

Rijksbrede Wob-leidraad

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Wob-verzoeken	4
2.1 Vorm van een Wob-verzoek:	4
2.1.1 Verduidelijken van het Wob-verzoek	4
2.2 Documenten.....	5
2.3 Documenten die bij het bestuursorgaan berusten	5
2.4 Bestuurlijke aangelegenheid	6
2.5 Onderwerp verzoek relevant voor de Tweede Kamer	6
3. Informatieverstrekking	7
3.1 Uitzonderingsgronden	7
3.1.1 Absolute uitzonderingsgronden.....	7
3.1.2 Relatieve uitzonderingsgronden.....	8
3.2. Intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen.....	10
3.3 Milieu-informatie	11
4. Procedure	12
4.1 Ontvangstbevestiging	12
4.2 Omvang verzoek en verzamelen van gegevens	12
4.2.1 Lakinstructie	13
4.3 Termijnen	13
4.3.1 Opschorten	13
4.3.2 Verlenging met instemming	13
4.3.3 Dwangsom bij te laat beslissen	13
4.4 Zienswijze vragen	14
4.4.1. Bij EU-instellingen	14
4.5 Wob-besluit.....	14
4.5.1 Inhoud van het besluit	14
4.5.2 De vorm van het besluit en ondertekening.....	15
6. Index	17

1. Inleiding

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) regelt de toegang tot overheidsinformatie. Het doel van de wet is om burgers inzicht te geven in het overheidshandelen en zo deelname aan democratie en besluitvorming mogelijk te maken.

De wet regelt het actief – uit eigen beweging – openbaar maken van informatie en het openbaar maken van informatie op verzoek, ook wel aangeduid als passieve openbaarmaking. Over de openbaarmaking op verzoek gaat deze handreiking.

Wanneer in een verzoek wordt gevraagd om informatie in documenten die berusten bij een bestuursorgaan en de documenten gaan over een bestuurlijke aangelegenheid, dan is sprake van een Wob-verzoek. Zo'n verzoek kan door iedereen worden ingediend. Het belang dat een indiener heeft om de informatie te verkrijgen, is niet relevant en hoeft dan ook niet te worden vermeld. Voor meer informatie over vorm en inhoud van een Wob-verzoek, zie [hoofdstuk 2](#).

Het uitgangspunt van de Wob is dat informatie openbaar is. De Wob voorziet de burger van een controlemiddel richting de overheid. Met de openbaarheid van informatie kan de burger zien of de overheid haar taak wel goed uitvoert, en of er zorgvuldig wordt omgegaan met publiek geld. Daarnaast geldt dat "openbaar voor de één" betekent "openbaar voor een ieder". De Wob kent geen mogelijkheden voor selectieve openbaarmaking. Een Wob-verzoek mag alleen worden afgewezen als er sprake is van een uitzonderingsgrond die in de Wob wordt genoemd. Zie meer over de uitzonderingsgronden [hoofdstuk 3](#).

Naast de Wob bestaan er ook bijzondere openbaarmakingsregelingen. Het gaat daarbij om wetten waarin een specifieke regeling is getroffen voor openbaarmaking of geheimhouding van documenten, die de Wob (deels) opzij zetten. Deze bijzondere openbaarmakingsregelingen worden niet in deze handleiding behandeld.

Ten slotte wordt in de leidraad op verschillende plekken gewezen op modelbrieven die kunnen worden gebruikt bij de behandeling van een Wob-verzoek. Deze brieven zijn te vinden op de website van het [Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken](#) (KCWJ). De website bevat ook een leidraad speciaal met handige tips voor de behandeling van omvangrijke Wob-verzoeken.

2. Wob-verzoeken

Niet elk verzoek om informatie is een Wob-verzoek. Er is een aantal (materiële) eisen waaraan een Wob-verzoek in ieder geval moet voldoen, namelijk:

- het verzoek gaat over informatie neergelegd in een document (zie [paragraaf 2.2](#));
- het document berust bij het ministerie of een daaronder werkzame dienst of organisatie (zie [paragraaf 2.3](#));
- het gaat om een bestuurlijke aangelegenheid (zie [paragraaf 2.4](#)).

Voorbeeld

- Wanneer een burger schriftelijk vraagt om een uitleg bij een specifiek wetsartikel is dit geen Wob-verzoek, maar een burgerbrief.
- Een burger die een verzoek doet om documenten die inzicht geven in hoe een bepaald wetsartikel ambtelijk tot stand is gekomen is wel een Wob-verzoek.

Bij twijfel of een informatieverzoek als Wob-verzoek moet worden aangemerkt, kan het beste contact worden opgenomen met de juridische afdeling. Zie [de beschrijving van de departementale Wob-procedure](#) voor de contactgegevens.

2.1 Vorm van een Wob-verzoek:

In de praktijk worden Wob-verzoeken schriftelijk (per post of per e-mail) ingediend. Bij het verzoek behoren de naam en adresgegevens van de verzoeker te worden vermeld.

Echter, de wet stelt geen bijzondere eisen aan de vorm waarin het verzoek wordt gedaan en een verzoek kan dus ook telefonisch worden ingediend. Wanneer iemand probeert telefonisch een Wob-verzoek in te dienen, is het raadzaam om het verzoek schriftelijk te bevestigen. Dit voorkomt onduidelijkheden over de inhoud en de datum van het verzoek.

2.1.1 Verduidelijken van het Wob-verzoek

Een Wob-verzoek moet voldoende concreet zijn. De verzoeker is daarom verplicht om aan te geven om welke bestuurlijke aangelegenheid het Wob-verzoek gaat. Echter, het is niet vereist dat de verzoeker het specifieke document noemt dat hij opvraagt. Wanneer een verzoek onduidelijk is, dan verplicht de Wob er toe de verzoeker behulpzaam te zijn bij het verduidelijken van het verzoek. Bij twijfel over de inhoud van het verzoek is het raadzaam contact op te nemen met de verzoeker om te vragen waar de informatiebehoefte ligt. Dit voorkomt misverstanden en kan bovendien voorkomen dat er onnodig werk wordt verricht.

Voorbeeld

- Een verzoek om alle agenda's en verslagen van het ministerie over een bepaalde periode, is onvoldoende concreet.
- Een verzoek naar kopieën van de genomen dwangsombeschikkingen in een bepaald jaar is wel voldoende concreet.

2.2 Documenten

De Wob heeft betrekking op het openbaar maken van informatie uit documenten. Dit is een ruim begrip. Een document is een schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat.

Voorbeeld

Onder het begrip document vallen brieven, nota's, beleids- en projectplannen, maar ook bijvoorbeeld e-mails of andere elektronische gegevensbestanden, foto's, dvd's en geluidstapes.

Niet bestaande documenten

De Wob heeft alleen betrekking op bestaande documenten en verplicht niet om speciaal voor het beantwoorden van het verzoek documenten te maken. Wat namelijk niet bestaat, kan ook niet openbaar worden gemaakt. Wel moet er op een Wob-verzoek over niet bestaande documenten een Wob-besluit worden genomen (zie hiervoor de modelbrieven op de website van het [Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken](#) (KCWJ)). Daarnaast bestaat uiteraard wel de mogelijkheid om verzoeker (mondeling) nader te informeren.

Al openbare documenten

Als er om documenten wordt gevraagd die al openbaar zijn, dan behoeft er geen beslissing op het verzoek te worden genomen. De Wob is op openbare documenten namelijk niet van toepassing. Er moet natuurlijk wel op het verzoek worden gereageerd. Daarbij kan als service naar de vindplaats worden verwezen of kunnen de documenten aan de verzoeker worden gezonden.

2.3 Documenten die bij het bestuursorgaan berusten

De Wob ziet op documenten die bij het bestuursorgaan 'berusten'. Dat betekent dat documenten zich fysiek of digitaal bij het bestuursorgaan bevinden. Hierbij is niet van belang van wie de documenten afkomstig zijn. Ook van derden afkomstige documenten vallen er onder.

Voorbeeld

Stel dat het ministerie van Defensie een Wob-verzoek krijgt over een bepaald onderwerp. Over dat onderwerp bevinden zich bij het ministerie een advies van de Landsadvocaat, een rapport van een onderzoeksbureau en een nota van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Omdat al die documenten bij het ministerie van Defensie aanwezig zijn, betekent dit dat ze in de zin van de Wob bij het ministerie berusten en dat de minister van Defensie een beslissing moet nemen over de openbaarmaking daarvan.

Documenten berusten bij ander bestuursorgaan

Wanneer de documenten niet, of slechts gedeeltelijk, aanwezig zijn bij het bestuursorgaan, moet in redelijkheid worden nagegaan bij welk bestuursorgaan ze wel te vinden zijn. Doorzending naar een ander bestuursorgaan kan dus zowel het gehele als een deel van het verzoek betreffen. De Wob-verzoeker weet immers niet altijd bij welk departement hij stukken kan opvragen. De behandelend ambtenaar stuurt het verzoek aan het betreffende bestuursorgaan door en brengt de verzoeker hiervan op de hoogte (zie hiervoor de modelbrieven op de website van het [Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken](#) (KCWJ)). Het is raadzaam om eerst contact op te nemen met het andere bestuursorgaan, voordat je het verzoek doorzendt. Doorzending gebeurt alleen naar andere bestuursorganen en dus niet naar bedrijven of instellingen. Op hen is de Wob namelijk niet van toepassing.

Verzoek betreft meerdere departementen

Een lastige situatie doet zich voor wanneer informatie wordt gevraagd die bij meerdere ministeries berust. Het komt ook voor dat een verzoek bij alle ministeries wordt ingediend. De afhandeling van dergelijke verzoeken vraagt om een goede afstemming tussen de verschillende ministeries. Op zo'n verzoek wordt wel door elk ministerie een eigen besluit genomen.

De Wob-contactfunctionaris van het departement heeft bij rijksbrede verzoeken een belangrijke coördinerende rol. Er wordt vaak met alle betrokken departementen een coördinatieoverleg georganiseerd om een gezamenlijke aanpak vast te stellen en werkafspraken te maken. Raadpleeg daarvoor altijd de Wob-contactfunctionaris bij het eigen departement (zie de [beschrijving van de departementale Wob-procedure](#) voor contactgegevens).

2.4 Bestuurlijke aangelegenheid

De verzoeker moet bij zijn verzoek vermelden om welke bestuurlijke aangelegenheid het gaat. Een bestuurlijke aangelegenheid is een kwestie die betrekking heeft op het beleid van een bestuursorgaan, maar ook op de voorbereiding en uitvoering van dat beleid. In de rechtspraak wordt dit begrip ruim uitgelegd. Ook de kosten van de ambtelijke en politieke top zijn als bestuurlijke aangelegenheid aan te merken.

2.5 Onderwerp verzoek relevant voor de Tweede Kamer

Het is van groot belang dat bij Wob-verzoeken over onderwerpen waarover ook de Tweede Kamer wordt geïnformeerd, er voor wordt gezorgd dat de Tweede Kamer in principe als eerste wordt geïnformeerd over het onderwerp. Dit is belangrijk om de verhouding tussen de minister en de Tweede Kamer goed te houden. Hierbij is het van belang om ervoor te zorgen dat de Tweede Kamer tenminste dezelfde informatie krijgt als die op een later moment wordt toegezonden aan de Wob-verzoeker. Deze situatie doet zich voornamelijk voor bij onderwerpen die politiek of mediagevoelig zijn.

3. Informatieverstrekking

De Wob gaat uit van het principe dat alle overheidsinformatie openbaar is.

