

***‘Openbaar, tenzij…’***

***Een onderzoek naar de toepassing van de uitzonderingsgronden en beperkingen op grond van de Wet openbaarheid van bestuur en de recente ontwikkelingen omtrent het Wob-verzoek***

**Toetsing van:**

**Afstuderen**

**RE443**

**Hogeschool Leiden Opleiding HBO – Rechten**

Tamar Hoogerwerf – s1094435 Afstudeercoördinator:

Mr I.J.S van Mierlo-Groot

In opdracht van:

Gemeente Bodegraven-Reeuwijk Onderzoeksdocent:

W. Nomen V. Jongste

Afstudeerbegeleider:

L. Kool

Inleverdatum: 18 juni 2019

*HBR-4-AS17-AS*

RE4B 2018/2019

# **Voorwoord**

Voor u ligt het onderzoek ‘Openbaar, tenzij… Een onderzoek naar de toepassing van de uitzonderingsgronden en beperkingen op grond van de Wet openbaarheid van bestuur en de huidige ontwikkelingen omtrent het Wob-verzoek’. Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van mijn afstuderen aan de opleiding HBO-Rechten aan de Hogeschool Leiden en in opdracht van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk.

Het onderzoek is een leerzaam proces geweest waarbij ik verdiepende kennis heb opgedaan van een specifiek gebied in het bestuursrecht. Het heeft mij tevens meer inzicht gegeven in de gemeentelijke praktijk. Het afstudeeronderzoek was een uitdaging, omdat de Wet openbaarheid van bestuur volkomen nieuw was voor mij. Het was moeilijk om het onderzoek af te bakenen en om tot de kern te komen, omdat ik steeds verder afdwaalde naar bijkomende kwesties. Met interesse heb ik van alles uitgepluisd. Mede omdat er veel ontwikkelingen gaande zijn rondom deze wet. Niet voor niets is er een wetsvoorstel aanhangig dat de Wet openbaarheid van bestuur moet gaan vervangen en zijn er de afgelopen jaren toonaangevende uitspraken gedaan. In het navolgende zal dit allemaal worden uiteengezet. Ik heb de gemeente geholpen door handvaten te geven voor de toepassing van de wet.

Ik wil graag van de gelegenheid gebruik maken om degenen te bedanken die mij in deze periode waardevolle hulp hebben geboden.

Allereerst wil ik de gemeente Bodegraven-Reeuwijk bedanken voor de mogelijkheid bij haar mijn afstudeeropdracht uit te voeren. In het bijzonder wil ik de heer Nomen bedanken voor zijn begeleiding gedurende het afstuderen. Daarnaast gaat mijn dank uit naar mijn onderzoeksdocent de heer Jongste voor zijn tijd en begeleiding bij het opstellen van mijn plan van aanpak. Ook wil ik graag mijn ouders, broer en zus bedanken voor de mogelijkheid te kunnen studeren en voor de steun die zij hebben geboden tijdens het afstuderen. Tot slot wil ik mijn afstudeerbegeleidster mevrouw Kool bedanken voor de begeleiding, nuttige feedback en prettige samenwerking.

Ik wens u veel leesplezier.

Tamar Hoogerwerf

Leiden, 15 juni 2019

# **Samenvatting**

Dit onderzoek gaat over verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna Wob) en is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk (hierna de gemeente).

De gemeente ontvangt omvangrijke Wob-verzoeken. Door een aantal omstandigheden wordt de behandeling van deze verzoeken steeds ingewikkelder en tijdrovender. Dit betekent een grote werkbelasting voor de gemeente. Daarom heeft de opdrachtgever behoefte aan verduidelijking over de toepassing van de uitzonderingsgronden en beperkingen uit de Wob.

De Wob regelt het recht op overheidsinformatie met als uitgangspunt dat alle informatie van de overheid openbaar is. Op grond van art. 3 Wob kan eenieder informatie verzoeken over een bestuurlijke aangelegenheid. Er zijn echter gevallen waarbij het belang van openbaarmaking moet wijken voor een ander belang. Voor deze gevallen zijn uitzonderingsgronden en beperkingen opgenomen in de artikelen 10 en 11 Wob.

Om die reden moet de gemeente bij elk verzoek bekijken wat wel en wat niet kan worden verstrekt. De Wob-verzoeken hebben betrekking op zeer uiteenlopende onderwerpen. Ook kunnen ze eindigen in procedures en dit kan de gemeente geld kosten vanwege een veroordeling in de proceskosten en/of griffierechten. Daarnaast zijn er twee recente ontwikkelingen waardoor de werkbelasting bij de afhandeling van Wob-verzoeken wordt vergroot. Het gaat om een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) waarbij sms-en WhatsAppberichten onder de Wob zijn geschaard[[1]](#footnote-2) en om een uitspraak van de Afdeling waarbij geheimhoudingsbepalingen uit de Gemeentewet (hierna Gemw) onder de werkingssfeer van de Wob zijn gebracht.[[2]](#footnote-3)

In deze context is een onderzoek verricht met als doelstelling: *‘de gemeente Bodegraven-Reeuwijk een advies te verschaffen over de toepassing van de artikelen 10 en 11 van de Wet openbaarheid bestuur om daarmee duidelijkheid te bieden over de werking van de uitzonderingsgronden en beperkingen door in kaart te brengen hoe de toepassing van deze gronden in de praktijk wordt beoordeeld.’* Naar aanleiding van deze doelstelling is de volgende centrale vraag geformuleerd**: ‘Welk advies kan worden gegeven aan de gemeente Bodegraven-Reeuwijk ten aanzien van de vraag in welke gevallen een Wob-verzoek kan worden geweigerd op grond van de uitzonderingsgronden en beperkingen uit de artikelen 10 & 11 van de Wob blijkens literatuur- en jurisprudentieonderzoek?’**

Ter beantwoording van de centrale vraag is er een wetsanalyse en literatuur- en jurisprudentieonderzoek verricht. Voor het jurisprudentieonderzoek zijn in totaal 31 uitspraken geanalyseerd. Tevens is onderzocht wat de gevolgen zijn van recente ontwikkelingen voor de gemeentelijke Wob-praktijk.

Naar aanleiding van de eerdergenoemde twee uitspraken kan worden geconcludeerd dat een Wob-verzoek betrekking kan hebben op meer documenten en de zoekslag wordt vergroot.

Uit het jurisprudentieonderzoek is naar voren gekomen dat de rechter een beroep op de uitzonderingsgronden en beperkingen laat afhangen van de omstandigheden van het individuele geval. Hetzelfde geldt voor de vraag of de gemeente geheimhouding op grond van de Gemw terecht heeft opgelegd. Hieruit kan worden geconcludeerd dat zowel de gemeente als de rechter zaken moeten bekijken van geval tot geval en dus maatwerk moeten leveren.

Uit het praktijkonderzoek blijkt verder dat een weigering tot informatieverstrekking door de gemeente met name wordt gehonoreerd als het gaat om persoonlijke beleidsopvattingen.

Een van de belangrijkste conclusies is ook dat de rechter in haar oordeel veel waarde hecht aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb’s). Een Wob-verzoek moet worden behandeld in overeenstemming met het zorgvuldigheidsbeginsel van art. 3:2 Awb (Algemene wet bestuursrecht) en het motiveringbeginsel van art 7:12 Awb.

Bovendien kan uit het jurisprudentieonderzoek worden geconcludeerd dat de rechter een weigering tot informatieverstrekking niet honoreert bij een gebrek aan motivering. Dit is logisch, want een gebrekkige motivering levert immers strijd op met de abbb’s.

Naar aanleiding van de resultaten en conclusies worden een aantal aanbevelingen gedaan. Als eerste wordt geadviseerd de in het onderzoek opgestelde checklist als hulpmiddel te gebruiken bij de behandeling van Wob-verzoeken en voor de toepassing van uitzonderingsgronden en beperkingen uit de Wob (zie voor beroepsproduct 1: bijlage 1). Als tweede wordt ten behoeve van de behandelend ambtenaar aanbevolen de opgestelde FAQ (Frequently Asked Questions) te gebruiken (beroepsproduct 2: bijlage 2). Daarnaast wordt geadviseerd de uitkomsten van de jurisprudentieonderzoeken, die zijn weergegeven in tabellen in de bijlagen, te raadplegen voor een overzicht in welke gevallen bepaalde uitzonderingsgronden of geheimhoudingsbepalingen wel of niet kunnen worden toegepast.

**Inhoud**

[**Afkortingen** 6](#_Toc11499084)

[**Hoofdstuk  1: Inleiding** 7](#_Toc11499085)

[**1.1 PROBLEEMANALYSE** 7](#_Toc11499086)

[**1.2 DOELSTELLING, CENTRALE VRAAG & DEELVRAGEN** 10](#_Toc11499087)

[**1.3 VERANTWOORDING ONDERZOEKSMETHODEN** 11](#_Toc11499088)

[**1.4 LEESWIJZER** 15](#_Toc11499089)

[**Hoofdstuk 2: Wet openbaarheid van bestuur** 16](#_Toc11499090)

[**2.1 WAT REGELT DE WOB OMTRENT OPENBAARHEID?** 16](#_Toc11499091)

[**2.2 NADERE TOELICHTING OP DE PASSIEVE OPENBAARMAKING** 16](#_Toc11499092)

[**2.2.1 Het wettelijk kader van het Wob-verzoek** 16](#_Toc11499093)

[**2.2.2 Toelichting op begrippen art. 3 Wob** 17](#_Toc11499094)

[**2.2.3 Rechtsmiddelen tegen beslissing op Wob-verzoek** 17](#_Toc11499095)

[**2.3 VIER RECENTE ONTWIKKELINGEN MET BETREKKING TOT DE WOB** 18](#_Toc11499096)

[**2.3.1 De Wob in relatie tot de geheimhouding uit de Gemeentewet** 18](#_Toc11499097)

[**2.3.2 Uitspraak inzake sms- en WhatsAppberichten** 20](#_Toc11499098)

[**2.3.3 Wetsvoorstel open overheid** 22](#_Toc11499099)

[**2.3.4 Misbruik van de Wob** 22](#_Toc11499100)

[**2.4 VERWIJZING NAAR AANVULLENDE INFORMATIE** 23](#_Toc11499101)

[**Hoofdstuk 3: Uitzonderingsgronden & beperkingen uit art. 10 & 11 Wob** 24](#_Toc11499102)

[**3.1** **UITZONDERINGSGRONDEN** 24](#_Toc11499103)

[**3.1.1 Absolute uitzonderingsgronden** 24](#_Toc11499104)

[**3.1.2 Relatieve uitzonderingsgronden** 26](#_Toc11499105)

[**3.2 BEPERKINGEN** 30](#_Toc11499106)

[**3.2.1 Begripsbepalingen** 30](#_Toc11499107)

[**3.2.2 Vaste rechtsspraak inzake beoordeling van toepassing van beperkingen** 32](#_Toc11499108)

[**Hoofdstuk 4: RESULTATEN UIT JURISPRUDENTIEONDERZOEK** 34](#_Toc11499109)

[**4.1 JURISPRUDENTIEONDERZOEK 1** 34](#_Toc11499110)

[**4.2 JURISPRUDENTIEONDERZOEK 2** 39](#_Toc11499111)

[**Hoofdstuk 5: Conclusies** 41](#_Toc11499112)

[**Hoofdstuk 6: Aanbevelingen** 44](#_Toc11499113)

[**Bronnenlijst** 46](#_Toc11499114)

# **Afkortingen**

Abbb Algemeen beginsel van behoorlijk bestuur

AVG Algemene Verordening Gegevensbescherming

Awb Algemene wet bestuursrecht

Gw Grondwet

Gemw Gemeentewet

Wob Wet openbaarheid van bestuur

VNG Vereniging Nederlandse Gemeenten

Afdeling Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

**Hoofdstuk  1: Inleiding**

De gemeente Bodegraven-Reeuwijk (hierna de gemeente) ontvangt omvangrijke verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna Wob). De afdeling juridische zaken van de gemeente is belast met de coördinatie van deze Wob-verzoeken.

De Wob regelt het recht op overheidsinformatie. Het uitgangspunt van deze wet is dat alle informatie van de overheid openbaar is. Ingeval een bestuursorgaan informatie niet uit zichzelf openbaar maakt, kunnen burgers en bedrijven een verzoek indienen bij een bestuursorgaan tot het verschaffen van overheidsinformatie. Er zijn gevallen waarbij het belang van openbaarmaking moet wijken voor een ander belang. In de Wob zijn voor deze gevallen uitzonderingsgronden en beperkingen gegeven in de artikelen 10&11.

**1.1 PROBLEEMANALYSE**

AANLEIDING VAN HET PROBLEEM

De gemeente ervaart de behandeling van Wob-verzoeken als zeer omvangrijk, ingewikkeld en tijdrovend. De redenen daarvoor worden in deze paragraaf benoemd.

Hoewel het aantal verzoeken afneemt (tabel 1) over de jaren blijft de omvang van het werk dat de behandeling van een Wob-verzoek met zich meebrengt belastend voor de medewerker van de gemeente. Dit heeft meerdere oorzaken.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Jaar | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Aantal Wob-verzoeken | 83 | 55 | 44 | 40 | 24 |

***Tabel 1: Aantal Wob-verzoeken ingediend bij de gemeente Bodegraven-Reeuwijk.***

Er worden bij de gemeente regelmatig Wob-verzoeken ingediend en bezwaar en/of beroepsprocedures gevoerd. De beroepen op het verstrekken of ter inzage leggen van informatie hebben betrekking op zeer uiteenlopende onderwerpen en kunnen soms een zodanige vorm aannemen, dat de gemeente wordt overbelast met veel papierwerk.

Een voorbeeld: eind 2018 was er een verzoek dat uiteindelijk 600 pagina’s aan documentatie opleverde. Hierbij moest per document worden bekeken wat wel en wat niet openbaar mocht worden gemaakt. Het komt erop neer dat bij een behandeling van een Wob-verzoek het hele dossier met betrekking tot het verzoek (dat meestal digitaal bij verschillende mensen rust) moet worden bekeken. Er moet worden genoteerd welke documenten erin zitten en wat de gemeente in bezit heeft. Daarnaast moet informatie in bepaalde gevallen, krachtens uitzonderingsgronden en beperkingen, worden geanonimiseerd. Vervolgens dient de gemeente een motivering te geven voor welke documenten openbaar kunnen worden gemaakt en aan de verzoeker worden verstrekt en welke niet. In dit voorbeeld nam deze werkwijze door de omvang veel tijd in beslag. Een ander voorbeeld: de gemeente heeft ervaring met burgers die er een gewoonte van maken omvangrijke verzoeken in te dienen en procedures te voeren. Na verstrekking van informatie op verzoek, blijkt soms dat het antwoord niet compleet is, de gegeven informatie niet klopt of namen zijn weggelakt waarbij dit niet mocht. Zo’n omvangrijk Wob-verzoek resulteert in veel correspondentie en kan eindigen in procedures als de verzoeker niet tevreden is met de uitkomst. De gemeente is gebonden aan beslistermijnen en rechtszaken kunnen worden aangespannen bij niet tijdige besluiten. Dit kan de gemeente geld kosten vanwege een veroordeling in de proceskosten en/of griffierechten. Bovendien kosten procedurele zaken veel tijd. Een andere last voor de gemeente is het misbruik van de Wob. Het lijkt erop dat niet altijd een verzoek wordt ingediend met als doel het openbaar maken van overheidsinformatie voor eenieder, maar om het besluitvormingsproces te frustreren. De verzoeken hebben dan een belasting van het ambtelijk apparaat tot gevolg.

Al met al gaat met de beantwoording van de brieven en het verstrekken van informatie veel tijd en geld gemoeid en de afdeling juridische zaken wordt hierdoor sterk belast. Daarnaast zijn er meer oorzaken voor de gemeentelijke werkbelasting.

Er zijn twee recente ontwikkelingen waardoor de werkbelasting bij de afhandeling van Wob-verzoeken wordt vergroot. Deze ontwikkelingen zijn voor de gemeente belangrijk om te bepalingen of en welke informatie moet worden verstrekt.

