Transparant geheimhouden

Een onderzoek naar door de overheid aangedragen motivering voor uitzondering op de openbaarheid bij informatieverzoeken onder de Wet open overheid



Universiteit Leiden

In samenwerking met:

dialogic

Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding

Universiteit Utrecht

Inhoudsopgave

1. Aanleiding en onderzoeksvraag 3
2. Onderzoeksmethode 6
   2.1 Onderzoeksdata 6
   2.2 Analyse 7
   2.3 Weergave van resultaten 9
   2.4 Vier nadere inkaderingen/afbakeningen van het onderzoek 9
3. Uitzonderingsgronden in cijfers 10
   3.1 Inhoudelijke beoordeling of niet? 10
   3.2 Toepassing van uitzonderingsgronden in cijfers 10
4. Een nadere categorisering van motivering per uitzonderingsgrond 14
   4.1. Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer 14
   4.2. Goed functioneren van de overheid 17
      i. Bescherming besluitvorming 18
      ii. Vertrouwelijke communicatie 19
      iii. Overlap met andere uitzonderingsgronden 21
   4.3. Persoonlijke beleidsopvattingen in het interne beraad 21
   4.4. Absolute uitzonderingsgronden in de Woo. 23
   4.5. Financiële en economische belangen van de overheid 23
   4.6. Niet-vertrouwelijk verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens 24
   4.7. Onevenredige benadeling 24
   4.8. Belang van internationale betrekkingen 25
   4.9. Inspectie, controle en toezicht 26
   4.10. Opsporing en vervolging van strafbare feiten 27
   4.11. Bescherming veiligheid van personen en bescherming tegen sabotage 27
   4.12. Bescherming van het milieu 27
   4.13. Bijzondere wettelijke regimes die voorgaan op de Woo 28
5. Overeenkomsten en verschillen tussen overheidsorganen 29
6. Tot slot: Conclusie en een aantal resultaten uitgelicht 31

Bijlage 1: Redenen voor afwijzing van Woo-verzoeken zonder inhoudelijke behandeling: 33

1. Aanleiding en onderzoeksvraag

De Wet open overheid codificeert het recht op toegang tot publieke informatie en het beginsel van openbaarheid van overheidsinformatie. Het beginsel van openbaarheid is een democratische en rechtsstatelijke waarborg die ten dienste staat aan de legitieme en gecontroleerde uitoefening van publieke bevoegdheden door de overheid.[1] Het recht op toegang tot publieke informatie zonder een belang te hoeven stellen is een krachtig recht voor de samenleving zich te informeren en een oordeel te vormen. Openbaarheid kan worden gezien als een beteugeling van de overheid, maar tegelijkertijd ook als een steun voor het democratisch gezag die bij de overheid berust. Openbaarheid versterkt bij burgers het vertrouwen in, en de betrokkenheid bij de overheid, terwijl geheimhouding van overheidshandelen tot wantrouwen en achterdocht kan leiden. Een overheid die in het publieke belang handelt, heeft er alle baat bij zichtbaar te zijn voor samenleving.

Het recht op toegang tot publieke informatie uit artikel 1.1 Woo staat voorop, maar erkent ook 'behoudens bij deze wet te stellen beperkingen'. Artikel 5.1 lid 1 Woo noemt vijf gronden die openbaarheid absoluut beperken, zoals gevallen waarbij de veiligheid van de Staat door openbaarmaking van overheidsinformatie in gevaar komt of wanneer het bijzonder gevoelige persoonsgegevens (politieke voorkeur, etniciteit, seksuele voorkeur) betreft. Artikel 5.1 lid 2 Woo noemt daarnaast een negental belangen die publieke informatie van openbaarheid uitzonderen als hun gewicht in concrete gevallen groter is dan het gewicht dat aan het belang van openbaarheid moet worden toegekend. Een aantal voorbeelden van deze belangen zijn het belang van opsporing en vervolging van strafbare feiten, de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (privacy) en het goed functioneren van de overheid. Dit onderzoek ziet op de vraag hoe overheidsorganen de uitzonderingsgronden in de Wet open overheid in concrete gevallen toepassen.

Juridisch onderzoek beperkt zich tot de analyse van wet en jurisprudentie, maar dat geeft slechts een beperkt beeld van de praktijk. Slechts een kleine subset van Woo-verzoekers gaat immers in beroep. Bovendien bewaakt de rechter de juridische grenzen van de Woo, maar laat die ook beoordelingsruimte aan overheidsorganen[2] bij afwegingen tussen het openbaarheidsbeginsel en uitzonderingsbelangen.[3] Daaruit valt dus niet direct op te maken hoe overheidsorganen binnen die grenzen de wet toepassen. Momenteel is er hierover geen structurele of gestructureerde data over beschikbaar. In het publieke debat bestaan hierover wel allerlei opvattingen. Over de zojuist genoemde grond in artikel 5.1 lid 2 onder i Woo wordt door critici wel eens gesteld dat het functioneert als een duizend-dingen-doekje.[4] Zo ruim dat het altijd kan worden gebruikt om onvolkomenheden weg te poetsen. Dit onderzoek neemt deze proef op de som door de toepassing van de wettelijke uitzonderingsgronden in 1000 Woo-besluiten te analyseren.

---

[1] Dit argument en andere argumenten in deze inleiding zijn ontleend aan de memorie van toelichting van de Woo: *Kamerstukken II*, 2011/12, 33328 nr. 3.

[2] In dit rapport worden organen, personen en instellingen die onder de reikwijdte van de Woo vallen en daarmee Woo-plichtig zijn aangeduid met het woord 'overheidsorganen'. Anders dan de Wet openbaarheid van bestuur vallen ook organen die geen bestuursorganen zijn in de zin van de Awb (zie artikel 1.1 lid 2 Awb) namelijk onder de Woo volgens artikel 2.1 Woo. De Tweede Kamer der Staten-Generaal of de Afdeling Advisering van de Raad van State valt bijvoorbeeld wel onder de Woo, maar is geen bestuursorgaan onder de Awb.

[3] ABRvS 19 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5627;

[4] Zie bijvoorbeeld een blog van C. van der Sluis op nkoo.nl genaamd '*Kritische beoordeling van "goed functioneren overheid"*'.

Onderzoek doen naar niet-openbare informatie onder de Wet open overheid ("Woo") komt in essentie met dezelfde uitdaging als degene die geheimhouding in het algemeen in democratieën opwerpt. Dennis Thompson (professor politieke filosofie aan Harvard) beschrijft deze uitdaging kort en bondig:

> "*The conflict involves this basic dilemma of accountability: democracy requires publicity, but some democratic policies require secrecy.*"[5]

Een onderzoek naar de toepassing van de uitzonderingsgronden staat in wezen voor dezelfde uitdaging: Hoe onderzoekt men dat wat *niet* openbaar is? Volgens Thompson is de belangrijkste manier om geheimhouding democratisch acceptabel te maken het figuur van '*second-order transparency*'. Kort gezegd: Geheimhouding vereist uitleg. Geheime informatie blijft geheim, maar de redenen voor geheimhouding worden openbaar. Oftewel, in een democratie gaat de overheid transparant om met geheimhouding.

Dit onderzoek is geïnspireerd door de oplossing van *second-order transparency*. Overheidsorganen zijn verplicht uitleg te geven waarom zij in concrete gevallen informatie uitzonderen van openbaarheid (5.1 lid 3 Woo; 4.3 lid 2 Woo alsmede 3:46 jo. 7:12 Awb). In principe stellen zij hun beslissing op schrift, al bestaan daarop uitzonderingen. Bovendien maken veel overheidsorganen hun beslissingen ook openbaar. Hoofdregel onder de Woo is namelijk: Openbaar voor de een betekent openbaar voor eenieder.[6] De uitleg die overheidsorganen schriftelijk geven en openbaar toegankelijk op internet publiceren, vormen het aangrijppunt voor dit onderzoek. Daaruit kunnen de redenen worden ontleend voor uitzondering van openbaarheid.

De onderzoeksvraag is:

Hoe vaak en met welke redenen passen overheidsorganen wettelijke uitzonderingsgronden op het beginsel van openbaarheid neergelegd in de Wet open overheid toe in beslissingen op informatieverzoeken?

Daarbij worden de volgende deelvragen behandeld:

1. *Hoe vaak beroepen overheidsorganen zich op de verschillende wettelijke uitzonderingsgronden op openbaarheid?*
2. *Welke redenen leggen overheidsorganen ten grondslag aan hun beslissing om uitzonderingen op basis van de wettelijke uitzonderingsgronden te motiveren?*
3. *Zijn er daarbij opvallende overeenkomsten en verschillen tussen overheidsorganen?*

Het doel van dit onderzoek is om een overzicht op te stellen van de toepassing van uitzonderingsgronden door overheidsorganen. De onderzoeksvraag de deelvragen zijn in lijn met dat doel beschrijvend geformuleerd.

Leeswijzer:

Dit onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd: Hoofdstuk 2 ziet op de methode. In hoofdstuk 3 staan de kwantitatieve uitkomsten over de toepassing van de verschillende uitzonderingsgronden. In hoofdstuk 4 volgt een analyse per uitzonderingsgrond. Hierbij worden verschillende categorieën van

[5] D.F. Thompson, "Democratic Secrecy." *Political Science Quarterly* 1999 114, no. 2, p. 181–193.
[6] E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, Den Haag: Boom Juridisch 2023, p. 227; en zie onder meer uitspraken die een zogeheten vaste lijn van rechtspraak uitdrukken: ABRvS 09 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2200.

argumenten op basis waarvan overheidsorganen besluiten om informatie uit te zonderen. Bijgehouden is hoe vaak verschillende categorieën voorkomen. Hoofdstuk 5 bevat een analyse per soort overheidsorgaan. Hoofdstukken 3, 4 en 5 bevatten samen de antwoorden op de onderzoeksvragen. Hoofdstuk 6 bevat een conclusie en een herhaling van een aantal opzienbarende resultaten.

Over de totstandkoming van dit onderzoeksrapport

Het onderzoek dat voor u ligt is tot stand gekomen onder het Actieplan open overheid als concrete Nederlandse uitwerking van het internationale Open Government Partnership (OGP). Het OGP is in 2011 opgericht en betreft een samenwerking tussen 75 landen op het terrein van open overheid. Alle leden van het partnership zeggen toe een actieplan op te stellen voor de financiering van onderzoeken en andere activiteiten op het terrein van open overheid. De onderzoeksubsidie is in het kader van het Nederlandse Actieplan Open Overheid is toegekend door de maatschappelijke coalitie 'Over informatie gesproken' in samenwerking met het ministerie van BZK en bekostigd door het ministerie van BZK.

Bij dit onderzoek zijn verschillende partners betrokken geweest. In de eerste plaats is samengewerkt met Dialogic die gezamenlijk met dit onderzoek is gefinancierd onder het Actieplan. Ten aanzien van het kwantitatieve onderdeel van het onderzoek kreeg deze samenwerking concreet vorm door het delen van onderzoeksdata en de tussentijdse vergelijkingen van resultaten. Het rapport van Dialogic bevat een analyse van beschikkingen met behulp van *Artificial Intelligence*.[7] De data die ten behoeve van dit rapport is verzameld, is gebruikt bij het trainen van het algoritmedoor het bepalen van vals-positieven en vals negatieve uitkomsten. Daarbij heeft ook Maarten Marx (hoogleraar informatica aan de Universiteit van Amsterdam) inhoudelijke en praktische bijdrages geleverd.

In de tweede plaats hebben het ACOI en Annemarie Drahmann (hoogleraar bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht) met hun reacties en inhoudelijke feedback hun bijdrage geleverd aan de totstandkoming van dit rapport, alsmede de medewerkers van de directie Open Overheid van het ministeries van BZK. Voor hun inhoudelijke en procesmatige bijdrages bedank ik de partners hartelijk.

[7] W. Sahebali, *Uitzonderingsgronden in beeld: Een aanpak met taalmodellen*, Dialogic 2026, p. 4.

2. Onderzoeksmethode

In deze paragraaf zal eerst worden ingegaan op de beschikkingen die in dit onderzoek de rol van ruwe data spelen. Vervolgens wordt stap voor stap uiteengezet hoe de analyse heeft plaatsgevonden. Daarna wordt ingegaan op de wijze waarop de resultaten worden weergegeven. Tot slot wordt ingegaan op vier nadere punten van inkadering en afbakening van het onderzoek.

