



'Wob-verzoek en persoonlijke beleidsopvattingen'

Een onderzoek naar de beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen die benoemt staat in artikel 11 lid 1 Wet openbaarheid van bestuur.

Toetsing van: Afstudeeronderzoek

Hogeschool Leiden

Anthony Lie Kim Chong – S1101687

Opdrachtgever:

De Nationale ombudsman

Afstudeerbegeleider:

Dhr. mr. J. Verpaalen

Klas RE4G

Opleiding HBO-Rechten

Namen begeleidende docenten

Onderzoeksdocent : Mw. mr. N. Sangen

Afstudeerbegeleider: Dhr. mr. A. Verhoeff

Inleverdatum reguliere kans:

Dinsdag 16 juni 2020

SV-code:

HBR-4-AS-17

Collegejaar 2019- 2020

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt mijn onderzoeksrapport: 'Wob-verzoek en persoonlijke beleidsopvattingen'. Een onderzoek naar de beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen die benoemt staat in artikel 11 lid 1 Wet openbaarheid van bestuur.

Dit onderzoeksrapport is geschreven ter afronding van mijn studie HBO-Rechten aan de Hogeschool Leiden en in opdracht van de Nationale ombudsman, mijn opdrachtgever. Ik word getoetst op de wijze waarop ik zelfstandig een voor het werkveld relevante vraag/opdracht formuleer en deze tot een goed einde breng. Hiermee toon ik aan dat ik de nodige kennis, vaardigheden en houding heb om als een juridisch beroepsbeoefenaar de arbeidsmarkt op te gaan. Voor de opleiding HBO-Rechten betekent dit dat ik de competenties 1, 2 en 7 afrondt door een voldoende te behalen voor het toepassen van kennis en inzicht, conclusies en aanbevelingen, communicatie en leervermogen.

In het derde leerjaar heb ik tien maanden stage gelopen bij de Nationale ombudsman, gedurende mijn stageperiode ben ik een aantal keren de Wet openbaarheid van bestuur tegengekomen. Naar aanleiding hiervan en vele nieuwsberichten heb ik samen met mijn opdrachtgever besloten onderzoek te doen naar de uitzonderings- en beperkingsgronden van de Wet openbaarheid van bestuur. Achteraf bleek dit onderzoek te omvangrijk en heb ik dit afgebakend tot de beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen van artikel 11 lid 1 Wet openbaarheid van bestuur.

Het onderzoekstraject was erg leerzaam voor mij. Ik heb verdiepende kennis opgedaan op een specifiek onderdeel van het bestuursrecht. Het heeft mij meer inzicht gegeven over de werking van de Wet openbaarheid van bestuur. Het onderzoeken was een uitdaging voor mij omdat ik goed moest afbakenen. Door mij interesse dwaalde in soms af naar andere kwesties van de Wet openbaarheid van bestuur dan nodig was voor mijn doel/onderzoeksvraag. Met interesse heb ik alle vraagstukken onderzocht.

Alvorens ik inhoudelijk ga beginnen, wil ik van deze gelegenheid gebruik maken om als eerst de heer Verpaalen te bedanken voor de mogelijkheid om mijn afstudeeropdracht bij de Nationale ombudsman uit te voeren en tevens voor de begeleiding gedurende het onderzoek. Hij heeft met mij meegedacht, feedback gegeven en ik kon altijd bij hem terecht.

Ten tweede wil ik mevrouw Sangen, mijn onderzoeksdocent, bedanken voor haar kennis en kunde. Door haar heb ik een degelijk plan van aanpak kunnen opstellen voor dit onderzoek.

In het bijzonder wil ik meneer Verhoeff, mijn afstudeerbegeleider, bedanken voor zijn bijstand gedurende het schrijven van dit onderzoeksrapport. Hij heeft de tijd genomen voor de begeleiding gedurende het onderzoeksrapport. Verder gaf hij mij zeer nuttige feedback en heb ik de samenwerking als prettig ervaren.

Tot slot wil ik mijn ouders bedanken voor de mogelijkheid om te kunnen studeren en voor de steun die zij mij hebben geboden tijdens het afstuderen.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Anthony Lie Kim Chong
Den Haag, 14 juni 2020

Samenvatting

In opdracht van de Nationale ombudsman wordt er onderzoek gedaan naar de beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen, die benoemt staat in artikel 11 lid 1 Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob). De Nationale ombudsman ontvangt steeds meer klachten, signalen en vragen over de Wob, omdat de Wob steeds actueler wordt in de samenleving. Burgers, de media en professionals verlangen transparantie van de overheid. De beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen van artikel 11 lid 1 Wob wordt onderzocht, omdat dit artikel regelmatig wordt aangevoerd door overheidsinstanties bij het niet of gedeeltelijk verstrekken van overheidsinformatie. Het is voor de Nationale ombudsman daarom noodzakelijk om duidelijkheid te hebben over de beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen. Momenteel is er onduidelijkheid voor de Nationale ombudsman over de toepassing van deze beperkingsgrond. Om deze reden kunnen klachtbehandelaren minder uniform en minder specifiek reageren op klachten, vragen en signalen. Hierdoor komt subjectiviteit in de beantwoording, terwijl rechtszekerheid belangrijk is voor burgers en professionals. Zij moeten immers weten waaraan zij toe zijn.

Het doel van dit onderzoek is de Nationale ombudsman duidelijkheid te verschaffen over de werking van de beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen, die genoemd staat in artikel 11 lid 1 Wob, ten behoeve van de klachtbehandeling. Duidelijkheid zorgt er namelijk voor dat klachtbehandelaren in de toekomst op een uniforme en specifieke wijze kunnen reageren op klachten, vragen en signalen over de beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen. Duidelijkheid wordt gegeven door middel van een advies te verschaffen over hoe rechters de rechtmatigheid toetsen aan de beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen van artikel 11 lid 1 Wob. Het resultaat kan afgezet worden tegen het toetsingskader van de Nationale ombudsman, zodat enerzijds het toetsingskader van de rechter duidelijk wordt en anderzijds waaraan de Nationale ombudsman rekening mee kan houden bij de behoorlijkheidstoets. Het onderzoek zal gebeuren aan de hand van wetsanalyse, literatuur- en jurisprudentieonderzoek. De centrale vraag die uit deze doelstelling voortvloeit luidt:

"Welk advies kan aan de Nationale ombudsman worden gegeven over de feiten en omstandigheden, op basis waarvan een verzoek tot overheidsinformatie kan worden geweigerd, op grond van de beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen uit artikel 11 lid 1 Wob blijkens wetsanalyse, literatuur- en jurisprudentieonderzoek?"

Ter beantwoording van de centrale vraag is door middel van wetsanalyse en literatuuronderzoek onderzocht:

1. wat de Wob bepaalt omtrent het openbaar maken van overheidsinformatie;
2. wat de beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen inhoudt;
3. wat de gevolgen zijn van het wetsvoorstel Wet open overheid voor overheidsinstanties, bij de beantwoording van een verzoek tot overheidsinformatie.

Hierna is jurisprudentieonderzoek gedaan. Blijkens dit jurisprudentieonderzoek kan worden afgeleid welke feiten en omstandigheden de rechter meeweegt in zijn oordeel of artikel 11 lid 1 Wob al dan niet juist is toegepast.

De belangrijkste resultaten blijkens wetsanalyse en literatuuronderzoek worden hier beknopt samengevat. Als eerst blijkt dat de Wob voortvloeit uit artikel 110 Grondwet. Daarin staat dat de overheid openbaarheid moet betrachten bij de uitvoering van haar taak. Dit is opgenomen in de Wob, de Wob beoogt namelijk een goede en democratische bestuursvoering met betrekking tot de openheid en openbaarheid van bestuur. Hiermee wordt gezegd dat een bestuursorgaan bij de uitvoering van zijn taak informatie verstrekt en daarbij uitgaat van het algemeen belang van openbaarheid van informatie. Echter blijkt dat een verzoeker tot bepaalde overheidsinformatie geen inzage krijgt. Een bestuursorgaan kan redenen hiervoor hebben, deze redenen moeten wel gebaseerd zijn

op één of meerdere uitzonderings- en/of beperkingsgronden uit artikel 10 en/of 11 Wob. Een bestuursorgaan dat informatie dient te verschaffen op grond van de Wob moet eerst bekijken of er sprake is van een uitzonderingsgrond(en). Wanneer er geen sprake is van een uitzonderingsgrond(en) moet er gekeken worden of de openbaarmaking beperkt dient worden op grond van de beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen die staat in artikel 11 lid 1 Wob.

De beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen houdt in dat documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad in beginsel openbaar gemaakt worden op verzoek, maar er wordt geen informatie verstrekt over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. De beperkingsgrond beschermt namelijk de vrije meningsvorming van ambtenaren en eventuele externen die bij de voorbereiding van het beleid en besluitvorming betrokken zijn binnen het bestuur. Dit zodat er optimaal van gedachten gewisseld kan worden. Hierdoor is er een vertrouwelijke sfeer om ideeën te kunnen bedenken zonder dat er enige vrees hoeft te zijn.

Om te kunnen beoordelen of er sprake is van intern beraad dient er gekeken te worden naar het oogmerk waarmee documenten zijn opgesteld, de afkomst van de documenten en de grootte van de kring die bij het beraad betrokken is. Wanneer een document niet meer ten behoeve van intern beraad is, blijven de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen beschermd. De bescherming vervalt niet door tijdsverloop. Als dit het geval zou zijn dan zou de grondslag van dit artikel in het geding komen, namelijk de vrije meningsvorming. Ambtenaren, bewindslieden en bestuurders zouden in hun achterhoofd houden dat na afloop van het interne beraad de geuite persoonlijke beleidsopvattingen zonder overleg met hen gepubliceerd worden, dit is niet wenselijk. Echter betekent dit niet dat bestuursorganen nooit informatie over persoonlijke beleidsopvattingen mogen of kunnen publiceren. Informatieverstrekking van documenten ten behoeve van intern beraad waarin persoonlijke beleidsopvattingen staan kunnen worden verstrekt door middel van een objectief alternatief. Dit betreft toezending van een zakelijke weergave van het document of door persoonlijke beleidsopvattingen te anonimiseren in het document of alleen feitelijke gegevens te verschaffen die in het document staan beschreven.

Bij persoonlijke beleidsopvattingen is het niet van belang dat deze opvattingen herleidbaar zijn tot een individueel persoon. Verder zijn feitelijke gegevens en een deskundigenoordeel geen persoonlijke beleidsopvattingen.

Wat betreft de Wet open overheid verandert er voor de beperkingsgrond weinig. Artikel 11 lid 1 Wob wordt grotendeels overgenomen zonder wijzigingen. Het enige verschil is dat er een opsomming is toegevoegd aan hetgeen wat onder persoonlijke beleidsopvattingen wordt verstaan.

Het belangrijkste resultaat uit het jurisprudentieonderzoek is dat de rechter naast de beoordelingscriteria uit de wetsanalyse en literatuuronderzoek ook eigen ontwikkelde criteria meeweegt in zijn beoordeling of een verzoek tot overheidsinformatie kan worden geweigerd, op grond van de beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen uit artikel 11 lid 1 Wob. Deze eigen ontwikkelde criteria worden in hoofdstuk 3 besproken.

De conclusie die getrokken kan worden blijktens dit onderzoeksrapport is dat de rechter het juridisch kader, dat besproken wordt in hoofdstuk 2, volledig meeneemt bij de beoordeling of een verzoek tot overheidsinformatie al dan niet rechtmatig geweigerd is op grond van de beperkingsgrond van artikel 11 lid 1 Wob. Daarnaast neemt de rechter ook ontwikkelde criteria mee die door de rechtspraak is ontwikkeld. Het advies dat hieruit voortvloeit is een compleet toetsingskader dat gebruikt kan worden door de Nationale ombudsman voor de klachtbehandeling, om te toetsen of een bestuursorgaan overheidsinformatie al dan niet gerechtvaardigd heeft geweigerd op grond van de beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen uit artikel 11 lid 1 Wob.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Afkortingenlijst.....	7
Hoofdstuk 1: Inleiding	8
1.1. Aanleiding onderzoek.....	8
1.2. Probleemanalyse	10
1.3. Doelstelling, centrale vraag en deelvragen.....	11
1.4. Verantwoording onderzoeksmethode	12
1.5. Leeswijzer	14
Hoofdstuk 2: Juridisch kader	15
2.1. Wet openbaarheid van bestuur	15
2.1.1. De grondslag en het doel van de Wob.....	15
2.1.2. Informatieverstreking volgens de Wob.....	16
2.1.3. Uitzonderings- en beperkingsgronden.....	16
2.1.4. Wetswijziging Wob.....	16
2.1.5. Rechtsmiddelen.....	16
2.2. Beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen	17
2.2.1. Documenten.....	17
2.2.2. Intern beraad.....	17
2.2.3. Persoonlijke beleidsopvattingen.....	18
2.2.4. Beperkingsgrond artikel 11 lid 1 Wob.....	19
2.3. Wetvoorstel Wet open overheid	20
2.3.1. Inhoud wetsvoorstel	20
2.3.2. Veranderingen in de praktijk.....	21
2.3.3. Beperkingsgrond artikel 11 lid 1 Wob ten opzichte van de Woo	23
Hoofdstuk 3: Resultaten praktijkonderzoek.....	24
3.1. Jurisprudentieonderzoek 1, resultaten	25
3.1.1. Motivering.....	25
3.1.2. Bescherming van de vrije meningsvorming	27
3.1.3. Intern karakter van document	27
3.1.4. Persoonlijke beleidsopvattingen.....	28
3.1.5. Verwevenheid van feitelijke gegevens met persoonlijke beleidsopvattingen	28
3.1.6. Karakter van advisering of gestructureerd overleg	29
3.1.7. Eigen belang van de externe	29
3.2. Jurisprudentieonderzoek 2, resultaten	30
3.2.1. Motivering.....	30

3.2.2.	Bescherming van de vrije meningsvorming	31
3.2.3.	Intern karakter van document	31
3.2.4.	Persoonlijke beleidsopvattingen	32
3.2.5.	Verwevenheid van feitelijke gegevens met persoonlijke beleidsopvattingen	33
3.2.6.	Karakter van advisering of gestructureerd overleg	33
3.2.7.	Eigen belang van externe	34
3.3.	Tussenconclusie	34
Hoofdstuk 4: Conclusies		36
Hoofdstuk 5: Advies		39
Literatuurlijst		40
Bijlage 1: analyse jurisprudentieonderzoek 1, beroepsschriften die gegrond zijn		44
Bijlage 2: analyse jurisprudentieonderzoek 2, beroepsschriften die ongegrond zijn		59
Bijlage 3: uitzonderingsgronden		72

Afkortingenlijst

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Gw	Grondwet
MvT	Memorie van Toelichting
SKGZ	Stichting Klachten en Geschillen Zorgverzekeringen
Wob	Wet openbaarheid van bestuur
Woo	Wet open overheid

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1. Aanleiding onderzoek

De Nationale ombudsman is een Hoog College van Staat en daarmee een overheidsorgaan dat krachtens publiekrecht is ingesteld. Het is geen bestuursorgaan volgens artikel 1:1 lid 1 sub f Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Volgens artikel 78a lid 1 van de Grondwet (hierna: Gw) is de Nationale ombudsman aangesteld om onderzoek te doen naar gedragingen van bestuursorganen van het Rijk, of andere bestuursorganen die door de wet zijn aangewezen. Iedere burger in het Koninkrijk der Nederlanden heeft het recht om de Nationale ombudsman schriftelijk te verzoeken een onderzoek in te stellen op basis van artikel 9:18 lid 1 Awb. Conform artikel 9:26 Awb kan de Nationale ombudsman onderzoek doen uit eigen beweging. Zij kunnen bijvoorbeeld uit eigen beweging aanbevelingen doen aan een minister. De Nationale ombudsman is een organisatie die klachten verwerkt, maar naast klachten ontvangen zij ook vragen en signalen van burgers en professionals.

Personen met klachten en vragen worden door overheidsinstanties soms van het kastje naar de muur gestuurd. Vele personen weten dan ook de Nationale ombudsman wekelijks te vinden voor klachten, vragen en signalen die betrekking hebben tot onder andere de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob).¹ Burgers, de media en professionals willen een open houding van de overheid. De overheid moet zorgen dat zij inzicht hebben in de procedures die tot beslissingen leiden en het hoe en waarom daarvan. De overheid moet zorgen dat haar handelingen getoetst kunnen worden. Daarnaast dient de overheid ervoor te zorgen dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie volledig en duidelijk is. De overheid verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf. De overheid is verplicht de burger gevraagd en ongevraagd informatie te geven over handelingen en besluiten. Zij moet daarbij servicegericht zijn en zich actief opstellen om de informatie die van belang is tijdig op eigen initiatief te geven.² Er zijn echter gevallen waarbij het belang van openbaarmaking moet wijken. Voor deze gevallen zijn uitzonderings- en beperkingsgronden opgenomen in artikel 10 en 11 Wob.

In artikel 110 Gw staat dat de overheid bij haar uitvoering van haar taak openbaarheid betracht. In de Wob zijn er regels over de openheid en openbaarheid van bestuur opgenomen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering. Iedere burger kan een Wob-verzoek indienen. Een Wob-verzoek is een verzoek tot overheidsinformatie. Aan dit verzoek zijn weinig formele vereisten gesteld. Burgers en professionals kunnen verschillende redenen hebben om een Wob-verzoek in te dienen. Het is wel van belang dat het een bestuurlijke aangelegenheid betreft conform artikel 3 Wob.

Sinds 2016 is de Wet Dwangsom niet meer van toepassing op de Wob en vervalt er een instrument waarmee druk uitgeoefend kan worden. Deze maatregel was genomen omdat er oneigenlijk gebruik gemaakt werd van dit instrument. Sommige burgers dienden dermate veel verzoeken in dat overheden niet op tijd konden reageren waardoor zij recht hadden op een geldbedrag. Zie een recent nieuwbericht in de NRC van rechter Verhoeven over dwangsommen als verdienmodel.³

Klachten, vragen en signalen die de Nationale ombudsman ontvangt gaan over Wob-verzoeken die niet, niet tijdig of niet volledig voldaan zijn door verschillende overheidsinstanties. Klachten zijn vaak gerelateerd aan de beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen van artikel 11 lid 1 Wob. Op basis van deze grond wordt informatie veelal geheel of gedeeltelijk niet verschaft.

¹ 'WOB is een juridische jungle', de Nationale ombudsman, september 2011.

² 'Behoorlijkheidswijzer', de Nationale ombudsman, juni 2019; 'Visie van de Nationale ombudsman op een open overheid' de Nationale ombudsman, januari 2012.

³ Verhoeven 2020.

Het kan voorkomen dat de Nationale ombudsman onbevoegd is om een rol te spelen in een procedure waarbij rechtmatigheid aan de orde is. Immers is het uiteindelijk aan de rechter om de rechtmatigheid te toetsten. De Nationale ombudsman is in principe als tweedelijns instantie wel bevoegd klachten te behandelen. Iets kan namelijk rechtmatig zijn, maar daarentegen onbehoorlijk volgens de Nationale ombudsman. Het handelen van de overheid kan zodoende juridisch correct zijn uitgevoerd, maar toch onbehoorlijk zijn tegenover de burger. Wanneer de Nationale ombudsman onbevoegd is, onthandt dit de Nationale ombudsman niet geheel. Meer hierover is te lezen in paragraaf 2.1.7. Voor de Nationale ombudsman is het belangrijk om meer te weten te komen over de beperkingsgrond van artikel 11 lid 1 Wob, omdat volgens de ombudsvisie Professionele Klachtbehandeling⁴ de burger op weg geholpen moet worden. Om dit te kunnen, is grondig juridische kennis over de Wob noodzakelijk.

Regelmatig geven burgers bij de Nationale ombudsman aan dat zij het vertrouwen in de overheid zijn verloren, omdat de overheid bij de uitvoering van haar taken de burger niet behoorlijk behandelde of dat de burger meende dat de overheid hem of haar onbehoorlijk behandelde. Journalisten en Wob-specialisten van de ministeries hebben de Nationale ombudsman in het verleden gevraagd om te bemiddelen en zo bij te dragen tot betere onderlinge verhoudingen met betrekking tot de Wob. Naar aanleiding hiervan heeft de Nationale ombudsman een aantal aanbevelingen gedaan in 2013.⁵ Daarin geeft hij aan dat in de praktijk blijkt dat naar aanleiding van Wob-verzoeken de verhouding tussen overheidsorganisaties, burgers en media regelmatig escaleren. Deze escalaties ontstaan enerzijds door omvangrijke en moeilijk te beantwoorden Wob-verzoeken van de media en burgers en anderzijds doordat overheden traag of onvolledige informatie geven of onnodig juridiseren. Op deze wijze kunnen Wob-verzoeken uiteindelijk leiden tot lang slepende bezwaar- en beroepsprocedures en komt informatie niet tijdig beschikbaar. Journalisten en burgers krijgen de indruk dat overheden bewust tegenwerken of informatie achterhouden. Overheden geven aan dat sommige journalisten en burgers de Wob misbruiken.⁶

Wob-verzoeken zijn erg actueel in de samenleving. Er kan gedacht worden aan de welbekende toeslagenaffaire, waarbij vele ouders door de Belastingdienst werden beschuldigd van fraude met de kinderopvangtoeslag. In het kader van deze affaire maakte de Belastingdienst opmerkingen onzichtbaar in stukken die waren opgevraagd door de media via een Wob-verzoek. Bij het weglakken van informatie in het besluit werd in tegenstelling tot wat de Wob voorschrijft de reden van het weglakken niet aangegeven.⁷ De wet biedt ruimte om bijvoorbeeld persoonlijke beleidsopvattingen te verbergen. Dat verbergen moet echter altijd worden beargumenteerd middels het vermelden van een uitzonderings- en/of beperkingsgrond. Achteraf werd duidelijk dat de Belastingdienst de weggelakte teksten helemaal niet mocht weglakken volgens de wet. Er is namelijk geen artikel dat het weglakken van deze uitingen rechtvaardigt.⁸

Daarnaast kan er ook gedacht worden aan een recent nieuwsbericht over ambtenaren van de Belastingdienst die een cruciale alinea zwart lakten in documenten, de zogenaamde 'zwarte lijst'. Op grond van de Wob moest deze informatie verstrekt worden aan journalisten. De Belastingdienst rechtvaardigde het onleesbaar maken van deze gevoelige informatie met een beroep op artikel 11 lid 1 Wob en artikel 68 Gw, waarin wordt bepaald dat persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren niet openbaar gemaakt hoeven te worden. Echter, de zwartgelakte passage bevatte geen persoonlijke beleidsopvattingen. De staatssecretarissen besloten daarom de ongelakte versie naar de

⁴ 'Ombudsvisie op Professionele Klachtbehandeling', de Nationale ombudsman, maart 2018.

⁵ 'Aanbevelingen Wob', de Nationale ombudsman, december 2013.

⁶ 'Aanbevelingen Wob', de Nationale ombudsman, december 2013.

⁷ Kleinnijenhuis 2019.

⁸ Saltmines 2019.

Tweede Kamer te sturen. Artikel 11 lid 1 Wob en artikel 68 Gw zijn hier door de Belastingdienst onjuist gebruikt.⁹

De genoemde voorbeelden staan niet op zichzelf. Op meerdere lagen van de samenleving vindt er discussie plaats. Zie bijvoorbeeld de recente nieuwsberichten: 'Amsterdam lakt zelfs logo's en naam Halsema weg in Wob-verzoek'¹⁰ en 'Ministeries steevast laat bij verzoek om openbaarheid: termijn vaker wel dan niet overschreden'¹¹. Door de vele klachten, vragen en signalen die de Nationale ombudsman ontvangt met daarbij de opschudding in de samenleving, is er genoeg aanleiding voor dit onderzoek.

1.2. Probleemanalyse

De Wob wordt steeds actueler in de samenleving, ook ontvangt de Nationale ombudsman steeds meer klachten, signalen en vragen over de Wob. Het is voor de Nationale ombudsman daarom noodzakelijk om duidelijkheid te hebben over de Wob. Momenteel is er onduidelijkheid voor de Nationale ombudsman over de toepassing van de beperkingsgrond die genoemd staan in artikel 11 lid 1 Wob. Dit artikel wordt regelmatig aangevoerd door overheidsinstanties bij het niet of gedeeltelijk verstrekken van overheidsinformatie. Door de onduidelijkheid kunnen klachtbehandelaren minder uniform en minder specifiek reageren op klachten, vragen en signalen. Hierdoor komt subjectiviteit in de beantwoording, terwijl rechtszekerheid belangrijk is voor burgers, professionals en bestuursorganen. Zij moeten immers weten waaraan zij toe zijn.

De Nationale ombudsman onderzoekt hoe een klacht ten aanzien van een Wob-verzoek is afgehandeld. Klachtbehandelaren toetsen klachten aan de hand van de behoorlijkheidswijzer¹² opgesteld, om overheidsinstanties te helpen goed om te gaan met burgers en hun belangen. De Nationale ombudsman is geen rechtelijke instantie. De Nationale ombudsman heeft voor de behoorlijkheidswijzer een behoorlijkheidswijzer¹² opgesteld. Aan de hand van deze vereisten toetst de Nationale ombudsman of overheidsinstanties zich al dan niet behoorlijk hebben gedragen.

Klachten worden dus niet persé getoetst aan wet- en regelgeving, maar aan behoorlijkheidswijzer. Bij de rechtmatigheidstoets van de rechter gaat het om het wegingskader of de feitelijke informatie al dan niet verschaft dient te worden aan personen op basis van de wet- en regelgeving. Voor de behoorlijkheidstoets van de Nationale ombudsman is het noodzakelijk om op de hoogte te zijn van de wet- en regelgeving, omdat bij de behoorlijkheidstoets weleens wordt gekeken of de wet- en regelgeving juist is toegepast. De rechtmatigheidstoets kan soms een onderdeel zijn van de behoorlijkheidstoets van de Nationale ombudsman. Volgens de Nationale ombudsman kan een afwijzing wel juridisch juist zijn, maar toch onbehoorlijk volgens de behoorlijkheidswijzer. Kortom de Nationale ombudsman dient soms de wet- en regelgeving te bestuderen voor de klachtbehandeling, omdat een klacht veelal betrekking heeft op een wettelijke regeling, zo ook bij klachten die betrekking tot de Wob.

De rechtmatigheidstoets van de rechter kan handvatten bieden voor de Nationale ombudsman. De rechtmatigheidstoets van de rechter is soms hetzelfde of grenst soms aan de behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman. In de behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman staat bijvoorbeeld het volgende: overheidsinstanties moeten hun besluit deugdelijk motiveren. Dit staat ook vermeld in artikel 3:46 Awb, hieraan toetsten rechters ook.

⁹ Hofs 2020.

¹⁰ Muller 2020.

¹¹ Verwel 2019.

¹² 'Behoorlijkheidswijzer', de Nationale ombudsman, juni 2019.

Voor de Nationale ombudsman is het waardevol om te weten hoe rechters in de praktijk omgaan met de beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen, dit schept namelijk duidelijkheid. Dit onderzoek zal duidelijkheid verschaffen aan de Nationale ombudsman over de werking van de beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van de klachtbehandeling. In paragraaf 1.3 wordt hierop verder ingegaan.