Toch kan in een beperkt aantal situaties de gevraagde informatie (gedeeltelijk) geweigerd worden, op basis van een aantal uitzonderingsgronden en beperkingen in de Wob. Buiten deze gronden om, kan informatie niet geweigerd worden (tenzij een bijzondere openbaarmakingsregeling van toepassing is, maar dat valt buiten het bereik van deze leidraad). In dit hoofdstuk komen deze uitzonderingsgronden aan bod.

3.1 Uitzonderingsgronden

Er zijn twee soorten uitzonderingsgronden: absolute uitzonderingsgronden en relatieve uitzonderingsgronden. Daarnaast bestaat er een beperking voor intern beraad.

- Bij een absolute uitzonderingsgrond mag de informatie niet openbaar worden gemaakt. Zie hiervoor [paragraaf 3.1.1](#).
- Bij een relatieve uitzonderingsgrond wordt het belang dat met de uitzonderingsgrond is gediend afgewogen tegen het algemene belang van openbaarmaking. Dit is te lezen in [paragraaf 3.1.2](#).
- Wanneer documenten bestemd zijn voor intern beraad hoeven de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen van deelnemers aan dat interne beraad niet openbaar te worden gemaakt (zie [paragraaf 3.2](#)).

3.1.1 Absolute uitzonderingsgronden

De absolute uitzonderingsgronden zijn:

a. Gevaar voor de eenheid van de Kroon

Deze grond heeft betrekking op de eenheid van al het verkeer tussen de Koning(in) en een of meer ministers.

Voorbeeld

Een briefwisseling tussen twee ministers, waaruit meningsverschillen blijken over een bepaald onderwerp, valt onder deze uitzonderingsgrond.

b. Mogelijke schade aan de veiligheid van de Staat

Onder deze grond valt het belang van het tegengaan van terrorisme. Daarnaast kunnen militaire geheimen onder dit begrip vallen. Voor het overige is voor deze categorie van informatie inmiddels voorzien in een bijzondere openbaarmakingsregeling, namelijk in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (WIV).

Voorbeeld

Onder deze grond vallen documenten van het Ministerie van Defensie over interventies door Nederland bij conflicten.

c. Bedrijfs- en fabricagegegevens, voor zover deze vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld

Er moet voor toepassing van deze grond sprake zijn van bedrijfs- of fabricagegegevens die in vertrouwen aan de overheid zijn verstrekt. Het gaat dan over gegevens over:

- de technische bedrijfsvoering;
- het productieproces;
- de afzet van producten; of
- de kring van afnemers en leveranciers.

Ook financiële informatie kan in sommige gevallen onder deze uitzonderingsgrond vallen.

Voorbeeld

Bedrijfs- en fabricagegegevens zijn bijvoorbeeld:

- Bij een productieproces ingezette chemische stoffen;
- Incidentmeldingen van luchtvaartmaatschappijen bij landingen en starts;
- Een ontwikkelingsplan voor een bedrijventerrein;
- Eigen klinische onderzoeken voor de toelating van een geneesmiddel.

In de volgende gevallen is er geen sprake van bedrijfs- en fabricagegegevens:

- Rekening en verantwoording van de houder van een kansspelvergunning;
- Studies over de toekomst van een luchthaven;
- Onderzoeksrapport van de Stichting Vergelijkend Warenonderzoek naar het voldoen van bepaalde telefoontoestellen aan wettelijke eisen;
- Een betaald voorschot op een planschadevergoeding;
- Standaardbedingen in een overeenkomst.

d. Bijzondere persoonsgegevens

Bijzondere persoonsgegevens zijn gegevens over iemands godsdienst, levensovertuiging, ras of afkomst, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, lidmaatschap van een vakvereniging, mogelijke strafrechtelijke achtergrond en het Burgerservicenummer (BSN). Deze gegevens mogen niet openbaar worden gemaakt. Andere persoonsgegevens, zoals iemands naam, adres en leeftijd vallen niet onder deze grond, zie ook [paragraaf 3.2.1](#) onder e.

3.1.2 Relatieve uitzonderingsgronden

Bij de relatieve uitzonderingsgronden wordt het belang dat met de uitzonderingsgrond is gediend afgewogen tegen het algemene belang van openbaarheid. Aan het belang van openbaarheid wordt veel gewicht toegekend. Dit betekent dat zorgvuldig moet worden gemotiveerd waarom andere belangen zwaarder zouden wegen, zie ook [paragraaf 4.5.1](#).

a. Internationale betrekkingen

De betrekkingen die Nederland heeft met andere staten of internationale organisaties zijn van groot belang. Openbaarmaking van bepaalde documenten kan deze relaties verstoren. Hiervoor is het voldoende dat men voorziet dat het internationale contact moeilijker zou gaan lopen door het openbaar maken van de gevraagde informatie. Het gaat hier vaak om diplomatieke correspondentie.

Let op: als een verzoek betrekking heeft op stukken van of correspondentie met instellingen van de Europese Unie (zoals de Europese Raad, de Europese Commissie en het Europees Parlement) is de [Eurowob](#) van toepassing, zie [paragraaf 4.4.1](#).

Voorbeeld

Verslagen van buitenlandse ambassades, of voorbereidende stukken voor internationale verdragen vallen onder deze grond.

b. De economische en financiële belangen van de overheid

Deze grond beschermt de op geld waardeerbare belangen van de overheid zelf. Het gaat hier vaak om informatie die van groot belang kan zijn voor het sluiten van een contract met de overheid. Het openbaar maken van bepaalde informatie vóór het afsluiten van dat contract zou de onderhandelingspositie van de overheid kunnen verslechteren en heeft zo een negatieve invloed op de financiële belangen van de overheid. Deze grond wordt vaak toegepast bij verzoeken naar documenten over aanbestedingen of verzoeken naar documenten over de ontwikkeling van gronden, zoals een bedrijfsterrein.

c. De opsporing en vervolging van strafbare feiten

Het openbaar maken van bepaalde informatie kan de opsporing of vervolging van strafbare feiten ernstig belemmeren. Hierbij kan het gaan om het belang van de opsporing en vervolging in een concreet geval, maar ook in het algemeen.

Voorbeeld

Het kan hier gaan om rapporten over een bepaalde vorm van criminaliteit, documenten uit een nog lopende strafzaak of om documenten die inzicht geven in vertrouwelijke opsporingsstrategieën.

d. De inspectie, controle en het toezicht door bestuursorganen

Deze bepaling ziet op de vertrouwelijkheid van de manier waarop een bestuursorgaan inspectie, controle of toezicht uitvoert. Alleen als aannemelijk is dat (toekomstige) inspectie, controle of toezicht door openbaarmaking wordt bemoeilijkt, kan dit belang prevaleren boven het belang van openbaarmaking.

Voorbeeld

Een brancherapport voor de horeca waarin controletechnieken staan, hoeft op basis van deze grond niet openbaar worden gemaakt. Ook delen van ambtsberichten van Buitenlandse Zaken waarin onderzoeksmethoden aan de orde komen om stellingen van vreemdelingen te controleren kunnen op deze grond worden geweigerd. Tevens kan gedacht worden aan rapporten over een demonstratie, videobeelden van een vechtpartij, of een beschrijving van situaties waarin politie-eenheden worden ingezet.

e. De persoonlijke levenssfeer

Op basis van deze uitzonderingsgrond worden persoonsgegevens van mensen in documenten weggelakt. Het gaat om gegevens van mensen en dus niet over bedrijven of andere organisaties. Deze uitzonderingsgrond wordt veel gebruikt. Bijna bij elk Wob-verzoek worden er wel gegevens, zoals iemands naam of telefoonnummer, op basis van deze grond verwijderd.

Voorbeeld

Het kan hier gaan om namen, adresgegevens, e-mailadressen en telefoonnummers van burgers,

maar ook om die van onderzoekers die een rapport voor het ministerie hebben opgesteld. Daarnaast worden namen en contactgegevens van individuele ambtenaren weggelakt.

Echter, namen van hogere ambtenaren, zoals SGs en DGs, worden niet weggelakt. Om te bepalen of een naam van een hogere ambtenaar wel of niet weggelakt moet worden kan de volgende regel gebruikt worden: wanneer de ambtenaar met naam wordt genoemd in het organogram op rijksoverheid.nl, dan wordt de naam niet weggelakt. Het is dan immers al openbare informatie dat die persoon een bepaalde functie bekleedt.

f. Kennisneming door de geadresseerde

Deze grond gaat over het belang dat de geadresseerde heeft om de informatie als eerste in te zien. In de praktijk doet zich dat voor wanneer er een Wob-verzoek wordt gedaan naar informatie die aan de Tweede Kamer is beloofd. Om de relatie tussen de Kamer en de minister goed te houden, wordt in dat soort gevallen gewacht met het verstrekken van informatie op een Wob-verzoek, zodat eerst de Kamer geïnformeerd kan worden. Dit kan met behulp van deze uitzonderingsgrond aan verzoeker worden gemotiveerd.

g. Onevenredige benadeling en bevoordeling

Je gebruikt deze grond wanneer door openbaarmaking belangen worden geschaad, die geen bescherming vinden in de eerder genoemde uitzonderingsgronden. Deze grond kan ook naast de andere uitzonderingsgronden in een besluit worden opgenomen.

Voorbeeld

Het kan bijvoorbeeld gaan om concurrentiegevoelige informatie die niet geweigerd kan worden op grond van de absolute uitzonderingsgrond voor bedrijfs- en fabricagegegevens. Ook wordt deze grond toegepast wanneer openbaarmaking reputatieschade zou veroorzaken. Andere redenen om een beroep te doen op deze uitzonderingsgrond zijn bijvoorbeeld:

- openbaarmaking kan een vertekend beeld opleveren;
- openbaarmaking kan ertoe leiden dat het goed functioneren van een bestuursorgaan in het geding komt, en;
- openbaarmaking kan de procespositie van de staat benadelen.

3.2. Intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen

Wanneer een document is opgesteld met de bedoeling om het binnen de overheid te gebruiken is er sprake van intern beraad.

Voorbeeld

Stukken voor intern beraad zijn bijvoorbeeld:

- Ambtelijke adviezen met voorstellen tot besluitvorming;
- Ambtelijke nota's;
- Concepten voor de beantwoording van Kamervragen;
- Correspondentie tussen bewindspersonen;
- E-mailcorrespondentie tussen ambtenaren;

Ook adviezen van de Landsadvocaat vallen onder het intern beraad.

Wanneer een document bedoeld is om intern te blijven, worden de passages uit het document met beleidsopvattingen (meningen) die tot een persoon te herleiden zijn niet openbaar gemaakt. Andere passages zonder persoonlijke beleidsopvattingen moeten wél openbaar worden gemaakt.

Voorbeeld

Met persoonlijke beleidsopvatting wordt onder andere bedoeld: meningen, voorstellen, adviezen, risicoafwegingen, argumenten, aanbevelingen en conclusies van één of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid.

Soms is het niet mogelijk om de persoonlijke beleidsopvattingen in een document voor intern beraad te scheiden van de rest van de informatie in het document. In zo een geval wordt het hele document niet openbaar gemaakt.

Let op: Aanduidingen op documenten zoals “vertrouwelijk”, “strikt persoonlijk” of “geheim” betekenen niet automatisch dat die documenten niet openbaar gemaakt mogen worden. Wel kan zo een aanduiding een indicatie zijn dat deze beperking van toepassing is.

3.3 Milieu-informatie

Bij de toepassing van de Wob heeft milieu-informatie een bijzondere positie. Dit is een gevolg van Europese regelgeving over openbaarheid van milieu-informatie, wat uitgaat van ruime openbaarheid van milieu-informatie.

