



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Ons kenmerk
2916797

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 3 juni 2020
Onderwerp uw bezwaar

Geachte,

Bij brief van 16 januari 2020, ontvangen op 21 januari 2020, heeft u een bezwaarschrift ingediend tegen mijn besluit van 10 december 2019, kenmerk 2730142.

Met deze brief wordt op uw bezwaarschrift beslist.

Besluit

Ik verklaar uw bezwaarschrift deels gegrond en vul de motivering van het bestreden besluit aan. Daarnaast maak document 323 gedeeltelijk openbaar. Voor de motivering van dit besluit verwijs ik u naar de overwegingen ten aanzien van het bezwaar.

Verloop van de procedure

Bij brief van 6 februari 2019, ontvangen op 8 februari 2019, heeft u mij op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) verzocht om informatie over de Pilot consumentenzaken.

De ontvangst van uw Wob-verzoek is bevestigd bij brief van 22 februari 2019, kenmerk 2510187, en tevens is met deze brief de beslistermijn verdaagd met vier weken.

Bij brief van 4 april 2019, kenmerk 2556746, bent u erover geïnformeerd dat het niet is gelukt om binnen de wettelijke beslistermijn een beslissing op uw verzoek te nemen en dat u zo snel mogelijk een besluit op uw verzoek zult ontvangen.

Bij brief van 5 september 2019, kenmerk 2694128, bent u erover geïnformeerd dat op grond van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) betrokken derden de gelegenheid is geboden om een zienswijze te geven over de mogelijke openbaarmaking van een aantal op uw verzoek betrekking hebbende documenten.

Bij brief van 19 september 2019, kenmerk 2704086, bent u erover geïnformeerd dat van deze gelegenheid gebruik is gemaakt, alsmede dat naar verwachting

binnen een termijn van twee weken een beslissing op uw verzoek zou worden genomen.

Bij brief van 4 oktober 2019, kenmerk 2716616, bent u geïnformeerd over de stand van zaken omtrent de behandeling van uw Wob-verzoek en is aan u medegedeeld dat u uiterlijk 14 oktober 2019 zou worden geïnformeerd.

Bij brief van 16 oktober 2019, kenmerk 27224691, is aan u medegedeeld dat vanwege de nog te verrichten werkzaamheden nog geen besluit kon worden genomen en is medegedeeld dat een termijn van circa twee weken na dagtekening wordt aangehouden op uw Wob-verzoek.

Bij brief van 10 december 2019 is beslist op uw Wob-verzoek (hierna: het bestreden besluit), waarbij is besloten:

- een aantal documenten openbaar te maken;
- een groot aantal documenten deels openbaar te maken;
- een groot aantal documenten niet openbaar te maken;
- dat een aantal documenten reeds openbaar is en voor een ieder beschikbaar, zodat aldus de Wob niet van toepassing is op deze documenten.

Voor de documentnummers waarop bovenstaande ziet, verwijs ik u naar mijn brief van 10 december 2019.

Bij brief van 16 januari 2020, ontvangen op 21 januari 2020, heeft u een bezwaarschrift ingediend tegen het bestreden besluit. In uw brief heeft u enkele inhoudelijke bezwaargronden opgenomen en verder aangegeven dat u de gronden van uw bezwaarschrift nader wenste aan te vullen.

De ontvangst van uw bezwaarschrift is bevestigd bij brief van 28 januari 2020, kenmerk 2811001. Met die brief bent u tevens in de gelegenheid gesteld om binnen zes weken na dagtekening van de brief een nadere onderbouwing aan mij toe te zenden.

Bij brief van 1 april 2020, kenmerk 2877859, is bevestigd dat medewerker bij mijn ministerie, telefonisch contact met u had opgenomen omdat de termijn voor het indienen van een nadere onderbouwing van uw bezwaargronden inmiddels was verstreken. In dit telefoongesprek gaf u aan dat u geen gebruik wenste te maken van de mogelijkheid om uw bezwaarschrift nader aan te vullen en verzocht u mij om op basis van de reeds ingediende bezwaargronden een besluit te nemen. In het gesprek heeft u voorts aangegeven telefonisch gehoord te willen worden.

Tevens heb ik bij de hiervoor genoemde brief van 1 april 2020 de beslistermijn met zes weken verdaagd tot 26 mei 2020.

Op 23 april 2020 bent u gehoord tijdens de telefonische hoorzitting. Van deze hoorzitting treft u bijgaand het vastgestelde verslag aan, dat onderdeel uitmaakt van dit besluit.