1.3. Doelstelling, centrale vraag en deelvragen

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is de Nationale ombudsman duidelijkheid te verschaffen over de werking van de beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen, die genoemd staat in artikel 11 lid 1 Wob, ten behoeve van de klachtbehandeling. Duidelijkheid zorgt er namelijk voor dat klachtbehandelaren in de toekomst op een uniforme en specifieke wijze kunnen reageren op klachten, vragen en signalen die betrekking hebben op de beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen. Duidelijkheid wordt gegeven door middel van een advies te verschaffen over hoe rechters de rechtmatigheid toetsen aan de beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen. Het advies kan de Nationale ombudsman afzetten tegen de behoorlijkheidswijzer, zodat enerzijds het toetsingskader van de rechter duidelijk wordt en anderzijds waarmee de Nationale ombudsman rekening mee kan houden bij de behoorlijkheidstoets. Het onderzoek zal gebeuren aan de hand van wetsanalyse, literatuur- en jurisprudentieonderzoek.

Centrale vraag

De centrale vraag die leidend is in dit onderzoek luidt als volgt:

“Welk advies kan aan de Nationale ombudsman worden gegeven over de feiten en omstandigheden, op basis waarvan een verzoek tot overheidsinformatie kan worden geweigerd, op grond van de beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen uit artikel 11 lid 1 Wob blijktens wetsanalyse, literatuur- en jurisprudentieonderzoek?”

Theoretische deelvragen

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden zijn de onderstaande deelvragen opgesteld:

Deelvraag 1

Wat bepaalt de Wet openbaarheid van bestuur omtrent het openbaar maken van overheidsinformatie blijktens wetsanalyse en literatuuronderzoek?

Deelvraag 2

Wat houdt de beperkingsgrond, persoonlijke beleidsopvattingen, in voor het openbaar maken van informatie op grond van artikel 11 lid 1 Wob blijktens wetsanalyse en literatuuronderzoek?

Deelvraag 3

Welke gevolgen heeft het wetsvoorstel Wet open overheid voor overheidsinstanties in de praktijk bij de beantwoording van een verzoek tot overheidsinformatie, die wij nu kennen als Wob-verzoek, blijktens wetsanalyse en literatuuronderzoek?

Praktijkgerichte deelvragen

Deelvraag 4

Onder welke feiten en omstandigheden wordt een beroep op de beperkingsgrond, persoonlijke beleidsopvattingen, van artikel 11 lid 1 Wob volgens jurisprudentieonderzoek gehonoreerd?

Deelvraag 5

Onder welke feiten en omstandigheden wordt een beroep op de beperkingsgrond, persoonlijke beleidsopvattingen, van artikel 11 lid 1 Wob volgens jurisprudentieonderzoek niet gehonoreerd?

1.4. Verantwoording onderzoeksmethode

Theoretische deelvragen

Eerste deelvraag

Wat bepaalt de Wet openbaarheid van bestuur omtrent het openbaar maken van overheidsinformatie blijkens wetsanalyse en literatuuronderzoek?

Voor deze deelvraag zijn kamerstukken en vakliteratuur geraadpleegd om grondig onderzoek te doen naar de Wob. Artikel 110 Gw is specifiek geraadpleegd om te bekijken waaruit de Wob voortvloeit. Daarnaast is de Awb erbij gehaald omdat deze wet de basisbeginselen weergeeft van het bestuursrecht. Vervolgens is er kort stil gestaan bij de Wet dwangsom en de rechtsmiddelen die een Wob-verzoeker heeft. Verder zijn de volgende artikelen van de Wob geanalyseerd:

-  artikel 1 sub b Wob;
-  artikel 1 sub f Wob;
-  artikel 1a Wob;
-  artikel 2 Wob;
-  artikel 3 lid 1 Wob;
-  artikel 10 Wob;
-  artikel 11 lid 1 Wob.

Deze artikelen zijn geanalyseerd om duidelijkheid te geven over de definities: document, bestuurlijke aangelegenheid, intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen.

Daarnaast wordt door deze analyse duidelijk: op wie de Wob van toepassing is, wat de verplichtingen zijn van bestuursorganen, wie een Wob-verzoek kan indienen en welke uitzonderings- en beperkingsgronden er bestaan.

Achteraf bleek dat de uitgebreide analyse van artikel 10 Wob, waarin de uitzonderingsgronden staan, in het kader van dit onderzoek minder noodzakelijk was maar niet overbodig. Daarom is voor de lezer deze extra informatie te vinden in bijlage 3.

Voor het literatuuronderzoek zou gebruik gemaakt worden van algemene bestuursrechtelijke handboeken en veel vakliteratuur, echter waren boeken lastig te bemachtigen was vanwege de Covid-19 maatregelen. Dit schaadt de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoeksrapport niet, omdat de informatie van het onderzoeksrapport afkomstig is van kamerstukken, enkele specialiste handboeken en digitale bronnen die afkomstig zijn van deskundigen op het gebied van de Wob. De literatuur die gebruikt is, is te vinden in de literatuurlijst.

Tweede deelvraag

Wat houdt de beperkingsgrond, persoonlijke beleidsopvattingen, in voor het openbaar maken van informatie op grond van artikel 11 lid 1 Wob blijkens wetsanalyse en literatuuronderzoek?

Deze deelvraag is beantwoord door artikel 11 lid 1 Wob te analyseren met behulp van de kamerstukken. Daarnaast zou er gebruik gemaakt worden van vele boeken. Zoals eerder vermeld waren boeken lastig te bemachtigen was vanwege de Covid-19 maatregelen. Dit schaadt de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoeksrapport niet, omdat ook hiervoor geldt dat de informatie afkomstig is kamerstukken en digitale bronnen waarvan de auteur deskundige is op het gebied van de Wob. De literatuur die gebruikt is, is te vinden in de literatuurlijst.

Derde deelvraag

Welke gevolgen heeft het wetsvoorstel Wet open overheid voor overheidsinstanties in de praktijk bij de beantwoording van een verzoek tot overheidsinformatie, die wij nu kennen als Wob-verzoek, blijkens wetsanalyse en literatuuronderzoek?

Ter beantwoording van deze vraag is gekeken naar het wetsvoorstel Wet open overheid en kamerstukken. De impactanalyse van de VNG, de leden brief van de VNG over het wetsvoorstel en de gemeentelijke proeftuinen zouden daarnaast ook geraadpleegd worden. Dit is echter niet gebeurd omdat achteraf bleek dat het niet nodig was om deze stukken te raadplegen voor de beantwoording van deze deelvraag. Zoals hiervoor al benoemd is, is er meer gebruik gemaakt van kamerstukken dan boeken vanwege de Covid-19 maatregelen. Ook hiervoor geldt dat dit de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek niet schaadt omdat de meeste informatie afkomstig is van digitale specialistische vakliteratuur en de primaire bron, kamerstukken.

Praktijkdeelvragen

Vierde deelvraag

Onder welke feiten en omstandigheden wordt een beroep op de beperkingsgrond, persoonlijke beleidsopvatting, van artikel 11 lid 1 Wob volgens jurisprudentieonderzoek gehonoreerd?

Om deze deelvraag te beantwoorden is in kaart gebracht hoe rechters de toepassing van de beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen in de praktijk beoordelen. Hiervoor is artikel 11 Wob online geraadpleegd via wetten.overheid.nl. Vervolgens is via de databank van de overheid LiDo, linkeddata.overheid.nl, 529 uitspraken gevonden die gerelateerd zijn aan artikel 11 Wob. Hierna is gefilterd op uitspraken van rechtbanken vanaf 2007 om de meest recente ontwikkelingen mee te nemen in dit onderzoeksrapport en omdat in oktober 2006 een wetswijzing heeft plaatsgevonden. Er is alleen gezocht naar uitspraken van rechtbanken omdat in deze uitspraken vaak gerefereerd wordt naar de belangrijkste uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS). De uitspraken van de ABRvS zijn dan ook meegenomen in de jurisprudentieanalyse van bijlage 1 en 2 en in de voetnoten. Uiteindelijk zijn er 82 uitspraken gevonden. Alle gegrond verklaarde uitspraken (16) waar de beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen in het geding stond en waar de rechter een uitgebreid oordeel over heeft gegeven zijn eruit gefilterd en bestudeerd. De volgende uitspraken zijn geanalyseerd voor deze deelvraag:

Nr.	Uitspraak	Betreft
1.	ECLI:NL:RBZWB:2020:1372	Gemeente Breda
2.	ECLI:NL:RBAMS:2019:9151	Tv-programma ontvoerd
3.	ECLI:NL:RBMNE:2019:3929	AVROTROS
4.	ECLI:NL:RBAMS:2019:5722	Dividendbelasting
5.	ECLI:NL:RBGEL:2019:2116	Minister van Financiën
6.	ECLI:NL:RBOBR:2018:5376	Tv-programma ontvoerd
7.	ECLI:NL:RBMNE:2018:4880	Zorginstituut Nederland, derde SKGZ
8.	ECLI:NL:RBMNE:2018:4273	Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, derde ProRail
9.	ECLI:NL:RBMNE:2018:4272	Zorginstituut Nederland
10.	ECLI:NL:RBMNE:2018:5987	Korpschef Politie
11.	ECLI:NL:RBROT:2018:3175	Ondergang DSB
12.	ECLI:NL:RBMNE:2018:1048	Mitch H.
13.	ECLI:NL:RBNHO:2019:9611	Gemeente Haarlem
14.	ECLI:NL:RBAMS:2018:7418	Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
15.	ECLI:NL:RBOBR:2019:6776	Gemeente Eindhoven
16.	ECLI:NL:RBMNE:2017:5979	Minister van Volksgezondheid

Tabel 1: jurisprudentieonderzoek 1

Vijfde deelvraag

Onder welke feiten en omstandigheden wordt een beroep op de beperkingsgrond, persoonlijke beleidsopvattingen, van artikel 11 lid 1 Wob volgens jurisprudentieonderzoek niet gehonoreerd?

Voor de onderzoeksmethode van deze deelvraag wordt verwezen naar deelvraag 4. Dezelfde onderzoeksmethode is gebruikt voor deze deelvraag. Alle ongegrond verklaarde uitspraken (10) van de genoemde periode in deelvraag 4, waar de beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen in het geding stond en waar de rechter een uitgebreid oordeel over heeft gegeven zijn eruit gefilterd en bestudeerd. De volgende uitspraken zijn geanalyseerd om deze deelvraag te beantwoorden:

Nr.	Uitspraak	Betreft
1.	ECLI:NL:RBROT:2020:2340	Gemeente Rotterdam
2.	ECLI:NL:RBDHA:2020:570	Van Laarhoven
3.	ECLI:NL:RBNHO:2019:10652	Belastingdienst
4.	ECLI:NL:RBOVE:2019:1970	Minister van Infrastructuur en Waterstaat
5.	ECLI:NL:RBMNE:2018:4880	Zorginstituut Nederland, derde SKGZ
6.	ECLI:NL:RBMNE:2018:4881	Zorginstituut Nederland
7.	ECLI:NL:RBOVE:2018:1802	Gemeente Almelo
8.	ECLI:NL:RBNHO:2018:200	Gemeente Haarlem
9.	ECLI:NL:RBAMS:2019:5720	Belastingdienst
10.	ECLI:NL:RBGEL:2017:5912	Gemeente Zevenaar

Tabel 2: jurisprudentieonderzoek 2

1.5. Leeswijzer

Hieronder wordt de structuur van het onderzoeksrapport weergegeven.

In hoofdstuk 2 is het juridisch kader van de Wob te lezen, hierin worden de theoretische deelvragen beantwoordt. Daarna wordt in hoofdstuk 3 de resultaten van het jurisprudentieonderzoek in kaart gebracht, er wordt antwoord gegeven op de praktijkdeelvragen. Vervolgens worden de conclusies in hoofdstuk 4 benoemt aan de hand van de resultaten van dit onderzoek. Daarna wordt een advies gegeven in hoofdstuk 5. In bijlage 1 en 2 zijn de analyses te vinden van het jurisprudentieonderzoek. Tot slot, in het kader van dit onderzoek zijn de uitzonderingsgronden van artikel 10 Wob minder van belang, maar niet overbodig. Daarom is in bijlage 3 extra informatie hierover te vinden.

Hoofdstuk 2: Juridisch kader

2.1. Wet openbaarheid van bestuur

In deze paragraaf wordt besproken wat de Wob bepaalt omtrent het openbaar maken van overheidsinformatie. Er wordt onderzocht wat de grondslag en het doel is van de Wob. Vervolgens wordt gekeken hoe overheidsinformatie verstrekt dient te worden en wat de uitzonderings- en beperkingsgronden zijn. Daarna wordt er kort stil gestaan bij de wetswijziging die in 2016 heeft plaatsgevonden. Tot slot zullen de rechtsmiddelen beknopt benoemd worden.

2.1.1. De grondslag en het doel van de Wob

De Gw bepaalt in artikel 110 ten eerste dat de overheid openbaarheid moet betrachten bij de uitvoering van haar taak. Daarnaast bepaalt dit artikel dat de overheid de verplichting heeft om hiervoor regels op te stellen bij wet. De overheid heeft deze verplichting uitgewerkt in onder andere de Awb en de Wob.

In de Awb staan algemene regels van het bestuursrecht conform artikel 107 Gw, waaronder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze beginselen geven de overheid gedragsregels ten opzichte van de burger met betrekking tot onder andere een transparante besluitvorming. Het motiveringsbeginsel en bekend maken van besluiten en mededelingen zijn voorbeelden van algemene regels in de Awb met betrekking tot transparantie.

Het motiveringsbeginsel, dat omschreven staat in afdeling 3.7 van de Awb, houdt in dat een besluit rust op een draagkrachtige motivering. De motivering moet het besluit dragen en moet het besluit kunnen verklaren. De feiten moeten kloppen, de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn en rusten op een wettelijk voorschrift. Dit heeft de Nationale ombudsman ook geïmpliceerd in zijn behoorlijkheidswijzer.

De overheid heeft de verplichting uit artikel 110 Gw met name uitgewerkt door de Wob op te stellen. De Wob beoogt namelijk een goede en democratische bestuursvoering met betrekking tot de openheid en openbaarheid van bestuur.¹³ Dit blijkt ook uit artikel 2 Wob, daarin staat dat een bestuursorgaan bij de uitvoering van zijn taak informatie verstrekt en daarbij uitgaat van het algemeen belang van openbaarheid van informatie. Een bestuursorgaan moet er zo veel mogelijk zorg voor dragen dat informatie die verstrekt wordt actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar is.

In de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) van 1991 staat dat de Wob de beste garantie is om misbruik van macht te voorkomen, omdat politieke verantwoordelijken verantwoording moeten afleggen aan de burgers. Dit naast de politieke verantwoordingsplicht die zij moeten afleggen aan de volksvertegenwoordigers op basis van artikel 68 Gw.¹⁴ De openbaarheid en transparantie is niet alleen nuttig en noodzakelijk voor burgers, maar ook voor de overheid zelf. Voordat er sprake was van de Wob, werd gesteld dat overheidshandelen voor het oog van het publiek dient plaats te vinden. Overheden zouden zich beter gedragen als ze gecontroleerd worden. Het Verdrag van de Verenigde Naties tegen Corruptie erkent dat transparantie een goed middel is ter bestrijding van corruptie.¹⁵

¹³ *Kamerstukken II 1986/87, 19859, 3, p. 29.*

¹⁴ *Kamerstukken II 1986/87, 19859, 3, p. 9-10.*

¹⁵ *Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 17-18; Bovens, RR 1999/2.*

2.1.2. Informatieverstrekking volgens de Wob

Volgens de Wob zijn er twee manieren om aan overheidsinformatie te komen.¹⁶ Bestuursorganen verstrekken informatie op eigen initiatief zonder dat daar een verzoek aan ten grondslag ligt, actieve informatieverstrekking zoals benoemt in artikel 8 Wob of op verzoek, passieve informatieverstrekking zoals benoemt in artikel 3 Wob.

Eenieder kan overheidsinformatie krijgen door middel van een Wob-verzoek in te dienen volgens artikel 3 lid 1 Wob. Burgers en professionals kunnen verschillende redenen hebben om een Wob-verzoek in te dienen. Er zijn weinig voorwaarden gesteld aan een Wob-verzoek. Zo is het volgens artikel 3 lid 3 Wob niet nodig om een belang te hebben bij een Wob-verzoek.¹⁷ Conform artikel 3 lid 1 Wob dient het Wob-verzoek wel een bestuurlijke aangelegenheid te betreffen. Een bestuurlijke aangelegenheid is volgens artikel 1 sub b Wob een aangelegenheid die betrekking heeft op het beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan. Een ander vereiste is dat een Wob-verzoek gericht moet zijn tot een bestuursorgaan die valt onder de reikwijdte van de Wob volgens artikel 1a Wob. Daarnaast moet het bestuursorgaan beschikken over documenten waarin de gevraagde gegevens staan. Tot slot mag het verzoek niet een onbegrensde verscheidenheid aan onderwerpen betreffen. Het verzoek moet dus zo concreet mogelijk zijn volgens artikel 3 lid 4 Wob.

2.1.3. Uitzonderings- en beperkingsgronden

Tot bepaalde overheidsinformatie krijgen verzoekers geen inzage. Bestuursorganen kunnen hun redenen hiervoor hebben, deze redenen moeten wel gebaseerd zijn op één of meerdere uitzonderings- en/of beperkingsgronden uit artikel 10 en/of 11 Wob.

Een bestuursorgaan dat informatie dient te verschaffen op grond van de Wob moet eerst kijken of er sprake is van een uitzonderingsgrond(en) die staat in artikel 10 Wob. Elk Wob-verzoek en elk voornemen tot het verstrekken van overheidsinformatie uit eigen beweging dient hieraan getoetst te worden. Deze uitzonderingsgronden gelden voor alle documenten. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen absolute- en relatieve uitzonderingsgronden. Artikel 10 Wob is in dit onderzoeksrapport minder van belang maar niet overbodig, daarom wordt verwezen naar bijlage 3 waar meer te lezen is over de absolute- en relatieve uitzonderingsgronden.

Wanneer er geen uitzonderingsgrond(en) van toepassing is, dient er gekeken te worden of de openbaarmaking beperkt dient te worden op grond van artikel 11 lid 1 Wob. Dit wordt verder besproken in paragraaf 2.2.4.

2.1.4. Wetswijziging Wob

Op 1 oktober 2016 heeft er een wetswijziging plaatsgevonden in de Wob.¹⁸ Dit heeft ervoor gezorgd dat in artikel 15 Wob staat dat paragraaf 4.1.3.2. van de Awb niet meer van toepassing is op de Wob. Dit betekent dat er geen dwangsom meer geëist kan worden door een verzoeker bij een niet tijdige beslissing¹⁹ van een bestuursorgaan. Deze wijziging heeft plaatsgevonden omdat personen misbruik maakte van dit recht.

2.1.5. Rechtsmiddelen

De wetswijziging van 2016 heeft ervoor gezorgd dat het recht op een dwangsom bij een niet tijdige beslissing van een bestuursorgaan niet meer van toepassing is op de Wob, maar de verzoeker heeft nog wel andere rechtsmiddelen ter beschikking. Wanneer een bestuursorgaan een beslissing neemt, is dit een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Tegen dit besluit kan de Wob-verzoeker in bezwaar gaan bij het bestuursorgaan als

¹⁶ *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3, p. 5.

¹⁷ *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3, p. 17-18.

¹⁸ Stb. 2016, 301.

¹⁹ Art. 6 lid 1 Wob

hij/zij het niet eens is met het besluit van het bestuursorgaan. Leidt dit niet tot het gewenste resultaat, dan kan de Wob-verzoeker in beroep gaan bij de rechtbank sector bestuursrecht en eventueel daarna hoger beroep instellen bij de ABRvS.

Gaat het om een niet tijdige beslissing of over de afhandeling van een Wob-verzoek, dan is er een extra mogelijkheid namelijk de Nationale ombudsman kan dan een rol spelen. Normaliter is de Nationale ombudsman onbevoegd om onderzoek in te stellen als het verzoek betrekking heeft op een gedraging waartegen bezwaar of beroep kan worden ingesteld conform artikel 9:22 sub c Awb. Hierop is een uitzondering: wanneer de gedraging bestaat uit het niet tijdig nemen van een besluit is de Nationale ombudsman wel bevoegd om een onderzoek in te stellen. Tot slot kan de Nationale ombudsman uit eigen beweging een onderzoek instellen naar de wijze waarop bestuursorganen in een bepaalde aangelegenheid gedragen conform artikel 9:26 Awb.

2.2. Beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen

In paragraaf 2.1.3 is de beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen kort ter sprake gekomen. In deze paragraaf wordt onderzocht wat de beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen inhoudt voor het openbaar maken van overheidsinformatie. Bestuursorganen dienen na te gaan of er aanleiding is om bepaalde informatie niet openbaar te maken. Er moet ten eerste gekeken worden of er sprake is van een document die is opgesteld ten behoeve van intern beraad. Daarna moet worden gekeken of er sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen die in deze documenten zijn opgenomen. In deze paragraaf wordt het begrip document, intern beraad, persoonlijke beleidsopvattingen en de beperkingsgrond onderzocht.

2.2.1. Documenten

In artikel 11 lid 1 Wob wordt het begrip documenten aangehaald. Onder een document moet volgens artikel 1 sub a Wob worden verstaan: een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat. Dit is veelomvattend en moet ook zo geïnterpreteerd worden. Hieronder valt niet alleen de door de bestuursorganen zelf gecreëerde stukken of ander materiaal, maar ook van buiten komende stukken en andere voor bestuursorganen bestemd materiaal.²⁰ Bij een ander materiaal kan gedacht worden aan gegevensdragers die door computertechniek zijn ontstaan zoals films, foto's, elektronische kaarten, e-mails, berichten die op de website staan en mogelijk zelfs sms- en WhatsApp-berichten²¹. De fysieke aanwezigheid van het document is niet alleen van belang, het document moet bestemd zijn voor het bestuursorgaan.²²

2.2.2. Intern beraad

Onder intern beraad wordt volgens artikel 1 sub c Wob verstaan: het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid.

Om vast te kunnen stellen dat er sprake is van intern beraad, moet worden gekeken naar de volgende criteria:

1. aard van overleg/afkomst van documenten;

In beginsel dient het beraad binnen de overheid plaats te vinden. Vormen van indicaties hiervan zijn overleg binnen colleges, commissies, ambtelijke diensten en werkgroepen. Echter kan er ook sprake zijn van intern beraad als documenten ten bate zijn voor overleg in het diplomatieke verkeer tussen landen, opgesteld voor de bewindspersonen

²⁰ Kamerstukken II 1986/87, 19859, 3, p. 21.

²¹ Van der Aa, Den Hartog 2020; ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:899.

²² Pietermaat, Bontje 2015, p. 18-20.

en hun ambtenaren.²³ Daarnaast kunnen documenten die afkomstig zijn van derden die niet tot de overheid behoren bestemd zijn voor intern beraad. Dit kan zijn voor het verzamelen van gegevens, het ontwikkelen van beleidsalternatieven en/of voor de afronding van het beraad. Concrete voorbeelden hiervan zijn adviezen van advocaten die werkzaam zijn voor de overheid en rapportages die worden opgesteld voor de overheid die dienen als grondslag voor intern beraad.²⁴

2. oogmerk waarmee documenten zijn opgesteld;

Het interne karakter van een document wordt beoordeeld aan de hand van het oogmerk waarmee het document is opgesteld. Zoals besproken is bij punt 1, kan er sprake zijn van intern beraad wanneer externe personen of organen betrokken zijn. De intentie van intern beraad moet zijn dat het wordt gebruikt voor het bestuursorgaan zelf of voor het gebruik door andere binnen de overheid.²⁵ Het intern beraad vervalt als het beraad/document het karakter van advisering of gestructureerd overleg heeft. Documenten die door de overheid buiten de eigen kring zijn gebracht verliezen het karakter van intern beraad, maar niet als het een eigen derden betreft. Wanneer documenten van intern beraad gelekt zijn naar buiten, wil dit niet zeggen dat deze openbaar gemaakt zijn.²⁶

3. grootte van de kring die bij het beraad betrokken is.

Volgens de MvT is een afbakening van het aantal betrokkene niet mogelijk. Wanneer documenten ten behoeve van intern beraad gedeeld zijn met velen personen, moet er worden gekeken of dit een onbestemde groep betreft. Als het een onbestemde groep betreft, dan kan er niet meer worden gesproken van intern beraad. De term beraad impliceert niet dat overleg in collegiaal verband over documenten steeds noodzakelijk is. Documenten waarvan de inhoud bestemd is voor één of meerdere ambtenaren valt daarom ook onder intern beraad.²⁷

Voorbeelden documenten van intern beraad

Voorbeelden van documenten van intern beraad zijn onder andere: nota's van ambtenaren aan hun politieke en ambtelijke chefs, correspondentie tussen de onderdelen van een ministerie en tussen ministeries onderling, concepten van stukken, agenda's, notulen, samenvattingen en conclusies van interne besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies. Ook stukken, gewisseld tussen de centrale overheid en andere publiekrechtelijke lichamen vallen onder intern beraad wanneer zij de intentie of dit uitdrukkelijk laten blijken of redelijkerwijs vermoed kan worden dat het de bedoeling is deze documenten te beschouwen voor intern beraad.²⁸

2.2.3. Persoonlijke beleidsopvattingen

Een persoonlijke beleidsopvatting is volgens artikel 1 sub f Wob een: opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten.

In de Memorie van Antwoord aangaande het ontwerp van de Wob staat dat persoonlijke beleidsopvattingen kunnen worden omschreven als meningen, opinies, commentaren, voorstellen, aanbevelingen en conclusies over het beleid waar bepaalde personen of groepen van personen of rechtspersonen zich achter hebben gesteld met de daartoe door hen aangevoerde argumenten. Het is niet nodig dat deze opvattingen herleidbaar zijn tot een individueel persoon om te kunnen spreken over persoonlijke beleidsopvattingen.²⁹

²³ Schölssels, Zijlstra 2010, p. 488.

²⁴ *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3, p. 13; Schölssels, Zijlstra 2010, p. 488.

²⁵ *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3, p. 13.

²⁶ Van der Sluis, *overheidenopenbaarheid.nl*.

²⁷ *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3, p. 13.

²⁸ *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3, p. 13-14.

²⁹ *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3, p. 14.