2.1 Onderzoeksdata

Het onderzoek van Woo-besluiten is een feest van herkenning voor degene die het nieuws volgt. Maatschappelijke controversies leiden vaak tot een informatiebehoefte binnen de samenleving die zich uit in informatieverzoeken op grond van de Woo. De 1000 Woo-besluiten die voor dit onderzoek zijn geanalyseerd relateerde bijvoorbeeld aan de stikstofproblematiek, zoals verzoeken om diertelgegevens van boerenbedrijven of de natuurvergunning van Schiphol. Er zaten verzoeken bij over de gaswinning in Groningen. Het ging om high-profile strafzaken, zoals vervolging van een ambtenaar van het presidium in de kwestie-Arib of de vervolging van de oud-burgemeester van Groningen. Het betrof de toeslagenschandaal en de hersteloperatie (met Stichting Gelijkwaardig Herstel). Het Israël/Palestina conflict leidde tot informatieverzoeken over bijvoorbeeld de financiering van UNWRA. In gemeenten zagen verzoeken daarnaast vaak over de komst van AZC's. Bij het UWV zagen meerdere Woo-verzoeken op de problematiek rondom de WIA. De meerderheid van de Woo-besluiten zagen echter op (lokale of specifieke) kwesties waarvan de onderzoeker de achtergrond niet kent.

Voor dit onderzoek zijn 1000 primaire beschikkingen op Woo-verzoeken onder de Woo onderzocht. Besluiten op bezwaar of na een rechterlijke uitspraak vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek. De Wet open overheid kent in artikel 5.5 tot en met 5.7 Woo ook drie beperkte gronden voor individuele toegang. Deze besluiten worden gewoonlijk niet gepubliceerd omdat ze geen openbaarmaking tot gevolg hebben. Zij vallen eveneens buiten de reikwijdte van het onderzoek. De meeste overheidsorganen publiceren Woo-besluiten op internet tezamen met een inventarislijst en de openbaargemaakte documenten, zodat er ruim voldoende besluiten beschikbaar waren.[8]

De keuze is gemaakt om van de 1000 besluiten, de volgende verdeling te hanteren:

- 400 besluiten van alle ministeries en;
- 400 besluiten van twaalf gemeenten en;
- 50 besluiten van twee provincies en;
- 150 besluiten van vijf overige overheidsorganen met verplichtingen onder de Woo.

De volgende overheidsorganen zijn geselecteerd op basis van praktische overwegingen, namelijk dat zij waren opgenomen in de database van Woogle[9] verzameld door Maarten Marx en zijn team:

- Gemeenten: Albrandswaard; Barendrecht; Buren; Dordrecht; Hoeksche Waard; Lansingerland; Noordwijk; Ridderkerk; Rijssen-Holten; Roosendaal; 's-Gravenhage en Utrecht
- Provincies: Groningen en Overijssel
- Vijf overige overheidsorganen

[8] Het opstellen van een inventarislijst is onder de Woo niet verplicht. De eis van een zorgvuldige besluitvorming (3:2 Awb) kan meebrengen dat in gegeven omstandigheden het opstellen van een inventarislijst verplicht is, omdat het besluit anders onvoldoende inzichtelijk is. Daarbij kan gedacht aan situaties waarbij in eens veel documenten openbaar worden. ABRvS 4 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3571.

[9] De Woogle database is online te vinden via: woozm.nl. Vanwege de door de onderzoeker gekozen verdeling van overheidsorganen was het nodig om zelfstandig nog besluiten van de Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel, het UWV, het CBR, het ACM en de KSA zelf besluiten te verzamelen.

- Tweede Kamer der Staten-Generaal;
- Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen (UWV);
- het Centraal Bureau Rijvaardigheid (CBR);
- de Autoriteit Consument en Markt (ACM);
- de Kansspelautoriteit (KSA)

Vervolgens zijn de besluiten willekeurig gekozen. Qua tijdsspanne zijn besluiten sinds de inwerkingtreding van de Woo op 1 mei 2022 meegenomen in het onderzoek.

2.2 Analyse

De analyse van de besluiten bestond uit vier stappen:

Stap 1:
Bevat het besluit een inhoudelijke beoordeling ten aanzien van openbaarheid, en zo nee, waarom niet?

Toelichting:
Niet altijd vindt een inhoudelijke beoordeling plaats, bijvoorbeeld als geen documenten worden aangetroffen waarop het verzoek ziet.

Stap 2:
Bij de besluiten waarbij een inhoudelijke beoordeling plaatsvond, is bijgehouden of uitzonderingsgronden werden toegepast en zo ja, welke dat waren.

Toelichting:
De uitzonderingsgronden van de Woo zijn neergelegd in het eerste, het tweede en het vijfde lid van artikel 5.1 en in artikel 5.2 Woo. Daarnaast maken andere wetten soms een uitzondering op de Woo. Een voorbeeld is de fiscale geheimhoudingsplicht uit artikel 67 AWR, die op grond van vaste jurisprudentie derogeert aan de toepassing van de Woo.[10] Twee specifieke regelingen: (1) Bij emissiegegevens of milieu-informatie (o.a. in artikel 5.1 lid 4 Woo) en (2) informatie ouder dan vijf jaar (5.3 Woo) zijn voor dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Stap 3:
Per uitzonderingsgrond is vervolgens kwantitatief bijgehouden welk argument of welke argumenten ter motivering van de wettelijke uitzonderingsgrond zijn aangedragen.

Toelichting:
Volgens Scholten nemen rechtsbeslissingen een zelfstandige betekenis in ten opzichte van de rechtsregel.[11] Hij bedoelde hiermee dat een rechtsbeslissingen zelden automatisch uit de regel volgt en rechtstoepassing zelden als een mechanisch gebeuren kan worden beschreven. Sommige regels in de Woo, met name zeer specifieke absolute uitzonderingsgronden kunnen nog wel worden gezien als een simpele wetstoepassing. Een voorbeeld hiervan vormt de absolute uitzondering voor nationale identificatienummers genoemd in artikel 5.1 lid 1 onder e Woo. BSN-nummers kunnen zo, zonder dat er veel juridisch denkwerk aan te pas hoeft te komen, worden uitgezonderd van openbaarheid. De meeste uitzonderingsgronden zijn echter meer open geformuleerd, zoals in het bijzonder de uitzondering in artikel 5.1 lid 2 onder i Woo. Deze uitzonderingsgrond bepaalt dat informatie niet openbaar wordt, als het belang van openbaarheid van informatie niet opweegt tegen het belang van het

[10] ABRvS 3 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4210.
[11] P. Scholten, *Algemeen Deel van de Handleiding tot de beoefening van het Nederlandsch Burgerlijk Recht*, Zwolle: 1931.

goed functioneren van de overheid. Wanneer is het goed functioneren van de overheid in het geding en weegt dat belang zwaarder dan het belang van openbaarheid? De wettekst zelf geeft daar maar beperkt inzicht in, want de grammaticale betekenis van 'goed' of 'functioneren' geven geen uitsluitsel.

Enkel tellen hoe vaak de uitzonderingsgrond wordt toegepast, zegt daarom op zichzelf en zonder context betrekkelijk weinig over het 'waarom'. Daarvoor is onderzoek nodig naar de rechtsbeslissing waarin de algemene norm in concreto wordt toegepast: de beschikking van overheidsorganen op informatieverzoeken vanuit de samenleving. Overheidsorganen zijn verplicht om uitzonderingen te motiveren (5.1 lid 3 Woo; 4.3 lid 2 Woo en ook 3:46 jo. 7:12 Awb). Deze motiveringen bevatten de redenen voor uitzondering in concrete gevallen.

Het categoriseren van verschillende redenen vond plaats doormiddel van het aanbrengen van 'etiketten' (labeling). Daarbij worden verschillende redenen voor toepassing onderscheiden en voorzien van een etiket. Een voorbeeld:

De uitzonderingsgrond ter bescherming van het goed functioneren van de overheid wordt vanwege verschillende redenen toegepast, bijvoorbeeld de volgende twee redenen:

1. Bij de uitzondering van interne wachtwoorden of Videobel-links.
2. Bij de uitzondering van notulen of andere informatie over hetgeen in de ministerraad is besproken ter bescherming van de vertrouwelijkheid van de ministerraad en de eenheid van het kabinetsbeleid.

Deze verschillende redenen krijgen verschillende etiketten en vervolgens is bijgehouden hoe vaak deze redenen werden genoemd.

Meestal, zoals bij het bovengenoemde voorbeeld, is het duidelijk welk label verschillende argumenten krijgen. Inherent aan deze methode van etikettering is dat enige interpretatie is vereist van welke reden het overheidsorgaan aandraagt. Gekozen is bijvoorbeeld om vertrouwelijke informatie-uitwisseling tussen overheidsorganen in het kader van hun besluitvorming van een ander etiket te voorzien dan vertrouwelijke informatie-uitwisseling tussen overheidsorgaan en derden. Die laatste categorie is opgesplitst aan de hand van de redenen voor informatie-uitwisseling, zoals het ontvangen van meldingen over vermeende normoverschrijding (een handhavingsmelding) of informatie-uitwisseling die in het algemeen nuttig zijn voor de taak van overheidsorganen. Die keuzes zijn ingegeven doordat deze zaken herkenbaar zijn als relevante gezichtspunten in jurisprudentie over de Woo.[12] Doel van deze analyse is om de Woo-praktijk te duiden aan de hand van enerzijds een overzicht van verschillende redenen op grond waarvan uitzonderingsgronden worden toegepast en anderzijds hoe vaak elke reden respectievelijk voorkomt in de besluitvorming. Dit rapport is dus een uitkomst van mensenwerk in tegenstelling tot het rapport van Dialogic dat AI gebruikte voor het onderscheiden en begrijpen van verschillende motiveringen. Over de inhoud van de labels is voor en tijdens het onderzoek ook contact geweest tussen de partners, die daarover hun inbreng hebben gegeven.

[12] Als een bestuursorgaan vertrouwelijk overlegt met een ander bestuursorgaan inzake besluitvorming, zal dit in de regel kunnen kwalificeren als intern beraad. Informatie-uitwisseling of overleg met derden is slechts intern beraad, indien die derde geen eigen belang heeft bij de besluitvorming. ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3497,

2.3 Weergave van resultaten

Gekozen is om eerst algemene cijfers op te nemen in paragraaf 3. Eerst in hoeveel gevallen een inhoudelijke beoordeling van publieke informatie plaatsvond. Daarna hoe vaak de verschillende wettelijke uitzonderingsgronden werden toegepast.

In paragraaf 4 is vervolgens uiteengezet per uitzonderingsgrond welke reden werd gegeven om een wettelijke uitzondering toe te passen. De verschillende redenen zijn daarbij van etiket voorzien en voor nadere toelichting is uit de Woo-beschikkingen geciteerd.

De wijze waarop wordt verwezen naar individuele beschikkingen is als volgt: Ik noem de naam die het informatieverzoek heeft gekregen en vervolgens [getal].pdf (bijv. 457.pdf of 73.pdf). Dat getal verwijst naar een specifiek door mij bijgehouden besluit. De 1000 beschikkingen en ook de Excel-sheet waarin data over deze beschikkingen is bijgehouden, zijn open access gepubliceerd.[13]

2.4 Vier nadere inkaderingen/afbakeningen van het onderzoek

De eerste inkadering is dat dit onderzoek is gericht op het verzamelen van structurele data over de wijze waarop uitzonderingsgronden worden toegepast. Dit onderzoek beoordeelt niet of de toepassing in concrete gevallen terecht of rechtmatig is. Dat is immers aan de rechter, die ook toegang heeft tot de uitgezonderde informatie. Daarnaast is dit onderzoek niet in de eerste plaats bedoeld om de resultaten te verklaren. De verklaring van sommige resultaten laten zich misschien wel raden, maar het onderzoek is gericht op het weergeven van de Woo-praktijk en niet het verklaren of duiden daarvan.

De tweede inkadering is dat weliswaar een grote verscheidenheid aan overheidsorganen wordt onderzocht, maar hiermee geen volledig representatief beeld is ontstaan van de volledige praktijk. In dit onderzoek zijn bijvoorbeeld geen besluiten van de Korpschef van de politie betrokken. Verwacht mag worden dat de Korpschef verhoudingsgewijs vaker artikel 5.1 lid 2 onder c Woo (opsporing en vervolging van strafbare feiten) zal toepassen, vanwege de aard van de bij de politie berustende informatie. De cijfers in dit onderzoek geven wel een algemeen beeld van de praktijk, maar niet volledig representatief. Mogelijk kan zulk onderzoek in de toekomst een vollediger beeld geven, wanneer ontwikkelingen in AI deze mogelijk maken. Het reeds aangehaalde onderzoek van Dialogic geeft hiertoe een eerste aanzet.