Op 20 mei 2020 is door medewerker bij mijn ministerie, telefonisch contact met u opgenomen en is medegedeeld dat onderhavig besluit op dat moment in conceptvorm voor afstemming in de lijn gereed was en dat de

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Datum
3 juni 2020

Ons kenmerk
2916797

verwachting was dat uiterlijk 1 juni 2020 een beslissing zou worden genomen op uw bezwaar.

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Ontvankelijkheid

Het bezwaarschrift is ingediend binnen zes weken na bekendmaking van het besluit. Het voldoet ook aan de overige door de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) gestelde eisen zodat het bezwaarschrift ontvankelijk is.

Datum
3 juni 2020

Ons kenmerk
2916797

Wettelijk kader

De relevante artikelen van de Wob zijn vervat in bijlage 1 bij dit besluit. Deze bijlage maakt deel uit van het besluit.

Beoordeling van het bezwaar

Gronden van uw bezwaar

In uw bezwaarschrift en tijdens de hoorzitting heeft u – kort samengevat – de volgende bezwaargronden ten aanzien van het bestreden besluit naar voren gebracht:

a. Artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob

Ten aanzien van deze weigeringsgrond bent u van mening dat in het bestreden besluit een te brede toepassing is gegeven aan deze weigeringsgrond. Gegevens over de financiële bedrijfsvoering vallen niet zonder meer onder deze weigeringsgrond. Er moeten namelijk wel wetenswaardigheden uit de gegevens kunnen worden afgeleid over de technische bedrijfsvoering of de afzet van producten. In het onderhavige geval is daarbij van belang dat het niet gaat om een openbare aanbesteding en dat dus geen sprake kan zijn van het in het geding komen van de concurrentiepositie wanneer deze informatie openbaar zou worden. Daarnaast geldt in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand dat doorgaans wel openbaar is welk bedrag er per zaak wordt vergoed en hoe de toeslagen werken. In geanonimiseerde vorm is zelfs te zien welke rechtsbijstandverleners welke vergoeding in totaal hebben ontvangen. Niet valt in te zien waarom dergelijke financiële gegevens in dit geval zouden moeten worden geweigerd op grond van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob. Subsidiair bent u van mening dat onvoldoende per document gemotiveerd is waarom toepassing is gegeven aan deze weigeringsgrond.

b. Artikel 11, eerste lid, van de Wob

Ten aanzien van deze weigeringsgrond bent u van mening dat in het bestreden besluit niet is gespecificeerd waarom bepaalde documenten of delen daarvan onder deze weigeringsgrond vallen. Uw bezwaar ten aanzien van deze weigeringsgrond ziet vooral op de stukken waarvan in het bestreden besluit openbaarmaking geheel geweigerd is. U meent dat onduidelijk is of deze stukken als geheel of op onderdeelniveau zijn beoordeeld. In het bestreden besluit had volgens u een nadere motivering moeten volgen waarom een heel document als document met persoonlijke beleidsopvattingen is aan te merken.

Voorts bent u van mening dat een deel van de documenten is opgesteld door derden. U heeft in uw bezwaarschrift onder verwijzing naar jurisprudentie opgemerkt dat in ieder geval nader gemotiveerd zou moeten worden waarom die documenten onder de reikwijdte van artikel 11, eerste lid, van de Wob vallen. Als er namelijk sprake is van een eigen belang van die derden, dan vervalt het interne karakter van de documenten. Bij Achmea is sprake van een externe derde met een eigen belang. De documenten die van Achmea

afkomstig zijn, zouden daarom niet op grond van deze weigeringsgrond geweigerd kunnen worden. Subsidiair zou in het besluit op bezwaar nader gemotiveerd moeten worden waarom deze weigeringsgrond wel van toepassing is.

Daarnaast bent u van mening dat het karakter van intern beraad komt te vervallen wanneer aan documenten het karakter van advies dan wel gestructureerd overleg moet worden toegekend. Bij een dergelijk langlopend traject als de pilot Consumentenzaken is sprake van een gestructureerd overleg, dus kan de weigeringsgrond van artikel 11, eerste lid, van de Wob geen toepassing vinden. Subsidiair zou in het besluit op het bezwaar nader gemotiveerd moeten worden waarom deze weigeringsgrond wel van toepassing is. Omdat in het bestreden besluit openbaarmaking van documenten soms geheel op deze grond is geweigerd, is het volgens u in het algemeen lastig om in het kader van het bezwaar aan te geven op welke onderdelen van documenten het bezwaar precies ziet omdat u de inhoud van de stukken niet kent. Uit het bestreden besluit is dat nu niet eenvoudig af te leiden zonder dat dit nader gemotiveerd is. Voor het vereiste om bij documenten op passageniveau te beoordelen of sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen verwijst u naar de uitspraak van de Afdeling van 31 januari 2018.

