

> Retouradres Postbus 18601 2502 EP Den Haag

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

Datum	Pagina	Kenmerk
9 december 2025	1 van 4	2025-0000651793

Betreft

Advies na bemiddeling Follow the Money, NRC en Omroep Gelderland inzake Woo-verzoek emissiegegevens (B25029)

Geachte mevrouw Wiersma,

Eind september 2025 ontving het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (het Adviescollege) opnieuw een bemiddelingsverzoek van journalisten van Follow the Money, NRC en Omroep Gelderland. Wederom ging het om Woo-verzoeken over de landbouwtellingen, ditmaal de dierenaantallen, stallocaties en staltypen – oftewel emissiegegevens – uit 2023, 2024 en 2025 van alle veehouderijen in Nederland. Deze bemiddeling leidt opnieuw tot een advies, waarin wij u met klem adviseren om voor deze verzoeken geen individuele zienswijzeprocedures te doorlopen en in te zetten op actieve openbaarmaking.¹

1. Eerder advies en uitspraak in hoger beroep

In mei 2025 adviseerden wij al aan u na een eerdere bemiddeling over soortgelijke Woo-verzoeken van onder andere deze journalisten (dezelfde gegevens, eerdere jaren).² De kern van dat advies was vrij simpel: de wet biedt géén ruimte om de emissiegegevens *niet* te openbaren. Dit vanwege het grote maatschappelijke belang van de openbaarheid van emissiegegevens. Een zienswijzeprocedure is in dat geval niet nodig, omdat het wettelijk kader dwingend voorschrijft dat deze informatie openbaar moet.

U legde dit advies toentertijd naast u neer. Pas nadat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak had gedaan en u daarin voorschreef dat u de gevraagde informatie openbaar moest maken³, heeft u de gegevens over dierenaantallen, stallocaties en staltypen uit de landbouwtellingen van de jaren voorafgaand aan 2023 daadwerkelijk openbaar gemaakt. Ook de Autoriteit Persoonsgegevens adviseerde dat deze emissiegegevens rechtmatig openbaar gemaakt kunnen worden, ook als deze emissiegegevens tevens persoonsgegevens zijn.⁴ De betrokken veehouderijen heeft u vervolgens over de openbaarmaking per individuele brief geïnformeerd.

¹ Op grond van artikel 7.4, vierde lid van de Woo brengt het Adviescollege na een klacht een advies uit aan het betrokken bestuursorgaan. 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 BZK en de Tweede Kamer (zie motie Bushoff d.d. 29 maart 2023). Dit advies wordt gepubliceerd op de website van ACOI.

² ACOI, [Advies na bemiddeling Follow the Money, NRC en Omroep Gelderland](#), 19 mei 2025.

³ [ABRvS](#), 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4557.

⁴ Autoriteit Persoonsgegevens, [Advies over openbaarmaking emissiegegevens](#), 23 september 2025.

2. Nieuwe klacht en bemiddeling

De journalisten hadden na de diverse adviezen en uitspraak van de hoogste bestuursrechter goede hoop dat dezelfde gegevens van recentere jaren nu wel voortvarend openbaar gemaakt zouden worden, aangezien ook deze verzoeken al lange tijd in behandeling waren. Zij dienden daarom een nieuwe klacht in bij het Adviescollege over de lange behandelduur en hoopten via de bemiddeling afspraken te kunnen maken over een efficiënte afhandeling en snelle openbaarmaking van de gegevens over recentere jaren.

Deze bemiddeling hebben wij moeten beëindigen. Dit omdat u eenzijdig de keuze heeft gemaakt om bij Woo-verzoeken naar deze emissiegegevens, waarbij er nog geen zienswijzeprocedure was doorlopen, alsnog over te gaan tot het individueel aanschrijven van bijna 60.000 veehouderijen voor een zienswijzeverzoek. Ook heeft u de keuze gemaakt om dit in de toekomst voor vergelijkbare Woo-verzoeken te blijven doen. Hierdoor was er geen ruimte meer in de bemiddeling om tot andere afspraken te komen.

