of nieuwe Woo-verzoeken van dezelfde verzoeker binnenkomen.
- Bouw een intern dossier op. Wees je hierbij bewust van de wettelijke kaders van AVG en proportionaliteit. Wees dan ook terughoudend met het delen van tot verzoeker herleidbare gegevens.
- Overweeg kennisdeling met andere overheden, waarbij je binnen de wettelijke kaders bespreekt waar je in het afhandelingsproces tegenaan bent gelopen.