Ten slotte bent u van mening dat in het bestreden besluit niet nader is gemotiveerd waarom het in het kader van de goede en democratische bestuursvoering niet nodig wordt geacht om op grond van artikel 11, tweede lid, van de Wob persoonlijke beleidsopvattingen alsnog openbaar te maken. Juist in dit geval zouden meer persoonlijke beleidsopvattingen op deze grondslag openbaar moeten worden gemaakt, gelet op de (actuele) politieke belangstelling voor deze kwestie. Wanneer het ministerie ervoor kiest om geen persoonlijke beleidsopvattingen met toepassing van artikel 11, tweede lid, van de Wob openbaar te maken dan zou dat per document gemotiveerd moeten worden.

Tijdens de telefonische hoorzitting heeft u desgevraagd bevestigd geen bezwaren te hebben tegen de wijze waarop artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob alsmede artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob in het bestreden besluit zijn toegepast.

Voordat ik in ga op uw bezwaargronden overweeg ik dat bij de heroverweging naar aanleiding van uw bezwaar is gebleken dat in de inventarislijst bij het bestreden besluit abusievelijk bij een aantal documenten de van toepassing zijnde weigeringsgronden niet juist of onvolledig zijn weergegeven. Bij het onderhavige besluit treft u als bijlage 2 een op de inventarislijst van het bestreden besluit aanvullende inventarislijst aan, waarin dit hersteld wordt.

Daarnaast merk ik op dat in het bestreden besluit ten aanzien van document 172 abusievelijk is vermeld dat daarop de weigeringsgrond van artikel 11, eerste lid, van de Wob van toepassing is. Met dit besluit corrigeer ik dit. Zoals uit het document alsmede de inventarislijst bij het bestreden besluit blijkt, zijn slechts de in het bestreden besluit ten aanzien van (onder meer) dit document toegepaste weigeringsgronden van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e van de Wob alsmede artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob van toepassing.

Verder merk ik op dat in het bestreden besluit is vermeld dat ik destijds meerdere Wob-verzoeken had ontvangen welke betrekking hebben op dezelfde bestuurlijke aangelegenheid en qua reikwijdte vergelijkbaar zijn met uw verzoek. Tevens is

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Datum
3 juni 2020

Ons kenmerk
2916797

daarbij vermeld dat ik er uit efficiëntieoverwegingen voor had gekozen om deze Wob-verzoeken gezamenlijk te behandelen. Dat heeft op 10 december 2019 geleid tot vier gelijk luidende Wob-besluiten, waartegen u en een van de andere verzoekers bezwaar hebben gemaakt.

Bij de heroverweging in het kader van het bezwaar van die andere verzoeker is een opdrachtbrief voor de pilot Consumentenzaken aangetroffen die nog niet eerder was betrokken bij het bestreden besluit. Het gaat om de subsidiebrief 2019 'Jaarplan en begroting 2019' van 14 december 2018 aan de Raad, waarin een passage is opgenomen over de pilot Consumentenzaken. Deze subsidiebrief is door mij abusievelijk niet betrokken bij het bestreden besluit, terwijl het document wel degelijk onder de reikwijdte van uw verzoek valt. Ik ben dan ook van oordeel dat bij de heroverweging in het kader van uw bezwaar alsnog door mij op dit document dient te worden beslist.

De subsidiebrief is onlangs door de Raad gedeeltelijk openbaar gemaakt bij een Wob-besluit van 29 april 2020 dat de Raad nam naar aanleiding van een verzoek met betrekking tot de pilot Consumentenzaken aldaar. Omdat het betreffende besluit van de Raad nog niet is gepubliceerd, voeg ik een kopie bij van het document zoals dat door de Raad is beoordeeld. Ik heb geen aanleiding om over dit document anders te oordelen dan de Raad heeft gedaan en maak de beoordeling door de Raad dan ook tot de mijne.