Verder is het van belang dat informatie kan behoren tot intern beraad maar geen persoonlijke beleidsopvattingen zijn zoals feitelijke gegevens in een document of een weergave van feitelijke gebeurtenissen. Er kan dan gedacht worden aan bijvoorbeeld technische informatie, analyses en inschattingen. Daarnaast is het van belang dat de bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen niet door tijdsverloop vervallen.³⁰

Bij documenten afkomstig van personen buiten de kring van de overheid, moet een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds persoonlijke beleidsopvattingen en anderzijds een deskundigenoordeel. Bij dit onderscheid is het van belang of het advies een overwegend objectief karakter heeft. Is dit het geval dan is het geen persoonlijke beleidsopvatting, maar een deskundigenoordeel. Het gebruik van woorden als: "naar mijn mening", "ik adviseer u" en "het lijkt mij het beste dat.." zijn aanwijzingen dat er sprake is van een persoonlijke beleidsopvatting.³¹

2.2.4. Beperkingsgrond artikel 11 lid 1 Wob

De beperkingsgrond van artikel 11 lid 1 Wob heeft, anders dan op de uitzonderingsgronden van artikel 10 Wob, alleen betrekking op de passieve vorm van informatieverstrekking. De beperkingsgrond van artikel 11 lid 1 Wob houdt in dat documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad in beginsel openbaar worden gemaakt op verzoek, maar er wordt geen informatie verstrekt over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.³²

De beperkingsgrond van artikel 11 lid 1 Wob tracht te waarborgen dat bij de voorbereiding van beleid en besluitvorming binnen het bestuur optimaal van gedachten kan worden gewisseld. Hierdoor is er een vertrouwelijke sfeer om ideeën te kunnen bedenken zonder dat er enige vrees hoeft te zijn. Alle aspecten kunnen kritisch worden bekeken en alle alternatieven kunnen kritisch worden afgewogen zonder dat ambtenaren, bewindslieden en bestuurders een drempel voelen om hun meningen en waarderingen te geven in verband met de vrees voor het openbaar maken van deze persoonlijke beleidsopvattingen. Daarnaast beoogt deze beperkingsgrond dat er geen recht bestaat voor verzoekers op informatie die onvolledig en onrijp is. Het verschaffen van deze informatie zou kunnen leiden tot onnodige onrust of onjuiste verwachtingen.³³

Wanneer een document niet meer ten behoeve van intern beraad is, blijven de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen beschermd. De bescherming vervalt niet door tijdsverloop. Als dit het geval zou zijn dan zou de grondslag van dit artikel in het geding komen, namelijk de vrije meningsvorming. Ambtenaren, bewindslieden en bestuurders zouden in hun achterhoofd houden dat na afloop van het interne beraad de geuite persoonlijke beleidsopvattingen zonder overleg met hen gepubliceerd worden, dit is niet wenselijk.³⁴

Overigens betekent het niet dat bestuursorganen nooit informatie over persoonlijke beleidsopvattingen mogen of kunnen publiceren. De wetgever beoogt namelijk niet dat een bestuursorgaan nooit informatie over persoonlijke beleidsopvattingen mag en kan geven. Informatieververschaffing kan namelijk geschieden op actieve wijze. De wetgever benadrukt dat het wel van belang is dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds ambtelijke verantwoordelijkheid en anderzijds de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Deze begrippen worden kort toegelicht. Onder ambtelijke verantwoordelijkheid wordt verstaan dat ambtenaren uitsluitend verantwoording verschuldigd zijn aan het bestuursorgaan. Bestuurlijke verantwoordelijkheid betekent dat veelal een minister verantwoording verschuldigd is over het gevoerde beleid. Dit

³⁰ Schölssels, Zijlstra 2010, p. 490.

³¹ Pietermaat, Bontje 2015, p. 69-70.

³² Schölssels, Zijlstra 2010, p. 487.

³³ *Kamerstukken II 1986/87, 19859, 3, p. 14 & 22.*

³⁴ *Kamerstukken II 1986/87, 19859, 3, p. 14 & 22.*

betekent dat bestuursorganen bij het verschaffen van overheidsinformatie rekening moeten houden dat ambtenaren niet rechtstreeks betrokken worden bij de bestuurlijke verantwoordingsplicht. Daarom moeten persoonlijke beleidsopvattingen in beginsel dan ook niet te herleiden zijn tot een persoon.³⁵

Documenten voor intern beraad waarin persoonlijke beleidsopvattingen staan kunnen worden verstrekt door middel van een objectief alternatief. Hierbij kan gedacht worden aan toezending van een zakelijke weergave van het document of door persoonlijke beleidsopvattingen te anonimiseren in het document of alleen feitelijke gegevens te verschaffen die in het document staan te beschreven.³⁶ Persoonlijke beleidsopvattingen onverkort openbaar maken is slechts mogelijk indien dit niet botst met de ambtelijke en de bestuurlijke verantwoording, tenzij de betrokken personen hiermee instemmen. In enkele gevallen is het onverkort openbaar maken niet effectief, omdat desondanks deze maatregelen de informatie herleidbaar is tot een persoon. Wanneer dit het geval is wordt de informatie in het geheel niet verstrekt.³⁷ Kortom, bestuursorganen dienen zorgvuldigheid te betrachten bij informatieverstrekking.

2.3. Wetvoorstel Wet open overheid

Aan de recente ontwikkelingen kan niet worden voorbijgegaan. Momenteel is de wetgever bezig met het behandelen van het initiatiefwetsvoorstel Wet open overheid (hierna: Woo). In deze paragraaf is te lezen wat het wetsvoorstel inhoudt, welke gevolgen het heeft in de praktijk en welke gevolgen het wetsvoorstel heeft op de beperkingsgrond van artikel 11 lid 1 Wob.

2.3.1. Inhoud wetsvoorstel

De Wet open overheid is oorspronkelijk een initiatiefwetsvoorstel die op 10 juli 2012 aanhangig werd gemaakt om de Wob te vervangen. De Woo heeft als doel om overheidsorganen transparanter te maken om het belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische rechtsstaat, de burger, het bestuur en economische ontwikkeling beter te dienen.³⁸

Om bovengenoemd doel te bereiken, kan de conclusie getrokken worden dat er in de Woo twee verplichtingen zijn opgesteld. Ten eerste ligt de nadruk meer op de actieve informatieverstrekking conform artikel 3.3 en 3.4 Woo. Door de actieve informatieverstrekking moeten bepaalde documenten verplicht uit eigen beweging openbaar gemaakt worden door overheidsorganen, tenzij de uitzonderingsgronden en beperkingsgrond van artikel 5.1 en 5.2 Woo zich geheel of gedeeltelijk daartegen verzetten. Indien dit het geval is moet een overheidsorgaan mededeling doen van het niet openbaar maken. Door overheidsorganen te verplichten zo veel mogelijk informatie in een vroegtijdig stadium actief openbaar te maken bevordert dit de verantwoordelijkheid en transparantie van de overheid.³⁹ Het gaat om onder meer de volgende categorieën documenten die actief openbaar gemaakt dienen te worden:

- ✚ wet- en regelgeving;
- ✚ organisatiegegevens;
- ✚ raadsstukken;
- ✚ bestuursstukken;
- ✚ stukken van adviescolleges;
- ✚ convenanten;
- ✚ jaarplannen en -verslagen;
- ✚ Wob/Woo-verzoeken;
- ✚ onderzoeken;

³⁵ *Kamerstukken II 1986/87, 19859, 3, p. 14 & 22.*

³⁶ Schlössels, Zijlstra 2010, p. 487.

³⁷ Daalder 2015, p. 320; *Kamerstukken II 1986/87, 19859, 3, p. 14-15.*

³⁸ *Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 5.*

³⁹ Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële overheidspublicaties, koopoverheid.nl.

- beschikkingen;
- klachten.⁴⁰

De tweede verplichting die neergelegd is in de Woo is, dat overheidsorganen hun informatiehuishouding op orde dienen te brengen. Daarvoor moeten overheidsorganen bepaalde maatregelen nemen om hun digitale informatiebeheersystemen te verbeteren en toegankelijker te maken.⁴¹ De Woo moet ervoor zorgen dat overheidsinformatie beter vindbaar, uitwisselbaar, toegankelijker en eenvoudig en juist te archiveren is.

Iedere burger heeft het recht om een verzoek tot publieke informatie in te dienen zonder daartoe een belang te hoeven stellen volgens artikel 1.1. Woo. De beperking dat overheidsinformatie betrekking moet hebben op een bestuurlijke aangelegenheid vervalt en wordt vervangen door publieke informatie, conform artikel 2.1 Woo. Kritische burgers en journalisten krijgen door digitale informatiebeheersystemen voortaan meer en makkelijker toegang tot overheidsinformatie, wat een betere functionerende democratie bevordert.⁴² Om deze digitale informatiebeheersystemen te verbeteren, wordt er gesproken van een doorlooptijd van ongeveer acht jaren.⁴³

Het wetsvoorstel is op 19 april 2016 aangenomen door de Tweede Kamer. Vervolgens is het wetsvoorstel voorgelegd aan de Eerste Kamer.⁴⁴ Bij overheidsorganen ontstonden zorgen over de interpretatie, uitvoerbaarheid en kosten van het wetsvoorstel. Op 2 januari 2019 is er een novelle tot wijziging van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend. De initiatiefnemers zijn van oordeel dat de door hen gewenste (cultuur)verandering niet zal worden bereikt als overheden zelf twijfels hebben over het wetsvoorstel. Met de cultuurverandering wordt bedoeld de omslag van bestuurlijke geslotenheid naar openheid.⁴⁵ Met de novelle tot wijziging van het wetsvoorstel worden onduidelijkheden in de Woo verhelderd, worden er een aantal inhoudelijke wijzigingen voorgesteld en worden er een aantal technische verbeteringen geformuleerd. Het doel van de Woo blijft ongewijzigd, namelijk een cultuurverandering ten aanzien van de omgang van informatie bij de overheid. Wel wordt de wet nu verduidelijkt en de uitvoerbaarheid verbeterd. Hiermee is er steun voor het gewijzigde wetsvoorstel bij de Rijksoverheid en bij de decentrale overheden.⁴⁶

Momenteel heeft de Eerste Kamer besloten de behandeling en afhandeling van het wetsvoorstel op te schorten. Zij wachten op de behandeling van de novelle door de Tweede Kamer voordat zij het voorbereidend onderzoek starten van de Woo.⁴⁷ Hierdoor wordt er ruimte gegeven voor het nader onderzoek naar de impact van de Woo voor overheidsorganen. De verwachting is dat in de loop van 2020 de Woo wordt behandeld.⁴⁸

2.3.2. Veranderingen in de praktijk

Zoals benoemd in paragraaf 2.3.1. moeten overheidsorganen meer overheidsinformatie uit eigen beweging verstrekken. Dit zal bewerkstelligd worden door het ontwikkelen en verbeteren van informatiebeheersystemen in de loop van de jaren. Verder wordt er een meerjarenplan en een tijdelijke adviescollege informatiehuishouding opgesteld conform artikel 6.2 en 6.3 Woo.⁴⁹

In artikel 1a Wob staat dat de Wob alleen van toepassing is op bestuursorganen. Belangrijke instituties van de democratische rechtsstaat vallen hierdoor niet onder de

⁴⁰ VNG, vngrealisatie.nl

⁴¹ *Kamerstukken II* 2019/20, 35112, 6, p. 1.

⁴² Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële overheidspublicaties, koopoverheid.nl.

⁴³ VNG, vngrealisatie.nl

⁴⁴ Eerste Kamer der Staten-Generaal, eerstekamer.nl.

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2018/19, 35112, 3, p. 57.

⁴⁶ *Kamerstukken II* 2018/19, 35112, 3, p. 1.

⁴⁷ Eerste Kamer der Staten-Generaal, eerstekamer.nl.

⁴⁸ Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële overheidspublicaties, koopoverheid.nl.

⁴⁹ *Kamerstukken II* 2018/19, 35112, 3, p. 26.

reikwijdte van de Wob. De Woo vergroot deze reikwijdte, niet alleen bestuursorganen vallen onder de Woo. Volgens artikel 2.2 Woo vallen de volgende organen ook onder de reikwijdte:

- ✚ Kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal;
- ✚ Raad voor de rechtspraak en het College van afgevaardigden;
- ✚ Raad van State, tenzij de Raad het koninklijk gezag uitoefent, en met uitzondering van de Afdeling bestuursrechtspraak;
- ✚ Algemene Rekenkamer;
- ✚ de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsmannen als bedoeld in de Wet Nationale ombudsman en de ombudsmannen en ombudscommissies als bedoeld in artikel 9:17 Awb;
- ✚ de Commissie van toezicht betreffende inlichtingen- en veiligheidsdiensten;
- ✚ de besturen van koepelorganisaties van openbare lichamen (zoals de VNG, IPO en de Unie van Waterschappen).
- ✚ de Stichting Autoriteit Financiële Markten;
- ✚ de Nederlandsche Bank N.V.;
- ✚ de Nederlandse Omroep Stichting.⁵⁰

Naast de bovenstaande overheidsorganen kunnen ook instellingen en bedrijven worden aangewezen in de semi-publieksector zoals in de zorg, onderwijs, cultuur, publieke omroep, ontwikkelingssamenwerking en het beheer van elektriciteitsnetwerk. Dit kan geschieden bij algemene maatregel van bestuur, hiervoor zijn een aantal voorwaarden. Deze zullen verder buiten beschouwing worden gelaten. Wanneer deze organen voldoen aan de voorwaarden, vallen zij onder de Woo.⁵¹ Kortom het gevolg van de Woo is onder meer dat meer overheidsorganen vallen onder de Woo.

Voor de passieve informatieverstrekking verandert er niet veel met betrekking tot de uitzonderingsgronden en beperkingsgrond, meer hierover is te lezen in paragraaf 2.3.3. Wat wel verandert is het uitgangspunt om een verzoek in te dienen, namelijk op digitale wijze naast de mogelijkheid om informatie mondeling of schriftelijk op te vragen conform artikel 4.2 Woo.⁵² De beslistermijn blijft vier weken, de termijn kan anders dan in de Wob niet met vier weken maar met twee weken verlengd worden. De verlenging kan alleen gerechtvaardigd worden vanwege de omvang of de gecompliceerdheid van het verzoek volgens artikel 4.4 Woo.⁵³ Wanneer er sprake is van een omvangrijk verzoek wordt geacht dat het overheidsorgaan en de verzoeker op grond van artikel 4:15 lid 2 onder a Awb overeenstemming met elkaar te bereiken over de behandeling van het verzoek. Wanneer de verzoeker onvoldoende meewerkt om tot een overeenstemming te komen en het overheidsorgaan wel een redelijke termijn heeft voorgesteld, kan de verzoeker geen aanspraak maken op een vergoeding van de in het bezwaar of beroep gemaakte proceskosten volgens artikel 8.3 en 8.4 Woo. Hiermee wordt getracht om in serieus overleg te gaan over de opschorting van de beslistermijn en wordt misbruik voorkomen.⁵⁴ De initiatiefnemers gaan er vanuit dat verlening niet nodig is gezien overheidsorganen hun informatiehuishouding op orde hebben en uit eigen beweging informatie openbaar maken.⁵⁵

In artikel 8.2 Woo wordt net als in de Wob de koppeling met het recht op een dwangsom van paragraaf 4.1.3.2. Awb losgelaten bij een niet tijdige beslissing. Meer hierover is te lezen in paragraaf 2.1.6. Volgens artikel 8.3 en 8.2 Woo blijven de rechtsmiddelen van kracht die beschreven staan in paragraaf 2.1.7.⁵⁶ In de Woo is verder in artikel 4.6 een antimisbruikbepaling opgenomen. Wanneer een verzoek een ander doel heeft dan het

⁵⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 21-25.

⁵¹ Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 26-29.

⁵² Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 38, 76.

⁵³ Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 36-37, 89.

⁵⁴ Pels Rijcken & Droogleever Foruijn advocaten en notarissen, pelsrijcken.nl.

⁵⁵ Kamerstukken II 2015/16, 33328, 20, p. 8.

⁵⁶ Kamerstukken II 2015/16, 33328, 21, p. 2.

verkrijgen van publieke informatie hoeft het overheidsorgaan het verzoek niet in behandeling te nemen. Zij dienen dit besluit binnen twee weken te nemen na ontvangst van het verzoek of wanneer onverwijld is gebleken dat de verzoeker kennelijk een ander doel heeft.⁵⁷

2.3.3. Beperkingsgrond artikel 11 lid 1 Wob ten opzichte van de Woo

De uitzonderingsgronden van artikel 10 Wob zijn grotendeels zonder wijzigingen overgenomen in de artikel 5.1 Woo. Er worden wel enkele wijzigingen doorgevoerd zoals toevoegingen, aanpassingen en verwijderingen van een aantal uitzonderingsgronden. Deze worden hier verder niet besproken. De beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen die genoemd staat in artikel 11 lid 1 Wob wordt ook grotendeels overgenomen zonder wijzigingen in artikel 5.2 Woo. Persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren en anderen die bij het intern beraad betrokken zijn worden in beginsel niet openbaar gemaakt net als onder de Wob. Tijdens het debat in de Tweede Kamer bleek er discussie te zijn over de gemaakte wijzigingen van artikel 5.2 Woo. De discussie ging over wat wel en niet beschermd zou moeten worden op grond van persoonlijke beleidsopvattingen. Om te voorkomen dat ambtenaren beperkt worden in het vrijelijke opschrijven van wat zij denken⁵⁸, hebben de initiatiefnemers de wijziging in artikel 5.2 Woo ongedaan gemaakt. De tekst wordt teruggeplaatst zoals het er stond na het advies van de Raad van State. De tekst tracht weer de anonimiteit te beschermen van ambtenaren die tijdens intern beraad persoonlijke beleidsopvattingen naar voren brengen.⁵⁹

Het enige verschil ten opzichte van enerzijds artikel 11 lid 1 Wob en artikel 5.2 Woo is dat er een opsomming is toegevoegd aan hetgeen wat onder persoonlijke beleidsopvattingen wordt verstaan. In het artikel 5.2 Woo staat namelijk dat 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. Het gaat met name om de laatste toevoeging, de onderdelen met een overwegend objectief karakter. Er moet dus een onderscheid worden gemaakt tussen objectieve elementen en persoonlijke beleidsopvattingen in een document. Objectieve elementen moeten worden gepubliceerd maar niet de afwegingen daarvan, die worden gezien als persoonlijke beleidsopvattingen.⁶⁰ Deze opsomming wijkt af van de definitie persoonlijke beleidsopvattingen die staat in artikel 1 onder f Wob, maar in principe komt dit op hetzelfde neer maar wordt het verduidelijkt in de wet.⁶¹

Tussenconclusie

De Wob bepaalt op grond van artikel 110 Gw dat de overheid openbaarheid moet betrachten bij de uitvoering van haar taak. De Wob beoogt namelijk een goede en democratische bestuursvoering met betrekking tot de openheid en openbaarheid van bestuur.⁶² Volgens de Wob zijn er twee manieren om aan overheidsinformatie te komen namelijk uit eigen beweging of op verzoek door eenieder.⁶³ Tot bepaalde overheidsinformatie krijgen verzoekers geen inzage. Bestuursorganen moeten dit baseren op één of meerdere uitzonderings- en/of beperkingsgronden uit artikel 10 en/of 11 Wob. Sinds 1 oktober 2016 kan er geen dwangsom meer geëist worden bij een te late beslissing. De dwangsom is afgeschaft om misbruik tegen te gaan. Dat neemt niet weg dat verzoekers andere rechtsmiddelen kunnen aanwenden, de Nationale ombudsman is er daar één van in sommige gevallen.

⁵⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33328, 8, p. 8; Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 79.

⁵⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 49-50.

⁵⁹ Kamerstukken II 2015/16, 33328, 20, p. 5.

⁶⁰ Pels Rijcken & Droogleever Foruijn advocaten en notarissen, pelsrijcken.nl.

⁶¹ Van der Sluis, overheidenopenbaarheid.nl.

⁶² Kamerstukken II 1986/87, 19859, 3, p. 29.

⁶³ Kamerstukken II 1986/87, 19859, 3, p. 5.

Bestuursorganen dienen na te gaan of er aanleiding is om bepaalde overheidsinformatie niet openbaar te maken. Er moet ten eerste gekeken worden of er sprake is van een uitzonderingsgrond(en) die benoemt staat in artikel 10 Wob. Vervolgens moet er gekeken worden of de openbaarheid geheel of gedeeltelijk beperkt moet worden conform de beperkingsgrond van artikel 11 lid 1 Wob. De beperkingsgrond van artikel 11 lid 1 Wob heeft alleen betrekking op de passieve vorm van informatieverstrekking en houdt in dat documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad in beginsel openbaar worden gemaakt, maar er wordt geen informatie verstrekt over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.⁶⁴

Wat verstaan moet worden onder een document is een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat. Hieronder valt niet alleen de door de bestuursorganen zelf gecreëerde stukken of ander materiaal, maar ook van buiten komende stukken en andere voor bestuursorganen bestemd materiaal.⁶⁵ De fysieke aanwezigheid van het document is niet alleen van belang, het document moet bestemd zijn voor het bestuursorgaan.⁶⁶

Onder intern beraad wordt verstaan het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid. De criteria die hierbij van belang zijn, zijn: de aard van overleg/de afkomst van documenten, het oogmerk waarmee documenten zijn opgesteld en de grootte van de kring die bij het beraad betrokken is. Onder het begrip persoonlijke beleidsopvattingen moet verstaan worden een: opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten. Er kan worden gedacht aan: meningen, opinies, commentaren, voorstellen, aanbevelingen en conclusies over het beleid waar bepaalde personen of groepen van personen of rechtspersonen zich achter hebben gesteld met de daartoe door hen aangevoerde argumenten. Het is niet nodig dat deze opvattingen herleidbaar zijn tot een individueel persoon om te kunnen spreken over persoonlijke beleidsopvattingen. Verder is het van belang dat informatie kan behoren tot intern beraad maar geen persoonlijke beleidsopvattingen zijn zoals feitelijke gegevens in een document of een weergave van feitelijke gebeurtenissen. Bij documenten afkomstig van personen buiten de kring van de overheid wordt er een onderscheid gemaakt tussen enerzijds persoonlijke beleidsopvattingen en anderzijds een deskundigenoordeel.⁶⁷

Ten aanzien van het wetsvoorstel Woo verandert er, anders dan actieve informatieverstrekking, niet veel voor overheidsinstanties bij de beantwoording van een verzoek tot overheidsinformatie. De beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen die genoemd staat in artikel 11 lid 1 Wob wordt grotendeels overgenomen zonder wijzigingen in artikel 5.2 Woo. De gevolgen waar rekening gehouden moet worden zijn: overheidsorganen dienen uit eigen beweging meer informatie te verstrekken, de reikwijdte van de Woo wordt verruimd, informatiebeheersystemen dienen op orde gemaakt te worden, de vereiste bestuurlijke aangelegenheid vervalt en de verlening van de beslistermijn wordt verkort.

Hoofdstuk 3: Resultaten praktijkonderzoek

In het vorige hoofdstuk is het juridisch kader besproken. In dit hoofdstuk worden de praktijkgerichte deelvragen behandeld. Het jurisprudentieonderzoek is verdeeld in jurisprudentieonderzoek 1 en 2. Bij jurisprudentieonderzoek 1 wordt gekeken onder welke feiten en omstandigheden een beroep op de beperkingsgrond, persoonlijke beleidsopvatting, van artikel 11 lid 1 Wob wordt gehonoreerd. Hierbij is gekeken naar de

⁶⁴ Schlössels, Zijlstra 2010, p. 487.

⁶⁵ *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3, p. 21.

⁶⁶ Pietermaat, Bontje 2015, p. 18-20.

⁶⁷ *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3, p. 14.

einduitspraak van de rechter. Jurisprudentieonderzoek 2 brengt in kaart onder welke feiten en omstandigheden een beroep op de beperkingsgrond, persoonlijke beleidsopvattingen van artikel 11 lid 1 Wob niet wordt gehonoreerd. Hierbij is ook gekeken naar de einduitspraak van de rechter.

3.1. Jurisprudentieonderzoek 1, resultaten

Bij jurisprudentieonderzoek 1 zijn er 16 uitspraken geanalyseerd waarbij de beroepsschriften gegrond verklaard zijn. Jurisprudentieonderzoek 1 wordt ondersteund aan de hand van bijlage 1, waarin de analyse staat. In tabel 3 wordt de frequentie van de topics aangegeven. In deze paragraaf zullen de resultaten van jurisprudentieonderzoek 1 per topic besproken worden. Voorafgaande de bespreking van de topics dient benoemd te worden dat er veel samenhang is tussen de topics. Daarnaast zijn de topics: 'verwevenheid van feitelijke gegevens met persoonlijke beleidsopvattingen' en 'eigen belang van externe' niet terug te vinden in het juridisch kader van hoofdstuk 2. Deze criteria zijn door rechters ontwikkeld en worden in de praktijk door rechters toegepast.

Topics ↓	Het aantal zaken hoe vaak de topics aan bod zijn gekomen
Motivering	14/16
Bescherming van de vrije meningsvorming	7/16
Intern karakter van document	13/16
Persoonlijke beleidsopvattingen	9/16
Verwevenheid van feitelijke gegevens met persoonlijke beleidsopvattingen	5/16
Karakter van advisering of gestructureerd overleg	3/16
Eigen belang van externe	5/16

Tabel 3: frequentie topics jurisprudentieonderzoek 1 (einduitspraak: gegrond)

3.1.1. Motivering

Uit de analyse van jurisprudentieonderzoek 1 kan worden afgeleid dat in 14 van de 16 uitspraken de topic 'motivering' van belang is. Deze topic speelt een grote rol of een beroepsschrift geheel of gedeeltelijk gegrond verklaard is. Echter deze topic komt niet voor in wetsgeschiedenis en het gedane literatuuronderzoek. Wel wordt het motiveringsbeginsel kort benoemd in de gedane wetanalyse in paragraaf 2.1.1. waar de Awb wordt besproken. Het motiveringsbeginsel staat benoemd in artikel 3:46, 3:47 en 7:12 Awb, voor uitleg en het verband tussen deze artikelen wordt verwezen naar tekst en commentaar.⁶⁸

De rode draad uit de analyse is dat een bestuursorgaan per document/onderdeel/passage dient te motiveren op welke grond de openbaarmaking achterwege wordt gelaten. Indien dit niet is gedaan kan dit in strijd zijn met het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel. Het bestreden besluit kan niet in stand blijven en wordt vernietigd. Het bestuursorgaan dient een nieuw besluit te nemen waarin een aanvullende motivering is geven voor het weigeren tot openbaarmaking van een document of onderdeel daarvan.

In enkele gevallen verwijst de rechter niet terug naar het bestuursorgaan en neemt de rechter zelf een besluit om overheidsinformatie openbaar te maken. De omstandigheden die meespelen zijn:

- ✚ het tijdsverloop van de procedure;
- ✚ het bestuursorgaan heeft ruimschoots voldoende gelegenheid gehad om zijn besluitvorming van een deugdelijke motivering te voorzien;

⁶⁸ Verbeek, navigator.nl.

