Werkwijzer derde-belanghebbenden in het Woo-proces

Deze werkwijzer helpt Woo-professionals bij het behandelen van een Woo-verzoek waarbij zij derde-belanghebbenden om een zienswijze moeten vragen. De werkwijzer geeft uitleg en praktische handvatten over: de zienswijzeprocedure en derde-belanghebbenden (deel I), hoe voer je de zienswijzeprocedure in de praktijk uit (deel II) en welke rol spelen derde-belanghebbenden bij bezwaar en beroep (deel III).

I. De zienswijzeprocedure en derde-belanghebbenden

1. Wat is de zienswijzeprocedure?

Bij de behandeling van een Woo-verzoek moet je soms documenten beoordelen waarin informatie staat over andere organisaties of over burgers. De zienswijzeprocedure is bedoeld om bij deze ‘derde-belanghebbenden’ na te gaan of openbaarmaking voor hen (grote) nadelen zou kunnen hebben.

Het doorlopen van de zienswijzeprocedure is geen doel op zichzelf. Het staat echt in dienst van een zorgvuldig besluit op een Woo-verzoek. Dat betekent dat de overheid alleen een zienswijze aan derde-belanghebbenden vraagt als dit nodig is voor een goede belangenafweging.

De zienswijzeprocedure is **niet** bedoeld voor de volgende doelen:
- om te controleren of er in de documenten mogelijk onjuiste informatie staat
- om vooraf inspraak te geven over welke informatie openbaar wordt
- om te informeren dat informatie over hen openbaar wordt

> *“Het doorlopen van de zienswijzeprocedure is geen doel op zichzelf. Het staat in dienst van een zorgvuldig besluit.”*

Juridisch kader

Artikel 4.8 Awb is bedoeld om een zorgvuldige voorbereiding van het besluit te bevorderen en niet zozeer om een rechtsbeschermingsfunctie bieden (zie ABRvS 25 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3831 en ABRvS 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4010).

Dat een bestuursorgaan niet altijd iedere derde-belanghebbende hoeft te horen, blijkt uit de formulering van artikel 4:8 Awb: horen komt slechts aan de orde als een derde-belanghebbende naar verwachting bedenkingen zal hebben tegen het voorgenomen besluit. Wanneer een besluit dwingend uit een wettelijk voorschrift voortvloeit en over de vaststelling van de feiten in redelijkheid geen verschil van mening mogelijk is, mag het bestuursorgaan aannemen dat geen bedenkingen bestaan, in ieder geval bij het ontbreken van aanwijzingen in een andere richting (MvT, *Parl. Gesch. Awb I*, p. 254).

2. Wanneer moet je een zienswijze uitvragen bij de derde-belanghebbende?

Vraag geen zienswijze uit voorzorg of routine. Vraag alleen een zienswijze aan een derde-belanghebbende als dat in dit specifieke geval nodig is voor een zorgvuldig Woo-besluit.

Doorloop het stappenplan:
1) Is sprake van een of meerdere derden wiens belangen worden geraakt door het voorgenomen besluit?
2) Verwacht je dat de derde-belanghebbende bedenkingen heeft tegen het voorgenomen besluit?
3) Heb je een formele reactie van deze derde nodig voor een zorgvuldige weging van belangen en dus om een zorgvuldig besluit te nemen?

Alleen wanneer je ook de laatste vraag bevestigend beantwoordt, ligt een zienswijzeprocedure voor de hand. Indien de informatie op grond van de Woo verplicht openbaar gemaakt moet worden, bijvoorbeeld in het geval van emissiegegevens, is het uitvragen van een zienswijze dus niet nodig. En bij overheidsorganisaties onderling volstaat vaak informele afstemming, dus gewoon collegiale afstemming.

Let op dat ook bij actieve openbaarmaking sprake kan zijn van derde-belanghebbenden die om een zienswijze gevraagd moeten worden. Hetzelfde geldt bij een besluit op grond van artikel 5.5. van de Woo, waarbij documenten die betrekking hebben op een persoon, nabestaande of bedrijf alleen aan deze persoon, nabestaande of bedrijf verstrekt worden.

3. Wanneer is sprake van een derde-belanghebbende?

Bij de afhandeling van een Woo-verzoek is de derde-belanghebbende iemand wiens eigen belang rechtstreeks geraakt kan worden door openbaarmaking van informatie (dit volgt uit artikel 1:2 lid 1 Algemene wet bestuursrecht).

Het is niet voldoende als andere organisaties of personen genoemd worden in de documenten: de verwachting moet echt zijn dat belangen van deze ‘derden’ op een of andere wijze geraakt worden als de informatie over hen openbaar zou worden.

Natuurlijke personen (individuen) kunnen derde-belanghebbend zijn. Daarnaast kunnen rechtspersonen of organisaties zonder rechtspersoonlijkheid derde-belanghebbende zijn. Denk daarbij bijvoorbeeld aan ondernemingen, stichtingen, verenigingen, samenwerkingsverbanden en ondernemingsraden.

Voorbeelden van derde-belanghebbenden bij Woo-besluiten

Bij het voornemen om aanbestedingsstukken openbaar te maken, kunnen bedrijven derde-belanghebbenden zijn. Dit speelt bijvoorbeeld als de overheid bedrijfsinformatie openbaar wil maken, waarbij niet direct duidelijk is in hoeverre dit de concurrentiepositie van de betrokken bedrijven kan schaden.