De Raad heeft naar mijn mening op juiste gronden besloten om het document gedeeltelijk openbaar te maken met toepassing van de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob en voor het overige geweigerd het document openbaar te maken omdat bepaalde informatie niet onder de reikwijdte van uw verzoek valt. Die informatie ziet niet op de pilot Consumentenzaken.

Het document is door mij opgenomen onder nummer 323 op de in bijlage 2 bij dit besluit gevoegde aanvullende inventarislijst. Wat betreft de bij document 323 vermelde bijlagen van de subsidiebrief merk ik, conform het besluit van de Raad, op dat deze bijlagen geheel buiten de reikwijdte van uw verzoek vallen, zodat openbaarmaking van deze bijlagen in het geheel is geweigerd. De bijlagen zien in het geheel niet op de pilot Consumentenzaken.

Voor de motivering van de door mij toegepaste weigeringsgrond, verwijs ik u naar hetgeen verderop in dit besluit is opgenomen.

Hierna ga ik in op uw bezwaargronden.

Ad a) Artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob

Op grond van dit artikel blijft de verstrekking van bedrijfs- en fabricagegegevens achterwege die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld.

Zoals hiervoor is vermeld, stelt u dat in het bestreden besluit ten onrechte gebruik is gemaakt van deze weigeringsgrond. Kort samengevat vindt u ten aanzien van de genoemde documenten dat geen sprake is van bedrijfs- en fabricagegegevens, dan wel dat onvoldoende in het bestreden besluit is gemotiveerd waarom daarvan wel degelijk sprake is.

Naar aanleiding hiervan overweeg ik als volgt.

Documenten 18, 38, 45 en 46

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Datum
3 juni 2020

Ons kenmerk
2916797

Deze documenten bevatten gegevens omtrent de processen/procesinrichting van Achmea, meer in het bijzonder een opsomming van verschillende processen waaruit een en ander kan worden afgeleid omtrent hoe Achmea te werk gaat. Deze informatie is door Stichting Achmea Rechtshulp vertrouwelijk aan mijn ministerie medegedeeld. Wanneer deze informatie openbaar zou worden gemaakt, zouden Stichting Achmea Rechtshulp en Achmea waardevolle bedrijfsgeheimen verliezen, waardoor de marktpositie en de reputatie beschadigd zouden raken. Er is aldus sprake van concurrentiegevoelige informatie.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Datum
3 juni 2020

Ons kenmerk
2916797

Document 20a

Dit document betreft een presentatie van Achmea, welke bestaat uit een omschrijving van interne bedrijfsprocessen, doelstellingen en resultaten. Net als bij de hiervoor genoemde documenten is hier sprake van informatie die door Stichting Achmea Rechtshulp vertrouwelijk aan de overheid is gegeven. Wanneer deze informatie openbaar zou worden gemaakt, zouden Stichting Achmea Rechtshulp en Achmea waardevolle bedrijfsgeheimen verliezen, waardoor de marktpositie en reputatie beschadigd zouden raken. Er is aldus sprake van concurrentiegevoelige informatie. Voor wat betreft de overige gegevens is bij het bestreden besluit geoordeeld dat sprake is van verwevenheid met de hierboven genoemde informatie, waardoor de openbaarmaking in het geheel achterwege is gebleven.

Document 40

Dit document betreft een oplegger, waarin dezelfde gegevens zijn opgenomen als bedoeld bij de hierboven documenten 18, 38, 45 en 46. Gezien dat feit, is in het bestreden besluit geoordeeld dat openbaarmaking van de betreffende gegevens in deze oplegger, mede gezien de zienswijze omtrent dezelfde gegevens, achterwege diende te blijven.

Document 41

Dit document bevat mogelijke vragen vanuit mijn ministerie voor Achmea. Van een deel van de informatie is in het bestreden besluit geoordeeld dat sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen als bedoeld in artikel 11, eerste lid, van de Wob. Enkele gegevens houden verband met de hierboven genoemde informatie in de documenten 18, 38, 45, 46 (verschillende processen waaruit een en ander kan worden afgeleid omtrent hoe Achmea te werk gaat). Gelet op de informatie in deze andere documenten, is in het bestreden besluit geoordeeld dat soortgelijke informatie in document 41 op grond van artikel 10, eerste lid, onder c van de Wob niet kon worden openbaargemaakt. Voor zover het overige gegevens betreft, is in het bestreden besluit geoordeeld dat deze verweven zijn met de gegevens die op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob of artikel 10, eerste lid, onder c van de Wob niet openbaar konden worden gemaakt.