In de derde plaats richt dit onderzoek zich op de toepassing van wettelijke uitzonderingen en de motivering daarop. Op basis van deze gegevens is niet te zeggen *hoeveel* informatie wordt uitgezonderd. Het is mogelijk dat een uitzonderingsgrond veel wordt toegepast, maar dat slechts een kleine hoeveelheid informatie wordt uitgezonderd. Andersom kan voorkomen dat één wettelijke uitzonderingsgrond (meerdere) volledige documenten uitzondert van openbaarheid. Dit is in het concrete geval afhankelijk van de informatie opgenomen in de documenten en de toepassing van de uitzonderingsgrond.

Tot slot worden niet alle Woo-besluiten per definitie op schrift gesteld en staat er geen rechtsregel in de weg om ‘informeel’, dat wil zeggen zonder een formeel Woo-besluit te nemen, informatie te verstrekken aan burgers. Zulke beslissingen vallen buiten het bereik van dit onderzoek, omdat zij vanwege hun informele karakter niet op de radar verschijnen.

[13] Te downloaden via figshare.com: https://doi.org/10.6084/m9.figshare.32706774.

3. Uitzonderingsgronden in cijfers

3.1 Inhoudelijke beoordeling of niet?

Tabel 1: totaal: 1000 besluiten bekeken; bij 755 besluiten wordt bepaalde informatie openbaar

	Aantal besluiten	geheel openbaar	gedeeltelijk openbaar	Geen inhoudelijke behandeling:	Besluiten geheel en gedeeltelijk openbaar:
Totaal:	**1000**	**72**	**683**	**245**	**755**
Ministerie	400	26	272	102	298
Gemeente	400	34	269	97	303
Provincie	50	0	39	11	39
Tweede Kamer	30	0	19	11	19
UWV	30	8	15	7	23
CBR	30	2	21	7	23
ACM	30	0	26	4	26
KSA	30	2	22	6	24

Van de 1000 besluiten die voor dit onderzoek zijn meegenomen, werd met 755 besluiten publieke informatie openbaar gemaakt. In 245 besluiten werd niet toegekomen aan een inhoudelijke beoordeling van de documenten. Hiervoor werden de volgende negen redenen gegeven, welke hier zijn opgenomen in volgorde van hoe vaak zij voorkwamen:

- Geen documenten aangetroffen
- reeds openbaar
- Misbruik van recht
- Onvoldoende specifiek verzoek:
- Onjuiste wijze van indiening:
- Verzoek ziet niet op publieke taak:
- Identiek verzoek aan eerder verzoek:
- Informatieverzoek niet documenten
- Doorgestuurd

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen hoe vaak deze redenen werden gegeven door de verschillende onderzochte bestuurslagen.

3.2 Toepassing van uitzonderingsgronden in cijfers

Van de 755 besluiten met een inhoudelijke beoordeling, is vervolgens bijgehouden hoe vaak de verschillende uitzonderingsgronden zijn toegepast. Tabel 2 bevat de gronden in artikel 5.1 lid 1 (absolute gronden) en de toepassing van bijzondere wetten. Tabel 3 bevat een overzicht van artikel 5.1 lid 2 (relatieve gronden) en lid 5 (onevenredige benadeling). Tabel 4 ziet op artikel 5.2 Woo (persoonlijke beleidsopvattingen in stukken opgesteld ten behoeve van intern beraad).

Tabel 2 Absolute uitzonderingsgronden (1A = 5.1 lid 1 onder a Woo; 1B = 5.1 lid 1 onder b Woo etc.)

	AANTAL BESLUITEN	1A	1B	1C	1D	1E	BIJZONDERE WET
TOTAAL	**755**	**1**	**11**	**92**	**21**	**18**	**99**
MINISTERIE	298	1	9	41	13	9	37
GEMEENTE	303	0	0	37	5	9	18
PROVINCIE	39	0	0	5	1	0	7
TWEEDE KAMER	19	0	2	3	2	0	2
UWV	23	0	0	1	0	0	3
CBR	23	0	0	0	0	0	0
ACM	26	0	0	1	0	0	23
KSA	24	0	0	4	0	0	9

De absolute uitzonderingsgronden zijn:

Artikel 5.1 Woo:
1: Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;
e. nummers betreft die dienen ter identificatie van personen die bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn voorgeschreven als bedoeld in artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de levenssfeer maakt.

Tabel 3: relatieve uitzonderingsgronden (2A = 5.1 lid 2 onder a Woo; 2B = 5.1 lid 2 onder b Woo etc.)

	AANTAL BESLUITEN	2A	2B	2C	2D	2E	2F	2G	2H	2I	LID 5
TOTAAL	**755**	**39**	**73**	**13**	**54**	**620**	**73**	**0**	**10**	**210**	**64**
MINISTERIE	298	37	14	9	29	258	18	0	6	141	41
GEMEENTE	303	0	50	3	12	251	37	0	0	25	5
PROVINCIE	39	0	4	0	0	38	9	0	1	13	5
TWEEDE KAMER	19	1	3	0	0	17	3	0	3	12	0
UWV	23	0	0	0	1	12	0	0	0	4	0
CBR	23	0	1	0	0	19	0	0	0	10	1
ACM	26	0	1	0	1	4	0	0	0	1	0
KSA	24	1	0	1	11	21	6	0	0	4	12

De relatieve uitzonderingsgronden, artikel 5.1 Woo:

2: Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

a. de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties;
b. de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen, in geval van milieu-informatie slechts voor zover de informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter;
c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
d. de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
f. de bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c, genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;
g. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
h. de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;
i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.

En;

5: In uitzonderlijke gevallen kan openbaarmaking van andere informatie dan milieu-informatie voorts achterwege blijven indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt. Het bestuursorgaan baseert een beslissing tot achterwege laten van de openbaarmaking van enige informatie op deze grond ten aanzien van dezelfde informatie niet tevens op een van de in het eerste of tweede lid genoemde gronden.

Tabel 4: 5.2 Woo persoonlijke beleidsopvattingen ("PB") in het interne beraad (lees lid 1 als 5.2 lid 1 etc.)

	AANTAL BESLUITEN	LID 1: PB NIET OPENBAAR	LID 2: PB GEANONIMISEERD OPENBAAR	LID 3: PB OPENBAAR	LID 3: PB NIET OPENBAAR
TOTAAL	**755**	**165**	**34**	**2**	**0**
MINISTERIE	298	67	26	2	0
GEMEENTE	303	64	2	0	0
PROVINCIE	39	11	3	0	0
TWEEDE KAMER	19	7	2	0	0
UWV	23	2	0	0	0
CBR	23	5	0	0	0
ACM	26	2	0	0	0
KSA	24	7	1	0	0

De regeling voor persoonlijke beleidsopvattingen is opgenomen in artikel 5.2 Woo. Bij de toepassing van artikel 5.2 lid 1 Woo worden persoonlijke beleidsopvattingen niet openbaar. Bij de toepassing van artikel 5.2 lid 2 Woo worden persoonlijke beleidsopvattingen geanonimiseerd openbaar.[14] Bij de toepassing van artikel 5.2 lid 3 Woo (formele bestuurlijke besluitvormingsprocedure) geldt dat persoonlijke beleidsopvattingen in beginsel openbaar worden, tenzij het belang van het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad. Deze twee opties zijn uitgesplitst in de tabel. Het vierde lid ziet op milieu-informatie en is niet betrokken bij het onderzoek.

Artikel 5.2 (eerste drie leden) Woo luidt:

1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.
2. Het bestuursorgaan kan over persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.
3. Onverminderd het eerste en tweede lid wordt uit documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming door een minister, een commissaris van de Koning, Gedeputeerde Staten, een gedeputeerde, het college van burgemeester en wethouders, een burgemeester, een wethouder, het dagelijks bestuur van een waterschap of een lid van dat bestuur, informatie verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.

[14] Eventueel is het mogelijk, met toestemming van individuen, dat zij herleidbaar openbaar worden. Over de vraag of dat in de 34 gevallen voorkwam is geen data bijgehouden.

4. Een nadere categorisering van motivering per uitzonderingsgrond

Uit bovenstaande tabellen blijkt dat bepaalde uitzonderingsgronden vaker worden toegepast dan andere gronden. De wettelijke uitzonderingsgronden zullen hieronder nader worden geanalyseerd op volgorde van meest voorkomende tot minst voorkomende uitzonderingsgronden (volgens **tabel 3**). De absolute uitzonderingsgronden worden samen behandeld, aangezien bij deze gronden de reden en reikwijdte van de uitzonderingsgrond over het algemeen duidelijk volgt uit de bepaling zelf. De bijzondere openbaarheids- en geheimhoudingsregimes uit andere wetten (in de bijlage staan ongeveer 100 van zulke bepalingen opgenomen) komen op het laatst aan bod, omdat dit een bijzondere categorie vormt.

4.1. Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Op grond van artikel 5.1 lid 2 onder e Woo maken overheidsorganen een belangenafweging tussen het belang van openbaarheid en het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. In 619 gevallen – vier van de vijf besluiten waarbij informatie openbaar werd – was informatie aanwezig waarbij het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zwaarder woog. Het gaat daarbij om in publieke documenten opgenomen persoonsgegevens, oftewel, gegevens die herleidbaar zijn naar een persoon.

Tijdens het onderzoek bleek dat soms onderscheid werd gemaakt tussen het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van burgers enerzijds en medewerkers van overheidsorganen anderzijds. In veel besluiten werd dit onderscheid echter niet duidelijk gemaakt, zoals in de beschikking van de gemeente Noordwijk:

> "*De documenten die wij u kunnen verstrekken zullen waar nodig worden geanonimiseerd, in verband met het bepaalde in artikel 5.1, tweede lid, onder e van de Woo.*"[15]

Daarnaast waren verschillen waarneembaar in de mate van herleidbaarheid naar individuen. Namen zijn direct herleidbaar, maar ook adresgegevens, telefoonnummer en ook functietitels van medewerkers kunnen herleidbaar zijn gegeven de omstandigheden. De herleidbaarheidsvraag kan sterk context gebonden. Een geanonimiseerde brief van een burger aan de gemeente waarin wordt geklaagd over de buurman is mogelijk voor u en mij niet gemakkelijk te herleiden naar een specifiek persoon, maar voor de buurman wel.[16] Zo weigerde het ministerie van Economische zaken integriteitsmeldingen op grond van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer:

> "*De informatie in de betreffende documenten is namelijk zodanig specifiek dat ook na anonimiseren deze meldingen herleidbaar zijn tot natuurlijke personen.*"[17]

Ook bevat de motivering vaak geen uitputtende lijst van gegevens die op deze grond worden uitgezonderd, zoals te lezen in een besluit van gemeente Hoeksche Waard:

> "*Op basis van artikel 5.1, lid 2 sub e hebben wij besloten om gegevens die tot een persoon herleidbaar zijn, zoals onder andere de namen van de betrokken niet te verstrekken. De afweging die hieraan ten grondslag ligt is dat wij van oordeel zijn dat bij openbaarmaking sprake is c.q. kan zijn van inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.*"[18]

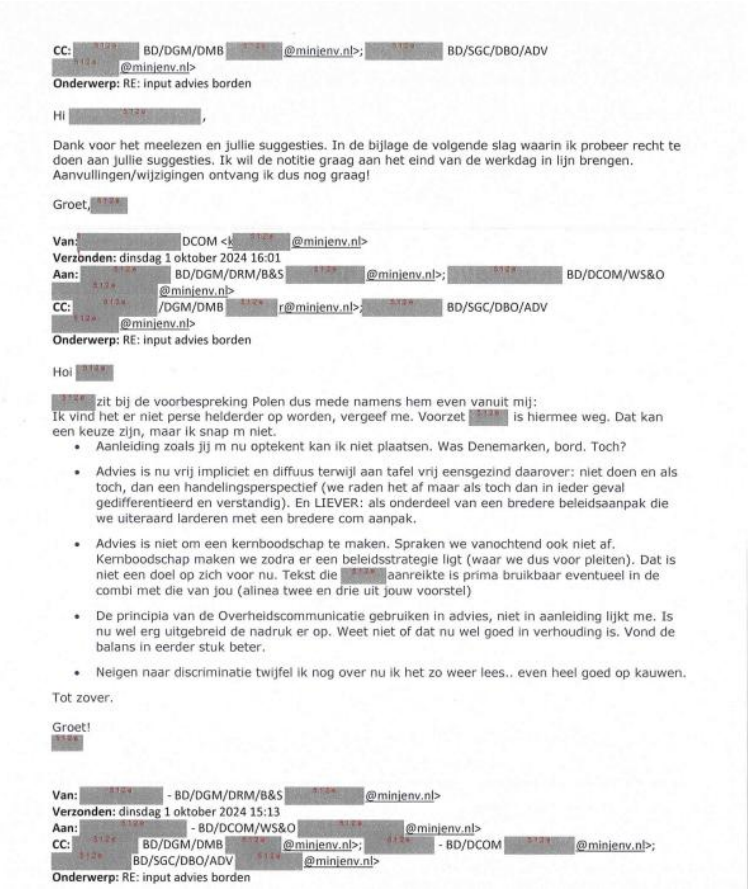
[15] Besluit op Woo-verzoek Huisvesting arbeidsmigranten Gerleeweg naast nr 10 Noordwijk, 192.pdf.
[16] Besluit op Woo-verzoek over de opschorting van de financiering aan UNRWA, 457.pdf.
[17] Besluit Woo-verzoek diversiteit en inclusie bij RVO, 501.pdf
[18] Woo-verzoek advies commissie bezwaarschriften, 143.pdf.