Het gaat om informatie over:

- elementen van het milieu, zoals lucht, water, landschap, kust, zee en biologische diversiteit;
- factoren als stoffen, energie, geluid, straling, afval, emissies en andere zaken die het milieu kunnen aantasten;
- maatregelen, zoals wetgeving en programma's, die van invloed kunnen zijn op die factoren en elementen;
- verslagen over de toepassing van milieuwetgeving;
- kosten- en andere analyses die worden gebruikt in het kader van milieumaatregelen;
- de gezondheid en veiligheid van de mens bijvoorbeeld met betrekking tot voedsel en leefomgeving.

Voorbeelden van milieu-informatie

- informatie over toelating van een gewasbeschermingsmiddel
- informatie over export van afvalstoffen
- informatie over gevolgen van luchtverontreiniging voor monumenten

Voor milieu-informatie gelden bij de toepassing van de Wob afwijkende eisen. Als een verzoek betrekking heeft op milieu-informatie geldt een kortere beslistermijn. Daarnaast worden de uitzonderingsgronden anders toegepast dan bij een Wob-verzoek over 'gewone' informatie.

Het is daarom verstandig dat bij een vermoeden dat sprake is van een verzoek om milieu-informatie contact wordt opgenomen met de juridische afdeling. Zie de [beschrijving van de departementale Wob-procedure](#) voor de contactgegevens.

4. Procedure

Dit hoofdstuk gaat over de terugkerende onderdelen van de Wob-procedure bij de verschillende departementen. [Paragraaf 4.1](#) behandelt de ontvangstbevestiging. [Paragraaf 4.2](#) gaat over de inventarisatie van documenten die onder de reikwijdte van het verzoek vallen. [Paragraaf 4.3](#) gaat over de termijnen waar het bestuursorgaan zich aan moet houden bij het reageren op een Wob-verzoek. [Paragraaf 4.4](#) gaat over de procedure die gevolgd moet worden wanneer er andere belanghebbenden zijn, die een zienswijze (mening) kunnen hebben over het openbaar maken van de gevraagde informatie. [In paragraaf 4.5](#) wordt ingegaan op het Wob-besluit.

Voor de behandeling van Wob-verzoeken zijn er modelbrieven ontwikkeld, die te vinden zijn op de [website van het KCWJ](#).

4.1 Ontvangstbevestiging

Direct na ontvangst van een Wob-verzoek, wordt er een ontvangstbevestiging gestuurd naar de verzoeker. Naast deze schriftelijke bevestiging is het ook zinvol om mondeling contact op te nemen met de verzoeker, bijvoorbeeld om meer duidelijkheid te krijgen over de omvang van het verzoek, of om aan verwachtingenmanagement te doen. Zo kan er worden aangegeven wanneer de verzoeker een antwoord kan verwachten, of er derden bij betrokken zijn en of je verwacht dat de termijn nog opgeschort gaat worden.

4.2 Omvang verzoek en verzamelen van gegevens

Bij het bepalen welke documenten onder de reikwijdte van het Wob-verzoek vallen, is de inhoud van het verzoek bepalend. Wanneer uit het verzoek niet duidelijk blijkt welke documenten de verzoeker wil ontvangen, neemt de behandelend ambtenaar hierover contact op met de verzoeker.

Zodra de omvang van het verzoek duidelijk is, zoekt de behandelend ambtenaar uit welke documenten onder het Wob-verzoek vallen en verzamelt hij deze. Het is hierbij van groot belang dat de documenten goed leesbaar en compleet zijn.

Bij omvangrijke verzoeken is het handig om in een zo vroeg mogelijk stadium een grove inventarisatie van de omvang van het verzoek te maken. Op grond daarvan kan een inschatting worden gemaakt van de noodzakelijke werkzaamheden en de hoeveelheid tijd die daarvoor nodig is. Ook wordt op die manier duidelijk welke belanghebbenden betrokken moeten worden. Maak werkafspraken met collega's over het aanleveren van documenten, de planning en het eventueel opstellen van de inventarislijst. In een later stadium kan de inventarisatielijst worden gebruikt om per document aan te geven of er een uitzonderingsgrond of beperking van toepassing is. Voor handige tips en suggesties voor een goede behandeling van omvangrijke Wob-verzoeken is een aparte leidraad ontwikkeld. Daarin staat ook een voorbeeld van een inventarislijst. De leidraad is gepubliceerd op de [website van het KCWJ](#).

Wanneer het verzoek is ingediend door een journalist, dan moet hiervan direct melding worden gemaakt bij de afdeling communicatie van het ministerie. Zie de [beschrijving van de departementale Wob-procedure](#) met wie je daarvoor contact kan opnemen. Is het verzoek politiek gevoelig, dan moet ook de SG en/of bewindspersoon op tijd op de hoogte gesteld worden.

4.2.1 Lakinstructie

Wanneer na beoordeling van de documenten aan de uitzonderingsgronden wordt besloten om bepaalde passages uit de documenten niet openbaar te maken, dan worden deze passages weggelakt. Zie [paragraaf 3.1](#) en [3.2](#) voor meer informatie over de uitzonderingsgronden en beperkingen.

Wanneer documenten handmatig worden gelakt, dan worden de passages die niet openbaar mogen worden weggestreept met zwarte stift, of onleesbaar gemaakt met Tipp-ex. **Na het lakken van de documenten, moeten deze nog een keer worden gekopieerd, zodat de passages echt niet meer leesbaar zijn.** Pas dan kunnen ze aan de verzoeker worden toegestuurd.

Het is ook mogelijk om documenten digitaal te lakken met behulp van het programma Adobe Acrobat (standard). Vraag aan de Wob-contactfunctionaris of dit ook op jouw departement mogelijk is.

4.3 Termijnen

Voor de afhandeling van Wob-verzoeken geldt als termijn: zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van het verzoek. Deze termijn kan één keer met vier weken worden verlengd. Dit heet verdagen. Het verdagen gebeurt schriftelijk en in de brief hierover wordt ook de reden voor de verlenging aangegeven. Het verlengen van de termijn moet wel gebeuren voordat de eerste termijn van vier weken is verstreken.

4.3.1 Opschorten

Soms is het nodig om de beslistermijn op te schorten. Dit komt vooral voor wanneer het nodig is om andere belanghebbenden hun zienswijze te vragen over de openbaarmaking, zie ook [paragraaf 4.4](#). In de tijd dat er wordt gewacht op een reactie van deze belanghebbenden, wordt de beslistermijn "gepauzeerd". De verzoeker krijgt een brief om hem hierover te informeren.

4.3.2 Verlenging met instemming

Wanneer het niet lukt om een Wob-verzoek binnen de termijn van acht weken te behandelen, kan je proberen om afspraken te maken met de verzoeker om de termijn te verlengen. Let er in dat geval op dat je een realistische inschatting maakt van de extra tijd die je nodig hebt om het verzoek te behandelen, zodat de nieuwe beslistermijn wel gehaald kan worden. Als verzoeker instemt met een langere behandeltermijn, bevestig dit dan ook schriftelijk, zodat het voor alle partijen (en eventueel voor een rechter) duidelijk is.

4.3.3 Dwangsom bij te laat beslissen

Als de beslistermijn niet gehaald wordt, kan de verzoeker een ingebrekestelling sturen. Vanaf het moment dat de ingebrekestelling is ontvangen, heeft het bestuursorgaan nog twee weken om alsnog te beslissen. Lukt dit niet, dan moet het bestuursorgaan een dwangsom betalen aan de verzoeker. Deze dwangsom kan oplopen tot €1260,- per verzoek. De rechter kan vervolgens nog bepalen dat de dwangsom hoger wordt vastgesteld. Door wie de dwangsom wordt betaald hangt af van de interne regeling van het ministerie. Om het betalen van dwangsommen te voorkomen, is het noodzakelijk om beslistermijnen te bewaken en een Wob-verzoeker tijdig over termijnen te informeren.

4.4 Zienswijze vragen

Belanghebbenden worden om hun zienswijze gevraagd, wanneer ze worden genoemd in documenten en je vermoedt dat ze bedenkingen zullen hebben als de documenten openbaar worden gemaakt. Belanghebbenden kunnen personen zijn, maar ook bedrijven of andere instanties. De behandelend ambtenaar beoordeelt welke belanghebbenden om een zienswijze moet worden gevraagd. Vervolgens ontvangen deze een zienswijzebrief met het verzoek om binnen een bepaalde termijn hun eventuele bedenkingen bij de openbaarmaking aan te geven en te motiveren. De uiteindelijke beslissing over de openbaarmaking ligt echter bij het bestuursorgaan. Het kan dus voorkomen dat een belanghebbende grote bezwaren heeft tegen openbaarmaking, maar dat het bestuursorgaan de documenten toch verstrekt.

Het vragen van een zienswijze schort de beslistermijn op. Dat betekent dat de termijn om op het verzoek te beslissen niet doorloopt zolang het verzoek om een zienswijze uitstaat. Zie hiervoor ook [paragraaf 4.3.1](#).

Relevante modelbrieven voor de zienswijzenprocedure kan je vinden op de [website van het KCWJ](#). Daar vind je ook een besliswijzer die kan helpen bij beantwoording van de vraag of een zienswijze moet worden gevraagd of niet.

4.4.1. Bij EU-instellingen

Voorbeeld

De Europese Unie heeft zeven instellingen, namelijk: het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad van de Europese Unie, de Europese Commissie, het Hof van Justitie van de Europese Unie, de Europese Centrale Bank en de Europese Rekenkamer.

De Eurowob (De Openbaarheidsverordening van de Europese Unie) regelt de toegang tot de documenten die in het bezit van de Europese instellingen zijn. Maar omdat er een intensief documentenverkeer bestaat tussen de EU en de lidstaten, liggen ook veel Europese documenten bij de overheid van de verschillende lidstaten. Wanneer iemand een Wob-verzoek doet naar documenten van EU-instellingen, dan moet de desbetreffende Europese instelling om een zienswijze moet worden gevraagd.

Wanneer je denkt dat er Europese documenten betrokken zijn bij een bepaald Wob-verzoek, vraag dan advies aan de Wob-contactfunctionaris van je departement (zie de [beschrijving van de departementale Wob-procedure](#)).

4.5 Wob-besluit

Zodra de behandelend ambtenaar alle documenten heeft bekeken en de belangen heeft afgewogen, kan er een besluit worden geschreven.

4.5.1 Inhoud van het besluit

Een Wob-besluit bestaat uit 3 belangrijke onderdelen:

- De beslissing: wordt de informatie wel, niet of gedeeltelijk openbaar gemaakt?;
- De motivering: waarom wordt bepaalde informatie geweigerd?;
- De bezwaarclausule: tot wie kan de verzoeker zich wenden wanneer hij het niet eens is met de beslissing?

In het Wob-besluit wordt aangegeven of de gevraagde informatie openbaar wordt gemaakt of niet. Bij een (gedeeltelijke) weigering is het belangrijk dat per passage of per document goed gemotiveerd wordt waarom die niet openbaar wordt gemaakt en op welke grond. Wanneer belanghebbenden zienswijzen tegen openbaarmaking hebben ingebracht, en daar wordt van afgeweken, dan moet dit ook gemotiveerd worden. Let er bij het motiveren goed op dat daarmee geen informatie openbaar wordt gemaakt.

Tegen het besluit om bepaalde informatie niet openbaar te maken kan bezwaar worden gemaakt. In het besluit wordt daarom standaard een bezwaarclausule opgenomen.