De eerste ontwikkeling is een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State (hierna de Afdeling) op 20 maart 2019 waarin is bepaald dat sms- en WhatsAppberichten onder de Wob vallen. Alle vastgelegde informatie van zakelijke aard valt onder het begrip document, ongeacht de gegevensdrager waarop deze is opgeslagen. Dit betekent dat een bestuursorgaan ook sms-en WhatsAppberichten moet betrekken in de aanvraag. Het maakt daarbij geen verschil op welk apparaat (zakelijk of privé) deze berichten staan.[[3]](#footnote-4) Hiermee wordt het begrip document steeds breder getrokken, waardoor de hoeveelheid informatie waarom wordt gevraagd toeneemt. Met andere woorden: een Wob-verzoek kan als gevolg van de uitspraak nog meer documenten omvatten. De ‘normale’ archieven zijn al moeilijk op orde te houden, hoe gaat dit dan verder nu sms- en WhatsAppberichten ook als documenten worden aangemerkt? In de gemeentelijke praktijk is de zoektocht naar alle juiste correspondentie zeer intensief. Kortom, de sms- en WhatsAppuitspraak heeft vergaande gevolgen voor de gemeente nu zij wordt belast met meer werk door een grotere omvang van verzoeken.

De tweede ontwikkeling is een uitspraak van de Afdeling waarmee geheimhoudingsbepalingen uit de gemeentewet (hierna Gemw) onder de werkingssfeer van de Wob zijn komen te vallen. Hierdoor wordt de Wob opgerekt.[[4]](#footnote-5) Voorheen werd een Wob-verzoek in beginsel geweigerd als er om openbaarmaking werd gevraagd van documenten waarop geheimhouding rust op grond van de Gemw. Echter, een dergelijk Wob-verzoek wordt als gevolg van de uitspraak direct aangemerkt als een verzoek om opheffing van geheimhouding en wordt aangehouden in afwachting van een besluit over die geheimhouding.[[5]](#footnote-6) Voor de gemeente veroorzaakt de uitspraak een extra belasting, omdat nu eerst een beslissing moet worden genomen over de opheffing van geheimhouding.

Dit alles bij elkaar stelt de gemeente voor nieuwe uitdagingen. Om dit aan te pakken is de opdrachtgever bezig met het opzetten van een soort Wob-team. Er ligt al een concept werkprotocol waarbij de expertise wordt samengevoegd om de besluitvorming consequent te maken. Dit onderzoek zal de gemeente verdere handvaten geven.

PRAKTIJKPROBLEEM

Uit het voorgaande blijkt dat de beantwoording van een Wob-verzoek een ingewikkelde en tijdrovende werkzaamheid is en dat er twee recente ontwikkelingen zijn waardoor het Wob-verzoek nog omvangrijker wordt. Dit leidt tot een druk op de werkcapaciteit.

Doordat de gemeente de werkzaamheden rondom de Wob aan het aanscherpen is en naar aanleiding van een gesprek met medewerkers die regelmatig worden geconfronteerd met een Wob-verzoek zijn een aantal problemen en vraagstukken geconstateerd die hieronder worden benoemd.

De gemeente heeft nog geen volledige duidelijkheid welke informatie op grond van de uitzonderingsgronden en beperkingen uit de Wob wel en wat niet openbaar kan worden gemaakt, dan wel geheim kan worden gehouden krachtens de geheimhoudingsbepalingen uit de Gemw. Zo liggen de volgende vragen open: wanneer moeten namen van ambtenaren of persoonlijke informatie wel en wanneer moeten ze niet worden weggelakt? Hoe zit het met de onderzoeksplicht? En in hoeverre moet dat worden gemotiveerd? Tevens komt de vraag aan de orde hoe de gemeente kan voldoen aan het oordeel van de Afdeling met betrekking tot de sms- en WhatsAppuitspraak.[[6]](#footnote-7)

## **1.2 DOELSTELLING, CENTRALE VRAAG & DEELVRAGEN**

DOELSTELLING

Het doel van dit onderzoek is de gemeente Bodegraven-Reeuwijk een advies te verschaffen over de toepassing van de artikelen 10 en 11 van de Wet openbaarheid van bestuur om daarmee duidelijkheid te bieden over de werking van de uitzonderingsgronden en beperkingen door in kaart te brengen hoe de toepassing van deze gronden in de praktijk wordt beoordeeld.

CENTRALE VRAAG

De volgende centrale vraag is tot stand gekomen: ‘Welk advies kan worden gegeven aan de gemeente Bodegraven-Reeuwijk ten aanzien van de vraag in welke gevallen een Wob-verzoek kan worden geweigerd op grond van de uitzonderingsgronden en beperkingen uit de artikelen 10 & 11 van de Wob blijkens literatuur- en jurisprudentieonderzoek?’

DEELVRAGEN

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden is het onderzoek opgesplitst in meerdere deelvragen, te weten:

THEORETISCHE DEELVRAGEN

1. Wat bepaalt de Wet openbaarheid van bestuur omtrent het openbaar maken van overheidsinformatie?
2. Welke recente ontwikkelingen doen zich voor inzake de Wet openbaarheid van bestuur en welke gevolgen hebben die voor de gemeentelijke praktijk bij de beantwoording van een Wob-verzoek?
3. Wat zijn de uitzonderingsgronden en beperkingen voor het openbaar maken van informatie op grond van artikel 10&11 van de Wet openbaarheid van bestuur?
4. Wat zijn blijkens wetsanalyse en literatuuronderzoek onderwerpen en stukken waaromtrent op grond van de Gemeentewet geheimhouding kan worden opgelegd?

PRAKTIJKGERICHTE DEELVRAGEN

1. Onder welke feiten en omstandigheden wordt het door gemeenten aangevoerde beroep op de uitzonderingsgronden en beperkingen van de artikelen 10 en 11 van de Wob in de jurisprudentie gehonoreerd?
2. Onder welke feiten en omstandigheden wordt het door gemeenten aangevoerde beroep op de uitzonderingsgronden en beperkingen van de artikelen 10 en 11 van de Wob in de jurisprudentie niet gehonoreerd?
3. Welke feiten en omstandigheden spelen blijkens jurisprudentieonderzoek een rol bij de vraag of bij bepaalde stukken op grond van de Gemeentewet geheimhouding mag worden betracht?

## **1.3 VERANTWOORDING ONDERZOEKSMETHODEN**

Deze paragraaf geeft per deelvraag een verantwoording van het verloop van het onderzoek. De deelvragen behandelen meerdere aspecten, want de doelstelling en centrale vraag bevatten niet alle aspecten van het praktijkprobleem. Er zijn bij de gemeente namelijk ook vraagstukken ontstaan over de eerder genoemde recente ontwikkelingen.

De theoretische deelvragen zijn beantwoord aan de hand van wetsanalyses en literatuuronderzoek. De bronnen zijn gebuikt voor bestudering van de inhoud. Ze kunnen als betrouwbaar worden beschouwd vanwege de deskundigheid van auteurs (het betreft vakliteratuur) en feitelijke materie. De praktijkgerichte deelvragen zijn behandeld aan de hand van twee jurisprudentieonderzoeken, waarbij de rechtspraktijk in kaart is gebracht. Er zijn twee onderzoeken verricht, omdat het om aparte jurisprudentie gaat. Onderzoek 1 gaat over de toepassing van de uitzonderingsgronden en beperkingen uit de Wob (hierbij zijn 21 uitspraken geanalyseerd) en onderzoek 2 gaat over de opheffing van geheimhouding dat vooraf gaat aan de Wob (10 uitspraken). Om het onderzoek af te bakenen zijn er enkel uitspraken onderzocht die in eerste aanleg zijn genomen en betrekking hebben op gemeenten.

*Theoretische deelvragen*

**Wat bepaalt de Wob omtrent het openbaar maken van overheidsinformatie?**

In eerste instantie is ook de wetshistorie, internationale wet- en regelgeving omtrent openbaarheid en de verhouding van de Wob met andere nationale regelingen bestudeerd. Hoewel dit interessante materie is, bleek dit achteraf te ruim en geen antwoord te geven op de deelvraag. Om het onderzoek beter af te bakenen is deze informatie naar de bijlagen verplaatst om als naslagwerk te dienen. Uiteindelijk is onderzocht welke mogelijkheden de wet kent om informatie openbaar te maken en is nader gefocust op informatieverstrekking op verzoek. Voor het laatste is een wetsanalyse verricht naar artikel 3 Wob. Waarbij in kaart is gebracht waar een Wob-verzoek aan moet voldoen. Een toelichting op de kernbegrippen is in bijlage 7 opgenomen. Verder zijn de procedurele effecten van informatie op verzoek omschreven door middel van een wetsanalyse van de Algemene wet bestuursrecht (hierna Awb). Er is voor dit onderzoek gebruik gemaakt van handboeken zoals *Openbaarheid van bestuur* door E.J. Daalder, een handreiking van de VNG en vaste rechtsspraak.

**Welke recente ontwikkelingen doen zich voor inzake de Wob en welke gevolgen hebben die voor de gemeentelijke praktijk bij de beantwoording van een Wob-verzoek?**

Deze deelvraag is naderhand toegevoegd, omdat het wegens recente ontwikkelingen relevant bleek te zijn en niet voorbij moet worden gegaan aan de gevolgen hiervan voor de gemeentelijke Wob-praktijk. Aangezien het verband houdt met het theoretisch juridisch kader van de Wob is deze vraag in één hoofdstuk samengevoegd met de eerste deelvraag. Ter beantwoording van de vraag is gekeken naar vier recente ontwikkelingen:

1. Een uitspraak[[7]](#footnote-8) waarbij geheimhoudingsbepalingen uit de Gemw onder de werkingssfeer van de Wob zijn komen te vallen. De artikelen 25,55 en 86 Gemw en de uitspraak zijn geanalyseerd.

2. Een uitspraak[[8]](#footnote-9) waarbij is geoordeeld dat sms-en WhatsAppberichten onder de Wob vallen. Gedurende het onderzoek is deze uitspraak gedaan en zijn vraagstukken ontstaan. De knelpunten zijn geconstateerd met behulp van blogs (met reacties van praktijkbeoefenaars) en artikelen van Wob-deskundige C.N. van der Sluis.

3. Het wetsvoorstel Wet open overheid, dat de huidige Wob moet gaan vervangen. De Memorie van Toelichting, een impactanalyse van de VNG en vakliteratuur zijn hiervoor bestudeerd.

4. Het misbruik van de Wob nadat de Wet Dwangsom niet meer op de Wob van toepassing is verklaard. Informatie is verzameld door middel van een analyse van vaktijdschriften en vaste rechtsspraak.

De laatste twee ontwikkelingen zijn wel genoemd, maar in het kader van dit onderzoek was het niet gewenst hier dieper op in te gaan. (Extra informatie voor de lezer is in de bijlagen 4&5 te vinden.)

**Wat zijn de uitzonderingsgronden en beperkingen voor het openbaar maken van informatie op grond van artikel 10&11 van de Wob.**

Een bespreking van de uitzonderingsgronden en beperkingen verdiende een aparte vraagstelling vanwege de relevantie van de bevindingen voor de doelstelling van dit onderzoek. Deze deelvraag is behandeld in een apart hoofdstuk (hfst.3) en is beantwoord aan de hand van een analyse van de artikelen 10&11 van de Wob met behulp van de memorie van toelichting, de wetshistorie (m.b.v. Kamerstukken), het eerdergenoemde handboek van Daalder, het boek Wet openbaarheid van bestuur gemeente Bodegraven-Reeuwijk door A. Buurma, vaktijdschriften, vaste rechtsspraak en bijbehorende annotaties.

**Wat zijn blijkens wetsanalyse en literatuuronderzoek onderwerpen en stukken waaromtrent op grond van de Gemeentewet geheimhouding kan worden opgelegd?**

Deze vraag is bij de gemeente ontstaan als gevolg van de rechterlijke uitspraak[[9]](#footnote-10), waarin is bepaald dat documenten waarop geheimhouding rust onder de Wob zijn komen te vallen. (Zie recente ontwikkeling 1 onder deelvraag 2). Daarom is deze vraag onder de bespreking van de recente ontwikkelingen beantwoord.

Echter gaat de beantwoording verder dan een bespreking van de uitspraak. Om die reden verdient de vraag een aparte invulling. Deze deelvraag is beantwoord aan de hand van een analyse naar onderzoeken van gemeentelijke rekenkamers.

*Praktijkgerichte deelvragen*

**Onder welke feiten en omstandigheden wordt het door gemeenten aangevoerde beroep op de uitzonderingsgronden en beperkingen van de artikelen 10 en 11 van de Wob in de jurisprudentie gehonoreerd? En**

**onder welke feiten en omstandigheden wordt het door gemeenten aangevoerde beroep op de uitzonderingsgronden en beperkingen van de artikelen 10 en 11 van de Wob in de jurisprudentie niet gehonoreerd?**

Deze twee deelvragen zijn behandeld in jurisprudentieonderzoek 1. Aangezien de inhoud van de uitspraken zowel toe- als afwijzingen van de beroepen op uitzonderingsgronden en beperkingen bevatten, is ervoor gekozen de deelvragen 5&6 samen te voegen en gezamenlijk in kaart te brengen. Dit komt de overzichtelijkheid ten goede en daarom worden de uitkomsten in één tabel gepresenteerd.

Er zijn 21 uitspraken onderzocht en in kaart gebracht:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Nr. | Uitspraak | Nr. | Uitspraak |
| 1 | ECLI:NL:RBMNE:2019:654 | **12** | ECLI:NL:RBGEL:2017:6699 |
| 2 | ECLI:NL:RBMNE:2018:3866 | **13** | ECLI:NL:RBNHO:2017:3814 |
| 3 | ECLI:NL:RBMNE:2018:3100 | **14** | ECLI:NL:RBNHO:2017:3815 |
| 4 | ECLI:NL:RBNNE:2018:953 | **15** | Zaaknummer SGR 17/987 WOB V217 |
| 5 | ECLI:NL:RBMNE:2018:4138 | **16** | Zaaknummer AMS 16 / 3424 WOB 359 |
| 6 | ECLI:NL:RBNHO:2018:373 | **17** | ECLI:NL:RBZWB:2016:5892 |
| 7 | ECLI:NL:RBOVE:2018:1609 | **18** | ECLI:NL:RBLIM:2014:6921 |
| 8 | ECLI:NL:RBNHO:2018:200 | **19** | ECLI:NL:RBOBR:2014:892 |
| 9 | ECLI:NL:RBOVE:2018:1802 | **20** | ECLI:NL:RBAMS:2012:BX3195 |
| 10 | ECLI:NL:RBDHA:2017:15295 | **21** | ECLI:NL:RBROT:2011:BQ9881 |
| 11 | ECLI:NL:RBGEL:2017:5912 |  |  |

***Tabel 2: Uitspraken bij jurisprudentieonderzoek 1***

Om overzicht te creëren is het onderzoek opgebouwd uit meerdere analyses, ondersteund met tabellen. Het was de bedoeling dat deze analyses zouden leiden tot één overzichtstabel. Maar de feiten en omstandigheden bleken zo verschillend dat er uiteindelijk voor is gekozen om alle analyses op te nemen, zodat alle uitkomsten bekend zijn bij de gemeente.

De eerste analyse (tabel 1.1 in bijlage 6.1) is bedoeld om te achterhalen welke uitzonderingsgronden en beperkingen voorkomen in de onderzochte uitspraken en hoe vaak deze voorkomen.

De tweede analyse (tabel 1.2 in bijlage 6.2) brengt in kaart welke informatie de gemeente, op grond van een belang uit de artikelen 10&11 Wob, weigert openbaar te maken en in welke gevallen dat door de rechter wordt gehonoreerd dan wel afgewezen. De volgende topics zijn hierbij gebruikt:

1. Het belang uit art. 10 of 11 Wob waarop de gemeente zich beroept.

2. Welke documenten, stukken of informatie de gemeente weigert openbaar te maken vanwege het belang uit art. 10 of 11 Wob (topic 1).

3. De feiten en omstandigheden die volgens de rechter een rol spelen om het beroep wel of niet toe te kennen.

De derde analyse (tabel 1.3 in bijlage 6.3) vloeit voort uit de tweede en gaat specifiek in op de uitkomsten met betrekking tot de feiten en omstandigheden (topic 3), omdat de belangrijkste resultaten hierop betrekking hebben.