Bij het voornemen om documenten uit een handhavingsprocedure openbaar te maken, kan een persoon derde-belanghebbende zijn. Dit doet zich bijvoorbeeld voor als de informatie eenvoudig tot deze persoon te herleiden is en het niet direct duidelijk is in hoeverre de openbaarmaking ervan zijn persoonlijke levenssfeer kan aantasten.

Ook ambtenaren of bestuurders kunnen in bijzondere gevallen als individu als derde-belanghebbende worden aangemerkt. Dit is niet het geval wanneer zij vanuit hun werkzaamheden voor de overheid betrokken waren bij (het opstellen van) de informatie, omdat zij dan niet als individuele derde-belanghebbende aan te merken zijn, maar worden vereenzelvigd met het betreffende overheidsorgaan. Voor een zorgvuldige besluitvorming kan in dat geval wel collegiaal om inlichtingen gevraagd worden. Er kunnen zich echter ook situaties voordoen waarin ambtenaren en bestuurders, als privépersoon, wel derde-belanghebbende zijn, bijvoorbeeld als de overheid van plan is een rapport naar aanleiding van een integriteitsonderzoek openbaar te maken.

4. Waarom kunnen derde-belanghebbenden een rol spelen bij openbaarmaking?

Bestuursorganen overzien niet altijd of andere organisaties of personen nadelen kunnen ondervinden van de openbaarmaking van informatie over hen, en of dit voldoende reden is om deze gegevens en passages vertrouwelijk te houden. Zij hebben in die gevallen de kennis van derde-belanghebbenden nodig om een zorgvuldig besluit te nemen.

Een zienswijze bij Woo-verzoeken stelt derde-belanghebbenden in staat om hun bedenkingen te geven en kan bijdragen aan:

- Een zorgvuldige toepassing van de uitzonderingsgronden
- Een betere motivering van het besluit
- Het voorkomen van onnodige geschillen en juridische procedures

De zienswijzeprocedure is niet bedoeld om derde-belanghebbenden een (extra) mogelijkheid of rechtsmiddel te geven om openbaarmaking tegen te houden. Daarvoor is de bezwaar- en beroepsprocedure (zie Deel III). Ook is de zienswijzeprocedure niet bedoeld om derde-belanghebbenden op de hoogte te stellen dat er een Woo-verzoek loopt en dat er informatie openbaar gaat worden. Hiervoor voldoet een brief of e-mail met een informatieve (eenzijdige) mededeling.

5. Hoe ga je om met andere overheidsorganisaties die derde-belanghebbende zijn?

Overheidsorganisaties communiceren veel schriftelijk met elkaar, bijvoorbeeld per e-mail. Trek niet meteen de conclusie dat daarom een zienswijzeprocedure nodig is. In veel gevallen kun je zelf beoordelen of de informatie openbaar kan of moet worden. Heb je toch input nodig van een andere overheidsorganisatie, zet dan (eerst) in op een meer informeel ingestoken afstemming.

Zeker voor bestuursorganen die deel uitmaken van de Rijksoverheid is het dringende advies van ACOI om onderling geen formele zienswijzen te vragen. Voorkom in ieder geval dat afstemming tussen overheidsorganisaties leidt tot onnodige vertraging bij het openbaar maken van publieke informatie.

Twijfel je? Neem contact op met de Woo-contactpersoon of Woo-coördinator van het andere bestuursorgaan en bespreek de kwestie.

II. Praktische uitvoering van de zienswijzeprocedure

6. Hoe richt je de zienswijzeprocedure in de praktijk in?

De Woo schrijft niet voor hoe bestuursorganen zienswijzen moeten uitvragen. Daardoor bestaat ruimte voor maatwerk. Kies een werkwijze die past bij:

- Het aantal documenten
- De aard van de belangen
- De betrokken derden

Voorkom een te juridische benadering en zorg voor een begrijpelijke toelichting, zeker bij burgers of organisaties met geen of weinig kennis over de Woo (benut de brochure voor derde-belanghebbenden van ACOI). Wees daarnaast altijd goed – bij voorkeur telefonisch – bereikbaar voor de derde-belanghebbende bij vragen over de zienswijzeprocedure. Goed contact is, net als met de verzoeker, ook van belang bij derde-belanghebbenden.

7. Hoe ziet de zienswijzeprocedure er op hoofdlijnen uit?

Op hoofdlijnen ziet de zienswijzeprocedure er als volgt uit:

1) Stuur alleen de documenten waarbij de derde een belang heeft. Dit gebeurt met toepassing van het onleesbaar maken of het omkaderen van gegevens of passages waarop naar jouw inzicht een uitzonderingsgrond van toepassing zou zijn. Een combinatie van die twee (onleesbaar maken en omkaderen) is mogelijk wanneer er ook informatie in het document staat die de derde niet mag zien, bijvoorbeeld informatie uit intern beraad, informatie van een concurrent of omdat het raakt aan veiligheids- of privacybelangen van anderen.

2) Stuur naast de documenten een brief waarin je de derde-belanghebbende vraagt om een zienswijze. Zet daarin binnen welke termijn je eventuele bedenkingen bij de openbaarmaking wilt ontvangen. Uitgangspunt is om voor het geven van een zienswijze een termijn van twee weken te geven, afhankelijk van de aard en omvang van het verzoek kan hiervan worden afgeweken (zie vraag 8.e).

