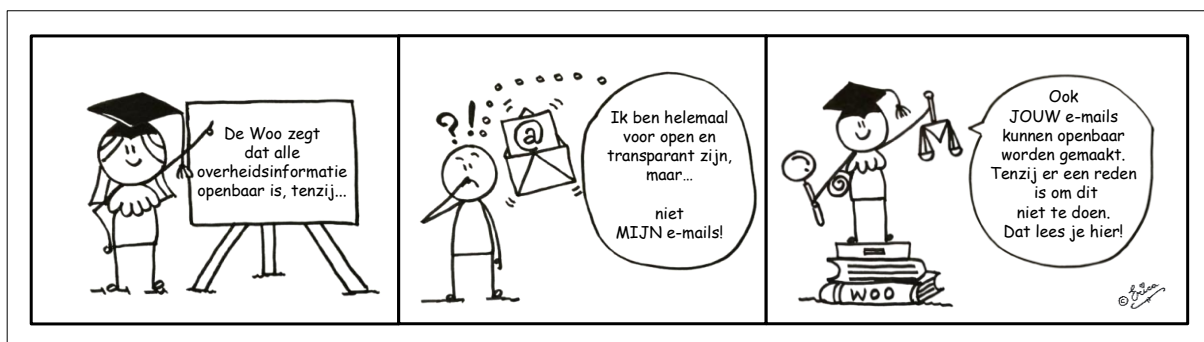


Wanneer maken we informatie niet openbaar?

Uitzonderingsgronden Wet open overheid (Woo)



💡 In deze handleiding leggen we de uitzonderingsgronden van de Woo uit.

📧 Heb je na het lezen van dit document vragen? Stel ze dan gerust via onze mailbox openbaar maken: openbaarmaken@zaanstad.nl
 Gaat het om een vraag over het gebruiken van een uitzonderingsgrond? Geef dan zo duidelijk mogelijk aan:

- wat je vraag is,
- hoe jij denkt over de situatie en
- waar we de informatie kunnen vinden waar het om gaat.



Iedereen heeft recht op informatie van de overheid. Dit staat in de Woo. De Woo gaat er daarom van uit dat alle overheidsinformatie openbaar is.
 Soms zijn er speciale redenen waarom we informatie niet openbaar maken. Dit noemen we de uitzonderingsgronden van de Woo. Het gaat om andere belangen die belangrijker zijn dan het belang van openbare informatie voor iedereen.
 Als er zo'n speciale reden is dan bescherm je die andere belangen door (sommige) overheidsinformatie niet openbaar te maken.



Feedback geven op
deze handleiding? Graag!
Mail ons via
openbaarmaken@zaanstad.nl

Zo beoordeel je documenten

Om te bepalen of we informatie openbaar maken of dat er speciale redenen zijn om dat niet te doen, beoordelen we alle documenten op inhoud.

Het beoordelen doe je zo:

1. Lees elk document en bekijk of er een speciale reden kan zijn om een tekst niet openbaar te maken. Meestal lees en beoordeel je elke alinea (of elke dia) in een document.¹ Behalve als je al weet dat een speciale reden voor het hele document kan gelden.
Informatie die al openbaar is, hoeft je niet te beoordelen. We maken deze informatie namelijk niet opnieuw openbaar.
2. Bepaal welke uitzonderingsgrond van de Woo je kunt gebruiken voor elke tekst die je niet openbaar wilt maken.
 - Gaat het om een absolute uitzonderingsgrond? Dan is het voldoende dat je vaststelt dat deze uitzonderingsgrond geldt.
 - Gaat het om een relatieve uitzonderingsgrond? Dan stel je vast dat deze geldt. Daarna weeg je het belang van de uitzonderingsgrond af tegen het belang van de Woo om informatie juist wel openbaar te maken. Deze afweging zet je op papier.
 - Heb je twijfels over het gebruiken van een uitzonderingsgrond? Neem dan [contact](#) op met een Woo-jurist.
 - Is er geen uitzonderingsgrond die je kunt gebruiken? Dan kan het zijn dat we de tekst openbaar moeten maken. Als je hierover twijfelt of als het een onprettig gevoel geeft, neem dan [contact](#) op met een Woo-jurist.
3. Als het gaat om een Woo-verzoek dan moet je uitleggen waarom een uitzonderingsgrond geldt.² Dit doe je voor iedere uitzonderingsgrond. Je omschrijft zo goed mogelijk wat er aan de hand is en waarom we informatie niet openbaar maken. Deze motivering hoort bij het Woo-besluit dat je schrijft.
4. Als het gaat om informatie die we uit onszelf openbaar maken, leg je ook vast waarom een uitzonderingsgrond geldt. Stem met een Woo-jurist af wat je openbaar maakt van deze uitleg.³
5. Gaat het om informatie ouder dan vijf jaar? Dan moet je extra goed uitleggen waarom een uitzonderingsgrond nog geldt. Het is belangrijk om de [uitleg](#) hierover door te lezen.