De laatste analyse (tabel 1.4 in bijlage 6.4) brengt overige aangelegenheden in kaart die relevant leken voor de Wob-praktijk en waarmee rekening kan worden gehouden bij de behandeling van een Wob-verzoek. Het gaat om:

- Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb’s)

- Het uiteindelijke oordeel van de rechter

- Proceskostenveroordeling

**Welke feiten en omstandigheden spelen blijkens jurisprudentieonderzoek een rol bij de vraag of bij bepaalde stukken op grond van de Gemeentewet geheimhouding mag worden betracht?**

Voor de beantwoording van deze vraag zijn 10 uitspraken bestudeerd:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Nr. | Uitspraak | Nr. | Uitspraak |
| 1 | ECLI:NL:RBZWB:2018:3250 | **6** | ECLI:NL:RBROT:2015:3329 |
| 2 | ECLI:NL:RBNNE:2017:3411 | **7** | ECLI:NL:RBOVE:2013:1240 |
| 3 | ECLI:NL:RBNHO:2017:3816 | **8** | ECLI:NL:RBMNE:2013:BZ5790 |
| 4 | ECLI:NL:RBZWB:2016:8063 | **9** | ECLI:NL:RBHAA:2012:BX2009 |
| 5 | ECLI:NL:RBMNE:2016:4818 | **10** | ECLI:NL:RBSHE:2012:BY5496 |

***Tabel 3: Uitspraken bij jurisprudentieonderzoek 2***

Zoals in de aanleiding van het probleem is aangegeven, vallen de geheimhoudingsbepalingen uit de Gemw sinds de uitspraak van de Afdeling onder de werkingssfeer van de Wob. De onderzochte uitspraken hebben betrekking op zowel een Wob-verzoek tot openbaarmaking van overheidsinformatie als opheffing van geheimhouding op grond van de Gemeentewet. Dit onderzoek is evenals onderzoek 1 onderverdeeld in meerdere analyses, ondersteund met tabellen.

Met de eerste analyse (tabel 2.1 in bijlage 7.1) is in kaart gebracht welke Wob-belangen ten grondslag liggen aan de oplegging van geheimhouding en hoe vaak deze voorkomen. Met de tweede analyse (tabel 2.2 in bijlage 7.2) is aangegeven onder welke feiten en omstandigheden de geheimhouding door de rechter wordt gehonoreerd of niet.

Een laatste analyse (tabel 2.3 in bijlage 7.3) betreft overige aangelegenheden waarmee de gemeente rekening kan houden bij de behandeling van een Wob-verzoek. Te weten: het oordeel van de rechter, de abbb’s en een opvallend element, namelijk de toepassing van art. 11 Wob. Omdat geheimhouding alleen kan worden opgelegd met toepassing van art.10 Wob.

WAARDERING ONDERZOEK

Door alle verrichte analyses en tabellen op te nemen in het onderzoek heeft de gemeente toegang tot alle bevindingen. De resultaten van beide jurisprudentieonderzoeken zijn zeer uiteenlopend van aard. Het geeft een goed overzicht van de verschillende feiten en omstandigheden die in de praktijk een rol spelen, waardoor de doelstelling van het onderzoek voor een groot deel is bereikt.

## **1.4 LEESWIJZER**

In het volgende hoofdstuk wordt het juridisch kader van de Wob behandeld. Hierbij komen deelvragen 1,2 en 4 aan bod. In hoofdstuk 3 worden de uitzonderingsgronden en beperkingen uit art. 10&11 Wob besproken, waarbij een antwoord wordt gegeven op deelvraag 3. De resultaten van de jurisprudentieonderzoeken worden weergegeven in hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5 geeft de conclusies weer uit het onderzoek. Tot slot presenteert hoofdstuk 6 de aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek. De bijlagen zijn in volgorde van relevantie opgenomen en hebben een aparte inleiding. De twee beroepsproducten ten behoeve van de gemeente zijn opgenomen in bijlage 1 en 2, daarna zijn de toelichtingen op de aanbevelingen weergegeven. Vervolgens de uitwerkingen van de jurisprudentieonderzoeken, dan nadere toelichtingen op tekstdelen en naslagwerken en tot slot de relevante wetsartikelen.

**Hoofdstuk 2: Wet openbaarheid van bestuur**

Alvorens in te gaan op de uitzonderingsgronden en beperkingen van de Wob bevat dit hoofdstuk een korte beschrijving van wat de Wob regelt omtrent de openbaarheid (§2.1), een nadere toelichting op het Wob-verzoek (§2.2), een uiteenzetting van relevante recente ontwikkelingen met betrekking tot de Wob (§2.3) en tot slot een korte verwijzing naar aanvullende informatie (§2.4). De bedoeling is om inzicht te verschaffen van wat er van belang is voor de Wob-praktijk voordat kan worden toegekomen aan een eventuele weigering van informatieverstrekking en om de gemeente op de hoogte te brengen van ontwikkelingen die spelen rondom de Wob.

**2.1 WAT REGELT DE WOB OMTRENT OPENBAARHEID?**

De Wob regelt het recht op overheidsinformatie met als uitgangspunt dat alle informatie van de overheid openbaar is. De wet vloeit voort uit art.110 van de Grondwet, dat stelt dat de overheid bij de uitvoering van haar taak openbaarheid moet nastreven volgens regels bij de wet gesteld. Zo heeft, op grond van de Wob, eenieder recht op informatie van bestuursorganen en moeten bestuursorganen ook zelf uit eigen beweging informatie verstrekken.[[10]](#footnote-11) Dit is allemaal in het belang van een 'goede en democratische bestuursvoering', zoals benoemd in de considerans van de wet.[[11]](#footnote-12) De Wob kent actieve en passieve openbaarheid. Bij actieve openbaarheid stelt een bestuursorgaan uit eigen beweging informatie beschikbaar. Met passieve openbaarheid wordt bedoeld dat overheidsinformatie openbaar wordt gemaakt op verzoek van burgers en bedrijven.[[12]](#footnote-13) Dit staat in dit onderzoek centraal. Daarom zal in de volgende paragraaf nader worden ingegaan op deze passieve openbaarmaking.

## **2.2 NADERE TOELICHTING OP DE PASSIEVE OPENBAARMAKING**

Uit §2.1. blijkt dat passieve openbaarmaking een vorm van openbaarheid is die in de Wob wordt geregeld. Een definitie is informatieverstrekking op verzoek. Voordat wordt toegekomen aan de mogelijkheden voor weigering van een Wob-verzoek (zie hfst. 3) moet worden beoordeeld of de Wob van toepassing is. Daarom wordt in deze paragraaf het kernartikel van het Wob-verzoek besproken. Daarnaast worden de rechtsmiddelen benoemd die een verzoeker kan aanwenden tegen een afwijzing van het Wob-verzoek.

### **2.2.1 Het wettelijk kader van het Wob-verzoek**

Op grond van art. 3 lid 1 Wob heeft eenieder het recht om bij een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf informatie te verzoeken die is neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid. De volgende drie voorwaarden zijn van belang: 1) de gevraagde informatie moet zijn neergelegd in documenten, 2) het onderwerp moet van bestuurlijke aard zijn en 3) het verzoek mag niet een onbegrensde verscheidenheid aan onderwerpen betreffen (de verzoeker moet zo concreet mogelijk zijn).[[13]](#footnote-14) Of kan worden gesproken over een verzoek op grond van de Wob is afhankelijk van de omstandigheden. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een Wob-verzoek als de verzoeker bereid is om bij te dragen in de kosten voor het verzamelen van informatie. Daartegenover is een onbegrensde hoeveelheid aan documenten waaruit de informatie kan worden gehaald een aanwijzing om het verzoek niet te behandelen als Wob-verzoek.[[14]](#footnote-15) De gemeente kan om een verheldering vragen als het verzoek te algemeen is geformuleerd en dient daarbij behulpzaam te zijn (lid 4). Een belangrijk element van het verzoek is het feit dat de verzoeker geen belang hoeft te stellen (lid 3). De Wob dient namelijk het publieke belang.[[15]](#footnote-16) Het belang van de verzoeker kan enkel in een uitzonderlijk geval aan de orde komen, namelijk als het verzoek wordt aangemerkt als misbruik-verzoek.[[16]](#footnote-17) (Zie paragraaf 2.3.4).

### **2.2.2 Toelichting op begrippen art. 3 Wob**

De Wob is niet van toepassing als er geen sprake is van de bij wet aangegeven criteria. Daarom is het bij de behandeling van een Wob-verzoek belangrijk om te weten wat de criteria zijn van het Wob-verzoek, welke zijn vermeld in art. 3 Wob. Het gaat om de begrippen: document, bestuursorgaan, onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf en bestuurlijke aangelegenheid. (Bijlage 8 geeft een nadere toelichting op deze begrippen.)

### **2.2.3 Rechtsmiddelen tegen beslissing op Wob-verzoek**

Op een Wob-verzoek volgt een beslissing door de gemeente. Dit is een besluit in de zin van de Awb. Tegen dit besluit staan de verzoeker rechtsmiddelen ter beschikking, zoals is neergelegd in de Awb, wanneer deze het niet eens is met de beslissing.[[17]](#footnote-18) De verzoeker, geadresseerde of derde-belanghebbende kan bezwaar maken bij het bestuursorgaan dat het verzoek heeft behandeld.[[18]](#footnote-19) Leidt de beslissing op bezwaar niet tot het gewenste resultaat dan kan beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter. Vervolgens kan men tegen de uitspraak van de rechtbank in hoger beroep bij de Afdeling. In afwijking van de Awb is de Wet Dwangsom niet van toepassing bij het niet tijdig beslissen.[[19]](#footnote-20) De mogelijkheid van beroep blijft wel open staan bij een niet-tijdige beslissing, maar alvorens beroep in te stellen kan bezwaar worden gemaakt indien niet tijdig wordt beslist.[[20]](#footnote-21)

## **2.3 VIER RECENTE ONTWIKKELINGEN MET BETREKKING TOT DE WOB**

Voorgaande paragrafen hebben de openbaarheid en meer specifiek het wettelijk kader van de passieve openbaarheid van de Wob behandeld. Deze paragraaf beschrijft de gevolgen en veranderingen door recente ontwikkelingen voor het Wob-verzoek. Eerst zal een uitspraak van de Afdeling worden besproken over de geheimhoudingsbepalingen uit de Gemw. Hierbij wordt tevens de vraag behandeld waarop volgens de Gemeentewet geheimhouding kan worden opgelegd. Vervolgens wordt een recente uitspraak geanalyseerd met betrekking tot sms-en WhatsAppberichten. Daarna komt een nieuw wetsvoorstel: Wet open overheid aan de orde en tot slot komt de misbruikpraktijk aan bod.

### **2.3.1 De Wob in relatie tot de geheimhouding uit de Gemeentewet**

De eerste ontwikkeling betreft uitspraak van de Afdeling waarbij is geoordeeld dat bepalingen over geheimhouding uit de gemeentewet onder de werkingssfeer van de Wob is komen te vallen.[[21]](#footnote-22) Deze deelparagraaf geeft een uitleg van die geheimhoudingsbepalingen, een analyse van de uitspraak en een antwoord op de deelvraag op welke onderwerpen en stukken geheimhouding kan worden opgelegd.

GEHEIMHOUDING UIT DE GEMEENTEWET

Op grond van een belang van art. 10 Wob kunnen de raad, het college, de burgemeester en raadscommissie geheimhouding opleggen over hetgeen in een besloten vergadering is behandeld[[22]](#footnote-23) en over de inhoud van stukken die aan hen zijn overgelegd. De geheimhoudingsbepalingen zijn geregeld in de artikelen 25,55 en 86 Gemw.[[23]](#footnote-24) Geheimhouding kan worden opgelegd op zowel stukken als mondeling medegedeelde informatie. Bij een verzoek tot opheffing van geheimhouding moet de gemeente motiveren met de belangen uit de Wob waarom geheimhouding in stand moet blijven en de informatie niet openbaar wordt gemaakt. Na opheffing van de geheimhoudingsplicht is de Wob van toepassing. Dus informatie kan pas openbaar worden gemaakt als de geheimhoudingsplicht is opgeheven.

WIJZIGINGEN IN DE RECHTSPRAAK INZAKE GEHEIMHOUDING

Voorheen konden Wob-verzoeken worden geweigerd als er op een document waarop een Wob-verzoek betrekking had geheimhouding was opgelegd, omdat het buiten de werking van de Wob viel. De geheimhouding moest eerst worden opgeheven. Daarvoor moest een verzoek worden gericht aan het betreffende bestuursorgaan. Waar in beginsel de Wob-verzoeker niet als belanghebbende werd aangemerkt bij het verzoek tot opheffing van geheimhouding, kan deze sinds een uitspraak van 23 november 2016 daartoe wel worden aangemerkt.[[24]](#footnote-25) Kortom, een Wob-verzoek wordt direct aangemerkt als een verzoek om opheffing van geheimhouding en wordt aangehouden in afwachting van een besluit daarover.[[25]](#footnote-26)

GEVOLGEN VAN DE UITSPRAAK

De uitspraak heeft tot gevolg dat de kring van belanghebbenden wordt verruimd tot indieners van een Wob-verzoek en daarmee dus eigenlijk tot eenieder. De bepalingen over geheimhouding uit de Gemw zijn hiermee onder de werkingssfeer van de Wob komen te vallen, waardoor de Wob wordt opgerekt.

ONDERWERPEN EN STUKKEN WAAROP GEHEIMHOUDING KAN WORDEN OPGELEGD

Naar aanleiding van de uitspraak wil de opdrachtgever weten op welke onderwerpen en stukken geheimhouding kan worden opgelegd. Dat wordt hieronder besproken.

Het is moeilijk in kaart te brengen op welke onderwerpen en stukken geheimhouding wordt opgelegd. Het valt op dat er weinig informatie beschikbaar is vanuit gemeenten en volledige overzichten van stukken waarop geheimhouding wordt opgelegd zijn niet vindbaar. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de beweegredenen van geheimhouding ook geheim is. Echter aan de hand van een kleine analyse gebaseerd op enkele onderzoeken van gemeentelijke rekenkamers kan er een voorzichtige conclusie worden getrokken. Geheimhoudingsbesluiten blijken met name betrekking te hebben op ruimtelijke ontwikkeling. Denk hierbij aan voorbereidingsbesluiten, grondexploitaties en herontwikkeling van gebieden. Dit is bedoeld om grondspeculatie en daarmee onevenredig nadeel, te voorkomen. Geheimhouding geldt ook bij financiële informatie zoals adviezen, kostenverhalen, financiële rapportages omtrent investeringsbedrijven en begrotingen. Daarnaast heeft geheimhouding betrekking op correspondentie en intern beleid waaronder ontslag van de raadsgriffier en benoeming van de burgemeester.

TUSSENCONCLUSIE

Uit het voorgaande blijkt dat voor de beantwoording van verzoeken om informatie waarop geheimhouding rust de gemeente moet weten op welk type informatie geheimhouding mag worden opgelegd. Een dergelijk Wob-verzoek wordt immers aangemerkt als een verzoek tot opheffing van die geheimhouding.

### **2.3.2 Uitspraak inzake sms- en WhatsAppberichten**

Een tweede recente ontwikkeling betreft de eerder beschreven uitspraak waarmee is bepaald dat sms- en WhatsAppberichten onder de Wob vallen.[[26]](#footnote-27) In deze paragraaf wordt deze uitspraak geanalyseerd.

KERN VAN DE UITSPRAAK

In essentie ging het om de vraag of sms- en WhatsAppberichten documenten zijn zoals bedoeld in zin van de Wob. De Afdeling oordeelde dat alle vastgelegde informatie van zakelijke aard valt onder het begrip document, ongeacht de gegevensdrager waarop deze is opgeslagen. Verder is er geoordeeld dat sms- en WhatsAppberichten van bestuurders en ambtenaren berusten bij het bestuursorgaan als deze zijn verstuurd in het kader van een bestuurlijke aangelegenheid. Het maakt hierbij niet uit op welk apparaat (zakelijk of privé) deze berichten staan.