3. Adviezen en aanbeveling aan de minister van LNV

Voor de journalisten en de samenleving betekent de door u gekozen handelswijze feitelijk een jarenlange vertraging van de openbaarheid van emissiegegevens en verspilling van schaarse publieke middelen aan bureaucratische procedures waar niemand mee gediend is. Ook de veehouders niet; uw keuze gaat ook voorbij aan hun belangen, doordat hen het gevoel van inspraak wordt gegeven, terwijl de wet geen ruimte voor een afweging laat en openbaarheid van deze informatie dwingend voorschrijft.

In dit nieuwe advies herhalen wij daarom goeddeels onze adviezen en aanbeveling uit het eerdere advies van 19 mei 2025.⁵

1. *Herzie uw keuze voor individuele aanschrijving voor zienswijzeverzoeken bij Woo-verzoeken over emissiegegevens waarbij veel derde-belanghebbenden zijn betrokken. Zie in plaats daarvan af van de zienswijzeprocedure en neem uw besluit in de lopende verzoeken.*
2. *Zet in op actieve openbaarmaking die recht doet aan alle belangen.*
3. *Aanbeveling: Maak werk van de sociale veiligheid in de landbouwsector.*

4. Toelichting

Misbruik van de Woo: onnodige, dure en bureaucratische procedure

Binnen de overheid is momenteel veelvuldig aandacht voor misbruik en oneigenlijk gebruik van de Wet open overheid (Woo) door verzoekers evenals voor de kosten en baten van de Woo. In deze casus signaleert het Adviescollege een vergelijkbaar mechanisme. Uw keuze voor een individuele zienswijzeprocedure, hoewel de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State de juridische bedenkelijkheid daarvan in een vergelijkbaar geval al heeft aangegeven, grenst aan procedureel misbruik van de Woo door de overheid. In plaats van te kiezen voor de variant die recht doet aan de doelstelling van de Woo (iedereen heeft recht op toegang tot publieke informatie, open tenzij), het meest uitvoerbaar is en het minste kost, kiest u welbewust voor een kostbare en tijdrovende procedure, die de uitkomst van uw besluit niet kan veranderen, maar enkel leidt tot vertraging en belasting van het ambtelijke apparaat.

⁵ Voor de juridische onderbouwing van deze adviezen verwijzen wij u naar ons advies van 19 mei 2025.

Het resultaat daarvan is dat het gevoerde overheidsbeleid om de uitstoot van schadelijk stoffen terug te dringen, onvoldoende door de samenleving gecontroleerd kan worden. Terwijl die controle juist in het belang is van de overheid en de landbouwsector zelf. Het leidt er bovendien toe dat de schaarse publieke mensen en middelen die u voor deze bureaucratie aanwendt, niet ingezet kunnen worden voor zaken waar zij wel verschil kunnen maken. Uit de raming van Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) blijkt dat de kosten van deze onnodige procedures opgeteld kunnen oplopen van 15 miljoen tot 60 miljoen euro, op een totaalbudget voor de RVO van 300 miljoen euro.⁶

De balans tussen diverse betrokken belangen is zoek

Uit de onderliggende nota die ten grondslag ligt aan de keuze voor deze zienswijzeprocedure, maken wij op dat u de uitspraak van de Raad van State zo interpreteert, dat daaruit slechts voortvloeit dat in het specifieke geval van de bij die uitspraak betrokken Woo-verzoeken, de zienswijzeprocedure via de Staatscourant zorgvuldig was.⁷ Daaruit wordt afgeleid dat de minister in andere (vergelijkbare) Woo-verzoeken over emissiegegevens, waarbij eveneens vele derde-belanghebbenden betrokken zijn, juridisch gezien ook zou kunnen kiezen voor de individuele aanschrijving voor het uitvragen van een zienswijze.