Dit zijn de uitzonderingsgronden van de Woo: absoluut en relatief

- Als er een absolute uitzonderingsgrond is dan maak je informatie niet openbaar. Je stelt alleen vast dat deze uitzonderingsgrond geldt.
- Als er een relatieve uitzonderingsgrond is dan maak je informatie *misschien* niet openbaar. Je moet eerst het belang van het openbaar maken (het recht op informatie voor iedereen) wegen tegen het belang van de uitzonderingsgrond. Als het belang van de uitzonderingsgrond groter is, dan mag je informatie beschermen tegen openbaarmaking.

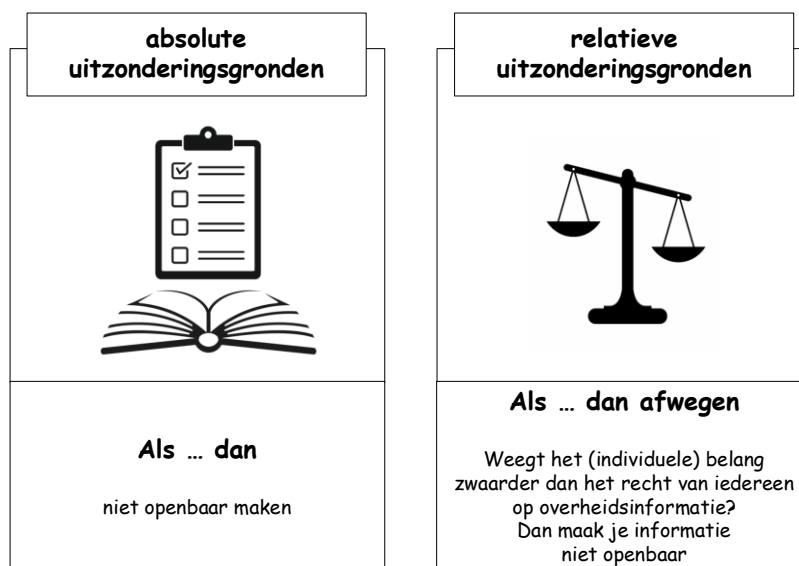
¹ Zie o.a. ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:314 en ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:715

² Artikel 5.1 lid 3 Woo

³ Op dit moment is onbekend hoe de uitleg eruit ziet die we openbaar maken als het gaat om informatie die we uit onszelf openbaar maken. Waarschijnlijk hoeft de uitleg niet zo uitgebreid als bij een Woo-verzoek, maar dat is niet zeker. Het is daarom belangrijk om ook voor actieve openbaarmaking stappen 1 en 2 van dit stappenplan (dus de beoordeling van teksten en het gebruiken van uitzonderingsgronden) in een document op te schrijven.

Ook is het belangrijk om te beseffen dat er altijd een Woo-verzoek kan worden ingediend over teksten die wij beschermden tegen openbaarmaking. Dan moet je alsnog goed kunnen uitleggen waarom een uitzonderingsgrond geldt.

Schrijf dus goed op waarom je een uitzonderingsgrond hebt gebruikt. Neem daarna contact op met een Woo-jurist om te bespreken wat je openbaar kunt maken van deze uitleg.



Dit zijn de absolute uitzonderingsgronden

Deze speciale gevallen staan in artikel 5.1 lid 1 van de Woo.

Klik op een naam van de uitzonderingsgronden hieronder om direct naar de uitleg daarover te gaan in deze handleiding.

- [Eenheid van de kroon;](#)
- [Veiligheid van de Staat;](#)
- [Vertrouwelijke aan de overheid medegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens;](#)
- [Bijzondere persoonsgegevens;](#)
- [Nummers voor de identificatie van personen.](#)

Dit zijn de relatieve uitzonderingsgronden

Deze speciale gevallen staan in artikel 5.1 lid 2 van de Woo.

Klik op een naam van de uitzonderingsgronden hieronder om direct naar de uitleg daarover te gaan in deze handleiding.

- [Internationale betrekkingen;](#)
- [Economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen;](#)
- [Opsporing en vervolging van strafbare feiten;](#)
- [Inspectie, controle en toezicht door een bestuursorgaan;](#)
- [Eerbiediging persoonlijke levenssfeer;](#)
- [Bescherming van andere concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens dan die genoemd onder artikel 5.1.1c Woo;](#)
- [Bescherming van het milieu waarop de informatie betrekking heeft;](#)
- [Beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;](#)
- [Het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.](#)

Verder zijn een aantal andere uitzonderingen belangrijk:

- [Onevenredige benadeling;](#)
- [Persoonlijke beleidsopvattingen;](#)
- [Informatie ouder dan vijf jaar;](#)
- [Ondersteuning van raadsleden;](#)
- [Informatie die over verzoeker gaat ;](#)
- [Informatie delen die niet openbaar mag;](#)



Klik op de titels van de uitzonderingsgronden, dan ga je snel naar het onderwerp waarover je meer wilt weten.

