

> Retouradres Postbus 18601 2502 EP Den Haag

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
Mevrouw F.M. Wiersma
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Datum	Pagina	Kenmerk
19 mei 2025	1 van 22	2025-0000263669

Betreft

Advies na bemiddeling Follow the Money, NRC en Omroep Gelderland inzake intrekking Woo-besluit RVO

Geachte mevrouw Wiersma,

Begin dit jaar hebben journalisten van Follow the Money, NRC en Omroep Gelderland het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (hierna: het Adviescollege) ingeschakeld om te bemiddelen bij hun Woo-verzoeken bij uw ministerie. Zij vroegen met deze verzoeken kortweg om toegang tot emissiegegevens. Deze bemiddeling heeft geleid tot een advies, dat ik u hierbij aanbied.

Het advies is gebaseerd op een gedegen en uitgebreide juridische analyse, maar is in de kern vrij simpel: de wet biedt geen ruimte om de emissiegegevens *niet* te openbaren. Zelfs een zienswijzeprocedure is in dezen niet nodig. De wetgever is namelijk heel duidelijk over het belang van openbaarheid van emissiegegevens: deze zijn zo belangrijk dat er geen enkele belangenafweging mogelijk is, het belang van openbaarheid prevaleert altijd.

Dit doet de wetgever met goede redenen. De uitstoot van schadelijke stoffen kan grote gevolgen hebben voor de leefomgeving en de gezondheid van mensen. Het is dan ook belangrijk dat zij kennis kunnen nemen van de details van die schadelijke stoffen, waar ze in de lucht, de grond, of ons water terechtkomen en welke stoffen dit precies zijn. Het is belangrijk dat mensen de overheid hierop kunnen controleren, en in actie kunnen komen als zij last hebben van de gevolgen. Het Adviescollege kan dan ook niet anders dan u te adviseren zo snel mogelijk een besluit te nemen, en de voorgenomen zienswijzeprocedure te stoppen. Deze is niet alleen duur en tijdrovend, de procedure is bovenal onnodig.

Dat neemt niet weg dat we begrijpen dat u ook een luisterend oor wil tonen voor de groep veehouders die bij u heeft aangegeven moeite te hebben met het feit dat hun adressen online bekend worden en zorgen hebben over hun veiligheid, als de emissiegegevens openbaar worden. Stallocaties zijn immers ook emissiegegevens, en bij veel veehouderijen staan hun stallen op hetzelfde terrein als waar zij wonen. Werk en privé zijn voor veel veehouders onlosmakelijk met elkaar verbonden. De oplossing hiervoor vindt u evenwel niet in de wet, maar in de uitvoering. Ons tweede advies ziet hierop: investeer in actieve openbaarmaking op een wijze die recht doet aan alle belangen, en ga daarover zo snel mogelijk in overleg met betrokken partijen en experts. Met actieve openbaarmaking investeert u bovendien in een structurele voorziening voor de openbaarmaking van deze gegevens waar uw ministerie nog jaren plezier van kan hebben.

Tot slot geef ik u een stevige aanbeveling om te investeren in onderzoek naar de sociale veiligheid van veehouders. Het is belangrijk dat u dit (eigenstandige) probleem kunt aanpakken zonder mensen de mogelijkheid te ontnemen de overheid te controleren op zulke fundamentele zaken als hun gezondheid en leefomgeving.

Graag ga ik over dit advies en de opvolging ervan met u op 27 mei aanstaande in gesprek.

Met vriendelijke groet,

Ineke van Gent
Voorzitter Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding

Advies bemiddeling B25001 / B25002 / B25006

Op 15, 20 en 21 januari 2025 hebben journalisten werkzaam voor Follow the Money¹, NRC en Omroep Gelderland afzonderlijk klachten en bemiddelingsverzoeken ingediend bij het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (hierna: het Adviescollege). De klachten hebben betrekking op het intrekken van besluiten door de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (hierna: LNVN) om informatie over dieraantallen inclusief locatiegegevens openbaar te maken. Naar aanleiding van de klachten is er bemiddeld door het Adviescollege.

Tijdens de bemiddeling is het niet gelukt om de klachten weg te nemen. Op 7 april 2025 is de bemiddeling door het Adviescollege beëindigd. Op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo) brengt het Adviescollege vervolgens advies uit. Dit advies dient het ministerie van LNVN te betrekken bij de verdere besluitvorming en het openbaar maken van informatie.

Een concept van dit advies is voor controle op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan uw ministerie en aan de betrokken de journalisten. Een afschrift van dit advies zenden wij aan de journalisten, de RVO, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en aan de Tweede Kamer (in het kader van de motie Bushoff d.d. 29 maart 2023). Dit advies wordt gepubliceerd op de website van het Adviescollege.

Voor wat betreft het feitenrelaas, waaronder een beschrijving van de Woo-verzoeken, de besluitvormingsprocedures, de lopende rechtszaak, de bij het Adviescollege ingediende klachten en het verloop van de bemiddeling, verwijs ik u naar bijlage 1 bij dit advies.

1. Adviezen en aanbeveling aan de minister van LNVN (op hoofdlijnen)

Het Adviescollege geeft u twee adviezen en een stevige aanbeveling. Wij willen u hierbij op voorhand meegeven dat beide adviezen en de aanbeveling naast elkaar staan en elkaar niet kunnen vervangen. Dat houdt in dat ze parallel uitgevoerd moeten worden.

1.1 Advies 1: *Neem zo snel mogelijk uw beslissing(en) op bezwaar en zie af van de voorgenomen zienswijzeprocedure*

Dit advies richt zich op de huidige Woo-procedure naar aanleiding van de Woo-verzoeken van Follow the Money, NRC en Omroep Gelderland. Het Adviescollege heeft ter onderbouwing van dit advies het juridisch kader voor passieve openbaarmaking in kaart gebracht. Op basis hiervan kan het Adviescollege maar één conclusie trekken: de wet laat geen ruimte om gegevens over dieraantallen in combinatie met locatiegegevens – oftewel gegevens over de uitstoot van schadelijke stoffen (emissiegegevens) – *niet* openbaar te maken. Deze conclusie resulteert er ook in dat het uitvoeren van een langdurige en kostbare zienswijzeprocedure onnodig is en zelfs een verkeerde indruk wekt bij de betrokken derde-belanghebbenden. De onderbouwing van dit advies vindt u in onderdeel 2.

¹ Het Woo-verzoek is ingediend namens een journalist werkzaam bij Follow the Money, niet namens de rechtspersoon FTM Media B.V.

1.2 Advies 2: Zet in op actieve openbaarmaking die recht doet aan alle belangen

Dit zijn niet de eerste en ongetwijfeld ook niet de laatste Woo-verzoeken naar dieraantallen en locatiegegevens van veehouderijen die u ontvangt. De overheid verzamelt deze gegevens immers ieder jaar. Het zal daarom ook niet de laatste keer zijn dat er discussie ontstaat over de relatie tussen openbaarmaking en bescherming van de persoonlijke levenssfeer die bij dergelijke gegevens een rol speelt. Het internet biedt enerzijds kansen om overheidsinformatie te delen met iedereen die onderzoek doet en deel wil nemen aan het democratische debat. Anderzijds worden gegevens die herleidbaar zijn naar personen via internet tegelijkertijd óók gemakkelijker en sneller gedeeld en benut door mensen met kwade bedoelingen.

Door in het publieke debat de belangen van openbaarheid en privacy recht tegenover elkaar te zetten, lijkt het alsof alleen een zwart-wit uitkomst mogelijk is, namelijk: de gegevens zijn ofwel openbaar en publiekelijk ontsloten voor iedereen, of de gegevens zijn in het geheel niet en voor niemand openbaar. Hiertussen ligt volgens het Adviescollege echter een groot grijs gebied dat ontgonnen dient te worden. Een oplossing is om dieraantallen en locatiegegevens voortaan actief openbaar te maken, dus structureel én op een zorgvuldige manier. De onderbouwing van dit advies bevat hiervoor een tweetal denkrichtingen.

Het recht op openbaarmaking op verzoek onder de Woo blijft uiteraard bestaan, ondanks actieve openbaarmaking. Maar het Adviescollege verwacht dat mensen hier dan minder snel een beroep op hoeven te doen. De onderbouwing van dit advies vindt u in onderdeel 3.

