

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:3037

Datum uitspraak

27 mei 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 15 november 2022 heeft de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) een aantal documenten (deels) openbaar gemaakt naar aanleiding van een verzoek van [appellant] op grond van de Wet open overheid (Woo). De rechtbank heeft geoordeeld dat de minister te beperkt gezocht heeft naar documenten die vallen onder de reikwijdte van het verzoek om openbaarmaking. Zij heeft het ongeloofwaardig geacht dat de minister niet over meer documenten beschikt dan tot nu toe openbaar zijn gemaakt. De minister heeft naar het oordeel van de rechtbank bovendien niet goed gemotiveerd waarom de inhoud van document 4 niet openbaar gemaakt kan worden. De minister moet daarom een nieuwe, uitgebreidere zoekslag verrichten en vervolgens de documenten waarop geen van de wettelijke weigeringsgronden van toepassing zijn, openbaar maken.

Volledige tekst

202400939/1/A3.

Datum uitspraak: 27 mei 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend in [woonplaats],
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 2 januari 2024 in zaak nr. 23/3261 in het geding tussen:

[appellant]

en

de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (de minister).

Procesverloop

Bij besluit van 15 november 2022 heeft de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) een aantal documenten (deels) openbaar gemaakt naar aanleiding van een verzoek van [appellant] op grond van de Wet open overheid (Woo).

Bij besluit van 12 mei 2023 (het besluit op bezwaar) heeft de minister het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar deels gegrond verklaard en de aangetroffen documenten openbaar gemaakt.

Bij uitspraak van 2 januari 2024 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit op bezwaar vernietigd en de minister opgedragen een nieuw besluit te nemen.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en stukken ingediend onder verwijzing naar artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Op grond van artikel 8:29, zesde lid, van de Awb is van rechtswege toestemming verleend om mede op grondslag van de vertrouwelijke stukken uitspraak te doen.

Bij besluit van 23 december 2025 heeft de minister ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank een nieuw besluit genomen op het bezwaar van [appellant] en dit deels gegrond verklaard (het nieuwe besluit op bezwaar).

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 januari 2026, waar [appellant] en de minister, vertegenwoordigd door mr. M.H.T. Berg en mr. N. Mohand-Umassaud, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Bij brief van 13 juni 2022 heeft [appellant] het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) verzocht om digitale openbaarmaking van informatie over de volgende onderwerpen:

- de (actuele) missie en kernwaarden van het RVB en over hoe daaraan in- en extern invulling wordt gegeven (deel 1 van het Woo-verzoek).
- De Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2017 (de regeling) en de daarvoor aangestelde project- of werkgroep. Met name de laatste inhoudelijke stand van zaken omtrent de tweede tranche van de wijziging (deel 2 van het Woo-verzoek).
- Het door de RVB gehanteerde (overgangs)beleid van vóór de regeling, meer in het bijzonder over het in gebruik geven van staatseigendommen die vóór de datum van de regeling al op naam van het RVB stonden dan wel al door een andere materieelbeheerder van de staat op of voor 1 januari 2022 waren bestemd te worden aangemerkt als overtollig of te worden afgestoten (deel 3 van het Woo-verzoek).

In zijn brief heeft [appellant] toegelicht dat het gaat om alle soorten informatie vanaf 1 januari 2018 over zowel de betreffende activiteiten als onroerende zaken.

2. Naar aanleiding van zijn verzoek, heeft het RVB op 27 juni 2022 telefonisch contact opgenomen met [appellant]. Bij brief van 11 juli 2022 heeft de minister voor VRO bevestigd

dat tijdens dit telefoongesprek is besproken dat het gaat om informatie over een periode van vier jaar en dat daardoor de wettelijke beslistermijn niet zal worden gehaald. [appellant] heeft aangegeven daartegen geen bezwaar te maken.

3. [appellant] heeft bij brief van 5 september 2022 gecommuniceerd dat het telefoongesprek van 27 juni 2022 onjuist is opgevat en dat hij later die week nog tweemaal telefonisch met het RVB heeft gesproken om zijn verzoek nader te preciseren. [appellant] heeft gevraagd om deel 1 van het Woo-verzoek separaat en met voorrang te behandelen.

4. De minister voor VRO heeft bij besluit van 9 november 2022 deel 1 van het Woo-verzoek afgewezen, omdat hij geen aanleiding ziet informatie over de missie en kernwaarden van het RVB breder te verspreiden dan via het intranet, waar ook andere medewerkers van het Rijk toegang tot hebben. Hierop heeft [appellant] bij brief van 17 november 2022 laten weten dat dit besluit niet afdoende is en dat hij volhardt in deel 1 van het Woo-verzoek.

5. Bij besluit van 15 november 2022 heeft de minister voor VRO een deel van de informatie waar de delen 2 en 3 van het Woo-verzoek betrekking op hebben, openbaar gemaakt. Er zijn 11 documenten aangetroffen, waarvan 5 openbaar worden gemaakt.

6. Tegen de besluiten van 9 november en 15 november 2022 heeft [appellant] per e-mailbericht van 7 december 2022 bezwaar gemaakt.

7. Bij besluit van 23 december 2022 heeft de minister voor VRO aanvullend 4 documenten openbaar gemaakt, na zienswijzen van derden te hebben ingewonnen over de openbaarmaking van deze documenten.

8. De minister heeft [appellant] bij brief van 27 december 2022 gemeld dat zijn bezwaar tegen het besluit van 15 november 2022 niet in behandeling wordt genomen omdat het niet per post is gestuurd. De termijn voor bezwaar wordt met twee weken verlengd zodat [appellant] dit gebrek kan herstellen. Ook wordt de termijn voor het besluit op het bezwaar verlengd tot de bezwaartermijn tegen het besluit van 23 december 2022 afloopt.

9. [appellant] heeft zijn bezwaarschrift van 7 december 2022 met een begeleidende brief van 4 januari 2023 per post aan de minister doen toekomen. Hij heeft hierbij aangetekend dat dit een onjuiste gang van zaken is, omdat zijn eerdere bezwaarschrift ook al voldeed aan de wettelijke vereisten.

10. De minister voor VRO heeft bij brief van 16 maart 2023 gemeld dat de termijn voor het besluit op bezwaar met zes weken wordt verdaagd.

11. Bij het besluit van 12 mei 2023 heeft de minister het bezwaar van [appellant] deels gegrond verklaard. Aanvullend heeft hij twee documenten openbaar gemaakt, waaronder de intranetpagina van het RVB met informatie over de missie, visie en doelen van de organisatie. Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

Wettelijk kader

12. Voor de relevante wet- en regelgeving wordt verwezen naar de bijlage. Deze maakt deel uit van de uitspraak.

Uitspraak van de rechtbank

13. De rechtbank heeft geoordeeld dat de minister te beperkt gezocht heeft naar documenten die vallen onder de reikwijdte van het verzoek om openbaarmaking. Zij heeft het ongeloofwaardig geacht dat de minister niet over meer documenten beschikt dan tot nu toe

openbaar zijn gemaakt. De minister heeft naar het oordeel van de rechtbank bovendien niet goed gemotiveerd waarom de inhoud van document 4 niet openbaar gemaakt kan worden. De minister moet daarom een nieuwe, uitgebreidere zoekslag verrichten en vervolgens de documenten waarop geen van de wettelijke weigeringsgronden van toepassing zijn, openbaar maken. Er moet opnieuw worden beoordeeld of de inhoud van document 4 openbaar gemaakt kan worden.

14. Wat betreft het verzoek van [appellant] om openbaarmaking van informatie over de (actuele) missie en kernwaarden van het RVB (deel 1 van het Woo-verzoek), heeft de rechtbank overwogen dat aan dit verzoek - in een later stadium - is voldaan door de minister. Of de minister uit eigen initiatief deze informatie openbaar had moeten maken op basis van artikel 3.1, eerste lid van de Woo, is niet een vraag die de rechtbank heeft beantwoord omdat dit geen onderwerp kan zijn van een Woo-verzoek. De wijze van openbaarmaking van deze informatie voldoet naar het oordeel van de rechtbank aan de vereisten van de Woo.

15. De vraag of het in strijd is met artikel 3:15a van het Burgerlijk Wetboek (BW) dat [appellant] een ondertekend exemplaar van zijn bezwaarschrift per post heeft moeten opsturen, hoeft volgens de rechtbank niet te worden beantwoord omdat dit niet zou kunnen leiden tot vernietiging van het besluit op bezwaar. Het is de rechtbank niet gebleken dat het ondertekenen en opsturen van zijn bezwaarschrift voor [appellant] onevenredig belastend was of anderszins nadelige gevolgen heeft gehad. De ambtelijke hoorcommissie waardoor [appellant] in de bezwaarprocedure is gehoord, voldoet naar het oordeel van de rechtbank aan de vereisten van de Awb.

Gronden van het hoger beroep

16. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de minister heeft voldaan aan deel 1 van zijn Woo-verzoek. Het is volgens [appellant] onmogelijk dat het beleid van de RVB over de visie en missie, waaronder de invulling die daaraan wordt gegeven, slechts anderhalve pagina beslaat. Hij stelt zich op het standpunt dat er meer documenten aanwezig moeten zijn over dit onderwerp.

17. Ook heeft de rechtbank volgens [appellant] miskend dat de minister hem onjuist heeft bejegend door het per post indienen van zijn bezwaarschrift als voorwaarde te stellen voor de ontvankelijkheid daarvan.

18. Daarnaast betoogt [appellant] dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de commissie die hem in de bezwaarprocedure heeft gehoord, voldoet aan de vereisten van artikel 7:5 van de Awb.

19. Volgens [appellant] heeft de minister de documenten die openbaar zijn gemaakt niet op de juiste wijze gepubliceerd. Deze hoger beroepsgrond heeft hij ter zitting ingetrokken.