✚ het bestuursorgaan is opgedragen om een inventarislijst op te stellen, maar er zitten fouten en/of onduidelijkheden in;

✚ bij de herziene inventarislijst worden er ook nog onduidelijkheden geconstateerd. Het niet terugverwijzen is een vergaande beslissing, maar wordt als rechtvaardigt geacht door de rechter. Het bestuursorgaan had ruimschoots voldoende gelegenheid om zijn besluitvorming van een deugdelijke motivering te voorzien en de verzoeker heeft een gerechtvaardigd belang dat een procedure niet (veel) langer gaat duren.⁶⁹

In de uitspraken waarin de motivering aan bod is gekomen oordeelt de rechtbank in 13 van de 14 uitspraken dat de toepassing van de beperkingsgrond niet duidelijk/inzichtelijk is gemaakt of niet of onvoldoende is gemotiveerd. Het bestuursorgaan geeft bijvoorbeeld geen of onvoldoende toelichting dat of waarom het gaat om intern beraad en een persoonlijke beleidsopvatting. Wanneer een bestuursorgaan stelt dat er sprake is van het interne karakter van een document, moet dit volgens de rechter deugdelijk onderbouwd zijn.⁷⁰ Bij het anonimiseren is het soms niet duidelijk waarom sommige onderdelen als persoonlijke beleidsopvatting worden gezien.⁷¹ Het bestuursorgaan geeft alleen aan dat er sprake is van feitelijke informatie, deze motivering kan de beperkingsgrond niet dragen. In 1 geanalyseerde uitspraak⁷² is de motivering juridisch deugdelijk en feitelijk, omdat het bestuursorgaan gemotiveerd heeft aangegeven waarom er sprake is van de beperkingsgrond van artikel 11 lid 1 Wob.

Inventarislijst

Soms kan de rechter het bestuursorgaan opdragen een volledige inventarislijst op te stellen, die voorzien dient te zijn van een motivering per document of categorie documenten waarom openbaarmaking geweigerd wordt. Als er een inventarislijst is opgesteld door het bestuursorgaan, wordt vaak wel concreet kenbaar gemaakt waarom openbaarmaking is geweigerd per document. Echter worden ook in inventarislijsten onderdelen niet deugdelijk gemotiveerd waarom openbaarmaking achterwege is gelaten. Vaak staat niet waarom de beperkingsgrond is ingeroepen en toegepast op het betreffende document op de inventarislijst.⁷³

Denkbare aanname

Wat betreft een aanname die gedaan wordt door een bestuursorgaan die als reëel geacht kan worden, zoals in de zaak van Mitch H. dat openbaarmaking van documenten mogelijk zal leiden tot bedreigingen en verbale en fysieke agressie van het publiek, dient deze denkbare aanname onderbouwd te zijn. Indien dit niet gebeurt, is het aangevoerde verweer van het bestuursorgaan onvoldoende gemotiveerd en dus ongegrond.⁷⁴

Retorische vraag en kopjes

Verder blijkt dat een retorische vraag en kopjes die een lading bevatten waardoor je al kan weten waar de inhoud naartoe gaat, geen deugdelijke toelichting is waarom er sprake zou zijn van intern beraad en een persoonlijke beleidsopvatting. Het oordeel van de rechter is dat het bestreden besluit niet goed is gemotiveerd en op dit punt een nadere toelichting nodig is.⁷⁵

Onzorgvuldig tot stand gekomen

Wanneer het bestuursorgaan van mening is dat het Wob-verzoek onvoldoende concreet is, is het aan het bestuursorgaan om de verzoeker te verzoeken zijn Wob-verzoek te concretiseren, of om contact op te nemen met de verzoeker om te overleggen of om

⁶⁹ Bijlage 1, uitspraak 11.

⁷⁰ Bijlage 1, uitspraak 11.

⁷¹ Bijlage 1, uitspraak 1, 2, 3, 5, 7, 9, 11, 12, 14.

⁷² Bijlage 1, uitspraak 4.

⁷³ Bijlage 1, uitspraak 6, 9.

⁷⁴ Bijlage 1, uitspraak 12.

⁷⁵ Bijlage 1, uitspraak 15.

opheldering te vragen. Indien dit niet gebeurd is het bestreden besluit onvoldoende zorgvuldig tot stand is gekomen waardoor er ook een motiveringsgebrek is voor het weigeren van documenten. Conclusie, het bestreden besluit is in strijd met artikel 3:2 en 7:12 lid 1 Awb.⁷⁶

3.1.2. Bescherming van de vrije meningsvorming

In de geanalyseerde uitspaken wordt het doel van de beperkingsgrond van artikel 11 lid 1 Wob aangehaald, namelijk de bescherming van de vrije meningsvorming. Het is van belang dat ambtenaren de vrijheid hebben om ongehinderd zonder vrees voor gezichtsverlies hun bijdrage te leveren aan de primaire vormgeving van beleidsvoorbereiding of -uitvoering, en daarover te studeren, te brainstormen, anderszins te overleggen, nota's te schrijven en dergelijke. Kortom, ambtenaren moeten in alle openhartigheid onderling functioneel kunnen communiceren zonder openbaarmaking van de tekstdelen.⁷⁷

De rechter weegt de bescherming van vrije meningsvorming af tegen het beginsel van openbaarheid van stukken. Wanneer de rechter acht dat de vrije meningsvorming in het geding komt neigt hij eerder dat documenten gerechtvaardigd geweigerd zijn. Naar mijn mening kijkt de rechter naar het grondrecht van artikel 7 Gw, waarin de vrijheid van meningsuiting staat.

3.1.3. Intern karakter van document

De rechter controleert en beoordeelt of de betreffende documenten in het geschil daadwerkelijk een intern karakter hebben en persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Indien volgens de rechter niet is gebleken dat het document een intern karakter heeft en geen persoonlijke beleidsopvattingen, dient het document openbaar gemaakt te worden met de kanttekening dat persoonsgegevens geanonimiseerd worden.⁷⁸

Oogmerk

Het interne karakter van een document wordt bepaald door het oogmerk waarmee het is opgesteld. Degene die het document heeft opgesteld moet de bedoeling hebben gehad dat het document zou dienen voor zichzelf of voor het gebruik door anderen binnen de overheid.⁷⁹ Het oogmerk waarmee een document is opgesteld, kan op enig moment niet meer met terugwerkende kracht worden gewijzigd in een ander oogmerk.⁸⁰ Het interne karakter van een document komt te vervallen wanneer daaraan het karakter van advisering of gestructureerd overleg moet worden toegekend.⁸¹ Hier wordt verder op ingegaan in paragraaf 3.1.6.

Documenten met een intern karakter

Het resultaat uit de analyse is dat e-mailberichten, sheets van een presentaties, documenten die adviezen bevatten, ambtelijke stukken die dienen ter voorbereiding van besprekingen, notities, tekstvoorstellen, interne memo's en de conceptadviezen tussen ambtenaren dan wel tussen ambtenaren en derden kunnen worden bestempeld als documenten met een intern karakter. Het geldt dus ook voor derden die niet tot de kring van de overheid behoren.⁸²

⁷⁶ Bijlage 1, uitspraak 10.

⁷⁷ Bijlage 1, uitspraak 2, 5, 9, 11, 13.

⁷⁸ Bijlage 1, uitspraak 1.

⁷⁹ Bijlage 1, uitspraak 2, 9, 13, 15, 16.

⁸⁰ Bijlage 1, uitspraak 15.

⁸¹ Bijlage 1, uitspraak 2, 13, 16.

⁸² Bijlage 1, uitspraak 1, 4, 5, 7, 9, 15.

Suggesties over de wijze van onderzoeken

Een andere indicator voor het interne karakter van documenten kan zijn suggesties over de wijze van onderzoeken. Documenten of onderdelen daarvan kunnen suggesties over de wijze van onderzoeken bevatten. Medewerkers van bestuursorganen mogen erop vertrouwen dat voorgestelde werkwijzen vertrouwelijk blijven. Suggesties over de wijze van onderzoeken worden dus bestempeld voor intern beraad.⁸³

3.1.4. Persoonlijke beleidsopvattingen

De rechter bestudeert of de inhoud van documenten voor intern beraad zijn en of daarin persoonlijke beleidsopvattingen staan. Dit wordt gedaan omdat louter documenten van intern beraad niet geweigerd mogen worden. Op de vraag onder welke feiten en omstandigheden er sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen, wordt hieronder beantwoord.

Niet herleidbaar tot individueel persoon

Uit de gedane analyse blijkt dat het niet noodzakelijk is dat persoonlijke beleidsopvattingen tot een individueel persoon herleidbaar zijn. Dit betekent dat documenten die niet herleidbaar zijn naar een individueel persoon ook als persoonlijke beleidsopvattingen kunnen worden aangemerkt.⁸⁴ Indien er in e-mails wordt gesproken over 'onze visie' betekent het niet dat er sprake is van een door het bestuursorgaan ingenomen standpunt, er kan nog steeds sprake zijn van persoonlijke beleidsopvattingen.⁸⁵

Conclusies, voorstellen, aanbevelingen en eigen ervaringen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe aangevoerde argumenten van medewerkers van een bestuursorgaan kunnen ook worden gekwalificeerd als persoonlijke beleidsopvattingen. Het gebruik van de 'wij-vorm' doet hieraan niet af. De term 'beleid' in het woord beleidsopvatting heeft een bredere betekenis dan alleen beleid op zich. Om een beroep te doen op artikel 11 lid 1 Wob is het dus niet vereist dat de opvatting betrekking heeft op het door het bestuursorgaan opgestelde beleid.⁸⁶

Indicator persoonlijke beleidsopvatting

E-mails kunnen vaak woorden bevatten als 'ik vind dat ...' en bevatten persoonlijke meningen en discussies naar aanleiding van het ingediende Wob-verzoek. Hiermee is deze informatie naar het oordeel van de rechter aan te merken als persoonlijke beleidsopvattingen. Om deze reden kan een bestuursorgaan terecht e-mails aanwijzen als persoonlijke beleidsopvattingen.⁸⁷

Tot slot en volledigheidshalve, bestuursorganen hebben de beoordelingsvrijheid om te bepalen informatie met persoonlijke beleidsopvattingen te verstrekken met het oog op een goede en democratische bestuursvoering. Dit is benoemd in artikel 11 lid 2 Wob, in dit onderzoek wordt hier verder niet dieper op in gegaan.⁸⁸

3.1.5. Verwevenheid van feitelijke gegevens met persoonlijke beleidsopvattingen

Feitelijke gegevens

Uit de gedane analyse komt naar voren dat feitelijke gegevens geen persoonlijke beleidsopvattingen zijn. Hierdoor moet het bestuursorgaan feitelijke gegevens in principe op verzoek vertrekken. De feitelijke gegevens kunnen niet geweigerd worden op grond van artikel 11 lid 1 Wob. Echter kunnen tussen de feitelijke gegevens persoonlijke

⁸³ Bijlage 1, uitspraak 3.

⁸⁴ Bijlage 1, uitspraak 7.

⁸⁵ Bijlage 1, uitspraak 9.

⁸⁶ Bijlage 1, uitspraak 7, 9, 13, 14, 15.

⁸⁷ Bijlage 1, uitspraak 9.

⁸⁸ Bijlage 1, uitspraak 5.

beleidsopvattingen staan waardoor het niet mogelijk is om een leesbaar document en goede informatie te verstrekken. Indien dit het geval is mag in beginsel het betrokken onderdeel van het document geheel of gedeeltelijk geweigerd worden.⁸⁹

Een citaat uit literatuur is feitelijke informatie en dient openbaar gemaakt te worden. Wanneer dit is weggelakt, dient de bron inzichtelijk gemaakt worden. Indien dit gedaan is, is de weigering rechtmatig.⁹⁰

Feitelijke gegevens weigeren

Een bestuursorgaan hoeft niet binnen een zelfstandig onderdeel van een document per zin of zinsdeel te bepalen of verwevenheid een weigering kan rechtvaardigen.⁹¹ Naar mijn mening kan de mogelijke oorzaak hiervan gelegen zijn in het feit dat de rechter rekening houdt met het bestuursorgaan. Het niet motiveren per zin of zinsdeel bespaart het bestuursorgaan namelijk veel werk. Het motiveren zou wellicht geen redelijke verplichting zijn voor het bestuursorgaan.

3.1.6. Karakter van advisering of gestructureerd overleg

Wanneer een externe partij betrokken is bij het beraad, vervalt het interne karakter van het overleg/document in beginsel niet. Een bestuursorgaan kan zich in beginsel terecht op het standpunt stellen dat ook deelname door een externe partij onder intern beraad valt, omdat ook hun bijdrage beschermd moet worden.⁹² Echter komt het interne karakter van een document/overleg te vervallen wanneer daaraan het karakter van advisering of gestructureerd overleg moet worden toegekend. Daarnaast moet ook hier gekeken worden of de informatie uitsluitend zou dienen voor het gebruik binnen de overheid, is dit het geval dan is het document/overleg ten behoeve van intern beraad.⁹³

Op de vraag of documenten het karakter dragen van advisering of gestructureerd overleg, tussen een bestuursorgaan en externe partij, overweegt de rechter met in achtneming van de uitspraak van de ABRvS⁹⁴ het volgende: van structureel overleg of advisering is geen sprake als het beraad ziet op een specifiek onderwerp en in een tijd afgebakende periode of voor een concreet project. Voorbeelden hiervan zijn:

1. documenten van Zorginstituut Nederland die betrekking hebben op de advisering aan SKGZ in één concreet dossier (klacht) van een patiënt over een geneesmiddel;⁹⁵
2. e-mailcorrespondenties die zien op een beperkte periode en op een specifiek onderwerp, namelijk de vergoeding van taperingstrips.⁹⁶

3.1.7. Eigen belang van de externe

Externe partijen kunnen betrokken zijn bij beleidsontwikkeling of besluitvorming van een bestuursorgaan als het gaat om informatie of rapporten van deze externen. Indien dit het geval is betekent het dat er sprake kan zijn van intern beraad, want betrokkenheid van een externe partij is op zichzelf onvoldoende om aan een stuk het interne karakter te doen ontvallen.⁹⁷ De ABRvS heeft anders dan voorheen geoordeeld dat het interne karakter van beraad kan vervallen voor een externe partij. Op de vraag wanneer het interne karakter vervalt, wordt hieronder antwoord gegeven.

⁸⁹ Bijlage 1, uitspraak 3, 7.

⁹⁰ Bijlage 1, uitspraak 7.

⁹¹ Bijlage 1, uitspraak 2, 3, 7, 8, 9.

⁹² Bijlage 1, uitspraak 15.

⁹³ Bijlage 1, uitspraak 2, 13, 16.

⁹⁴ ABRvS 19 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2011:BP1316.

⁹⁵ Bijlage 1, uitspraak 7.

⁹⁶ Bijlage 1, uitspraak 9.

⁹⁷ Bijlage 1, uitspraak 13.

Uit analyse wordt duidelijk dat het interne karakter van beraad vervalt indien een externe is betrokken die een eigen belang behartigt bij het beraad.⁹⁸ De externe adviseert in dat geval niet, of niet uitsluitend, in het belang van het bestuursorgaan dat hem om advies vraagt, maar zijn inbreng wordt (mede) ingegeven door het eigen belang bij de uitkomst van het beraad.⁹⁹ Documenten van externen die zijn opgesteld met het oog op intern beraad, kunnen naar het oordeel van de ABRvS¹⁰⁰ slechts onder intern beraad vallen in het geval dat de externe geen ander belang heeft dan van het bestuursorgaan en vanuit eigen ervaringen en deskundigheid een opvatting geeft over de bestuurlijke aangelegenheid. Wanneer de derde geen eigen belang heeft mag de informatie op grond van artikel 11 lid 1 Wob geweigerd worden.¹⁰¹

Wanneer documenten zijn opgesteld door een externe partij die opinies bevatten, dient deugdelijk gemotiveerd te worden waarom deze documenten betrekking hebben op intern beraad. Daarnaast moet onderbouwd worden dat deze externe partij een opvatting geeft, zonder een eigen belang dan van het bestuursorgaan, vanuit eigen ervaringen en deskundigheid.¹⁰²

3.2. Jurisprudentieonderzoek 2, resultaten

Er zijn 10 uitspraken geanalyseerd voor jurisprudentieonderzoek 2, de beroepschriften zijn ongegrond verklaard. Jurisprudentieonderzoek 2 wordt ondersteund door middel van bijlage 2, waarin de analyse staat. In tabel 4 hieronder wordt de frequentie van de topics aangegeven. In deze paragraaf zullen de resultaten van jurisprudentieonderzoek 2 per topic besproken worden. Net als jurisprudentieonderzoek 1 hangen de topics veel met elkaar samen. De topics: 'verwevenheid van feitelijke gegevens met persoonlijke beleidsopvattingen' en 'eigen belang van externe' zijn niet terug te vinden in het juridisch kader van hoofdstuk 2. Deze criteria zijn ontwikkeld door rechters en worden in de praktijk door rechters toegepast.

Topics ↓	Het aantal zaken hoe vaak de topics aan bod zijn gekomen
Motivering	3/10
Bescherming van de vrije meningsvorming	6/10
Intern karakter van document	10/10
Persoonlijke beleidsopvattingen	10/10
Verwevenheid van feitelijke gegevens met persoonlijke beleidsopvattingen	9/10
Karakter van advisering of gestructureerd overleg	5/10
Eigen belang van externe	5/10

Tabel 4: frequentie topics jurisprudentieonderzoek 2 (einduitspraak: ongegrond)

3.2.1. Motivering

Uit analyse blijkt dat in beginsel per document of onderdeel moet worden gemotiveerd op welke grond openbaarmaking achterwege wordt gelaten. Hiervan kan worden afgezien indien dit leidt tot herhaling die geen redelijk doel dient. Wanneer meer dan één weigeringsgrond van toepassing is geacht op een document dat uit verschillende onderdelen bestaat, dient voldoende kenbaar gemaakt te worden van welke weigeringsgrond voor welk onderdeel is uitgegaan. Een bestuursorgaan kan volstaan met het geven van een algemene motivering waarom openbaarmaking van documenten is geweigerd, dit in combinatie met het aangeven van de weigeringsgrond(en) per alinea in

⁹⁸ ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3497.

⁹⁹ Bijlage 1, uitspraak 7.

¹⁰⁰ ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3497.

¹⁰¹ Bijlage 1, uitspraak 7, 9.

¹⁰² Bijlage 1, uitspraak 7, 11; ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3497.

de kantlijn.¹⁰³ Dit is naar mijn mening enigszins tegenstrijdig. Waarom de rechter zo oordeelt wordt niet duidelijk.

Indien een bestuursorgaan in een eerder Wob-besluit heeft besloten om documenten van externe organisaties wel openbaar te maken en dit daarna niet doet, dient het bestuursorgaan gemotiveerd aan te geven waarom dit hierna niet gebeurt. Wanneer hieraan geen gevolg wordt gegeven, is het besluit onvoldoende zorgvuldig voorbereid en is er sprake van een motiveringsgebrek.¹⁰⁴

3.2.2. Bescherming van de vrije meningsvorming

De beperkingsgrond van artikel 11 lid 1 Wob beoogt de vrije meningsvorming te beschermen, het belang om in vertrouwelijke sfeer te kunnen brainstormen zonder vrees voor gezichtsverlies en het kunnen waarborgen dat bij de primaire vormgeving van het beleid de betrokkenen in alle vrijheid hun gedachten en opvattingen kunnen uiten. Ambtenaren maar ook derden dienen de vrijheid te hebben ongehinderd hun bijdrage te leveren aan beleidsvoorbereiding of uitvoering, en daarover te studeren, te brainstormen, anderszins te overleggen en nota's te schrijven. Kortom, zij moeten in alle openhartigheid onderling functioneel kunnen communiceren.¹⁰⁵

Correspondentie tussen medewerkers van bestuursorganen die onder meer gedachtewisselingen, beargumenteerde opvattingen en standpunten bevatten naar aanleiding van een krantenbericht dienen ook beschermt te worden. Openbaarmaking zou de vrijheid van de functionarissen om met elkaar van gedachten te kunnen wisselen schaden.¹⁰⁶ Hierdoor kan de openbaarmaking gerechtvaardigd geweigerd worden.

3.2.3. Intern karakter van document

Oogmerk

Net zoals in paragraaf 3.1.3., blijkt uit analyse dat het interne karakter van een document bepaald wordt door het oogmerk waarmee dit is opgesteld. Degene die het document heeft opgesteld moet de bedoeling hebben gehad dat dit zou dienen voor hemzelf of voor het gebruik door anderen binnen de overheid.¹⁰⁷

Wanneer een bestuursorgaan advies aanvraagt van een advocaat, dient ook naar het oogmerk gekeken te worden van dit advies. Dit betekent dat dit advies ook gezien kan worden als een document voor intern beraad.¹⁰⁸ Hetzelfde geldt voor correspondentie tussen medewerkers van bestuursorganen bijvoorbeeld memo's, telefoonnotities, e-mails, brieven en conceptadviezen die duidelijk zijn opgesteld om een interne discussie over een bepaald onderwerp aan te wakkeren en die bestaan uit meningen, opvattingen en aanbevelingen.¹⁰⁹

Vertrouwelijkheid

De rechter stelt voorop dat bij artikel 11 lid 1 Wob de bescherming van de vertrouwelijkheid van het interne beraad centraal staat. De rechter merkt op dat dit uitgangspunt op gespannen voet staat met het uitgangspunt dat overheidsinformatie in beginsel openbaar dient te zijn. Hierop is in het verleden de nodige kritiek geleverd. Echter heeft dit niet geleid tot een wijziging van het wettelijk regime.¹¹⁰ Daarnaast merkt de rechter op wanneer stukken door een bestuursorgaan per abuis openbaar zijn gemaakt, dit niet leidt tot de conclusie dat een bestuursorgaan gehouden is om andere

¹⁰³ Bijlage 2, uitspraak 1.

¹⁰⁴ Bijlage 2, uitspraak 5.

¹⁰⁵ Bijlage 2, uitspraak 2, 3, 4, 6, 7.

¹⁰⁶ Bijlage 2, uitspraak 2, 5.

¹⁰⁷ Bijlage 2, uitspraak 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10,

¹⁰⁸ Bijlage 2, uitspraak 1.

¹⁰⁹ Bijlage 2, uitspraak 2, 3, 5, 6, 8.

¹¹⁰ Bijlage 2, uitspraak 9.

stukken die betrekking hierop openbaar te maken en op deze manier de gemaakte vergissing te herhalen. De stukken kunnen gerechtvaardigd geweigerd worden op grond van artikel 11 lid 1 Wob.¹¹¹

Wanneer de termen 'vertrouwelijk' of 'persoonlijk' niet worden gebruikt dan wel dat in een document niet wordt verzocht om vertrouwelijk om te gaan met deze informatie, doet er niet aan af dat het document een intern karakter heeft. Dat derden geen bezwaar hebben tegen de openbaarmaking, betekent niet dat een document niet zou zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad.¹¹²

Niet natuurlijke personen

Documenten die niet door natuurlijke personen zijn opgesteld kunnen ook ten behoeve van interen beraad zijn omdat rechtspersonen, commissies en werkgroepen ook persoonlijke beleidsopvattingen kunnen hebben die bedoeld zijn voor intern beraad.¹¹³

3.2.4. Persoonlijke beleidsopvattingen

Uit de analyse komt naar voren dat onder een persoonlijke beleidsopvatting wordt verstaan een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van één of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten.¹¹⁴ De rechter acht verder dat inschattingen persoonlijke opvattingen zijn. Een beperkte grammaticale uitleg van de term persoonlijke beleidsopvattingen doet daaraan geen recht.¹¹⁵

De rechter benadrukt hierbij dat persoonlijke beleidsopvattingen zijn uitgezonderd van openbaarmaking omdat ambtenaren de vrijheid dienen te hebben om ongehinderd hun bijdrage te leveren aan beleidsvoorbereiding of -uitvoering, en daarover te studeren, te brainstormen, anderszins te overleggen en nota's te schrijven. Zij moeten in alle openhartigheid onderling functioneel kunnen communiceren.¹¹⁶

Feitelijke gegevens

Feitelijke gegevens zijn geen persoonlijke beleidsopvattingen en kunnen daarom niet op grond van artikel 11 lid 1 Wob worden geweigerd.¹¹⁷ Een advies van een externe aan een bestuursorgaan over mogelijke procedures en met daarin standpunten en tactieken, betekent dat er sprake kan zijn van persoonlijke beleidsopvattingen. De opvattingen zijn immers, ook wanneer een juridische waardering wordt gegeven over verschillende benaderingen, persoonlijke opvattingen van degene die het opschrijft.¹¹⁸ Gedachtewisselingen tussen medewerkers van bestuursorganen die onder meer beargumenteerde opvattingen en standpunten van de betrokken functionarissen bevatten, zijn persoonlijke beleidsopvattingen. Dat er mede wordt gesproken over feitelikheden wil niet zeggen dat er geen sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen.¹¹⁹

Niet natuurlijke personen

Niet alleen natuurlijke personen maar ook rechtspersonen, commissies en werkgroepen kunnen persoonlijke beleidsopvattingen hebben.¹²⁰ Het is niet noodzakelijk dat een persoonlijke beleidsopvatting, als bedoeld in artikel 11 lid 1 Wob, tot een individueel

¹¹¹ Bijlage 2, uitspraak 8.

¹¹² Bijlage 2, uitspraak 4.

¹¹³ Bijlage 2, uitspraak 5.

¹¹⁴ Bijlage 2, uitspraak 4, 5, 6, 7.

¹¹⁵ Bijlage 2, uitspraak 9.

¹¹⁶ Bijlage 2, uitspraak 8.

¹¹⁷ Bijlage 2, uitspraak 7.

¹¹⁸ Bijlage 2, uitspraak 1.

¹¹⁹ Bijlage 2, uitspraak 2.

¹²⁰ Bijlage 2, uitspraak 5, 6.

persoon herleidbaar is om gekwalificeerd te worden als een persoonlijke beleidsopvatting.¹²¹ Wanneer in correspondentie wordt gesproken over 'onze visie' betekent dat niet dat er een standpunt wordt ingenomen door een bestuursorgaan. Er is dan nog steeds sprake van persoonlijke beleidsopvattingen.¹²²

3.2.5. Verwevenheid van feitelijke gegevens met persoonlijke beleidsopvattingen

Blijkens de geanalyseerde uitspraken kan worden geconcludeerd dat feitelijke gegevens zodanig met persoonlijke beleidsopvattingen verweven kunnen zijn dat het niet mogelijk is deze feiten en opvattingen los van elkaar te zien. Indien dit het geval is kunnen feitelijke gegevens gerechtvaardigd geweigerd worden op grond van artikel 11 lid 1 Wob.¹²³ Een bestuursorgaan hoeft niet binnen een zelfstandig onderdeel van een document per zin of zinsdeel te bepalen of verwevenheid een weigering kan rechtvaardigen. Wanneer er sprake is van feitelijke gegevens die niet op grond van verwevenheid kunnen worden geweigerd, kunnen deze feitelijke gegevens slechts geweigerd worden indien deze informatie al openbaar is gemaakt.¹²⁴

In sommige rapporten worden feiten en gegevens geanalyseerd en aan de analyses liggen vaak ambtelijke keuzes ten grondslag. Rapporten zijn soms bedoeld als discussiestuk waarbij het bestuursorgaan wordt geïnformeerd over welke keuzes resulteren in welke gevolgen. De rechter beoordeelt bij verwevenheid op feitelijke gegevens, persoonlijke beleidsopvattingen en de omstandigheid dat de inhoud van persoonlijke beleidsopvattingen te achterhalen is. Indien van alle drie componenten sprake is, is de kans groot dat er sprake is van verwevenheid en kan de informatie gerechtvaardigd geweigerd worden.¹²⁵

3.2.6. Karakter van advisering of gestructureerd overleg

Alleen in uitspraken waar een externe partij betrokken is wordt de topic 'karakter van advisering of gestructureerd overleg' aangehaald. Zoals eerder benoemt in paragraaf 3.1.3. en 3.2.3 wordt het intern karakter van een stuk bepaald door het oogmerk waarmee dit is opgesteld. Degene die het document heeft opgesteld moet de bedoeling hebben gehad dat dit zou dienen voor hemzelf of voor het gebruik door anderen binnen de overheid. Ook documenten die afkomstig zijn van derden die niet tot de kring van de overheid behoren, kunnen worden aangemerkt als documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad indien de documenten met dat oogmerk zijn opgesteld. Het interne karakter van het beraad komt echter te vervallen wanneer daaraan het karakter van advisering of gestructureerd overleg moet worden toegekend.¹²⁶

Wanneer aan een derde, die niet behoort tot het bestuursorgaan, een document wordt gezonden betekent het niet dat er sprake is van advisering door of gestructureerd overleg met die externe derde en ontvalt het interne karakter van het beraad niet.¹²⁷ Als documenten betrekking hebben op de advisering van een bestuursorgaan in één concreet dossier kan van een overleg of advisering op structurele basis geen sprake zijn.¹²⁸ Indien een bestuursorgaan zich meermaals door dezelfde juridische adviseur of andere derde laat adviseren, brengt dit niet met zich mee dat daarom het karakter van advisering of gestructureerd overleg moet worden toegekend aan het interne beraad.¹²⁹

¹²¹ Bijlage 2, uitspraak 5.