Hoewel de toepassing van deze grond dus in zekere mate kan worden opgedeeld in verschillende categorieën, was het niet betrouwbaar mogelijk om de verschillende categorieën kwantitatief bij te houden.

De prevalentie van deze uitzonderingsgrond houdt verband met de bescherming an persoonsgegevens van ambtenaren. Deze zijn logischerwijs regelmatig aanwezig zijn in publieke documenten. Een motivering die men vaker terugleest in Woo-besluiten is:

> "*Voor zover het de namen, e-mailadressen, functienamen en telefoonnummers van ambtenaren betreft is hierbij het volgende van belang. In het kader van goed werkgeverschap vind ik dat het belang van privacy zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Dit ter bescherming van de privacy van de betrokken ambtenaren. Daarbij weegt mee dat het hier niet gaat om het opgeven van een naam aan een individuele burger die met een ambtenaar in contact treedt, maar om openbaarmaking op grond van de Woo.*"[19]

Functietitels, net als e-mailadressen en telefoonnummers kunnen als persoonsgegevens worden aangemerkt. Een voorbeeld van hoe openbaar-gemaakt documenten er na uitzondering uitzien, vindt u in figuur 1.[20]



CC: [redacted] BD/DGM/DMB [redacted] @minjenv.nl>; [redacted] BD/SGC/DBO/ADV [redacted] @minjenv.nl>
Onderwerp: RE: input advies borden

Hi [redacted],

Dank voor het meelezen en jullie suggesties. In de bijlage de volgende slag waarin ik probeer recht te doen aan jullie suggesties. Ik wil de notitie graag aan het eind van de werkdag in lijn brengen. Aanvullingen/wijzigingen ontvang ik dus nog graag!

Groet, [redacted]

Van: [redacted] DCOM <k[redacted]@minjenv.nl>
Verzonden: dinsdag 1 oktober 2024 16:01
Aan: [redacted] BD/DGM/DRM/B&S [redacted] @minjenv.nl>; [redacted] BD/DCOM/WS&O [redacted] @minjenv.nl>
CC: [redacted] /DGM/DMB [redacted] r@minjenv.nl>; [redacted] BD/SGC/DBO/ADV [redacted] @minjenv.nl>
Onderwerp: RE: input advies borden

Hoi [redacted]

[redacted] zit bij de voorbespreking Polen dus mede namens hem even vanuit mij:
Ik vind het er niet perse helderder op worden, vergeef me. Voorzet [redacted] is hiermee weg. Dat kan een keuze zijn, maar ik snap m niet.

- Aanleiding zoals jij m nu optekent kan ik niet plaatsen. Was Denemarken, bord. Toch?
- Advies is nu vrij impliciet en diffuus terwijl aan tafel vrij eensgezind daarover: niet doen en als toch, dan een handelingsperspectief (we raden het af maar als toch dan in ieder geval gedifferentieerd en verstandig). En LIEVER: als onderdeel van een bredere beleidsaanpak die we uiteraard larderen met een bredere com aanpak.
- Advies is niet om een kernboodschap te maken. Spraken we vanochtend ook niet af. Kernboodschap maken we zodra er een beleidsstrategie ligt (waar we dus voor pleiten). Dat is niet een doel op zich voor nu. Tekst die [redacted] aanreikte is prima bruikbaar eventueel in de combi met die van jou (alinea twee en drie uit jouw voorstel)
- De principia van de Overheidscommunicatie gebruiken in advies, niet in aanleiding lijkt me. Is nu wel erg uitgebreid de nadruk er op. Weet niet of dat nu wel goed in verhouding is. Vond de balans in eerder stuk beter.
- Neigen naar discriminatie twijfel ik nog over nu ik het zo weer lees.. even heel goed op kauwen.

Tot zover.

Groet!
[redacted]

Van: [redacted] - BD/DGM/DRM/B&S [redacted] @minjenv.nl>
Verzonden: dinsdag 1 oktober 2024 15:13
Aan: [redacted] - BD/DCOM/WS&O [redacted] @minjenv.nl>
CC: [redacted] BD/DGM/DMB [redacted] @minjenv.nl>; [redacted] - BD/DCOM [redacted] @minjenv.nl>; [redacted] BD/SGC/DBO/ADV [redacted] @minjenv.nl>
Onderwerp: RE: input advies borden

Figuur 1: voorbeeld: Besluit op Woo-verzoek over terugkeerborden bij asielzoekerscentra, 410.pdf.

[19] Besluit op Woo-verzoek over beleid en communicatie over de productie en subsidieverstrekking van groene waterstof in Nederland, 506.pdf.
[20] Waarop gaat men nog even goed op kauwen?

Sommige overheidsorganen komen met De Gedeputeerde Staten van Overijssel had ten aanzien van functietitels nog een interessante overweging:

> "*Ten aanzien van functietitels hanteren wij de lijn dat wij een functietitel onleesbaar maken als deze dusdanig specifiek is dat deze herleidbaar is naar een persoon. Hier is bijvoorbeeld sprake van als de betreffende functietitel maar door één persoon wordt uitgeoefend. In dergelijke gevallen hebben wij de functietitel onleesbaar gemaakt op grond van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.*"[21]

Er bestaan drie uitzonderingen op de uitzondering, oftwel waarbij het belang van openbaarheid zwaarder weegt dan het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, ondanks het gegeven dat er sprake is van functienamen. Publieke ambtsdragers zoals wethouder, minister of Tweede Kamerlid of persvoorlichters treden wel uit hoofde van hun functie in de openbaarheid en zij kunnen zich minder snel op bescherming van hun persoonsgegevens in publieke documenten beroepen. De naam van Mark Rutte wordt dus in beginsel niet uitgezonderd in publieke documenten.[22] De tweede uitzondering op de uitzondering is de naam van de ambtenaar die een besluit in mandaat neemt.[23] De derde is dat de verzoeker specifiek aangeeft dat er een bepaald belang van openbaarheid van namen uitgaat, al heb ik geen voorbeeld gevonden waarin namen vanwege een specifiek belang van openbaarheid openbaar werden.[24] In een besluit van gemeente Ridderkerk werd wel naar deze mogelijkheid verwezen:

> "*Voor personen die niet naar de aard van hun functie in de openbaarheid treden, dient door u als Woo-verzoeker aannemelijk te worden gemaakt dat het algemene belang van openbaarmaking in het onderhavige geval zwaarder moet wegen.*"[25]

Het was niet mogelijk om betrouwbaar bij te houden hoe vaak deze uitzonderingen op de uitzondering zijn toegepast, omdat de niet-toepassing niet altijd duidelijk werd uit de schriftelijke beslissing.

Uit het onderzoek blijkt dat bescherming van persoonsgegevens de hoofdregel is en openbaarheid van persoonsgegevens beperkt is tot de bovenste drie uitzonderingen. Tenminste in vier van de vijf besluiten wordt de uitzondering toegepast en het is bovendien geen gegeven dat bij de overige besluiten persoonsgegevens betrokken waren. Deze bevinding wordt ondersteund door het gegeven dat de besluiten waar de uitzondering ten behoeve van de persoonlijke levenssfeer niet werd toegepast, de verklaring hiervoor steeds was dat in de documenten geen persoonsgegevens aanwezig waren. Het betrof bijvoorbeeld het ophangen van camera's in de gemeente[26] of het aanwijzen van panden als monument[27]. Ook kwam voor dat een andere uitzonderingsgrond volledig aan openbaarheid in de weg stond (meermaals bij beslissingen van het ACM; vanwege artikelen 7 en 13 Instellingswet ACM).[28]

[21] Besluit_Woo-verzoek_zaak_2025-026163_(geanonimiseerd).pdf, 832.pdf.
[22] Zie bijvoorbeeld: Woo-besluit_Hagmolenbeek_Bentelo_(2025-028324)_(geanonimiseerd).pdf, 848.pdf.
[23] Zie bijvoorbeeld: Besluit op Wob-Woo-verzoek over ongewone voorvallen bij Tata Steel te IJmuiden, 584.pdf.
[24] Zie bijvoorbeeld een besluit waarbij dat in de motivering is opgenomen:
[25] Onderzoek damwandconstructie kademuur rivier de Nieuwe Maas, 204.pdf.
[26] Locaties en aantallen toezichtcamera's en ANPR-camera's in de gemeente, 24.pdf.
[27] Aanwijzing monument Woerdsestraat 3 Kerk-Avezaath, 41.pdf.
[28] woo-besluit-over-toetsing-nieuw-prijssysteem-wet-ohp-landbouw.pdf, 963.pdf.

4.2. Goed functioneren van de overheid

Het belang van het goed functioneren van de overheid neergelegd in artikel 5.1 lid 2 onder i Woo was in 210 Woo-besluiten reden om bepaalde informatie uit te zonderen van openbaarheid. Deze uitzondering is nieuw ten opzichte van de Wob.[29] Bijzonder is dat deze grond vaker werd gebruikt door ministeries [141 keer] dan gemeenten [25 beschikkingen].[30] Deze uitzonderingsgrond kent een grote verscheidenheid aan redenen voor toepassing.

In dit onderzoek zijn 25 verschillende invullingen onderscheiden. Dat is aanmerkelijk meer dan bij andere uitzonderingsgronden. De redenen zijn uitgesplitst te vinden in tabel 5. Nadat deze 25 redenen zijn onderscheiden, zijn ze voor de duidelijkheid nader geclassificeerd in 4 hoofdcategorieën: bescherming besluitvorming of feitelijke handelingen; vertrouwelijke communicatie; in combinatie met andere uitzonderingsbelangen in de Woo en een categorie 'overige'. In de kolom ernaast staat hoe vaak de reden voorkwam.

Tabel 5: argumenten onder artikel 5.1 lid 2 onder i Woo

Bescherming besluitvorming of voorbereiding van feitelijke handelingen:	
1. Lopende besluitvorming	5
2. concepten	85
3. Bescherming eenheid ministerraad en Kabinetsbeleid (kan zowel notulen bevatten als concepten voorgelegd aan de ministerraad	20
4. Vertrouwelijke bespreking tussen overheidsorganen (Zoals zoeken naar locatie voor opvang asielzoekers)	9
5. Eenheid college van B&W	2
6. Voorbereiding van overheidscommunicatie: werkwijze, Q&A's, woordvoerderslijnen	19
7. Bescherming van zienswijze en bezwaarschriften	1
8. Vertrouwelijkheid ten aanzien van toezicht	4
Vertrouwelijke communicatie:	
9. Vertrouwelijkheid als onderhandelingspartner	8
10. Vertrouwelijkheid ten behoeve van formele procedure klachten en integriteit (feitenonderzoek/interviews, besprekingen met relevante personen)	4
11. Vertrouwelijkheid voor melders en signalen vanuit de samenleving over (potentiële) normoverschrijding.	5
12. Vertrouwelijkheid ten behoeve van het verkrijgen informatie van niet-overheden (bijv. Als aandeelhouder verkregen info, van stakeholders verkregen info)	23
13. respondenten: Vertrouwelijkheid ten behoeve van onderzoek	1
14. vertrouwelijkheid voor een onderzoeksopzet	2
Andere uitzonderingsgronden:	
15. Financiële werkwijze van overheidsorganen	1
16. Parlementair proces	6
17. Inspectie controle en toezicht	1

[29] Wel kan gewezen worden op de uitzonderingsgrond in artikel 10 lid 2 onder g Wob ter bescherming van de onevenredige benadeling, waardoor deze nieuwe uitzonderingsgrond ook deels een continuering is van de onder de Wob gewezen jurisprudentie, zie bijlage bij *Kamerstukken* I 2021-2022. 33328, nr. AB (geconsolideerde artikelsgewijze toelichting op de Wet open overheid).