Document 112a

Het betreft een presentatie van Achmea/LegalGuard, als onderdeel van een besloten offerte. De presentatie is vertrouwelijk aan de overheid gegeven. Het gaat onder andere om informatie die inzicht geeft in de proces(inrichting), doelstellingen en gegevens omtrent afzet en resultaten. Een aantal gegevens betreft financiële informatie, namelijk een business case met tarifiering en een aanbod in het kader van de offerte. In het bestreden besluit is geoordeeld dat de openbaarmaking achterwege diende te blijven. Bij de beoordeling en voorbereiding van het besluit, is de jurisprudentie in acht genomen, waarin is

bepaald dat wanneer het bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, ook na afloop van een offertetraject de betreffende weigeringsgrond in de Wob van toepassing blijft. Zie bijvoorbeeld ABRvS 20 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1165. Tevens geldt dat het vaste rechtspraak is dat financiële gegevens in beginsel ook onder het bereik van artikel 10, eerste lid, onder c van de Wob vallen. Zie bijvoorbeeld ABRvS 5 december 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BY5146, AB 2013/87 m.nt. S.H. van der Ende), ABRvS 29 april 2008 (ECLI:NL:RVS:2008:BD0771, AB 2008/209 m.nt. E.J. Daalder) en ABRvS 11 juli 2007 (ECLI:NL:RVS:2007:BA9270, AB 2007/273 m.nt. P.J. Stolk).

Voor wat betreft overige informatie in het document, is geoordeeld dat deze met bovenstaande informatie verweven is, waardoor de openbaarmaking in het geheel achterwege is gebleven.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Datum
3 juni 2020

Ons kenmerk
2916797

Document 119

Dit document bevat een drietal genoemde percentages, meer specifiek aannames van LegalGuard over welk deel van de zaken naar verwachting wordt opgelost in een bepaalde fase binnen hun werkwijze. De percentages volgen uit de presentatie document 112a. Aangezien van deze gegevens in dat document in het bestreden besluit is geoordeeld dat openbaarmaking moet worden geweigerd, zijn in het bestreden besluit de percentages ook document 119 onleesbaar gemaakt op grond van artikel 10, eerste lid, onder c van de Wob.

Document 320

Dit document betreft een notitie van de Raad. Hier gaat het om informatie uit de hiervoor genoemde business case, namelijk een bedrag wat naar verwachting kan worden bespaard door toepassing van de werkprocessen van LegalGuard. Er wordt in die passage toegelicht wat het effect is van een verschillend aantal zaken op het besparingsbedrag in relatie tot de vaste kosten van LegalGuard. Gezien het eerder genoemde is in het bestreden besluit geoordeeld dat hier sprake is van bedrijfs- en fabricagegegevens als bedoeld in artikel 10, eerste lid, onder c van de Wob, en is openbaarmaking van de desbetreffende passage op die grond geweigerd. Immers zou door openbaarmaking van deze informatie voor concurrenten inzicht kunnen worden verkregen in de marktpositie van LegalGuard.

Op grond van het voorgaande ben ik van oordeel dat de weigeringsgrond van artikel 10, eerste lid, onder c van de Wob in het bestreden besluit op een juiste wijze is toegepast. Wel vul ik in het kader van de heroverweging naar aanleiding van het bezwaar met het voorgaande de motivering van het bestreden besluit aan en ben ik van oordeel dat uw bezwaar op dit punt in zoverre gegrond is.

Ad b) Artikel 11, eerste lid, van de Wob

Artikel 11, eerste lid, van de Wob bepaalt dat in geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie wordt verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat onder het begrip 'documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad' onder meer moeten worden begrepen: nota's van ambtenaren en hun politieke en ambtelijke leidinggevend, correspondentie tussen de onderdelen van een ministerie en ministeries onderling, concepten van stukken, agenda's, notulen, samenvattingen en conclusies van interne besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies. De bedoeling dat stukken voor intern beraad zijn, moet

uitdrukkelijk blijken of deze bedoeling moet redelijkerwijs kunnen worden vermoed. Deze beperking op de informatieverplichting is in de Wob opgenomen omdat een ongehinderde bijdrage van ambtenaren en van hen die buiten bij het intern beraad zijn betrokken bij de beleidsvorming en –voorbereiding gewaarborgd moeten zijn. Zij moeten in alle openheid onderling en met bewindspersonen kunnen communiceren. Staatsrechtelijk zijn slechts relevant de standpunten die het bestuursorgaan voor zijn rekening kan nemen.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Datum
3 juni 2020