3) Stuur tegelijk een brief of e-mail aan de verzoeker. Zet hierin dat de behandeling langer duurt – en de wettelijke beslistermijn wordt opgeschort (gepauzeerd) – omdat aan derde(n) een zienswijze is gevraagd. De opschorting eindigt als alle belanghebbenden hun zienswijze hebben laten weten, of als de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

4) Nadat de opschorting eindigt, meld je dit direct aan de verzoeker. Geef daarbij aan hoe lang het nog duurt tot het Woo-besluit genomen en verstuurd wordt.

5) Uiteindelijk beslist het bestuursorgaan conform de Woo over de wijze waarop de documenten openbaar worden gemaakt, eventueel met toepassing van uitgestelde openbaarmaking (zie vraag 10.f).

Deze stappen zijn ontleend uit de Woo-instructie voor het behandelen van Woo-verzoeken (BZK, 2024) p. 18.

8. Hoe vraag je een zienswijze bij de derde-belanghebbende?

a. Welke informatie neem je op in het zienswijzeverzoek?

De volgende informatie moet je in ieder geval opnemen in het zienswijzeverzoek:

- Datum ontvangst van het Woo-verzoek, onderwerp van het verzoek (aangelegenheid, evt. aanleiding/context als die uit het verzoek blijkt) en een korte samenvatting van het verzoek;
- Leg uit dat je van plan bent informatie openbaar te maken, waaronder informatie van of over de derde-belanghebbende;
- Leg uit dat je een zienswijze vraagt om tot een zorgvuldig besluit te komen.
- Geef aan dat je informatie die je niet openbaar wilt maken, al hebt gemarkeerd of onleesbaar hebt gemaakt en leg uit welke redenen daarvoor zijn.
- Vraag de derde-belanghebbende of er volgens hem nog meer informatie over zijn organisatie of persoon vertrouwelijk zou moeten blijven. Vraag goed en duidelijk uit te leggen welke nadelen of schade de derde zou ondervinden als de informatie toch openbaar zou worden;
- Geef een redelijke reactietermijn (twee weken is het uitgangspunt en slechts bij uitzondering langer) en laat weten dat je ook graag snel hoort als er géén bedenkingen zijn. Bij uitblijven van een reactie binnen de termijn wordt veronderstelt dat er geen bezwaren zijn
- Heb je specifieke vragen aan de derde-belanghebbende, stel deze dan direct al bij het zienswijzeverzoek;
- Vermeld een contactpersoon en diens contactgegevens voor het geval de derde-belanghebbende vragen heeft of wil overleggen.

b. Wat doe je als je geen contactgegevens hebt van een derde-belanghebbende?

Als je geen contactgegevens hebt, dan moet je aantoonbaar redelijke inspanningen doen om deze gegevens alsnog te achterhalen. Kijk bijvoorbeeld naar eerdere correspondentie of raadpleeg openbare registers. Leg je inspanningen goed vast.

Lukt het echt niet om contactgegevens te achterhalen, dan zul je verder moeten met je besluitvorming. Vermeld in je besluit dat je de derde-belanghebbende niet hebt kunnen bereiken en hoe je diens belangen desondanks hebt betrokken in de besluitvorming.

c. Kun je een zienswijze per e-mail of telefonisch vragen?

Een zienswijze kun je per e-mail vragen, zeker wanneer je weet dat de derde-belanghebbende via e-mail goed bereikbaar is (of mogelijk zelfs beter dan per post).

Je kunt er ook alleen telefonisch overleg hebben met een derde-belanghebbende. Vooral als het om weinig documenten gaat of het niet nodig is om documenten op te sturen voor een goede afweging. Het is raadzaam om mondelinge reacties wel goed vast te leggen in het dossier (bijvoorbeeld met een bevestigende e-mail of een interne notitie).

d. Wordt de beslistermijn door het vragen van een zienswijze opgeschort?

De wettelijke beslistermijn wordt opgeschort (gepauzeerd) op grond van artikel 4.4 derde lid Woo. De enige voorwaarde is uiteraard dat je nog steeds binnen de wettelijke beslistermijn handelt en die termijn dus niet al overschreden is. Daarbuiten kan niet meer gesproken worden van een formele opschorting.

De Woo schrijft voor dat het bestuursorgaan de termijn voor afhandeling van het Woo-verzoek opschort vanaf de dag nadat de verzoeker op de hoogte is gesteld dat het bestuursorgaan een zienswijze uitvraagt tot en met de dag waarop de derde-belanghebbende een zienswijze heeft gegeven of zodra de termijn voor het geven van de zienswijze ongebruikt is verlopen (zie vraag 8.e voor wat een redelijke termijn is). Zorg dat je de verzoeker ook op de hoogte stelt van de termijn voor het geven van een zienswijze, waarmee ook de beslistermijn wordt opgeschort (gepauzeerd).

Dit betekent ook dat je binnen de gestelde termijn voor het geven van een zienswijze eventuele herinneringen aan de derde-belanghebbende verstuurt.

e. Welke termijn verbind je aan het geven van een zienswijze?