1.3 Aanbeveling: Onderzoek en investeer (in) de sociale veiligheid van de landbouwsector

Het Adviescollege constateert dat de discussie over de publicatie van de emissiegegevens zich de afgelopen maanden heeft geconcentreerd op het al dan niet openbaar maken van deze specifieke gegevens. Het Adviescollege meent echter dat het onderliggende probleem een andere is, namelijk (een gevoel van) sociale onveiligheid onder veehouders door (online) intimidatie, bedreiging en agressie en hun vrees dat de gegevens bij openbaarmaking voor eenieder hiervoor benut zouden worden. Wij constateren ook dat gedegen en onafhankelijk onderzoek naar de omvang en impact van (de angst voor) intimidatie, bedreiging en agressie in de richting van veehouderijen vooralsnog ontbreekt.

Het Adviescollege doet daarom een dringende aanbeveling om (online) intimidatie, bedreiging en agressie in de landbouwsector te onderzoeken voor een adequate aanpak ervan. Dat onderzoek zou tegelijkertijd tot doel moeten hebben om te kunnen sturen op het voorkomen hiervan, en te investeren in (een gevoel van) sociale veiligheid van deze specifieke sector. Deze aanbeveling wordt toegelicht in onderdeel 4.

2. Onderbouwing van advies 1: Neem zo snel mogelijk uw beslissing(en) op bezwaar en zie af van de voorgenomen zienswijzeprocedure

2.1 Juridisch kader voor emissiegegevens

Dieraantallen in combinatie met locatiegegevens zoals hier bedoeld, zijn evident *emissiegegevens*, blijkt uit zowel Nederlandse als Europese jurisprudentie.² Dit gegeven wordt door de minister dan ook niet betwist, zo blijkt uit de besluitvorming en het verslag van de zitting bij de rechtbank. Dieraantallen zeggen namelijk iets over de (daadwerkelijke) *omvang* van de uitstoot van schadelijke stoffen. Locatiegegevens gaan over de *plaats* van deze uitstoot. Hieronder vallen bijvoorbeeld ook coördinaten van de emissiebron of namen en adressen van bedrijven wanneer deze een bron van emissie zijn.

Deze constatering is van belang omdat 'emissiegegevens' een bijzondere categorie milieu-informatie betreffen. Juist omdat het voor de samenleving van belang is te weten wat de omvang van de emissie is en waar deze plaatsvindt, gelden extra strenge regels om af te mogen wijken van openbaarheid van dit type informatie:

- Het Verdrag van Aarhus (hierna: het Verdrag)³ en de richtlijn 2003/4/EG van de Europese Unie⁴ (ter implementatie van het Verdrag, hierna: de richtlijn) bepalen enkel de *ondergrens* van openbaarmaking van milieu-informatie, niet het plafond. Dat plafond wordt bepaald door de nationale wetgever, al is vanuit dit internationale kader wel duidelijk dat eventuele *uitzonderingen* op de openbaarheid restrictief moeten worden uitgelegd en toegepast.
- Zowel het Verdrag als de richtlijn kennen uitsluitend relatieve uitzonderingsgronden. Zij vereisen dus een afweging van geval tot geval; een absolute uitzondering is niet mogelijk.
- Het Verdrag maakt duidelijk dat aan openbaarheid van emissiegegevens extra gewicht toekomt, iets wat met de richtlijn is omgezet in concrete normen. De mogelijkheden om uitzonderingen te maken op openbaarheid van milieu-informatie zijn daarin voor emissiegegevens danig ingeperkt. Enkele relevante voorbeelden:
 - Het feit dat het (vertrouwelijke en/of concurrentiegevoelige) bedrijfs- en fabricagegegevens zijn, is nadrukkelijk geen reden om de informatie niet openbaar te maken;
 - Het belang van openbare orde kan nopen tot weigering, maar uitsluitend in gevallen waarin sprake is van concrete aanknopingspunten, waarmee aannemelijk wordt gemaakt dat met de openbaarmaking daadwerkelijk schade zal ontstaan.

² Dit betreft onder meer Wob-zaken van uw eigen ministerie m.b.t. veehouderij.

³ Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, Aarhus, 25-06-1998. Nederland was overigens altijd groot voorstander en voorvechter van dit Verdrag. Nederland was inhoudelijk sterk betrokken bij de totstandkoming ervan. Ons land heeft een actieve bijdrage geleverd doordat het voorzitter van de werkgroep is geweest en heeft inhoudelijke voorstellen voor het Verdrag ingediend. Zie de parlementaire geschiedenis van de implementatie van het Verdrag van Aarhus in de Nederlandse wetgeving, bijv. *Kamerstukken II* 2002/03, 28835, nr. 3.

⁴ Richtlijn 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.

- Privacy en de bescherming van persoonsgegevens zijn ondergeschikt gemaakt aan openbaarmaking. De uitzonderingsgrond die hierover gaat, kan in het geheel niet worden toegepast als sprake is van emissiegegevens.
- De richtlijn meldt dat de Algemene verordening gegevensbescherming (als opvolger van de genoemde richtlijn 95/46/EG) geldt bij toepassing van de privacy-grond. Bij emissiegegevens is dit echter niet relevant, omdat toepassing van deze weigeringsgrond daar in het geheel is uitgesloten. Ook wanneer de privacy van betrokkenen in het gedrang zou komen, *moeten* emissiegegevens van de richtlijn openbaar worden. De Europese wetgever heeft zelf dus een afweging gemaakt voor dit specifieke type informatie in lijn met het doel van het Verdrag, namelijk zoveel mogelijk openbaarmaking van emissiegegevens, waarvoor het algemene kader van de AVG wijkt.⁵
- Dit verklaart overigens ook meteen waarom informatie over dierproeven wél anoniem is: de Europese wetgever heeft hiervoor specifiek richtlijn 2010/63/EU⁶ uitgebracht, die deze beperking aan de openbaarheid expliciet regelt.⁷ De Nederlandse wet- en regelgeving moet hier eveneens richtlijnconform worden uitgelegd, wat ertoe leidt dat de anonimiteit van vergunninghouders daar juist geborgd moet zijn bij openbaarmaking.⁸
- Met de komst van de Woo heeft de Nederlandse wetgever bepaald dat openbaarmaking van emissiegegevens niet langer geweigerd kan worden vanwege gronden die genoemd staan in artikel 5.1 lid 1 en 2 Woo.⁹ Dit is in lijn met het Verdrag en de richtlijn omdat deze zo groot mogelijke openbaarmaking van emissiegegevens bewerkstelligen en dus overeenstemt met de uitgangspunten en doelen van zowel het Verdrag als de richtlijn.
- Overigens moesten emissiegegevens onder de Wob in feite ook altijd al openbaar gemaakt worden.¹⁰ Er waren – in theorie – wel wat meer mogelijkheden tot weigeren van emissiegegevens op grond van een belangenafweging. Echter, uit bestudering van de jurisprudentie rijst het beeld dat de bewijsrechtelijke en motiveringsdrempel daarbij dusdanig hoog lag dat deze in het type zaken als de hier voorliggende, in de praktijk niet gehaald werd.
- Met de overgang van de Wob naar de Woo is de eerder specifiek voor milieu-informatie toepasbare weigeringsgrond van ‘beveiliging van bedrijven en voorkomen van sabotage’ veralgemeniseerd.¹¹ Het gevolg: waar de Wob nog een beperkte mogelijkheid openliet om

⁵ Daarbij is het goed in herinnering te roepen dat richtlijnen en verordeningen binnen het recht van de EU dezelfde juridische hiërarchische status hebben. Het is dus niet zo dat een verordening ‘zwaarder weegt’ dan een richtlijn.

⁶ Richtlijn 2010/63/EU betreffende de bescherming van dieren die voor wetenschappelijke doeleinden worden gebruikt.

⁷ Met artikel 43 Dierproevenrichtlijn is beoogd het publiek te informeren over projecten met levende dieren. Om die reden is het verplicht een niet-technische samenvatting (NTS) te publiceren. In dit richtlijnartikel is opgenomen dat de NTS anoniem is en geen namen en adressen van de gebruiker en zijn personeel bevat om zo de veiligheid van de organisaties en hun medewerkers te verzekeren.

⁸ Zie voor de doorwerking binnen de Nederlandse rechtsorde ABRvS 28 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3973.

Kort samengevat: op een Woo-verzoek kan geen verplichte openbaarmaking volgen van gegevens die volgens de NTS anoniem moeten blijven of die ertoe kunnen leiden dat een NTS te herleiden is tot een vergunninghouder of diens personeel. Omdat de Dierproevenrichtlijn risico's veronderstelt, dient ervan uit te worden gegaan dat de veiligheid in het gedrang komt wanneer de anonimiteit van de NTS teniet wordt gedaan. Ook doet de vraag of sprake is van milieu-informatie er binnen dit specifieke toetsingskader niet toe, omdat dit geen relevante factor is of kan zijn gelet op de richtlijn.