¹²² Bijlage 2, uitspraak 5.

¹²³ Bijlage 2, uitspraak 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10.

¹²⁴ Bijlage 2, uitspraak 6.

¹²⁵ Bijlage 2, uitspraak 7.

¹²⁶ Bijlage 2, uitspraak 1, 7, 10.

¹²⁷ Bijlage 2, uitspraak 4.

¹²⁸ Bijlage 2, uitspraak 5.

¹²⁹ Bijlage 2, uitspraak 10.

3.2.7. Eigen belang van externe

Deze topic wordt alleen aangehaald als er sprake is van een derde. Zoals in paragraaf 3.2.6. besproken is kan een document ook bestemd zijn voor intern beraad, als het gaat om informatie of rapporten van externe personen of organisaties die bij de beleidsontwikkeling of besluitvorming van een bestuursorgaan zijn betrokken. De ABRvS¹³⁰ heeft een extra voorwaarde gesteld aan externe, namelijk externe derde mogen geen ander belang hebben dan die van het bestuursorgaan. De externe derde dient alleen vanuit de eigen ervaring en deskundigheid een opvatting te geven over een bestuurlijke aangelegenheid. Behartigt de externe derde toch een eigen belang bij het beraad, dan vervalt daarmee het interne karakter van het beraad. Er kan gedacht worden aan een derde die het bestuursorgaan adviseert, maar niet of niet uitsluitend in het belang van het bestuursorgaan dat hem om advies vraagt. Het advies van de derde wordt (mede) ingegeven door zijn eigen belang bij de uitkomst van het beraad.¹³¹

3.3. Tussenconclusie

De topic 'motivering' speelt een grote rol voor de rechter bij het geheel of gedeeltelijk gegrond verklaren van beroepschriften. De rode draad uit de analyse is dat een bestuursorgaan per document/onderdeel/passage dient te motiveren op welke grond de openbaarmaking achterwege wordt gelaten. Een bestuursorgaan kan volstaan met het geven van een algemene motivering waarom openbaarmaking van documenten moet worden geweigerd, in combinatie met het aangeven van de weigeringsgrond(en) per alinea in de kantlijn.¹³² Dit is naar mijn mening enigszins tegenstrijdig, waarom de rechter zo oordeelt wordt niet duidelijk.

Wanneer er niet of onvoldoende gemotiveerd is waarom een weigeringsgrond is toegepast of waarom er onderdelen geanonimiseerd zijn, omdat er bijvoorbeeld sprake zou zijn van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen, kan dit de weigeringsgrond niet dragen. Het besluit is dan onvoldoende zorgvuldig tot stand gekomen en heeft een motiveringsgebrek, artikel 3:2 en 7:12 lid 1 Awb. Het besluit kan niet in stand blijven en het bestuursorgaan dient veelal een nieuw besluit te nemen waarin een aanvullende motivering wordt geven voor het weigeren van het document of onderdeel daarvan. Wanneer een bestuursorgaan een inventarislijst heeft opgesteld die voorzien is van een motivering per document of categorie documenten, wordt dit vaak gezien als een concreet kenbaar gemaakte motivering waarom openbaarmaking is geweigerd.

De topic 'bescherming van de vrije meningsvorming' hangt samen met de topics 'intern karakter van een document' en 'persoonlijke beleidsopvattingen'. De beperkingsgrond van artikel 11 lid 1 Wob beoogt de vrije meningsvorming te beschermen. Het belang is om in vertrouwelijke sfeer te kunnen brainstormen zonder vrees voor gezichtsverlies en het kunnen waarborgen dat bij de primaire vormgeving van het beleid de betrokkenen in alle vrijheid hun gedachten en opvattingen kunnen uiten. Ambtenaren maar ook derden moeten in alle openhartigheid onderling functioneel kunnen communiceren zonder openbaarmaking van de tekstdelen.¹³³ De rechter weegt de bescherming van vrije meningsvorming af tegen het beginsel van openbaarheid van stukken. Wanneer de rechter acht dat de vrije meningsvorming in het geding komt zal hij eerder neigen dat een document persoonlijke beleidsopvattingen bevat en kan het document gerechtvaardigd geweigerd worden. Naar mijn mening kijkt de rechter naar het grondrecht van artikel 7 Gw, waarin de vrijheid van meningsuiting staat.

Het intern karakter van een document wordt bepaald door het oogmerk waarmee het is opgesteld. Het oogmerk waarmee een document is opgesteld, kan op enig moment niet

¹³⁰ ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3497.

¹³¹ Bijlage 2, uitspraak 1, 4, 5, 6, 7.

¹³² Bijlage 1 & 2, uitspraak 1.

¹³³ Bijlage 1 & 2, uitspraak 2, 3, 3, 5, 6, 7, 9, 11, 13.

meer met terugwerkende kracht gewijzigd worden in een ander oogmerk.¹³⁴ Degene die het document heeft opgesteld moet de bedoeling hebben gehad dat het document zou dienen voor hemzelf of voor het gebruik door anderen binnen de overheid.¹³⁵ De rechter stelt voorop dat bij artikel 11 lid 1 Wob de bescherming van de vertrouwelijkheid van het interne beraad centraal staat. Daarnaast merkt de rechter op, wanneer er een vergissing is gemaakt waardoor stukken openbaar zijn geworden betekent het niet dat deze stukken niet geweigerd kunnen worden op grond van artikel 11 lid 1 Wob.¹³⁶ Documenten die niet door natuurlijke personen zijn opgesteld kunnen ook ten behoeve van interen beraad zijn omdat rechtspersonen, commissies en werkgroepen ook persoonlijke beleidsopvattingen kunnen hebben die bedoeld zijn voor intern beraad.¹³⁷

Betrokkenheid van een externe is op zichzelf onvoldoende om aan een stuk het interne karakter te doen ontvallen. Wanneer een externe, die niet tot de kring van de overheid behoort, bij beleidsontwikkeling of besluitvorming van een bestuursorgaan betrokken is kunnen deze documenten, veelal rapporten, ook bestemd zijn voor intern beraad indien de documenten met dat oogmerk zijn opgesteld.¹³⁸ Verder is de voorwaarde door de ABRvS gesteld dat de externe geen ander belang mag hebben dan die van het bestuursorgaan. De externe dient alleen vanuit de eigen ervaring en deskundigheid een opvatting te geven over een bestuurlijke aangelegenheid. Behartigt de externe een eigen belang bij het beraad, dan vervalt daarmee het interne karakter van het beraad.¹³⁹

Daarnaast komt het interne karakter van het beraad te vervallen wanneer aan het beraad het karakter van advisering of gestructureerd overleg moet worden toegekend. Een bestuursorgaan kan zich terecht op het standpunt stellen dat ook advisering door externe onder intern beraad valt, omdat ook hun bijdrage gewaarborgd moet worden. Van structureel overleg of advisering is geen sprake als het intern beraad ziet op een specifiek onderwerp en in een tijd afgebakende periode of voor een concreet project.¹⁴⁰

Onder persoonlijke beleidsopvattingen wordt verstaan een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van één of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten.¹⁴¹ Feitelijke gegevens zijn geen persoonlijke beleidsopvattingen en kunnen daarom niet op grond van artikel 11 lid 1 Wob worden geweigerd. Het is niet noodzakelijk dat persoonlijke opvattingen, om te kunnen worden aangemerkt als persoonlijke beleidsopvattingen als bedoeld in artikel 11 lid 1 Wob, tot een individueel persoon herleidbaar zijn.¹⁴² Indien in de 'wij-vorm' geschreven is wil nog niet zeggen dat er geen sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen.¹⁴³

Feitelijke gegevens die zodanig met persoonlijke beleidsopvattingen verweven zijn kunnen gerechtvaardigd geweigerd worden, op grond van artikel 11 lid 1 Wob, indien het niet mogelijk is deze feiten en opvattingen los van elkaar te zien waardoor er geen zelfstandig leesbaar document overblijft. Volgens de rechter hoeft een bestuursorgaan niet binnen een zelfstandig onderdeel van een document per zin of zinsdeel te bepalen of verwevenheid een weigering kan rechtvaardigen.¹⁴⁴

¹³⁴ Bijlage 1, uitspraak 15.

¹³⁵ Bijlage 1, uitspraak 2, 9, 13, 15, 16; bijlage 2, uitspraak 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10.

¹³⁶ Bijlage 2, uitspraak 8, 9.

¹³⁷ Bijlage 2, uitspraak 5.

¹³⁸ Bijlage 1, uitspraak 2, 13, 16.

¹³⁹ Bijlage 1, uitspraak 7; bijlage 2, uitspraak 1, 4, 5, 6, 7; ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3497.

¹⁴⁰ Bijlage 1, uitspraak 2, 13, 15, 16; bijlage 2, uitspraak 5; ABRvS 19 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2011:BP1316.

¹⁴¹ Bijlage 2, uitspraak 4, 5, 6, 7.

¹⁴² Bijlage 1, uitspraak 7.

¹⁴³ Bijlage 1, uitspraak 7, 9, 13, 14, 15; bijlage 1, uitspraak 9.

¹⁴⁴ Bijlage 1, uitspraak 2, 3, 7, 8, 9; bijlage 2, uitspraak 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10.

Hoofdstuk 4: Conclusies

In dit hoofdstuk wordt de centrale vraag beantwoord: welk advies kan aan de Nationale ombudsman worden gegeven over de feiten en omstandigheden, op basis waarvan een verzoek tot overheidsinformatie kan worden geweigerd, op grond van de beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen uit artikel 11 lid 1 Wob blijkens wetsanalyse, literatuur- en jurisprudentieonderzoek. Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van een algehele conclusie naar aanleiding van de resultaten van de hoofdstukken 2 en 3.

Wetsanalyse en literatuuronderzoek

Bij het beoordelen of een verzoek tot overheidsinformatie terecht geweigerd is op grond van de beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen van artikel 11 lid 1 Wob, wordt volgens wetsanalyse en literatuuronderzoek gekeken of het verzoek een bestuurlijke aangelegenheid betreft. De verzoeker hoeft geen belang te hebben. Een bestuurlijke aangelegenheid is een aangelegenheid die betrekking heeft op het beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan.

Een ander vereiste is dat een Wob-verzoek gericht moet zijn tot een bestuursorgaan die valt onder de reikwijdte van de Wob. Daarnaast moet het bestuursorgaan beschikken over de documenten waarin de gevraagde gegevens staan. Wat verstaat wordt onder een document is, een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat. Dit is ruim geformuleerd en moet ook ruim geïnterpreteerd worden. Verder mag het verzoek niet een onbegrensde verscheidenheid aan onderwerpen betreffen. Het verzoek moet dus zo concreet mogelijk zijn.

Een bestuursorgaan dat informatie dient te verschaffen op grond van de Wob moet eerst kijken of er sprake is van een absolute- en/of relatieve uitzonderingsgrond. Wanneer er geen sprake is van een uitzonderingsgrond(en), die benoemt staan in artikel 10 Wob, dient er gekeken worden of de openbaarmaking beperkt moet worden op grond van artikel 11 lid 1 Wob.

De beperkingsgrond van artikel 11 lid 1 Wob houdt in dat documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad in beginsel openbaar gemaakt moeten worden op verzoek. Echter wordt er geen informatie verstrekt over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. De beperkingsgrond tracht te waarborgen dat bij de voorbereiding van beleid en besluitvorming binnen het bestuur optimaal van gedachten kan worden gewisseld. Hierdoor is er een vertrouwelijke sfeer om ideeën te kunnen bedenken zonder dat er enige vrees hoeft te zijn. Daarnaast beoogt deze beperkingsgrond dat er geen recht bestaat voor verzoekers op overheidsinformatie die onvolledig en onrijp is. Het verschaffen van deze informatie zou kunnen leiden tot onnodige onrust of onjuiste verwachtingen.

Wat de beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen inhoudt voor het openbaar maken van informatie door bestuursorganen, is dat er ten eerste gekeken moet worden of er sprake is van een document die is opgesteld ten behoeve van intern beraad. Onder het begrip intern beraad wordt verstaan: het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid. Uit onderzoek blijkt dat er gekeken moet worden naar drie onderdelen:

1. aard van het overleg/afkomst van documenten;
2. oogmerk waarmee documenten zijn opgesteld;
3. grootte van de kring die bij het beraad betrokken is.

Vervolgens moet worden vastgesteld of in de documenten persoonlijke beleidsopvattingen zijn opgenomen. Een persoonlijke beleidsopvatting is een opvatting,

voorstel, aanbeveling of conclusie over het beleid waar bepaalde personen of groepen van personen of rechtspersonen zich achter hebben gesteld met de daartoe door hen aangevoerde argumenten. Het is niet nodig dat deze opvattingen herleidbaar zijn tot een individueel persoon om te kunnen spreken van persoonlijke beleidsopvattingen. Daarnaast zijn feitelijke gegevens geen persoonlijke beleidsopvattingen.

Wet open overheid

In de Woo verandert er niet veel voor de beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen die momenteel benoemt staat in artikel 11 lid 1 Wob. Deze wordt grotendeels overgenomen zonder wijzigingen in artikel 5.2 Woo. Het enige verschil is dat er een opsomming is toegevoegd aan hetgeen wat onder persoonlijke beleidsopvattingen wordt verstaan. Het gaat met name om de toevoeging: de onderdelen met een overwegend objectief karakter. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen objectieve elementen en persoonlijke beleidsopvattingen in een document. Objectieve elementen moeten worden gepubliceerd maar niet de afwegingen daarvan, die worden gezien als persoonlijke beleidsopvattingen.

De belangrijkste wijzigingen in de Woo zijn:

1. de nadruk ligt meer op de actieve informatieverstrekking;

Bepaalde documenten moeten verplicht uit eigen beweging openbaar gemaakt worden door overheidsorganen, waaronder klachten.

2. overheidsorganen dienen hun informatiehuishouding op orde dienen te brengen; *Ze moeten bepaalde maatregelen nemen om hun digitale informatiebeheersystemen te verbeteren en toegankelijker te maken. Dit moet ervoor zorgen dat overheidsinformatie beter vindbaar, uitwisselbaar en eenvoudig en juist te archiveren is.*

3. de reikwijdte wordt verbreed; *Meer organen vallen onder de Woo, waaronder de Nationale ombudsman.*

4. het begrip bestuurlijke aangelegenheid wordt vervangen door publieke informatie; *Kritische burgers krijgen voortaan meer en makkelijker toegang tot informatie, wat een beter functionerende democratie bevordert.*

Jurisprudentieonderzoek

Uit jurisprudentieonderzoek kan geconcludeerd worden dat rechters in overeenstemming met de gedane wetsanalyse en literatuuronderzoek, die in hoofdstuk 2 besproken is, oordelen of overheidsinformatie al dan niet gerechtvaardigd is geweigerd op grond van artikel 11 lid 1 Wob. Echter heeft de ABRvS aanvullende criteria ontwikkeld en toetsen rechters hier ook op. Aan de volgende onderdelen toetsen rechters:

- ✚ de motivering;

Het motiveringsbeginsel staat wel in de Awb, maar wordt niet expliciet benoemd in de Wob. In de literatuur komt dit ook niet naar voren. Een bestuursorgaan dient per document/onderdeel/passage te motiveren op welke grond de openbaarmaking achterwege wordt gelaten. Wanneer er niet of onvoldoende gemotiveerd is waarom een weigeringsgrond is toegepast of waarom er onderdelen geanonimiseerd zijn, kan dit de weigeringsgrond niet dragen. Het besluit is dan onzorgvuldig tot stand gekomen en heeft een motiveringsgebrek. Wanneer een bestuursorgaan een inventarislijst heeft opgesteld die voorzien is van een motivering per document of categorie documenten, wordt dit vaak gezien als een concreet kenbaar gemaakte motivering.

- ✚ de bescherming van de vrije meningsvorming;

Dit onderdeel komt niet expliciet voor in de wet, maar wanneer er ruim gedacht wordt kan dit naar mijn mening ondergebracht worden onder artikel 7 Gw, de vrijheid van meningsuiting. Volgens de wetsgeschiedenis beoogt de beperkingsgrond de vrije meningsvorming te beschermen. De rechter weegt de bescherming van vrije

meningsvorming af tegen het beginsel van openbaarheid van stukken. Wanneer de rechter acht dat de vrije meningsvorming in het geding komt zal hij eerder neigen dat een document persoonlijke beleidsopvattingen bevat en kan het document gerechtvaardigd geweigerd worden.

✚ intern karakter van document;

De rechter toetst overeenkomstig aan hetgeen wat uit wetsanalyse en literatuuronderzoek blijkt. Het interne karakter van een document wordt bepaald door het oogmerk waarmee het is opgesteld. Het oogmerk waarmee een document is opgesteld, kan op enig moment niet meer met terugwerkende kracht worden gewijzigd in een ander oogmerk. Wanneer er niet om vertrouwelijkheid wordt verzocht in documenten of indien derden geen bezwaar hebben met openbaarmaking, kan er nog steeds sprake zijn van een document met een intern karakter.

✚ persoonlijke beleidsopvattingen;

De rechter toetst overeenkomstig aan hetgeen wat uit wetsanalyse en literatuuronderzoek blijkt. Indien documenten persoonlijke beleidsopvattingen bevatten die niet herleidbaar zijn naar een individueel persoon, kunnen deze ook worden aangemerkt als persoonlijke beleidsopvattingen. Het gebruik van de 'wij-vorm' doet hieraan niet af. De term 'beleid' in het woord beleidsopvatting heeft een bredere betekenis dan alleen beleid op zich. Voor het doen van een beroep op artikel 11 lid 1 Wob is dus niet vereist dat de persoonlijke beleidsopvatting betrekking heeft op het door het bestuursorgaan opgestelde beleid.

✚ verwevenheid van feitelijke gegevens met persoonlijke beleidsopvattingen;

Dit onderdeel komt niet naar voren in de gedane wetsanalyse en literatuuronderzoek, dit is een nieuw criterium die de rechter heeft ontwikkeld. Indien het niet mogelijk is om feiten en opvattingen los van elkaar te zien, waardoor er geen zelfstandig leesbaar document overblijft kunnen documenten of delen ervan gerechtvaardigd geweigerd worden. Een bestuursorgaan hoeft niet binnen een zelfstandig onderdeel van een document per zin of zinsdeel te bepalen of verwevenheid een weigering kan rechtvaardigen. Naar mijn mening kan de mogelijke oorzaak hiervan gelegen zijn in het feit dat de rechter rekening houdt met het bestuursorgaan. Het niet motiveren per zin of zinsdeel bespaart het bestuursorgaan namelijk veel werk. Het motiveren zou wellicht geen redelijke verplichting zijn voor het bestuursorgaan.

✚ het karakter van advisering of gestructureerd overleg;

De rechter toetst overeenkomstig aan hetgeen wat uit wetsanalyse en literatuuronderzoek blijkt. Het interne karakter van het beraad komt te vervallen wanneer aan het beraad het karakter van advisering of gestructureerd overleg moet worden toegekend. Betrokkenheid van een externe is op zichzelf onvoldoende om aan een document het interne karakter te doen ontvallen.

✚ het eigen belang van een externe.

Dit onderdeel is ontwikkeld door de ABRvS. De externe dient alleen vanuit de eigen ervaring en deskundigheid een opvatting te geven over een bestuurlijke aangelegenheid. Behartigt de externe een eigen belang bij het beraad, dan vervalt daarmee het interne karakter van het beraad.

De doelstelling van dit onderzoek is behaald doordat dit onderzoeksrapport ten eerste duidelijkheid verschaft over de werking van de beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen. Ten tweede omdat de feiten en omstandigheden waar de rechter aan toetst, bij het weigeren van overheidsinformatie op grond van artikel 11 lid 1 Wob, in kaart is gebracht. Ten derde, het resultaat kan afgezet worden tegen de behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman zodat enerzijds het toetsingskader van de rechter duidelijk is en anderzijds waaraan de Nationale ombudsman rekening mee kan houden bij de klachtbehandeling.

Hoofdstuk 5: Advies

In dit hoofdstuk wordt een advies verschaft aan de Nationale ombudsman. Aan de hand van dit advies kan de Nationale ombudsman toetsen of overheidsinformatie al dan niet gerechtvaardigd is geweigerd op grond van de beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen uit artikel 11 lid 1 Wob. Hierdoor kan de Nationale ombudsman in de toekomst op een uniforme en specifieke wijze reageren op klachten, vragen en signalen over de beperkingsgrond persoonlijke beleidsopvattingen. Dit bevordert de klachtbehandeling van de Nationale ombudsman.

Het advies is om onderstaande aspecten te toetsen indien er twijfel bestaat of er juist gebruik is gemaakt van de beperkingsgrond van artikel 11 lid 1 Wob. Het advies wordt verschaft aan de hand van de gedane wetsanalyse, literatuur- en jurisprudentieonderzoek.

Het eerste wat afgewogen moet worden is de bescherming van vrije meningsvorming tegen het beginsel van openbaarheid van stukken. Consequent wordt door de wetgever en de rechter onderschreven dat artikel 11 lid 1 Wob ter bescherming is van de vrije meningsvorming van ambtenaren en eventuele betrokken externen. Dit belang is belangrijk en dient altijd te worden meegenomen in de beoordeling of een beroep op artikel 11 lid 1 Wob gerechtvaardigd is.

Ten tweede moet worden vastgesteld of een document een intern karakter heeft aan de hand van de volgende drie criteria:

1. aard van het overleg/afkomst van documenten;
2. oogmerk waarmee documenten zijn opgesteld;
3. grootte van de kring die bij het beraad betrokken is.

Wanneer een externe partij is betrokken bij het interne beraad zijn er aanvullende criteria. Er moet onderzocht worden of de externe een eigen belang behartigd bij het beraad. Is dit het geval, dan vervalt het intern karakter van documenten. Daarnaast vervalt het interne karakter van documenten als daaraan het karakter van advisering of gestructureerd overleg wordt toegekend.

Is vastgesteld dat het gaan om documenten met een intern karakter, dan dient daarna vastgesteld te worden of in deze documenten persoonlijke beleidsopvattingen staan. Er dient rekening gehouden te worden dat feitelijke gegevens geen persoonlijke beleidsopvattingen zijn, maar dat deze wel verweven met elkaar kunnen zijn. Van verwevenheid is sprake als het niet mogelijk is om feiten en opvattingen los van elkaar te zien, waardoor er geen zelfstandig leesbaar document overblijft.

Een belangrijk punt wat niet vergeten mag worden is de motivatie. Bij het bepalen of er sprake is van verwevenheid hoeft een bestuursorgaan niet per zin of zinslede in een document aan te geven of verwevenheid een weigering kan rechtvaardigen. De reden hiervan blijkt niet uit het onderzoek, maar waarschijnlijk is dit niet redelijk tegen over het bestuursorgaan omdat dit veel tijd vergt. In het geval dat een bestuursorgaan een inventarislijst heeft bijgevoegd bij het besluit en per alinea of per passage aangeeft waarom een bepaald stuk is weggelakt op grond van artikel 11 lid 1 Wob, kan vrijwel zeker ervan uit worden gegaan dat de motivering gedetailleerd en duidelijk is.

Tot slot met het oog op de Woo dient er rekening gehouden te worden met de verleningstermijn, die verandert van 4 weken naar 2 weken. Wanneer er sprake is van een omvangrijk verzoek wordt geacht dat het orgaan een redelijke termijn overeenkomt met verzoeker over de behandeling van het verzoek. Wat deze redelijke termijn inhoudt, is nog niet duidelijk. Daarom wordt geadviseerd om hiernaar onderzoek te doen. Verder hoeft een verzoek geen betrekking meer te hebben op een bestuurlijke aangelegenheid, dit begrip wordt vervangen door publieke informatie.

Literatuurlijst

Boeken

Daalder 2015

E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2015.

Pietermaat, Bontje 2015

E. Piermaat, N. Bontje, *Transparant bestuur 2016. Een praktische handreiking voor gemeenten over de Wet openbaarheid bestuur*, Den Haag: VNG 2015.

Schölssels, Zijlstra 2010

R.J.N. Schlössels, S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer: Kluwer Bv 2010.

Digitale bronnen

Eerste Kamer der Staten-Generaal, eerstekamer.nl

Eerste Kamer der Staten-Generaal, z.d., *Initiatiefvoorstel Snels en Van Weyenberg Wet open overheid*, eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33328_initiatiefvoorstel_snels_en, geraadpleegd op: 25 mei 2020.

Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële overheidspublicaties, koopoverheid.nl

Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële overheidspublicaties, z.d., *Woo (Wet open overheid)*, koopoverheid.nl/voor-overheden/rijksoverheid/plooi-platform-open-overheidsinformatie/woo-wet-open-overheid, geraadpleegd op: 26 mei 2020.

Pels Rijcken & Droogleever Foruijn advocaten en notarissen, pelsrijcken.nl

Pels Rijcken & Droogleever Foruijn advocaten en notarissen, z.d., *Van de Wob naar de Woo*, pelsrijcken.nl/sites/default/files/454135/van_de_wob_naar_de_woo.pdf, geraadpleegd op: 26 mei 2020.

Van der Sluis, overhedenopenbaarheid.nl

C.N. van der Sluis, z.d., *artikel 1 (definities van belangrijke begrippen)*, overhedenopenbaarheid.nl/wob/artikel-1/, geraadpleegd op: 25 mei 2020.

Van der Sluis, overhedenopenbaarheid.nl

C.N. van der sluis, z.d., *Artikel 5.2 Persoonlijke beleidsopvattingen*, overhedenopenbaarheid.nl/woo/artikel-5-2-persoonlijke-beleidsopvattingen/, geraadpleegd op: 25 mei 2020.

Verbeek, navigator.nl

J. Verbeek, 1 september 2019, *T&C Awb commentaar op art. 7:12 Awb*, navigator.nl, geraadpleegd op: 5 juni 2020.

VNG, vngrealisatie.nl

VNG, 18 december 2019, *Wet open overheid*, vngrealisatie.nl/roadmap/wet-open-overheid, geraadpleegd op: 26 mei 2020.