7. Toegang geven tot niet-openbare informatie voor onderzoek.

Tot slot geen uitzondering, maar wel belangrijk om te weten:

- Informatie die buiten reikwijdte valt.

Uitleg over alle uitzonderingsgronden

Een aantal uitzonderingsgronden houden we kort, omdat we niet verwachten dat deze vaak gelden.

Absolute uitzonderingsgronden

a. Eenheid van de Kroon

Deze uitzondering gaat om de bescherming van de relatie tussen de koning en ministers.

b. Veiligheid van de Staat

Deze uitzondering gaat om de bescherming van de democratische rechtsorde. Informatie hierover zal vaak bij organisaties liggen die verantwoordelijk zijn voor het beschermen van de Staat, zoals het leger.⁴

c. Vertrouwelijke aan de overheid medegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens

De overheid heeft veel gegevens van bedrijven, bijvoorbeeld door vergunningen, controles en belastingen. De overheid heeft er voordeel bij dat zij deze informatie krijgt. Bedrijven vinden het belangrijk dat sommige informatie geheim blijft voor andere bedrijven (concurrenten). Deze uitzonderingsgrond gaat hierover. Het gaat om bedrijfs- en fabricagegegevens en deze moeten in vertrouwen zijn gegeven.

Bij bedrijfs- en fabricagegegevens gaat het om concurrentiegevoelige gegevens, zoals:

- informatie over de technische processen in een bedrijf,
- het productieproces,
- de afzet van producten en
- de kring van klanten en leveranciers.⁵
- Ook actuele informatie over de financiële processen (met bedragen) valt hieronder als deze de concurrentiepositie van een bedrijf kan beschadigen.

Deze uitzonderingsgrond kan ook bijvoorbeeld aan de orde zijn bij een onderhandse aanbesteding waarin artikel 2.57 lid 1 van de Aanbestedingswet niet van toepassing is. Informatie moet dan worden beoordeeld op grond van de Woo. Het kan dan zo zijn dat alle gedeelde vertrouwelijke bedrijfsinformatie in het kader van die aanbesteding onder deze grond valt.

Als het gaat over vertrouwelijkheid dan gaat het erom dat het bedrijf er redelijk op mag rekenen dat de gegevens vertrouwelijk zijn. Ook kan duidelijk zijn genoemd dat het gaat om vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens.⁶

d. Bijzondere persoonsgegevens

Dit is een uitzondering die niet vaak voor komt.

Als je wilt weten hoe je omgaat met de bescherming van de standaard

⁴ Van der Sluis, C.N. (2024). *Wet Open Overheid, Artikelsgewijze toelichting, voor de praktijk besproken*. Nederlands Kenniscentrum Open Overheid, p. 108

⁵ ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2555.

⁶ ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2555.

persoonsgegevens, dan kun je [hier](#) klikken.

Ook al geldt deze uitzondering niet vaak, is het wel goed om te weten welke gegevens eronder vallen. Daarom leggen we deze uitzondering verder uit. De Woo beschermt sommige bijzondere persoonsgegevens. Dat geldt voor alle gegevens uit hoofdstukken 3.1 en 3.2 van de Uitvoeringswet AVG (Algemene Verordening Gegevensbescherming). Deze bijzondere persoonsgegevens maak je niet openbaar. Dit mag wel als de persoon waarover de gegevens gaan, duidelijk toestemming hiervoor geeft. Ook mag het wel openbaar als dit niet het privéleven beschadigt van de persoon waarover het gaat.

Een opsomming van bijzondere persoonsgegevens:

- Persoonsgegevens die laten zien wat iemands ras of afkomst is, wat iemand politiek denkt, wat iemand gelooft en of iemand lid is van de vakbond.
- Het verwerken van genetische, biometrische gegevens om de unieke gegevens van een persoon vast te stellen. Denk daarbij aan het opslaan van een vingerafdruk. Goed om te weten: de opgenomen telefoongesprekken van ons KCC vallen hier niet onder.
- Gegevens die gaan over iemands gezondheid, of over hoe iemand seksueel is of zich gedraagt.
- Persoonsgegevens over strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten, of veiligheidsmaatregelen die hierover gaan.

e. *Nummers voor de identificatie van personen*

Hier gaat het om nationale identificatienummers. Het bekendste voorbeeld is een burgerservicenummer (BSN). Ook met toestemming van de betrokkene mag je deze gegevens nooit openbaar maken. Let hierbij op dat in Btw-identificatienummers soms een BSN zit. Dat is het geval bij nummers die eindigen op 'B01'. In dat geval maak je het nummer onleesbaar. Deze nummers worden nu niet meer gebruikt, maar kunnen nog staan in eerdere stukken.