⁹ In de parlementaire geschiedenis van de Woo is er nauwelijks aandacht geweest voor deze wijziging.

¹⁰ Als gevolg van artikel 10 lid 8 Wob.

¹¹ Artikel 5.1 lid 2 onder h Woo.

beveiliging van bedrijven en voorkoming van sabotage als weigeringsgrond¹² te hanteren,¹³ is dit onder de Woo niet langer mogelijk. Deze wetswijziging maakt dat de eerdere Wob-jurisprudentie, waarbij een belangenafweging werd gemaakt rondom het voorkomen van sabotage, op dit punt ook niet langer relevant is. De Woo staat immers geen enkele belangenafweging meer toe ten aanzien van de gronden van artikel 5.1 lid 1 en 2, waar deze veralgemeniseerde uitzonderingsgrond inmiddels onder valt.

2.2 Geen ruimte voor belangenafweging

Kortom, binnen het geldende juridische kader is er géén ruimte voor een belangenafweging op grond van artikel 5.1 lid 1 en 2 Woo: informatie moet openbaar worden gemaakt wanneer het emissiegegevens betreft, ongeacht de belangen die genoemd staan in deze artikelliden.¹⁴

Het Adviescollege wil u – hopelijk ten overvloede – wijzen op uw plicht om als minister het Verdrag, de richtlijn én de Woo serieus te nemen en deze wet- en regelgeving op zorgvuldige en behoorlijke wijze uit te voeren, in lijn met de bijbehorende uitgangspunten en doelen. Zoals onder 2.1 geschetst, is evident dat het huidige juridische kader dicteert dat de informatie waar het hier om te doen is daadwerkelijk openbaar wordt en dat er geen ruimte is voor een belangenafweging.

2.3 Zie af van de zienswijzeprocedure

Vanuit dat perspectief is het ook volstrekt onlogisch is dat u hier (opnieuw) overgaat tot het uitvragen van zienswijzen in de zin van artikel 4:8 Awb. Er zullen hier zonder twijfel (opnieuw) derde-belanghebbenden zijn die bezwaren hebben en deze graag kenbaar willen maken. Dat is echter niet het criterium op grond waarvan er formeel om een *zienswijze* moet worden gevraagd.

Het primaire doel van de zienswijzeprocedure is namelijk de juiste gegevensvaststelling: het bestuursorgaan moet zelf behoefte hebben aan (aanvullende) gegevens van de derde.¹⁵ Wanneer het Woo-besluit dwingend uit een wettelijk voorschrift voortvloeit (hier dus artikel 5.1 lid 7 Woo) en over de vaststelling van de feiten in redelijkheid geen verschil van mening mogelijk is, dan kan het bestuursorgaan er vanuit gaan dat er 'geen bedenkingen bestaan'.¹⁶ Wanneer er op voorhand al duidelijk is dat de informatie openbaar moet worden gemaakt, zoals bij emissiegegevens het geval is, is het vragen van een zienswijze dan ook niet vereist.¹⁷

Het is hier dus met zekerheid niet nodig een nieuwe zienswijzeprocedure te doorlopen om een zorgvuldig besluit op grond van de Woo te kunnen nemen. Sterker nog, met het opnieuw doorlopen van deze procedure wordt de indruk gewekt en het gevoel gecreëerd dat de derde-belanghebbenden nog invloed zouden kunnen uitoefenen op de besluitvorming, terwijl dit binnen het huidige juridische kader niet het geval is. De Woo biedt hiervoor immers geen enkele ruimte.

¹² Artikel 10 lid 7 onder b Wob.

¹³ Als interpretatie van 'openbare orde' in de richtlijn.

¹⁴ Het kader laat nog wel enige ruimte over, zij het zeer beperkt, voor bijvoorbeeld toepassing van artikel 5.2 Woo.

¹⁵ A. Drahmann e.a., 'Derden & de Woo. Een onderzoek naar de rol van derden bij de afhandeling van Woo-verzoeken', 11 februari 2025, in te zien via [Een onderzoek naar de rol van derden bij de afhandeling van Woo-verzoeken - ACOI publicaties](#). Zie p. 42. Gedurende de bemiddeling is dit onderzoeksrapport met uw ministerie gedeeld.

¹⁶ Zie MvT, Parl. Gesch. Awb I, p. 254.

¹⁷ A. Drahmann e.a., p. 42.

2.4 Behoorlijk bestuur en zorgvuldige besluitvorming: neem uw besluit

Het Adviescollege meent daarom dat het uitvragen van zienswijzen in dit specifieke geval juist niet aangemerkt zou kunnen worden als behoorlijk bestuur en zorgvuldige besluitvorming. Met de zienswijzeprocedure is bijzonder veel tijd en geld gemoeid vanwege de omvang van deze exercitie. U bent namelijk voornemens om 60.000 zienswijzebrieven te versturen, de reacties die daarop binnenkomen te verwerken en deze (opnieuw) te betrekken bij de besluitvorming. En dat terwijl de wet geen ruimte laat om de eventueel kenbaar gemaakte bezwaren en belangen mee te nemen in een belangenafweging ten behoeve van de besluitvorming.

Onder deze omstandigheden desondanks alsnog overgaan tot een zienswijzeprocedure leidt tot onzorgvuldigheden in het licht van de voorgeschreven openbaarheid en toegang tot de rechter, omdat beide met een dergelijke uitgebreide procedurestap op de lange baan worden geschoven.¹⁸ Daarbij moet het ook als onbehoorlijk worden aangemerkt dat u bij derden op deze manier de indruk wekt dat hun bezwaren nog tot een andere uitkomst zouden kunnen leiden, terwijl dat gelet op het juridische kader op voorhand al door de wetgever is uitgesloten.

Het Adviescollege kan, gelet op het geldende juridisch kader, u niet anders adviseren dan zo snel mogelijk uw nieuwe beslissing(en) op bezwaar te nemen en daarbij, zoals tijdens de zitting door u is toegezegd, ook de gegevens van recente jaren te betrekken.

2.5 Informeer derde-belanghebbenden en ga (opnieuw) voor uitgestelde verstrekking

Dat volgens het Adviescollege de formele zienswijzeprocedure achterwege gelaten moet worden, betekent niet dat de derde-belanghebbenden bij het besluit geen enkele rechtsbescherming toekomt. U dient op basis van de geldende wet- en regelgeving de betrokken derde-belanghebbenden bij het besluit te *informer* en (wederom) in de gelegenheid te stellen naar de rechter te stappen.

Om die reden kunt u ervoor kiezen het openbaarmakingsbesluit te nemen, maar de verstrekking voor twee weken uit te stellen (artikel 4.4 lid 5 Woo) en de betrokkenen op die manier de mogelijkheid te geven rechtsmiddelen aan te wenden. Dit informeren betreft een *kennisgeving*, geen formele zienswijzeprocedure, en mag niet ten koste gaan van de snelheid van het besluitproces.¹⁹ Deze hoeft daarom ook niet noodzakelijkerwijs individueel plaats te vinden en gebeurt gelijktijdig met of na het nemen van het besluit over de openbaarheid. De betrokken derden kunnen dan (opnieuw) in beroep gaan en om een voorlopige voorziening verzoeken. Op deze manier wordt hen de rechtsgang niet ontnomen en kan uw besluit ter toetsing worden voorgelegd aan een onafhankelijke rechter.

In feite is de procedure dan weer terug in exact hetzelfde stadium als van voor uw ingreep om de beslissingen op bezwaar in te trekken. Precies waar deze zich naar het oordeel van het Adviescollege behoort te bevinden.

¹⁸ Het door u uitstellen Woo-besluiten te nemen over kwesties rond (in ieder geval) veehouderijen, in strijd met rechterlijke termijnen, wordt door de rechter als 'weigerachtig' gekwalificeerd (Rb. Midden-Nederland 15 april 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:1877).

¹⁹ Dit zou ook niet nodig moeten zijn, gelet op het feit dat er door de RVO inmiddels praktische voorbereidingen worden getroffen voor het doorlopen van de zienswijzeprocedure.