Jurisprudentie

Jurisprudentieonderzoek 1

- Rb. Amsterdam 5 augustus 2019, ECLI:NL:RBAMR:2019:5722.
- Rb. Amsterdam 10 oktober 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:9151.
- Rb. Amsterdam 23 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7418.
- Rb. Gelderland 15 mei 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:2116.
- Rb. Midden-Nederland 28 november 2017; ECLI:NL:RBMNE:2017:5979.
- Rb. Midden-Nederland 20 maart 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:1048.
- Rb. Midden-Nederland 26 juni 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:5987.
- Rb. Midden-Nederland 27 augustus 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4272.
- Rb. Midden-Nederland 31 augustus 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4273.
- Rb. Midden-Nederland 3 oktober 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4480.
- Rb. Midden-Nederland 22 augustus 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:3929.
- Rb. Noord-Holland 14 november 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:9611.
- Rb. Oost-Brabant 2 november 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:5376.
- Rb. Oost-Brabant 23 juli 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:6776.
- Rb. Rotterdam 20 april 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:3175.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 24 maart 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:1372.

Jurisprudentieonderzoek 2

- Rb. Amsterdam 5 augustus 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:5720.
- Rb. Den Haag 21 januari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:570.
- Rb. Gelderland 17 november 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:5912.
- Rb. Midden-Nederland 29 september 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4881.
- Rb. Midden-Nederland 4 oktober 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4880.
- Rb. Noord-Holland 15 januari 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:200.
- Rb. Noord-Holland 12 december 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:10652.
- Rb. Overijssel 25 mei 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:1802.
- Rb. Overijssel 11 juni 2019, ECLI:NL:RBOVE:2019:1970.
- Rb. Rotterdam 19 maart 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:2340.

Jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State die door rechtbanken zijn aangehaald:

- ABRvS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3713.
- ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1231.
- ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:899.
- ABRvS 20 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:496.
- ABRvS 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3788.
- ABRvS 28 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1258.
- ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:314.
- ABRvS 19 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2011:BP1316.

- ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3497.
- ABRvS 28 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3478.
- ABRvS 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3428.
- ABRvS 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2263.
- ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2017:3497.
- ABRvS 14 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1708.
- ABRvS 12 juni 2013 ECLI:NL:RVS:2013:CA2883.
- ABRvS 27 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY7336.
- ABRvS 1 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN5699.
- ABRvS 21 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN1927.
- ABRvS 26 november 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AN8855.

Kamerstukken

- *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3.
- *Kamerstukken II* 1999/00, 26410, 3.
- *Kamerstukken II* 1999/00, 26410, 7.
- *Kamerstukken II* 2013/14, 33328, 9.
- *Kamerstukken II* 2015/16, 33328, 21.
- *Kamerstukken II* 2018/19, 35112, 3.
- *Kamerstukken II* 2019/20, 35112, 6.

Nieuwsberichten

Bekkum, Brouwers 2020

D. Van Bekkum, A. Brouwers, 9 april 2020, '*Blok vraagt Marokko Nederlanders met urgente problemen te laten gaan*', www.volkskrant.nl, geraadpleegd op: 22 april 2020.

Hofs 2020

Y. Hofs, 4 maart 2020, '*Belastingdienst verdoezelde bestaan zwarte lijst van mogelijke fraudeurs*', www.volkskrant.nl, geraadpleegd op: 20 april 2020.

Kleinnijenhuis 2019

J. Kleinnijenhuis, 14 december 2019, '*Belastingdienst negeerde de wet veel langer dan eerder gemeld*', www.trouw.nl, geraadpleegd op: 20 april 2020.

Saltmines 2019

Saltmines, 20 november 2019, '*Belastingdienst lakte stiekem ongepaste uitingen weg in WOB-documenten*', www.saltmines.nl, geraadpleegd op: 20 april 2020.

Van der Aa, Den Hartog 2020

E. Van der Aa, T. Den Hartog, 4 juni 2020, '*Halsema en Grapperhaus ruzieden via de app over demonstratie Dam*', www.ad.nl, geraadpleegd op: 8 juni 2020.

Van der Bol 2020

B. Van der Bol, 23 april 2020, '*Gemeente houdt kosten geheim van oplossen temperatuurproblemen op politiebureau Ypenburg*', www.omroepwest.nl, geraadpleegd op: 25 april 2020.

Verhoeven 2020

M. Verhoeven, 27 maart 2020, '*Misbruik is te stoppen, maar de dwangsom is nuttig als prikkel*', www.nrc.nl, geraadpleegd op: 1 mei 2020.

Verwiel 2019

E. Verwiel, 4 september 2019, '*Ministeries steevast laat bij verzoek om openbaarheid: termijn vaker wel dan niet overschreden*', www.volkskrant.nl, geraadpleegd op: 21 april 2020.

Muller 2020

M. Muller, 3 maart 2020, '*Amsterdam lakt zelfs logo's en naam Halsema weg in Wob-verzoek*', www.telegraaf.nl, geraadpleegd op: 20 april 2020.

Rapporten

'Aanbevelingen Wob', de Nationale ombudsman, december 2013.

'Behoorlijkheidswijzer', de Nationale ombudsman, juni 2019.

'Ombudsvisie op Professionele Klachtbehandeling', de Nationale ombudsman, maart 2018.

'Visie van de Nationale ombudsman op een open overheid' de Nationale ombudsman, januari 2012.

'WOB is een juridische jungle', de Nationale ombudsman, september 2011.

Tijdschriftenartikelen

Bovens, RR 1999/2

M.A.P. Bovens, z.d., *Informatierechten: Over burgerschap in de informatiemaatschappij*, RR 1999/2.

Wet- en regelgeving

- Algemene wet bestuursrecht
- Grondwet
- Wet openbaarheid van bestuur

Wetsvoorstel

- Wet open overheid

Bijlage 1: analyse jurisprudentieonderzoek 1, beroepsschriften die gegrond zijn

Uitspraak -> Topics ↓	1:ECLI:NL:RBZWB:2020:1372 (Gemeentelijke zaak betreffende: stukken voorgenomen verkoop)	2:ECLI:NL:RBAMS:2019:9151 (Minister van Rechtsbescherming: tv-programma ontvoerd)	3:ECLI:NL:RBMNE:2019:3929 (Minister van VWS: AVROTROTS, RIVM, Van Herkel m.b.t. injectienaalden)	4:ECLI:NL:RBAMS:2019:5722 (Minister van Financiën aangaande: het voornemen afschaffing dividendbelasting)
Motivering	Op grond van vaste jurisprudentie van de ABRvS dient in beginsel per document of onderdeel te worden gemotiveerd op welke grond openbaarmaking daarvan achterwege wordt gelaten. Pas in beroep is er een rubricering aangebracht en per document of onderdeel gemotiveerd op welke grond openbaarmaking daarvan achterwege is gelaten. De rechtbank is van oordeel dat deze motivering noodzakelijk was. ¹⁴⁵	Het niet openbaar maken van passages moet nader gemotiveerd of genuanceerd worden. In documenten is vaak: niet te volgen waarom een document integraal geweigerd is, de integrale weigering niet inzichtelijk, niet duidelijk gemaakt welke weigeringsgrond is toegepast. De rechtbank is van oordeel dat het weigeren in strijd is met art. 7:12 Awb dus onvoldoende gemotiveerd, omdat de weigeringen van deze passages (zonder nadere motivering) niet in stand kunnen blijven. ¹⁴⁶	De rechtbank is van oordeel dat de weigeringsgrond ten onrechte is toegepast, dan wel dat de toepassing van deze weigeringsgrond onvoldoende is gemotiveerd. Het bestuursorgaan geeft vaak geen of onvoldoende toelichting dat of waarom het gaat om intern beraad en een persoonlijke beleidsopvatting. De motivering dat het ogenschijnlijk louter feitelijke informatie betreft, is geen deugdelijke motivering waardoor de motivering de weigeringsgrond niet kan dragen. ¹⁴⁷	Het bestuursorgaan heeft in het verweerschrift gemotiveerd waarom er sprake is van de weigeringsgrond. De motivering is juridisch deugdelijk en feitelijk correct. ¹⁴⁸
Bescherming van de vrije meningsvorming	De opstellers hebben bij de stukken de bedoeling gehad om bij te dragen aan de meningsvorming binnen het ambtelijke apparaat. De rechtbank is van oordeel dat openbaarmaking van deze stukken dan ook terecht geweigerd is. ¹⁴⁹	Het belang om in vertrouwelijke sfeer te kunnen "brainstormen" zonder vrees voor gezichtsverlies en het kunnen waarborgen dat bij de primaire vormgeving van het beleid de betrokkenen in alle vrijheid hun gedachten en opvattingen kunnen uiten. ¹⁵⁰		

¹⁴⁵ Rb. Zeeland-West-Brabant 24 maart 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:1372, r.o. 6.3

¹⁴⁶ Rb. Amsterdam 10 oktober 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:9151, r.o. 24- 25

¹⁴⁷ Rb. Midden-Nederland 22 augustus 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:3929, r.o. 46-47

¹⁴⁸ Rb. Amsterdam 5 augustus 2019, ECLI:NL:RBAMR:2019:5722, r.o. 4.8

¹⁴⁹ Rb. Zeeland-West-Brabant 24 maart 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:1372, r.o. 6.6

¹⁵⁰ *Kamerstukken II*, 1986/87, 19859, 3, p. 14, 38; ABRvS 12 juni 2013 ECLI:NL:RVS:2013:CA2883.

Intern karakter van documenten	E-mailberichten tussen ambtenaren dan wel tussen ambtenaren en derden zijn bestemd voor intern beraad. Gelet op de inhoud van de berichten is niet gebleken dat deze documenten zijn opgemaakt voor intern beraad dan wel dat sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen. De documenten dienen openbaar gemaakt te worden, met de kanttekening dat persoonsgegevens moeten worden geanonimiseerd. ¹⁵¹	Het interne karakter van een stuk wordt bepaald door het oogmerk waarmee dit is opgesteld. ¹⁵² Degene die het document heeft opgesteld moet de bedoeling hebben gehad dat dit zou dienen voor zichzelf of voor het gebruik door anderen binnen de overheid. ¹⁵³ Ook documenten afkomstig van derden die niet tot de kring van de overheid behoren, kunnen worden aangemerkt als documenten die zijn opgemaakt ten behoeve van intern beraad indien de documenten met dat oogmerk zijn opgesteld. ¹⁵⁴ Het interne karakter van het beraad komt evenwel te vervallen wanneer daaraan het karakter van advisering of gestructureerd overleg moet worden toegekend. ¹⁵⁵	Passages bevatten suggesties over de wijze van onderzoek van specifieke klachten. Medewerkers van bedrijven mogen erop vertrouwen dat voorgestelde werkwijzen (analoog aan intern beraad), vertrouwelijk blijven. ¹⁵⁶	De rechtbank stelt vast dat het gaat om documenten die adviezen bevatten ten aanzien van de opstelling die de minister en de staatssecretaris in de bespreking kunnen kiezen en wat zij daarin wel en niet naar voren kunnen brengen. Ook gaat het om ambtelijke stukken die dienen ter voorbereiding van besprekingen. Dat het bestuursorgaan alsnog is overgegaan tot openbaarmaking van delen van deze stukken door toezending aan de Tweede Kamer maakt niet dat de toepassing van de weigeringsgrond van de Wob daarop onrechtmatig was. ¹⁵⁷
Persoonlijke beleidsopvattingen	Er wordt gekeken naar art. 1 lid 1 sub f Wob. Volgens de rechtbank is gelet op de inhoud van deze berichten niet gebleken dat deze documenten zijn opgemaakt voor intern beraad dan wel dat er sprake is van persoonlijke	De rechtbank is van oordeel dat de minister de betreffende passages terecht heeft aangemerkt als persoonlijke beleidsopvattingen. ¹⁵⁹		

¹⁵¹ Rb. Zeeland-West-Brabant 24 maart 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:1372, r.o. 6.6, 6.8.

¹⁵² ABRvS 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2263.

¹⁵³ *Kamerstukken II*, 1986/87, 19859, 3, p. 13-14.

¹⁵⁴ ABRvS 26 november 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AN8855.

¹⁵⁵ *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3, p. 13.

¹⁵⁶ Rb. Midden-Nederland 22 augustus 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:3929, r.o. 22.

¹⁵⁷ Rb. Amsterdam 5 augustus 2019, ECLI:NL:RBAMR:2019:5722, r.o. 4.4.

¹⁵⁹ Rb. Amsterdam 10 oktober 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:9151, r.o. 23.

	beleidsopvattingen. De documenten dienen naar het oordeel van de rechtbank dan ook openbaar te worden gemaakt. ¹⁵⁸			
Verwevenheid van feitelijke gegevens met persoonlijke beleidsopvattingen		Feitelijke gegevens zijn geen persoonlijke beleidsopvattingen en kunnen niet worden geweigerd. Wel kunnen ze zodanig met die opvattingen zijn verweven dat het niet mogelijk is deze te scheiden. In dat geval kunnen die feitelijke gegevens worden geweigerd. Ingeval van verwevenheid mag in beginsel het betrokken onderdeel van het document worden geweigerd. Een bestuursorgaan hoeft niet binnen een zelfstandig onderdeel van een document per zin of zinsdeel te bepalen of verwevenheid een weigering kan rechtvaardigen. ¹⁶⁰	Klachten zijn onlosmakelijk verweven met interne analyses en maatregelen, die op goede gronden zijn geweigerd omdat het interne controles/inspecties betreffen. Het is niet gebleken dat het gaat om een (nadere) omschrijving van abstracte klachten en/of incidenten die als louter feitelijke en daarmee openbaar te maken gegevens zouden moeten worden aangemerkt. Sommige info kunnen als feitelijke aard worden beschouwd, maar deze komt slechts betekenis toe in samenhang met de overige inhoud van zelfstandige onderdelen, zodat het hele document geweigerd mag worden. Er is geen bijzondere omstandigheid van toepassing. ¹⁶¹	
Karakter dragen van advisering of gestructureerd overleg				
Eigen belang van externe				

¹⁵⁸ Rb. Zeeland-West-Brabant 24 maart 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:1372, r.o. 6.7.

¹⁶⁰ ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:314.

¹⁶¹ Rb. Midden-Nederland 22 augustus 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:3929, r.o. 9, 19.

Uitspraak -> Topics ↓	5: ECLI:NL:RBGEL:2019:2116 (Minister van Financiën aangaande: info over overgangsregeling)	6: ECLI:NL:RBOBR:2018:5376 (Minister BUZA: tv- programma's "Ontvoerd" en "Op de Vlucht")	7: ECLI:NL:RBMNE:2018:4880 (Zorginstituut Nederland: correspondentie n.a.v. klacht SKGZ over vergoeding)	8: ECLI:NL:RBMNE:2018:4273 (Staatsecretaris Infrastructuur en Milieu: positionering ProRail)
Motivering	Het bestuursorgaan onderbouwt de weigeringsgrond onvoldoende. Het besluit in strijd met art. 7:12 lid 1 Awb. ¹⁶²	Het bestuursorgaan heeft per document wel concreet kenbaar gemaakt waarom openbaarmaking is geweigerd d.m.v. een inventarislijst. Echter heeft het bestuursorgaan niet ten aanzien van alle niet-openbaargemaakte documenten voldoende gemotiveerd waarom openbaarmaking achterwege is gelaten. ¹⁶³	Het bestuursorgaan heeft bij sommige documenten de weigeringsgrond onvoldoende gemotiveerd waardoor de motivering ondeugdelijk is en in strijd met art. 7:12 lid 1 Awb. ¹⁶⁴	Dat ProRail een staatsdeelneming is, betekent niet dat zij daarom geen eigen belang kan hebben, te meer nu ProRail niet volledig behoort tot de kring van de overheid. Reeds hierom is er geen sprake van intern beraad en kan de door het bestuursorgaan gegeven aanvullende motivering de weigering tot openbaarmaking van het document op grond van art. 11 lid 1 Wob niet dragen. ¹⁶⁵
Bescherming van de vrije meningsvorming	Het bestuursorgaan heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat het belang dat ambtenaren in vrijheid van gedachten kunnen wisselen, zou kunnen worden geschaad door openbaarmaking van de tekstdelen. De rechtbank is verder niet gebleken dat de informatie die in deze persoonlijke beleidsopvattingen is verwerkt, andere motieven bevat dan de informatie die aan de Kamer is verstrekt. ¹⁶⁶		Het openbaar maken van meningen en opvattingen van individuele medewerkers die aan het conceptadvies ten grondslag liggen, kan verwarring en onduidelijkheid veroorzaken over de inhoud van het openbaar gemaakte advies van het bestuursorgaan aan SGKZ, zeker als die meningen van dat advies afwijken. Eiser heeft niet aangetoond dat de goede en democratische bestuursvoering gediend zou zijn met openbaarmaking van	

¹⁶² Rb. Gelderland 15 mei 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:2116, r.o. 4.2.

¹⁶³ Rb. Oost-Brabant 2 november 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:5376, r.o. 14.

¹⁶⁴ Rb. Midden-Nederland 3 oktober 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4480, r.o. 8, 30.

¹⁶⁵ Rb. Midden-Nederland 31 augustus 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4273 r.o. 10, 14.

¹⁶⁶ Rb. Gelderland 15 mei 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:2116, r.o. 6.1.

			persoonlijke beleidsopvattingen in een niet herleidbare vorm. ¹⁶⁷	
Intern karakter van documenten	Mailwisselingen, notities en tekstvoorstellen zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad. ¹⁶⁸		De e-mails, de interne memo's en de conceptadviezen van het bestuursorgaan aan SGKZ zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad gezien het oogmerk waarmee het is opgesteld. Dat in de e-mails wordt gesproken over 'onze visie' betekent niet dat er sprake is van een door het bestuursorgaan als organisatie ingenomen standpunt. Niet alleen natuurlijke personen, maar ook rechtspersonen, commissies en werkgroepen kunnen persoonlijke beleidsopvattingen hebben. ¹⁶⁹	De informatie in dit document kan worden geweigerd als uitgesloten is dat de belangen van ProRail niet (mede) worden ingegeven door haar eigen belang bij de uitkomst van het beraad over haar positionering in het publieke domein. ¹⁷⁰
Persoonlijke beleidsopvattingen	Het bestuursorgaan heeft gelet op de weigeringsgrond beoordelingsruimte, bij de beslissing om over persoonlijke beleidsopvattingen informatie te verstrekken met het oog op een goede en democratische bestuursvoering. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het bestuursorgaan de openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen in redelijkheid, op grond van		Het is niet noodzakelijk dat opvattingen, tot een individueel persoon herleidbaar zijn. Naar het oordeel van de rechtbank kan daarom niet worden gezegd dat de in de documenten vervatte opvattingen, voorstellen, aanbevelingen of conclusies over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe aangevoerde argumenten van medewerkers van het bestuursorgaan die niet tot een individueel	De rechtbank is van oordeel dat de in het document opgenomen scenario's over mogelijke organisatievormen voor ProRail en de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen, zijn aan te merken als persoonlijke beleidsopvattingen. ¹⁷³

¹⁶⁷ Rb. Midden-Nederland 3 oktober 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4480, r.o. 25.

¹⁶⁸ Rb. Gelderland 15 mei 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:2116, r.o. 5.2.

¹⁶⁹ Rb. Midden-Nederland 3 oktober 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4480, r.o. 16; ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:314.

¹⁷⁰ Rb. Midden-Nederland 31 augustus 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4273 r.o. 3.

¹⁷³ Rb. Midden-Nederland 31 augustus 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4273 r.o. 6.

	artikel 11 lid 1 Wob, geweigerd. ¹⁷¹		persoon herleidbaar zijn per definitie niet als persoonlijke beleidsopvattingen kunnen worden aangemerkt. ¹⁷²	
Verwevenheid van feitelijke gegevens met persoonlijke beleidsopvattingen			Voor zover het document feitelijke gegevens bevat zijn die zodanig nauw met de beleidsopvattingen verweven dat het bestuursorgaan ook die gegevens met een beroep op de weigeringsgrond heeft mogen weigeren. Wanneer er wordt verwezen naar een openbare bron is dit feitelijke informatie die openbaar gemaakt moet worden. Echter kan het weggelakt worden als de bron inzichtelijk is gemaakt. ¹⁷⁴	De rechtbank is van oordeel dat de gelakte informatie van de documenten persoonlijke beleidsopvattingen van de betrokken ambtenaren bevatten dan wel dat daarin informatie van feitelijke aard is opgenomen die zodanig is verweven met deze persoonlijke opvattingen dat deze niet zijn te scheiden. Gelet op de indeling en de vorm van de documenten, waarbij de organisatievormen van publiek tot privaat in kolommen en schema's zijn weergegeven, bevatten de documenten feiten die zodanig zijn verweven met deze persoonlijke beleidsopvattingen dat het bestuursorgaan deze gegevens geheel of gedeeltelijk heeft mogen weigeren. ¹⁷⁵
Karakter dragen van advisering of gestructureerd overleg			Er wordt vastgesteld dat alle documenten inclusief de gevoerde e-mailcorrespondentie betrekking hebben op de advisering van het bestuursorgaan aan SKGZ in één concreet dossier (klacht).	Een verslag van een bijeenkomst van de stuurgroep herpositionering ProRail, waaraan behalve het bestuursorgaan ook ProRail heeft deelgenomen, heeft de rechtbank vastgesteld dat ProRail een eigen belang heeft

¹⁷¹ Rb. Gelderland 15 mei 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:2116, r.o. 6.1.

¹⁷² Rb. Midden-Nederland 3 oktober 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4480, r.o. 16; ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:314.

¹⁷⁴ Rb. Midden-Nederland 3 oktober 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4480, r.o. 19-21; ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:314.

¹⁷⁵ Rb. Midden-Nederland 31 augustus 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4273 r.o. 5-6.

			Reeds gelet hierop is er geen sprake het karakter van advisering of gestructureerd overleg. ¹⁷⁶	bij de uitkomst van het interne beraad van het bestuursorgaan over de transitie van een privaatrechtelijke naar een publiekrechtelijk organisatie. De rechtbank acht de argumentatie van het bestuursorgaan, dat het overleg van de werkgroep een vertrouwelijk karakter had en voor het bestuursorgaan tot doel had om een zorgvuldig besluit te kunnen nemen over de mogelijke omvorming van ProRail tot een publiekrechtelijk rechtspersoon, niet onaannemelijk. ¹⁷⁷
Eigen belang van externe			Van een stuk bestemd voor intern beraad kan ook sprake zijn als het gaat om informatie of rapporten van externe personen of organisaties die bij de beleidsontwikkeling of besluitvorming van een bestuursorgaan zijn betrokken. De ABRvS heeft echter in een uitspraak anders dan voorheen, geoordeeld dat aan het beraad het interne karakter ontvalt indien daarbij een externe is betrokken die een eigen belang behartigt dat als zodanig bij het beraad een rol speelt. Hij adviseert in dat geval niet, of niet uitsluitend, in het belang van het bestuursorgaan dat hem om	Dat ProRail een staatsdeelneming is, betekent niet dat zij daarom geen eigen belang kan hebben, te meer nu ProRail niet volledig behoort tot de kring van de overheid. ¹⁷⁹

¹⁷⁶ Rb. Midden-Nederland 3 oktober 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4480, r.o. 17; ABRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1316.

¹⁷⁷ Rb. Midden-Nederland 31 augustus 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4273 r.o. 10.

¹⁷⁹ Rb. Midden-Nederland 31 augustus 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4273 r.o. 10.

			advies vraagt, maar zijn inbreng wordt (mede) ingegeven door een eigen belang bij de uitkomst van het beraad. Documenten van externen die zijn opgesteld met het oog op intern beraad kunnen naar het oordeel van de ABRvS slechts onder intern beraad vallen in het geval dat de externe derde geen ander belang heeft, dan het bestuursorgaan, en vanuit de eigen ervaring en deskundigheid een opvatting geeft over een bestuurlijke aangelegenheid. ¹⁷⁸	
--	--	--	--	--

Uitspraak -> Topics ↓	9:ECLI:NL:RBMNE:2018:4272 (Zorginstituut Nederland aangaande taperingstrips, derde partij Zilveren Kruis)	10:ECLI:NL:RBMNE:2018:5987 (Korpschef van de politie)	11:ECLI:NL:RBROT:2018:3175 (Minister van Financiën: archief commissie Scheltema, ondergang DSB Bank, RTL)	12:ECLI:NL:RBMNE:2018:1048 (Korpschef van de politie: Mitch H. inhuren advocaten voor politieverdachten)
Motivering	De rechtbank heeft vastgesteld dat de toepasselijke weigeringsgrond niet in alle documenten duidelijk is omschreven. De rechtbank heeft gekeken naar de weigeringsgrond vermeld op de inventarislijst. ¹⁸⁰	Uit het bestreden besluit blijkt niet dat het bestuursorgaan de documenten in de heroverweging beoordeeld heeft. Het bestuursorgaan heeft ten onrechte niet per document gemotiveerd op grond van welke weigeringsgrond deze is geweigerd. Bovendien heeft bestuursorgaan nagelaten deze documenten in de beroepsprocedure bij de rechtbank in te dienen, al dan	De rechtbank heeft de minister opgedragen een volledige inventarislijst van het archief van de commissie Scheltema op te stellen, voorzien van een motivering per document of categorie documenten waarom openbaarmaking geweigerd wordt. ¹⁸² Enkele documenten zijn volgens de rechtbank niet deugdelijk gemotiveerd in de inventarislijst. De documenten	De rechtbank heeft over de e-mailwisselingen overwogen dat het bestuursorgaan niet duidelijk heeft gemaakt op welke passages de weigeringsgrond van artikel 11 lid 1 Wob van toepassing is, waardoor onduidelijkheid is ontstaan over de grondslag voor de weigering om de weggelakte passages openbaar te maken. De omstandigheid dat openbaarmaking van de totale kosten die aan een

¹⁷⁸ Rechtbank Midden-Nederland 3 oktober 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4480, r.o. 13; ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3497.

¹⁸⁰ Rb. Midden-Nederland 27 augustus 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4272 r.o. 36.