4.5.2 De vorm van het besluit en ondertekening

De regel is dat het besluit schriftelijk wordt genomen. De behandelend ambtenaar bereidt het besluit voor, dat uiteindelijk door een directeur of de SG wordt ondertekend. In de [beschrijving van de departementale Wob-procedure](#) vindt je wie op jouw departement de Wob-besluiten ondertekent.

Ook voorbeeldbesluiten zijn te vinden op de [website van het KCWJ](#).

5. Plaatsing op het internet

Er bestaan rijksbrede afspraken dat documenten die openbaar worden gemaakt en het bijbehorende Wob-besluit geanonimiseerd worden gepubliceerd op rijksoverheid.nl.

Het uitgangspunt daarbij is dat alleen Wob-beslissingen en documenten over beleidsmatige onderwerpen op internet worden gezet. Verzoeken die gaan over individuele bedrijven of personen worden in principe niet geplaatst.

De behandelende dienst stuurt de betreffende stukken (geanonimiseerd) met een korte toelichting aan de eigen directie Communicatie, of de [webredactie van rijksoverheid.nl](https://webredactie.van.rijksoverheid.nl). Dit hangt af van de afspraken binnen het eigen ministerie, zie tevens de [beschrijving van de departementale Wob-procedure](#).

6. Index

aanbestedingen..... 9
 adviezen 10, 11
 ambtenaren 9, 10
 ambtsberichten 9
 Bedrijfs- en fabricagegegevens 7, 8
 bedrijven..... 5, 9, 14, 16
 belanghebbenden 12, 13, 14, 15
 beperking 7, 11, 12
 berusten 3, 5
 bestuurlijke aangelegenheid 3, 4, 6, 11
 bestuursorgaan 3, 5, 6, 12, 13, 14
 bijzondere openbaarmakingsregeling 7
 bijzondere persoonsgegevens 8
 burgerservicenummer 8
 communicatie 12, 18
 concept 10
 concurrentiegevoelige 10
 coördinatie 6
 criminaliteit 9
 diplomatieke correspondentie 8
 documenten .. 3, 4, 5, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 16
 doorzending..... 5
 dwangsom..... 13
 economische en financiële belangen 9
 eenheid van de Kroon 7
 elementen van het milieu 11
 emissies..... 11
 Europese instelling 14
 Eurowob..... 8, 14
 geheim 11
 gezondheid..... 8, 11
 ingebrekestelling 13
 inspectie, controle en het toezicht 9
 instellingen..... 5, 8, 14
 intern beraad 7, 10, 11
 internationale betrekkingen 8
 internet..... 16
 inventarisatie..... 12
 inventarislijst 12
 journalist..... 12
 KCWJ..... 3, 5, 12, 14, 15

Kenniscentrum Wetgeving en Juridische
 Zaken 3, 5
 kennisneming door de geadresseerde..... 10
 lakinstructie 13
 landsadvocaat 5, 10
 milieu-informatie 11
 milieumaatregelen 11
 modelbrieven 5, 12, 14
 motiveren 14, 15
 nota's..... 5, 10
 omvang van het verzoek..... 12
 onderhandelingspositie 9
 ondertekening 15, 18
 onevenredige benadeling en bevoordeling .. 10
 ontvangstbevestiging 12
 opschorten..... 13
 opsporing en vervolging van strafbare feiten 9
 persoonlijke beleidsopvattingen 7, 10, 11
 persoonlijke levenssfeer 9
 persoonsgegevens 8, 9
 planning 12
 politiek gevoelig 12
 reikwijdte 12
 reputatieschade 10
 strikt persoonlijk..... 11
 termijnen..... 13
 Tweede Kamer 6, 10
 uitzonderingsgrond 3, 7, 8, 9, 10, 12
 uitzonderingsgronden 2, 7, 13
 veiligheid van de Staat 7
 verdagen 13
 verlenging met instemming..... 13
 vertrouwelijk 7, 11
 verzamelen van gegevens..... 12
 weigeringsgronden..... 3, 7, 8, 10, 11, 13
 Wob-besluit..... 5, 12, 14, 15, 16
 Wob-contactfunctionaris 6, 13, 14, 18
 Wob-procedure..... 4, 11, 12, 14, 15, 16, 18
 Wob-verzoek 3, 4, 5, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 18
 zienswijze 12, 13, 14
 zienswijzebrief..... 14

Leidraad omvangrijke Wob-verzoeken

Introductie

In het werkprogramma van het Interdepartementaal Wob overleg (IWO) 2012- 2013 is besloten om voor de aanpak van omvangrijke verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) een document op te stellen met suggesties en tips. Dit om de behandeling van omvangrijke Wob-verzoeken zo goed mogelijk, en waar mogelijk op een uniforme manier, te laten verlopen. Deze leidraad is in eerste instantie bedoeld voor de Wob-contactfunctionarissen, maar ook voor anderen die betrokken zijn bij de behandeling van een omvangrijk Wob-verzoek is dit document nuttig.

De behandeling van een omvangrijk verzoek kan grofweg worden onderverdeeld in verschillende fasen: eerst moet worden gekeken waar het verzoek over gaat, vervolgens moeten de documenten worden geïnventariseerd, daarna volgt de Wob-toets en wordt het besluit geschreven en ten slotte wordt het proces afgerond. Hieronder zal elke fase worden beschreven en zullen de daarin bestaande substappen worden toegelicht.

Hoewel elk Wob-verzoek anders is en maatwerk vereist, is het raadzaam de hieronder genoemde fasen bij elk verzoek door te lopen om te zien of de daarin genoemde stappen ook in jouw geval van toepassing zijn. De grote valkuil bij een omvangrijk Wob-verzoek is dat na binnenkomst ervan diverse partijen in het wilde weg informatie gaan zoeken, zonder exact te weten waar dit nu allemaal toe leidt en of dit de juiste manier is. Dat kan ondanks alle inspanningen leiden tot verlies aan snelheid en stilvallen. Daar heeft het bestuursorgaan, noch de verzoeker baat bij.

Een verzoek wordt als omvangrijk beschouwd indien het moeilijk en tijdrovend is vanwege:

- het grote aantal documenten;
- het verzamelen van die documenten uit verschillende bronnen en instanties;
- het samenstellen van documenten uit verschillende informatie;
- het aantal betrokkenen;
- de (politieke) gevoeligheid of
- een combinatie van die factoren.

1. Waar gaat het verzoek over?

a. Lees aandachtig

Lees het verzoek aandachtig. Wat wordt precies gevraagd?

Stel jezelf de vraag of het verzoek om informatie als Wob-verzoek moet worden afgedaan. Zou het verzoek niet beter (informeel) behandeld kunnen worden als bijvoorbeeld een persvraag, een burgerbrief, door een archiefinzage of via een telefonisch gesprek? Neem in dat geval hierover contact op met verzoeker en overleg over de mogelijke alternatieven. Wanneer verzoeker in zijn verzoek uitdrukkelijk een beroep op de Wob heeft gedaan, maar nu instemt met een andere wijze van behandelen, zorg dan voor schriftelijke bevestiging van de intrekking van het Wob-verzoek.

Als duidelijk is dat het verzoek als Wob-verzoek in behandeling moet worden genomen, voer dan een oriënterende inventarisatie uit: bij welke afdeling(en) liggen de documenten en wat moet er grofweg binnen het departement gebeuren om de gevraagde documenten te verzamelen?

Is het verzoek niet duidelijk, te algemeen of heel bewerkelijk, neem dan contact op met de verzoeker (zie ook onder b).

Is hetzelfde of een vergelijkbaar verzoek ook bij andere ministeries ingediend, bespreek dan of en zo ja hoe, één ministerie de coördinatie van de afdoening op zich zal nemen. Houd hierbij rekening met interdepartementale verschillen en bespreek deze met degene die als coördinator zal

optreden. Maak bij (met name) e-mailcorrespondentie die bij meer dan één instantie beschikbaar is, afspraken wie die correspondentie inventariseert.

b. Contact met verzoeker

Als het verzoek onduidelijk, te algemeen of zeer bewerkelijk, is: neem dan telefonisch contact op met verzoeker en vraag om specificatie. Wees behulpzaam bij het concretiseren van het verzoek.

Doorvragen naar de reden waarvoor verzoeker de informatie wil gebruiken kan in sommige gevallen helpen bij het concretiseren. Leg verzoeker in het geval van een zeer bewerkelijk verzoek uit wat er moet gebeuren om de informatie te verzamelen. Vertel zo mogelijk welke informatie wel eenvoudig geleverd kan worden. Als er afspraken zijn gemaakt over beperking van het verzoek, of over een langere behandeltermijn, beschrijf deze dan (in een e-mail) en vraag of verzoeker die wil bevestigen.

VALKUIL: Er wordt begonnen met het zoeken naar stukken, zonder dat de zoekvraag duidelijk is.

2. De inventarisatiefase

a. Inventariseer

Als duidelijk is wat verzoeker wil, breidt de oriënterende inventarisatie uit en breng in kaart wat er moet gebeuren om de documenten te inventariseren. Daarnaast kan het zo zijn dat het gaat om informatie die geaggregeerd moet worden uit andere informatie.

Verwerk de volgende punten in je inventarisatie:

- Welke afdelingen moeten inventariseren?
- Hoeveel tijd gaat dat kosten?
- Wat moet er gebeuren om de gevraagde informatie te verzamelen?
- Zijn er derde-belanghebbenden die om een zienswijze moeten worden gevraagd (artikel 4:8 Awb)?
- Maak interne afspraken over de termijnen en de wijze van aanleveren van stukken aan de behandelend Wob-ambtenaar en het opstellen van een bijbehorende inventarislijst.

Koppel de inventarisatiefase uitdrukkelijk los van de beoordelingsfase.

Inventariseer ook geclassificeerde stukken; deze zijn immers niet uitgezonderd van de toepassing van de Wob en soms moeten (feitelijke) delen ervan openbaar worden gemaakt.

VALKUIL: Er bestaat intern onvoldoende duidelijkheid over de reikwijdte van het verzoek. Hierdoor kan tijd verloren gaan, doordat medewerkers die de stukken moeten verzamelen té ver, of juist niet ver genoeg gaan bij het zoeken naar documenten. Ook kan het voorkomen dat men stopt met zoeken met de gedachte dat het stukken zijn die toch moeten worden geweigerd, of te weinig inhoud hebben. Dat laatste komt vooral voor bij e-mailwisselingen.

b. Overleg, zowel met verzoeker als intern

Bij omvangrijke Wob-verzoeken kan de interne Wob-coördinator klem komen te zitten tussen de hoge verwachtingen van de verzoeker inzake informatie (zowel qua documenten als qua termijn) enerzijds en qua ergernis en onbegrip van de medewerkers die de stukken moet verzamelen anderzijds. Een precieze omschrijving van het verzoek en de eventueel met verzoeker gemaakte afspraken kunnen dit risico verminderen. Het is tevens belangrijk om intern duidelijke afspraken te maken over wie wat doet en op wat voor termijn dit gebeurt.