Ons kenmerk
2916797

In uw bezwaar wijst u op de uitspraak ABRvS 31 januari 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:314) waarin is aangegeven dat een bestuursorgaan per zelfstandig onderdeel van een document voor intern beraad, zoals alinea's, dient te bezien of dit zelfstandig onderdeel persoonlijke beleidsopvattingen bevat. In het bestreden besluit en op de inventarislijst is aangegeven welke documenten zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen bevatten en om die reden niet openbaar zijn gemaakt met een beroep op artikel 11, eerste lid, van de Wob. In de gedeeltelijk openbaar gemaakte documenten is per passage aangegeven of zij persoonlijke beleidsopvattingen bevatten en met een beroep op artikel 11, eerste lid niet openbaar zijn gemaakt. Voorts merk ik ten aanzien van de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling op dat het feit dat documenten door een bestuursorgaan geheel worden geweigerd met een beroep op artikel 11, eerste lid, van de Wob, niet betekent dat deze documenten niet op passageniveau zijn beoordeeld. Dat is ook in het onderhavige geval gebeurd.

Ten aanzien van uw stelling dat per document of passage nader moet worden gemotiveerd waarom deze weigeringsgrond is toegepast ben ik – gelet op het feit dat deze weigeringsgrond in het bestreden besluit is toegepast bij een aanzienlijk deel van de 322 documenten – van oordeel dat dit slechts zou leiden tot herhalingen en geen redelijk doel zou dienen. Blijkens vaste jurisprudentie is dit dan ook niet noodzakelijk en kan worden afgezien van het uitgangspunt dat per document of onderdeel daarvan moet worden gemotiveerd dat aan de belangen die zich tegen openbaarmaking verzetten doorslaggevend gewicht toekomt. Zie bijvoorbeeld ABRvS 23 september 2009 (ECLI:NL:RVS:2009:BJ8264), ABRvS 28 april 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BM2629) of ABRvS 16 januari 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:BY8520).

Ten aanzien van uw bezwaar dat aan stukken van derden in het onderhavige geval niet het karakter van intern beraad kan worden toegekend, overweeg ik als volgt.

Artikel 1, onder c, van de Wob omschrijft intern beraad als 'het beraad over een bestuurlijke gelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid'. Of er sprake is van intern beraad wordt bepaald door het oogmerk waarmee een stuk is opgesteld. Ook documenten van externe derden kunnen worden aangemerkt als documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad, indien de documenten met dat oogmerk zijn opgesteld en de externe derde niet een eigen belang behartigt. Zie ABRvS 14 mei 2008 (ECLI:NL:RVS:2008:BD1470), AB 2008/215 m.nt. P.J. Stolk, en ABRvS 20 december 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:3497)

U stelt dat een deel van de stukken die met het bestreden besluit niet openbaar zijn gemaakt op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob, (mede) zijn opgesteld door derden die een eigen belang behartigen en dat daarmee het

interne karakter van de documenten komt te vervallen. U licht niet verder toe welke documenten dit betreft, behalve dat het om documenten van Achmea gaat. Deze bezwaargrond treft geen doel. Bij de heroverweging in het kader van uw bezwaar heb ik de documenten nogmaals bekeken. Ik heb geen documenten aangetroffen waarbij het karakter van het interne beraad is komen te ontvallen. De documenten die niet openbaar zijn gemaakt op grond van artikel 11, eerste lid van de Wob zijn ofwel opgesteld door personen en partijen uit de kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de pilot ofwel afkomstig van een derde die geen eigen belang behartigt. Ten aanzien van Achmea stelt u dat deze derde een eigen belang heeft, maar u heeft dit niet nader onderbouwd. Ik ben van oordeel dat het feit dat een persoon of instelling een eigen belang behartigt in een beraad en een eigen verantwoordelijkheid heeft, het aanmerken van de ten behoeve van dat beraad door die persoon of instelling opgestelde documenten als opgesteld ten behoeve van intern beraad niet in de weg staat. Zie bijvoorbeeld ABRvS 18 februari 2009 (zaak nr. 200804345/1). In het onderhavige geval gaat het bij Achmea onder meer om documenten waarin adviezen zijn gegeven in het belang van mijn ministerie, waarbij geen sprake was van een ander belang dan vanuit de eigen ervaring en deskundigheid een opvatting te geven. Zie bijvoorbeeld ABRvS, 10 oktober 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:3299) en ABRvS, 18 april 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1258). Voorts is voor het aannemen van intern beraad niet noodzakelijk dat alle deelnemers aan het interne beraad gelijklopende belangen hebben. Ik kan uw bezwaar dan ook niet volgen.