In Woo-zaken doet een bestuursrechter altijd een uitspraak in relatie tot de specifiek aanhangig gemaakte zaak in relatie tot het Woo-verzoek en het bestreden besluit (of het uitblijven daarvan). Het is vervolgens aan de overheid om het huidige en toekomstige beleid in lijn te brengen met de achterliggende principes van een dergelijke uitspraak, te meer als deze afkomstig is van de hoogste bestuursrechter.

De uitspraak benadrukt namelijk ook dat er een goede balans moet worden gevonden tussen de belangen van verzoekers, het belang van derden én het belang van (tijdige) openbaarheid van voor de samenleving essentiële informatie. De mogelijkheid voor het uitvragen van zienswijzen bij een zeer omvangrijke groep derde-belanghebbenden via de Staatscourant wordt hier dan ook met een reden door de Raad van State als zorgvuldig en in overeenstemming met de Algemene wet bestuursrecht beschouwd. Uw keuze voor individuele aanschrijving verstoort bovengenoemde balans in ernstige mate, wat wringt met de beginselen van behoorlijk bestuur. Dergelijke specifieke overwegingen ziet het Adviescollege niet terug in de door u gemaakte keuze.

Ook heeft u onvoldoende rekenschap genomen van de overwegingen achter ons advies om geheel af te zien van een zienswijzeprocedure als het gaat om emissiegegevens. Het baart het Adviescollege zorgen dat u veehouderijen jaarlijks – mogelijk zelfs meerdere keren per jaar – individueel wil confronteren en belasten met een persoonlijk zienswijzeverzoek. Dit terwijl hun zienswijze vervolgens niet kan leiden tot échte inspraak, omdat de wet openbaarmaking van emissiegegevens nu eenmaal dwingend voorschrijft. Op deze manier organiseert u een vorm van schijninspraak, die de belastingbetaler 15 tot 60 miljoen euro kost en bij de veehouderijen alleen maar zal leiden tot teleurstelling; uw beslissing kan immers niet veranderen.

Sociale veiligheid in de landbouwsector

Het Adviescollege herhaalt nogmaals dat de belangen van veehouderijen bij het openbaar maken van emissiegegevens niet uit het oog verloren mogen worden en dat het belangrijk is dat u

⁶ De kosten die de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) moet maken als zij hetzelfde zienswijzebeleid hanteren voor Woo-verzoeken met grote groepen derde-belanghebbenden komen hier nog bovenop.

⁷ Deze onderliggende nota is op door het Adviescollege ten behoeve van het advies bij de minister van LNVN opgevraagd.

investeert in sociale veiligheid binnen de landsbouwsector. Deze aanbeveling werd eerder door u omarmd. Het is noodzakelijk om daarop door te pakken en er werk van te maken. U zou bijvoorbeeld de 15 miljoen tot 60 miljoen euro die u uittrekt voor de zienswijzeprocedures ook kunnen investeren in een meldpunt en andere preventieve maatregelen op dit terrein.

Actieve openbaarmaking: de oplossingsrichting

Gelet op de hierboven beschreven bezwaren en zorgen adviseert het Adviescollege u met klem om uw keuze te herzien en de vlucht naar voren te nemen, meer specifiek door in te zetten op actieve openbaarmaking van deze emissiegegevens. Vanuit de inspanningsverplichting voor actieve openbaarmaking uit de Woo kan – in overleg met alle partijen – een manier gevonden worden om deze gegevens jaarlijks *actief* openbaar te maken op een wijze waarmee recht wordt gedaan aan alle betrokken belangen. In uw eerdere reactie op ons advies gaf u aan hierover in gesprek te willen gaan met de betrokken partijen. Graag blijven wij op de hoogte van uw inspanningen op dit gebied en gaan wij hierover met u in gesprek.

Met vriendelijke groet,

Ineke van Gent
Voorzitter Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding