

> Retouradres Postbus 18601 2502 EP Den Haag

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland  
t.a.v. de directeur-generaal de heer A. Choho  
Postbus 93144  
2509 AC Den Haag

<b>Datum</b>	<b>Pagina</b>	<b>Kenmerk</b>
9 september 2024	1 van 10	2024-0000274980

**Betreft**

Advies bemiddeling Het Financieele Dagblad en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

Geachte heer Choho,

Op 5 maart 2024 heeft een journalist van Het Financieele Dagblad (FD) via een advocaat, bij het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (Adviescollege) een klacht ingediend. Aanleiding voor de klacht was de wijze waarop de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) zijn verzoek om informatie over – kortgezegd – subsidieregelingen voor de Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie had afgehandeld. Naar aanleiding van de klacht is er bemiddeld door het Adviescollege.

Het Adviescollege heeft de bemiddeling opgestart, maar al snel bleek dat er onvoldoende overeenstemming zou worden bereikt tussen beide partijen. Het Adviescollege heeft vervolgens besloten over te gaan tot het uitbrengen van een advies (p. 3 e.v.). Dit advies kan aanleiding vormen voor intrekking, wijziging of vervanging van de reeds genomen beslissing op bezwaar. Daarnaast ziet het advies ook toe op de wijze waarop de RVO in bredere zin Woo-verzoeken behandelt. Overigens heeft het Adviescollege meerdere malen geprobeerd om met u in contact te komen over deze kwestie, en de RVO te bewegen meer inzicht te bieden in de besluitvorming. De RVO is hiertoe helaas niet bereid gebleken.

### **Inhoud van de klacht(en)**

De klacht richt zich op de weigering om een overzicht van daadwerkelijk uitgekeerde subsidiebedragen per ontvanger openbaar te maken, dus niet enkel de maximaal toegezegde subsidiebedragen. Ondanks dat de RVO informatie over de subsidieregelingen openbaar heeft gemaakt, ontbreekt volgens de journalist daarmee essentiële informatie om het handelen van de overheid te kunnen controleren, aangezien het gaat om de besteding van forse bedragen aan publieke middelen. Daarbij komt dat het hierbij mogelijk ook om milieu-informatie zou gaan, waarvoor een ruimer openbaarheidsregime geldt dan voor andersoortige informatie.

### **Kern van het advies**

Kort samengevat geeft het Adviescollege u de volgende twee adviezen:

- Maak de betrokken belangen en gemaakte belangenafweging alsnog voldoende inzichtelijk door deze in begrijpelijke bewoording nader te onderbouwen. Heroverweeg daarbij de weigering om een overzicht van daadwerkelijk uitgekeerde subsidiebedragen openbaar te maken.
- Leg in de toekomst vroegtijdig informeel contact met Woo-verzoekers om formalisering en juridisering van het proces zoveel mogelijk te voorkomen, en houdt dit contact warm, ook in de bezwaarfase.

Het Adviescollege merkt op dat het feit dat de procedure zich in de beroepsfase bevindt – en dus de rechter heeft bereikt – erop zichzelf nooit aan in de weg kan staan een besluit in te trekken, te wijzigen of te vervangen. Op basis van de huidige motivering van de besluitvorming ziet het Adviescollege geen reden om de daadwerkelijk uitgekeerde subsidiebedragen niet openbaar te maken. Dit vormt aanleiding om de besluitvorming nogmaals te heroverwegen. Het Adviescollege biedt u in dit advies een kader om de belangenafweging beter inzichtelijk te maken.

De plicht van de overheid om zorgvuldig te (blijven) handelen eindigt niet op het moment dat een besluit eenmaal is genomen. Goed en zorgvuldig handelen vereist dat de overheid ontvankelijk blijft voor signalen van buitenaf, een proactieve houding aanneemt en niet afwacht tot de rechter uiteindelijk tot actie maant.

Het Adviescollege vertrouwt erop dat de RVO beide adviezen ter harte zal nemen en over zal gaan tot nadere besluitvorming waarin het belang van openbaarheid voldoende meeweegt.

Met vriendelijke groet,

het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding

Ineke van Gent, voorzitter

## Advies bemiddeling B24008

Op 5 maart 2024 heeft een journalist van Het Financieele Dagblad (FD), via een advocaat, bij het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (Adviescollege) een klacht ingediend. Aanleiding voor de klacht was de wijze waarop de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) zijn verzoek om – kort gezegd – informatie over subsidieregelingen voor de Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie had afgehandeld. Naar aanleiding van de klacht is er bemiddeld door het Adviescollege.

Het Adviescollege heeft de bemiddeling opgestart, maar al snel bleek dat er onvoldoende overeenstemming zou worden bereikt. Op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo) brengt het Adviescollege bij een niet geslaagde bemiddeling een advies uit. Dergelijke adviezen dienen te worden betrokken bij bestuurlijke besluitvorming. We leggen u daarbij ook uit hoe u dat kan doen, nu het geschil zich al in de beroepsfase bevindt. Tot slot ziet het advies ook in bredere zin op de wijze waarop de RVO Woo-verzoeken behandelt.

Een concept van dit advies is voor controle op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de RVO en de journalist en de advocaat van het FD. Een afschrift van dit advies zenden wij aan de journalist en de advocaat van het FD, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als opdrachtgever van het Adviescollege, de minister van Economische Zaken als politiek verantwoordelijke binnen het kabinet voor het functioneren van de RVO en aan de Tweede Kamer (in het kader van de motie Bushoff over adviezen aan de Rijksoverheid d.d. 29 maart 2023<sup>1</sup>). Ook publiceren wij het advies op de website van het Adviescollege.

### 1. Woo-verzoeken en voorgeschiedenis

De journalist van het FD heeft op 21 juli 2023 een Woo-verzoek ingediend. Hij verzocht hierin om openbaarmaking van informatie over alle openstellingrondes van de subsidieregelingen voor de Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (de regelingen SDE, SDE+ en SDE++), inclusief de verstrekking van aanwezige datasets. Op 20 oktober 2023 volgde vanuit de RVO het primaire Woo-besluit.<sup>2</sup> De RVO besloot daarin te verwijzen naar reeds openbare informatie, enige informatie openbaar te maken en de rest te weigeren omdat het zou gaan om vertrouwelijk aan de overheid verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens (artikel 5.1 lid 1 onder c Woo, een absolute uitzonderingsgrond).

Het FD kon zich niet vinden in deze beoordeling en is in bezwaar gegaan. Dit leidde tot een beslissing op bezwaar op 19 februari 2024, nadat de journalist door de RVO was gehoord. Het bezwaar werd ongegrond verklaard en de grondslag voor de weigering werd aangevuld voor het geval de bedrijfs- en fabricagegegevens niet vertrouwelijk zouden zijn verstrekt (artikel 5.1 lid 2 onder f Woo, een relatieve uitzonderingsgrond). Het FD heeft tegen deze beslissing beroep ingesteld bij de rechtbank Amsterdam.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2022/23, 32 802, nr. 61.

<sup>2</sup> <https://open.overheid.nl/documenten/325f5522-6d39-4110-bb9d-fde12cad59f5/file>.

## Inhoud van de klacht

Op 5 maart 2024 heeft de advocaat namens de journalist van het FD een klacht ingediend bij het Adviescollege waarmee om bemiddeling werd verzocht in een poging een verder juridisch traject zo mogelijk te vermijden. Naast deze klacht is (pro forma) beroep ingesteld bij de rechtbank Amsterdam om te voorkomen dat een mogelijke rechtsgang – indien deze toch nodig zou blijken – onverhoopt verloren zou gaan.

Bij het indienen van zijn klacht, heeft de journalist aangegeven de RVO in de procedure tot dan te ervaren als een professioneel, modern, bereidwillig en coöperatief bestuursorgaan, dat zeker bekend is met de maatschappelijke behoefte aan openbaarheid. De klacht richt zich op de weigering om een overzicht van daadwerkelijk uitgekeerde subsidiebedragen per ontvanger openbaar te maken, dus niet enkel de maximaal toegezegde subsidiebedragen. Ondanks dat de RVO informatie over de subsidieregelingen openbaar heeft gemaakt, ontbreekt volgens de journalist daarmee essentiële informatie om het handelen van de overheid te kunnen controleren, aangezien het gaat om de besteding van forse bedragen aan publieke middelen. Daarbij komt dat het hierbij ook om milieu-informatie zou gaan, waarvoor een ruimer openbaarheidsregime geldt dan voor andersoortige informatie.

## 2. Observaties op basis van de bemiddeling

### *Verloop van de bemiddeling*

Het voornemen was de bemiddeling te laten bestaan uit ten minste drie gespreksrondes, maar deze eindigde uiteindelijk al na de tweede ronde. De eerste ronde betrof individuele intakegesprekken, de tweede een gezamenlijk gesprek waarbij de RVO een (technische) toelichting verschafte op de subsidieregeling en -systematiek. De derde ronde zou in het teken staan van de betrokken belangen en de gemaakte belangenafweging. Deze ronde ging echter uiteindelijk niet door.

### *De relatie*

Hoewel partijen het over de inhoudelijke beoordeling met elkaar oneens zijn, bleef de relatie van beide kanten professioneel en was men tot op zekere hoogte bereid het gesprek met elkaar aan te gaan. Tegelijkertijd bemerkten de bemiddelaars bij de RVO een formalistischere en defensievere houding, vermoedelijk vanwege het feit dat de bemiddeling in de beroepsfase plaatsvond. Zo heeft de RVO gedurende de bemiddeling meermaals aangegeven dat de informatie sowieso niet openbaar wordt.<sup>3</sup> Dit leidde bij de journalist en zijn advocaat tot de conclusie dat voortzetting van de bemiddeling niet zinvol was. Zij namen daarom het initiatief tot beëindiging van de bemiddeling.

### *De inhoud*

De journalist en advocaat van het FD en de RVO zijn het met elkaar oneens over wat in dit geval wel of niet openbaar moet en waarom, namelijk een overzicht van daadwerkelijk uitgekeerde subsidiebedragen per ontvanger. De RVO verstrekt dit niet omdat het bedrijfs- en fabricagegegevens betreft.

<sup>3</sup> De RVO heeft in het kader van de feitencheck aangegeven dat de context hierbij is dat de bemiddelingsprocedure van het ACOI het standpunt van de RVO inzake wel of niet openbare niet heeft veranderd. De RVO merkt hierbij op dat als de uitkomst van een beroepsprocedure daartoe aanleiding geeft, dit anders zal zijn.

Het Adviescollege heeft gedurende en na afloop van de bemiddeling geprobeerd om de RVO te bewegen meer inzicht te bieden in de betrokken belangen en in de wijze waarop de belangenafweging is uitgevoerd. De RVO is hiertoe niet bereid gebleken en biedt tot op heden geen ruimte om hierover met elkaar te spreken. Als gevolg hiervan is het niet gelukt partijen op dit punt inhoudelijk nader tot elkaar te brengen. Zowel de RVO als de journalist van het FD hebben hun hoop voor bevestiging van hun gelijk (inmiddels) gevestigd op de rechter.

### 3. Adviezen aan de RVO

Het Adviescollege geeft u, als directeur-generaal van de RVO, de volgende twee adviezen:

1. Maak de betrokken belangen en gemaakte belangenafweging alsnog voldoende inzichtelijk door deze in begrijpelijke bewoording nader te onderbouwen. Heroverweeg daarbij de weigering om een overzicht van daadwerkelijk uitgekeerde subsidiebedragen openbaar te maken.
2. Leg in de toekomst vroegtijdig informeel contact met Woo-verzoekers om formalisering en juridisering van het proces zoveel mogelijk te voorkomen, en houdt dit contact warm, ook tijdens de bezwaarfase.

Hieronder worden deze adviezen uitgewerkt en toegelicht.

#### *3.1 Maak de betrokken belangen en gemaakte belangenafweging alsnog voldoende inzichtelijk door deze in begrijpelijke bewoording nader te onderbouwen. Heroverweeg daarbij de weigering om een overzicht van daadwerkelijk uitgekeerde subsidiebedragen openbaar te maken*

Een beslissing van de overheid moet berusten op een deugdelijke motivering.<sup>4</sup> Ook los van de juridische implicaties van de wettelijke motiveringsplicht geldt dat een behoorlijk handelende overheid haar besluiten duidelijk uitlegt aan haar burgers.<sup>5</sup> Een bestuursorgaan moet niet alleen aangeven op welke wettelijke bepalingen een besluit berust, maar bijvoorbeeld ook hoe rekening is gehouden met alle betrokken belangen. Een goede motivering is een begrijpelijke motivering, gefundeerd op een heldere en navolgbare redenering die in voldoende mate is toegesneden op het concrete individuele geval.

Het Adviescollege heeft voor de bemiddeling kennis genomen van het primaire besluit en de beslissing op bezwaar. Gedurende de bemiddeling en na afloop daarvan heeft het Adviescollege aan de RVO aangegeven dat zij zelf nog enkele vragen heeft over de betrokken belangen, de gemaakte belangenafweging en de kenbaarheid daarvan.<sup>6</sup> De RVO heeft in reactie daarop laten weten dat de besluitvorming zorgvuldig is geweest en ook voldoende transparantie en inzichtelijkheid is geboden ten aanzien van de methodiek.

Het Adviescollege kan zich hier niet in vinden. Er is inderdaad via het gezamenlijk gesprek door de RVO enig inzicht verschaft in de subsidiemethodiek, maar het Adviescollege meent dat de motivering van de besluitvorming nog vele belangrijke vragen onbeantwoord heeft gelaten. Deze vragen zijn tot op heden onbeantwoord gebleven.

<sup>4</sup> Artikelen 3:46 en 7:12 Algemene wet bestuursrecht.

<sup>5</sup> Zie hierover ook de Behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman: [Behoorlijkheidswijzer | Nationale ombudsman](#).

<sup>6</sup> Met kenbaarheid wordt bedoeld dat de redenering volledig en navolgbaar is en voor de ontvanger begrijpelijk is.

De RVO is niet ingegaan op de uitnodiging van het Adviescollege hierover het gesprek aan te gaan, ondanks de meewerkplicht bij bemiddeling op grond van artikel 7.3 lid 1 Woo en de informatieplicht van artikel 7.4 Woo.

Het Adviescollege adviseert de RVO om – gezien het grote maatschappelijk belang van de gevraagde informatie – alsnog de weigering te heroverwegen en de belangenafweging beter inzichtelijk te maken. Het Adviescollege ziet op basis van de huidige motivering geen reden waarom de daadwerkelijk uitgekeerde subsidiebedragen niet openbaar gemaakt kunnen worden. De volgende onbeantwoorde vragen bieden een kader voor de belangenafweging.

#### Onbeantwoorde vragen over de belangenafweging

Het Adviescollege meent dat uit zowel het primaire besluit alsook uit de beslissing op bezwaar, niet goed af te leiden is hoe de gemaakte belangenafweging er nu precies uitziet. Onduidelijk is op grond waarvan de RVO de vertrouwelijkheid in dit geval zwaarder weegt dan de openbaarheid. Het gaat daarbij om de volgende vragen:

→ *Hoe zijn de gevraagde bedragen te herleiden tot specifieke subsidieontvangers?*

De RVO stelt dat hier sprake is van bedrijfs- en fabricagegegevens. Het is echter volgens het Adviescollege onduidelijk gebleven hoe de bedragen van de toegekende subsidie, voorschotten, terugvorderingen, etc. nu precies te herleiden zijn tot bedrijfs- en fabricagegegevens van specifieke subsidieontvangers.<sup>7</sup> Datgene waar de journalist om vraagt betreft immers – voor zover het Adviescollege dit kan overzien op basis van de bemiddeling en bijbehorende stukken – geen door deze bedrijven aangeleverde informatie, maar informatie die door de RVO zelf zou zijn geproduceerd.

→ *Waarom weegt de RVO de vertrouwelijkheid in dit geval zwaarder dan de openbaarheid?*

De RVO heeft in de beslissing op bezwaar gemeld dat het belang van de vertrouwelijkheid hier zwaarder wordt gewogen dan de openbaarheid. Daarbij wordt echter nauwelijks inhoudelijk ingegaan op *waarom* dit het geval zou moeten zijn. Naar de mening van het Adviescollege wordt in de besluiten door de RVO eigenlijk alleen maar gesteld dat dit zo is.

→ *Hoe verhouden de uitzonderingsgronden van de Woo zich hier tot elkaar en welke grond zou volgens de RVO van toepassing zijn op precies welke informatie?*

Naar de mening van het Adviescollege is vanuit de besluitvorming ook onvoldoende duidelijk welke uitzonderingsgrond van artikel 5.1 Woo precies waar op van toepassing zou zijn. Deze lijken namelijk hier en daar door elkaar te lopen, vooral ook omdat in eerste instantie enkel was geweigerd met een beroep op de absolute uitzonderingsgrond voor bedrijfs- en fabricagegegevens (artikel 5.1 lid 1 onder c Woo) en deze in bezwaar is aangevuld met de relatieve uitzonderingsgrond (artikel 5.1 lid 2 onder f Woo).

<sup>7</sup> De RVO heeft in het kader van de feitencheck aangegeven dat dit door de RVO wel degelijk zou zijn toegelicht in de beslissing op bezwaar en in het gesprek met het Adviescollege en het FD. Hierover verschillen het Adviescollege en de RVO met elkaar van mening, in ieder geval over het niveau waarop dit is gebeurd.

Het gevolg van de manier van opstellen van de beslissing, is dat beide gronden goeddeels bij elkaar worden genomen bij de belangenafweging en de motivering, terwijl het toetsingskader toch weldegelijk verschillend is. Door deze manier van motiveren wordt de relatieve uitzonderingsgrond in feite tot een absolute grond gemaakt. Dit is niet in lijn met de bedoeling van de wetgever.

Daarbij dient ook nog eens te worden gekeken naar de relevantie van tijdsverloop. In de beslissing op bezwaar wordt enerzijds gesteld dat tijdsverloop geen rol speelt bij de absolute grond van artikel 5.1 lid 1 onder c Woo. Anderzijds wordt gesteld dat tijdsverloop bij toepassing van de relatieve grond van artikel 5.1 lid 2 onder f Woo in dit specifieke geval niet noopt tot openbaarmaking. Los van artikel 5.3 Woo, geldt overigens ook voor toepasselijkheid van absolute weigeringsgronden als ingangsvoorwaarde dat het te beschermen belang nog altijd *actueel* moet zijn: tijdsverloop kan ook hier wel degelijk een relevante factor zijn. 'Concurrentiegevoeligheid' is per definitie iets wat eerst sterk aanwezig kan zijn, maar naar zijn aard na verloop van tijd verdwijnt.

→ *Waarom is hier sprake van openbaarmaking van concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens?*

Voor beide uitzonderingsgronden die de RVO toepast, geldt dat moet worden uitgelegd waarom het (nog steeds) gaat om *concurrentiegevoelige* informatie. Dit is immers een ingangsvoorwaarde voor eventuele toepasselijkheid van beide gronden. Het Adviescollege constateert dat de RVO heeft gesteld dat hiervan sprake is, in feite zonder dit nader te onderbouwen, te motiveren of anderszins toe te lichten. Bij het Adviescollege bestaat de indruk dat er mogelijk stappen in de subsidiesystematiek zitten die nu niet zijn geëxpliciteerd. Hierdoor is het voor buitenstaanders, zoals de journalist en het Adviescollege, niet goed navolgbaar waarom de vertrouwelijkheid hier zwaarder wordt gewogen. Hoewel een en ander tot op zekere hoogte is toegelicht in het eerste gezamenlijke gesprek tijdens de bemiddeling, is in ieder geval het volgende vanuit Woo-perspectief door de RVO niet nader onderbouwd:<sup>8</sup>

- Waarom is de door de journalist gevraagde informatie nu precies concurrentiegevoelig of (in)direct herleidbaar tot concurrentiegevoelige informatie? Geldt dit voor alle informatie of slechts een deel ervan?
- Waaruit blijkt volgens de RVO nu precies de vertrouwelijkheid van de door de journalist gevraagde informatie (of onderliggende informatie die hieruit kan worden afgeleid)? Voor welke informatie geldt dit en voor welke niet, gelet op het feit dat er twee verschillende uitzonderingsgronden naast elkaar worden genoemd?
- Hoe leidt volgens de RVO inzicht in de verkregen subsidie tot inzicht in de bedrijfsvoering waarmee concurrenten vervolgens hun voordeel zouden kunnen doen? Wat zeggen dergelijke bedragen nu precies over de door de bedrijven aangeleverde informatie? Aan welke situaties moet daarbij gedacht worden wanneer het gaat om financiële afrekeningen of te verwachten opbrengsten (kan een concreet voorbeeld gegeven worden)?

Het valt het Adviescollege daarbij op dat de RVO in de besluiten veel stelt, maar weinig onderbouwt op een wijze die voldoende is toegesneden op het individuele geval.

<sup>8</sup> De RVO heeft in het kader van de feitencheck aangegeven dat zij menen dat deze punten wel degelijk in het gesprek met het FD zijn toegelicht. Het Adviescollege meent dat - voor zover dit al is gebeurd - het zeker niet in zodanige mate is geweest dat deze vragen van tafel zijn.

Om een voorbeeld te geven vanuit de beslissing op bezwaar: *‘Uit informatie over de hoogten van de daadwerkelijk per ontvanger per jaar uitgekeerde subsidiebedragen kan de financiële bedrijfsvoering worden afgeleid van een subsidieontvanger. Deze bedrijfsgegevens kunnen van strategisch belang en concurrentiegevoelig zijn en maak ik daarom ook niet openbaar.’*

→ *Waarom valt de belangenafweging zo uit terwijl het (mogelijk) zou gaan om milieu-informatie?*

Hoewel dit als zodanig uit de besluitvorming van de RVO niet kristalhelder is gebleken en het ook niet aan de orde is gekomen in de bemiddeling, blijkt er een verschil van mening tussen de journalist en advocaat van het FD en de RVO te bestaan over in hoeverre hier (ook) sprake is van milieu-informatie. De RVO heeft in de feitencheck op dit advies aangegeven dat voor zover er in het primaire besluit en de beslissing op bezwaar is gesproken over milieu-informatie dit zou zijn gebeurd in algemene bewoordingen en voor zover er sprake zou zijn van milieu-informatie. Dit benadrukt voor het Adviescollege alleen maar het punt dat de belangenafweging en de wijze waarop die is geformuleerd in het besluit onvoldoende op de specifieke zaak is toegesneden. De RVO lijkt daarmee in de beslissing op bezwaar te stellen dat ook wanneer het om milieu-informatie zou gaan, het belang van de bescherming van bedrijfs- en fabricagegegevens zwaarder zou moeten worden gewogen. De RVO gaat er vervolgens echter nauwelijks of niet op in hoe deze belangen in dat geval dan precies moeten worden gewogen en waarom de weging zo zou uitvallen. Juist omdat de openbaarheid van milieu-informatie in het bijzonder zwaar weegt, gelet op het ruimere openbaarheidsregime dat hiervoor geldt, is van groot belang te weten in hoeverre men hierover van inzicht verschilt, al was het maar zodat de rechter hierover definitief uitsluitsel kan verschaffen.

→ *Is bij de RVO bekend hoe de bedrijven hier zelf tegenaan kijken en waar blijkt dat volgens de RVO uit nu er geen zienswijzen zijn gevraagd?*

De RVO heeft besloten enkel informatie te verstrekken waartegen vanuit de betrokken bedrijven geen bezwaar kon bestaan. Om die reden is er zowel voor het primaire besluit als de beslissing op bezwaar geen zienswijze gevraagd bij de bedrijven. Het Adviescollege acht het in het algemeen juist dat er geen formele zienswijzeprocedure wordt opgetuigd wanneer deze niet nodig is en/of deze geen zinvolle bijdrage levert in het Woo-proces, mede gelet op de belangen van de betrokken derden.

Daar staat tegenover dat het bestuursorgaan de belangen van een betrokken derde in voldoende mate moet kennen, zeker wanneer zij zich deze aantrekt en besluit ten behoeve van die derde informatie niet openbaar te maken. Een zienswijze, eventueel meer informeel ingestoken, kan ook dienen ter controle van de eigen voorgenomen belangenafweging op basis van het ingeschatte belang van de betrokken derde. De derde kan ook behulpzaam zijn in het onderbouwen waarom er sprake is van iets als (actuele) concurrentiegevoeligheid, zeker wanneer het bestuursorgaan er zelf mee zou worstelen dit goed te onderbouwen, om zo de belangenafweging voldoende inzichtelijk en navolgbaar te maken. In die situaties is het uiteraard niet noodzakelijk om alle derde-belanghebbenden te bevragen wanneer het in essentie om vergelijkbare belangen gaat.

→ *Welk (extra) gewicht heeft de RVO toegekend aan het belang van openbaarheid voor de samenleving in dit specifieke geval?*



Een inzichtelijke belangenafweging en bijbehorende motivering is hier volgens het Adviescollege te meer van belang nu (1) de reeds openbare en verstrekte informatie niet (afdoende) aansluit bij de informatiebehoefte van het FD als *public watchdog*, (2) het feit dat in het algemeen verantwoording over de besteding van publieke middelen moet worden afgeleid, zeker wanneer het zoals in dit geval om zeer hoge bedragen gaat, en (3) het hier ook nog zou gaan om milieu-informatie waarvoor een ruimer openbaarheidsregime geldt. Al deze factoren leggen naar de mening van het Adviescollege extra gewicht in de schaal van het algemene – en toch al zwaarwegende – belang van de openbaarheid.

### *3.2 Leg in de toekomst vroegtijdig informeel contact met Woo-verzoekers om formalisering en juridisering van het proces zoveel mogelijk te voorkomen, en houdt dit contact warm, ook in de bezwaarfase*

Tijdens de bemiddeling kwam naar voren dat de Woo-behandelaars en bij de subsidieverstrekking betrokken medewerkers in deze specifieke zaak zelf niet eerder hadden gesproken met de journalist van het FD.<sup>9</sup> Hij is wel gehoord tijdens de bezwaarfase, maar pas tijdens de bemiddeling is daadwerkelijk met elkaar inhoudelijk gesproken over de subsidieregeling en -systematiek. Het Adviescollege heeft ook zelf gemerkt dat in het kader van de bemiddeling bij de RVO een neiging of voorkeur bestaat schriftelijk te corresponderen, ook wanneer verzocht is om een gesprek in persoon.

Hoewel dit gelet op het fundamentele verschil van mening in dit specifieke geval mogelijk geen oplossing had geboden, adviseert het Adviescollege aan de RVO om in het algemeen eerder open in gesprek te gaan met Woo-verzoekers en daarbij met open vizier alle mogelijke oplossingsrichtingen te verkennen.<sup>10</sup> Ook als de procedure zich in de bezwaarfase bevindt. Voor meer hierover verwijzen wij u graag naar ons advies 'Wat kan ik voor u doen?' van april 2024 in reactie op de Woo-invoeringstoets.<sup>11</sup>

Overigens is het Adviescollege ermee bekend dat de Woo-behandelaars van de RVO in de primaire fase doorgaans het (informele) contact met Woo-verzoekers goed vormgeven en dat de journalist van het FD dit ook zo heeft ervaren. Dit advies aan de RVO moet dan ook vooral worden beschouwd als steun in de rug van deze aanpak voor de gehele organisatie van de RVO.

## **4. Vervolgprocedure**

Op dit moment bevindt de procedure zich in de beroepsfase. Dit staat er volgens het Adviescollege echter geenszins aan in de weg om over te gaan tot het intrekken, wijzigen of vervangen van de reeds genomen beslissing op bezwaar indien daartoe aanleiding bestaat.<sup>12</sup> Dit advies zou voor de RVO die aanleiding kunnen vormen.