Met betrekking tot de verzoeker: doe aan verwachtingenmanagement. Neem contact op met verzoeker en geef een schets van de stand van zaken:

- Leg uit dat het behandelen van het verzoek maatwerk is;

- Geef (nogmaals) aan wat er voor nodig is de informatie te verzamelen;
- Geef een beeld van de tijdspanne en hoe het met het verzamelen van de stukken gaat;
- Houd altijd een slag om de arm bij het noemen van een einddatum;
- Noteer de afspraken met verzoeker en neem contact op als die (ook met de slag om de arm) overschreden (dreigen te) worden;
- Als je tegen problemen aanloopt, bespreek die met verzoeker, wellicht kan het zoeken naar informatie wel op een andere of op een meer praktische manier;
- Bespreek eventueel de mogelijkheid van het nemen van deelbesluiten, waarbij verzoeker periodiek informatie krijgt. Wees er daarbij van bewust dat ieder deel een afzonderlijk voor bezwaar en beroep vatbaar besluit is in de zin van de Awb;
- Het nemen van deelbesluiten kan raadzaam zijn indien de informatie in verschillende categorieën is in te delen of het verzamelen van de informatie een langdurig proces is, bijvoorbeeld:
 - deelbesluit 1: informatie die eenvoudig te verstrekken/makkelijk te vinden is.
 - deelbesluit 2: ingewikkelde informatie waarvan het toetsen aan de criteria van de Wob veel tijd in beslag neemt/documenten die later gevonden zijn;
 - deelbesluit 3: ingewikkelde informatie/documenten die nog later gevonden zijn.
- Zeg verzoeker zo nodig toe dat je een bezwaar tegen een deelbeslissing tijdig acht als het na het laatste deelbesluit wordt ingediend, om te bereiken dat er maar op één moment moet worden beslist op het bezwaar tegen één of meer deelbesluiten. Pas de bezwaarclausule hierop aan, zie voor een voorbeeld bijlage 2;
- Wees in het contact met verzoeker duidelijk, eerlijk en zeg het wanneer je iets niet weet.

Het is het raadzaam tevens open te zijn over de situatie dat je informatie niet hebt of niet dan met onevenredig veel inspanning kunt genereren.

Als een verzoeker zich niet meewerkend opstelt, is het met het oog op een eventuele procedure verstandig dat dit op de een of andere manier wordt vastgelegd. Liefst in correspondentie van verzoeker, eventueel in een notitie van de Wob-ambtenaar. Leg eventueel een contact-journaal aan.

Met betrekking tot de medewerkers binnen het ministerie: blijf in contact met de medewerkers die daadwerkelijk de informatie verzamelen, om:

- Het belang aan te geven van een goede uitvoering van de Wob en zo intern draagvlak te creëren en betrokkenheid te bevorderen;
- (Politieke) Knelpunten en de bewerkelijkheid van het verzoek te bespreken;
- Overzicht te krijgen over hoe het proces van verzamelen verloopt.
- Te voorkomen dat iemand het gevoel heeft te verdrinken in een *mere a boire* van te zoeken stukken.

Betrek bij een verzoek vanuit de media zo nodig de directie Communicatie/Voorlichting bij het overleg.

c. Inventarislijst

Een inventarislijst kan – hoewel de wet dit niet voorschrijft – nuttig zijn om als behandelaar overzicht te houden. Een inventarislijst bevat dan de aangetroffen documenten die vallen binnen de reikwijdte van het verzoek. In Excel zijn verschillende lijsten eenvoudig aan elkaar te koppelen.

Een inventarislijst kan in bepaalde gevallen ook nuttig zijn voor de beslissing op het verzoek. Let er dan wel op dat de inventarislijst geen informatie prijs geeft die niet openbaar wordt gemaakt. Zie verderop onder 3c voor een voorbeeld van een inventarislijst.

3. De Wob-toets

a. Breng in kaart welke belangen in het geding kunnen raken door openbaarmaking

De documenten moeten getoetst worden aan de criteria van de Wob waarbij het uitgangspunt geldt van "openbaar, tenzij". Beleg een interne bespreking over de inventarislijst en de verzamelde stukken. Hierbij moeten de mensen van de inhoud betrokken zijn: welke belangen zijn in het geding bij beperking van de openbaarmaking van de geïnventariseerde stukken. De uitkomsten hiervan kunnen in de inventarislijst worden verwerkt.

b. Het beoordelen en eventueel lakken van de stukken

Nu komt de fase van het beoordelen van de geïnventariseerde documenten in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Wob. Waar nodig wordt de openbaarmaking beperkt door het onleesbaar maken van passages, of desnoods wordt een document integraal uitgezonderd van openbaarmaking.

In het geval een document informatie van, of over een derde bevat waarvan kan worden vermoed dat die bezwaar zal hebben tegen (gehele) openbaarmaking moet worden beoordeeld of die informatie onleesbaar moet worden gemaakt of de derde gevraagd naar zijn zienswijze. Informeer de verzoeker daarover, omdat het vragen van zienswijzen consequenties heeft voor de termijn van afdoening van het verzoek.

In het geval te beoordelen documenten digitaal worden aangeleverd kan de inzet van een digitaal hulpmiddel het werk vergemakkelijken. Microsoft- en Openoffice documenten lenen zich goed voor digitale bewerking. Bij documenten in het PDF formaat geldt dit veel minder. Hiervoor is bijna steeds gebruik nodig van een bepaald niet-gratis adobe programma. Over de meerwaarde van aanschaf hiervan valt – onder verwijzing naar het rapport: Toepassing ICT bij afhandeling Wob verzoeken van het HEC van 27 mei 2011 - in dezen niets met stelligheid op te merken daar dit onder andere samenhangt met de mate waarin verzoeken decentraal dan wel juist centraal binnen de organisatie worden afgehandeld.

In alle gevallen waarin een document digitaal wordt bewerkt is het nodig om na de bewerking een nieuwe kopie/scan van het document te maken om te voorkomen dat de onleesbaar gemaakte/verwijderde informatie zou kunnen worden hersteld.

In geval van een papieren document zal het onleesbaar maken van informatie moeten gebeuren d.m.v. weglakken. 'Witten' werkt beter dan 'zwarten', het is daarbij wel raadzaam bij het witten op de witte plek de uitzonderingsgrond te vermelden, zo wordt ook duidelijk waar informatie onleesbaar is gemaakt. Als op basis van meer dan een weigeringsgrond informatie niet openbaar wordt gemaakt, is het raadzaam op de plek van de weggelaten tekst (een verwijzing naar) de weigeringsgrond te plaatsen. Dit kan door middel van het noemen van het artikel zelf (art. 10, 2, e) of door te verwijzen naar letters, waarbij in het besluit is aangegeven welke letter bij welke weigeringsgrond hoort (A = art. 10, lid 1, onder b van de Wob). In het besluit moet dan de motivering voor toepassing van de betreffende grond worden opgenomen.

VALKUIL: Waak ervoor dat allerlei niet-valide beleidsargumenten worden gebruikt om een bepaald (deel van een) document niet openbaar te maken. Dwing de beleidsambtenaren daarom om hun bezwaren tegen openbaarmaking te formuleren in het licht van de wettelijke weigeringsgronden.

c. Schrijf het besluit

Stel het besluit op. Maak het besluit overzichtelijk, zodat duidelijk is welke documenten wellicht al openbaar zijn (met verwijzing naar vindplaats), welke nog niet openbare documenten gevonden zijn en of deze geheel openbaar worden gemaakt of niet. Een schema kan hierbij behulpzaam zijn. Stuur zo mogelijk de inventarislijst mee.

Neem in het besluit niet alle artikelen van de Wob op, maar beperk je tot de relevante bepalingen. Dit komt de leesbaarheid voor de veelal niet-juridisch geschoolde ontvanger zeer ten goede.

Voorbeeld inventarislijst met beoordeling

Nr.	Document	Beoordeling	Artikel Wob	afzender	ontvanger
1	Nota, 15 januari 2010 'Stappenplan'	Al openbaar, te vinden op www....			
2	Nota, 16 januari 2010 'Stappenplan'	Integraal openbaar te maken			
3	E-mail 16 januari 'Intern overleg stappenplan'	Niet openbaar	Artikel 11		
4	Memo 16 januari 'totstandkoming stappenplan'	Gedeeltelijk niet openbaar	Artikel 10, 2, e Artikel 10, 2, g		

In het besluit moet als gezegd de toepassing van de verschillende weigeringsgronden juridisch houdbaar worden toegelicht. De enkele vermelding van toepassing is niet een voldoende draagkrachtig argument.

4. De afronding

a. Doe het concept de lijn in

- Stem het concept af met betrokkenen.
- Wees voorbereid op commentaar en vragen. Zorg daarom waar nodig voor een interne toelichting bij het concept waarin is uiteengezet hoe het concept tot stand gekomen is, wat de bewerkelijkheid van de behandeling inhield en waarom er bepaalde keuzes zijn gemaakt.
- Bedenk goed welke afdelingen moeten worden betrokken in de parafenlijn.
- Breng bij een verzoek vanuit de media, of een politiek gevoelig verzoek, DWJZ/DBO of Bsg/Communicatie/Voorlichting/Woordvoering op de hoogte van de verzenddatum.

b. Verstuur

Als eenmaal de handtekening is gezet, verstuur het besluit, mét bijlagen!

Houd goed bij wat wel, wat niet, en wat gedeeltelijk is verstrekt, met afschriften van de documenten. Zeker bij een eventuele bezwaar- en beroepsprocedure is het van belang dat de administratie hiervan goed op orde is.

c. Publicatie op internet

Uitgangspunt is dat de informatie die naar de verzoeker wordt gestuurd op internet wordt geplaatst, onder weglating van de naam van de verzoeker en de behandelend ambtenaar, overeenkomstig de notitie "Uitwerking plaatsing Wob-verzoeken op internet" van 8 september 2004.

Voor omvangrijke Wob-verzoeken laat die notitie een uitzondering toe op de publicatieplicht, als het digitaliseren onevenredig veel kost en er daarnaast uit hoofde van het onderwerp of de actualiteit geen dringende reden is de informatie te digitaliseren. Op de site moet dan wel worden aangegeven welke informatie op internet ontbreekt en hoe deze is op te vragen (zie notitie onder 7).

Bijlage 1: Is er sprake van een vergaringsplicht?

De Wob verplicht niet tot een vergaring van gegevens die niet dan met grote inspanning kunnen worden afgeleid. Tegelijkertijd voorziet de Wob niet in de mogelijkheid de openbaarmaking van informatie te weigeren op de enkele grond dat voldoen aan het verzoek veel werk met zich meebrengt.¹

Bij elk verzoek is het van belang de grens te bepalen. Maar waar ligt deze? Daalder (Handboek openbaarheid van bestuur 2011. p 140, 141) verwijst hiervoor naar de ondergrens die in de rechtspraak is geformuleerd: wanneer de informatie op zichzelf in documenten is vervat, maar deze uit een in beginsel onbegrensde hoeveelheid documenten moet worden 'gedestilleerd' kan niet worden gesproken van een verzoek om informatie in de zin van artikel 3, eerste lid, Wob. Deze uitspraken gaan echter uit van de gedachte dat het 'destilleren' van de informatie in die gevallen buitengewoon bewerkelijk is. Dat ligt anders wanneer met behulp van ICT op betrekkelijk eenvoudige wijze tot verzameling van de informatie kan worden gekomen. De daarvoor noodzakelijke tijd en inzet van menskracht en de hoogte van de daarmee gemoeide kosten zijn hierbij relevant.

Zoals uit bovenstaande blijkt biedt de jurisprudentie wel handvatten voor het bepalen van de grens aan de vergaringsplicht, maar deze zijn niet altijd even goed toepasbaar op de verschillende casussen die zich kunnen voordoen.