De Woo noemt geen exacte termijn voor het geven van een zienswijze door een derde-belanghebbende en deze volgt ook niet uit de Awb. In de praktijk hanteren bestuursorganen en de rechtspraak in de regel maximaal twee weken als een ‘redelijke’ termijn. Beoordeel steeds of een kortere termijn volstaat en pas deze toe waar mogelijk.

In uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld wanneer een derde-belanghebbende zich in het buitenland bevindt of als je weet dat de organisatie die je aanschrijft gesloten is tijdens een vakantieperiode, kun je ervoor kiezen om een langere termijn te geven.

f. Wat doe je als niet binnen de gegeven termijn gereageerd wordt op het zienswijzeverzoek?

Het uitgangspunt is dat je verder gaat met de besluitvorming. Je hebt immers gelegenheid gegeven om een zienswijze in te dienen om beter zicht te krijgen op de belangen van de betrokkene.

Mocht je twijfelen of de zienswijze de derde wel goed heeft bereikt, de informatie van de derde écht nodig hebben voor de te maken afweging of de verwachting hebben dat er ondanks het uitblijven van de zienswijze toch bedenkingen bestaan tegen openbaarmaking, neem dan enkele dagen voor afloop van de termijn contact op met de derde-belanghebbende, bij voorkeur telefonisch. Wijs hierbij uitdrukkelijk op de gevolgen: de overheidsorganisatie zal dan de afweging maken zonder de mogelijke bedenkingen bij openbaarmaking van de derde precies te kennen.

Mocht je geen contact krijgen of een zienswijze uitblijven en er bestaat toch nog enige twijfel rond de betrokken belangen van de derde, dan kun je besluiten om over te gaan tot uitgestelde openbaarmaking (artikel 4.4 lid 5 Woo en zie vraag 10.f).

g. Mag je de naam van de verzoeker delen met de derde-belanghebbende?

In de meeste gevallen is de naam van een Woo-verzoeker niet relevant voor het geven van een zienswijze. Wel kan een omschrijving van het type verzoeker worden gegeven, bijvoorbeeld ‘een regionaal dagblad’, ‘een burger’, ‘een advocatenkantoor’, ‘een onderzoeksbureau’, ‘een lokale politieke partij’ of ‘een landelijk televisiemedium’.

Hou verder rekening met de situatie dat de verzoeker en de derde elkaar kennen en er een conflict speelt, bijvoorbeeld tussen buren, tussen een werkgever en een werknemer of tussen organisaties. Bij een zienswijzeprocedure kan dan – in ieder geval voor een kring van betrokkenen – toch blijken wie er de verzoeker is zijn.

Hou er ook rekening mee dat een eventuele bezwaar- of beroepsprocedure niet zomaar anoniem gevoerd kan worden en informeer de verzoeker daar over (zie ook vraag 9.a en vraag 10.e).

h. Welke documenten verstrek je aan de derde-belanghebbenden: allemaal of alleen die waarbij zij betrokken zijn?

Je deelt alleen (delen van) de documenten waarbij belangen van de derde-belanghebbende daadwerkelijk betrokken zijn.

Tekstdelen uit deze documenten waarvoor op voorhand duidelijk is dat een uitzondering van toepassing is, worden omkaderd of (als het vertrouwelijk moet blijven voor de derde) onleesbaar gemaakt. Leg uit aan de derde-belanghebbende waarom sommige informatie voor hen al onleesbaar is en dat zij daar niets mee hoeven te doen.

Maak gebruik van omkaderen als je vermoedt dat de derde-belanghebbende de tekst moet kunnen zien om een zienswijze te geven. Bijvoorbeeld omdat de derde zelf niet beschikt over het originele ongelakte document. Het is uiteraard denkbaar dat een derde-belanghebbende aangeeft het prima te vinden wanneer een voor gemarkeerd tekstdeel toch openbaar wordt.

Voorbeeld omkaderen in plaats van onleesbaar maken

Stel: je behandelt een Woo-verzoek over de beveiliging van een evenement. Daarbij verzoek je het beveiligingsbedrijf om een zienswijze te geven op een rapportage die is opgesteld door de overheidsinstantie. Hierin staat informatie die naar jouw inschatting bij openbaarmaking de concurrentiepositie van het bedrijf kan schaden. De alinea’s erna gaan vooral over de wijze waarop de beveiliging was ingericht, maar die geven ook inzicht in de bedrijfsvoering. Aangezien er een groot belang van openbaarheid voor deze informatie geldt, ben je voornemens deze openbaar te maken. Om dit besluit zorgvuldig te kunnen nemen, vraag je het bedrijf om een zienswijze. Voor het betrokken beveiligingsbedrijf is het dan nuttig als deze van alle alinea’s uit de rapportage kennis kan nemen.

i. Hoe ga je om met grote aantallen derde-belanghebbenden (>50)?

Het kan voorkomen dat bij het voorgenomen openbaarmakingsbesluit veel derde-belanghebbenden zijn betrokken. Denk bijvoorbeeld aan de openbaarmaking van een dataset met informatie over veel bedrijven. Het is een goede praktijk wanneer er meer dan 50 derde-belanghebbenden zijn, deze niet allemaal individueel aan te schrijven maar een kennisgeving in de Staatscourant te plaatsen. Deze praktijk is geaccepteerd door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Een kennisgeving in de Staatscourant is een officiële mededeling van de overheid. In deze mededeling kan een voorgenomen openbaarmakingsbesluit aangekondigd worden, zodat derde-belanghebbenden een zienswijze kunnen indienen. Indien de groep derde-belanghebbenden is verenigd, bijvoorbeeld in een ondernemersvereniging, dan kun je ervoor kiezen deze te informeren, zodat zij de kennisgeving onder de aandacht kunnen brengen bij hun leden.