GEVOLGEN VAN DE UITSPRAAK

Als gevolg van de uitspraak vallen sms- en WhatsAppberichten onder de Wob, waardoor het Wob-verzoek kan worden vergroot. Sms- en WhatsAppberichten zijn eenvoudige communicatiemiddelen die niet meer zijn weg te denken uit de werkomgeving. Hierdoor kan het aantal zakelijke berichten toenemen. De inhoudelijke beoordeling van het verzoek wijzigt niet veel, maar het zal gaan om meer documenten. De gemeente zal bij een Wob-verzoek moeten nagaan of er relevante sms- of WhatsAppberichten zijn. Dit vergroot de zoekslag. Ook zal zij een keuze moeten maken omtrent werkgerelateerde communicatie. Mogen er wel of geen berichten over zakelijke aangelegenheden via de telefoon worden verstuurd?[[27]](#footnote-28) De overige gevolgen worden op het moment van het schrijven van dit rapport bestudeerd.

KNELPUNTEN ALS GEVOLG VAN DE UITSPRAAK

Hieronder wordt beschreven welke knelpunten naar voren komen in de maatschappij naar aanleiding van deze uitspraak. Deze vormen ook knelpunten voor de opdrachtgever en worden daarom benoemd:[[28]](#footnote-29)

1. *Op welke wijze komt het bestuursorgaan aan berichten op werk- en/of privételefoon?*

De gemeentemedewerkers hebben geen toegang tot de privételefoon van een ambtenaar. Tevens is het de vraag of de overheid berichten kan opeisen. Sms’jes worden door telecomaanbieders niet zomaar beschikbaar gesteld en WhatsAppberichten zijn beveiligd met zogenoemde end-to-end encryptie, waarbij alleen de verzender en ontvanger de berichten kunnen lezen. Bovendien is het de vraag of gegevens kunnen worden teruggehaald als een ambtenaar berichten heeft verwijderd. Ook hiertoe zal de provider niet snel geneigd zijn.[[29]](#footnote-30) Indien het toch mogelijk is om berichten terug te halen, kan het wellicht tegen wet- en regelgeving ingaan.[[30]](#footnote-31)

1. *Hoe moeten alle gegevens worden gearchiveerd?*

Door de toenemende hoeveelheid aan informatie zal de gemeente nog meer aan archivering van gegevens moeten doen, maar tot op welke hoogte? Daarnaast zal de zoektocht naar informatie niet gratis zijn, want er zal veel tijd van ambtenaren in gaan zitten en dit kost geld.

1. *Bij wie ligt de afweging of iets archiefwaardig is of niet?*

Zakelijk gerelateerde berichten moeten worden gearchiveerd. Maar wie bepaalt wat moet worden gearchiveerd? Als dat de ontvanger van de berichten is, dan zou de verantwoordelijkheid dus bij iedereen kunnen liggen. Maar niet iedereen zal op de hoogte zijn van de regels en niet iedereen zal de regels op dezelfde manier toepassen.

1. *Hoe kan worden voorkomen dat de gemeente veel werk kwijt is aan onmogelijke zoekopdrachten?*

Het kost veel tijd berichten te verzamelen en te beoordelen. De extra belasting kan ertoe leiden dat niet tijdig wordt beslist op het Wob-verzoek.

1. *Komt de privacy van de ambtenaar in het geding?*

In sms- en WhatsAppberichten staan vaak persoonsgegevens van ambtenaren en persoonlijke beleidsopvattingen, gronden voor het niet openbaar maken van documenten.

1. *Verdere verruiming van gegevens die onder de Wob vallen?*

Een andere kwestie die aandacht verdient is welke gegevens naar aanleiding van deze uitspraak in de toekomst onder de Wob kunnen worden geschaard. Vallen straks berichten van andere sociale media, zoals Facebook of Twitter, ook onder de Wob? Moeten die ook worden gearchiveerd? Kans bestaat dat dit in de toekomst eveneens onder de Wob komt te vallen. Berichten op sociale media kunnen namelijk gaan om bestuurlijke aangelegenheden waarvoor de gemeente verantwoordelijk is. Facebookgroepen kunnen immers gesloten zijn.

MOGELIJKE OPLOSSINGEN VOOR KNELPUNTEN

De Afdeling heeft een paar voorstellen gedaan voor de oplossing van voorgaande knelpunten. Zij vermeld in haar uitspraak dat voor het verkrijgen van informatie werkprotocollen kunnen worden opgesteld voor de omgang met berichten op telefoons. Ook geeft zij aan dat medewerkers kunnen worden gevraagd de werkgerelateerde berichten op de privételefoon over te dragen. De regels over verkrijging van informatie moet blijken uit de praktijk.[[31]](#footnote-32) Momenteel wordt gewacht op nieuwe ontwikkelingen in de praktijk voordat het beleid kan worden vormgegeven. Het staat in ieder geval vast dat de uitspraak betrekking heeft op berichten die van belang zijn voor het besluitvormingsproces en betrekking hebben op een bestuurlijke aangelegenheid.

TUSSENCONCLUSIE

Uit deze deelparagraaf is gebleken als gevolg van een recente uitspraak dat bij de behandeling van een Wob-verzoek ook sms- en WhatsAppberichten als documenten moeten worden aangemerkt. Hierdoor moet de gemeente maatregelen nemen, zoals het opstellen van een werkprotocol (zie bijlage 3.1), om deze berichten te kunnen ontvangen en bewaren. Privéberichten vallen buiten de Wob. Ook moet openbaarmaking van informatie nog steeds worden getoetst aan de weigeringsgronden.

### **2.3.3 Wetsvoorstel open overheid**

Een andere ontwikkeling omtrent de Wob die aandacht verdient is het Wetsvoorstel Wet open overheid (Woo).[[32]](#footnote-33) Dit wetsvoorstel zal de huidige Wob gaan vervangen. De Woo is als het ware een vernieuwde Wob, waarbij veel elementen uit de Wob terugkomen. Het voorstel betekent dat de gemeente te maken krijgt met wijzigingen. De veranderingen aangaande de uitzonderingsgronden en beperkingen worden weergegeven in bijlage 5. In dit rapport zal er niet specifieker worden ingegaan op dit wetsvoorstel, omdat de gemeente nu nog te maken heeft met de Wob.

### **2.3.4 Misbruik van de Wob**

Een laatste aangelegenheid die verband houdt met deze paragraaf over recente ontwikkelingen met betrekking tot de Wob is het feit dat het misbruik van de Wob recent is aangepakt in de wet. De Wet Dwangsom is bij niet-tijdige beslissingen sinds 1 oktober 2016 niet van toepassing verklaard op de Wob.[[33]](#footnote-34) Overigens moet worden opgemerkt dat een verzoeker nog steeds misbruik kan maken van de Wob en daarmee de gemeente kan belasten. (Bijlage 4 geeft hierop een toelichting).

**2.4 VERWIJZING NAAR AANVULLENDE INFORMATIE**

Een scriptie kent een beperkte omvang en daarom is het niet wenselijk te uitgebreid in te gaan op het wettelijk kader van de Wob. In de bijlagen is echter wel informatie opgenomen die kunnen worden gebruikt als naslagwerk. De bijlagen betreffen: de geschiedenis van de Wob (9), internationale wet- en regelgeving met betrekking tot openbaarheid (10) en de verhouding van de Wob met andere regelgeving (11).

**Deelconclusie**

In dit hoofdstuk zijn aspecten benoemd die van belang zijn voor de Wob-praktijk.

Het eerste aspect betreft het uitgangspunt van de wet, namelijk openbaarheid. De gemeente moet uit eigen beweging informatie openbaar maken (actief) of op verzoek (passief).

Het tweede aspect bestaat uit de voorwaarden van het Wob-verzoek op grond van art. 3 Wob. De gemeente moet informatie verstrekken als het gaat om bestuurlijke informatie opgenomen in documenten en die berusten bij een bestuursorgaan of bij een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.

Het derde aspect betreft een beschrijving van vier recente ontwikkelingen die gevolgen hebben voor de Wob-praktijk. Te weten: 1) Naar aanleiding van een uitspraak uit 2016 moet de gemeente eerst beslissen over een verzoek tot opheffing van geheimhouding als het Wob-verzoek gaat om documenten waarop geheimhouding rust. 2) Sms-en WhatsAppberichten moeten als gevolg van een recente uitspraak worden meegenomen in de behandeling van het verzoek. 3) Het wetsvoorstel Wet open overheid zal de Wob gaan vervangen. Deze nieuwe wet brengt wijzigingen mee voor de gemeente. 4) Alhoewel de Wet Dwangsom bij niet-tijdige beslissingen niet meer van toepassing is verklaard op de Wob[[34]](#footnote-35) kan de Wob-verzoeker nog steeds misbruik maken van de Wob.

# **Hoofdstuk 3: Uitzonderingsgronden & beperkingen uit art. 10 & 11 Wob**

In het vorige hoofdstuk is beschreven wat de Wob regelt omtrent openbaarheid en wat van belang is bij de beoordeling of de Wob van toepassing is. Daarnaast zijn recente ontwikkelingen benoemd die het Wob-verzoek omvangrijker maken. Onder andere is uit voorgaand hoofdstuk gebleken dat het uitgangspunt van de Wob openbaarheid is. Er zijn echter gevallen waarbij het belang van openbaarmaking moet wijken voor een ander belang. Voor deze gevallen zijn uitzonderingsgronden en beperkingen opgenomen in de artikelen 10 & 11 Wob. Bepaalde overheidsinformatie waarop het Wob-verzoek betrekking heeft, hoeft niet of slechts gedeeltelijk openbaar te worden gemaakt. In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de uitzonderingsgronden. Vervolgens komen de beperkingen aan de orde.

## **3.1** **UITZONDERINGSGRONDEN**

In deze paragraaf worden de uitzonderingsgronden van art. 10 Wob doorgenomen. Het artikel gaat om de gevallen waarbij een bestuursorgaan informatieverstrekking op grond van de Wob achterwege dient te laten. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen absolute (lid 1) en relatieve uitzonderingsgronden (lid 2).

### **3.1.1 Absolute uitzonderingsgronden**

De absolute uitzonderingsgronden wegen zo zwaar dat het belang van openbaarheid daar altijd voor moet wijken. Een verzoek om informatie dient zonder verdere afweging met het belang van openbaarheid te worden geweigerd. Om die reden is hierover weinig jurisprudentie. De rechter kan wel om een oordeel worden gevraagd of sprake is van de betreffende uitzonderingsgronden.[[35]](#footnote-36) Informatieverstrekking kan ook alleen worden geweigerd voor dat gedeelte van de informatie waarvoor de gronden aan de orde zijn.[[36]](#footnote-37) De absolute uitzonderingsgronden zijn de volgende vier:

1. *Eenheid van de Kroon*

Informatie mag niet worden verstrekt als het een gevaar kan vormen voor de eenheid van de Kroon. Denk aan het verstrekken van informatie over contacten tussen Koning en ministers waaruit meningsverschillen tussen de Koning en het kabinet blijken. In de praktijk komt deze uitzonderingsgrond nauwelijks voor en daarom zal deze niet verder worden besproken.

1. *Veiligheid van de Staat*

Hieronder valt de bescherming van de veiligheid van de staat. Het gaat onder andere om de bescherming van de democratische rechtsorde. De gemeente komt hiermee niet zo veel in aanmerking. De bescherming van de openbare orde, onder verantwoordelijkheid van de burgermeester, zou wellicht onder dit artikel kunnen vallen. Problemen op dit gebied kunnen namelijk raken aan de democratie, vanwege kwesties over rechten van burgers. Dit wordt echter ook door relatieve uitzonderingsgronden beschermd.[[37]](#footnote-38)

1. *Bedrijfs- en fabricagegegevens*

Hoewel deze gegevens in principe geen bestuurlijke informatie betreffen, vallen ze wel onder de werkingssfeer van de Wob. Er spelen hierbij twee belangen. Enerzijds het belang van de overheid om alle bedrijfsinformatie te krijgen die zij nodig heeft voor de uitvoering van haar taak. Anderzijds het belang van bedrijven om concurrentiegevoelige informatie vertrouwelijk te laten blijven.[[38]](#footnote-39) Het uitgangspunt van de Wob belemmert deze belangen. Bij vroegere discussie of het geen relatieve uitzonderingsgrond moet worden, heeft de regering opgemerkt dat geheimhouding van deze informatie geen afbreuk doet aan het overheidsbeleid.[[39]](#footnote-40) Het belang van vertrouwelijkheid van bedrijfsgegevens wordt boven het belang van openbaarheid gesteld. Aan de volgende eisen moet worden voldaan: het gaat om bedrijfs- en fabricagegegevens en deze zijn vertrouwelijk aan de overheid meegedeeld. Bij vertrouwelijke mededeling is de wijze van verstrekking van belang. Het gaat niet om informatie die de gemeente zelf heeft verzameld.[[40]](#footnote-41) Bij de beoordeling van vertrouwelijkheid kan worden gekeken naar gemaakte afspraken tussen de gemeente en het bedrijf, een beleidsregel die vastlegt dat gegevens vertrouwelijk zijn of vergunningen die dergelijke bepalingen geeft.[[41]](#footnote-42) De Afdeling omschrijft het begrip bedrijfs- en fabricagegegevens als volgt: *‘van bedrijfs- en fabricagegegevens is slechts sprake, indien en voor zover uit die gegevens wetenswaardigheden kunnen worden afgelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces dan wel met betrekking tot de afzet van de producten of de kring van afnemers en leveranciers. Ook gegevens die uitsluitend de financiële bedrijfsvoering betreffen, kunnen onder omstandigheden als bedrijfsgegevens worden aangemerkt’*[[42]](#footnote-43)Het zal in deze omstandigheden kunnen gaan om concurrentiegevoelige informatie. Het is aan de gemeente om te oordelen of sprake is van dergelijke gegevens. De rechter zal dit oordeel toetsen.

1. *Bijzondere persoonsgegevens*

Een verzoek kan betrekking hebben op persoonsgegevens. De absolute weigeringsgrond is in de wet opgenomen naar aanleiding van de totstandkoming van de Wet bescherming persoonsgegevens. Een uitzonderingsgrond die specifiek toeziet op bepaalde bijzondere gegevens werd noodzakelijk geacht, omdat de relatieve uitzonderingsgrond (die het belang van de persoonlijke levenssfeer beschermd) een te algemeen karakter had en niet dwong tot de specifieke afweging als voorgeschreven in de Wbp.[[43]](#footnote-44) De bijzondere gegevens betreffen nu de gegevens als bedoeld in de artikelen 9,10 & 86 AVG. Inhoudelijk is er weinig verschil. Verstrekking van persoonsgegevens is alleen mogelijk als er kennelijk geen inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer. Hiervan is sprake als er geen twijfel mogelijk is over de afwezigheid van inbreuk. Denk hierbij aan bijzondere wetten waarin is voorzien van openbaarheid van deze gegevens, een mededeling van geen bezwaar tegen openbaarmaking van de betreffende persoon of als dit uit het gedrag blijkt.[[44]](#footnote-45)

### **3.1.2 Relatieve uitzonderingsgronden**

Voor toepassing van de relatieve uitzonderingsgronden moet de gemeente een belangenafweging maken tussen het door de uitzonderingsgrond beschermde belang en het publieke belang van openbaarmaking van overheidsinformatie. De rechter toetst integraal, dus volledig, bij de vraag of sprake is van een door de uitzonderingsgrond beschermd belang. Vervolgens volgt een meer terughoudende belangenafweging. Hierbij dient het uitgangspunt van de Wob sterk in aanmerking te worden genomen. De rechterlijke toetsing komt overeen met de redelijkheidstoetsing van art. 3:4 lid 2 Awb. Het komt erop neer dat de gemeente beleidsvrijheid heeft bij het nemen van een besluit.[[45]](#footnote-46) De relatieve uitzonderingsgronden zijn de volgende zeven:

1. *Internationale betrekkingen*

Het gaat bij deze grond om de vraag of informatieverstrekking kan leiden tot moeizamere contacten met andere landen of organisaties. Aangezien de gemeente weinig te maken krijgt met deze grond zal verdere bespreking achterwege blijven.