Maak daarom bij elk verzoek waarbij de vergaringsplicht een rol speelt een analyse: kom je tot de conclusie dat het verzoek een grens overschrijdt, neem dan contact op met verzoeker om te komen tot een andere insteek van het verzoek die nog wel werkbaar is, zie ook onder 1. Tevens kan het helpen om jezelf af te vragen of je de informatie zou verzamelen voor de beantwoording van een Kamervraag. Als dit niet het geval is, is dit een indicatie dat het disproportioneel zou zijn om de informatie voor de beantwoording van het Wob-verzoek te vergaren. Het kan immers niet zo zijn dat de Kamer informatie niet zou krijgen, terwijl een burger die wel krijgt.

Indien verzoeker niet tot overleg bereid is, kan dit leiden tot een besluit waarin wordt gesteld dat het verzoek niet kan worden beschouwd als een Wob-verzoek, omdat het te ongespecificeerd is en/of de Wob niet in de gevraagde vergaringsplicht voorziet. Ga hier alleen toe over nadat je contact hebt gehad met verzoeker (althans dat hebt gepoogd) en niet tot een oplossing kon komen. Kijk tevens kritisch naar de bestaande jurisprudentie op dit gebied voor aanknopingspunten voor je beslissing.

¹ Raad van State, 07-10-2009 – 200901742/1/H3.

Bijlage 2: Voorbeeld bezwaarclausule bij deelbesluiten.

Voorbeeld bezwaarclausule:

Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na bekendmaking van het laatste deelbesluit tegen dit besluit per brief bezwaar maken bij de minister van [...], directoraat-generaal [...], directie [...], Postbus [...], [postcode...] Den Haag. Het bezwaarschrift moet zijn ondertekend, voorzien zijn van een datum alsmede de naam en het adres van de indiener en dient vergezeld te gaan van de gronden waarop het bezwaar berust en, zo mogelijk, een afschrift van het besluit waartegen het bezwaar is gericht.

Toelichting in besluit:

Het is raadzaam dit in het (deel)besluit toe te lichten. Voorbeelden:

“Uw verzoek heeft betrekking op een omvangrijke hoeveelheid stukken die bovendien een lange periode betreffen. Er wordt nog gewerkt aan de verzameling van de stukken waarop uw verzoek betrekking heeft.

Inmiddels is een eerste hoeveelheid stukken geordend en beoordeeld. Om te bewerkstelligen dat u reeds over deze stukken kunt beschikken terwijl de overige stukken nog worden verzameld, geordend en beoordeeld, zal met deelbesluiten worden gewerkt. Dit is op [datum] telefonisch met u besproken.”

“In uw brief van [datum] geeft u aan dat u bij een verlenging van de beslistermijn graag deelbesluiten wilt ontvangen met de op dat moment voorliggende documenten. Op [datum] is met u telefonisch afgesproken dat met deelbesluiten zal worden gewerkt. U gaf aan begrip te hebben voor de bewerkelijkheid van uw Wob-verzoek en wilde graag van de voortgang op de hoogte worden gehouden, via uw e-mailadres [...]

Bij brief van [datum, kenmerk], heb ik een eerste deelbeslissing genomen op uw Wob-verzoek. Tevens heb ik daarbij aan u meegedeeld dat een volgende beslissing door u eind januari/begin februari kan worden verwacht.”

Mededeling slot deelbesluit:

Daarnaast kan in het slot van het deelbesluit worden aangegeven wanneer het volgende deelbesluit naar verwachting zal worden genomen.

Als dit niet concreet te maken is, wordt een zinsnede opgenomen als:

“Ik vertrouw erop u hiermee voor dit moment voldoende te hebben geïnformeerd. Een volgende beslissing wordt u toegezonden zo spoedig als mogelijk is. “

Handleiding **WOB verzoeken**

Handleiding WOB verzoeken

Verzoeken op basis van de wet openbaarheid van bestuur

Samenvatting

Wob: introductie

1

- § 1 Wat is de Wob?
- § 2 Hoe zit de Wob in elkaar?
 - Actieve openbaarheid
 - Passieve openbaarheid
- § 3 Uitgangspunten Wob
 - Informatiestelsel
 - Openbaar voor de één, is openbaar voor een ieder

Wat zijn Wob-verzoeken?

2

- § 1 Definitie Wob-verzoek
 - Bestuursorgaan
 - Document
 - Berusten bij een bestuursorgaan
 - Bestuurlijke aangelegenheid
- § 2 Plicht tot verwijzing of doorzending
- § 3 Reeds openbaar gemaakte informatie

Recht op informatie volgens de Wob

3

- § 1 Openbaarheid als uitgangspunt
- § 2 Absolute uitzonderingsgronden
 - Eenheid van de Kroon
 - Veiligheid van de Staat
 - Vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens
 - Bijzondere persoonsgegevens
- § 3 Relatieve uitzonderingsgronden
 - Internationale betrekkingen
 - Economische of financiële belangen
 - Opsporing en vervolging van strafbare feiten
 - Inspectie, controle en toezicht
 - Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer
 - Belang eerste kennisname geadresseerde
 - Voorkomen onevenredige bevoordeling of benadeling
- § 4 Milieu-informatie
- § 5 Beperkingen
 - Persoonlijke beleidsopvattingen in documenten voor intern beraad
 - Ambtelijke of gemengde adviescommissies
 - Geen selectieve informatievervalsing

Verhouding Wob met bijzondere openbaarmakingregelingen

4

- § 1 Algemeen
- § 2 Bijzondere persoonsgegevens
- § 3 Archiefbescheiden
- § 4 Auteursrecht
- § 5 Eurowob

Wijze van afdoening van een Wob-verzoek

5

- § 1 Algemeen
 - Standaardformulering bezwaar
 - Motiveren van beslissing
 - Termijn
 - Belang derde
- § 2 Gang van zaken binnen BZK
 - Informatieplicht afzonderlijke ambtenaar

Hoe wordt informatie verstrekt?

6

- § 1 Vorm verstrekking
- § 2 Voorkeur verzoeker
- § 3 Geen verkapte weigering
- § 4 Kosten

Bezwaar en beroep

7

- § 1 Algemeen
- § 2 Bezwaar
- § 3 Beroep

H 8 Meer informatie?

8

Contactpersonen

Bijlage: Werkafspraken voor het behandelen van Wob-verzoeken

Samenvatting

Wat is de Wob?

De Wob regelt het recht van burgers op informatie van de overheid. De Wob kent twee vormen van openbaarheid: de actieve en de passieve openbaarheid. 'Actieve openbaarheid' houdt in dat een bestuursorgaan uit eigen beweging informatie verschaft over het beleid, inclusief de voorbereiding en de uitvoering, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering. Hierbij gaat het voornamelijk om voorlichting. Als de overheid bepaalde informatie niet actief openbaar heeft gemaakt, kan een burger de overheid verzoeken informatie openbaar te maken: het Wob-verzoek. De Wob gaat er daarbij vanuit dat in beginsel de bij de overheid berustende informatie openbaar is. Een Wob-verzoek kan alleen worden geweigerd wanneer een van de limitatief opgesomde uitzonderingsgronden van de Wob van toepassing is. Het belang dat de verzoeker bij de informatie heeft, doet bij de beoordeling niet ter zake. Ook maakt het niet uit wie het verzoek om informatie doet. Wanneer informatie eenmaal openbaar is gemaakt, bijvoorbeeld naar aanleiding van een eerder Wob-verzoek, is deze vervolgens voor iedereen openbaar. De Wob is strikt genomen niet van toepassing op reeds openbaar gemaakte informatie.

Wat zijn Wob-verzoeken?

Iedere burger kan de overheid verzoeken om informatie over welke aangelegenheid dan ook. De wet stelt geen vormvereisten aan een Wob-verzoek. Van telefoon tot fax, van e-mail tot sms, met ieder denkbaar communicatiemiddel kan succesvol een Wob-verzoek worden gedaan. De verzoeker hoeft ook niet te verwijzen naar de Wob. Echter, zo'n verzoek is echter pas een Wob-verzoek wanneer het voldoet aan bepaalde criteria:

- Een Wob-verzoek moet gericht zijn aan een bestuursorgaan. De Wob is van toepassing op alle bestuursorganen, behalve de bestuursorganen die uitdrukkelijk bij algemene maatregel van bestuur zijn uitgezonderd.
- Het verzoek betreft informatie neergelegd in documenten. Een document in de zin van de Wob is een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat. Het gaat om informatie die concreet aanwijsbaar aanwezig is en die op een bepaalde gegevensdrager is vastgelegd (dus ook films, foto's, e-mails etc. vallen onder de Wob).

- De Wob is van toepassing op alle bij een bestuursorgaan berustende informatie, ongeacht wie de opsteller is. Het gaat dus zowel om eigen documenten, als om documenten van anderen waarover het bestuursorgaan beschikking heeft. De informatie moet betrekking hebben op een bestuurlijke aangelegenheid. Een bestuurlijke aangelegenheid is een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en uitvoering ervan.

De verzoeker moet voldoende duidelijk aangeven over welk onderwerp hij geïnformeerd wenst te worden. De behandelend ambtenaar helpt de verzoeker zo nodig bij het specificeren van zijn verzoek.

De Wob kent een doorzendplicht. Dat wil zeggen dat als een bij een bestuursorgaan binnengekomen Wob-verzoek betrekking heeft op informatie die berust bij een ander bestuursorgaan, dan moet het verzoek naar dat andere bestuursorgaan worden doorgestuurd.

Recht op informatie volgens de Wob

Wanneer er sprake is van een Wob-verzoek, is de gevraagde **informatie in beginsel openbaar**. Een verzoek om informatie wordt alleen dan afgewezen, wanneer een van de limitatief opgesomde uitzonderingsgronden van toepassing is. De Wob kent absolute en relatieve uitzonderingsgronden.

De absolute uitzonderingsgronden zijn:

- Eenheid van de Kroon
- Veiligheid van de Staat
- Vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens
- Bijzondere persoonsgegevens

De relatieve uitzonderingsgronden zijn:

- Internationale betrekkingen
- Economische of financiële belangen
- Opsporing en vervolging van strafbare feiten
- Inspectie, controle en toezicht door of vanwege bestuursorganen
- Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer
- Belang eerste kennisname geadresseerde
- Voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling

Milieu-informatie neemt een specifieke plaats in binnen de Wob. Voor meer informatie hieromtrent wordt u verwezen naar hoofdstuk 4, paragraaf 4 van deze handleiding.

Wanneer toetsing aan de absolute en relatieve uitzonderingsgronden geen bezwaren tegen openbaarheid oplevert, moet worden gezien of de beperkingsgrond van artikel 11 (gedeeltelijke) openbaarmaking in de weg staat. De beperking geldt voor de in documenten voor **intern beraad** opgenomen **persoonlijke beleidsopvattingen**. Intern beraad wordt in de Wob gedefinieerd als het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid. Een persoonlijke beleidsopvatting is, volgens de Wob, een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van één of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daarbij aangevoerde argumenten.

Indien na het verwijderen van persoonlijke beleidsopvattingen uit een document voor intern beraad nog een verstrekbaar document overblijft, is dat in beginsel wél openbaar. Het vertrouwelijk karakter van het interne beraad geldt tevens voor ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissies.

Verhouding Wob met bijzondere openbaarmakingregelingen

De Wob is een algemene openbaarheidsregeling die wijkt voor bijzondere openbaarheidsregelingen die zijn vastgelegd in een wet in formele zin. Dat betekent niet dat zodra een wet bijzondere bepalingen over openbaarheid bevat, de Wob in zijn geheel niet meer van toepassing is. Dit is alleen het geval wanneer de bijzondere regeling de toegankelijkheid van bepaalde informatie voor iedereen regelt en dus een uitputtende openbaarheidsregeling is.