¹⁸² Rb. Rotterdam 20 april 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:3175 r.o. 1.2.

		niet gelakt en onder geheimhouding op grond van artikel 8:29 Awb. De rechtbank is daarom van oordeel dat het bestreden besluit in strijd met de artikelen 3:2 en 7:12 Awb, onvoldoende zorgvuldig tot stand is gekomen en onvoldoende is gemotiveerd. Daarbij merkt de rechtbank op dat indien het bestuursorgaan van mening is dat het Wob-verzoek van eiser onvoldoende concreet is, het aan het bestuursorgaan was om eiser te verzoeken zijn Wob-verzoek te concretiseren, of om contact op te nemen met eiser om te overleggen of om opheldering te vragen. ¹⁸¹	zijn door een externe partij opgesteld en bevatten de opinies van de betreffende partij. De minister heeft niet onderbouwd dat deze externe partij geen ander belang had, dan van het bestuursorgaan, en vanuit de eigen ervaring en deskundigheid een opvatting gaf. De minister heeft daarom niet deugdelijk onderbouwd dat deze documenten betrekking hebben op intern beraad. ¹⁸³	derde partij zijn betaald tot negatieve publiciteit zal leiden, is een aanname van het bestuursorgaan. Dit is inderdaad niet ondenkbaar, maar naar het oordeel van de rechtbank heeft het bestuursorgaan onvoldoende gemotiveerd dat deze benadeling ook onevenredig is. De vraag wat eiseres met het totaalbedrag kan doen, is niet relevant. Dat openbaarmaking zal leiden tot bedreigingen en verbale en fysieke agressie van het publiek, ook tegen andere dan de bij deze zaak betrokken politieambtenaren, is eveneens een aanname van het bestuursorgaan, die niet is onderbouwd. ¹⁸⁴
Bescherming van de vrije meningsvorming	De rechtbank herhaalt de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 11 lid 1 Wob: "dat ambtenaren de vrijheid dienen te hebben ongehinderd hun bijdrage te leveren aan de beleidsvoorbereiding of -uitvoering, en daarover te studeren, te brainstormen, anderszins te overleggen, nota's te schrijven etc. Zij moeten [...] in alle openhartigheid onderling		De minister heeft van belang kunnen achten dat het rapport van de commissie Scheltema reeds integraal openbaar is gemaakt. De minister heeft ook van belang mogen achten dat de voorzitter van de commissie Scheltema naar voren heeft gebracht dat de leden in vrijheid hebben gediscussieerd in de veronderstelling dat deze discussies niet in de openbaarheid zouden raken en dat de leden in de veronderstelling kon brengen	

¹⁸¹ Rb. Midden-Nederland 26 juni 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:5987 r.o. 5.

¹⁸³ Rb. Rotterdam 20 april 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:3175 r.o. 6.4; ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3497.

¹⁸⁴ Rb. Midden-Nederland 20 maart 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:1048 r.o. 2, 8.

	functioneel kunnen communiceren." ¹⁸⁵		dat deze vrijheid van discussiëren binnen de commissie zonder vrees voor openbaarmaking kon geschieden. Dat de minister abusievelijk enkele conceptversies van (delen van) het rapport wel openbaar heeft gemaakt, leidt niet tot de conclusie dat de minister gehouden is ook de andere conceptversies openbaar te maken en op die manier een gemaakte vergissing te herhalen. ¹⁸⁶	
Intern karakter van documenten	Het interne karakter van een document wordt bepaald door het oogmerk waarmee dit is opgesteld. De rechtbank is van oordeel dat de e-mails over de taperingstrips ten behoeve van intern beraad zijn opgesteld. De openbaarmaking van de gelakte informatie in de e-mails is terecht geweigerd. ¹⁸⁷		Met uitzondering van sommige documenten die niet deugdelijk onderbouwd zijn hebben de betreffende documenten betrekking op intern beraad. Het bestuursorgaan heeft de documenten terecht aangemerkt als documenten ten behoeve van intern beraad en zien de niet openbaar gemaakte delen van deze documenten op persoonlijke beleidsopvattingen. ¹⁸⁸	
Persoonlijke beleidsopvattingen	Dat in de e-mails wordt gesproken over 'onze visie' betekent niet dat er sprake is van een door het bestuursorgaan als organisatie ingenomen standpunt. De e-mails zijn			

¹⁸⁵ Rb. Midden-Nederland 27 augustus 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4272 r.o. 36; *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 6, p. 13.

¹⁸⁶ Rb. Rotterdam 20 april 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:3175 r.o. 6.3.

¹⁸⁷ Rb. Midden-Nederland 27 augustus 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4272 r.o. 36; *Kamerstukken II* 1986/87, 19859 nr. 3, p. 13.

¹⁸⁸ Rb. Rotterdam 20 april 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:3175 r.o. 6.1, 6.3; ABRvS 28 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3478; ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3497.

	vaak geformuleerd als 'ik vind dat ...' en bevatten persoonlijke meningen en discussies naar aanleiding van het verzoek van de verzoeker over de vergoeding van taperingstrips. Daarmee is deze informatie naar het oordeel van de rechtbank aan te merken als persoonlijke beleidsopvattingen van de opstellers van de e-mails. Het bestuursorgaan heeft daarom openbaarmaking van deze e-mails met een beroep op artikel 11 lid 1 Wob mogen weigeren.¹⁸⁹			
Verwevenheid van feitelijke gegevens met persoonlijke beleidsopvattingen	De rechtbank is van oordeel dat document 12-13 een intern karakter heeft en dat de weggelakte informatie persoonlijke beleidsopvattingen bevat in de zin van artikel 1 onder f Wob. Voor zover het document feitelijke gegevens bevat zijn die zodanig nauw met die beleidsopvattingen verweven dat het bestuursorgaan ook die gegevens met een beroep op artikel 11 lid 1 Wob heeft mogen weigeren.¹⁹⁰			
Karakter dragen van advisering of gestructureerd overleg	De rechtbank is van oordeel dat andere e-mails in het geding niet het karakter dragen van advisering of gestructureerd overleg tussen			

¹⁸⁹ Rb. Midden-Nederland 27 augustus 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4272 r.o. 29.

¹⁹⁰ Rb. Midden-Nederland 27 augustus 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4272 r.o. 25.

	interne en externe organisaties. Gelet op deze informatie, alsmede op het feit dat de e-mailcorrespondentie ziet op een beperkte periode en op een specifiek onderwerp, namelijk de vergoeding van taperingstrips, is naar het oordeel van de rechtbank van structureel overleg of advisering tussen het bestuursorgaan en externe organisaties geen sprake. ¹⁹¹			
Eigen belang van externe	De rechtbank is van oordeel dat de positie van VWS in de correspondentie met het bestuursorgaan, over taperingstrips, niet gezegd kan worden dat VWS een eigen belang vertegenwoordigt waardoor het interne karakter van het beraad zou zijn komen te vervallen. Het bestuursorgaan heeft daarom de gelakte informatie in document 9 op grond van artikel 11 lid 1 Wob mogen weigeren. ¹⁹²		Enkele documenten zijn volgens de rechtbank niet deugdelijk gemotiveerd in de inventarislijst. De documenten zijn door een externe partij opgesteld en bevatten de opinies van de betreffende partij. De minister heeft niet onderbouwd dat deze externe partij geen ander belang had, dan het bestuursorgaan, en vanuit de eigen ervaring en deskundigheid een opvatting gaf. De minister heeft daarom niet deugdelijk onderbouwd dat deze documenten betrekking hebben op intern beraad. ¹⁹³	

¹⁹¹ Rb. Midden-Nederland 27 augustus 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4272 r.o. 21.

¹⁹² Rb. Midden-Nederland 27 augustus 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4272 r.o. 16; ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3497.

¹⁹³ Rb. Rotterdam 20 april 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:3175 r.o. 6.4.

Uitspraak -> Topics ↓	13:ECLI:NL:RBNHO:2019:9611 (College van B&W Haarlem over: herinrichtingsplannen)	14:ECLI:NL:RBAMS:2018:7418 (Staatsecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en afvalverwerkingsbedrijf)	15:ECLI:NL:RBOBR:2019:6776 (College van B&W Eindhoven verzoek van raadslid over presentatie directeur)	16:ECLI:NL:RBMNE:2017:5979 (Minister VWS tegen branchebelang thuiszorg)
Motivering		Openbaarmaking van document 95 is in zijn geheel geweigerd. Het document bestaat uit twee pagina's. De eerste pagina van document 95 bevat niet kenbaar gemaakte persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van intern beraad. De inhoud van de informatie op die pagina komt bovendien overeen met de informatie uit document 96 dat wel volledig openbaar is gemaakt. Het bestuursorgaan zal daarom alsnog een gemotiveerde beslissing moeten nemen over openbaarmaking van de eerste pagina van document 95. Het bestreden besluit moet op dit punt worden vernietigd wegens een motiveringsgebrek. ¹⁹⁴	Drie kopjes zijn geheel geanonimiseerde van de presentatie. Het is niet duidelijk waarom het college die kopjes ziet als persoonlijke beleidsopvatting. Het college zegt dat die kopjes op zichzelf al een lading bevatten van waar de inhoud naartoe gaat. Daarnaast staan er retorische vragen, die laten zien of iets wel of niet goed wordt bevonden. Die toelichting vindt de voorzieningenrechter niet voldoende. De voorzieningenrechter is dan ook van oordeel dat het bestreden besluit niet goed is gemotiveerd en op dit punt een nadere toelichting nodig heeft. ¹⁹⁵	
Bescherming van de vrije meningsvorming	Het doel van de weigeringsgrond is de bescherming van de vrije meningsvorming, het belang om in vertrouwelijke sfeer te kunnen "brainstormen" zonder vrees voor gezichtsverlies en het kunnen waarborgen dat bij de primaire vormgeving van			

¹⁹⁴ Rb. Amsterdam 23 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7418 r.o. 6.3.

¹⁹⁵ Rb. Oost-Brabant 23 juli 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:6776 r.o. 14.

	het beleid de betrokkenen in alle vrijheid hun gedachten en opvattingen kunnen uiten. ¹⁹⁶			
Intern karakter van documenten	De rechtbank volgt eiser niet in zijn stelling dat de stukken niet zijn aan te merken als stukken van intern beraad, omdat sprake is van betrokkenheid van derde partijen. Betrokkenheid van een externe, commerciële, partij is op zichzelf onvoldoende om aan een stuk het interne karakter te doen ontvallen. Van deelname aan het beraad vanuit eigen belang van de externe partij is niet gebleken. Daarnaast wordt het interne karakter van een stuk bepaald door het oogmerk waarmee dit is opgesteld. Degene die het document heeft opgesteld moet de bedoeling hebben gehad dat dit zou dienen voor hemzelf of voor het gebruik door anderen binnen de overheid. Ook documenten die afkomstig zijn van externe derden, kunnen worden aangemerkt als documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad indien de documenten met dat oogmerk zijn opgesteld. ¹⁹⁷	De rechtbank heeft de niet openbaar gemaakte (integrale) versies van de documenten gecontroleerd en geconstateerd dat in deze documenten daadwerkelijk persoonlijke beleidsopvattingen staan ten behoeve van intern beraad. ¹⁹⁸	De voorzieningenrechter is van oordeel dat de presentatie is opgesteld ten behoeve van intern beraad. Het interne karakter van een stuk wordt bepaald door het oogmerk waarmee dit is opgesteld. Degene die het document heeft opgesteld moet de bedoeling hebben gehad dat dit zou dienen voor zichzelf of voor het gebruik door anderen binnen de overheid. De voorzieningenrechter stelt vast dat het college de directeur van het sociaal domein heeft gevraagd om haar eerste ervaring te delen met het college. Er zijn geen aanknopingspunten gevonden voor het oordeel dat de presentatie met een ander oogmerk is opgesteld. Het oogmerk waarmee de sheets voor de presentatie zijn opgesteld, dus vóór de presentatie, kan op enig moment na de presentatie niet meer met terugwerkende kracht worden gewijzigd in een ander oogmerk. ¹⁹⁹	De rechtbank is van oordeel dat het bestuursorgaan zich op het standpunt heeft mogen stellen dat ook advisering door externen onder intern beraad valt, omdat ook hun ongehinderde bijdrage gewaarborgd moet worden. Wat betreft de weggelakte passages, is de rechtbank van oordeel dat evident is dat de opstellers de bedoeling hebben gehad dat deze informatie uitsluitend zou dienen voor het gebruik binnen de overheid en daarom bestemd is voor intern beraad. Het bestuursorgaan heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat deze documenten persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. ²⁰⁰

¹⁹⁶ Rb. Noord-Holland 14 november 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:9611 r.o. 7; ABRvS 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3788; Kamerstukken II, 19859, 3, p. 14 en 38.

¹⁹⁷ Rb. Noord-Holland 14 november 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:9611 r.o. 7, 9.

¹⁹⁸ Rb. Amsterdam 23 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7418 r.o. 4.2.

¹⁹⁹ Rb. Oost-Brabant 23 juli 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:6776 r.o. 10-11; ABRvS 20 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:496; Kamerstukken II 1986/87, 19859, 3, p. 13 en 14.

²⁰⁰ Rb. Midden-Nederland 28 november 2017; ECLI:NL:RBMNE:2017:5979 r.o. 15; ABRvS 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2263.

Persoonlijke beleidsopvattingen	De zwartgemaakte passages bevatten conclusies, voorstellen en aanbevelingen die zijn te kwalificeren als persoonlijke beleidsopvattingen. ²⁰¹	De rechtbank heeft de niet openbaar gemaakte (integrale) versies van de documenten gecontroleerd en geconstateerd dat in deze documenten daadwerkelijk persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van intern beraad zijn vermeld. ²⁰²	De geanonimiseerde passages zijn eigen ervaringen van de directeur en vallen onder persoonlijke beleidsopvattingen. Het gebruik van de 'wij-vorm' doet hieraan niet af. De term 'beleid' in het woord beleidsopvatting heeft een bredere betekenis dan alleen beleid op zich. Voor het doen van een beroep op artikel 11 lid 1 Wob is dus niet vereist dat de opvatting betrekking heeft op het door het bestuursorgaan opgestelde beleid. ²⁰³	
Verwevenheid van feitelijke gegevens met persoonlijke beleidsopvattingen				
Karakter dragen van advisering of gestructureerd overleg				
Eigen belang van externe	Betrokkenheid van een externe, commerciële, partij is op zichzelf onvoldoende om aan een stuk het interne karakter te doen ontvallen. Van deelname aan het beraad vanuit eigen belang van de externe partij is niet gebleken. ²⁰⁴			

²⁰¹ Rb. Noord-Holland 14 november 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:9611 r.o. 9.

²⁰² Rb. Amsterdam 23 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7418 r.o. 4.2.

²⁰³ Rb. Oost-Brabant 23 juli 2019, ECLI:NLRBOBR:2019:6776 r.o. 13.

²⁰⁴ Rb. Noord-Holland 14 november 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:9611 r.o. 9.

Bijlage 2: analyse jurisprudentieonderzoek 2, beroepsschriften die ongegrond zijn

Uitspraak -> Topics ↓	1:ECLI:NL:RBROT:2020:2340 (College van B&W Rotterdam en Club Blu)	2:ECLI:NL:RBDHA:2020:570 (Minister van J&V en Van Laarhoven)	3:ECLI:NL:RBNHO:2019:10652 (Staatssecretaris van Financiën over interne memo's van de Belastingdienst)	4:ECLI:NL:RBOVE:2019:1970 (Minister van Infrastructuur en Milieu & gemeente Helledoorn)
Motivering	In beginsel moet per document of onderdeel daarvan worden gemotiveerd op welke grond openbaarmaking achterwege wordt gelaten. Als dat zou leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dient, kan daarvan worden afgezien. Indien meer dan één weigeringsgrond van toepassing is geacht op een document dat uit verschillende onderdelen bestaat, is er een uitzondering namelijk indien voldoende kenbaar is van welke weigeringsgrond voor welk onderdeel wordt uitgegaan. De rechtbank stelt vast dat aan voormelde vereisten is voldaan. Het bestuursorgaan mocht volstaan met het geven van een algemene motivering waarom openbaarmaking van deze documenten moeten worden geweigerd, in combinatie met het per alinea in de kantlijn aangeven van de weigeringsgrond(en). ²⁰⁵	Wanneer een bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat documenten niet of niet meer onder hem berusten en een dergelijke mededeling niet ongeloofwaardig overkomt, is het volgens vaste jurisprudentie van de ABRvS in beginsel aan degene die om informatie verzoekt om aannemelijk te maken dat er toch meer en andere documenten onder dat bestuursorgaan berusten dan zijn verstrekt of gemotiveerd zijn geweigerd. ²⁰⁶		

²⁰⁵ Rb. Rotterdam 19 maart 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:2340 r.o. 6.1; ABRvS 27 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY7336.

²⁰⁶ Rb. Den Haag 21 januari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:570 r.o. 4.3; ABRvS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3713, r.o. 4.1.

Bescherming van de vrije meningsvorming		Beperking van de openbaarheid beoogd de vrije meningsvorming te beschermen, het belang om in vertrouwelijke sfeer te kunnen 'brainstormen' zonder vrees voor gezichtsverlies en het kunnen waarborgen dat bij de primaire vormgeving van het beleid de betrokkenen in alle vrijheid hun gedachten en opvattingen kunnen uiten. De correspondentie, die in hoofdzaak een gedachtewisseling inhoudt tussen medewerkers van het ministerie en het OM, naar aanleiding van een krantenbericht bevat onder meer beargumenteerde opvattingen en standpunten van de betrokken functionarissen. ²⁰⁷	Het doel van de daarin neergelegde bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen is de bescherming van de vrije meningsvorming, het belang om in vertrouwelijke sfeer te kunnen "brainstormen" zonder vrees voor gezichtsverlies en het kunnen waarborgen dat bij de primaire vormgeving van het beleid de betrokkenen in alle vrijheid hun gedachten en opvattingen kunnen uiten. ²⁰⁸	De neergelegde beperking ten aanzien van persoonlijke beleidsopvattingen in documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad, heeft de wetgever beoogd: "dat ambtenaren de vrijheid dienen te hebben ongehinderd hun bijdrage te leveren aan de beleidsvoorbereiding of uitvoering, en daarover te studeren, te brainstormen, anderszins te overleggen, nota's te schrijven etc. Zij moeten [...] in alle openhartigheid onderling functioneel kunnen communiceren." ²⁰⁹
Intern karakter van documenten	Het bestuursorgaan heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat de niet openbaar gemaakte e-mailberichten ten behoeve van intern beraad zijn, ook voor zover dat e-mailberichten van de door de gemeente ingeschakelde externe derde betreft. De schrijvers van de e-mailberichten hebben de bedoeling gehad dat die berichten zouden dienen voor	De e-mailberichten zijn naar hun aard en inhoud bedoeld voor intern beraad. De correspondentie, die in hoofdzaak een gedachtewisseling inhoudt tussen medewerkers van het ministerie en het OM, naar aanleiding van een krantenbericht bevat onder meer beargumenteerde opvattingen en standpunten	De memo waarvan openbaarmaking is verzocht is gelet op de aard en inhoud een document opgesteld ten behoeve van intern beraad waarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn vervat. De rede hiervoor is: uit de memo blijkt duidelijk dat deze door verschillende medewerkers van de Belastingdienst zijn geschreven met het oog op de interne	Het interne karakter van een stuk wordt bepaald door het oogmerk waarmee dit is opgesteld. Degene die het document heeft opgesteld moet de bedoeling hebben gehad dat dit zou dienen voor hemzelf of voor het gebruik door anderen binnen de overheid. Gelet op de inhoud van de e-mail oordeelt de rechtbank dat de e-mail is opgesteld ten behoeve van

²⁰⁷ Rb. Den Haag 21 januari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:570 r.o. 5.3.

²⁰⁸ Rb. Noord-Holland 12 december 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:10652 r.o. 4.1; ABRvS 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3788; *Kamerstukken II*, 19859, 3, p. 14 en 38.

²⁰⁹ Rb. Overijssel 11 juni 2019, ECLI:NL:ROVE:2019:1970 r.o. 8.1; *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 6, p. 13; ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1231; ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2017:3497.

	henzelf of voor het gebruik van anderen binnen de overheid. Het advies van de door de gemeente ingeschakelde advocaat is naar zijn aard bestemd voor intern beraad. ²¹⁰	van de betrokken functionarissen. ²¹¹	discussie over een bepaald onderwerp. De memo ziet duidelijk op het aanwakken van de discussie over het onderwerp nu hij bestaat uit meningen, opvattingen en aanbevelingen over bepaalde discussiepunten. ²¹²	intern beraad en dat de e-mail persoonlijke beleidsopvattingen van de wethouder bevat. Dat in de e-mail niet de termen 'vertrouwelijk' of 'persoonlijk' worden gebruikt dan wel dat in deze e-mail niet wordt verzocht om vertrouwelijk met deze informatie om te gaan, doet hieraan niet af. Dat derden geen 'problemen hebben met openbaarmaking', zoals eiser stelt, betekent niet dat de e-mail niet zou zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en dat deze (meerdere) persoonlijke beleidsopvattingen bevat. ²¹³
Persoonlijke beleidsopvattingen	De inhoud van de e-mailberichten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en beantwoordt aan de definitie van persoonlijke beleidsopvattingen. Een advies van een advocaat over mogelijke procedures en de daarin in te nemen standpunten en te volgen tactieken zijn naar de aard bestemd voor intern beraad. De bespreking van de juridische merites van	De correspondentie die in de hoofdzaak, een gedachteswisseling inhoudt tussen medewerkers van het ministerie en het OM zijn naar aanleiding van, een krantenbericht over het uitbrengen van een dagvaarding aan eiser. Deze bevat onder meer beargumenteerde opvattingen en standpunten van de betrokken functionarissen. Daarmee is er sprake van persoonlijke	De rechtbank oordeelt, gelet op de aard en inhoud van de memo, juist dat het bestuursorgaan deze heeft aangemerkt als een document opgesteld ten behoeve van intern beraad waarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn vervat, zodat op grond van artikel 11 lid 1 Wob openbaarmaking achterwege kon worden gelaten. ²¹⁶	Onder persoonlijke beleidsopvattingen wordt verstaan een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van één of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten. ²¹⁷

²¹⁰ Rb. Rotterdam 19 maart 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:2340 r.o. 7.4

²¹¹ Rb. Den Haag 21 januari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:570 r.o. 5.3.

²¹² Rb. Noord-Holland 12 december 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:10652 r.o. 4.1, 4.2; *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3, p. 13.

²¹³ Rb. Overijssel 11 juni 2019, ECLI:NL:RBOVE:2019:1970 r.o. 8.1; *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 6, p. 13; ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1231; ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2017:3497.

²¹⁶ Rb. Noord-Holland 12 december 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:10652 r.o. 4.2.

²¹⁷ Rb. Overijssel 11 juni 2019, ECLI:NL:RBOVE:2019:1970 r.o. 8.1.

	mogelijke keuzes, betekent niet dat geen sprake zou zijn van persoonlijke beleidsopvattingen. De opvattingen zijn immers, ook wanneer deze een juridische waardering van verschillende benaderingen betreffen, persoonlijke opvattingen van degene die deze opschrijft.²¹⁴	beleidsopvattingen. Dat wordt gecorrespondeerd over (mede) de inhoud van een krantenbericht wil niet zeggen dat geen sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen.²¹⁵		
Verwevenheid van feitelijke gegevens met persoonlijke beleidsopvattingen	Voor zover er ook feitelijke informatie in e-mailberichten is opgenomen, is deze naar het oordeel van de rechtbank zodanig verweven met de persoonlijke beleidsopvattingen dat het niet mogelijk is deze van elkaar te scheiden.²¹⁸	Voor zover e-mailberichten feiten bevatten, zijn deze zodanig met de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen verweven dat het niet mogelijk is deze feiten en opvattingen los van elkaar te bezien.²¹⁹	Voor zover er feitelijke informatie in de memo is opgenomen, is deze naar het oordeel van de rechtbank zodanig verweven met de persoonlijke beleidsopvattingen, dat de weigeringsgrond de openbaarmaking van deze feitelijke informatie in de weg staat. Wanneer de in de memo genoemde jurisprudentie, de geciteerde vakliteratuur en de persoonlijke beleidsopvattingen worden weggestreept, blijft er namelijk geen zelfstandig leesbaar document over.²²⁰	De rechtbank oordeelt verder dat de persoonlijke beleidsopvattingen dermate verweven zijn met de feiten dat deze niet kunnen worden gescheiden.²²¹
Karakter dragen van advisering of gestructureerd overleg	Het interne karakter van een stuk wordt bepaald door het oogmerk waarmee dit is opgesteld. Degene die het document heeft opgesteld moet de bedoeling hebben gehad dat dit zou dienen voor			Eiser stelt dat er een e-mail in cc verzonden is aan een extern adviesbureau en dat er daarom sprake is van advisering door of gestructureerd overleg met derden die niet tot de kring

²¹⁴ Rb. Rotterdam 19 maart 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:2340 r.o. 7.3, 7.5; ABRvS 14 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1708; ABRvS 18 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1258.

²¹⁵ Rb. Den Haag 21 januari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:570 r.o. 5.3.

²¹⁸ Rb. Rotterdam 19 maart 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:2340 r.o. 7.6.

²¹⁹ Rb. Den Haag 21 januari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:570 r.o. 5.3.

²²⁰ Rb. Noord-Holland 12 december 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:10652 r.o. 4.2.

²²¹ Rb. Overijssel 11 juni 2019, ECLI:NL:RBOVE:2019:1970 r.o. 8.2.1.

	hemzelf of voor het gebruik door anderen binnen de overheid. Ook documenten die afkomstig zijn van derden die niet tot de kring van de overheid behoren (externe derden), kunnen worden aangemerkt als documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad indien de documenten met dat oogmerk zijn opgesteld. Het interne karakter van het beraad komt evenwel te vervallen wanneer daaraan het karakter van advisering of gestructureerd overleg moet worden toegekend. ²²²			van de overheid behoren. Hiermee ontvalt aan het beraad het interne karakter. De rechtbank volgt de eis van eiser niet. ²²³
Eigen belang van externe	In dit geval heeft de advocaat geen ander belang dan het bestuursorgaan. De advocaat heeft vanuit de eigen ervaring en deskundigheid, een opvatting gegeven over een bestuurlijke aangelegenheid, zodat er geen sprake is van een derde met een eigen belang. ²²⁴			Aan het beraad ontvalt het interne karakter indien daarbij een externe is betrokken die een eigen belang behartigt dat als zodanig bij het beraad een rol speelt. Hij adviseert in dat geval niet, of niet uitsluitend, in het belang van het bestuursorgaan dat hem om advies vraagt, maar zijn inbreng wordt (mede) ingegeven door een eigen belang bij het beraad. ²²⁵

²²² Rb. Rotterdam 19 maart 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:2340 r.o. 7.1; *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3, p. 13.

²²³ Rb. Overijssel 11 juni 2019, ECLI:NL:RBOVE:2019:1970 r.o. 7, 8.1.

²²⁴ Rb. Rotterdam 19 maart 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:2340 r.o. 7.2; ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3497.

²²⁵ Rb. Overijssel 11 juni 2019, ECLI:NL:RBOVE:2019:1970 r.o. 7, 8.1.

Uitspraak -> Topics ↓	5:ECLI:NL:RBMNE:2018:4880 (Zorginstituut Nederland m.b.t. klacht SKGZ over vergoeding geneesmiddel)	6:ECLI:NL:RBMNE:2018:4881 (Zorginstituut Nederland m.b.t. taperingstrips)	7: ECLI:NL:RBOVE:2018:1802 (College van B&W Almelo aangaande onderzoeksrapport, Praxis, derde-partij Hornbach)	8: ECLI:NL:RBNHO:2018:200 (College van B&W gemeente Haarlem)
Motivering	De rechtbank ziet niet in waarom de e-mailextensies van interne e-mails niet openbaar zijn gemaakt. Door de openbaarmaking van deze e-mailextensies in dit geval te weigeren, kan niet in alle gevallen worden gecontroleerd of de e-mail afkomstig is van een medewerker van het bestuursorgaan en of de vermelding in de inventarislijst juist is. De rechtbank stelt verder vast dat het bestuursorgaan bij een eerder besluit over het eerdere Wob-verzoek van eiser heeft besloten om de e-mailextensies van externe organisaties wel openbaar te maken. Het bestuursorgaan heeft voor dat standpunt ook geen deugdelijke motivering gegeven. Gelet hierop is de rechtbank van oordeel dat het bestreden besluit onvoldoende zorgvuldig is voorbereid en er sprake is van een motiveringsgebrek. Het bestuursorgaan moet alsnog de extensies in geprinte vorm aan eiser verstrekken. ²²⁶			

²²⁶ Rb. Midden-Nederland 4 oktober 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4880 r.o. 8.