Verder kun je een identificatienummer openbaar maken als dat niet zorgt voor schade aan het privéleven van de persoon om wie het gaat. Het gaat om identificatienummers die al openbaar zijn, zoals die in het Handelsregister of BIG-register.⁷

Relatieve uitzonderingsgronden

a. *Internationale betrekkingen*

Informatie hoeft je niet openbaar te maken als dit kan zorgen voor een verslechtering van een relatie van Nederland met andere landen, staten en internationale organisatie belangrijk is. Daarbij moet de bescherming van dit belang zwaarder wegen dan het belang om informatie openbaar te maken. Het kan gaan om situaties waarin het contact met een land/staat/internationale organisatie stroever zal zijn. Of dat er een mindere wil is tot een samenwerking.

Bijvoorbeeld documenten die vallen onder een lopende staatssteun procedure bij de Europese Commissie. Er geldt een afgesproken geheimhouding voor deze documenten. We hoeven die documenten niet openbaar te maken.

b. *Economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen*

Het doel van deze uitzonderingsgrond is om te voorkomen dat de overheid een

⁷ Boerboom, B.R., Bontje, N.N., Hasker, I., Heinrich, J.P., Pietermaat, E.C., Van Tienen, F.J.H., Van Weerden, D.I. (2022). *Commentaar & Context Wet open overheid*, Boom juridisch, p. 55.

financieel of economisch nadeel krijgt. Daarbij moet de bescherming van dit belang zwaarder wegen dan het belang om informatie openbaar te maken.

Deze uitzondering geldt bijvoorbeeld bij een aanbesteding of grondtransactie. Openbaar maken van informatie kan de relatie tussen de gemeente en een bedrijf of burger negatief veranderen. Als onderhandelingen of de opdracht klaar zijn, geldt deze uitzonderingsgrond niet meer.

Soms kun je positie bij onderhandelingen in de toekomst beschermen. Bijvoorbeeld als de gemeente vaker gegevens gebruikt voor het berekenen van grondkosten en opbrengsten (grondexploitatieberekeningen).

Tot slot kan het onprettig voelen voor de gemeente om sommige financiële informatie openbaar te maken. De gemeente kan bijvoorbeeld in een lastige situatie zitten. Dat is geen reden om informatie niet openbaar te maken. Het moet echt gaan om schade aan de gemeente. Het voorkomen van die schade moet belangrijker zijn dan de waarde van openbaarmaking.

Als het gaat om informatie over het milieu dan geldt deze uitzondering alleen als de handelingen geheim zijn.

c. ***Opsporing en vervolging van strafbare feiten***

Deze uitzonderingsgrond beschermt de overheid bij het opsporen en vervolgen van strafbare feiten. De overheid hoeft geen informatie openbaar te maken waarmee ze deze eigen taak tegenwerkt. Daarbij moet de bescherming van dit belang zwaarder wegen dan het belang om informatie openbaar te maken.

- Denk aan informatie over strategie, beleid, technieken en de aanpak over opsporing en vervolging.
- Hieronder valt ook een onderzoek naar de mogelijkheid dat ergens een strafbaar feit is gepleegd.

Openbaarmaking van deze informatie kan zorgen voor het ontwijken of het remmen van de taak van de gemeente.⁸

Let op dat we deze informatie misschien wel openbaar moeten maken als een onderzoek is afgerond en er niet wordt vervolgd.

d. ***Inspectie, controle en toezicht door een bestuursorgaan***

Deze uitzonderingsgrond beschermt de controlerende en toezichthoudende taken van de gemeente. De gemeente hoeft geen informatie openbaar te maken over de aanpak en technieken om te controleren of inwoners zich aan de regels houden. Daarbij moet de bescherming van dit belang zwaarder wegen dan het belang om informatie openbaar te maken.

Het gaat om het vaststellen van niet-strafbare feiten, zoals controlemogelijkheden en ervaringsgegevens. Een voorbeeld is een beleidsdraaiboek dat gaat over het optreden van de gemeentelijke handhaving. Als je dit openbaar maakt, zouden personen daar hun gedrag op kunnen aanpassen.

De gemeente moet wel de resultaten van onderzoeken delen. Dit hoeft niet als deze informatie schade geeft aan de aanpak en technieken die de gemeente gebruikt bij deze taak.

⁸ Van der Sluis, C.N. (2024). *Wet Open Overheid, Artikelsgewijze toelichting, voor de praktijk besproken*. Nederlands Kenniscentrum Open Overheid, p. 113.

e. ***Eerbiediging persoonlijke levenssfeer***

Deze uitzonderingsgrond geldt in de meeste documenten. Informatie over het leven of de omgeving van personen maak je niet openbaar, tenzij deze personen hiervoor toestemming geven of het belang van openbaarheid zwaarder weegt. Dit laatste zal niet snel het geval zijn.

Een burger moet erop kunnen vertrouwen dat privacygevoelige gegevens niet zomaar openbaar komen. Let erop dat het gaat om natuurlijke personen. Ook vallen bedrijven hieronder zonder rechtspersoonlijkheid⁹. Dat zijn een eenmanszaak, vof en maatschap.