Wijze van Afdoening van een Wob-verzoek

Op een verzoek om informatie op grond van de Wob kan zowel mondeling als schriftelijk worden beslist. In beginsel kan worden volstaan met een mondelinge beslissing, behalve daar waar de Wob expliciet vaststelt dat een schriftelijke beslissing moet worden genomen:

- Indien het bestuursorgaan het verzoek om informatie-verstrekking geheel of gedeeltelijk weigert.
- Indien de opgevraagde informatie een derde betreft en deze om een schriftelijke beslissing heeft gevraagd. De informatie wordt dan tevens aan de derde toegezonden.

In de schriftelijke beslissing op een Wob-verzoek dient een bezwaarschriftclausule te worden opgenomen. Tevens dient een beslissing op een Wob-verzoek gemotiveerd te worden, tenzij daar in redelijkheid geen behoefte aan bestaat. Dit laatste kan worden aangenomen, wanneer het verzoek geheel wordt ingewilligd en er geen belangen van derden in het geding zijn. Bij weigering van een verzoek tot openbaarmaking wordt per passage of per (categorie van) documenten gewezen op relevante uitzonderingsgronden.

De beslissing op het verzoek om informatie wordt zo spoedig mogelijk genomen, met een maximale termijn van vier weken. Bij wijze van uitzondering bestaat de mogelijkheid deze termijn met nog eens vier weken te verlengen. Een beschrijving van de procesgang voor de afhandeling van Wob-verzoeken binnen BZK kunt u vinden in het document 'BZK procesgang afhandelen Wob-verzoeken'.

Hoe wordt informatie verstrekt?

De verschillende vormen van informatieverstrekking zijn:

- een kopie geven of de letterlijke inhoud in een andere vorm verstrekken,
- kennisneming van de inhoud toestaan,
- een uittreksel of een samenvatting van de inhoud geven,
- inlichtingen verschaffen uit documenten die de verlangde informatie bevatten.

Een kopie kan niet alleen worden gegeven van schriftelijke stukken, maar ook van cassettes, films en dergelijke. Bij het kiezen tussen de verschillende vormen dient het bestuursorgaan rekening te houden met de voorkeur van de verzoeker en het belang van een vlotte voortgang van de werkzaamheden. Het is niet de bedoeling dat in de vorm waarin de informatie wordt verstrekt een verkapte weigering schuilt. Een bestuursorgaan kan een vergoeding vragen voor het verstrekken van kopieën, een uittreksel of een samenvatting van de inhoud van een document.

Bezwaar en beroep

Een schriftelijke beslissing op een verzoek om informatie op grond van de Wob is een besluit in de zin van de Awb. Dit betekent dat de bepalingen van de Awb over bezwaar en beroep onverkort van toepassing zijn.

1 Wob: introductie

1. Wat is de Wob?

De Wob regelt het recht van burgers op informatie van de overheid. Op die manier wordt het inzicht van burgers in het overheidshandelen vergroot, hetgeen de democratie en de deelname van burgers aan de besluitvorming ten goede komt.

De Wob is een algemene uitwerking van artikel 110 van de Grondwet. Daarin is bepaald dat de overheid bij de uitvoering van haar taak openheid en openbaarheid betracht volgens de bij de wet te stellen regelen. Naast de Wob zijn er nog allerlei bijzondere openbaarmakingsbepalingen in andere wetten, zoals de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002, de Wet milieubeheer en de Archiefwet.

2. Hoe zit de Wob in elkaar?

De Wob kent twee vormen van openbaarheid: de actieve en de passieve openbaarheid.

Actieve openbaarheid

De algemene verplichting tot actieve openbaarheid houdt in dat een bestuursorgaan uit eigen beweging informatie verschaft over het beleid, inclusief de voorbereiding en de uitvoering, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.¹ Hierbij gaat het voornamelijk om voorlichting. Dat kan op allerlei manieren, bijvoorbeeld door het uitgeven van persberichten, het verspreiden van folders of brochures of het uitzenden van een Postbus 51-spotje.

Onder de actieve openbaarheid valt ook de verplichting van een bestuursorgaan om uit eigen beweging informatie te verschaffen over de **adviezen van niet-ambtelijke adviescommissies**. Dit is expliciet in de Wob vastgelegd² omdat de wetgever deze adviezen ziet als een bijzonder waardevolle informatiebron voor het publiek. Niet-ambtelijke adviescommissies kunnen vaste colleges van advies zijn, tenzij deze een bijzondere (eigen) openbaarmakingsregeling kennen, zoals de Raad van State. Maar ook tijdelijke en ad hoc ingestelde commissies vallen onder de werking van dit artikel. Voorbeelden van dergelijke niet-ambtelijke adviescommissies zijn de commissie Oosting, die onderzoek deed naar de Enschedese vuurwerkramp en de Commissie Docters van Leeuwen, die heeft gerapporteerd over de gevolgen

van ICT voor de Nederlandse overheid.

Binnen vier weken nadat het bestuursorgaan de adviezen van een niet-ambtelijke commissie heeft ontvangen, moet zij de adviezen openbaar maken. Van de openbaarmaking wordt vervolgens mededeling gedaan in de Staatscourant of een ander geschikt periodiek.

Passieve openbaarheid

Als de overheid bepaalde informatie niet actief openbaar heeft gemaakt, kan een burger de overheid (de Wob gebruikt de term bestuursorgaan) verzoeken informatie openbaar te maken: het Wob-verzoek. De Wob gaat er daarbij vanuit dat in beginsel de bij de overheid berustende informatie openbaar is. Een Wob-verzoek kan alleen worden geweigerd wanneer een van de limitatief opgesomde uitzonderingsgronden van de Wob van toepassing is. Deze - absolute en relatieve - uitzonderingsgronden komen uitgebreid aan de orde in hoofdstuk 3.

Het belang dat de verzoeker bij de informatie heeft, doet bij de beoordeling niet ter zake. Ook maakt het niet uit wie het verzoek om informatie doet, zodat bijvoorbeeld ook niet-Nederlanders een Wob-verzoek bij de Nederlandse overheid kunnen indienen.

3. Uitgangspunten Wob

Informatiestelsel

De Nederlandse Wob is gebaseerd op een zogenaamd informatiestelsel. Dit houdt in dat een verzoeker in beginsel slechts het onderwerp hoeft aan te duiden waarover hij informatie wenst te ontvangen. De verzoeker hoeft de documenten die hij wil hebben niet concreet te benoemen. Het onderwerp moet echter wel voldoende nauwkeurig beschreven worden in het verzoek. Het bestuursorgaan helpt de verzoeker zonnodig bij het voldoende specifiek maken van zijn verzoek. Vervolgens is het de taak van het bestuursorgaan om de op het onderwerp betrekking hebbende documenten te verzamelen en openbaar te maken, tenzij er uitzonderingsgronden van toepassing zijn.

Openbaar voor de één, is openbaar voor een ieder

Wanneer informatie eenmaal openbaar is gemaakt, bijvoorbeeld naar aanleiding van een eerder Wob-verzoek, is deze vervolgens voor iedereen openbaar. Dit geldt ook voor informatie die gedurende een bepaalde tijd ter inzage is gelegd, ook wanneer de termijn voor inzage is verstreken. De uitzonderingsgronden van de Wob zijn dan niet van toepassing.

¹ Artikel 8 Wob.

² Artikel 9 Wob.

Bovendien mag er geen onderscheid worden gemaakt tussen verschillende verzoekers. Dit laatste betekent dat ook wanneer een verzoeker inzage in het eigen dossier verlangt, openbaarmaking kan worden geweigerd met een beroep op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, omdat eenmaal verstrekte informatie ook aan andere verzoekers zal moeten worden verstrekt.³ Bij de beoordeling of de verzoeker recht heeft op de gevraagde informatie hoeft de verzoeker niet aan te geven waarom de informatie voor hem van belang is. Centraal staat het algemene belang dat het publiek heeft bij de openbaarmaking van overheidsinformatie.

2 Wat zijn Wob-verzoeken?

1. Definitie Wob-verzoek

Iedere burger kan de overheid verzoeken om informatie over welke aangelegenheid dan ook. Zo'n verzoek is echter pas een Wob-verzoek wanneer het voldoet aan bepaalde criteria: *Een Wob-verzoek is een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid dat gericht is tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.*⁴ De wet stelt geen vormvereisten aan een Wob-verzoek. Van telefoon tot fax, van e-mail tot sms, met ieder denkbaar communicatiemiddel kan succesvol een Wob-verzoek worden gedaan. De verzoeker hoeft ook niet te verwijzen naar de Wob. Bij elk verzoek om informatie moet het betreffende bestuursorgaan nagaan of de Wob op dat verzoek van toepassing is.

Bestuursorgaan

Een Wob-verzoek moet gericht zijn aan een bestuursorgaan. De Wob is van toepassing op alle bestuursorganen, behalve de bestuursorganen die uitdrukkelijk bij algemene maatregel van bestuur zijn uitgezonderd.⁵ De wet noemt de volgende bestuursorganen uitdrukkelijk: de minister, bestuursorganen van provincies, gemeenten, waterschappen en publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Voorbeelden van andere bestuursorganen op het terrein van BZK zijn de Kiesraad, het KLPD, de ROB en adviescommissies in de zin van de Kaderwet adviesorganen. De Wob is ook van toepassing op een instelling, dienst of bedrijf die onder verantwoordelijkheid van een

bestuursorgaan werkzaam is.⁶ Van belang is dat het bestuursorgaan invloed kan uitoefenen op de werkzaamheden van de instelling, de dienst of het bedrijf. De bevoegdheid tot het geven van algemene aanwijzingen is voldoende.⁷

Document

Een document in de zin van de Wob is een ruim begrip, namelijk een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat.

⁸ Het gaat om informatie die concreet aanwijsbaar aanwezig is, ergens is vastgelegd, op wat voor gegevensdrager ook. Ook geluidsbanden, films en foto's zijn documenten in de zin van de Wob, net als informatie in digitale bestanden, zoals e-mailberichten of elektronische versies van documenten.

Het begrip document beperkt zich niet tot door het bestuursorganen zelf vervaardigde stukken. Ook stukken van anderen waarover het bestuursorgaan de beschikking heeft of andere voor het bestuursorgaan bestemde stukken, vallen onder de Wob. Een document dat (nog) niet bestaat ten tijde van het verzoek om informatie is geen document in de zin van de Wob. Het bestuursorgaan is niet verplicht speciaal voor de verzoeker nieuwe documenten te creëren. Zo hoeft het bestuursorgaan geen schriftelijk verslag op te stellen van (telefoon)gesprekken waar in eerste instantie geen aantekeningen van zijn gemaakt, wanneer er een Wob-verzoek binnenkomt tot openbaarmaking van de inhoud van die gesprekken. Vernietigde stukken kunnen natuurlijk ook niet meer verstrekt worden.

Berusten bij een bestuursorgaan

De Wob is van toepassing op alle bij een bestuursorgaan berustende informatie, ongeacht wie de opsteller is. Het gaat dus zowel om eigen documenten, als om documenten van anderen waarover het bestuursorgaan beschikking heeft. Een document 'berust bij' een bestuursorgaan wanneer het bestuursorgaan toegang heeft tot het document. Tevens is vereist dat het document bestemd is voor dat bestuursorgaan. Dit laatste betekent dat de opsteller of een derde de bedoeling moet hebben gehad de informatie aan het bestuursorgaan ter beschikking te stellen.

⁶ Zie artikel 3 Wob.