> *Uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State over kennisgeving Staatscourant 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4557*
>
> 8.4.4. De Afdeling is van oordeel dat de minister niet in strijd heeft gehandeld met artikel 4:8 van de Awb bij het voorbereiden van de openbaarmakingsbesluiten. Belanghebbenden zijn voldoende in de gelegenheid gesteld om een zienswijze te geven door middel van de algemene publicatie in de Staatscourant. Het is, zoals ook in de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 4:8 van de Awb staat beschreven, niet steeds nodig dat belanghebbenden individueel per brief in de gelegenheid worden gesteld om een zienswijze te geven. Evenmin bepaalt artikel 4:8 van de Awb dat belanghebbenden altijd individueel moeten worden benaderd. Dat er 3000 zienswijzen zijn binnengekomen op de oproep van de minister in de Staatscourant bevestigt bovendien dat de minister op effectieve wijze toepassing heeft gegeven aan artikel 4:8 van de Awb, een wijze die bovendien recht doet aan het uitgangspunt dat publieke informatie tijdig en snel openbaar moet worden gemaakt.

j. Waaraan moet kennisgeving in de Staatscourant voldoen?

In de kennisgeving dient in ieder geval opgenomen te worden:
- Een omschrijving van het Woo-verzoek
- Om welke informatie of gegevens het gaat en dat het voornemen is deze openbaar te maken
- Hoe een zienswijze ingediend kan worden
- Hoe de verdere procedure eruit ziet

Ben je op zoek naar een voorbeeld? De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) heeft meermaals een dergelijke kennisgeving in de Staatscourant gepubliceerd.

9. Hoe informeer je de Woo-verzoeker over de zienswijzeprocedure?

a. Wanneer informeer je de Woo-verzoeker dat er derde-belanghebbenden zijn?

Het beste is om al in de ontvangstbevestiging of in het eerste (telefonische) contact met de verzoeker aan te geven dat bij het verzamelen van documenten kan blijken dat er belangen van derden zijn betrokken.

Sowieso moet je de verzoeker informeren op het moment dat je daadwerkelijk de zienswijze bij de derde-belanghebbende opvraagt. Dat kan per e-mail of per brief, eventueel met een voorafgaande telefonische aankondiging. Zorg ervoor dat je dit voor het einde van de wettelijke beslistermijn doet, anders kun je de termijn formeel-juridisch niet meer opschorten (zie ook vraag 8.d).

Wat als de Woo-verzoeker niet wil dat je een zienswijze uitvraagt?

Soms bestaat het vermoeden dat er een conflict schuilgaat achter een Woo-verzoek, waarbij de overheid zelf niet direct betrokken is. Bijvoorbeeld wanneer buren een Woo-verzoek indienen over (het verlenen van) vergunningen die het naastgelegen perceel betreffen. Vooral in dit soort gevallen is het van belang om al vroeg in de procedure aan de Woo-verzoeker kenbaar te maken dat de buren om een zienswijze gevraagd zullen moeten worden, omdat de informatie hen betreft, zij derde-belanghebbende zijn en het bestuursorgaan over hun belangen moeten kunnen informeren. De Woo-verzoeker kan dan zelf de afweging maken of hij zijn verzoek door wil zetten.

Dit volgt ook uit een rapport van de Nationale ombudsman, waarin gesteld wordt dat artikel 4:8 Awb achterwege moet blijven als de Woo-verzoeker daar uitdrukkelijk om vraagt. Is het uitvragen van een zienswijze noodzakelijk voor de beslissing op het Woo-verzoek, dan zou volgens de Nationale ombudsman de verzoeker eerst de gelegenheid moeten krijgen om zijn verzoek in te trekken (Nationale ombudsman 3 juli 2014, Rapport 2014/069).

b. Mag je de namen van de derde-belanghebbenden delen met de verzoeker?

Er is geen verplichting vanuit de wet om namen van derde-belanghebbenden met de verzoeker te delen. Natuurlijk kun je soms uit de informatie die uiteindelijk gepubliceerd wordt de derde-belanghebbende alsnog afleiden. Denk bijvoorbeeld aan informatie waarbij de e-mailextensie van een bedrijf of organisatie niet wordt gelakt. In zo'n geval kan het voor de hand liggen dat je ook eerder in het proces niet al te krampachtig omspringt met het delen van de naam van de derde-belanghebbende met de verzoeker.

Dit ligt uiteraard anders wanneer (het achterhalen van) de identiteit van de derde-belanghebbende onderdeel van de Woo-procedure is en er bij de derde bezwaren kunnen bestaan rond het kenbaar worden van de identiteit. Het is verstandig om niet teveel op de zaken vooruit te lopen zolang het Woo-besluit niet is genomen.