2.6 Geen rechtsoordeel over de intrekking

Tot slot is van belang om te benoemen dat het Adviescollege dit advies gebaseerd heeft op de aanname dat uw intrekking van de beslissingen op bezwaar rechtmatig was. De rechtsvraag hiernaar is echter ook bij de rechter opgeworpen, die daar nog uitspraak over kan en mogelijk ook zal doen. Het Adviescollege kan over de rechtmatigheid van de intrekking geen definitief rechtsoordeel geven, dat is aan de rechter. Daarom treedt het Adviescollege met dit advies niet in de beoordeling van de intrekking als zodanig: zo moet advies 1 dan ook niet worden gelezen.

3. Onderbouwing van advies 2: *Zet in op actieve openbaarmaking die recht doet aan alle betrokken belangen*

Emissiegegevens zijn belangrijke gegevens in onze maatschappij. Het is niet voor niets dat de toegang tot deze gegevens zo stevig is verankerd in (inter)nationale wetgeving. De gegevens die door de journalisten in de Woo-verzoeken zijn opgevraagd, betreffen kerngegevens over de omvang en locatie van emissie. Het belang van openbaarheid hiervan kan op gespannen voet staan met een ander belang, namelijk de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

3.1 Belangen inzake het milieu, de leefomgeving en de volksgezondheid

Waarom is openbaarheid van deze gegevens zo belangrijk? Openbaarheid is een essentieel onderdeel van de democratische rechtsstaat, in algemene zin. We kennen zelf ook allemaal de waarde als we hier over nadenken: toegang tot informatie die bij de overheid berust, geeft mensen de kans om mee te doen in de maatschappij, om acties te starten met de wijk of school, hun recht te halen, en goed geïnformeerd een eigen mening te vormen. Een overheid die transparant te werk gaat, is aanspreekbaar en controleerbaar, en laat zich ter verantwoording roepen.

De overheid wordt er beter van als mensen over de schouder meekijken. Transparantie is goed voor de integriteit, de kwaliteit van de besluitvorming en het kunnen leren van fouten. Verder heeft toegang tot informatie economische meerwaarde. En we maken als Nederlanders ook goed gebruik van onze openbare registers en open data. Denk aan de weerdata van het KNMI, omgezet in een buienradar die we bekijken als we van huis gaan. Of de informatie die we over een koopwoning kunnen opzoeken bij het Kadaster. Het kunnen natrekken van een bedrijf via de Kamer van Koophandel, het kenteken dat we opzoeken via de RDW. Kortom, allerlei goede redenen om te pleiten voor openbaarheid van (kern)gegevens die de overheid beheert.

Bij milieu-informatie – en helemaal bij gegevens over de uitstoot van schadelijke stoffen – is het belang van de maatschappelijke controle zo mogelijk nog groter, vanwege de impact op de natuur en daarmee de directe leefomgeving van mensen. Daarbij kan het gaan om direct omwonenden, maar op grotere schaal ook om de volksgezondheid in het algemeen.

Het juridische kader van het Verdrag, de richtlijn en de Woo tezamen, moeten dan ook worden beschouwd als een internationale bevestiging van de noodzaak om het milieu te beschermen, in stand te houden en te verbeteren, en een duurzame en milieu-hygiënische verantwoorde ontwikkeling te waarborgen. Adequate bescherming van het milieu is van wezenlijk belang voor het welzijn van mens en dier én het genot van fundamentele mensenrechten, waaronder het recht

op leven zelf. Iedereen heeft het recht om te leven in een gezonde leefomgeving en heeft de plicht het milieu te beschermen en te verbeteren in het belang van de huidige en toekomstige generaties.

Juist het openbaar maken van informatie over emissie informeert het publiek, creëert bewustzijn, stelt mensen in de gelegenheid hun bezorgdheid te uiten en stelt het bestuur in staat hier rekening mee te houden. Het is daarom van essentieel belang dat de samenleving goed geïnformeerd is en blijft over emissies. En dat communicatie hierover niet enkel vanuit de overheid komt, maar dat die informatie eveneens goed controleerbaar is voor de buitenwereld, voor de burger zelf. In het bijzonder moeten (onderzoeks)journalisten en wetenschappers in een democratische rechtsstaat in staat zijn om hun taak uit te voeren, bijvoorbeeld om de effectiviteit van overheidsbeleid met betrekking tot emissie te onderzoeken en controleren. Het beschikken over actuele en specifieke emissiegegevens is daarvoor – zeker gezien de huidige emissieproblematiek – cruciaal. De maatschappij en het publieke debat zijn immers niet gediend met aannames op basis van misinformatie. Iets wat overigens ook geldt voor veehouderijen zelf wanneer zij op basis van de geldende wet- en regelgeving rechtmatig handelen.

3.2 Belangen van individuele veehouders

Zoals gezegd staat de openbaarheid op gespannen voet met een ander belang, namelijk de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van individuen. Zorgen over de bescherming van de levenssfeer en angst voor inbreuk daarop zien we (steeds) vaker: niet alleen in de fysieke wereld, maar juist ook online. Die angst wordt veroorzaakt door uiteenlopende oorzaken, van bedreigingen op sociale media tot haatzaaiende berichten, intimidatie en opruiing. Het Adviescollege ziet dat online geweld tussen burgers in het huidige tijdsgewricht een urgent en complex fenomeen is.

Het Adviescollege heeft dan ook begrip voor de zorg van sommige veehouders en hun belangenbehartigers, juist omdat bij veehouders de woning en de onderneming zich doorgaans op hetzelfde adres bevinden. Ook zijn veel veehouderijen eenmanszaken of vennootschappen onder firma, waardoor deze ondernemingen geen rechtspersoonlijkheid hebben, maar gedreven worden door één of meerdere natuurlijke personen. Het resultaat is dat het privéleven en de bedrijfsvoering – waar tevens de emissie plaatsvindt – nauw met elkaar vervlochten zijn.

Sommige veehouders hebben aangegeven last te ondervinden van Wob- en Woo-verzoeken. Er wordt gevreesd voor onrechtmatige acties van dierenrechtenactivisten, waarbij openbaarmaking van de gegevens over dieraantallen en stallocaties mogelijk benut worden, bijvoorbeeld voor het opstellen van een hitlist die vervolgens online zou gaan circuleren. De angst voor onrechtmatige acties gaat daarbij niet alleen over de veehouders zelf, maar ook over hun gezinsleden en dieren die op dezelfde locatie wonen.

Het is echter nog onvoldoende duidelijk wat de precieze omvang en impact is van deze dreiging binnen deze specifieke sector.²⁰ Er zijn gevallen bekend waarbij dierenrechtenactivisten het terrein en de stallen van veehouders binnendringen of waarbij veehouders bijvoorbeeld intimiderende

²⁰ Zie de enquête die LTO Nederland, POV en Vee&Logistiek Nederland eind 2024: [Woo leidt tot toename van intimidatie en bedreiging - LTO](#). De representativiteit van de gemelde resultaten op basis van 156 respondenten en causaliteit tussen openbaarmaking en intimidatie en bedreiging wordt in twijfel getrokken, onder meer door de journalisten die de Woo-verzoeken indienden. De sector heeft het zelf over een 'signaal'.

kerstkaarten ontvangen. En daarnaast bestaat er ook de mogelijkheid dat deze informatie, wanneer deze publiek wordt, naast intimidatie voor andere doeleinden gebruikt zal worden dan waarvoor de gegevens oorspronkelijk waren verzameld. Te denken valt aan toezicht en handhaving(sverzoeken).

Voor de één zijn deze risico's en de vrees meer concreet en objectief, voor de ander vooral een gevoel. Wat hoe dan ook vaststaat, is dat er veehouders zijn die sociale onveiligheid ervaren. Ook uitingen hierover in de media, alsmede de debatten in de Tweede Kamer, ademen angst voor (online) intimidatie, bedreiging en agressie in de veehouderij. Meer hierover bij de aanbeveling in onderdeel 4 van dit advies.

3.3 Actieve openbaarmaking als reële uitweg

Kortom, het Adviescollege ziet in dat hier spanning staat op de relatie tussen openbaarheid enerzijds en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer anderzijds. In het publieke domein worden deze twee begrippen vaak heel zwart-wit benaderd; de gegevens zijn ofwel openbaar en publiekelijk ontsloten, of de gegevens zijn in het geheel niet en voor niemand openbaar. Het Adviescollege meent echter dat er binnen de digitale realiteit een groot grijs gebied is dat ontgonnen moet worden, zeker nu gegevensdeling zo gemakkelijk is geworden.