Verder maken we niet snel namen van ambtenaren openbaar. Meestal is hun privacy belangrijker dan het belang van openbaarheid.

Dit geldt niet voor personen die door hun functie in de openbaarheid komen, zoals de burgemeester, wethouders, raadsleden, de griffier en woordvoerders. Ook geldt dit niet voor ambtenaren die in mandaat een besluit nemen. In die gevallen maken we de namen wel openbaar.

Deze gegevens maak je anoniem

- Namen, contactgegevens en andere gegevens waarmee je personen, eenmanszaken, vof's en maatschappen kunt vinden.

Denk hierbij ook aan:

- handtekeningen (tenzij het gaat om personen die we niet beschermen onder 5.1.2e, zie dan [5.1.5](#))
- telefoonnummers
- werktijden
- informatie over vakantie en ziekte.
- bij e-mailadressen verwijderen we alleen het gedeelte dat voor de '@' staat. Zo kun je lezen door welke organisatie een e-mail is verstuurd. Dit is anders als achter de '@' een terug te leiden persoonsgegeven staat (bijvoorbeeld de bedrijfsnaam van een eenmanszaak).

Let op: gaat het om een e-mailadres van een postbus en dus niet van een persoon, dan kun je dit adres beschermen op grond van [5.1.2i](#).

- Verder maken we woonadressen onleesbaar, omdat deze gegevens leiden naar de eigenaar van de woning.

Over deze adresgegevens is het volgende belangrijk:

- Als een woonadres al openbaar is gemaakt, bijvoorbeeld doordat een vergunning is verleend en deze mededeling (en/of vergunning) is gepubliceerd in het Gemeenteblad, dan kunnen we het adres openbaar maken in alle stukken die vallen onder het Woo-verzoek.
- Gaat het alleen om een locatiebepaling (bijvoorbeeld: "bomen aan de groenweg, ter hoogte van nummer 1"), dan kan het voldoende zijn om alleen het huisnummer te beschermen en niet de straatnaam. Voorwaarde is wel dat niet direct te vinden is dat het gaat om huisnummer 1.

⁹ Rechtspersoonlijkheid betekent dat een organisatie, zoals een bedrijf, dezelfde rechten en plichten heeft als een mens. De organisatie kan bijvoorbeeld contracten afsluiten en schulden hebben, maar de mensen die er werken zijn niet persoonlijk verantwoordelijk voor die schulden.

f. **Bescherming van andere concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens dan die genoemd onder artikel 5.1.1c Woo**

Deze uitzonderingsgrond is een aanvulling op de absolute uitzonderingsgrond die we hierboven hebben besproken: '[Vertrouwelijke aan de overheid medegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens](#)'.

Het gaat in dit geval om andere informatie over bedrijfs- en fabricagegegevens die de gemeente in haar bezit heeft en die niet in vertrouwen is gegeven, actuele offertes, financiële afspraken en contractuele voorwaarden.¹⁰ Daarbij moet de bescherming van dit belang zwaarder wegen dan het belang om informatie openbaar te maken.

g. **Bescherming van het milieu waarop de informatie betrekking heeft**

Als het openbaar maken van informatie kan zorgen voor schade aan het milieu dan kun je dit weigeren. Denk bijvoorbeeld aan informatie over de nestplaatsen van beschermde dieren. Daarbij moet de bescherming van dit belang zwaarder wegen dan het belang om informatie openbaar te maken.

h. **Beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage**

De gemeente hoeft informatie niet openbaar te maken als het gaat om de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage. Daarbij moet de bescherming van dit belang zwaarder wegen dan het belang om informatie openbaar te maken.

Het gaat bijvoorbeeld om een persoon voor wie er veiligheidsmaatregelen zijn, zoals een bedreigde burgemeester. Of om groepen personen waarbij er een veiligheidsrisico is doordat deze groepen ergens verzamelen.¹¹

i. **Het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.**

In verschillende situaties kan het goed werken van de gemeente worden aangetast als je informatie openbaar maakt. Deze uitzonderingsgrond biedt hier een bescherming voor. Daarbij moet de bescherming van dit belang zwaarder wegen dan het belang om informatie openbaar te maken.