Als het persoonsgegevens betreft, houdt er dan rekening mee dat deze niet zomaar gedeeld mogen worden, in ieder geval niet zonder voorafgaand Woo-besluit op basis van een belangenafweging. Houd rekening met de AVG en stem af met de derde-belanghebbende zelf en/of bijvoorbeeld een privacy-officer. Informeer de derde-belanghebbende daarbij wel dat een eventuele bezwaar- of beroepsprocedure niet zomaar anoniem gevoerd kan worden (zie ook vraag 10.e.).

c. Informeer je de Woo-verzoeker als de zienswijzen zijn ingediend?

Je informeert de verzoeker als je de zienswijze(n) hebt ontvangen of de gegeven termijn daarvoor is verstreken. Dit is een wettelijke plicht vanuit de Woo. Hiermee komt namelijk ook een einde aan

de opschorting. Informeer de verzoeker tevens zo concreet mogelijk wanneer hij het besluit wel kan verwachten of wanneer hij daar meer duidelijkheid over zal verkrijgen.

10. Hoe verwerk je de zienswijze(n) in het Woo-besluit?

a. Wat doe je als een zienswijze onduidelijk is?

Neem hier geen genoegen mee, maar vraag door. Ga niet zelf invullen op basis van aannames en neem zo spoedig mogelijk en liefst telefonisch contact op met de derde-belanghebbende. Eventueel kun je nogmaals een korte termijn stellen om de zienwijze aan te vullen of te verduidelijken. Komt er dan geen verduidelijking, dan zul je zelf alsnog gewoon een zorgvuldige afweging van belangen moeten maken.

b. Kun je alvast een deelbesluit nemen voor het openbaar maken van documenten waarvoor geen zienswijze uitgevraagd hoeft te worden?

Dat is zeker mogelijk. Door een dossier te splitsen en documenten waarbij geen derden-belanghebbenden zijn, kunnen die soms al sneller openbaar worden dan de rest.. Zorg wel dat je dit zoveel mogelijk doet in overleg met de verzoeker. Hiervoor kun je de Q&A over deelbesluiten raadplegen.

c. Hoe betrek je de ingediende zienswijze(n) bij het beoordelen van informatie?

Toets eerst of de zienswijze zelf voldoende duidelijk is en raakt aan één of meerdere van de uitzonderingsgronden uit de Woo. Kom je tot de conclusie dat je aanvullende vragen moet stellen, neem dan opnieuw contact op met de derde-belanghebbende. Toets vervolgens of de beoordeling om informatie openbaar te maken in stand kan blijven met inachtneming van alle informatie die je hebt verkregen vanuit de zienswijze.

Vuistregels zijn:
- Neem een zienswijze nooit automatisch over
- Heroverweeg je eerdere beoordeling op basis van de Woo
- Vraag door bij de derde-belanghebbende als de zienswijze onduidelijk is of de (nadelige) gevolgen van openbaarmaking nog onvoldoende concreet zijn gemaakt (zie ook vraag 10.a)
- Beoordeel wederom de informatie per passage (zelfstandig onderdeel)
- Leg in het besluit vast waarom een zienswijze wel of niet wordt gevolgd

d. Hoe verantwoord je in het Woo-besluit dat er een zienswijze is gegeven en hoe betrek je deze bij de besluitvorming?

Zijn er zienswijzen uitgevraagd en ontvangen, dan neem je in het besluit op hoe de zienswijzen bij de beoordeling van de informatie zijn betrokken. Dit kan door het opnemen van een apart onderdeel of door dit te verwerken in het onderdeel waarin het weigeren van openbaarmaking wordt gemotiveerd. In het geval er meerdere vergelijkbare zienswijzen zijn ingediend, kunnen deze samengevoegd in het besluit weergegeven worden.

Vuistregels bij het verantwoorden van zienswijzen in het besluit zijn:
- Vermeld dat en hoeveel zienswijzen zijn gevraagd
- Vermeld hoeveel zienswijzen zijn ontvangen
- Neem op hoe de zienswijzen bij de beoordeling van de informatie zijn betrokken. Deze onderbouwing hoeft niet ieder argument uitvoerig te bespreken, maar de samenvatting ervan moet ook voor een buitenstaander, zoals de verzoeker, voldoende zicht geven op de gemaakte afweging.

Uit de Woo vloeit overigens geen verplichting voort om per document voor de verzoeker kenbaar te maken of ze voor zienswijze zijn voorgelegd en welke niet. Het staat het bestuursorgaan uiteraard wel vrij om hiertoe over te gaan, wanneer het daar zelf aanleiding toe ziet.

e. Informeer je de derde-belanghebbende als je de zienswijze niet overneemt?

Het is een goede praktijk om de derde-belanghebbende te informeren als je de zienswijze niet (volledig) overneemt en overgaat tot openbaarmaking van de informatie, indien mogelijk telefonisch en zo nodig per e-mail. Goed contact blijft belangrijk. Leg daarbij uit waarom je de zienswijze niet (volledig) overneemt.

Wat als de derde niet wil dat zijn argumenten of zienswijze bekend wordt bij de verzoeker?