Belangrijk instrument hierin betreft de actieve openbaarmaking, waarbij een bestuursorgaan gegevens actief kan openbaren, op een manier waarmee alle betrokken partijen gediend kunnen zijn, en die tegelijkertijd bijdraagt aan een effectievere en doelmatiger manier van openbaren. Actieve openbaarmaking geeft een bestuursorgaan meer regie op de wijze waarop gegevens openbaar worden gemaakt, wanneer dit gebeurt, waar dit gebeurt en hoe diverse gegevenssets op elkaar zijn afgestemd. U voorkomt hiermee ook dat u ieder jaar opnieuw een Woo-procedure moet doorlopen, inclusief alle vervolprocedures in het kader van rechtsbescherming. De stap naar actieve openbaarmaking creëert duidelijkheid voor alle partijen.²¹

3.4 Er wordt al enige informatie over dieraantallen en stallocaties openbaar gemaakt

Goed hierbij te benoemen is dat actieve openbaarmaking van gegevens over dieraantallen niet volledig op zichzelf staat. Zo wordt er via het dataportaal van het CBS al informatie over dieraantallen op gemeentelijk niveau uit de Landbouwtelling en Gecombineerde Opgave actief openbaar gemaakt.²² Daarnaast heeft de RVO naar aanleiding van eerdere Wob- en Woo-verzoeken, gegevens over dieraantallen en stallocaties van (beperkte aantallen) specifieke veehouderijen openbaar gemaakt. De besluiten en gegevens zijn online gepubliceerd. Voor de provincie Gelderland geldt zelfs dat – op verzoek van Omroep Gelderland – gegevens over dieraantallen en stallocaties van die provincie openbaar zijn gemaakt.²³ Verder worden voor de provincies Gelderland, Limburg en Noord-Brabant alsmede de regio Twente de vergunde dieraantallen met adressen actief openbaar gemaakt in de Kernregistratie Diervverblijven.

²¹ Omroep Gelderland heeft hier bij het Woo-verzoek overigens ook expliciet om verzocht.

²² Met de Landbouwtelling en Gecombineerde Opgave geeft een agrariër in één digitaal formulier gegevens aan de RVO door voor verschillende regelingen. Zie hier meer informatie: [Gecombineerde opgave | RVO.nl](https://www.rvo.nl/nl/gecombineerde-opgave).

²³ Het Adviescollege vond bij nadere bestudering van online publicaties meer dan 100 Wob- en Woo-besluiten waarin gegevens over dieraantallen en stallocaties openbaar zijn gemaakt, door het ministerie, de RVO en andere organisaties.

Naast dieraantallen worden daarin diersoorten en stalsystemen getoond. Op basis van deze gegevens worden ook emissies van ammoniak, fijnstof en geur berekend en getoond.

3.5 Maak in aanvulling daarop de gegevens structureel actief openbaar

Het huidige niveau van openbaarheid – namelijk op gemeenteniveau – doet blijkens de noodzaak tot het indienen van Woo-verzoeken onvoldoende recht aan het publieke belang om gedegen onderzoek te kunnen doen naar de uitstoot van schadelijke stoffen en het controleren van (de effectiviteit van) overheidsbeleid gericht op het terugdringen van deze uitstoot. Om die reden bevelen wij aan om dieraantallen en stallocaties openbaar te maken, uit eigen beweging.

Het Adviescollege meent namelijk dat alle betrokken belangen veel beter gediend zijn bij een besluit tot jaarlijkse actieve openbaarmaking van gegevens over dieraantallen en stallocaties. Via actieve openbaarmaking houdt u bovendien zelf meer grip op de informatie over de betrokken veehouderijen dan wanneer u wacht tot Woo-verzoekers hun verzoeken hebben geformuleerd en deze worden ingediend.

Actieve openbaarmaking van de gegevens creëert verder ruimte om met de verschillende betrokkenen en branche- en belangenorganisaties afspraken te maken over de vorm waarin de gegevens actief openbaar gemaakt worden. Denk dan aan de organisaties die opkomen voor veehouderijen, milieubescherming en dierenwelzijn evenals voor journalistiek en wetenschap. Wij adviseren u deze ruimte daadwerkelijk te benutten en hiervoor zo snel mogelijk in overleg te treden met voornoemde sectorvertegenwoordigers. Het Adviescollege biedt in dit advies een tweetal denkrichtingen die u kunt verkennen. Wellicht komt u in overleg met betrokken partijen en experts tot meer mogelijkheden.

De eerste richting waarin wij denken, ziet op pseudonimisering. Mogelijk kan er ruimte gevonden worden door niet de adressen, maar de coördinaten van de stallocaties openbaar te maken (geolocaties) of een (andere) vorm van pseudonimisering van de adressen toe te passen. Zo wordt in ieder geval (een gevoel van) een inbreuk op de privacy van veehouders verminderd en dient er op zijn minst een extra stap gezet te worden om het adres te achterhalen.

De tweede denkrichting ziet op de directe toegankelijkheid van de betreffende data in dit vrij uitzonderlijke geval. Het internet biedt kansen om overheidsinformatie te delen met iedereen die onderzoek doet en wil deelnemen aan het democratische debat. Hoewel het actief openbaar maken van informatie in de regel om deze reden vergezeld dient te worden gegaan door online publicatie, kan het Adviescollege zich – gezien de hier specifiek betrokken belangen – voorstellen dat bij uitzondering overeengekomen wordt dat de gegevens jaarlijks (direct) kunnen worden opgevraagd, maar dat deze niet integraal online worden gepubliceerd. Het is denkbaar dat de ontsluiting van specifiek deze gegevens op afwijkende wijze wordt ingericht, juist ten behoeve van het borgen van de openbaarheid ervan in balans met de (ervaren of potentiële) inbreuk op de privacy. Uiteraard is het wel zo dat ook een dergelijke alternatieve inrichting indachtig de geest van de Woo dient te zijn en er dus geen niet-noodzakelijke belemmeringen of drempels mogen worden opgeworpen.²⁴

²⁴ Dat houdt bijvoorbeeld in dat de overheid zoveel mogelijk via de internationale FAIR-principes handelt. Dit zijn richtlijnen voor de manier van beschrijven, opslag en publicatie van wetenschappelijke data. Het doel ervan is het optimaliseren van

Het Adviescollege realiseert zich overigens terdege dat actieve openbaarmaking de mogelijkheid niet uitsluit om een Woo-verzoek in te dienen naar de gegevens in andere vorm. Dit recht blijft gewoon bestaan. Desondanks meent het Adviescollege dat hoewel een dergelijke gegevensset mogelijk niet als optimaal ervaren wordt door álle verzoekers, deze voor het overgrote deel wel in voldoende mate in de informatiebehoefte zal voorzien. Het Adviescollege verwacht dat mensen zo minder snel een beroep hoeven te doen op de passieve openbaarmaking. Mogelijk kunt u hierover ook tot afspraken komen in het kader van de lopende Woo-procedures bij het actief openbaar maken van de gegevens van eerdere jaren.

3.6 Actieve openbaarmaking is handelen in de geest van de Woo

Het Adviescollege wil benadrukken dat actieve openbaarmaking hier écht op zijn plaats is. Te meer nu dit betekent dat u hierdoor handelt in lijn met de oorspronkelijke bedoeling van de Woo. In het originele wetsvoorstel was namelijk verplicht gesteld álle emissiegegevens actief openbaar te maken, ongeclausuleerd en dus zonder enige belangenafweging of uitzonderingsmogelijkheden.²⁵ Met deze verplichte actieve openbaarmaking werd beoogd voor eens en voor altijd duidelijk te maken dat deze informatie openbaar moet zijn, conform de bedoeling van het Verdrag. In de toelichting werd ook expliciet benoemd dat gegevens over de bronnen van emissies, voor zover beschikbaar, eveneens onder de openbaarmakingsplicht vielen.²⁶

In een later stadium, bij de novelle, werd de verplichte actieve openbaarmaking teruggedraaid. Niet omdat men er principieel anders over was gaan denken, maar omdat de beoogde verplichte actieve openbaarmaking in de voorgestelde vorm niet uitvoerbaar zou zijn.²⁷ Om die reden werd het wettelijk kader voor emissiegegevens gewijzigd naar hoe we dit nu kennen: in plaats van de actieve openbaarmaking werd aan artikel 5.1 Woo een nieuw artikellid toegevoegd op grond waarvan de openbaarheid van emissiegegevens in beginsel niet kan worden geweigerd.