[30] Procentueel maakte ook de Tweede Kamer der Staten-Generaal veel gebruik van deze uitzonderingsgrond. In absolute aantallen is dat minder, aangezien slechts 30 besluiten van de Tweede Kamer zijn bekeken en 400 besluiten van ministeries. Van gemeenten en ministeries zijn evenveel besluiten meegenomen, dus dit is een relatief groot verschil.

18. Internationale samenwerking	2
19. Fysieke veiligheid	1
20. Identiteit examinatoren en hun slagingspercentage CBR	2
Overige:	
21. gegevensbescherming/ beveiliging en exclusieve toegankelijkheid van gegevens: e-mailadressen van e-mailpostbussen, toegangsgegevens voor videovergaderingen; interne wachtwoorden;	106
22. bescherming procespositie van de overheid	24
23. (Potentieel) onjuiste informatie	2
24. geen motivering	2
25. Examenvragen (van het CBR theorie-examen)	2

De top drie meest vermelde invullingen waren:

- Interne e-mailadressen, interne videocall-adressen, interne wachtwoorden en dergelijke [106 keer; zie punt 21].
- Documenten die kwalificeren als conceptversies [85 keer; zie punt 2].
- De procespositie van een overheidsorgaan [24 keer; zie punt 22].

De bescherming van de besluitvorming, het vertrouwelijk delen van informatie en het toepassen van deze uitzonderingsgrond in het belang van andere uitzonderingsgronden worden nader besproken hieronder.

i. Bescherming besluitvorming

Bij bescherming van de besluitvorming kan worden gedacht aan de uitzondering ten aanzien van de conceptversies van documenten [85 keer]. De motivering hiervoor die vaker terug te lezen was, luidt:

> "*Voor een ordentelijk verloop van het besluitvormingsproces is het belangrijk dat dit gebeurt op basis van voldragen documenten. Wanneer communicatie over conceptteksten of de conceptteksten zelf openbaar worden gemaakt is dit schadelijk voor het goed functioneren van de Staat nu er een publiek debat kan ontstaan over documenten die nog niet rijp zijn voor besluitvorming.*"[31]

Binnen deze categorie valt ook de bescherming van de eenheid van het kabinetsbeleid [20 keer]. Bij de bescherming van de eenheid van het kabinetsbeleid gaat het in de eerste plaats over datgeen wat in de ministerraad wordt besproken. De eenheid van het kabinetsbeleid kan ook reden vormen om andere overleggen tussen bewindspersonen te beschermen.[32] Het kan ook zien op overleggen tussen bewindspersonen en ambtenaren, zoals in een besluit van het ministerie van Financiën over Stichting (Gelijk)waardig herstel:

> "*Ook het document met ID-nummer 2521613 wordt geweigerd uit bescherming van de eenheid van kabinetsbeleid. In dit document wordt een voormalig minister geadviseerd over een in te nemen standpunt in de ministerraad en hoe dit kan worden onderbouwd.*"[33]

[31] Besluit op Woo-verzoek over participatietraject Luchthavenbesluit RTHA, 581.pdf.
[32] Besluit op Woo-verzoek over natuurvergunning Schiphol, 521.pdf.
[33] Eerste deelbesluit inzake Woo-verzoek inzake Stichting (Gelijk)waardig Herstel, 519.pdf.

Op lokaal niveau komt een gelijksoortige toepassing voor het college van burgemeester en wethouders of de Gedeputeerde Staten slechts twee keer voor.[34]

Deze categorie ziet niet alleen besluitvorming in de zin van de Awb gevat, maar ook beslissingen over feitelijk handelen, zoals de voorbereiding van publieke communicatie, zoals Q&A's voor mogelijke pers/vragen in de Kamer(commissies) en woordvoerderslijnen [19 keer].[35]

Artikel 5.1 lid 2 onder i Woo werd vaak in combinatie toegepast met artikel 5.2 Woo, die intern beraad beschermt [60 keer]. De bescherming van de vrije uitwisseling van opvattingen in het interne beraad wordt namelijk volgens de memorie van toelichting van de Woo ook gerelateerd aan het belang van effectieve besluitvorming.[36]

Soms zag artikel 5.1 lid 2 onder i op vertrouwelijke besprekingen tussen verschillende overheidsorganen [9 keer]. In deze besluiten gaat het om overheidsorganen die incidenteel samenwerken. Een voorbeeld hiervan vormt een Woo-besluit over tussen de gemeente Roosendaal en het COA gedeelde informatie over een eventuele opvanglocatie voor Oekraïense vluchtelingen:

> "*Het bekendmaken van eventuele locaties zal naar verwachting leiden tot publieke discussie, wat mogelijk leidt tot onduidelijkheden of verkeerde verwachtingen, terwijl het niet gaat om concrete plannen. Wij vinden het daarom belangrijk om opties en de verkenning van mogelijke locaties in vertrouwelijkheid te kunnen bespreken en uitwisselen.*"[37]

Een ander voorbeeld is een Woo-besluit van het ministerie van Defensie over contact tussen het ministerie en gemeenten over het plaatsen van radarstations:

> "*Ik acht het goed functioneren van de Staat in het geding als lokale overheden er nu en in de toekomst niet meer vanuit kunnen gaan dat – zeker wanneer vertrouwelijkheid is afgesproken – deze gesprekken vertrouwelijk zijn. Ik maak om die reden in de documenten 38, 120, 135, 142, 144, 145, 156, 158, 159, 165, 168, 171, 172, 179, 181, 190, 191, 192, 407, 415 en 426 geen informatie openbaar voor zover daarbij de inhoud van de gevoerde gesprekken te herleiden is naar specifieke gemeenten of provincies*"[38]

ii. Vertrouwelijke communicatie

Artikel 5.1 lid 2 onder i wordt soms toegepast om te waarborgen dat derden (andere overheidsorganen of (rechts)personen) relevante informatie met de overheid delen. De redenering is hierbij elke keer dat derden minder bereid zullen zijn om informatie te delen als het gevolg daarvan is dat eenieder de informatie zal kunnen inzien met een beroep op de Wet open overheid.

---

[34] Een mogelijke verklaring is dat op lokaal niveau het bestuursorgaan een samengesteld ambt is (alle wethouders en de burgemeester vormen samen het college en de Gedeputeerden samen met de commissaris van de Koning de Gedeputeerde Staten). Op nationaal niveau is elke minister individueel een bestuursorgaan. Op lokaal niveau ligt artikel 5.2 Woo misschien meer voor de hand, aangezien besprekingen tussen wethouders eerder een 'intern' karakter heeft.

[35] De reden om ons niet blind te staren op formele besluiten, maar een ruimere categorie te kiezen is omdat in de jurisprudentie over persoonlijke beleidsopvattingen in het intern beraad ook is geoordeeld dat intern beraad gevoerd kan worden over feitelijk handelen, zoals een speech die de minister zal geven. ABRvS 21 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:848.

[36] Kamerstukken II 2013/14, 33328, nr. 9, p. 49-50.

[37] Woo-verzoek over de geplande opvanglocatie voor vluchtelingen in Heerle, 215.pdf.

[38] Besluit Woo-verzoeken militair radarstation Herwijnen, 484.pdf.

Soms betrof dit op de inhoud van formele klachten en meldingen van integriteitskwesties over het overheidsorgaan [4 keer] en soms betrof het signalen en meldingen uit de samenleving gericht om handhaving door de overheid uit te lokken bij vermeende normoverschrijding [5 keer]. Zo werden ook documenten over lopende of afgeronde onderhandelingen met bedrijven uitgezonderd [8 keer]. Ook onderzoek over overheidsoptreden werd beschermd [1 keer de respondenten van zulk onderzoek en twee keer een onderzoeksopzet]

In 23 besluiten werd er verwezen naar meer algemene redenen voor overheden om vertrouwelijke communicatie te waarborgen en het belang daarvan zwaarder te wegen dan openbaarheid. Deze laatste categorie wordt hierna nader toegelicht.

Het kan binnen deze 23 gevallen gaan om burgerbrieven gericht aan de overheid. Zo overwoog de Tweede Kamer der Staten-Generaal in een Woo-besluit over de tijdelijke commissie Corona:

> "*Het document 93 betreft een burgerbrief. Dergelijke brieven worden als vertrouwelijk beschouwd en zijn dus niet bedoeld voor openbaarmaking voor eenieder. Openbaarmaking kan tot gevolg hebben dat burgers zich in de toekomst minder snel of makkelijk tot de Tweede Kamer zullen wenden en eventuele signalen niet of minder snel doorkomen.*"[39]

Het ging bij andere besluiten ook over informatie die wordt uitgewisseld met belangengroepen, bijvoorbeeld in een besluit van het Ministerie van Buitenlandse Zaken over correspondentie met het Centrum Informatie en Documentatie Israël (CIDI) over het beleid ten aanzien van Palestijnse gebieden:

> "*Een deel van de informatie die ik niet openbaar zal maken heeft betrekking op het vertrouwelijk contact van het CIDI met mijn ministerie met betrekking tot Nederlandse beleid rondom Israël en de Palestijnse Gebieden. Openbaarmaking van bepaalde informatie die ik van hen heb verkregen zou ertoe kunnen leiden dat zij, en andere organisaties, in de toekomst minder geneigd zijn om een samenwerkingsrelatie aan te gaan met het ministerie.*"[40]

Het kan ook gaan over vertrouwelijke besprekingen met bedrijven, zoals Shell of de Nederlandse Loterij.[41] Dit is de overweging in het besluit van het Ministerie van Financiën over de Nederlandse Loterij:

> "*Tijdens deze vergaderingen, waar van tevoren is afgesproken dat overleg in vertrouwen plaatsvindt, moet het woord vrijelijk gevoerd kunnen worden en is er voor de Nederlandse Loterij minder of geen ruimte om vooraf een afweging te maken over welke informatie met mijn ministerie gedeeld wordt en op welke wijze dit gedeeld wordt.*"[42]

Er zijn daarnaast nog veel andere verscheidenen gevallen, waarin vertrouwelijkheid wordt gezien als een voorwaarde voor het uitvoeren van taken, bijvoorbeeld in dit Woo-besluit van de gemeente Roosendaal over door scholen overlegde informatie over een mogelijke nieuwe locatie:

> "*Omdat de informatie in vertrouwen is overgelegd zou openbaarmaking ertoe kunnen leiden dat belanghebbenden in het vervolg terughoudend zijn met het in vertrouwen delen van*

[39] Woo-besluit over Tijdelijke Commissie Corona, 877.pdf.
[40] Woo-besluit over correspondentie tussen ministerie BZ en CIDI, 441.pdf.
[41] Zie voor Shell: Besluit op Woo-verzoek over ontmoetingen tussen Shell en Nederlandse regering, 453.pdf.
[42] Besluit op Woo-verzoek over Staatsloterij, 517.pdf.

informatie. Dit terwijl de inbreng van derden essentieel is bij het uitvoeren van de gemeentelijke taken"[43]

Het openbaarheidsbeginsel staat overheidsorganen dus niet in de weg om vertrouwelijkheid toe te zeggen aan partners en vervolgens te respecteren op grond van de uitzonderingsgrond voor het goed functioneren van de overheid.

iii. Overlap met andere uitzonderingsgronden

De wettelijke uitzonderingsgrond voor het belang van het goed functioneren van de overheid is zodanig breed geformuleerd, dat andere uitzonderingsgronden er als het ware in op kunnen gaan. Als het belang van het kunnen uitvoeren van inspecties of controle (5.2 lid 2 onder d Woo) wordt geraakt, wordt bijvoorbeeld eveneens het functioneren van de inspectie geraakt. De Woo staat het toe dat de overheid meerdere uitzonderingsgronden op dezelfde informatie toepast, behalve bij toepassing van artikel 5.1 lid 5 Woo. Samenloop vond voornamelijk plaats ten aanzien van artikel 5.2 (zie onder 5.2.1. bescherming besluitvorming) en soms met 5.4a Woo (bescherming parlementair proces). Verder kwam het 6 keer voor dat deze uitzonderingsgrond werd ingeroepen, ter bescherming van een belang genoemd in een andere uitzonderingsgrond in artikel 5.1 lid 2 (onder b één keer; onder d één keer; onder a twee keer; onder h één keer; onder e twee keer).