Wees je bewust dat wanneer het Woo-besluit afwijkt van een zienswijze, de uitkomst moet worden gemotiveerd. Dit betekent dat de argumenten van de derde-belanghebbende ook in zekere zin voor de verzoeker – en bij publicatie online voor iedereen – kenbaar worden. Daarbij is de zienswijze zelf ook een processtuk dat in beginsel deel uitmaakt van het procesdossier, wanneer het zou komen tot bezwaar en beroep tegen onderdelen waar de zienswijze ook op ziet. Het bekend worden van de argumenten en zienswijze van de derde kan mogelijk al de belangen van de derde-belanghebbende raken.

Je kunt met de derde bespreken hoe je het niet overnemen van de zienswijze in het besluit goed kunt motiveren zonder diens belangen met het Woo-besluit te schaden. Biedt de derde-belanghebbende ook desgewenst de gelegenheid om terug te komen op zijn zienswijze of deze (deels) in te trekken, zeker wanneer hij het risico van bekendheid van de bezwaren groter inschat dan het risico vanuit de bezwaren zelf.

f. Wanneer pas je uitgestelde openbaarmaking toe?

Indien je door de zienswijze of door ander contact vermoedt dat de derde het oneens zal zijn met het besluit tot de openbaarmaking van de informatie en daartegen in bezwaar wenst te gaan, ga dan over tot uitgestelde openbaarmaking (artikel 4.4 lid 5 Woo).

Uitgestelde openbaarmaking houdt in dat je wel het besluit neemt dat de informatie openbaar wordt gemaakt, maar de daadwerkelijke publicatie uitstelt. In de Woo geldt hiervoor een wettelijke termijn van twee weken. Hiermee stel je de derde-belanghebbende in de gelegenheid om bezwaar te maken tegen het besluit en een voorlopige voorziening aan te vragen. Die voorlopige voorziening is noodzakelijk om de openbaarmaking tegen te houden, omdat zowel de Woo als de Awb geen opschortende werking toekennen aan het niet overnemen van de zienswijze of het

instellen van bezwaar. Informeer de derde-belanghebbende hierover bij het verzenden van een kopie van het besluit en zo nodig in aanvulling daarop telefonisch of per e-mail.

g. Verstuur je het Woo-besluit ook aan de derde-belanghebbende?

Ja, je stuurt een kopie van het Woo-besluit waarin de verzoeker is geanonimiseerd ook naar de derde-belanghebbende(n) en/of je stuurt hem de link naar de online publicatie ervan. Op deze manier weet de derden hoe hun zienswijzen zijn meewogen bij het beoordelen van de informatie. Een derde-belanghebbende heeft daarnaast ook de mogelijkheid om in bezwaar te gaan tegen het besluit en de rechter te verzoeken om een voorlopige voorziening, waarmee de openbaarmaking verder uitgesteld kan worden, totdat op het bezwaar is beslist (zie vraag 11.b).

III. Derde-belanghebbenden bij bezwaar en beroep

11. Welke rol kan een derde-belanghebbende spelen in bezwaar en beroep?

a. Kan de derde-belanghebbende bezwaar maken tegen het besluit?

Ja, de derde-belanghebbende kan bezwaar maken tegen het Woo-besluit. Bijvoorbeeld omdat deze het niet eens is met de openbaarmaking van informatie waarbij zijn belangen zijn betrokken. Wel is van belang dat het maken van bezwaar geen opschortende werking heeft en dus op zichzelf geen gevolgen heeft voor de openbaarmaking: er moet nog een voorlopige voorziening worden aangevraagd om feitelijke verstrekking tegen te houden (zie vraag 11.b).

b. Moet de derde-belanghebbende een voorlopige voorziening aanvragen bij de rechtbank om de feitelijke openbaarmaking tegen te gaan?

Ja, in het Woo-besluit om informatie openbaar te maken kan de feitelijke openbaarmaking via uitgestelde verstrekking zijn opgeschort met een vaste termijn van twee weken (art. 4.4 lid 5 Woo). De derde-belanghebbende kan tegen de openbaarmaking opkomen door bezwaar te maken. Het instellen van bezwaar zorgt er echter niet voor dat de feitelijke openbaarmaking gestuit wordt. Dit is een vaste regel binnen het bestuursrecht; de wetgever heeft bij invoering van de Awb veel waarde gehecht aan de rechtszekerheid en onherroepelijkheid van besluiten.

Wil de derde-belanghebbende feitelijke verstrekking hangende bezwaar voorkomen, dan moet hij, naast het indienen van bezwaar (formele connexiteit), ook een voorlopige voorziening aanvragen bij de voorzieningenrechter van de rechtbank. De rechter toetst dan of de opschorting van de verstrekking moet duren tot op het bezwaar is beslist of dat de informatie hangende bezwaar wel degelijk openbaar gemaakt kan worden. Dit laatste gebeurt als het Woo-besluit evident rechtmatig is.

Is een voorlopige voorziening aangevraagd binnen de termijn van twee weken, dan wordt er niet verstrekt tot de voorzieningenrechter heeft beslist of een voorziening wordt getroffen. Wordt er geen voorlopige voorziening aangevraagd door de derde-belanghebbende binnen twee weken, dan is het uitgangspunt van de Woo dat de informatie wordt verstrekt. Overigens maakt het verstrekken van de informatie nog niet dat de derde-belanghebbende geen (proces)belang meer heeft bij bezwaar en beroep tegen het Woo-besluit, omdat er ook een vraag kan zijn naar de daardoor ontstane schade die de rechter moet kunnen beantwoorden. Het kan ook zijn dat de rechter mogelijk een voorziening moet treffen om verwachte schade te voorkomen vooruitlopend op de inhoudelijke behandeling van de zaak.

c. Wanneer betrek je een derde-belanghebbende (wederom) in de bezwaarfase?