Nu het hier in kwestie gaat om een hele specifieke dataset, mooi gestructureerd en overzichtelijk opgenomen in een goed geordende database, gaat het uitvoerbaarheidsargument niet op. Het ligt daarom ook in de rede dat u deze gegevens voortaan actief openbaar maakt, in lijn met de oorspronkelijke bedoeling van de Woo. Zeker nu onomstotelijk is bewezen dat er ook daadwerkelijk een maatschappelijke behoefte bestaat aan de betreffende informatie.

hergebruik van data, zowel door mensen als door machines. Hoewel de principes primair voor wetenschappelijk onderzoek gelden, verdienen ze bredere toepassing voor de omgang met data, ook bij de overheid. De gestelde toegankelijkheidseisen ('Accessible') laten echter ook ruimte voor een afweging in het individuele geval, zeker daar waar de privacy van individuen in het geding is. Zie voor meer informatie hierover [FAIR Principles - GO FAIR](#). Verder moet er aandacht worden besteed aan de Europese Datagovernanceverordening die sinds 24 september 2023 geldt en waarvoor er thans een uitvoeringswet in de maak is (waarover het Adviescollege inmiddels twee keer heeft geadviseerd). Ook die laat enige ruimte voor een afweging rond toegang. Zie hier de tekst van de verordening: [L_2022152NL.01000101.xml](#).

²⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 8. Het betrof artikel 3.3 lid 1 onder c Woo.

²⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 9.

²⁷ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 112, nr. 9. De argumentatie voor de wijziging was dat de ongeclausuleerde verplichte actieve openbaarmaking van emissiegegevens in de voorgestelde vorm niet uitvoerbaar was, nu emissiegegevens in verschillende vormen in documenten kunnen zijn vastgelegd. Voor sommige emissiegegevens was er al een verplichte actieve openbaarmaking (of deze zou gaan gelden via een andere Woo-bepaling, bijvoorbeeld bij beschikkingen) en veel informatie werd ook al ter inzage gelegd.

4. Toelichting op de aanbeveling: *Onderzoek en investeer (in) de sociale veiligheid van de landbouwsector*

In aanvulling op de adviezen naar aanleiding van de bemiddeling, ziet het Adviescollege ook aanleiding tot een stevige aanbeveling. We hebben gezien dat de discussie over de publicatie van de emissiegegevens zich de afgelopen maanden heeft geconcentreerd op het al dan niet openbaar maken van deze specifieke gegevens. Het Adviescollege constateert ook dat het onderliggende probleem een andere is, namelijk (een gevoel van) sociale onveiligheid onder veehouders door (online) intimidatie, bedreiging en agressie.

De vraag is: moet deze vrees ertoe leiden dat we stoppen met het openbaar maken van (kern)gegevens over de omvang en plek van de uitstoot van schadelijke stoffen? Of moeten we onze aandacht richten op het aanpakken van (online) intimidatie, bedreiging en agressie, in het individuele geval en als maatschappelijke ontwikkeling? Immers, intimidatie, bedreiging en agressie mogen nooit worden getolereerd, niet in de agrarische sector en ook niet daarbuiten. De overheid dient zijn burgers hiertegen te beschermen en ondersteuning te bieden wanneer het toch misgaat. Er rust immers ook een positieve verplichting op de schouders van de overheid om burgers onderling tegen elkaar te beschermen, bijvoorbeeld wanneer het gaat om intimidatie op privéterrein.²⁸

Dat is belangrijk om op te merken, omdat het offeren van een groot maatschappelijk belang door de openbaarheid van emissiegegevens te beperken, nadrukkelijk géén adequate bescherming biedt tegen eventuele dreiging. Dit is geen oplossing en zou ook niet als zodanig gepresenteerd moeten worden. We hoeven ons hierover geen illusies te maken: wie kwaad in de zin heeft, kan zeker ook zonder deze openbaarmaking grote of specifieke veehouderijen vinden en benaderen. Dat dit feitelijk zo is, wordt bevestigd in het beeld dat in de media en politiek geschetst wordt met reeds bestaande voorbeelden. Echter, een direct aantoonbaar oorzakelijk verband tussen de openbaarheid van emissiegegevens en (een toename van) intimidatie, bedreiging en agressie ontbreekt. En dat terwijl openbaarheid van deze belangrijke emissiegegevens hier wel het kind van de rekening dreigt te worden.

4.1 Onderzoek sociale veiligheid en investeer daarin

Het Adviescollege vindt het belangrijk te benadrukken dat (ervaren) sociale onveiligheid bij veehouders serieus genomen moet worden, wat u ook voorstaat. Vanuit dat oogpunt beveelt het Adviescollege aan om gedegen en onafhankelijk onderzoek te (laten) doen naar de omvang en impact van de daadwerkelijke dreiging. Uit dit onderzoek kunnen vervolgens aanbevelingen voor passende maatregelen volgen die daadwerkelijk adequate bescherming en ondersteuning bieden in het kader van de sociale veiligheid van de landbouwsector.

Daarbij valt onder meer te denken aan een goed functionerend meldpunt, waar de brancheorganisaties zelf al een start mee hebben gemaakt. Ter illustratie van zo'n meldpunt wijzen wij u graag op PersVeilig, het meldpunt voor de journalistieke sector. Dit is een gezamenlijk initiatief van de Nederlandse Vereniging van Journalisten, Het Nederlands Genootschap van Hoofddredacteuren, de Politie en het Openbaar Ministerie. Dit heeft tot doel de positie van

²⁸ Zie ter illustratie EHRM 20 april 2004, nr. 48995/99 ([Surugiu v. Romania](#))

journalisten te versterken tegen geweld en agressie op straat, op social media en tegen juridische claims. De dreiging die sommige veehouders schetsen, wordt namelijk niet alleen in de agrarische sector gevoeld, maar ook in andere zoals de journalistiek, waarbij het aantal incidenten daar zichtbaar toeneemt.²⁹

4.2 *Alle belangen verdienen een stem*

Het Adviescollege wil verder benadrukken dat het niet zo zou moeten zijn dat de luidste stem in het publieke debat per definitie het zwaarst te gelden heeft. Zaken als milieu, leefomgeving en volksgezondheid zijn naar hun aard stemloze belangen. Deze stemloze belangen hebben mensen nodig om hun stem te zijn, mensen die zich het belang aantrekken en hiervoor opkomen. Het recht voorziet hier ook expliciet in. Het Verdrag en de richtlijn, en daarmee de Woo, zijn er voor om goed geïnformeerd activisme van burgers mogelijk te maken, gericht op verbetering van de leefomgeving en daarmee de volksgezondheid. Openbaarheid van de hier gevraagde gegevens komt op deze manier ten goede aan herstel van geïnformeerd evenwicht in de maatschappelijke discussies over emissies binnen de Nederlandse rechtstaat.

4.3 *De overheid heeft een belangrijke taak te vervullen*

Daar staat tegenover dat burgers die bezorgd zijn over het milieu, dierenwelzijn, hun leefomgeving of de volksgezondheid hun zorgen mogen uiten door actie te voeren, maar dat demonstraties en dergelijke evenwel gericht zouden moeten zijn op het bewerkstelligen van verandering bij het bestuur. Bij de beleidsmakers, vergunningverleners en toezichthouders. Maar dus niet gericht zouden moeten zijn op individuen die op rechtmatige wijze hun bedrijf exploiteren. Het is daarbij aan de overheid om te bewerkstelligen dat activisten en andere bezorgde burgers zich in voldoende mate gezien en gehoord voelen en zich zo mogelijk ook gekend zien in het handelen van diezelfde overheid. En evengoed om te voorkomen dat zij bij hun acties over de schreef gaan en er passende maatregelen worden getroffen voor het geval zij dat wel (dreigen) te doen. De overheid heeft er immers een taak in op adequate wijze te voorkomen dat burgers zich in de samenleving tegen elkaar keren.

5. Slotbeschouwing

Ter afsluiting wil het Adviescollege opmerken dat het ermee bekend is dat dit bemiddelingsadvies zich niet in het luchtledige bevindt, maar raakt aan allerlei recente en relevante ontwikkelingen:

- er loopt een samengevoegde rechtszaak, waarbij de rechter voornemens lijkt te zijn om de beroepszaken en verzoeken om voorlopige voorzieningen verder te behandelen;
- de RVO is in opdracht van het ministerie begonnen met het voorbereiden van de in dit advies bekritiseerde zienswijzeprocedure;
- er is een tweeminutendebat aangevraagd door de BBB waarbij mogelijk een motie zal worden ingediend³⁰;

²⁹ Zie: [249 incidenten gemeld bij PersVeilig in 2024 - PersVeilig](#).

³⁰ Op het moment van schrijven wordt dit verwacht in week 21, maar is het debat nog ongepland: [Tweeminutendebat Wet open overheid \(CD 20/3\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

- er zijn Kamervragen van de BBB vanuit BZK beantwoord³¹; en
- in het Commissiedebat over de Woo van 20 maart 2025³² is er vanuit BZK toegezegd dat het Adviescollege nog om advies zal worden gevraagd over de hier besproken materie³³ en dat er onderzocht wordt in hoeverre de uitzonderingen van de Wob binnen het Woo-kader terug kunnen komen.³⁴

Het Adviescollege heeft van al deze ontwikkelingen kennisgenomen en ze meegenomen bij het opstellen van dit advies, voor zover ze relevant werden geacht.

Dit advies is openbaar. Het Adviescollege wil hierbij – ten overvloede – opmerken dat het alle partijen dan ook vrijstaat om dit stuk desgewenst als processtuk in te brengen in de lopende juridische procedure(s), een en ander uiteraard binnen de grenzen van de goede procesorde.

³¹ [Antwoord op vragen van het lid Pierik over uitzonderingsgronden op basis van het Verdrag van Aarhus | Tweede Kamer der Staten-Generaal \(2025Z03481\)](#).

³² [Wet open overheid | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

³³ [Toezegging bij Wet open overheid | Tweede Kamer der Staten-Generaal \(TZ202503-092\)](#).

³⁴ [Toezegging bij Wet open overheid | Tweede Kamer der Staten-Generaal \(TZ202503-091\)](#).

BIJLAGE 1

1. Voorgeschiedenis

1.1 De Woo-verzoeken

De RVO ontving op 2 december 2022, 12 december 2022 en 26 januari 2023 drie verschillende Woo-verzoeken van respectievelijk Follow the Money, NRC en Omroep Gelderland. In deze Woo-verzoeken werd verzocht om – kort gezegd – informatie openbaar te maken over dieraantallen, diersoorten, huisvestingssystemen, staltypes en adresgegevens van vrijwel alle veehouderijen in Nederland.³⁵ Bijlage 2 bevat een precieze beschrijving van de Woo-verzoeken; hieronder volgt een korte samenvatting.

De gegevens waar de Woo-verzoeken op zien, worden door de RVO in de database identificatie en registratie dieren (I&R Dieren) bijgehouden. Het doel van deze identificatie en registratie is om snel te kunnen handelen bij dierziektes met een gevaar voor de volksgezondheid. Sinds 2017 worden de gegevens uit de I&R-database ook meegenomen in de “Landbouwtelling en Gecombineerde Opgave”. Deze telling wordt jaarlijks in mei van het betreffende jaar door de RVO uitgevoerd, onder de verantwoordelijkheid van de minister van LNV. Landbouwbedrijven, waaronder veehouderijen, moeten door middel van een uitgebreid digitaal formulier informatie verstrekken over onder andere de toestand van de veestapel naar de stand van 1 april van het betreffende jaar.³⁶ De verzamelde gegevens worden onder andere door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gebruikt en zijn tot op gemeenteniveau door eenieder te raadplegen.³⁷

1.2 De Woo-besluiten

Omdat de Woo-verzoeken betrekking hadden op een groot aantal derde-belanghebbenden, namelijk de betrokken veehouderijen, zijn op 14 februari 2023 in de Staatscourant kennisgevingen van deze verzoeken gedaan. Deze bevatten een omschrijving van de verzoeken en stelden derde-belanghebbenden in de gelegenheid een zienswijze in te dienen. Ongeveer 3.000 belanghebbenden hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

De RVO heeft de ontvangen zienswijzen betrokken bij de besluitvorming. Vervolgens nam de RVO op 4 mei 2023 drie afzonderlijke Woo-besluiten op de verzoeken van de journalisten:

- Op het verzoek van Follow the Money werd over de jaren 2010, 2015, 2020, 2021 en 2022 beslist de volgende gegevens uit de Gecombineerde Opgaven openbaar te maken: adres, UBN³⁸, aantal dieren per categorie, staltype en status of het bedrijf al dan niet actief is.
- Op het verzoek van NRC werd over het jaar 2021 beslist informatie openbaar te maken over stallocaties in Nederland met daarbij informatie over het soort dieren waarvoor de stal staat

³⁵ Zie bijlage 1 voor een uitgebreidere beschrijving van de drie Woo-verzoeken.

³⁶ Zie de Regeling Landbouwtelling en Gecombineerde Opgave 2025 en zie voor een voorbeeld van het digitale formulier: [Landbouwtelling | CBS](#).

³⁷ Zie hiervoor [CBS Open data StatLine](#)

³⁸ UBN staat voor 'uniek bedrijfsnummer'. Iedere locatie met runderen, varkens, schapen, geiten, paardachtigen, bijen, hommels en hert- en kameelachtigen heeft er één. Ook locaties met bedrijfsmatig gehouden konijnen, pluimvee, broedeieren of huisdieren hebben een UBN.

geregistreerd, de RAV-code³⁹, het huisvestingssysteem, het aantal dieren per huisvestingssysteem, het jaar van ingebruikname en de X- en Y-coördinaten van de stal.

- Op het verzoek van Omroep Gelderland werd over de periode van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2022 beslist openbaar te maken, voor wat betreft landbouwbedrijven waar meer dan 50 stuks rundvee, varkens, kippen en/of geiten/schapen worden gehouden in de provincie Gelderland: het aantal dieren per diercategorie op de eerste van de maand, met RAV-code, de postcode en het huisnummer van de betreffende locatie.

Omdat derde-belanghebbenden in hun zienswijzen bezwaren hadden geuit die niet werden weggenomen door het besluit en zij mogelijk rechtsmiddelen wilden aanwenden tegen deze besluiten, werd de feitelijke openbaarmaking van de informatie met twee tot drie weken uitgesteld. Dit betekent dat het besluit tot openbaarmaking werd genomen maar de informatie nog niet feitelijk verstrekt. Dit zodat de derde-belanghebbenden de mogelijkheid hadden om bezwaar te maken tegen de besluiten en de openbaarmaking. Parallel daaraan konden zij de voorzieningenrechter verzoeken om een voorlopige voorziening om de feitelijke openbaarmaking verder uit te stellen, in ieder geval totdat op het bezwaar beslist zou worden. De gedachte hierachter is dat het *de facto* openbaar maken van de informatie onomkeerbaar is en rechtsbescherming via bezwaar en beroep in feite illusoir worden wanneer er al een feitelijke verstrekking plaatsvindt terwijl de derde hier nog rechtsmiddelen tegen aan kan wenden en dit ook wenst.

1.3 Bezwaren en beslissingen op bezwaar

De RVO ontving bezwaarschriften van veehouderijen en belangenorganisaties naar aanleiding van de drie besluiten. Ook werd er door veehouders en belangenorganisaties bij verschillende rechtbanken verzocht om voorlopige voorzieningen, waarbij de gecombineerde behandeling ervan uiteindelijk bij de rechtbank Overijssel kwam te liggen. In de zomer van 2023 informeerde de RVO de bezwaarmakers dat het de behandeling van hun bezwaarschriften zou aanhouden in afwachting op de uitspraak over de voorlopige voorziening.

Begin 2024 waren de verzoeken om een voorlopige voorziening nog niet ter zitting behandeld en had de voorzieningenrechter dus nog geen uitspraak gedaan. Dit kwam onder andere doordat er veel verzoeken gevoegd en administratief verwerkt moesten worden en omdat er een kwestie speelde rond (on)mogelijkheden tot anoniem procederen. Daarop besloot de RVO alsnog de bezwaarschriften te behandelen en een beslissingen op bezwaar te nemen. Hoewel de bezwaren (kennelijk) ongegrond werden verklaard, ging de RVO niet over tot het feitelijk openbaar maken van de gegevens. Om deze reden werden de bezwaarmakers volgens de RVO niet benadeeld door het feit dat de behandeling van de bezwaarschriften wel degelijk al werd doorgezet.

1.4 Voorlopige voorzienings- en beroepsprocedure en intrekking van beslissingen op bezwaar

De verzoeken om voorlopige voorzieningen en de inmiddels ingediende beroepszaken tegen de beslissingen op bezwaar werden op 13 januari 2025 op zitting behandeld door de voorzieningenrechter van de rechtbank Overijssel. Tijdens de behandeling heeft de minister van

³⁹ RAV-codes zijn de codes die in (bijlagen bij) de Regeling ammoniak en veehouderij gehanteerd werden voor het categoriseren van emissiefactoren voor de berekening van de ammoniakemissie van een dierenverblijf.