1. *Economische of financiële belangen van de Staat*

Deze uitzonderingsgrond is bedoeld om te voorkomen dat informatieverstrekking leidt tot financieel of economisch nadeel voor de overheid. In de rechtspraak komt het regelmatig voor dat er een beroep op de onderhandelingspositie van de gemeente wordt gedaan.[[46]](#footnote-47) Het moet concreet worden gemotiveerd dat dit wordt geschaad bij openbaarmaking.[[47]](#footnote-48) Het beroep heeft meestal betrekking op aanbestedingen of de ontwikkeling van gronden. Daarvoor worden overeenkomsten gesloten met private ontwikkelaars en de gemeente wil financieel zo goed mogelijk uit een dergelijk proces komen.[[48]](#footnote-49) De bepaling is voornamelijk van belang bij de voorbereiding en tijdens de onderhandelingen. Na afronding kan een verzoek anders worden beoordeeld. De uitzonderingsgrond kan bijvoorbeeld niet meer gelden.[[49]](#footnote-50) Uit de rechtsspraak volgt dat de gemeente aannemelijk moet maken waarom het economische of financiële belang van de gemeente in het geding is.

1. *Opsporing en vervolging van strafbare feiten*

Het doel bij deze grond is om frustratie te voorkomen bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten door openbaarmaking van gegevens die onder andere opsporingsambtenaren hebben verzameld.[[50]](#footnote-51) Het gaat voor de gemeente bijvoorbeeld om rapporten over een bepaalde vorm van criminaliteit of informatie die inzicht geeft in vertrouwelijke opsporingsstrategieën en -methoden. Het belang van handhaving van de openbare orde valt er niet onder.[[51]](#footnote-52)

1. *Inspectie, controle & toezicht*

Hierbij gaat het om het belang van een effectieve inspectie, controle en toezicht, gericht op het vaststellen van niet-strafbare feiten. In een uitspraak van de Afdeling wordt aangegeven dat het artikel betrekking heeft op handhaving van de vertrouwelijkheid van de gebruikte methoden om aan informatie te komen.[[52]](#footnote-53) In een latere uitspraak is hieraan toegevoegd dat de bronnen moeten worden beschermd.[[53]](#footnote-54) Het beroep op deze grond wordt voornamelijk gedaan bij steekproefsgewijze systemen. Hiervoor worden methoden en technieken ontwikkeld en gegevens in de ambtelijke dienst uitgewisseld.[[54]](#footnote-55) De grond kan ook betrekking hebben op informatie van derden, zoals een informant of klokkenluider. Bijvoorbeeld als de gemeente een onderzoek instelt en daarbij afhankelijk is van informatie van deze persoon. De betrokkene zal waarschijnlijk alleen meewerken als vertrouwelijkheid wordt beloofd. Een beroep daaromtrent kan slagen als duidelijk wordt dat informatieverstrekking in de toekomst eenzelfde soort onderzoek kan schaden.[[55]](#footnote-56)

1. *Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer*

De bescherming van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer vindt haar relevantie in art. 10 Gw en bijzondere wetgeving op het gebied van privacybescherming.[[56]](#footnote-57) Bij de behandeling van het verzoek kunnen persoonlijke gegevens worden geanonimiseerd. Al kan het soms toch tot een persoon te herleiden zijn als bijvoorbeeld initialen worden gegeven.[[57]](#footnote-58) De uitzondering is niet alleen bedoeld voor particulieren, maar ook voor bestuurders en ambtenaren. Het moet gaan om échte privégegevens, zoals privébankrekening en huisadres. Als de informatie herleidbaar is tot een persoon kan hierop een beroep worden gedaan. Bij de beoordeling wordt gekeken naar de aard van de informatie, het aantal personen waarop de informatie betrekking heeft en welke informatie al bekend is. Ook kan worden gekeken of een betrokkene afstand heeft gedaan van de bescherming. Bijvoorbeeld doordat diegene informatie vraagt over zijn eigen persoonlijke levenssfeer.[[58]](#footnote-59) Er wordt vaak een verzoek ingediend om te achterhalen wie zich over de verzoeker tot de overheid heeft gewend. Deze klager/tipgever zal meestal anoniem kunnen blijven,[[59]](#footnote-60) tenzij die persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.[[60]](#footnote-61) Opmerking verdient dat het niet een taak van de gemeente is om na te gaan of toestemming is verleend.[[61]](#footnote-62) De grond is niet van toepassing als het gaat om bedrijfsmatige informatie of functionele betrokkenheid. Veel rechtspraak heeft echter betrekking op namen van ambtenaren. Namen zijn immers persoonsgegevens en kunnen zich verzetten tegen openbaarmaking. In de lijn van de jurisprudentie kan slechts in beperkte mate een beroep worden gedaan op de uitzonderingsgrond ten aanzien van het beroepshalve functioneren van ambtenaren. Hiervoor dient een belangenafweging te worden gemaakt, waarbij het uitgangpunt van de Wob, openbaarheid, zwaar weegt.[[62]](#footnote-63)

1. *Eerste kennisneming door de geadresseerde*

Over het algemeen geldt dat degene aan wie men schrijft, of voor wie de informatie aanvankelijk is bedoeld, als eerste kennis moet kunnen nemen van de informatie voordat deze aan anderen wordt verstrekt. De gemeente zal moeten controleren of de informatie de geadresseerde al heeft bereikt. Zo niet, dan moet er een belangenafweging worden gemaakt. Indien het college de geadresseerde is, ‘wordt kennisneming geacht te zijn bereikt zodra door of vanwege het college van de informatie kennis kan worden genomen’.[[63]](#footnote-64) In sommige gevallen is het wel mogelijk de informatie te verstrekken aan bijvoorbeeld de pers. Dit kan onder het verbod om informatie voor een bepaald moment te publiceren.[[64]](#footnote-65) Deze uitzonderingsgrond kan ook betrekking hebben op interne geadresseerden. Bijvoorbeeld documenten bedoeld voor andere bestuursorganen of derden die aan intern beraad hebben deelgenomen of collegevoorstellen die het college zelf nog moet ontvangen.[[65]](#footnote-66)

1. *Onevenredige bevoordeling of benadeling*

Deze algemene uitzonderingsgrond wordt gebruikt als vangnetbepaling.[[66]](#footnote-67) De uitzondering werkt aanvullend op de andere gronden en wordt vaak in combinatie gebuikt. Hierop kan een beroep worden gedaan als door informatieverstrekking andere dan de in de Wob genoemde belangen ‘te zeer worden geschaad’[[67]](#footnote-68) Hierdoor bestaat er veel jurisprudentie over de toepassing van deze uitzonderingsgrond. Een bespreking van een beroep op dit belang blijft achterwege als een afwijzing op een verzoek met een andere uitzonderingsgrond kan worden onderbouwd. Als de grond wel afzonderlijk wordt getoetst wordt gekeken naar: het bestaan van een voor-of nadeel, of het aannemelijk is gemaakt dat het voor-of nadeel onevenredig is, de belangenafweging en de motivering van het bestuursorgaan.[[68]](#footnote-69) In de volgende gevallen kan een beroep op deze uitzonderingsgrond worden gedaan:[[69]](#footnote-70)

* Als aanvulling op de bescherming van bedrijfs- en fabricagegegevens

Bijvoorbeeld concurrentiegevoelige informatie die hier niet onder valt.

* Als aanvulling op de persoonlijke levenssfeer

Als er wel nadelige gevolgen zijn, maar het niet valt onder eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

* Ingeval een onvolledig en/of vertekend beeld kan ontstaan bij openbaarmaking van informatie
* Omwille van vertrouwelijkheid in verband met het functioneren van het openbaar bestuur
* Ter bescherming van de procespositie

## **3.2 BEPERKINGEN**

De eerste paragraaf ging over de uitzonderingsgronden van informatieverstrekking. Naast de uitzonderingsgronden voorziet artikel 11 van de Wob in beperkingen. Het eerste lid bepaalt dat bij een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie wordt verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen die daarin zijn vervat. De gemeente moet nagaan of er aanleiding is voor een beperkte openbaarheid. Eerst dient te worden vastgesteld of het gaat om documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad. Vervolgens dient te worden geconstateerd of er persoonlijke beleidsopvattingen zijn opgenomen in de documenten. In deze paragraaf worden daarom de begrippen toegelicht en een relevant beoordelingselement uit de vaste rechtsspraak besproken.

### **3.2.1 Begripsbepalingen**

*INTERN BERAAD*

*‘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.’[[70]](#footnote-71)*

Voor de vaststelling van documenten bestemd voor intern beraad, moet worden gekeken naar het oogmerk waarmee het document is opgesteld. De opsteller moet hebben bedoeld het stuk intern binnen de overheid te houden.[[71]](#footnote-72) Een aanduiding kan zijn: voor wie het document is bestemd. Bijvoorbeeld als het gaat om interne correspondentie kan er eerder sprake zijn van intern beraad dan wanneer de informatie wordt gedeeld met een onsamenhangende groep. Maar ook de grootte van de groep betrokkenen bij het beraad speelt een rol. Hoe groter, hoe minder snel er wordt gesproken van intern beraad. Daarnaast kan politiek overleg worden gezien als intern beraad, bijvoorbeeld over de opzegging van het vertrouwen van een wethouder.[[72]](#footnote-73)

Onder gezamenlijke verantwoordelijkheid kan worden verstaan dat meerdere bestuursorganen met een gezamenlijk belang intern overleg voeren over een bestuurlijke aangelegenheid. Bijvoorbeeld uit verschillende gemeenten samengestelde werkgroepen of commissies.[[73]](#footnote-74) Externen, dus personen en organisaties buiten de overheid, kunnen eveneens worden betrokken bij het intern beraad. Uit een recente uitspraak van de Afdeling blijkt dat openbaarmaking van informatie alleen kan worden geweigerd als de externe geen ander belang heeft dan het bestuursorgaan uit eigen ervaring en kennis zijn oordeel te geven.[[74]](#footnote-75) Externen kunnen adviseurs zijn, zoals een advocaat of onafhankelijke deskundige of deskundigenbureau. Ook kan worden gedacht aan een projectgroep die bestuurlijke besluitvorming voorbereidt met externen of aan organisaties die, voor de beleidsvoorbereiding, worden gevraagd hun expertise te geven.[[75]](#footnote-76) Het interne karakter van het beraad vervalt als daaraan het karakter van advisering of gestructureerd overleg moet worden verleend.[[76]](#footnote-77) Het gaat dan om algemene advisering zoals van een klachtencommissie of overlegorgaan. Een gestructureerd overleg kan zijn een vooroverleg ten behoeve van de totstandkoming van een document bij wet bepaald.[[77]](#footnote-78)

De wetsgeschiedenis geeft enkele voorbeelden van stukken die onder intern beraad kunnen vallen. Zoals nota’s van ambtenaren, correspondentie tussen het college en de raad, concepten, agenda’s, notulen, besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies en samenvattingen.[[78]](#footnote-79)

*PERSOONLIJKE BELEIDSOPVATTINGEN*

*‘Een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten.’[[79]](#footnote-80)*

De bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen is bedoeld om betrokkenen bij de beleidsvoorbereiding of- uitvoering de gelegenheid te geven in alle vrijheid hun gedachten en opvattingen te uiten. Dit artikel beschermt het belang om in vertrouwelijke sfeer te kunnen overleggen zonder angst hier later over te worden benaderd. Bij het begrip kan worden gedacht aan opvattingen van ambtenaren en bestuurders, groepen of rechtspersonen.[[80]](#footnote-81) Bij de vaststelling van een persoonlijke beleidsopvatting is de aanwezigheid van meningen en de aard van de opvatting relevant. Er moet worden gekeken naar het objectieve dan wel subjectieve karakter van het oordeel als het document afkomstig is van externen. Als een opvatting wordt gegeven aan de hand van objectieve factoren dan is er sprake van een deskundigenoordeel en geen persoonlijke beleidsopvatting. Feitelijke gegevens vallen buiten de werkingssfeer van het begrip, maar er kan wel sprake zijn van een persoonlijke beleidsopvatting als een document is opgesteld waarbij feiten zijn afgewogen en geselecteerd.[[81]](#footnote-82)

*VERSTREKKING IN NIET TOT PERSONEN HERLEIDBARE VORM*

Als wordt geconstateerd dat er sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen wil dat niet zeggen dat de gemeente de documenten in het geheel niet hoeft te verstrekken. Op grond van art. 11 lid 2 Wob kan informatie worden verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm. Documenten kunnen worden geanonimiseerd. Dit is niet mogelijk als bekend is wie bij het beraad aanwezig waren, als de identiteit van een externe bekend is of als de groep betrokkenen beperkt is, want dan is de informatie wel herleidbaar tot een persoon.

### **3.2.2 Vaste rechtsspraak inzake beoordeling van toepassing van beperkingen**

NAUWE VERWEVENHEID

Uit een groot aantal uitspraken van de Afdeling komt naar voren dat de gevraagde informatie niet kan worden verstrekt als de feitelijke gegevens zodanig verweven zijn met de persoonlijke beleidsopvattingen dat er geen onderscheid mogelijk is. Er moet worden bekeken of het document na weglating van persoonlijke beleidsopvattingen nog zelfstandig leesbaar is. Voorheen was het zo dat per zin of zinsdeel moest worden beoordeeld of een dergelijke nauwe verwevenheid de openbaarmaking van informatie in de weg stond. Met een recente uitspraak wordt deze lijn doorbroken.[[82]](#footnote-83) Hierin is bepaald dat per onderdeel een afweging dient te worden gemaakt. Het gaat dus om een overweging van een grotere entiteit. Dit is belangrijk voor de gemeente, want het kan bij de behandeling van een Wob-verzoek een hoop werk besparen.

**Deelconclusie**

Dit hoofdstuk bevat een uiteenzetting van de uitzonderingsgronden en beperkingen uit de Wob. Als deze van toepassing zijn kan informatieverstrekking achterwege blijven.

Uitzonderingsgronden kunnen absoluut of relatief zijn. Als sprake is van een van de onderstaande absolute gronden dient zonder verdere afweging een Wob-verzoek te worden geweigerd.

* + Eenheid van de Kroon
* Veiligheid van de Staat
* *Vertrouwelijk verstrekte* bedrijfs- en fabricagegegevens
* Bijzondere persoonsgegevens

Als sprake is van een relatieve grond moet een belangenafweging worden gemaakt tussen het belang van openbaarmaking en het belang uit de Wob. Het gaat om de volgende gronden:

* Internationale betrekkingen
* Economische of financiële belangen van de Staat
* Opsporing en vervolging van strafbare feiten
* Inspectie, controle & toezicht
* Eerbiediging persoonlijke levenssfeer
* Eerste kennisneming door geadresseerde
* Onevenredige bevoordeling of benadeling

Met de beperkingen kan de gemeente een verzoek tot openbaarmaking van documenten weigeren als deze zijn bestemd voor intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. De weigering dient goed te worden gemotiveerd, want zodra het document lijkt te zijn opgesteld met een ander oogmerk dan het interne karakter of als het document een objectief karakter krijgt dan kan de toepassing van de beperking door de rechter worden verworpen. Daarnaast kan worden geconcludeerd uit art. 11 lid 2 Wob dat de gemeente delen van het document openbaar moet maken als de informatie kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm, dus als het kan worden geanonimiseerd. Het is van belang dat daarbij de feiten en persoonlijke beleidsopvattingen zijn te onderscheiden.

# **Hoofdstuk 4: RESULTATEN UIT JURISPRUDENTIEONDERZOEK**

In voorgaande hoofdstukken zijn de theoretische deelvragen behandeld aan de hand van wetsanalyses en literatuuronderzoek. In dit hoofdstuk worden de praktijkgerichte deelvragen behandeld aan de hand van jurisprudentie. Het praktijkonderzoek is onderverdeeld in twee jurisprudentieonderzoeken. Jurisprudentieonderzoek 1 heeft betrekking op de toepassing van de uitzonderingsgronden en beperkingen van art. 10&11 Wob (deelvragen 5&6). Jurisprudentieonderzoek 2 gaat in op de feiten en omstandigheden inzake de oplegging van geheimhouding op grond van de Gemw (deelvraag 7). De link tussen de onderzoeken betreft een uitspraak van de Afdeling, waarin is bepaald dat een Wob-verzoek betrekking kan hebben op informatie waarop geheimhouding rust op grond van de Gemw.[[83]](#footnote-84) De geheimhoudingsbepalingen hebben voorrang boven de Wob. Daarin ligt het verschil, want de Wob is pas van toepassing als de geheimhoudingsplicht is opgeheven. Het gaat in de twee onderzoeken dus om verschillende jurisprudentie. Het eerste onderzoek heeft enkel betrekking op Wob-verzoeken. Het tweede onderzoek gaat over toepassing van geheimhoudingsbepalingen uit de Gemw. Het maakt daarbij niet uit of het gaat om een Wob-verzoek die tevens wordt aangemerkt als een verzoek tot opheffing van geheimhouding of alleen om een verzoek tot opheffing. Daarom zijn er ook uitspraken gebruikt van vóór de uitspraak van de Afdeling.

## **4.1 JURISPRUDENTIEONDERZOEK 1**

**Met betrekking tot uitzonderingsgronden en beperkingen Wob**

In jurisprudentieonderzoek 1 zijn 21 uitspraken geanalyseerd. Er is onderzocht onder welke feiten en omstandigheden het door gemeenten aangevoerde beroep op de uitzonderingsgronden en beperkingen in de jurisprudentie wordt gehonoreerd of niet. Dit onderzoek is opgebouwd uit meerdere analyses, ondersteund met tabellen. In de analyses zijn de aangevoerde gronden van de gemeente als uitgangspunt genomen, dus niet de beroepen van eisers. De tabellen moeten dus worden gelezen vanuit het beroep van de gemeente op een uitzonderingsgrond of beperking. Hieronder worden de resultaten uit het onderzoek beschreven. De tabellen zijn terug te vinden in bijlage 6, waarin tevens de onderzochte uitspraken zijn vermeld.[[84]](#footnote-85)

**Analyse 1: Toegepaste uitzonderingsgronden en beperkingen** (bijlage 6.1)

De tabel (1.1) brengt in kaart welke uitzonderingsgronden en beperkingen aan bod komen in de onderzochte uitspraken en per uitspraak is aangegeven of het betreffende beroep van de gemeente door de rechter is gehonoreerd of niet.

RESULTATEN EN CONCLUSIES

Hieronder volgt een overzicht van de uitkomsten:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Grond | Hoeveel zaken | Hoe vaak gehonoreerd | Hoe vaak afgewezen | Hoe vaak totaal aan bod |
| *Eenheid van de kroon* | **-** | **-** | **-** | **-** |
| *Veiligheid van de Staat* | **1** | **-** | **1** | **1** |
| *Bedrijfs- en fabricagegegevens* | **7** | **2** | **6** | **8** |
| *Bijzondere persoonsgegevens* | **3** | **3** | **1** | **4** |
| *Internationale betrekkingen* | **-** | **-** | **-** | **-** |
| *Economische of financiële belangen van de Staat* | **4** | **2** | **2** | **4** |
| *Opsporing en vervolging van*  *strafbare feiten* | **3** | **2** | **1** | **3** |
| *Inspectie, controle & toezicht* | **5** | **3** | **2** | **5** |
| *Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer* | **10** | **5** | **6** | **11** |
| *Eerste kennisneming door de geadresseerde* | **1** | **-** | **1** | **1** |
| *Onevenredige bevoordeling of benadeling* | **14** | **7** | **8** | **15** |
| *Persoonlijke beleidsopvatting/*  *intern beraad* | **11** | **9** | **5** | **14** |
| *Informatieverstrekking in niet tot personen herleidbare vorm* | **5** | **5** | **1** | **6** |

***Tabel 4: Uitkomsten van tabel 1.1 in bijlage 5***

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten vaak succesvol een beroep doen op het belang van de bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen. (zie bovenstaande tabel 4) Het beroep op dit belang wordt in 9 van de 21 uitspraken gehonoreerd. Daarnaast komt uit dit onderzoek naar voren dat gemeenten over het algemeen veel een beroep doen op de voorkoming van onevenredige bevoordeling of benadeling (15 van de 21 zaken), eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (11 van de 21 zaken), en bescherming van vertrouwelijke bedrijfs-en fabricagegegevens (8 van de 21 zaken). In alle drie de gevallen is het beroep daarop vaker afgewezen dan gehonoreerd. Verder blijkt dat in geen van de onderzochte uitspraken de gronden eenheid van de Kroon en internationale betrekkingen ter sprake komt.

**Analyse 2: compleet overzicht** (bijlage 6.2)

Tabel 1.2 beantwoordt de centrale vraag. De tabel brengt in kaart welke informatie de gemeente, op grond van een belang uit de artikelen 10&11 Wob, weigert openbaar te maken en in welke gevallen zo’n beroep op een belang door de rechter wordt gehonoreerd dan wel afgewezen. Hiermee wordt een overzicht verschaft in welke gevallen een Wob-verzoek kan worden geweigerd of niet op grond van de uitzonderingsgronden en beperkingen uit de artikelen 10 & 11 Wob. De tabel bestaat uit meerdere topics:

1. Het belang uit art. 10 of 11 Wob waarop de gemeente zich beroept.
2. Welke documenten, stukken of informatie de gemeente weigert openbaar te maken vanwege het belang uit punt 1.
3. De feiten en omstandigheden die volgens de rechter een rol spelen om het beroep wel of niet toe te kennen.

RESULTATEN EN CONCLUSIES

Uit het jurisprudentieonderzoek is gebleken dat de gevallen waarin een beroep op een uitzonderingsgrond of beperking wordt gehonoreerd per zaak verschillen. Het is daarom niet mogelijk alle uitkomsten te bespreken. In verband met de grote verscheidenheid wordt voor een overzicht van de resultaten verwezen naar de tabel (1.2) in bijlage 6.2. De belangrijkste resultaten hebben betrekking op feiten en omstandigheden op grond waarvan de rechter een oordeel geeft (topic 3, tabel 1.2). Daarom worden die hieronder nogmaals afzonderlijk beschreven.

**Analyse 3: Overzicht feiten en omstandigheden** (bijlage 6.3)

De tabel 1.3 verschaft een overzicht van de feiten en omstandigheden die volgens de rechter doorslaggevend zijn voor een honorering of afwijzing van het beroep van de gemeente op de uitzonderingsgronden en beperkingen. Het betreffen de feiten en omstandigheden zoals weergegeven in tabel 1.2. Er is in de tabel een onderscheid gemaakt in gronden voor honorering en afwijzing. Per uitspraak is weergegeven welke feit of omstandigheid een rol speelt daarin.

In onderstaande tabel (5) worden de uitkomsten van de analyse weergegeven.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Feiten & omstandigheden voor honorering** | **Frequentie** | **Feiten & omstandigheden voor afwijzing** | **Frequentie** |
| Concurrentiegevoelige informatie | 3 | Niet voorzien van een weigeringsgrond | 3 |
| Er is sprake van vertrouwelijke bedrijfs-en fabricagegegevens | 1 | Geen sprake van bedrijfs- of fabricagegegevens | 1 |
| Er is sprake van bijzondere persoonsgegevens | 2 | Onvoldoende gemotiveerd waarom uitsplitsing danwel weglakken of anonimiseren van gegevens niet mogelijk is | 1 |
| Mislopen van gelden door de gemeente | 1 | Onvoldoende gemotiveerd waarom na anonimiseren openbaarmaking wordt geweigerd. | 3 |
| Overwegingen gemeente niet bestreden door eiser | 2 | Ten onrechte nagelaten per document of onderdeel daarvan te beoordelen of openbaarmaking achterwege dient te blijven | 4 |
| Inzicht in werkwijze zal de huidige of toekomstige werkwijze bemoeilijken of onmogelijk maken | 1 | Beoordeling rechter niet mogelijk: Rechtbank heeft geen beschikking gekregen over documenten | 2 |
| Vrijgeven van naam zal tipgevers van overtredingen ontmoedigen | 1 | Gebrek aan inzicht in de toegepaste weigeringsgrond | 1 |
| Betrokkene heeft aangegeven anoniem te willen blijven | 1 | Onduidelijk waarom benoemd belang wordt geschaad bij openbaarmaking | 1 |
| Het betreft namen van ambtenaren | 2 | Niet in te zien dat er sprake is van genoemd belang | 3 |
| Gegevens tot persoon herleidbaar | 3 | Niet in te zien waarom benoemd belang boven belang van openbaarmaking gaat. | 1 |
| Nauwe verwevenheid tussen feiten en persoonlijke beleidsopvattingen. | 4 | Niet aannemelijk gemaakt waarom benoemd belang boven belang van openbaarmaking gaat | 2 |
| Er is sprake van persoonlijke beleidsopvattingen gelet op aard en inhoud gegevens | 5 | Onvoldoende motivatie gegeven bij een weigeringsgrond | 5 |
| Aantal ambtenaren werkzaam | 2 | Het belang wordt afgedekt met een andere uitzonderingsgrond | 1 |
|  |  | Openbaarmaking levert geen strijd op met benoemd belang. | 1 |
|  |  | Tijdsverloop maakt belang onbruikbaar | 1 |
|  |  | Er is sprake van gestructureerd overleg | 1 |
|  |  | Ontbreken van persoonlijke beleidsopvattingen | 1 |

***Tabel 5: Uitkomsten van tabel 1.3 in bijlage 5***

RESULTATEN EN CONCLUSIES

Het belangrijkste resultaat uit dit onderzoek is dat de feiten en omstandigheden die leiden tot honorering of afwijzing van de weigering tot informatieverstrekking zeer uiteenlopend zijn van aard. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de rechter kijkt naar de omstandigheden van het geval.

Het valt verder op dat de rechter een beroep op een uitzonderingsgrond of beperking met name honoreert als het gaat om persoonlijke beleidsopvattingen (weergegeven in bovenstaande tabel 5). Zo wordt in 5 van de 21 uitspraken geoordeeld dat er gelet op de aard en inhoud van de gegevens sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen. In 4 uitspraken is er sprake van een nauwe verwevenheid tussen feiten en persoonlijke beleidsopvattingen en in 3 zaken zijn de gegevens herleidbaar tot een persoon.

Een ander opvallend resultaat is dat een weigering eerder wordt gehonoreerd indien er sprake is van concurrentiegevoelige informatie. Dit blijkt uit 3 zaken en in verband met de eerdergenoemde verscheidenheid is dat een grote frequentie.[[85]](#footnote-86)

Het is tevens belangrijk om te vermelden dat uit het onderzoek blijkt dat een afwijzing van de weigering tot informatieverstrekking voornamelijk komt door een gebrek aan motivering.

**Analyse 4: overige aangelegenheden** (bijlage 6.4)

In de laatste tabel (1.4) zijn overige aangelegenheden opgenomen die in ogenschouw kunnen worden genomen bij de behandeling van een Wob-verzoek. Het gaat om:

* Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (hierna abbb)

Het gaat immers om gedragsregels waaraan de gemeente zich moet houden.

* Het uiteindelijk oordeel van de rechter

Er is een onderscheid gemaakt tussen ‘kale’ beslechting en finale beslechting. (Zie bijlage 8.2 voor een bespreking van de uitspraakbevoegdheden.) Als de bestuursrechter besluit een geschil definitief te beslechten kan dit de gemeente tijd en geld besparen. Daarom is de frequentie hiervan meegenomen in het onderzoek.

* Proceskostenveroordeling

In hoofdstuk 1 kwam al naar voren dat dit een beletsel creëert. Het is in deze tabel geanalyseerd om in te zien hoe vaak gemeenten worden veroordeeld in de kosten.

RESULTATEN EN CONCLUSIES

Het belangrijkste resultaat is dat de toetsing van abbb’s in relatief veel zaken een belangrijke rol speelt. Uit het onderzoek (weergegeven in tabel 1.4) komt naar voren dat in 9 van de 21 zaken sprake is van een besluit genomen in strijd met een abbb. In 7 zaken daarvan levert het besluit een strijd op met zowel het zorgvuldigheidsbeginsel van art. 3:2 Awb als het motiveringsbeginsel van art. 7:12 Awb en in 2 zaken levert het besluit enkel een strijd op met het motiveringsbeginsel. Een zorgvuldige toetsing blijkt van groot belang.

## **4.2 JURISPRUDENTIEONDERZOEK 2**

**Met betrekking tot geheimhouding op grond van de Gemeentewet**

Het tweede jurisprudentieonderzoek analyseert onder welke feiten en omstandigheden op bepaalde stukken geheimhouding mag worden betracht op grond van de Gemeentewet. Dit onderzoek is evenals onderzoek 1 opgebouwd uit meerdere analyses, ondersteund met tabellen. Voor een overzicht van alle resultaten wordt verwezen naar deze tabellen die zijn terug te vinden in bijlage 7. De onderzochte uitspraken hebben betrekking op zowel een Wob-verzoek tot openbaarmaking van overheidsinformatie als opheffing van geheimhouding op grond van de Gemeentewet. Omdat een Wob-verzoek tot informatie waarop geheimhouding rust ook wordt aangemerkt als een verzoek tot opheffing van die geheimhouding.[[86]](#footnote-87) Daarom worden in deze paragraaf de termen openbaarmaking en opheffing door elkaar gebruikt. In de navolgende subparagrafen worden de resultaten van de analyses beschreven.

**Analyse 1: de toegepaste Wob-belangen** (bijlage 7.1)

Met deze analyse is achterhaald op grond van welke belangen uit de Wob geheimhouding is opgelegd, hoe vaak deze voorkomen en of deze toepassing is gehonoreerd door de rechter of niet. (Ter illustratie is tabel 2.1 opgesteld.)

RESULTATEN EN CONCLUSIES

Het meest opvallende resultaat is dat voornamelijk een beroep door de gemeente op het belang van onevenredige bevoordeling of benadeling wordt gehonoreerd door de rechter. (6 van de 10 zaken). Daarop volgt een beroep op de economische of financiële belangen van de Staat (3 van de 10 zaken) en de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (2 van de 10 zaken). Verder blijkt uit het onderzoek dat het beroep op een belang uit de Wob dat door de rechter is afgewezen, verschilt per zaak.

**Analyse 2: compleet overzicht** (bijlage 7.2)

Hierbij is onderzocht in welke gevallen de oplegging van geheimhouding door de rechter wordt gehonoreerd dan wel afgewezen. De tabel van deze analyse geeft weer welke informatie de gemeente geheim wil houden op grond van een bepaald belang uit de Wob en welke feiten en omstandigheden een rol spelen voor honorering of afwijzing van het in stand laten van geheimhouding.

RESULTATEN EN CONCLUSIES

Uit dit onderzoek blijkt dat de gevallen waarin de geheimhouding in stand mag blijven per uitspraak verschilt. Voor alle uitkomsten wordt verwezen naar tabel 2.2 in bijlage 7.2. De meest opvallende criteria voor een gehonoreerd beroep op instandhouding van de oplegging van geheimhouding zijn:

* De onderhandelingspositie
* De bewijskracht
* Aanwezigheid van persoonlijke gegevens en nauwe verwevenheid
* Waarborging van de privacy

De meest opvallende criteria waarbij de rechter vindt dat geheimhouding op de betreffende documenten ongegrond is, zijn:

* Onduidelijkheid
* Onvoldoende motivering

**Analyse 3: Overige aangelegenheden** (bijlage 7.3)

In het laatste deelonderzoek zijn overige aangelegenheden geanalyseerd waarmee de gemeente rekening kan houden bij de behandeling van een Wob-verzoek. Zoals het oordeel van de rechter en de abbb’s.

RESULTATEN EN CONCLUSIES

Het belangrijkste resultaat uit dit onderzoek is dat de abbb’s een grote rol spelen bij de rechterlijke toetsing. Uit tabel 2.3 kan worden afgelezen dat in 3 van de 10 zaken het bestreden besluit in strijd is met het motiveringsbeginsel en in één besluit de geheimhouding is opgelegd in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel. Belangrijk is dus dat bij de oplegging van geheimhouding de gemeente rekening houdt met de abbb’s.

Verder is uit dit onderzoek gebleken dat de oplegging van geheimhouding relatief veel in stand kan worden gehouden. In de helft van de onderzochte uitspraken kan namelijk de opgelegde geheimhouding geheel in stand blijven. Slechts in één zaak wordt de geheimhouding vernietigd.

Tot slot is een opvallend resultaat dat in één zaak een beroep wordt gedaan op grond van art. 11 Wob en dit beroep is gehonoreerd. De reden daartoe is onbekend, maar hieruit kan worden geconcludeerd dat de geheimhouding niet altijd alleen wordt getoetst aan de hand van een belang uit art. 10 Wob.