Een aantal voorbeelden¹²:

- Overleg tussen de gemeente en een ander bestuursorgaan of een derde om een probleem op te lossen. Dit overleg valt niet altijd onder de uitzondering van persoonlijke beleidsopvattingen. Toch kan het openbaar maken heel schadelijk kan zijn voor de gemeente. Denk hierbij aan sommige inschattingen, scenario's en beleidsalternatieven.
- Informatie in verslagen van gesprekken en verklaringen voor straffende onderzoeken.
- Crisisachtige situaties, zoals de MH-17 ramp.
- De procespositie van de gemeente in een procedure bij de rechter. Je kunt dan denken aan adviezen van de stadsadvocaat of andere informatie die invloed kan hebben op de procespositie. Hierbij moet je goed kunnen uitleggen waarom openbaarmaking de procespositie schaadt. Het is niet zo dat de kans op een procedure een reden mag zijn voor weigering. Ook geen reden is dat openbaarmaking kan leiden tot schade in het vertrouwen van de overheid.¹³

¹⁰ Van der Sluis, C.N. (2024). *Wet Open Overheid, Artikelsgewijze toelichting, voor de praktijk besproken*. Nederlands Kenniscentrum Open Overheid, p. 117.

¹¹ Pietermaat, E., Bontje, N., Geleijnse, A., Weerden, van, D., *Handreiking Van Wob naar Woo. Een juridische handreiking voor gemeenten over de Wet open overheid*, VNG, p. 44.

¹² Boerboom, B.R., Bontje, N.N., Hasker, I., Heinrich, J.P., Pietermaat, E.C., Van Tienen, F.J.H., Van Weerden, D.I. (2022). *Commentaar & Context Wet open overheid*, Boom juridisch, p.61-62.

¹³ Zie: ECLI:NL:RBAMS:2023:5569 en ECLI:NL:RVS:2022:133.

Verder valt informatie onder deze uitzonderingsgrond die kan leiden tot ongewenste toegang tot systemen van de gemeente (of een ander bestuursorgaan). Denk hierbij aan e-mailadressen van postbussen (deze vallen niet onder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer), linkjes naar bestanden, mappen en vergaderingen en IBAN rekeningnummers die niet openbaar zijn.

Het kan in zeldzame gevallen gaan om informatie die zo gevoelig is, dat alleen al het prijsgeven van de namen of inhoud van de informatie kan leiden tot schade aan de gemeente. In die gevallen hoef je dat dan ook niet te doen en kun je dat uitleggen in het besluit (als het gaat om een Woo-verzoek).

Andere uitzonderingen

Naast de hierboven besproken uitzonderingsgronden zijn er een aantal andere uitzonderingen die gelden.

Onevenredige benadeling (artikel 5.1.5 Woo)

Deze uitzondering komt niet veel voor. Alleen in bijzondere gevallen geldt dit. Het gaat dan om onverwachte gevallen die de Woo niet heeft kunnen regelen in de andere uitzonderingsgronden. Dit betekent dat je extra goed uitlegt waarom deze uitzonderingsgrond geldt. Daarnaast mag geen absolute of relatieve uitzonderingsgrond gelden voor die informatie. Ook valt milieu-informatie hierbuiten. Uit uitspraken van rechters is al gebleken dat het bijvoorbeeld niet voldoende is om te stellen dat een bedrijf reputatieschade kan leiden door het openbaar maken van informatie. Reputatieschade wil niet zeggen dat stukken dan maar geheim moeten blijven.

Een voorbeeld wanneer er wel onevenredige benadeling is, is een angst met goede reden voor extremistische acties. Dit kan het geval zijn bij bijvoorbeeld het openbaar maken van een inspectierapport over de gezondheid van dieren. Daarbij is dan uit een onderzoek van de AIVD gekomen dat er een grote dreiging is van sommige dierenrechtenactivisten die auto's in brand willen steken.¹⁴ De angst voor acties alleen is niet voldoende, dit moet dan ook uit bijvoorbeeld een onderzoek zijn gebleken.

Verder kan de bescherming van een handtekening vallen onder deze uitzonderingsgrond. Het gaat om personen die we niet beschermen tegen openbaarmaking op grond van 5.1.2e, bijvoorbeeld een wethouder. Wel willen we de handtekening van de wethouder beschermen, om identiteitsfraude tegen te gaan.¹⁵

Persoonlijke beleidsopvattingen (artikel 5.2 Woo)

Ambtenaren moeten vrij zijn om opvattingen te delen over het (maken van) beleid zonder een angst dat over hen persoonlijk in het openbaar wordt gesproken. Als dat niet kan dan is dat een gevaar voor het besluitvormingsproces van de gemeente.

Het uitgangspunt is dat persoonlijke beleidsopvattingen voor overleg binnen de gemeente niet openbaar gemaakt hoeven te worden. Tegelijkertijd vinden we het belangrijk om een open gemeente te zijn. Het is dus goed om per beleidsopvatting te bepalen of het daadwerkelijk nodig is om deze te beschermen tegen openbaarmaking.

De volgende informatie valt onder de persoonlijke beleidsopvattingen: adviezen, visies, standpunten en overwegingen voor overleg binnen de gemeente. Deze informatie vind je vaak in nota's aan leidinggevendenden, interne berichten zoals e-mails, concepten, verslagen van vergaderingen en adviesrapporten. Het kan hierbij ook

¹⁴ ABRvS 8 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:489.