<sup>9</sup> Vanuit het FD is bij de feitencheck voor de volledigheid aangegeven dat de journalist over deze specifieke zaak wel eerder heeft gesproken met een woordvoerder van de RVO in begin april 2023, voorafgaand aan het indienen van het interview van het Woo-verzoek. Naar aanleiding van dit gesprek is het Woo-verzoek ingediend. Het is volgens het FD correct dat met de Woo-behandelaars en subsidiemedewerkers niet eerder was gesproken.

<sup>10</sup> Te denken valt aan bijvoorbeeld de optie van inzage onder geheimhouding van artikel 5.7 Woo.

<sup>11</sup> [Advies over openbaarmaking op verzoek in reactie op de invoeringstoets Wet open overheid - ACOI publicaties](#).

<sup>12</sup> Artikel 6:19 Algemene wet bestuursrecht bepaalt immers dat het beroep van rechtswege ook betrekking heeft op een besluit waarbij het eerdere bestreden besluit wordt ingetrokken, gewijzigd of vervangen. Dit veronderstelt een besluitbevoegdheid van het bestuursorgaan, ook in (hoger) beroep. Zie hierover bijvoorbeeld J.C.A. de Poorter, *T&C Awb*, commentaar op art. 6:19 Awb (geraadpleegd op 8 juli 2024).

## Slotbeschouwing

Het Adviescollege kent de RVO als een organisatie die (actieve) openbaarheid hoog in het vaandel heeft staan. Het schetst daarom onze verbazing dat de RVO na het bericht over beëindiging vanuit het FD niet meer bereid is gebleken met het Adviescollege in overleg te gaan en inhoudelijke vragen over de beslissing op bezwaar en bijbehorende belangenafweging te beantwoorden.

De RVO wenst uitdrukkelijk de toetsing over te laten aan de rechter: de journalist van het FD kan volgens de RVO het standpunt naar voren brengen in de beroepsprocedure, waarop vanuit RVO wordt gereageerd in een verweerschrift. De RVO meent dat het tijdens een lopende beroepsprocedure niet mogelijk zou zijn om verder op zaakspecifieke aspecten in te gaan richting het Adviescollege. Er is vanuit de RVO opgemerkt dat de uitspraak van de rechter voor de RVO een leidraad zal zijn voor 'eventuele vervolgstappen' en dat er door de RVO en het Adviescollege dan ook op dit moment even niets voor elkaar kan worden betekend.

Het Adviescollege wil met klem benadrukken dat het niet zo is dat de plicht om als overheid goed en zorgvuldig te handelen eindigt op het moment dat een besluit is genomen. De procedure mag in dit geval dan wellicht de rechter hebben bereikt, dat neemt niet weg dat er altijd nog een verantwoordelijkheid op het bestuursorgaan rust om een besluit te herstellen wanneer dat kan of moet, zeker wanneer dit begunstigend zou uitpakken voor de verzoeker. Dit speelt te meer nu het Adviescollege in het algemeen constateert dat de doorlooptijden van Woo-beroepszaken bij de rechtbanken steeds verder dreigt op te lopen, terwijl de nieuwswaarde van door journalisten opgevraagde informatie vaak ook een (beperkte) houdbaarheidsdatum kent.

De overheid moet in het kader van diens verantwoordelijkheid en de vereiste zorgvuldigheid te allen tijde ontvankelijk blijven voor signalen van buitenaf dat er mogelijk iets schort aan beleid of besluiten en daarop acteren. Daarbij hoort dat het bestuursorgaan een proactieve houding aanneemt en niet afwacht tot de rechter hem tot actie maant.

De beantwoording van de in dit advies opgenomen vragen kan alsnog leiden tot openbaarmaking van de verzochte informatie. Het is daarbij evenwel mogelijk dat onder de streep tot dezelfde conclusie over de mate van openbaarheid wordt gekomen. Naar de mening van het Adviescollege is echter een belangrijk bijkomstig gevolg van het ter harte nemen van dit advies dat de verzoeker – en de samenleving als geheel – zich zo mogelijk beter gekend ziet in de keuzes en beslissingen van de overheid, hier in de vorm van de RVO, of in ieder geval (beter) in staat kan worden geacht deze te begrijpen.