LVVN ter zitting mondeling alle beslissingen op bezwaar ingetrokken met als gevolg dat de bezwaarprocedures overgedaan moesten worden. De minister was namelijk, zo werd ter zitting meegedeeld, tot de conclusie gekomen dat men de derde-belanghebbenden bij de Woo-verzoeken op een andere wijze om hun zienswijzen had moeten vragen. Als verzachting voor de lange duur van de procedure werd namens de minister toegezegd dat de journalisten in de bezwaarprocedure de reikwijdte van hun verzoeken mochten uitbreiden met recentere jaartallen.

De rechtbank hield de aanhangige procedures aan en heeft na de zitting per brief van 23 januari 2025 te kennen gegeven dat zij – met het oog op een zo voortvarend mogelijke verdere behandeling van zaken – voornemens is in een later stadium de beroepszaken en de verzoeken om voorlopige voorzieningen, indien nodig, uit te breiden naar de nieuwe besluitvorming. Ook verzocht de rechtbank de minister: 1) op welke termijn de intrekkingenbesluiten genomen zouden worden, 2) om inzicht te geven in hoe alle derde-belanghebbenden om hun zienswijze worden gevraagd, 3) hoe eventuele nieuwe zienswijzen passen in de reeds aanhangige procedure en 4) op welke termijn de nieuwe beslissingen op bezwaar zijn te verwachten.

De minister van LVVN heeft per brief van 6 februari 2025 de rechtbank erop gewezen dat de journalisten klachten en bemiddelingsverzoeken bij het Adviescollege hadden ingediend. De minister gaf aan deze procedure te doorlopen, voordat er uitlatingen zouden worden gedaan over de voorgenomen nieuwe zienswijzeprocedure en de nieuwe beslissingen op bezwaar. Daarnaast heeft de minister van LVVN heeft op 18 februari 2025 de intrekkingenbesluiten aan de rechtbank verstrekt.

Vervolgens heeft de rechtbank per brief van 18 maart 2025 – parallel aan de bemiddelingsgesprekken – partijen te kennen gegeven dat zij voornemens is om de beroepszaken en verzoeken om voorlopige voorzieningen verder te behandelen. Daarbij zijn de partijen in de gelegenheid gesteld om hun belang aan te geven bij het voortzetten van de beroepsprocedure.

2. Inhoud van de klachten

De betrokken journalisten van Follow the Money, NRC en Omroep Gelderland dienden naar aanleiding van de gang van zaken tijdens de zitting in januari 2025 elk afzonderlijk een klacht in bij het Adviescollege. De behandeling van de klachten werd in overleg met de journalisten samengevoegd.

Door de intrekking van de beslissingen op bezwaar besloot de rechtbank de procedures aan te houden, zou de zienswijzeprocedure in de bezwaarfase opnieuw moeten en liep de besluitvorming voor (feitelijke) openbaarmaking op de Woo-verzoeken van de journalisten verdere vertraging op. Dit terwijl de Woo-verzoeken ruim twee jaar eerder waren ingediend. De journalisten wensten in gesprek te gaan met het ministerie van LVVN en wilden dat er op korte termijn nieuwe beslissingen op bezwaar genomen zouden worden. Ook wilden zij betrokken worden en blijven bij de vervolgstappen en werd het Adviescollege verzocht om toezicht te houden op de nieuwe procedure en de termijnen, zodat de besluitvorming snel plaats zou vinden.

3. Observaties op basis van de bemiddeling

Tijdens de bemiddeling hebben aparte intakegesprekken plaatsgevonden met de journalisten, met medewerkers van de RVO en met medewerkers van het ministerie van LVVN. Bij het gezamenlijke gesprek op 27 maart waren aanwezig: vijf journalisten van Follow the Money, NRC en Omroep Gelderland, een afvaardiging van RVO en een afvaardiging van het ministerie van LVVN, waaronder de plaatsvervangend secretaris-generaal. In totaal namen inclusief de twee bemiddelaars veertien mensen deel aan het gezamenlijke gesprek.

Tijdens het gezamenlijke gesprek hebben de journalisten aangegeven de procedure als frustrerend te ervaren. Zij worden gedwongen procedures te voeren, terwijl de wet en de jurisprudentie helder is, aldus de journalisten. Zij zien niet in waarom een jaar na het doorlopen van de zienswijzeprocedure wordt geoordeeld dat deze toch niet zorgvuldig is geweest. Ook het opstelen van een nieuwe zienswijzeprocedure – waarmee veel tijd en kosten gemoeid zijn terwijl de uitkomst al vaststaat – kunnen zij niet volgen.

De ambtenaren van LVVN en de RVO hadden enerzijds begrip voor de frustraties van de journalisten. Anderzijds lieten zij weten dat het besluit van de minister om de zienswijzeprocedure opnieuw te doorlopen vaststaat. Tijdens de bemiddeling is duidelijk geworden dat de minister voornemens is om in totaal 60.000 brieven te versturen, aan alle individuele (mogelijke) derde-belanghebbenden. Vervolgens dienen de eventueel in reactie hierop ingediende zienswijzen verwerkt en betrokken te worden bij de besluitvorming. De inschatting van LVVN en de RVO is dat dit zes tot acht maanden gaat duren. Daarna hebben partijen de mogelijkheid om wederom (aanvullend) beroep in te dienen. De ambtenaren van LVVN en de RVO lieten weten geen mogelijkheid te zien deze procedure te versnellen. Tot slot zijn tijdens het gezamenlijke gesprek een aantal pragmatische oplossingen verkend; deze bleken echter om verschillende redenen niet haalbaar of aanvaardbaar.

BIJLAGE 2

Beschrijving van de Woo-verzoeken

Follow the Money

Op 2 december 2022 diende een journalist van Follow the Money een Woo-verzoek in bij het ministerie van LNV. In het Woo-verzoek werd verzocht om de openbaarmaking van overzichten van de aantallen landbouwdieren in Nederland.

Specifiek werd verzocht om een overzicht van de Gecombineerde Opgave⁴⁰ van alle agrarische ondernemingen in Nederland op 1 april 2010, 2015, 2020, 2021 en 2022 met per opgave de volgende gegevens:

- UBN-nummers;
- Adressen (straatnaam, huisnummer, postcode, plaatsnaam);
- Het aantal geregistreerde landbouwhuisdieren, uitgesplitst naar de diercategorieën die worden gehanteerd in de Gecombineerde Opgave;
- Het staltype waarin de dieren worden gehouden;
- Of deze ondernemer actief, gestopt of tijdelijk niet actief is;
- KVK-nummer.

NRC

Op 5 december 2022 diende een journalist van het NRC een Woo-verzoek in bij de RVO. In het Woo-verzoek werd verzocht om een digitale kopie van de meest recente versie van de Basiskaart Agrarische Bedrijfsituatie, waarin onder andere gegevens over de aantallen landbouwdieren worden verwerkt uit de Gecombineerde Opgave. Daarnaast werd verzocht om documenten met daarin uitleg over de Basiskaart Agrarische Bedrijfsituatie, zoals de omschrijving van RAV-codes van stallen en andere gegevens over de meta- en datastructuren.

Omroep Gelderland

Op 26 januari 2023 diende een journalist van Omroep Gelderland een Woo-verzoek in bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Daarin werd verzocht om openbaarmaking van informatie met betrekking tot dieraantallen per bedrijfslocatie in de provincie Gelderland van 01-januari 2020 tot en met 31 december 2022.

Specifiek werd verzocht om de volgende gegevens:

- Voor alle bedrijven waar meer dan 50 stuks rundvee, varkens, kippen, geiten en/of schapen gehouden worden;
- Het aantal gehouden stuks vee per UBN;
- Op de 1e dag van iedere maand;
- Voor de jaren 2020, 2021 en 2022;
- Per UBN uitgesplitst in diercategorieën volgens de RAV-codering;
- En van iedere UBN het bijbehorende adres in de vorm van een 6 cijferige postcode en huisnummer.

⁴⁰ Met de Gecombineerde Opgave geeft een agrariër in één digitaal formulier gegevens aan de RVO door voor verschillende regelingen. Zie hier meer informatie: [Gecombineerde opgave | RVO.nl](#).

Deze gegevens waren eerder, voor een voorgaande periode, aan de journalist verstrekt na een voor alle partijen langdurige en tijdrovende procedure. Daarom werd tevens verzocht om de gegevens voor toekomstige jaren actief openbaar te maken. De journalist was – en is – namelijk voornemens om deze gegevens ook voor de jaren die volgden op te vragen.