¹⁵ [ECLI:NL:RVS:2024:1497, Raad van State, 202203645/1/A3](#)

gaan om overleg met iemand buiten de gemeente, maar het overleg moet wel alleen gaan over een belang van onze gemeente.

Wat in ieder geval niet valt onder de persoonlijke beleidsopvattingen: feiten, schattingen, beleidsalternatieven of andere informatie met vooral een objectief (zonder dat je een mening hebt) karakter. Het gaat er dus om dat de informatie vooral objectief is, zoals de gevolgen of invloed van een beleidsalternatief zonder de meningen daarover.¹⁶

Ook blijkt uit de rechtspraak dat meningen die niet over het beleid gaan, niet kunnen worden aangemerkt als persoonlijke beleidsopvattingen. Deze meningen moet je dus wel openbaar maken, tenzij ze buiten de reikwijdte van het onderwerp van informatie vallen.

In de volgende vier gevallen maak je persoonlijke beleidsopvattingen in ieder geval openbaar:

1. Als dit bijdraagt aan een goede en democratische bestuursvoering. Oftewel als dit bijdraagt aan samenwerking, inspraak en respect voor rechten van inwoners. Denk hierbij aan stukken die hebben bijgedragen aan bestuurlijke besluitvorming. Rechters nemen ook steeds sneller aan dat we deze beleidsopvattingen dan openbaar moeten maken.
De voorwaarde is dat de opvatting niet te herleiden is naar een persoon. We beschermen de namen van de betreffende collega tegen openbaarmaking.
2. Als de persoon die deze opvattingen heeft geuit, of zich erachter heeft gesteld, instemt met openbaar maken.
3. Als het gaat om persoonlijke beleidsopvattingen in stukken voor het nemen van besluiten door de gemeente. Dus door het college van burgemeester en wethouders, de burgermeester of de wethouder. De stukken worden dan zonder naam openbaar gemaakt. Alleen als het openbaar maken zorgt voor grote schade aan de gemeente, hoeft dit niet.
4. Als het om milieu-informatie gaat.
In die gevallen maak je een afweging tussen het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen en het belang van openbaarmaking. Afhankelijk van wat zwaarder weegt, maak je de informatie wel of niet openbaar.

Het omgaan met concepten

Als een verzoeker vraagt om concepten in zijn Woo-verzoek dan vallen die onder het verzoek en moet je ze dus verzamelen. Het kan zo zijn dat een concept alleen bestaat uit persoonlijke beleidsopvattingen voor overleg binnen de gemeente. Dit beoordeel je per document en alinea. Als in concepten feitelijke informatie staat (of informatie die voor het grootste deel objectief is) dan moet je deze informatie openbaar maken. Alleen als dit zorgt voor grote schade aan de gemeente, hoeft dat niet.

Informatie ouder dan vijf jaar (artikel 5.3 Woo)

Als een Woo-verzoek gaat over informatie die ouder is dan vijf jaar, moeten we extra goed uitleggen waarom er nog steeds een uitzonderingsgrond geldt. Het gaat dan om de relatieve uitzonderingsgronden, de onevenredige benadeling en persoonlijke beleidsopvattingen. De Woo gaat er namelijk van uit dat deze uitzonderingsgronden niet meer gelden op (minimaal vijf jaar) oude informatie. Dit zal vaak het geval zijn bij

¹⁶ Boerboom, B.R., Bontje, N.N., Hasker, I., Heinrich, J.P., Pietermaat, E.C., Van Tienen, F.J.H., Van Weerden, D.I. (2022). *Commentaar & Context Wet open overheid*, Boom juridisch, p. 65.

persoonlijke beleidsopvattingen: na vijf jaar is het niet meer spannend wat een ambtenaar persoonlijk vond van een bepaald onderwerp. Een ander voorbeeld zit in de hoek van economische schade: de bedragen prijsgeven van een offerte van vijf jaar oud zal waarschijnlijk niet schadelijk zijn. Marktprijzen veranderen flink in de tussentijd.

Ook voor actieve openbaarmaking is dit belangrijk. We moeten extra goed kijken naar de waarde van een uitzonderingsgrond als we informatie ouder dan vijf jaar actief openbaar gaan maken. We hoeven overigens niet alle informatie ouder dan vijf jaar actief openbaar te maken.¹⁷

Ondersteuning raadsleden (artikel 5.4A Woo)

Informatie die gaat over de hulp aan raadsleden door ambtenaren die werken bij de griffie, hoeft je niet openbaar te maken. Voorbeelden hiervan zijn de hulp van de griffie bij het maken van initiatiefwetsvoorstellen, voorstellen om regels te veranderen en procedurele adviezen.¹⁸ Verder gaat het om informatie die bij de griffie ligt.

Informatie die bij individuele raadsleden en fracties ligt, valt buiten het bereik van de Woo en hoeven we dus in ieder geval niet openbaar te maken.

Let op dat deze uitzonderingsgrond alleen gaat over informatie tussen de raadsleden en de griffie. Dit geldt dus niet voor berichten die raadsleden en wethouders met elkaar wisselen.