# **Hoofdstuk 5: Conclusies**

In opdracht van de Gemeente Bodegraven-Reeuwijk is er een onderzoek gedaan naar de toepassing van de uitzonderingsgronden en beperkingen uit de Wet openbaarheid van bestuur. In dit hoofdstuk zal de centrale vraag worden beantwoord aan de hand van een algemene conclusie. De centrale vraag luidt: **‘Welk advies kan worden gegeven aan de gemeente Bodegraven-Reeuwijk ten aanzien van de vraag in welke gevallen een Wob- verzoek kan worden geweigerd op grond van de uitzonderingsgronden en beperkingen uit de artikelen 10 & 11 van de Wob blijkens literatuur- en jurisprudentieonderzoek?’**

**Literatuuronderzoek**

Uit het literatuuronderzoek kan worden geconcludeerd dat eerst moet worden gecheckt of is voldaan aan de criteria van art. 3 Wob. Hierna moet de behandelend ambtenaar nagaan of weigering van openbaarmaking mogelijk is op grond van de uitzonderingsgronden en beperkingen van art. 10 en 11 Wob. (Zie hfst. 3 voor een bespreking daarvan).

Uit het onderzoek blijkt verder dat de gemeente rekening moet houden met de volgende vier recente ontwikkelingen:

1. Een uitspraak van de Afdeling[[87]](#footnote-88) waardoor de gemeente eerst moet beslissen over een verzoek tot opheffing van geheimhouding, indien het Wob-verzoek betrekking heeft op documenten waarop geheimhouding rust op grond van de Gemeentewet.
2. Een uitspraak van de Afdeling[[88]](#footnote-89) waardoor de gemeente sms-en WhatsAppberichten (ook op privételefoon) moet meenemen in de behandeling van het verzoek. Om de werklast van gemeentemedewerkers niet te verhogen moeten er maatregelen worden genomen om het aantal berichten te beperken en/of te reguleren.
3. Een aanhangig wetsvoorstel (Wet open overheid) dat de Wob moet gaan vervangen en veranderingen meebrengt voor de gemeentelijke Wob-praktijk.[[89]](#footnote-90)
4. De Wet Dwangsom die bij niet-tijdige beslissingen niet meer van toepassing is verklaard op de Wob.[[90]](#footnote-91) De gemeente kan alsnog worden belast door misbruik van de Wob-verzoeker.

**Conclusie jurisprudentieonderzoek 1: met betrekking tot uitzonderingsgronden en beperkingen Wob**

In dit onderzoek is geanalyseerd onder welke feiten en omstandigheden een Wob-verzoek kan worden geweigerd op grond van de uitzonderingsgronden en beperkingen uit de artikelen 10 & 11 Wob. Uit de resultaten (zie §4.1) wordt het volgende geconcludeerd:

* Vooropgesteld moet worden dat een geslaagd beroep op een uitzonderingsgrond of beperking afhankelijk is van de omstandigheden van het geval. De informatie waarop Wob-verzoeken betrekking hebben verschilt. In welke gevallen een beroep door de gemeente op een uitzonderinggrond of beperking wordt gehonoreerd door de rechter verschilt eveneens per geval. De meest opvallende bevinding is dat de rechter een beroep met name honoreert als het gaat om persoonlijke beleidsopvattingen. (Tabel 5)
* Een van de belangrijkste conclusies is ook dat een beroep door de gemeente op een uitzonderingsgrond of beperking voornamelijk wordt afgewezen door een gebrek aan motivering. (Tabel 5)
* Het is verder belangrijk om te vermelden dat een zorgvuldige toetsing conform het zorgvuldigheidsbeginsel van art. 3:2 Awb en het motiveringbeginsel van art 7:12 Awb van belang is, zoals blijkt uit de resultaten van analyse 4.

**Conclusie jurisprudentieonderzoek 2: met betrekking tot geheimhouding op grond van de Gemeentewet**

Het tweede jurisprudentieonderzoek schetst onder welke feiten en omstandigheden geheimhouding op grond van de Gemeentewet kan standhouden. Op grond van de resultaten (§4.2) kan het volgende worden geconcludeerd.

* De eerdergenoemde abbb’s zijn een opvallend toetsingselement. Bij de oplegging van geheimhouding moet de gemeente dus rekening houden met deze beginselen.
* Zoals blijkt uit de resultaten van analyse 2 (weergegeven in tabel 2.2 in bijlage 7.2) verschillen de feiten en omstandigheden die een rol spelen bij de weigering tot opheffing van geheimhouding per zaak.

**Algemene conclusie**

De doelstelling van het onderzoek luidt: *‘de gemeente Bodegraven-Reeuwijk een advies te verschaffen over de toepassing van de artikelen 10 en 11 van de Wet openbaarheid van bestuur om daarmee duidelijkheid te bieden over de werking van de uitzonderingsgronden en beperkingen door in kaart te brengen hoe de toepassing van deze gronden in de praktijk wordt beoordeeld.’*

De belangrijkste conclusie is dat een weigering tot openbaarmaking van informatie op grond van de uitzonderingsgronden en beperkingen uit de Wob maatwerk vereist. Uit de resultaten van het jurisprudentieonderzoek is gebleken dat er moeilijk een vaste lijn kan worden vastgesteld, omdat zich oneindig veel verschillende situaties voordoen. Wat ik in kaart heb gebracht door middel van een weergave in de tabellen geeft een richting. In het kader van dit onderzoek is een checklist opgesteld (zie bijlage 1).

Uit het jurisprudentieonderzoek is verder opgevallen dat de abbb’s een grote rol spelen bij de rechterlijke toetsing. In dit verband moet worden opgemerkt dat de gemeente ingeval van een weigering tot openbaarmaking van informatie zeer nauwkeuring en in overeenstemming met deze beginselen moet handelen**.**

Tot slot is het van belang om te vermelden dat er onduidelijkheid is over de invulling van de uitzonderingsgrond ‘eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer’ en de beperkingen uit art. 11 Wob. Dit blijkt uit gesprekken met medewerkers en uit het feit dat deze belangen in de jurisprudentie vaak voorkomen (zie resultaten uit §4.1 & §4.2). Om die reden is een hulpmiddel nodig. Hiervoor is een FAQ gemaakt. (Zie bijlage 2).

**Bruikbaarheid van het onderzoek**

In verband met de conclusie dat geen enkel Wob-verzoek hetzelfde is en de feiten en omstandigheden per geval verschillen kan de gemeente de tabellen uit de jurisprudentieonderzoeken en de informatie uit dit onderzoek als leidraad nemen bij de beantwoording van Wob-verzoeken. Tevens zijn er naar aanleiding van de resultaten twee beroepsproducten opgesteld die als hulpmiddel kunnen dienen (bijlagen 1&2).

# **Hoofdstuk 6: Aanbevelingen**

Op basis van de belangrijkste conclusies worden in dit hoofdstuk aanbevelingen gedaan voor de behandeling van Wob-verzoeken.

**Aanbevelingen t.a.v. de toepassing van de uitzonderingsgronden en beperkingen uit de Wob**

* Ten behoeve van ambtenaren die Wob-verzoeken behandelen is als hulpmiddel een afzonderlijk beroepsproduct opgesteld: de checklist behandeling Wob-verzoek (zie bijlage 1). Het is aan te raden de checklist te gebruiken bij de toepassing van uitzonderingsgronden en beperkingen uit de Wob.
* Om ambtenaren die Wob-verzoeken behandelen een hulpmiddel en naslagwerk te bieden is een tweede beroepsproduct gemaakt: Een FAQ (zie bijlage 2). Dit stuk geeft een toelichting op de vraagstukken die naar aanleiding van gesprekken zijn geconstateerd.
* Ten aanzien van ambtenaren is het raadzaam om bij een weigering tot openbaarmaking van informatie zeer nauwkeuring en in overeenstemming met het zorgvuldigheidsbeginsel van art. 3:2 Awb en het motiveringbeginsel van art 7:12 Awb te werken.
* Om na te gaan in welke gevallen bepaalde uitzonderingsgronden wel of niet kunnen worden toegepast kunnen ambtenaren de tabellen uit jurisprudentieonderzoek 1 in de bijlagen raadplegen.

**Aanbevelingen t.a.v. geheimhoudingsbepalingen uit de Gemeentewet**

* Het is raadzaam om een register per afdeling bij te houden met de documenten en vergaderingen waarop geheimhouding is opgelegd. Dit kan één keer per jaar worden bekeken of de geheimhouding nog wel nodig is of dat het kan worden opgeheven.
* Om na te gaan in welke gevallen geheimhouding in stand mag worden gelaten, kunnen ambtenaren de tabellen uit jurisprudentieonderzoek 2 in de bijlagen raadplegen.
* Gebruik §2.3.1 om na te lopen op welke onderwerpen en stukken geheimhouding kan worden opgelegd.

**Aanbevelingen t.a.v. de recente sms- en WhatsAppuitspraak**

*Bijlage 3 geeft beknopte en algemene toelichtingen over onderstaande aanbevelingen.*

* Stel een werkprotocol op voor de omgang met telefonische berichten om de communicatie in goede banen te leiden.
* De meest eenvoudige oplossing is ambtenaren te verbieden over bestuurlijke aangelegenheden te sms-en of appen. Dit zal echter in de praktijk niet eenvoudig zijn. Tegenwoordig is de mobiele telefoon immers niet weg te denken uit het werkveld.
* Stel een gebruikersovereenkomst of gedragscode op inzake het gebruik van zakelijk telefonisch verkeer.
* Breng een documentmanagementsysteem tot stand waarbij sms- en WhatsAppberichten ordelijk worden gearchiveerd.
* Heroverweeg het Bring Your Own Device beleid (BYOD) of maak afspraken over het gebruik van privé telefoons voor zakelijke communicatie.
* Maak ambtenaren bewust van de huidige ontwikkelingen door bijvoorbeeld een algemeen overleg te organiseren of een interne mail met informatie naar alle medewerkers te sturen.
* Baken het besluitvormingsproces op een Wob-verzoek af door vast te stellen welke berichten worden betrokken bij het besluit en door een selectie te maken.

**Aanbevelingen t.a.v. misbruik van de Wob**

* Om na te gaan of sprake is van misbruik en welke acties daartegen kunnen worden ondernomen wordt aanbevolen om ‘toelichting Wob-misbruik’ (bijlage 4) als naslagwerk te gebruiken bij de behandeling van een Wob-verzoek.

**Aanbeveling t.a.v. het wetsvoorstel Wet open overheid**

* De gemeente zal rekening moeten houden met de gevolgen van de Woo. De VNG kan hierbij in de toekomst een nuttige bron zijn.
* Voor nadere informatie over de wijzigingen die zich voordoen omtrent de uitzonderingsgronden en beperkingen is het raadzaam om bijlage 5 te raadplegen.

**Algemene aanbeveling**

* *Het is raadzaam dat de gemeente zoveel mogelijk informatie uit eigen beweging openbaar maakt en ervoor zorgt dat deze informatie voor de burger toegankelijk is.*

Bijvoorbeeld door middel van een platform op de website voor openbaar gemaakte informatie. Dit levert een bijdrage aan de transparantie. Daarnaast vermindert het de werkdruk van ambtenaren die werken met de Wob, omdat een groot deel van de documenten dan toch al openbaar is.

# **Bronnenlijst**

**LITERATUUR**

* **Albers 2017**

C.L.G.F.H. Albers, *bestuursrecht begrepen*, Den Haag:Boom Juridische uitgevers augustus 2017.

* **Bröring 2019**

H. Bröring & K. De Graaf, *Bestuursrecht 1 ‘systeem, bevoegdheid, bevoegdheidsuitoefening, handhaving’*, Den Haag: boom juridische uitgevers januari 2019.

* **Buurma 2015**

A. Buurma**,** *Wet openbaarheid van bestuur Gemeente Bodegraven-Reeuwijk,* Zoetermeer: Vijverberg Juristen 2015.

* **Daalder 2015**

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

* **Stolk 2011**

P.J. Stolk, *Lexplicatie Wet openbaarheid van bestuur,*Deventer: Wolters Kluwer Nederland B.V. 2011

**RAPPORTEN**

* **Algemene bestuursdienst Ministerie van BZK 2016**

Algemene bestuursdienst Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Quick scan open overheid scan impact Wet overheid (Woo)*, Den Haag: ABDTOPConsult 2016.

* **Daalder 2005**

E.J. Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie. Het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005.

* **Pietermaat & Bontje 2016**

E. Piermaat & N. Bontje, *Transparant bestuur ‘Een praktische handreiking voor gemeenten over de wet openbaarheid bestuur*’, Den Haag: VNG december 2015.

* **Schermer e.a. 2018**

B.W. Schermer, D. Hagenauw, N. Falot*, Handleiding Algemene verordening gegevensbescherming en Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming*, Ministerie van Justitie en Veiligheid januari 2018.

**TIJDSCHRIFTARTIKELEN**

* **Brenninkmeijer, *AB* 1996/474**

A.F.M. Brenninkmeijer, ‘ABRvS, 03-10-1996, nr. H01950454: Luchthaven Schiphol’, *AB* 1996/474, afl. 44.

* **Daalder, *AB* 2014/ 147**

E.J. Daalder, ‘Het is aan de bestuursrechter om te beoordelen of de aan het geheimhoudingsbesluit ten grondslag liggende belangen zoals genoemd in artikel 10 Wob aanwezig zijn’, *AB* 2014/ 147, afl. 18.

* **De Greef, *Gst.* 2018/133**

R.J.M.H. de Greef, ‘Openbaarheid van bestuur en intergemeentelijke samenwerking: Hoe zit het nu eigenlijk?’, *Gst.* 2018/133, afl. 7478.

* **Hoegee-Kjellevold, *Gst.* 2014/64**

L.A. Hoegee-Kjellevold, ‘De wet openbaarheid van bestuur – uitgangspunten en recente ontwikkelingen’, *Gst*. 2014/64, afl. 7406.

* **Keur 2018**

J.Keur, ‘Misbruik van de Wob: overzicht van verleden, heden en toekomst’, Dirkzwager Legal & Tax 18 juli 2018.

* **Kocken, *NJBlog* 2017**

B. Kocken, ‘Wob-verzoeken en gemeentelijke geheimhouding’, *NJBlog* 11 januari 2017.

* **Molendijk, *Gst.* 2018/110**

R. Molendijk, ‘Recente jurisprudentie over de Wet openbaarheid van bestuur en de mogelijke gevolgen daarvan voor de dagelijkse Wob-praktijk’, Gst. 2018/110, afl.7476.

* **Stb. 2016, 301**

Staatsblad 2016, Wet van 13 juli 2016 tot wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur in verband met aanvullingen ter voorkoming van misbruik, 301.

* **Stolk, JCDI:ADS33473:2**

P.J. Stolk, ‘Lexplicatie commentaar op art. 10 WOB 1992’, JCDI:ADS33473:2.

* **Stolk, *AB* 2006/319**

P.J. Stolk, ‘Openbaarheid en uitvoering van inspectietaken’, *AB* 2006/319, afl.36.

* **Stolk, *AB* 2018/186**

P.J. Stolk, ‘Openbaarheid van bestuur. Misbruik van recht. Doelstelling om de gemeente door te spammen en te overspoelen met informatie te frusteren en niet om daadwerkelijk de verzochte informatie te verkrijgen. Ook geen gebruik voor politiek activisme’, *AB* 2018/186, afl. 22.

* **Stolk, *AB* 2018/225**

P.J. Stolk, ‘Openbaarheid van bestuur. Derde belanghebbende’, *AB* 2018/225, afl. 26.

* **Stolk, *AB* 2018/460**

P.J. Stolk, ‘Openbaarheid van bestuur. Contacten tussen minister en PostNL geen vorm van gestructureerd overleg. Intern beraad? Intern karakter is aan het overleg...’, *AB* 2018/460, afl.48.

* **Van der Sluis, *Gst.* 2018/58**

C.N. van der Sluis, ‘Bij besluiten van 3 september 2015 en 18 september 2015 heeft het college een verzoek om informatie van Praxis deels afgewezen’, *Gst.* 2018/58, afl. 7471.

* **Van der Sluis, *Gst.* 2018/23.**

C.N. van der Sluis, ‘Drie aspecten relevant voor het beantwoorden van de vraag of sprake is van WOB-misbruik. (Bronckhorst)’, *Gst.* 2018/23, afl. 7467.