4.3. Persoonlijke beleidsopvattingen in het interne beraad

Artikel 5.2 lid 1 Woo bepaalt dat geen informatie over persoonlijke beleidsopvattingen uit documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad wordt verstrekt. Artikel 5.2 lid 2 Woo bepaalt dat met het oog op een goede en democratische bestuursvoering, persoonlijke beleidsopvattingen geanonimiseerd openbaar kunnen worden gemaakt. Hiervoor bestaat een bepaalde mate van keuzeruimte voor overheidsorgaan, zij het dat de beslissing moet worden gemotiveerd.[44] Artikel 5.2 lid 3 Woo bevat een ander regime voor een bepaald soort intern beraad, namelijk dat beraad ten behoeve van de formele bestuurlijke besluitvormingsprocedure. In dat geval is openbaarheid van persoonlijke beleidsopvattingen de hoofdregel en worden deze alleen geweigerd als het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.

Tabel 6: 5.2 Woo persoonlijke beleidsopvattingen in het interne beraad (lees lid 1 als 5.2 lid 1 etc.)

	AANTAL BESLUITEN	LID 1: NIET OPENBAAR	LID 2: ANONIEM OPENBAAR	LID 3: OPENBAAR	LID 3: NIET OPENBAAR
TOTAAL	755	165	34	2	0
MINISTERIE	298	67	26	2	0
GEMEENTE	303	64	2	0	0
PROVINCIE	39	11	3	0	0
TWEEDE KAMER	19	7	2	0	0
UWV	23	2	0	0	0
CBR	23	5	0	0	0
ACM	26	2	0	0	0
KSA	24	7	1	0	0

[43] Woo-verzoek over documenten rondom de huisvesting van basisschool Zilverlinde te Roosendaal, 226.pdf.
[44] ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:399, JB 2021/65, AB 2021/283, m.nt. A. Drahmann en M.H.A. Bakkum, Gst. 2021/82, m.nt. C.N. van der Sluis.

Tabel vier (nogmaals opgenomen) laat zien dat 165 keer door overheidsorganen is besloten om persoonlijke beleidsopvattingen niet openbaar te maken op grond van artikel 5.2 lid 1 Woo en 34 keer om persoonlijke beleidsopvattingen wel geanonimiseerd openbaar te maken (lid 2). Persoonlijke beleidsopvattingen in het interne beraad worden dus meestal uitgezonderd van openbaarheid. In een besluit kan het zo zijn dat sommige persoonlijke beleidsopvattingen in het intern beraad wel openbaar worden en sommige niet. Zo ging dat bijvoorbeeld bij een Woo-besluit over de luchtruimherziening van Schiphol. Bepaalde persoonlijke beleidsopvattingen werden openbaar, omdat het een actueel maatschappelijk onderwerp dat deel uitmaakt van het publieke debat betreft.

> "*Ik maak persoonlijke beleidsopvattingen, in documenten opgesteld voor intern beraad, over een actueel maatschappelijk onderwerp dat deel uitmaakt van het publieke debat, in beginsel (geanonimiseerd) openbaar in het belang van een goede en democratische bestuursvoering (artikel 5.2, tweede lid Woo) en om een evenwichtig beeld te geven van de bij de besluitvorming betrokken belangen.*"[45]

In andere gevallen woog het belang van vertrouwelijkheid zwaarder:

> "*In voorkomend geval kan de openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen het goed functioneren van de Staat echter schaden. Dit kan voor mij aanleiding zijn die persoonlijke beleidsopvattingen niet openbaar te maken. Dit heb ik ook toegelicht in de overwegingen bij artikel 5.1 (artikel 5.1, tweede lid, onder i, in samenhang met art. 5.2, eerste lid, Woo).*"[46]

Deze motivering geeft weinig handvatten om te begrijpen waarom sommige persoonlijke beleidsopvattingen worden geweigerd en sommigen geanonimiseerd openbaar worden.

In slechts twee gevallen werden persoonlijke beleidsopvattingen openbaar op grond van artikel 5.2 lid 3 Woo. Deze bepaling is nieuw in de Woo ten opzichte van de Wob en is recent onderwerp geworden van jurisprudentie afkomstig van de hoogste bestuursrechter.[47] Volgens de Afdeling moet het begrip 'formeel bestuurlijke besluitvorming' ruim worden geïnterpreteerd.[48] Als het intern beraad in het kader van de formeel bestuurlijke besluitvorming plaatsheeft, geldt de hoofdregel dat persoonlijke beleidsopvattingen openbaar worden. De hoofdregel kent een uitzondering in gevallen dat het belang van het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.

De bepaling in artikel 5.2 lid 3 Woo werd twee keer toegepast, terwijl in 165 besluiten artikel 5.2 lid 1 Woo werd toegepast. De besluiten die in dit onderzoek zijn betrokken zijn voor het grootste deel genomen vóór de uitspraak waarin deze bepaling door de Afdeling een ruimte toepassing werd toegedicht.[49] Een voor de praktijk belangrijke vraag zal zijn of deze bepaling in de toekomst zal leiden tot het vaker openbaar maken van persoonlijke beleidsopvattingen.

Die vraag is afhankelijk van een aantal aspecten. In de eerste plaats of, de uitleg die de Afdeling heeft gegeven in acht nemende, het intern beraad vaker zal kwalificeren als onderdeel van de formeel bestuurlijke besluitvorming. Dat is in zeker niet ondenkbaar, gelet op het gegeven dat er twaalf voorbeelden zijn van Woo-besluiten waarbij informatie werd uitgezonderd vanwege de eenheid van de

[45] 2e deelbesluit op Woo-verzoek over luchtruimherziening Schiphol, 587.pdf.
[46] 2e deelbesluit op Woo-verzoek over luchtruimherziening Schiphol, 587.pdf.
[47] ABRvS 8 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4814, AB 2026/59.
[48] Zie daarover ook de noot bij ABRvS 8 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4814, *AB* 2026/59, m.nt. M.L.M. van der Loop & H.S. van Rossum-ten Cate.
[49] De besluiten zijn van 1 mei 2022 tot 1 april 2026. De uitspraak van de Afdeling komt uit 8 oktober 2025.

ministerraad of op lokaal niveau het college van B&W.[50] Dit vormt echter slechts een indicatie dat het hier gaat om de formele bestuurlijke besluitvormingsprocedure en geeft geen volledige zekerheid. In de tweede plaats is het afhankelijk van de vraag welke betekenis zal worden gegeven aan de uitzondering 'onevenredige schade aan het kunnen voeren van intern beraad'. In de derde plaats is daarbij relevant welke betekenis artikel 5.1 lid 2 onder i zal krijgen.

4.4. Absolute uitzonderingsgronden in de Woo.

Van de absolute uitzonderingsgronden spreken artikel 5.1 lid 1 onder c, d en e Woo voor zich, omdat hun reikwijdte in zeer precieze mate volgt uit de wettelijke formulering.

1. 92 keer werden vertrouwelijk verstrekte bedrijfs- of fabricagegegevens uitgezonderd onder artikel 5.1 lid 1 onder c Woo.[51]
2. 21 keer werden gevoelige persoonsgegevens als genoemd in de AVG beschermd onder artikel 5.1 lid 1 onder d.
3. 18 keer werden nationale identificatienummers onder artikel 5.1 lid 1 onder e uitgezonderd.

De veiligheid van de Staat was elf keer in het geding, niet geheel verrassend voornamelijk – zes keer – toegepast door het ministerie van Defensie. Dit voorbeeld komt uit een besluit over het delen van informatie over defensiemedewerkers:

> "*Deze documenten bevatten informatie over de vindplaatsen van specifieke informatie over defensieambtenaren, zowel van militairen als burgers. Ook gaat het om gedetailleerde informatie over de digitale infrastructuur van Defensie.*"[52]

Slechts één keer dreigde gevaar voor de eenheid van de Kroon, namelijk in een Woo-besluit over Stichting (Gelijk)waardig Herstel:

> "*Artikel 42, lid 2 van de Grondwet bepaalt dat de Koning onschendbaar is en dat de ministers verantwoordelijk zijn. Ik kan de inhoud van contacten tussen de Koning en één of meer bewindspersonen daarom niet openbaar maken. Voor het contact tussen de Koning en de bewindspersoon is veiligheid en vertrouwelijkheid noodzakelijk.*"[53]

4.5. Financiële en economische belangen van de overheid

In 73 Woo-besluiten werd informatie uitgezonderd op grond van financiële en economische belangen. Zie hiervoor tabel 7.

Tabel 7: financiële en economische belangen

Motivering:	Aantal keer toegepast
Geen motivering	30

[50] Een voorbeeld daarvan is bijvoorbeeld een besluit over het wijzigen van het Klimaatfonds van het (voormalige) Ministerie van Klimaat en Groene Groei. Hierbij werd om alle communicatie en uitgewisselde documenten tussen andere ministeries en overheidsafdelingen verzocht, werden persoonlijke beleidsopvattingen geweigerd op basis van artikel 5.2 Woo en was de eenheid van het kabinetsbeleid reden voor uitzondering. Besluit op Woo-verzoek over wijzigingen Klimaatfonds, 666.pdf. De andere voorbeelden zijn te vinden in de volgende besluiten: 321.pdf; 325.pdf; 429.pdf; 477.pdf; 515.pdf;519.pdf; 610.pdf; 611.pdf; 670.pdf; 702.pdf; 775.pdf;
[51] Zie tabel 2.
[52] Besluit op Woo-verzoek over delen gegevens defensiemedewerkers, 465.pdf.
[53] Eerste deelbesluit inzake Woo-verzoek inzake Stichting (Gelijk)waardig Herstel, 519.pdf.

Toekomstige onderhandelingen	37
Lopende onderhandelingen	3
Lopend juridisch geschil	2
Afname van bereidheid om zaken te doen met de overheid	1
Examenvragen; als openbaar, moeten geld worden besteed aan nieuwe vragen	1
Verminderde effectiviteit invorderingen	1

De argumenten kunnen worden gegroepeerd in drie categorieën:[54]

1. In 37 beschikkingen kon openbaarheid tot gevolg kan hebben dat de onderhandelingspositie in toekomstige onderhandelingen zal verzwakken Drie keer betrof het nog lopende onderhandeling.
2. In 30 beschikkingen werd geen (schriftelijke) motivering gegeven.
3. Daarnaast nog een kleine categorie met overige: Het ging bijvoorbeeld één keer over een lopend geschil. Eén keer speelde de vrees dat bedrijven geen zaken meer zouden willen doen als informatie van het bedrijf afkomstig openbaar zou worden. Eén keer betrof het de openbaarheid van examenvragen (die dus opnieuw zouden moeten worden gemaakt en dat kost geld). Eén keer vreesde het ACM voor verminderde effectiviteit van invorderingen.

4.6. Niet-vertrouwelijk verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens

Deze uitzonderingsgrond genoemd in artikel 5.1 lid 2 onder f werd net als de b-grond 73 keer toegepast. Dit betreft de relatieve variant van de absolute uitzonderingsgrond ten aanzien van vertrouwelijk verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens. De wettelijke formulering van de uitzonderingsgrond bevat een kwalificatie van de informatie die eronder kan vallen. Het gaat bij deze uitzonderingsgrond om bedrijfs- en fabricagegegevens die concurrentiegevoelig zijn.

4.7. Onevenredige benadeling

De meest onbepaalde uitzonderingsgrond is artikel 5.1 lid 5 Woo ter bescherming van onevenredig nadeel. In uitzonderlijke gevallen kunnen overheidsorganen informatie uitzonderen als openbaarmaking een ander belang dan in artikel 5.1 Woo onevenredig schaadt in afweging met het openbaarheidsbelang. De uitzonderingsgrond mag niet subsidiair naast een andere grond worden toegepast. In 64 van de 755 besluiten waarbij informatie openbaar werd, was sprake van een uitzonderlijk geval volgens overheidsorganen:

Tabel 8: onevenredige benadeling

Motivering:	Aantal keer toegepast
Identificatienummer (bijv. BRS-nummer, BTW nummer), waarmee info kan worden opgevraagd bij een overheidsorgaan; interne e-mailadressen; bankrekeningnummer van rechtspersonen	30

[54] Zie bijlage 4.