Bescherming van de vrije meningsvorming	Het bestuursorgaan heeft terecht overwogen dat openbaarmaking van de persoonlijke beleidsopvattingen, ook achteraf, de vrijheid van zijn medewerkers om in vrijheid met elkaar van gedachten te kunnen wisselen kan schaden. Het bestuursorgaan heeft daarbij mogen betrekken dat de persoonlijke beleidsopvattingen zijn geuit door een beperkt aantal medewerkers die zich met het voorbereiden en opstellen van de inhoudelijke adviezen aan SKGZ hebben bezighouden. Dit maakt herleidbaarheid eenvoudig. ²²⁷	De Wob neergelegde beperking ten aanzien van persoonlijke beleidsopvattingen in documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad, heeft de wetgever beoogd: "dat ambtenaren de vrijheid dienen te hebben ongehinderd hun bijdrage te leveren aan de beleidsvoorbereiding of -uitvoering, en daarover te studeren, te brainstormen, anderszins te overleggen, nota's te schrijven etc. Zij moeten [...] in alle openhartigheid onderling functioneel kunnen communiceren." ²²⁸	De Wob neergelegde beperking ten aanzien van persoonlijke beleidsopvattingen in documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad, heeft de wetgever beoogd: "dat ambtenaren de vrijheid dienen te hebben ongehinderd hun bijdrage te leveren aan de beleidsvoorbereiding of -uitvoering, en daarover te studeren, te brainstormen, anderszins te overleggen, nota's te schrijven etc. Zij moeten [...] in alle openhartigheid onderling functioneel kunnen communiceren." ²²⁹	
Intern karakter van documenten	De rechtbank heeft geoordeeld dat de e-mails, de interne memo's en de conceptadviezen van het bestuursorgaan aan SKGZ voor intern beraad zijn opgesteld omdat niet alleen natuurlijke personen maar ook rechtspersonen, commissies en werkgroepen persoonlijke beleidsopvattingen kunnen hebben. ²³⁰	Het interne karakter van een stuk wordt bepaald door het oogmerk waarmee dit is opgesteld. Degene die het document heeft opgesteld moet de bedoeling hebben gehad dat dit zou dienen voor hemzelf of voor het gebruik door anderen binnen de overheid. De rechtbank is van oordeel dat de e-mails, telefoonnotities en brieven over de taperingstrips ten behoeve van intern beraad zijn opgesteld. Daarnaast zijn	Het interne karakter van een stuk wordt bepaald door het oogmerk waarmee dit is opgesteld. Degene die het document heeft opgesteld moet de bedoeling hebben gehad dat dit zou dienen voor hemzelf of voor het gebruik door anderen binnen de overheid. Het rapport is opgesteld voor intern beraad en daarin zijn persoonlijke beleidsopvattingen opgenomen. ²³²	De rechtbank is van oordeel dat deze e-mails zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen bevatten omdat in die e-mails opvattingen worden geuit, voorstellen worden gedaan en conclusies worden getrokken. Wanneer er een vergissing is gemaakt waardoor abusievelijk stukken openbaar zijn geworden, betekent het niet dat deze stukken niet geweigerd

²²⁷ Rb. Midden-Nederland 4 oktober 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4880 r.o. 25.

²²⁸ Rb. Midden-Nederland 29 september 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4881 r.o. 6; *Kamerstukken II* 1986-87, 19859, 6, p. 13.

²²⁹ Rb. Overijssel 25 mei 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:1802 r.o. 4.1; *Kamerstukken II* 1986-87, 19859, 6, p. 13.

²³⁰ Rb. Midden-Nederland 4 oktober 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4880 r.o. 16; *Kamerstukken II* 1987/88, 19 859, 6, p. 15 en 16.

²³² Rb. Overijssel 25 mei 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:1802 r.o. 4.1; *Kamerstukken II* 1986-87, 19859, 6, p. 13.

		de conceptversies van de brief aan Arkin en de commentaren daarop van de betrokken medewerkers aan te merken als persoonlijke beleidsopvattingen opgesteld ten behoeve van intern beraad. ²³¹		kunnen worden op grond van artikel 11 lid 1 Wob. ²³³
Persoonlijke beleidsopvattingen	Dat in e-mails wordt gesproken over 'onze visie' betekent niet dat er sprake is van een door het bestuursorgaan als organisatie ingenomen standpunt. Uit kamerstukken volgt dat niet alleen natuurlijke personen maar ook rechtspersonen, commissies en werkgroepen persoonlijke beleidsopvattingen kunnen hebben. Volgens vaste jurisprudentie is het niet noodzakelijk dat persoonlijke beleidsopvattingen, herleidbaar moeten zijn naar een individueel persoon om te kunnen worden aangemerkt als persoonlijke beleidsopvattingen als bedoeld in artikel 11 lid 1 Wob. Naar het oordeel van de rechtbank kan daarom niet worden gezegd dat de in de documenten vervatte opvattingen, voorstellen,	Onder een persoonlijke beleidsopvatting wordt verstaan een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van één of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten. Dat in e-mails wordt gesproken over 'onze visie' betekent niet dat sprake is van een door het bestuursorgaan als organisatie ingenomen standpunt. Niet alleen natuurlijke personen, maar ook rechtspersonen, commissies en werkgroepen kunnen persoonlijke beleidsopvattingen hebben. ²³⁵	Onder persoonlijke beleidsopvatting wordt verstaan een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van één of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten. Feitelijke gegevens zijn geen persoonlijke beleidsopvattingen en kunnen derhalve niet krachtens artikel 11 lid 1 Wob worden geweigerd. De rechtbank heeft in het gehele rapport ambtelijke keuzes/persoonlijke beleidsopvattingen aangetroffen. ²³⁶	De rechtbank benadrukt hierbij dat persoonlijke beleidsopvattingen zijn uitgezonderd van openbaarmaking omdat "ambtenaren de vrijheid dienen te hebben ongehinderd hun bijdrage te leveren aan de beleidsvoorbereiding of -uitvoering, en daarover te studeren, te brainstormen, anderszins te overleggen, nota's te schrijven etc. Zij moeten in alle openhartigheid onderling functioneel kunnen communiceren". ²³⁷

²³¹ Rb. Midden-Nederland 29 september 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4881 r.o. 6, 11, 13; *Kamerstukken II* 1986-87, 19859, 3, p. 13.

²³³ Rb. Noord-Holland 15 januari 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:200 r.o. 12.1, 12.6.

²³⁵ Rb. Midden-Nederland 29 september 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4881 r.o. 6, 11.

²³⁶ Rb. Overijssel 25 mei 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:1802 r.o. 4.1, 7.1.

²³⁷ Rb. Noord-Holland 15 januari 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:200 r.o. 12.1; *Kamerstukken II* 1986-87, 19859, 6, p. 13.

	aanbevelingen of conclusies over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe aangevoerde argumenten van medewerkers van het bestuursorgaan die niet tot een individueel persoon herleidbaar zijn per definitie niet als persoonlijke beleidsopvattingen kunnen worden aangemerkt. ²³⁴			
Verwevenheid van feitelijke gegevens met persoonlijke beleidsopvattingen	Voor zover het document feitelijke gegevens bevat zijn deze zodanig nauw met persoonlijke beleidsopvattingen verweven dat het bestuursorgaan ook die gegevens met een beroep op artikel 11 lid 1 Wob heeft mogen weigeren. ²³⁸	Feitelijke gegevens kunnen zodanig met opvattingen zijn verweven dat het niet mogelijk is deze te scheiden. In dat geval kunnen ook deze feitelijke gegevens met een beroep op dit artikel 11 lid 1 Wob worden geweigerd. Een bestuursorgaan hoeft niet binnen een zelfstandig onderdeel van een document per zin of zinsdeel te bepalen of verwevenheid een weigering kan rechtvaardigen. Wanneer documenten ten behoeve zijn van intern beraad en er sprake is van verwevenheid met persoonlijke beleidsopvattingen, mag deze informatie geheel geweigerd worden indien deze informatie al openbaar is gemaakt. ²³⁹	In een rapport worden feiten en gegevens geanalyseerd en aan de analyses liggen ambtelijke keuzes ten grondslag. Het rapport is bedoeld als discussiestuk, waarbij het bestuursorgaan wordt geïnformeerd over welke keuzes resulteren in welke gevolgen. Gelet op de verwevenheid tussen feiten en persoonlijke beleidsopvattingen alsmede gelet op de omstandigheid dat de inhoud van deze persoonlijke beleidsopvattingen is te achterhalen door middel van de uitkomsten van de analyses, is het niet mogelijk deze te scheiden. ²⁴⁰	Voor zover in de e-mails daarnaast feitelijke gegevens zijn opgenomen (in headers of anderszins), zijn deze dermate nauw met de persoonlijke beleidsopvattingen verweven, dat het niet mogelijk is deze van de persoonlijke beleidsopvattingen te scheiden. ²⁴¹

²³⁴ Rb. Midden-Nederland 4 oktober 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4880 r.o. 16; Kamerstukken II 1987/88, 19 859, 6, p. 15 en 16; ABRvS 21 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN1927.

²³⁸ Rb. Midden-Nederland 4 oktober 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4880 r.o. 19, 20.

²³⁹ Rb. Midden-Nederland 29 september 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4881 r.o. 7, 9; ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:314.

²⁴⁰ Rb. Overijssel 25 mei 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:1802 r.o. 7.1.

²⁴¹ Rb. Noord-Holland 15 januari 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:200 r.o. 12.2.

Karakter dragen van advisering of gestructureerd overleg	De rechtbank stelt vast dat alle documenten inclusief de gevoerde e-mailcorrespondentie betrekking hebben op de advisering van het bestuursorgaan aan SKGZ in één concreet dossier (klacht) van een patiënt over een geneesmiddel. Reeds gelet hierop kan van een overleg of advisering op structurele basis geen sprake zijn. ²⁴²		Documenten die afkomstig zijn van derden die niet tot de kring van de overheid behoren (externe derden), kunnen worden aangemerkt als documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad indien de documenten met dat oogmerk zijn opgesteld. Het interne karakter van het beraad komt evenwel te vervallen wanneer daaraan het karakter van advisering of gestructureerd overleg moet worden toegekend. ²⁴³	
Eigen belang van externe	Van een stuk bestemd voor intern beraad kan ook sprake zijn als het gaat om informatie of rapporten van externe personen of organisaties die bij de beleidsontwikkeling of besluitvorming van een bestuursorgaan zijn betrokken. De ABRvS heeft echter in een uitspraak anders dan voorheen geoordeeld dat, aan het beraad het interne karakter ontvalt indien daarbij een externe is betrokken die een eigen belang behartigt dat als zodanig bij het beraad een rol speelt. Hij adviseert in dat geval niet, of niet uitsluitend, in het belang van het bestuursorgaan dat hem om advies vraagt, maar zijn inbreng wordt (mede) ingegeven door een eigen	Het interne karakter ontvalt indien daarbij een externe is betrokken die een eigen belang behartigt dat als zodanig bij het beraad een rol speelt. Hij adviseert in dat geval niet, of niet uitsluitend, in het belang van het bestuursorgaan dat hem om advies vraagt, maar zijn inbreng wordt (mede) ingegeven door een eigen belang. Documenten van externen, die zijn opgesteld met het oog op intern beraad, kunnen slechts onder intern beraad vallen in het geval dat de externe derde, geen ander belang heeft dan het bestuursorgaan, vanuit de eigen ervaring en deskundigheid een opvatting	Aan een beraad ontvalt het interne karakter indien daarbij een externe derde is betrokken die een eigen belang behartigt dat als zodanig bij het beraad een rol speelt. Hij adviseert in dat geval niet, of niet uitsluitend, in het belang van het bestuursorgaan dat hem om advies vraagt, maar zijn inbreng wordt (mede) ingegeven door een eigen belang bij de uitkomst van het beraad. Documenten van externe derden die zijn opgesteld met het oog op intern beraad kunnen slechts onder intern beraad vallen in het geval dat de externe derde, geen ander belang heeft dan het bestuursorgaan, vanuit de eigen ervaring en deskundigheid een opvatting	

²⁴² Rb. Midden-Nederland 4 oktober 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4880 r.o. 17; ABRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1316.

²⁴³ Rb. Overijssel 25 mei 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:1802 r.o. 4.2.

	belang. Documenten van externen die zijn opgesteld met het oog op intern beraad kunnen naar het oordeel van de ABRvS slechts onder intern beraad vallen in het geval dat de externe derde, geen ander belang heeft dan het bestuursorgaan en, vanuit de eigen ervaring en deskundigheid een opvatting geeft over een bestuurlijke aangelegenheid. ²⁴⁴	geeft over een bestuurlijke aangelegenheid. ²⁴⁵	geeft over een bestuurlijke aangelegenheid. ²⁴⁶	
--	--	--	--	--

Uitspraak -> Topics ↓	9: ECLI:NL:RBAMS:2019:5720 (Staatsecretaris van Financiën, aangaande het voornemen afschaffing dividendbelasting)	10: ECLI:NL:RBGEL:2017:5912 (College van B&W gemeente Zevenaar)		
Motivering				
Bescherming van de vrije meningsvorming				
Intern karakter van documenten	De rechtbank stelt voorop dat bij artikel 11 Wob de bescherming van de vertrouwelijkheid van het interne beraad centraal staat. Dat uitgangspunt staat op gespannen voet met het uitgangspunt dat overheidsinformatie in beginsel openbaar is. Daarop	De rechtbank is tot de conclusie gekomen dat het hierbij gaat om documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad, inhoudende persoonlijke beleidsopvattingen. ²⁴⁸		

²⁴⁴ Rb. Midden-Nederland 4 oktober 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4880 r.o. 13; ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3497.

²⁴⁵ Rb. Midden-Nederland 29 september 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4881 r.o. 8; ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3497.

²⁴⁶ Rb. Overijssel 25 mei 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:1802 r.o. 4.2; ABRvS 28 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1258.

²⁴⁸ Rb. Gelderland 17 november 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:5912 r.o. 16.

	is in het verleden ook de nodige kritiek geleverd. Dat heeft echter niet geleid tot een wijziging van het wettelijk regime. Na bestudering van de stukken stelt de rechtbank vast dat een concept mag worden geweigerd op grond van art. 11 lid 1 Wob. ²⁴⁷			
Persoonlijke beleidsopvattingen	Eiser stelt dat inschattingen geen opvattingen zijn maar meningen en als zodanig géén persoonlijke beleidsopvattingen. De door eisers voorgestane beperkte grammaticale uitleg van de term persoonlijke beleidsopvattingen doet daaraan geen recht. Die uitleg heeft de rechtbank dan ook niet gevolgd. ²⁴⁹	De rechtbank is tot de conclusie gekomen dat het hierbij gaat om documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad, inhoudende persoonlijke beleidsopvattingen. ²⁵⁰		
Verwevenheid van feitelijke gegevens met persoonlijke beleidsopvattingen		Voor zover in de documenten feitelijke informatie is opgenomen stelt de rechtbank vast dat deze informatie zodanig verweven is met de persoonlijke beleidsopvattingen dat deze niet kan worden verstrekt. Het bestuursorgaan is gelet hierop niet gehouden deze informatie openbaar te maken. ²⁵¹		
Karakter dragen van advisering of gestructureerd overleg		Documenten afkomstig van derden die niet tot de kring van de overheid behoren, worden aangemerkt als		

²⁴⁷ Rb. Amsterdam 5 augustus 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:5720 r.o. 8, 9; ABRvS 1 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN5699; *Kamerstukken II* 2004/05, 30214, 1, p. 11.

²⁴⁹ Rb. Amsterdam 5 augustus 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:5720 r.o. 11.

²⁵⁰ Rb. Gelderland 17 november 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:5912 r.o. 16.

²⁵¹ Rb. Gelderland 17 november 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:5912 r.o. 16.

		documenten ten behoeve van intern beraad indien de documenten met dat oogmerk zijn opgesteld. Het interne karakter van het beraad komt evenwel te vervallen wanneer daaraan het karakter van advisering of gestructureerd overleg moet worden toegekend. Het enkele feit dat het college zich meermaals door dezelfde juridische adviseur laat adviseren, brengt niet met zich dat reeds daarom daaraan het karakter van advisering of gestructureerd overleg, als bedoeld in de kamerstukken, moet worden toegekend. ²⁵²		
Eigen belang van externe				

²⁵² Rb. Gelderland 17 november 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:5912 r.o. 15; ABRvS 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3428; *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3, p. 13.

Bijlage 3: uitzonderingsgronden

Absolute uitzonderingsgronden

Zoals in paragraaf 2.1.3. is aangegeven moet er eerst worden gekeken of er sprake is van een absolute uitzonderingsgrond(en) voorts gekeken kan worden of openbaarmaking moet worden beperkt op grond van artikel 11 lid 1 Wob. De absolute uitzonderingsgronden staan benoemd in artikel 10 lid 1 Wob, deze wegen zo zwaar dat het belang van openbaarheid ervoor moet wijken. Een Wob-verzoek dient op basis hiervan te worden geweigerd zonder dat er een verdere afweging wordt gemaakt tussen enerzijds het belang van openbaarheid en anderzijds een absolute uitzonderingsgrond. Geschillen die bij de rechter aanhangig gemaakt worden gaan over of er daadwerkelijk sprake is van een uitzonderingsgrond die benoemd is in artikel 10 lid 1 Wob. Informatie mag echter alleen achterwege worden gelaten voor het gedeelte waarvan de uitzonderingsgrond is bedoeld. De rest van de informatie moet wel openbaar gemaakt worden.²⁵³

Er zijn vier absolute uitzonderingsgronden:

1. de eenheid van de Kroon;

Informatie die de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen mag niet verstrekt worden. Met de eenheid van de Kroon wordt bedoeld de eenheid van de Koning en ministers. Deze zou in gevaar komen als informatie zou worden verstrekt over de inhoud van documenten waaruit meningsverschillen tussen de Koning en het kabinet zou blijken. Met de eenheid van de Kroon is niet bedoeld: eenheid van het kabinet of eenheid van beleid. Deze belangen worden beschermd door artikel 11 lid 1 Wob, waarin de plicht tot het verstrekken van informatie op verzoek beperkt wordt ten aanzien van persoonlijke beleidsopvattingen die zijn opgenomen in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad.²⁵⁴ Hierop wordt in paragraaf 2.2 verder op ingegaan.

2. de veiligheid van de staat;

Bestuursorganen verstrekken geen informatie aan burgers waarbij de veiligheid van de staat in het geding kan komen. Het gaat hier om onder andere de bescherming van de democratische rechtsorde en de openbare orde.²⁵⁵

3. bedrijfs- en fabricagegegevens;

Wanneer het bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld, mogen deze niet worden verstrekt op basis van een Wob-verzoek.²⁵⁶

4. persoonsgegevens.

Naar aanleiding van de richtlijn betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, is toentertijd de Wet bescherming persoonsgegevens opgesteld. Deze wet heeft voor een extra uitzonderingsgrond gezorgd. Als een Wob-verzoek betrekking heeft tot persoonsgegevens als bedoeld in de nu geldende artikelen 9, 10 en 87 van de Algemene verordening gegevensbescherming dienen deze persoonsgegevens geweigerd te worden. Een uitzondering op het verstekken van deze persoonsgegevens is mogelijk als er geen inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer. Deze uitzonderingen staan benoemd in bijzondere wetten.²⁵⁷

²⁵³ Kamerstukken II 1986/87, 19859, 3, p. 17.

²⁵⁴ Art. 10 lid 1 sub a Wob; Kamerstukken II 1986/87, 19859, 3, p. 33.

²⁵⁵ Art. 10 lid 1 sub b Wob; Kamerstukken II 1986/87, 19859, 3, p. 33.

²⁵⁶ Art. 10 lid 1 sub c Wob; Kamerstukken II 1986/87, 19859, 3, p. 33.

²⁵⁷ Art. 10 lid 1 sub d Wob; Kamerstukken II 1999/2000, 26410, 3, p. 4; Kamerstukken II 1999/2000, 26410, 7, p. 5.

Relatieve uitzonderingsgronden

In artikel 10 lid 2 Wob staan de relatieve uitzonderingsgronden. Bij relatieve uitzonderingsgronden moeten bestuursorganen het publieke belang van openbaarmaking van overheidsinformatie afwegen tegen het beschermde belang van de uitzonderingsgrond die benoemt staat in artikel 10 lid 2 Wob.²⁵⁸ Er zijn zeven relatieve uitzonderingsgronden:

1. de internationale betrekkingen;

Met deze uitzonderingsgrond wordt beoogd te voorkomen dat een Wob-verzoek een bestuursorgaan verplicht tot het verstrekken van informatie die tot gevolg zou kunnen hebben dat Nederlandse internationale betrekkingen schade zouden oplopen. Aangezien internationale organisaties een belangrijke rol spelen in de internationale rechtsorde vallen deze organisaties ook onder deze uitzonderingsgrond.²⁵⁹

Voorbeelden van dergelijke overheidsinformatie zijn Nederlandse documenten betreffende het Nederlands buitenlands beleid. Het kan ook documenten betreffen die in samenwerking met andere landen of één of meer internationale organisaties tot stand zijn gekomen. Daarnaast kan het ook gaan om documenten die door één of meer landen of internationale organisaties zijn gemaakt en die Nederland van die landen of internationale organisaties heeft ontvangen. Voorbeelden zijn: diplomatieke correspondentie, verslagen en dergelijke van de buitenlandse posten met daarin commentaar op het beleid van de betrokken regeringen en internationale organisaties.²⁶⁰

Deze informatie hoeft niet verschaft te worden omdat dit het internationale contact op bepaalde punten stroever laat verlopen met als gevolg dat het onderhouden van diplomatieke betrekkingen of het voeren van bilateraal overleg met landen of internationale organisaties moeilijker zou gaan dan voorheen of dat men in die landen of internationale organisaties minder geneigd zou zijn tot het verstrekken van bepaalde gegevens dan voorheen.²⁶¹ Er kan bij deze uitzonderingsgrond worden gedacht aan documenten tussen de Nederlandse overheid en de Marokkaanse overheid over het terughalen van Nederlanders uit Marokko, meer over dit voorbeeld kunt u lezen in de Volkskrant.²⁶²

2. de economische of financiële belangen;

Bij deze uitzonderingsgrond gaat het om het voorkomen van economisch en financieel nadeel voor een bestuursorgaan. Bestuursorganen kunnen hierop bijvoorbeeld een beroep doen wanneer overheidsinformatie eigenlijk openbaar gemaakt dient te worden, maar het bestuursorgaan hierdoor een slechtere onderhandelingspositie heeft. Het gaat vaak om aanbestedingen. Wanneer bestuursorganen overeenkomsten sluiten met private partijen willen zij er financieel zo goed mogelijk uitkomen.²⁶³ Uiteraard moet concreet gemotiveerd worden waarom openbaarmaking het belang van deze uitzonderingsgrond schaadt.²⁶⁴ Een recent voorbeeld met betrekking tot deze uitzonderingsgrond gaat over de gemeente Den Haag die de kosten geheimhoudt van het oplossen van temperatuurproblemen bij politiebureau Ypenburg, meer hierover leest u op Omroep West.²⁶⁵

²⁵⁸ *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3, p. 17.

²⁵⁹ *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3, p. 34.

²⁶⁰ *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3, p. 34.

²⁶¹ *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3, p. 34.

²⁶² Bekkum en Brouwers 2020.

²⁶³ Daalder 2015, p. 385.

²⁶⁴ *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3, p. 35.

²⁶⁵ Van der Bol 2020.

3. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;

Het doel van deze uitzonderingsgrond is het voorkomen dat de opsporing en vervolging van strafbare feiten belemmerd wordt door de openbaarmaking van gegevens die opsporingsambtenaren of het Openbaar Ministerie hebben vergaard.²⁶⁶

4. de inspectie, controle en het toezicht;

Voor de inspectie, controle en het toezicht wordt gebruik gemaakt van systemen. Hierin worden gegevens uitgewisseld, methodes en technieken ontwikkeld en controleplaatsen en tijden geprogrammeerd. Als deze documenten ter inzage komen voor eenieder, dan verliest dit de effectiviteit.²⁶⁷

5. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;

Deze uitzonderingsgrond is gebaseerd op artikel 10 Gw, recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Burgers geven in vertrouwen gegevens van persoonlijke aard aan de overheid. Deze informatie mag niet verstrekt worden naar buiten indien het publieke belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het belang van de vertrouwelijkheid van deze informatie. Deze uitzonderingsgrond heeft alleen betrekking op individuele gegevens en niet op de daaruit afgeleide statistieken. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer is niet beperkt tot particuliere personen, ook bestuurders en ambtenaren hebben hier recht op. Op deze regel geldt een uitzondering. Wanneer de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking geldt deze uitzonderingsgrond niet volgens artikel 10 lid 3 Wob. Het is niet aan het bestuursorgaan om na te gaan of deze toestemming is verleend.²⁶⁸

6. voorafgaande kennisneming door geadresseerde;

Deze uitzonderingsgrond geeft aan dat de geadresseerde eerst in staat moet zijn gesteld om van de betreffende informatie kennis te nemen alvorens deze aan anderen bekend wordt gemaakt. Dit wordt volgens wetgever in het maatschappelijk verkeer verlangd.²⁶⁹

7. onevenredige bevoordeling of benadeling;

Dit is een algemene uitzonderingsgrond en wordt toegepast indien andere belangen dan in de eerdere genoemde uitzonderingsgronden zeer worden geschaad bij het verstrekken van overheidsinformatie. Wat deze andere belangen zijn wordt niet expliciet benoemd. Deze algemene uitzonderingsgrond voorziet in de behoefte om overheidsinformatie te weigeren bij zeer verschillende niet voorspelbare situaties. Deze uitzonderingsgrond mag er niet toe leiden dat bestuursorganen gegevens zouden achterhouden, omdat publicatie daarvan mogelijk nadelig zou zijn voor de door hen gevoerde beleid of de kansen op een aanvaarding van het door hen voorgenomen beleid zou verkleinen.²⁷⁰ Er moet gekeken worden naar enerzijds de belangen die geschaad kunnen worden en anderzijds de Wob beoogde publieke belang om overheidsinformatie openbaar te maken.²⁷¹

²⁶⁶ *Kamerstukken II 1986/87, 19859, 3, p. 35.*

²⁶⁷ *Kamerstukken II 1986/87, 19859, 3, p. 35.*

²⁶⁸ *Kamerstukken II 1986/87, 19859, 3, p. 35-36.*

²⁶⁹ *Kamerstukken II 1986/87, 19859, 3, p. 36.*

²⁷⁰ *Kamerstukken II 1986/87, 19859, 3, p. 36-37.*

²⁷¹ Daalder 2015, p.435-458