Daarnaast stelt u in uw bezwaar dat uit verschillende met het bestreden besluit openbaar gemaakte documenten blijkt van advisering en/of gestructureerd overleg, en dat om deze reden tevens het interne karakter komt te vervallen. U licht niet verder toe welke documenten dit betreft.

Aangezien de pilot Consumentenzaken een specifiek op een beperkte periode betrekking hebbend project betreft, kan ik niet uw bezwaargrond om deze reden al niet volgen. Bovendien heb ik hierboven uiteengezet dat ik u niet kan volgen dat er sprake is van advisering door externe derden in de documenten en dat daarom geen toepassing zou kunnen worden gegeven aan artikel 11, eerste lid, van de Wob. Uw standpunt dat deze documenten dan wel passages waarop deze weigeringsgrond is toegepast alsnog openbaar moeten worden gemaakt, deel ik dan ook niet.

Ten aanzien van uw bezwaar dat in het bestreden besluit niet nader is gemotiveerd waarom het in het kader van de goede en democratische bestuursvoering niet nodig wordt geacht om op grond van artikel 11, tweede lid, van de Wob persoonlijke beleidsopvattingen alsnog openbaar te maken, dan wel dat dit door mij beter gemotiveerd had moeten worden, overweeg ik als volgt. Op grond van artikel 11, tweede lid, van de Wob heeft een bestuursorgaan de discretionaire bevoegdheid om met het oog op een goede en democratische bestuursvorming over persoonlijke beleidsopvattingen informatie te verstrekken. De beslissing om over persoonlijke beleidsopvattingen informatie te verstrekken is volgens de wetsgeschiedenis en de vaste jurisprudentie aan het bestuursorgaan zelf. Zie Kamerstukken II 1986/87, nr. 3, p. 38, ABRvS, 14 oktober 2009 (ECLI:NL:RVS:2009:BK0116), ABRvS 16 januari 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:BY8520) en ABRvS 27 december 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:3563).

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Datum
3 juni 2020

Ons kenmerk
2916797

In het bestreden besluit heb ik reeds overwogen dat, gelet op de aard en de inhoud van de documenten, ik het niet in het belang van een goede en democratische bestuursvorming acht om met toepassing van dat artikel 11, tweede lid, van de Wob over de persoonlijke beleidsopvattingen informatie te verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm. Ook heb ik in het bestreden besluit overwogen dat van een groot aantal conceptversies de definitieve versie reeds openbaar is. In het kader van de heroverweging naar aanleiding van uw bezwaar, vul ik de motivering als volgt verder aan.

Naast de definitieve versies die reeds openbaar zijn, is er al veel informatie beschikbaar (gemaakt) over de pilot Consumentenzaken. Er heeft ook reeds een uitvoerig openbaar debat met de Tweede Kamer plaatsgevonden. Zie kamerdossier 31753. Ik heb geen reden gezien om van de bevoegdheid van artikel 11, tweede lid, van de Wob gebruik te maken, omdat er geen bijzondere omstandigheden zijn die dit gelet op een goede en democratische bestuursvorming nodig maken. Gelet op bovenstaande deel uw bezwaar dat er geen zorgvuldige belangenafweging heeft plaatsgenomen niet.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Datum
3 juni 2020

Ons kenmerk
2916797

Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd. In het op de aanvullende inventarislijst vermelde document 323 staan persoonsgegevens. Ik ben van oordeel dat ten aanzien van deze persoonsgegevens het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Ik betrek hierbij de omstandigheid dat in het document persoonsgegevens staan van ambtenaren. Uit de staande jurisprudentie volgt dat het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zich in beginsel verzet tegen openbaarmaking van de namen van ambtenaren die niet vanwege hun functie in de openbaarheid treden. Zie onder meer de uitspraken van de Afdeling van 3 februari 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BL1844) en 31 januari 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:321). De ambtenaren die in dit geval in de documenten voorkomen, treden niet uit hoofde van hun functie in de openbaarheid. Er zijn geen bijzondere omstandigheden die maken dat de namen van de betrokken ambtenaren in dit geval toch openbaar moeten worden gemaakt.