Bescherming besluitvormingsproces en vertrouwelijke communicatie	1
'Schade' bij derde	34

In 30 gevallen betrof dit bepaalde identificatienummers of e-mailadressen van bedrijven (zoals het btw-nummer of het BTS-nummer). De schade zit hem erin dat deze nummers of e-mailadressen zouden kunnen worden misbruikt.

In 35 gevallen betrof het meer in zijn algemeenheid schade aan derden. Deze categorie is lastig nader te specificeren. Het KSA beschermde bijvoorbeeld een aantal keren bedrijven tegen reputatieschade in gevallen waarbij geen handhavingstraject was gestart of dat nog niet was afgerond.[55] Daarnaast zijn het hele uiteenlopende situaties. De gemeente Den Haag had bijvoorbeeld een bedrijf ingehuurd voor de handhaving van verkeersregels in een bepaald gebied. De gemeente was van mening dat de openbaarmaking van de naam van het bedrijf tot onevenredig nadeel kon leiden, omdat het risico bestaat dat burgers het bedrijf gaan benaderen, terwijl het bedrijf daarvoor geen capaciteit heeft en overbelast kan raken.[56]

4.8. Belang van internationale betrekkingen

Het belang van internationale betrekkingen stond 39 keer aan openbaarheid in de weg. Ongeveer de helft zag op informatie die andere landen of internationale organisaties met de Nederlandse overheid hebben gedeeld, namelijk 24 keer, zie tabel 9:

Tabel 9: internationale betrekkingen

1: informatie gecreëerd binnen de Nederlandse overheid.	24
2: (Vertrouwelijk) verstrekte informatie door andere landen en internationale organisaties.	33
3: Geen motivering	2

Een veelgenoemde reden voor de schade aan het belang van internationale betrekkingen is dat informatie minder snel met de Nederlandse overheid zal worden gedeeld. Een voorbeeld hiervan is

> "*Ik voorzie dat andere landen en internationale organisaties bij openbaarmaking van informatie uit het diplomatieke verkeer in de toekomst minder genegen zullen zijn om mij informatie te verstrekken, en dat de betrekkingen met deze landen en organisaties in de toekomst stroever zullen verlopen.*"[57]

[55] Zie bijv. besluit 32.pdf, 1004.pdf.
[56] 2024-285558-WOO-Schouwrapporten m.b.t. de verkeersborden ter hoogte van de bussluis Escamplaan, 270.pdf.
[57] 2e deelbesluit op Woo-verzoek inclusief lijst van documenten over financiering UNRWA, 442.pdf.

Deze soort toepassing lijkt op de toepassing die onder artikel 5.1 lid 2 onder i Woo ook wordt gegeven ten behoeve van andere vertrouwelijke contacten.

In 33 gevallen betrof de uitzondering informatie die binnen de Nederlandse overheid zelf tot stand was gekomen (voornamelijk op het ministerie van buitenlandse zaken). In deze gevallen ging het vaak om opmerkingen, analyses of visies van ambtenaren, waarvan openbaarheid het internationaal contact stroever kunnen laten verlopen, bijvoorbeeld in dit besluit van het Ministerie van Buitenlandse Zaken over het WK in Qatar en de onelove-campagne:

> "*Daarnaast worden in meerdere documenten visies/analyses dan wel commentaren van ambtenaren opgenomen met betrekking tot de OneLove campagne. Ook deze informatie zal ik niet openbaren. Ik voorzie dat de betrekkingen met deze landen en/of internationale organisaties in de toekomst stroever zullen verlopen indien ik overga tot openbaarmaking.*"[58]

4.9. Inspectie, controle en toezicht

Deze uitzonderingsgrond stond in 54 gevallen in de weg aan openbaarheid. De verschillende redenen hiervoor zijn opgenomen in tabel 10:

Tabel 10: inspectie, controle en toezicht

Motivering:	Aantal keer toegepast
Vertrouwelijkheid van signalen/medewerking van de samenleving bij toezicht	6
Controlestrategie: bijv. rekenmethode/inspectieagenda/informatieniveau etc.	50
Geen motivering	1
Lopend inspectieonderzoek	2

Het betrof 50 keer onderzoeksmethoden, methode om feiten vast te stellen, inspectiemomenten, kennisniveau van het overheidsorgaan. Een voorbeeld is een Woo-besluit van de gemeente Dordrecht over online onderzoeken van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid:

> "*Uw Woo-verzoek heeft betrekking op documenten waarin informatie is terug te vinden over de gebruikte methodes en technieken, waarvan openbaarmaking de doeltreffendheid van toekomstige inspecties, controles of toezicht zou verminderen.*"[59]

Twee keer betrof het een lopend onderzoek.

Zes keer betrof het meldingen of signaleringen vanuit de samenleving. Toezichthouders zien het risico dat de bereidheid om melding te doen zal verkleinen door openbaarmaking, gelijk hoe ook met de i-grond wordt omgegaan. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap overwoog bij een besluit over een verzoek gericht aan de Inspectie van het Onderwijs:

> "*Dergelijke signalen zijn voor de Inspectie van groot belang voor een goede uitoefening van haar toezichthoudende taak. Voor het blijven ontvangen van dergelijke signalen is vereist dat*

[58] Besluit op een Woo-verzoek inzake de OneLove-campagne tijdens het wereldkampioenschap voetbal in Qatar, 448.pdf.
[59] Dossier Online onderzoek Openbare Orde en Veiligheid, 59.pdf.

deze vertrouwelijk blijven nu openbaarheid bij deze en andere (toekomstige) melders een drempel zou kunnen opwerpen. Zelfs nu de belanghebbende zelf geen bedenkingen heeft geuit in zijn zienswijze, hecht ik zwaar aan dit principe, omdat het ook gaat om de signaalfunctie die hiervan uitgaat."[60]

4.10. Opsporing en vervolging van strafbare feiten

Deze uitzonderingsgrond werd 13 keer toegepast in de door mij bekeken besluiten. Zie hiervoor tabel 11:

Tabel 11: opsporing en vervolging van strafbare feiten

1: concrete gevallen waarin opsporing of vervolging moeilijker zou verlopen	6
2: onderzoeksstrategieën/kennispositie en methode van politie	9
3: geen motivering	2

De aangedragen motiveringen vertonen gelijkenissen met de motivering van het belang van inspectie, controle en toezicht. Net als onder artikel 5.1 lid 2 onder d Woo worden zowel lopende onderzoeken als meer in het algemeen de kennispositie en de methodes van opsporingsdiensten beschermd.

4.11. Bescherming veiligheid van personen en bescherming tegen sabotage

De grond beschermd door artikel 5.1 lid 2 onder h Woo werd tien keer toegepast, zie tabel 12:

Tabel 12: bescherming veiligheid van personen en voorkomen van sabotage

1: Fysieke beveiliging personen	4
2: beveiliging (digitale) gegevens	5
3: geen nadere motivering	1

Deze grond kan zien op de veiligheid van personen, zoals op informatie over veiligheidsmaatregelen rondom het bezoek van een Staatssecretaris aan de provincie Groningen:

"*Indien informatie over de getroffen maatregelen openbaar wordt gemaakt, kan hiervan misbruik worden gemaakt door kwaadwillenden en kunnen deze beveiligingsmaatregelen bijvoorbeeld worden omzeild. Daarnaast zal openbaarmaking van de kosten en de fte van de ingezette maatregelen kunnen leiden dat alsnog kan worden achterhaald welke soort maatregel er is getroffen.*"[61]

Daarnaast betrof het vijf keer de beveiliging van (digitale) infrastructuur.

4.12. Bescherming van het milieu

Deze uitzonderingsgrond werd niet toegepast in de in dit onderzoek betrokken besluiten.

[60] Besluit op Woo-verzoek over alle meldingen en acties school Montessori Parkrijk in Rijswijk, 742.pdf.
[61] 13-03-2025: Woo-verzoek K76760 Staatssecretaris provinciehuis, 816.pdf.

4.13. Bijzondere wettelijke regimes die voorgaan op de Woo

Er zijn in de bijlage van de Woo circa honderd bijzondere wettelijke openbaarheids- en (voornamelijk) geheimhoudingsregimes genoemd die voorrang hebben op de Wet open overheid. In deze set van 1000 besluiten kwamen 28 verschillende wettelijke regimes voor.

Wettelijk regime	Keer toegepast
1: artikel 87 Gemeentewet	6
2: artikel 29 RV	3
3: Wet politiegegevens	5
4: artikel 36 TNO-Wet	1
5: artikel 2.57 lid 2 Aanbestedingswet	10
6: 8:79 Awb	8
7: Kadasterwet hoofdstuk 7	2
8: processtukken (geen wettelijke basis genoemd)	1
9: artikel 6:230b BW	1
10: artikel 3.4 lid 3 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015	1
11: auteursrecht (geen wettelijke basis genoemd)	1
12: artikel 12 Douanewetboek van de Unie	2
13: artikel 7 van het Verdrag nopens de rechtspositie van de NAVO	2
14: Artikel 157a van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017	1
15: Wet justitiële en Strafvorderlijke gegevens	7
16: 67 AWR	15
17: 365 lid 6 en 257h lid 2 WvSv	2
18: artikel 25 derde lid Wkkgz	3
19: artikel 19, derde lid UNESCO-verdrag inzake de bescherming van het cultureel erfgoed onder water	1
20: artikel 10.2c Woo	1
21: artikel 1:89 Wft	2
22: artikel 40 WOZ	1
23: artikel 74 wet suwi	3
24: Instellingswet ACM	23
25: Wet bibob	5
26: Wwft	2
27 : Wet op de parlementaire enquête 2008	1
28: artikel 5.4a Woo[62]	1

De top 3 qua meest genoemde wettelijke regimes zijn:[63]

[62] Deze bepaling is opgenomen in de bijlage van de Woo als bijzondere bepaling die voorrang heeft boven de Woo.
[63] Zie bijlage 3.

- De Instellingswet ACM bevat geheimhoudingsbepalingen in artikel 7 en 12. Deze werden 23 keer toegepast. Alleen het ACM paste deze toe. Deze grond stond vrijwel steeds in de weg aan de verstrekking van alle verzochte informatie.
- Op plek twee met 15 toepassingen komt artikel 67 AWR met daarin de fiscale geheimhoudingsplicht.
- Op plek drie met 10 toepassingen komt de geheimhoudingsplicht ten aanzien van aanbestedingsstukken op grond van artikel 2.57 lid 2 Aanbestedingswet.

Bijzondere geheimhoudingregimes komen als groep genomen vaak voor. Hoewel de bepalingen niet zijn opgenomen in de Wet open overheid, zijn zij relevante uitzonderingen die betekenis hebben voor de Woo-praktijk. In de 1000 besluiten werd namelijk 99 keer informatie geweigerd op basis van de bijzondere openbaarheids- en geheimhoudingregimes.

5. Overeenkomsten en verschillen tussen overheidsorganen

In deze paragraaf is specifiek aandacht tussen overeenkomsten en verschillen tussen overheidsorganen. Uit praktische overwegingen zijn daarom **tabel 2, 3 en 4** met daarin de toepassing van de relatieve en absolute uitzonderingsgronden hieronder nogmaals opgenomen.

Tabel 13 Absolute uitzonderingsgronden (1A = 5.1 lid 1 onder a Woo; 1B = 5.1 lid 1 onder b Woo etc.)

	AANTAL BESLUITEN	1A	1B	1C	1D	1E	BIJZONDERE WET
TOTAAL	**755**	**1**	**11**	**92**	**21**	**18**	**99**
MINISTERIE	298	1	9	41	13	9	37
GEMEENTE	303	0	0	37	5	9	18
PROVINCIE	39	0	0	5	1	0	7
TWEEDE KAMER	19	0	2	3	2	0	2
UWV	23	0	0	1	0	0	3
CBR	23	0	0	0	0	0	0
ACM	26	0	0	1	0	0	23
KSA	24	0	0	4	0	0	9

Tabel 14: relatieve uitzonderingsgronden (2A = 5.1 lid 2 onder a Woo; 2B = 5.1 lid 2 onder b Woo etc.)