Beoordeling van het hoger beroep

Deel 1 van het Woo-verzoek

20. [appellant] heeft verzocht om openbaarmaking van informatie met betrekking tot de (actuele) missie en kernwaarden van het RVB. Daarbij heeft hij in zijn verzoek toegelicht dat het ook gaat om informatie over hoe het RVB zichtbaar (in- en extern) invulling of uitvoering geeft of wenst te geven aan de missie en kernwaarden. Op de zitting van de Afdeling heeft de minister toegelicht dat dit deel van het Woo-verzoek van [appellant] zo is geïnterpreteerd dat het zich beperkte tot informatie over de actuele missie en visie van de organisatie. De minister heeft daarom volstaan met de openbaarmaking van de intranetpagina van het RVB

over de missie, visie en doelen van de organisatie.

20.1 De Afdeling is van oordeel dat de minister een te beperkte uitleg heeft gegeven aan deel 1 van het Woo-verzoek van [appellant]. Uit het verzoek zelf en uit de nadere toelichting die [appellant] in zijn brief van 17 november 2022 heeft gegeven blijkt immers dat het verzoek niet alleen betrekking heeft op de inhoud van de missie en kernwaarden van de organisatie, maar ook op de invulling die daaraan is gegeven. In dat kader geeft [appellant] in zijn brief van 17 november 2022 het voorbeeld van communicatie door het management team over dit onderwerp. Dat [appellant] tijdens de hoorzitting in de bezwaarprocedure heeft gesteld dat het gaat om informatie over de missie en kernwaarden van het RVB, zonder dit nader te specificeren, doet niet af aan de inhoud van zijn verzoek. Gelet op het bovenstaande en gelet op het feit dat de minister niet heeft betwist dat er meer documenten aanwezig zijn over de invulling van de visie en kernwaarden van het RVB, heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat de minister heeft voldaan aan deel 1 van het Woo-verzoek van [appellant].

20.2 Het betoog slaagt.

De wijze van indiening van het bezwaarschrift

21. De Afdeling stelt vast dat de minister op de zitting heeft erkend dat hij [appellant] niet juist heeft bejegend door hem te verplichten zijn bezwaarschrift per post in te dienen. Het betoog is in zoverre terecht voorgedragen. Dit kan echter niet leiden tot vernietiging van de uitspraak van de rechtbank.

De samenstelling van de hoorcommissie

22. Op de zitting van de Afdeling heeft [appellant] toegelicht dat zijn bezwaar tegen de samenstelling van de hoorcommissie te maken heeft met de wijze waarop hij gehoord is. Hij stelt dat er sprake was van een weinig transparante houding van de hoorcommissie. De Afdeling wijst erop dat, zelfs als dat het geval zou zijn, daaruit nog niet blijkt dat de samenstelling van de hoorcommissie niet voldeed aan de vereisten van artikel 7:5 van de Awb. Omdat [appellant] niet aannemelijk heeft gemaakt dat een of meerdere leden van de hoorcommissie, anders dan gesteld door de minister, betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van het besluit op bezwaar, slaagt het betoog niet.

Het nieuwe besluit op bezwaar

23. Bij besluit van 23 december 2025 heeft de minister het bezwaar van [appellant] deels gegrond verklaard. De nieuwe, uitgebreidere zoekslag die verricht is naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank heeft 106 documenten opgeleverd die met het nieuwe besluit op bezwaar (gedeeltelijk) openbaar zijn gemaakt. De Afdeling heeft met de minister op de zitting vastgesteld dat voortvarender uitvoering had moeten worden gegeven aan de uitspraak van de rechtbank.

24. Het nieuwe besluit op bezwaar maakt op grond van artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, in samenhang met artikel 6:24 van de Awb, deel uit van het geding. [appellant] heeft echter op de zitting bij de Afdeling laten weten niet tegen dit besluit te willen opkomen. Zijn beroep van rechtswege hiertegen moet daarom worden geacht te zijn ingetrokken.

Conclusie

25. Het hoger beroep is gegrond. De minister moet een nieuw besluit op het bezwaar van [appellant] nemen voor zover dit betrekking heeft op deel 1 van het Woo-verzoek. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit

alleen bij haar beroep kan worden ingesteld.

26. De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. draagt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op om binnen zes weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen op het bezwaar van [appellant], voor zover dit betrekking heeft op het eerste onderdeel van zijn Woo-verzoek, en dit besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

III. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit alleen bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

IV. gelast dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 279,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. E.J. Daalder, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.A. Koetsjarjan-de Bie, griffier.

w.g. Daalder

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Koetsjarjan-de Bie

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 mei 2026

1032

BIJLAGE

Wettelijk kader

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 7:5

1. Tenzij het horen geschiedt door of mede door het bestuursorgaan zelf dan wel de voorzitter of een lid ervan, geschiedt het horen door:

a. een persoon die niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest, of

b. meer dan een persoon van wie de meerderheid, onder wie degene die het horen leidt, niet bij de voorbereiding van het besluit betrokken is geweest.

[...]