Bezwaar kan worden ingesteld door de Woo-verzoeker, door de derde-belanghebbende zelf of door een andere derde-belanghebbende. In alle gevallen heeft de derde-belanghebbende het recht om betrokken te worden bij de heroverweging in bezwaar, voor zover dit zijn eigen belangen raakt. Hiervoor gelden de regels vanuit de Awb.

Een derde-belanghebbende zul je in de bezwaarfase (opnieuw) moeten benaderen voor een zienswijze, wanneer je in het kader van de heroverweging zou besluiten tot openbaarmaking van informatie over die derde-belanghebbende en zijn belangen daarmee worden geraakt.

d. Moet je de derde-belanghebbende informeren als de verzoeker bezwaar heeft gemaakt tegen het besluit?

Dit is afhankelijk van het bezwaar. Indien het bezwaar zich richt tegen het niet openbaar maken van informatie waarbij de belangen van de derde-belanghebbende zijn betrokken, dan moet die hierover worden geïnformeerd ten behoeve van de heroverweging. De derde dient dan namelijk evengoed de gelegenheid te krijgen om gehoord te worden in het kader van het bezwaar van de verzoeker. Het horen van de derde kan gelijktijdig met het horen van de verzoeker, tenzij (het bekend worden met) de identiteit van de derde-belanghebbende nu juist onderdeel uitmaakt van de Woo-procedure.

Indien tijdens de heroverweging bij bezwaar voorgenomen wordt de informatie toch (deels) openbaar te maken, zal om een aanvullende zienswijze gevraagd moeten worden indien dit nodig is voor een zorgvuldige besluitvorming. De derde-belanghebbende moet dan in de gelegenheid worden gesteld een vergelijking te kunnen maken tussen de stukken zoals ze bij het primaire besluit openbaar zijn gemaakt en zoals het bestuursorgaan nu voornemens is gewijzigd openbaar te maken. Ook kan de heroverweging ertoe leiden dat (wederom) met een uitgestelde verstrekking wordt gewerkt om onomkeerbare gevolgen te voorkomen, zodat de derde-belanghebbende beroep kan aantekenen tegen deze openbaarmaking. Wordt er een zienswijze gegeven, dan kan dit in de beroepsfase een op de zaak betrekking stuk zijn dat in beginsel ongeschoond onderdeel uitmaakt van het procesdossier.

Leidt de heroverweging in bezwaar alleen tot wijziging van de motivering van het besluit, dan hoeft de derde-belanghebbende van de wet niet opnieuw om een zienswijze te worden gevraagd. Uiteraard geldt in dat geval wel de hoorplicht vanuit de Awb.

e. Kunnen bij bezwaar en/of beroep de verzoeker en derde-belanghebbenden anoniem blijven ten opzichte van elkaar?

In het Nederlandse bestuursrecht is het uitgangspunt dat alle procespartijen het recht hebben om kennis te nemen van het procesdossier, waaronder in beginsel ook de zienswijze als op de zaak betrekking hebbend stuk (artikel 7:4 en 8:42 Awb). Dit is nodig om de andere partij de kans te geven zich te verdedigen (hoor en wederhoor). Hoewel het hier niet gaat om openbaarmaking voor eenieder, is het wel belangrijk om er rekenschap van te nemen dat zowel de Woo-verzoeker als een derde-belanghebbende bij bezwaar en/of beroep in de regel niet anoniem ten opzichte van elkaar kunnen blijven.

Dit is slechts anders, indien er zwaarwegende belangen zijn om de identiteit van een procespartij geheim te houden. Eén daarvan kan zijn dat (het bekend worden met) de identiteit van de derde-belanghebbende nu juist de inzet van de Woo-procedure is. In dat geval zal het niet toestaan dat er anoniem geprocedeerd kan worden betekenen dat er op de zaken vooruit gelopen wordt en de procedure in feite zinloos wordt.

Hetzelfde geldt voor informatie uit de zienswijze: heeft die betrekking op informatie die onderdeel uitmaakt van het geschil, dan kan dit een reden zijn om de zienswijze niet integraal aan andere partijen te verstrekken via het procesdossier. Informatie over in het algemeen ingenomen standpunten worden echter gewoon verstrekt, zolang het maar niet over specifieke informatie uit de documenten gaat waarvan weigering of openbaarmaking wordt betwist.

Het is verstandig dit van tevoren met de Woo-verzoeker en/of de derde-belanghebbende te bespreken, zeker wanneer je het vermoeden hebt dat anonimiteit voor één van beide partijen belangrijk is. Informeer alle partijen wanneer besloten wordt in te zetten op anoniem procederen en wat de gevolgen hiervan zijn voor de procedure, zeker in bezwaar. Daarbij geldt dat het in de praktijk ingewikkeld is om anonimiteit in absolute zin te borgen en garanderen, omdat dit een hoge mate van oplettendheid vereist en menselijke fouten nu eenmaal snel is gemaakt. Wees je hiervan bewust, ook in de communicatie hierover en het bijbehorende verwachtingsmanagement van de betrokken partijen.