	AANTAL BESLUITEN	2A	2B	2C	2D	2E	2F	2G	2H	2I	LID 5
TOTAAL	**755**	**39**	**73**	**13**	**54**	**620**	**73**	**0**	**10**	**210**	**64**
MINISTERIE	298	37	14	9	29	258	18	0	6	141	41
GEMEENTE	303	0	50	3	12	251	37	0	0	25	5
PROVINCIE	39	0	4	0	0	38	9	0	1	13	5
TWEEDE KAMER	19	1	3	0	0	17	3	0	3	12	0
UWV	23	0	0	0	1	12	0	0	0	4	0
CBR	23	0	1	0	0	19	0	0	0	10	1
ACM	26	0	1	0	1	4	0	0	0	1	0
KSA	24	1	0	1	11	21	6	0	0	4	12

Tabel 15: 5.2 Woo persoonlijke beleidsopvattingen ("PB") in het interne beraad (lees lid 1 als 5.2 lid 1 etc.)

	AANTAL BESLUITEN	LID 1: PB NIET OPENBAAR	LID 2: PB GEANONIMISEERD OPENBAAR	LID 3: PB OPENBAAR	LID 3: PB NIET OPENBAAR
TOTAAL	**755**	**165**	**34**	**2**	**0**
MINISTERIE	298	67	26	2	0
GEMEENTE	303	64	2	0	0
PROVINCIE	39	11	3	0	0
TWEEDE KAMER	19	7	2	0	0
UWV	23	2	0	0	0
CBR	23	5	0	0	0
ACM	26	2	0	0	0
KSA	24	7	1	0	0

Een aantal in het oog springende overeenkomsten zijn:

1. Overheidsorganen passen Artikel 5.1 lid 2 onder e Woo (bescherming persoonlijke levenssfeer) uniform toe.[64]
2. Er is verhoudingsgewijs weinig verschil tussen overheidsorganen bij de toepassing van artikel 5.2 Woo (bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen in het interne beraad). Wel maken ministeries meer gebruik van de bevoegdheid om in concrete gevallen persoonlijke beleidsopvattingen geanonimiseerd openbaar te maken.
3. Het aantal Woo-verzoeken dat zonder een inhoudelijke behandeling wordt afgewezen is gelijk voor verschillende overheidsorganen met ongeveer één op de vier Woo-verzoeken.

Per overheidsorgaan bekeken, zijn er een aantal in het oog springende verschillen.

1. De relatieve uitzonderingsgrond neergelegd in artikel 5.1 lid 2 onder i Woo (goed functioneren van de overheid) werd verhoudingsgewijs vaker toegepast door ministeries, de Tweede Kamer en het CBR. Gemeenten maken relatief veel minder gebruik van deze grond.
2. De absolute uitzonderingsgrond die de veiligheid van de Staat beschermd werd enkel door ministeries en de Tweede Kamer toegepast en niet door gemeenten, provincies of zelfstandige bestuursorganen.
3. Gemeenten passen vaker dan andere overheidsorganen de grond ter bescherming van hun economische en financiële belangen.
4. Ministeries en de KSA passen vaker dan andere overheidsorganen artikel 5.1 lid 5 Woo (onevenredige benadeling) toe.
5. Het ACM en ook de KSA maar in mindere mate, passen vaker uitzonderingen in bijzondere wetten toe. Voor het ACM komen die uit de Instellingswet ACM. Het KSA maakt betrekkelijk vaak gebruik van de gronden in de Wet Bibob en de WJSG.

[64] Het ACM maakte hiervan minder gebruik, maar de reden daarvoor kan worden gevonden in het gegeven dat zij vaker gehele documenten uitzonderen op basis van de Instellingswet ACM.

6. Tot slot: Conclusie en een aantal resultaten uitgelicht

In dit rapport zijn de volgende vragen onderzocht:

Hoofdvraag:

Hoe vaak en met welke redenen passen overheidsorganen wettelijke uitzonderingsgronden op het beginsel van openbaarheid neergelegd in de Wet open overheid toe in beslissingen op informatieverzoeken?

Deelvragen:

1. *Hoe vaak beroepen overheidsorganen zich op de verschillende wettelijke uitzonderingsgronden op openbaarheid?*
2. *Welke redenen leggen overheidsorganen ten grondslag aan hun beslissing om uitzonderingen op basis van de wettelijke uitzonderingsgronden te motiveren?*
3. *Zijn er daarbij opvallende overeenkomsten en verschillen tussen overheidsorganen?*

Deelvraag 1 is beantwoord in paragraaf 3. Eerst is bijgehouden in hoeveel gevallen een inhoudelijke beoordeling van de informatie plaatsvond. Ongeveer één op de vier Woo-besluiten wordt zonder inhoudelijke beoordeling afgedaan. Per uitzonderingsgrond is vervolgens bijgehouden hoe vaak die is toegepast. De cijfers zijn als overzicht in een tabel opgenomen.

Deelvraag 2 is beantwoord in paragraaf 4. Per uitzonderingsgrond is bijgehouden in welke gevallen en met welke redenen zij zijn toegepast. Voornamelijk ten aanzien van de grond in artikel 5.1 lid 2 onder i Woo was een relatief grote verscheidenheid aan redenen voor toepassing zichtbaar. Bij andere uitzonderingsgronden was er meer eenduidige toepassing. Artikel 5.1 lid 2 onder d Woo zag bijvoorbeeld steeds op drie situaties: Informatie over strategie en kennisniveau van de inspectie, die controle en toezicht zinledig zou maken, handhavingsmeldingen en signalen en één keer een lopende inspectie.

Deelvraag 3 is beantwoord in paragraaf vijf, waarbij een aantal overeenkomsten en verschillen tussen verschillende soorten overheidsorganen zijn opgemerkt.

De resultaten zijn voorgelegd aan de partners bij dit onderzoek, die aangaven dat het onderzoek een bevestiging is van hun beeld van de praktijk. Het is niet mogelijk om alle resultaten nogmaals op te nemen in de conclusie, maar van een aantal opzienbarende resultaten is het waard om hen uit te lichten, vanwege hun betekenis voor de Woo-praktijk in het algemeen en voor de keuzes waar de wetgever voor staat met betrekking tot de Woo in het bijzonder. Het betreffen acht in het oog springende resultaten:

1. Eén op de vier Woo-besluiten wordt afgedaan zonder inhoudelijke behandeling.
2. In vier van de vijf Woo-besluiten wordt artikel 5.1 lid 2 onder e Woo (persoonlijke levenssfeer) toegepast. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer staat daarmee op nummer één als meest toegepaste uitzonderingsgrond. In de afweging tussen openbaarheid en privacy lijkt daarmee de nadruk op de bescherming van privacy te liggen. Persoonsgegevens van burgers worden in principe beschermd en zijn niet openbaar. Hetzelfde kan gesteld worden over de gegevens van medewerkers van overheden. Zij treden niet vanwege hun functie als medewerker van de overheid om die reden in de openbaarheid. Ook gegevens herleidbaar naar medewerkers, zoals functietitels kunnen worden uitgezonderd. Dat geldt

anders voor personen die vanwege hun functie feitelijk in de openbaarheid treden, zoals ministers of wethouders.

3. Op nummer twee qua meest toegepaste uitzonderingsgronden staat artikel 5.1 lid 2 onder i Woo. Deze uitzonderingsgrond kent weliswaar minder dan duizend verschillende toepassingen, maar desondanks een grote verscheidenheid. Ruim zestig keer werd deze grond toegepast tezamen met artikel 5.2 Woo ter bescherming van het interne beraad. Ook wordt deze grond soms subsidiair of in plaats van andere uitzonderingsgronden toegepast die zien op taken van de overheid, zoals handhaving in bestuurlijke en strafrechtelijke context.
4. Onder artikel 5.1 lid 2 onder i Woo werd drieëntwintig keer informatie uitgezonderd met de reden dat derden in de toekomst minder geneigd zijn om voor de overheid nuttige informatie met de overheid te delen. Hierbij gaat het niet om handhavingsmeldingen ten behoeve van strafrechtelijke opsporing of vervolging of bestuurlijke handhaving of internationale betrekkingen. Tevens is de reden niet dat de informatie als privacygevoelig of concurrentiegevoelig wordt aangemerkt. De reden voor vertrouwelijkheid is gelegen in het functioneren van de overheid. Uit de toepassing van de uitzonderingsgronden blijkt dat overheidsorganen vertrouwelijkheid impliciet of expliciet beloven aan hun contacten en vervolgens, wanneer informatie wordt opgevraagd, deze respecteren. Een voorbeeld hiervan, genoemd in paragraaf 4.2.ii, is de burgerbrief aan de Tweede Kamer, die volgens de Tweede Kamer niet openbaar mocht worden, omdat burgers anders minder geneigd zouden zijn om aan de Tweede Kamer te schrijven.
5. Artikel 5.2 lid 3 Woo werd slechts twee keer toegepast. Artikel 5.2 lid 3 Woo is nieuw ten opzichte van de Wob en bevat de regel dat persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van de formele bestuurlijke besluitvormingsprocedure in beginsel openbaar zijn. Recente jurisprudentie (oktober 2025) wijst naar een ruime uitleg van deze bepaling. De toekomst zal uitwijzen hoe de Woo-praktijk zich langs deze nieuwe jurisprudentielijn ontwikkelt. Daarbij kan in ieder geval worden gekauwd op de vraag hoe openbaarheid van de formele bestuurlijke besluitvormingsprocedure zich verhoudt met geheimhouding van de beraadslaging in de ministerraad (voor de Woo op basis van artikel 5.1 lid 2 onder i Woo), misschien wel het meest formele onderdeel van de bestuurlijke besluitvorming op nationaal niveau.
6. Overheidsorganen passen de uitzondering van artikel 5.2 Woo toe in ongeveer één op de zes besluiten. Daarbij zonderen zij persoonlijke beleidsopvattingen vaker volledig uit (165 keer) dan dat zij deze geanonimiseerde openbaar maken (34 keer; voornamelijk door ministeries). Als de persoonlijke beleidsopvattingen geanonimiseerd openbaar worden gemaakt, wordt als reden vaak gegeven dat het een onderwerp betreft waarover een publiek debat bestaat. Tegelijkertijd blijkt geen gegeven is dat persoonlijke beleidsopvattingen openbaar worden gemaakt als een onderwerp kan rekenen op publieke aandacht vanwege de maatschappelijke implicaties, zoals beschreven in paragraaf 4.3. Overheidsorganen kiezen voor bescherming van het intern beraad, wat vragen oproept over de betekenis en functie van artikel 5.2 lid 3 Woo (zie conclusie 5 hiervoor).
7. Artikel 5.1 lid 5 Woo beschermt belangen die niet door andere uitzonderingen worden beschermd. De wetgever heeft deze grond aangepast ten opzichte van de Wob en de toepassing daarbij beperkt tot uitzonderlijke gevallen. Deze grond werd vaker toegepast dan de meeste andere relatieve uitzonderingsgronden (64 keer in 755 inhoudelijk beoordeelde besluiten). Jurisprudentie zal moeten uitwijzen hoe uitzonderlijk ‘uitzonderlijke gevallen’ moeten zijn.
8. Tot slot zijn bijzondere wettelijke geheimhoudings- en openbaarheidsregimes relatief vaak relevant in Woo-besluiten (99 keer in 755 inhoudelijk beoordeelde besluiten). Het feit dat zij niet in de Wet open overheid zijn opgenomen, doet niet af aan hun relevantie voor de Woo-praktijk.

Bijlage 1: Redenen voor afwijzing van Woo-verzoeken zonder inhoudelijke behandeling:

	Geen documenten aangetroffen	*reeds openbaar*	*Misbruik van recht*	*Onvoldoende specifiek*	*Onjuiste wijze van indiening:*	*Verzoek ziet niet op*	*Identiek verzoek aan*	*Informatieverzoek niet*	*Doorgestuurd*
Totaal:	140	44	13	22	12	5	3	4	2
Ministerie	64	10	10	13	0	2	1	2	0
Gemeente	50	21	0	8	12	2	1	1	2
Provincie	5	5	1	0	0	0	0	0	0
Tweede Kamer	9	1	0	0	0	1	0	0	0
UWV	3	2	0	1	0	0	1	0	0
CBR	3	2	1	0	0	0	0	1	0
ACM	2	2	0	0	0	0	0	0	0
KSA	4	1	1	0	0	0	0	0	0