Voorts bevat het document een handtekening van degene die het document heeft ondertekend, te weten de toenmalig plaatsvervangend Secretaris-Generaal de heer Barendse. Deze handtekening maak ik op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob niet openbaar om het risico op identiteitsfraude te verminderen.

Besluit

Gelet op het voorgaande verklaar ik uw bezwaarschrift deels gegrond en vul ik de motivering van het bestreden besluit van 10 december 2019 aan. Daarnaast maak document 323 gedeeltelijk openbaar.

Dit besluit op bezwaar en het document dat (gedeeltelijk) openbaar wordt, zal op www.rijksoverheid.nl worden geplaatst.

Hoogachtend,
de Minister voor Rechtsbescherming,
namens deze,

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Datum
3 juni 2020

Ons kenmerk
2916797

K. Werkhorst
*Hoofd Sector Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid*

BEROEPSCLAUSULE

U kunt tegen deze beschikking beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Midden-Nederland, Postbus 16005, 3500 DA Utrecht. Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag waarop de beschikking is toegezonden door de rechtbank zijn ontvangen. U kunt ook digitaal beroep instellen bij de rechtbank Midden-Nederland via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.

Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn ondertekend en bevat ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening, de omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht, zo mogelijk een afschrift van dit besluit, en de gronden waarop het beroepschrift berust. Van de indiener van het beroepschrift wordt griffierecht geheven door de griffier van de rechtbank. Nadere informatie over de hoogte van het griffierecht en de wijze van betalen wordt door de griffie van de rechtbank verstrekt.

Bijlage 1 - Relevante artikelen uit de Wob

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. document: een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat;
- b. bestuurlijke aangelegenheid: een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan;
- c. 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;
- d. niet-ambtelijke adviescommissie: een van overheidswege ingestelde instantie, met als taak het adviseren van een of meer bestuursorganen en waarvan geen ambtenaren lid zijn, die het bestuursorgaan waaronder zij ressorteren adviseren over de onderwerpen die aan de instantie zijn voorgelegd. Ambtenaren, die secretaris of adviserend lid zijn van een adviesinstantie, worden voor de toepassing van deze bepaling niet als leden daarvan beschouwd;
- e. ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie: een instantie, met als taak het adviseren van één of meer bestuursorganen, die geheel of gedeeltelijk is samengesteld uit ambtenaren, tot wier functie behoort het adviseren van het bestuursorgaan waaronder zij ressorteren over de onderwerpen die aan de instantie zijn voorgelegd;
- f. persoonlijke beleidsopvatting: een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten;
- g. milieu-informatie: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer.

Datum
3 juni 2020

Ons kenmerk
2916797

Artikel 3

- 1. Een ieder kan een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.
- 2. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de bestuurlijke aangelegenheid of het daarop betrekking hebbend document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.
- 3. De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.
- 4. Indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, verzoekt het bestuursorgaan de verzoeker zo spoedig mogelijk om zijn verzoek te preciseren en is het hem daarbij behulpzaam.
- 5. Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

Artikel 10

- 1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:
 - a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
 - b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;

- c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
- d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in de artikelen 9, 10 en 87 van de Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.
2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
- a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
 - b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
 - c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
 - d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
 - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
 - f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
 - g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.
3. Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voorzover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.
4. Het eerste lid, aanhef en onder c en d, het tweede lid, aanhef en onder e, en het zevende lid, aanhef en onder a, zijn niet van toepassing voorzover het milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. Voorts blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieu-informatie uitsluitend achterwege voorzover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.
5. Het tweede lid, aanhef en onder b, is van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie voor zover deze handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter.
6. Het tweede lid, aanhef en onder g, is niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.
7. Het verstrekken van milieu-informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voorzover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
- a. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
 - b. de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.
8. Voorzover het vierde lid, eerste volzin, niet van toepassing is, wordt bij het toepassen van het eerste, tweede en zevende lid, op milieu-informatie in aanmerking genomen of deze informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

Artikel 11

1. In geval van een verzoek om Informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.
2. Over persoonlijke beleidsopvattingen kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Datum
3 juni 2020

Ons kenmerk
2916797

herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.

3. Met betrekking tot adviezen van een ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie kan het verstrekken van informatie over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen plaatsvinden, indien het voornemen daartoe door het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat aan de leden van de adviescommissie voor de aanvang van hun werkzaamheden kenbaar is gemaakt.

4. In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Het tweede lid, tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Datum
3 juni 2020

Ons kenmerk
2916797