Informatie die over de verzoeker gaat (artikel 5.5 Woo)

Als een verzoeker informatie over zichzelf vraagt, kunnen we het verzoek misschien behandelen volgens dit artikel.

Het moet gaan om informatie over verzoeker zelf en we moeten de identiteit van verzoeker vaststellen. Vaak zal het gaan om een dossier van verzoeker vanuit het uitvoeren van een taak van de gemeente. Het mag niet gaan om informatie waarbij verzoeker een zeker belang heeft (bijvoorbeeld in het geval van een lopende bezwaarprocedure) én via een andere weg stukken kan zien (zoals het inzagerecht in het geval van een bezwaarprocedure).

In principe moeten we de gevraagde informatie geven. Dit hoeft niet als een van de uitzonderingsgronden uit artikelen 5.1 en 5.2 Woo geldt en die uitzondering ook verstrekking aan verzoeker in de weg staat. Dat betekent dat we het recht van verzoeker om informatie te ontvangen die over hem gaat moeten wegen tegen het belang van de uitzonderingsgrond. Dat is een zwaardere belangenafweging dan die we maken met openbaarheid van stukken. Dit betekent dat we nog beter moeten uitleggen waarom we in bepaalde gevallen vinden dat een uitzonderingsgrond zwaarder weegt dan het belang van verzoeker.

Verder is het belangrijk dat verzoeker niet kan vragen om alle informatie over zichzelf (zoals dat wel kan als het gaat om persoonsgegevens onder de AVG). Verzoeker moet specifiek aangeven welk document of van welke gebeurtenis of onderwerp hij informatie wil ontvangen.

Tot slot maken we deze verzoeken niet openbaar en verstrekken we de informatie alleen aan verzoeker. We kunnen daarbij aan verzoeker een geheimhoudingsplicht met strafbaarstelling opleggen.

Het is altijd belangrijk om zo snel mogelijk met de Woo-juristen te overleggen als je denkt dat dit artikel geldt en het dus gaat om een 5.5 Woo-verzoek. Zij kunnen je dan hierover verder adviseren.

¹⁷ *Kamerstukken II*, 2013/14 33328, nr. 9, p.81.

¹⁸ Pietermaat, E., Bontje, N., Geleijnse, A., Weerden, van, D., *Handreiking Van Wob naar Woo. Een juridische handreiking voor gemeenten over de Wet open overheid*, VNG, p. 50.

Informatie die we niet openbaar mogen maken, delen met verzoeker (artikel 5.6 Woo)

Deze situatie komt weinig voor. Het gaat om informatie die we niet openbaar kunnen maken, omdat er een uitzonderingsgrond geldt. Om klemmende redenen vinden we het wel belangrijk de informatie te delen met verzoeker. Hier kan eventueel een geheimhoudingsplicht aan worden verbonden. Neem contact op met de Woo-juristen als je denkt dat dit speelt.

Toegang geven tot niet-openbare informatie voor onderzoek (artikel 5.7 Woo)

Het gaat hier om gevallen dat een journalist/onderzoeker vraagt om informatie. Deze informatie kunnen we niet openbaar maken, omdat er een uitzonderingsgrond geldt. Of er wordt om zoveel informatie gevraagd dat wij ons onevenredig moeten inspannen om die informatie te toetsen aan de Woo. Meestal gaat het in de praktijk om een journalist/onderzoeker die heel veel informatie vraagt in een Woo-verzoek. We kunnen de verzoeker uitnodigen op kantoor om diegene inzage te geven in de gevraagde informatie. Als er heel veel informatie wordt gevraagd, kunnen we met verzoeker afspreken dat diegene eerst de informatie doorneemt. Daarna maken we afspraken met elkaar welke informatie relevant is voor het Woo-verzoek. Daarover nemen wij dan vervolgens een besluit. Dit heet ook wel een voorinzage en is onder geheimhouding. De verzoeker mag de informatie niet verder verspreiden totdat wij een Woo-besluit hebben genomen. Ook hier geldt dat het belangrijk is om contact op te nemen met de Woo-juristen als je denkt dat dit aan de orde kan zijn.

Geen uitzondering, maar wel belangrijk om te weten***Informatie valt buiten de reikwijdte van een Woo-verzoek/Woo-onderwerp***

Het komt vaak voor dat er in documenten meer informatie staat dan over het onderwerp dat wordt gevraagd in een Woo-verzoek. Ook bij actieve openbaarmaking kan er meer informatie staan in een document dan over het onderwerp dat we uit onszelf openbaar willen maken. Deze informatie valt niet onder de Woo en hoef je daarom niet inhoudelijk te beoordelen op de vraag of we het openbaar moeten maken. Je beschermt de informatie tegen openbaarmaking door er een zwarte balk over te plaatsen. Op de balk zet je dan de toelichting: buiten reikwijdte.