**KAMERSTUKKEN**

* *Kamerstukken II* 2018/19, 35112, 2.
* *Kamerstukken II* 2013/14, 33328, 9, p. 40-42,48,80.
* *Kamerstukken II* 2011/12, 33328, 2.
* *Kamerstukken II* 2011/12, 33328, 15.
* *Kamerstukken II* 2002/03, 28 835,3, p.32.
* *Kamerstukken II* 2001/02, 28362, 2, p.4.
* *Kamerstukken II* 1999/2000 ,26 410, 3, p.4.
* *Kamerstukken II* 1999/2000, 26410,7,p.5.
* *Kamerstukken II*, 1988/89, 19 859,3, p.17, 35
* *Kamerstukken II* 1988/89, 19 859, 9, p.12.
* *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859,3, p.11,21,24, 36.
* *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859,6, p.18.
* *Kamerstukken II* 1976/77, 14 348, 3, p.3.

**JURISPRUDENTIE**

*Vaste rechtsspraak van de Afdeling Bestuursrechtsspraak van de Raad van State*

ABRvS 10 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1115.

ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:899.

ABRvS 9 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:48.

* ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4185.
* ABRvS 5 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3991.

ABRvS 5 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3927.

* ABRvS 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3459
* ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2290.

ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2427.

* ABRvS 21 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:974.

ABRvS 18 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1258.

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

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

* ABRvS 11 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2695.
* ABRvS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1698.

ABRvS 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:344.

ABRvS 28 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3478.

ABRvS 7 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3225.

* ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3140.

ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2993.

* ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4129.

ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3246.

ABRvS 29 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA1330.

ABRvS 22 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV6265.

ABRvS 8 februari 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV1271.

ABRvS 3 oktober 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AA6767.

*Jurisprudentieonderzoek 1*

1. ECLI:NL:RBMNE:2019:654
2. ECLI:NL:RBMNE:2018:3866
3. ECLI:NL:RBMNE:2018:3100
4. ECLI:NL:RBNNE:2018:953
5. ECLI:NL:RBMNE:2018:4138
6. ECLI:NL:RBNHO:2018:373
7. ECLI:NL:RBOVE:2018:1609
8. ECLI:NL:RBNHO:2018:200
9. ECLI:NL:RBOVE:2018:1802
10. ECLI:NL:RBDHA:2017:15295
11. ECLI:NL:RBGEL:2017:5912
12. ECLI:NL:RBGEL:2017:6699
13. ECLI:NL:RBNHO:2017:3814
14. ECLI:NL:RBNHO:2017:3815
15. zaaknummer SGR 17/987 WOB V217
16. Zaaknummer AMS 16 / 3424 WOB 359
17. ECLI:NL:RBZWB:2016:5892
18. ECLI:NL:RBLIM:2014:6921
19. ECLI:NL:RBOBR:2014:892
20. ECLI:NL:RBAMS:2012:BX3195
21. ECLI:NL:RBROT:2011:BQ9881

*Jurisprudentieonderzoek 2*

1. ECLI:NL:RBZWB:2018:3250
2. ECLI:NL:RBNNE:2017:3411
3. ECLI:NL:RBNHO:2017:3816
4. ECLI:NL:RBZWB:2016:8063
5. ECLI:NL:RBMNE:2016:4818
6. ECLI:NL:RBROT:2015:3329
7. ECLI:NL:RBOVE:2013:1240
8. ECLI:NL:RBMNE:2013:BZ5790
9. ECLI:NL:RBHAA:2012:BX2009
10. ECLI:NL:RBSHE:2012:BY5496

**WETTEN, BESLUITEN EN VERDRAGEN**

* **Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)**

Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming).

* **Algemene wet bestuursrecht (Awb)**

Wet van 4 juni 1992, houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht).

* **Archiefwet 1995**

Wet van 28 april 1995, houdende vervanging van de Archiefwet 1962 (Stb. 313) en in verband daarmede wijziging van enige andere wetten.

* **Besluit bestuursorganen WNo en Wob**

Besluit van 11 september 1998, houdende uitzondering respectievelijk aanwijzing van bestuursorganen als bedoeld in de Wet Nationale ombudsman en de Wet openbaarheid van bestuur (Besluit bestuursorganen WNo en Wob).

* **EVRM**

Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden Rome, 1950-11-04.

* **Gemeentewet**

Wet van 14 februari 1992, houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenten.

* **Grondwet**

Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden van 24 augustus 1815.

* **Wet openbaarheid van bestuur (Wob)**

Wet van 31 oktober 1991, houdende regelen betreffende de openbaarheid van bestuur.

**INTERNETBRONNEN**

* **Overheid.nl**

Open data van de Overheid, relatieve uitzonderingsgronden.

* **Pels Rijcken, Blog bestuursrecht**

E. Pietermaat, A. Geleijnse en N. Bontje, ‘Sms- en WhatsApp-berichten vallen onder de Wob: hoe nu verder?’, Pels Rijcken 17 april 2019.

* **Stibbeblog 2014**

J. Van Oosten & P. Swagemakers,*‘Hoe toetst de rechter gemeentelijke geheimhoudingsbesluiten*?’, stibbeblog.nl, 10 maart 2014.

* **Telecompaper 2019**

Telecompaper, 'Gemeenten worstelen met WOB-uitspraak Raad van State inzake sms en WhatsApp', Telecompaper>nieuws 8 april 2019.

* **Van der Sluis, overheidenopenbaarheid.nl**

C.N. van der Sluis, ‘oplossingsrichtingen voor de praktijk na de whatsapp-uitspraak’, overheidenopenbaarheid.nl.

* **Van der Sluis, overheidenopenbaarheid.nl**

C.N. van der Sluis, ‘eerste-hulp-na-de-whatsapp-uitspraak’, overheidenopenbaarheid.nl.

* **Van der Sluis, overheidenopenbaarheid.nl**

C.N. van der Sluis, ‘artikel 1 (definities van belangrijke begrippen)’, overheidenopenbaarheid.nl.

* **Van der Sluis, overheidenopenbaarheid.nl**

C.N. van der Sluis, ‘geheimhouding; iedereen belanghebbende, maar welke beoordeling wordt gemaakt?’, overheidenopenbaarheid.nl.

* **VNG Wob-Forum**

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, ‘VNG Fora: Wob-Forum’, forum.vng.nl.

* **WhatsApp.com**

WhatsApp.com, ‘WhatsApp’s beveiliging’, 2019.

1. ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:899. [↑](#footnote-ref-2)
2. ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3140. [↑](#footnote-ref-3)
3. ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:899. [↑](#footnote-ref-4)
4. ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3140. [↑](#footnote-ref-5)
5. Kocken, *NJBlog* 2017. [↑](#footnote-ref-6)
6. ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:899. [↑](#footnote-ref-7)
7. ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3140. [↑](#footnote-ref-8)
8. ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:899. [↑](#footnote-ref-9)
9. ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3140. [↑](#footnote-ref-10)
10. Pietermaat & Bontje 2016, p.7. [↑](#footnote-ref-11)
11. De overwegingen/beweegredenen voor de invoering van de wet. [↑](#footnote-ref-12)
12. Zie voor een bespreking van de passieve openbaarheid paragraaf 2.3. [↑](#footnote-ref-13)
13. Stolk 2011, p.9. [↑](#footnote-ref-14)
14. Daalder 2015, p.163-166. [↑](#footnote-ref-15)
15. Buurma 2015, p.20. [↑](#footnote-ref-16)
16. # ABRvS 5 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3927.

    [↑](#footnote-ref-17)
17. De procedurele regels zijn neergelegd in de hfst.6,7&8 Awb. [↑](#footnote-ref-18)
18. De bezwaarfase kan worden gebruikt om het verzoek te verduidelijken (niet uitbreiden/aanvullen). [↑](#footnote-ref-19)
19. Art. 15 Wob. [↑](#footnote-ref-20)
20. Art. 15a lid 1 Wob. [↑](#footnote-ref-21)
21. ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3140. [↑](#footnote-ref-22)
22. In beginsel zijn raadsvergaderingen openbaar, maar o.g.v. art. 23 Gemw. kan achter gesloten deuren worden vergaderd. [↑](#footnote-ref-23)
23. Voor de wetsartikelen wordt verwezen naar bijlage 2. [↑](#footnote-ref-24)
24. ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3140. [↑](#footnote-ref-25)
25. Kocken, *NJBlog* 2017. [↑](#footnote-ref-26)
26. ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:899. [↑](#footnote-ref-27)
27. Overheidenopenbaarheid.nl. [↑](#footnote-ref-28)
28. Zie hiervoor: VNG Wob-Forum & Pels Rijcken, Blog bestuursrecht. [↑](#footnote-ref-29)
29. Telecompaper 2019 & WhatsApp.com. [↑](#footnote-ref-30)
30. Bv. art. 8 EVRM, waarin het recht op eerbieding van privéleven is geregeld. Hieronder valt ook correspondentie. [↑](#footnote-ref-31)
31. [Overheidenopenbaarheid.nl.](https://overheidenopenbaarheid.nl/eerste-hulp-na-de-whatsapp-uitspraak/) [↑](#footnote-ref-32)
32. *Kamerstukken II* 2011/12, 33328, 2 en *Kamerstukken II* 2018/19, 35112, 2. [↑](#footnote-ref-33)
33. *Stb.* 2016, 301. [↑](#footnote-ref-34)
34. *Stb.* 2016, 301. [↑](#footnote-ref-35)
35. *Kamerstukken II* 1988/89, 19 859, 3, p.17. [↑](#footnote-ref-36)
36. *Kamerstukken II* 1986/87, 19859,6,p.18. [↑](#footnote-ref-37)
37. Daalder 2015. P.345. [↑](#footnote-ref-38)
38. Daalder 2015, p.353. [↑](#footnote-ref-39)
39. *Kamerstukken II* 1988/89, 19 859, nr. 9, p.12. [↑](#footnote-ref-40)
40. Pietermaat & Bontje 2016, p.45. [↑](#footnote-ref-41)
41. Daalder 2015, p.365. [↑](#footnote-ref-42)
42. ABRvS 8 februari 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:344](https://www.navigator.nl/document/id3d1cbb0d95cd42bf83858f35fcaaf9f8?h1=((Wet%20openbaarheid%20van%20bestuur))%2C(Bedrijfs)%2C(fabricagegevens)%2C(Wob)&anchor=id-bd81e42e-da84-4ae5-a8dd-32b246f0dcbc). [↑](#footnote-ref-43)
43. *Kamerstukken II* 1999/2000 , 26410, 3, p.4. [↑](#footnote-ref-44)
44. *Kamerstukken II* 1999/2000, 26410,7,p.5 & Stolk, JCDI:ADS33473:2. [↑](#footnote-ref-45)
45. Bröring 2019, p.263 [↑](#footnote-ref-46)
46. Zie bijvoorbeeld ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2993. [↑](#footnote-ref-47)
47. ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2427. [↑](#footnote-ref-48)
48. Daalder 2015, p.385. [↑](#footnote-ref-49)
49. Overheid.nl. [↑](#footnote-ref-50)
50. *Kamerstukken II*, 1988/89, 19 859, 3, p.35. [↑](#footnote-ref-51)
51. Buurma 2015, p.26. [↑](#footnote-ref-52)
52. ABRvS 3 maart 1997, R03.93.0206. [↑](#footnote-ref-53)
53. ABRvS 22 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV6265, Stolk, AB 2006/319. [↑](#footnote-ref-54)
54. *Kamerstukken II*, 1988/89, 19 859, 3, p.36. [↑](#footnote-ref-55)
55. Daalder 2015, p.403. [↑](#footnote-ref-56)
56. *Kamerstukken II* 1988/89, 19 859,3, p.35. [↑](#footnote-ref-57)
57. ABRvS 7 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3225. [↑](#footnote-ref-58)
58. Daalder 2015, p.410-411. [↑](#footnote-ref-59)
59. ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3246. [↑](#footnote-ref-60)
60. Art. 10 lid 3 Wob. Dit vloeit voort uit het verdrag van Aarhus. [↑](#footnote-ref-61)
61. *Kamerstukken II* 2002/03, 28835,3,p.32. [↑](#footnote-ref-62)
62. Molendijk, *Gst.* 2018/110 & ABRvS 9 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:48 & ABRvS 29 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA1330. [↑](#footnote-ref-63)
63. Overheid.nl. [↑](#footnote-ref-64)
64. *Kamerstukken II* 1986/87, 19859,3,p.11 & 36. [↑](#footnote-ref-65)
65. Pietermaat & Bontje 2016, p.61. [↑](#footnote-ref-66)
66. Bröring 2019, p.251. [↑](#footnote-ref-67)
67. *Kamerstukken II* 1986/87, 19859,3,p.36. [↑](#footnote-ref-68)
68. Daalder 2015, p.437. [↑](#footnote-ref-69)
69. Daalder 2015, p.435-458 & Stolk, Lexplicatie, commentaar op art. 10 WOB 1992. [↑](#footnote-ref-70)
70. Art. 1 sub c Wob. [↑](#footnote-ref-71)
71. *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3, p13 & 14. [↑](#footnote-ref-72)
72. Daalder 2015, p.288-289. [↑](#footnote-ref-73)
73. Van der Sluis, overheidenopenbaarheid.nl. [↑](#footnote-ref-74)
74. ABRvS 20 december 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:3497](http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2017:3497), zie ook ABRvS 18 april 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1258](https://www.navigator.nl/document/idcd293095436746c19e6143584e106ef3?anchor=id-615faba2-bd3c-4945-a800-9a42a2641e8c), Stolk, [*AB* 2018/225](https://www.navigator.nl/document/ideceef9e1fb924ff9ac997d45b251dd8e). [↑](#footnote-ref-75)
75. Van der Sluis, *Gst.* 2018/58. [↑](#footnote-ref-76)
76. *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3, p13, zie ook ABRvS 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3459, Stolk, AB 2018/460. [↑](#footnote-ref-77)
77. ABRvS 8 februari 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV1271. [↑](#footnote-ref-78)
78. *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3, p13 & 14. [↑](#footnote-ref-79)
79. Artikel 1 sub f Wob. [↑](#footnote-ref-80)
80. *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3, p.14 & 38. [↑](#footnote-ref-81)
81. Pietermaat & Bontje 2016, p. 70. [↑](#footnote-ref-82)
82. ABRvS 31 januari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:314](https://www.navigator.nl/document/id0634841f26584ab3b26223bfb10db9b6?h1=((Gst.%202018%252F110%202018-08-06))%2C((Mr.%20R.%20Molendijk%20R.%20Molendijk))%2C((Mr.%20R.%20Molendijk%2C%20datum%2006-08-2018))%2C((Gst.%202018%252F110%20Mr.%20R.%20Molendijk))%2C((Mr.%20R.%20Molendijk))%2C((R.%20Molendijk))%2C((Gst.%202018%252F110))%2C(Molendijk)%2C(mr)&anchor=id-b77d2a9d-beb8-4d9a-b7a6-245d7977e7b5) & Molendijk, [*AB* 2018/110](https://www.navigator.nl/document/id8407404a14a94dfeba3b9ad0fed73857?h1=((Gst.%202018%252F110%202018-08-06))%2C((Mr.%20R.%20Molendijk%20R.%20Molendijk))%2C((Mr.%20R.%20Molendijk%2C%20datum%2006-08-2018))%2C((Gst.%202018%252F110%20Mr.%20R.%20Molendijk))%2C((Mr.%20R.%20Molendijk))%2C((R.%20Molendijk))%2C((Gst.%202018%252F110))%2C(Molendijk)%2C(mr)). [↑](#footnote-ref-83)
83. ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3140. [↑](#footnote-ref-84)
84. Zie ook §1.3 tabel 2 voor overzicht uitspraken. [↑](#footnote-ref-85)
85. Er is geen sprake van een feit of omstandigheid met een frequentie van een kwart of hoger. [↑](#footnote-ref-86)
86. ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3140. Zie ook de inleiding van hfst 4. [↑](#footnote-ref-87)
87. ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3140. [↑](#footnote-ref-88)
88. ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:899. [↑](#footnote-ref-89)
89. *Kamerstukken II* 2011/12, 33328, 2 en *Kamerstukken II* 2018/19, 35112, 2. Zie ook bijlage 5. [↑](#footnote-ref-90)
90. *Stb.* 2016, 301. [↑](#footnote-ref-91)