⁷ Nu de Wob van toepassing is op in principe alle bestuursorganen, is de vraag of een instelling, dienst of bedrijf onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan valt in de praktijk nog nauwelijks aan de orde. Of een instelling werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan kan blijken uit de daartoe getroffen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke regeling, bijvoorbeeld de statuten van een BV of een NV.

⁸ Artikel 1, onder a, Wob.

³ Artikel 10, tweede lid, onder e, Wob.

⁴ Artikel 3 Wob.

⁵ Zie artikel 1a Wob.

Al hoeft naar aanleiding van een Wob-verzoek geen informatie te worden gecreëerd, een bewerking van de aanwezige informatie kan wel aan de orde zijn. Bijvoorbeeld het maken van een selectie van digitaal opgeslagen gegevens, neergelegd in elektronische databestanden.

Bestuurlijke aangelegenheid

De informatie moet betrekking hebben op een bestuurlijke aangelegenheid. Een bestuurlijke aangelegenheid is een *aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en uitvoering ervan*.⁹ Dit betekent ten eerste dat de verzoeker voldoende duidelijk moet aangeven over welk onderwerp hij geïnformeerd wenst te worden. Met andere woorden, het verzoek moet voldoende specifiek zijn. De behandelend ambtenaar helpt de verzoeker zo nodig bij het specificeren van zijn verzoek. Een verzoek tot inzage in een bepaald document geldt in ieder geval als een voldoende gespecificeerd verzoek. Wanneer het duidelijk is op welk onderwerp een Wob-verzoek betrekking heeft, gaat het bestuursorgaan over tot het verzamelen van de onder hem berustende documenten die daarop betrekking hebben. Ten tweede moet het Wob-verzoek betrekking te hebben op een bestuurlijke aangelegenheid, met andere woorden op informatie die op enigerlei wijze te maken heeft met het te voeren of gevoerde beleid van een bestuursorgaan. Hier moet een ruime uitleg aan gegeven worden. Declaratiebonnetjes van bestuurders, overeenkomsten van de overheid met derden en rapportages over gedragingen van ambtenaren, het zijn allemaal voorbeelden van zaken die een *bestuurlijke aangelegenheid* betreffen. Het vereiste dat de gevraagde informatie ook werkelijk betrekking heeft op het beleid van een bestuursorgaan blijft echter steeds van toepassing. Het te leen vragen van boeken uit een bibliotheek of het vragen van inlichtingen over wetenschappelijke onderwerpen aan onderzoeksinstituten betreffen géén bestuurlijke aangelegenheid.

2. Plicht tot verwijzing of doorzending

De Wob kent een doorzendplicht.¹⁰ Dat wil zeggen dat als een bij een bestuursorgaan binnengekomen Wob-verzoek betrekking heeft op informatie die berust bij een ander bestuursorgaan, dan moet het verzoek naar dat andere bestuursorgaan worden doorgestuurd. Wanneer het verzoek schriftelijk is gedaan, wordt de verzoeker hiervan op de hoogte gesteld. Dit laatste gebeurt bij voorkeur schriftelijk om misverstanden

te voorkomen. Indien het verzoek mondeling wordt gedaan, dan kan de verzoeker ook mondeling worden verwezen naar het juiste bestuursorgaan.

3. Reeds openbaar gemaakte informatie

De Wob is strikt genomen niet van toepassing op reeds openbaar gemaakte informatie. Wanneer een Wob-verzoek betrekking heeft op informatie, die al openbaar is gemaakt, kan de behandelend ambtenaar vaak volstaan met een verwijzing naar de vindplaats. Van belang is dat die vindplaats ook toegankelijk is. Informatie die is bekendgemaakt op de website van BZK geldt bijvoorbeeld als toegankelijke, openbaargemaakte informatie.¹¹ Hetzelfde geldt voor kamerstukken. Dit ligt anders wanneer de verzoeker vraagt om informatie die is neergelegd in openbaargemaakte, niet-toegankelijke documenten. Juridisch gezien is het document dan openbaar, maar feitelijk is het dat niet. Op het bestuursorgaan rust in dat geval de verplichting alsnog de documenten te verstrekken, in het bijzonder wanneer het bestuursorgaan als enige (gemakkelijke) toegang heeft tot de documenten. Omdat de documenten reeds openbaar zijn mag zij het verzoek niet meer toetsen aan de uitzonderingsgronden van de Wob.

3 **Recht op informatie volgens de Wob**

1. Openbaarheid als uitgangspunt

Wanneer er sprake is van een Wob-verzoek, is de gevraagde informatie in beginsel openbaar. Een verzoek om informatie wordt alleen dan afgewezen, wanneer een van de limitatief opgesomde uitzonderingsgronden van toepassing is. De Wob kent absolute en relatieve uitzonderingsgronden. Wanneer een absolute uitzonderingsgrond van toepassing is, moet het verzoek om informatie door het bestuursorgaan geweigerd worden en is er geen ruimte voor het bestuursorgaan om een eigen afweging te maken. In geval van een relatieve uitzonderingsgrond moet het bestuursorgaan het bijzondere belang, vervat in de uitzonderingsgrond, afwegen tegen het algemene belang van openbaarheid. Weegt het bijzondere belang zwaarder, dan wordt openbaarmaking geweigerd.

⁹ Zie artikel 1 in samenhang met artikel 3 Wob.

¹⁰ Zie artikel 4 Wob.

¹¹ Zie www.minbzk.nl.

2. Absolute uitzonderingsgronden

Om te beginnen zijn er vier absoluut geformuleerde uitzonderingsgronden waarbij het verstrekken van informatie zonder meer achterwege moet blijven.¹²

Eenheid van de Kroon

Het verstrekken van informatie blijft zonder meer achterwege voor zover dit de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen. De eenheid van de Kroon duidt op de eenheid van de Koning en ministers. De eenheid van de Kroon komt in gevaar wanneer informatie wordt verstrekt over de inhoud van contacten tussen de Koningin en een of meer bewindslieden. De Raad van State legt de betekenis van deze uitzonderingsgrond zo uit dat ook correspondentie tussen de Kroonprins en een minister, gezien de bijzondere staatsrechtelijke positie van de Kroonprins als vermoedelijke troonopvolger, de eenheid van de Kroon zowel nu als in de toekomst in gevaar kan brengen.

Veiligheid van de Staat

Het verstrekken van informatie blijft eveneens achterwege als dit de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden. Het gaat hierbij zowel om de interne als de externe veiligheid van de Staat. De interne veiligheid van de Staat kan bijvoorbeeld worden geschonden, wanneer informatie over de werkwijze of het actuele kennisniveau van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (voorheen: de Binnenlandse Veiligheidsdienst) openbaar zou worden. Bij externe veiligheid kan worden gedacht aan onderwerpen op het terrein van defensie.

Vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens

Het verstrekken van informatie blijft eveneens achterwege als het gaat om vertrouwelijk aan de overheid verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens. Het bestaan van deze uitzonderingsgrond is noodzakelijk voor het beschermen van bedrijfs- en fabricagegegevens die door bedrijven aan de overheid worden verstrekt, bijvoorbeeld op basis van een wettelijke verplichting. Zonder deze uitzonderingsgrond zouden andere bedrijven met een beroep op de Wob inzage kunnen verkrijgen in de bedrijfsgeheimen van de concurrent. Er is alleen sprake van bedrijfs- en fabricagegegevens als men uit die gegevens iets te weten kan komen over het productieproces, de afzet van producten of de kring van afnemers en leveranciers. Het moet gaan om informatie die door het bedrijfsleven vertrouwelijk aan de overheid is verschaft en niet door de overheid zelf is verzameld.

Wanneer de overheid de verkregen gegevens in statistieken verwerkt, zodat de gegevens niet tot afzonderlijke bedrijven te herleiden zijn, is er bijvoorbeeld geen sprake van vertrouwelijke bedrijfs- of fabricagegegevens. De bestuursrechter gaat er in het algemeen van uit dat indien bedrijfs- en fabricagegegevens zijn verschaft door een bedrijf, deze vertrouwelijk zijn medegedeeld, ook al worden de gegevens op grond van een regeling verstrekt.

Bijzondere persoonsgegevens

Het verstrekken van informatie blijft eveneens achterwege als dit bijzondere gegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens betreft. Deze per 1 september 2001 in werking getreden uitzonderingsgrond is de laatste van de absolute uitzonderingsgronden. De Wet bescherming persoonsgegevens (verder: Wbp) kent een apart openbaarheidsregime voor bijzondere persoonsgegevens. Dit zijn persoonsgegevens over iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, het lidmaatschap van een vakvereniging, strafrechtelijke aangelegenheden en onrechtmatig of hinderlijk gedrag in verband met een opgelegd verbod naar aanleiding van dat gedrag.¹³ Wanneer een Wob-verzoek (mede) betrekking heeft op dergelijke bijzondere persoonsgegevens, geldt niet de Wob maar de Wbp. Informatie over bijzondere persoonsgegevens mag niet worden verwerkt (hieronder valt openbaar maken in de zin van de Wob), behalve in de gevallen die zijn beschreven in de artikelen 17 en volgende van de Wbp. Slechts in één geval is het toch mogelijk informatie betreffende bijzondere persoonsgegevens te verstrekken en dat is wanneer zeker is dat verstrekking van de gegevens geen inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer.

3. Relatieve uitzonderingsgronden

Naast deze vier absoluut geformuleerde uitzonderingsgronden kent de Wob zeven relatieve uitzonderingsgronden. Indien een verzoek betrekking heeft op een onderwerp waarop één van de relatieve uitzonderingsgronden van toepassing is, moet dat belang worden afgewogen tegen het belang van het verstrekken van de informatie c.q. het algemene, publieke belang van de openbaarheid.

¹² Artikel 10, eerste lid, Wob.

¹³ Zie artikel 16 Wet bescherming persoonsgegevens.

Internationale betrekkingen

De gevraagde informatie moet worden verstrekt, indien het belang van openbaarheid zwaarder weegt dan het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten en internationale organisaties.¹⁴ Het verstrekken van informatie op grond van de Wob mag niet tot gevolg hebben dat de Nederlandse internationale betrekkingen schade lijden. Het is voldoende dat men voorziet dat het internationale contact minder soepel zal gaan lopen indien gevraagde informatie wordt verschaft. Zo kan van informatieverstrekking worden afgezien als die zou kunnen leiden tot frustratie van verdragsonderhandelingen. Dit kan bijvoorbeeld gelden voor diplomatieke correspondentie en documenten uit de voorbereidende fase van een verdrag.

Economische of financiële belangen

De gevraagde informatie moet worden verstrekt, indien het belang van openbaarheid zwaarder weegt dan de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de bestuursorganen genoemd in artikel 1a van de Wob.

Deze uitzonderingsgrond is van toepassing indien de kans bestaat dat het verstrekken van de gevraagde informatie leidt tot financieel of economisch nadeel voor de overheid. Dit kan bijvoorbeeld gelden voor kostenramingen voor aanbestedingen van bouwprojecten, regels die betrekking hebben op de wijze en exacte data van invordering van belastingschulden, en het onderliggende dossier van de minister tijdens CAO-onderhandelingen.

Opsporing en vervolging van strafbare feiten

De gevraagde informatie moet worden verstrekt, indien het belang van openbaarheid zwaarder weegt dan het belang dat gemoeid is met de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Het belang van openbaarheid kan botsen met strafrechtelijke en strafvorderlijke belangen. Door deze uitzonderingsgrond kan worden voorkomen dat de opsporing en vervolging van strafbare feiten gefrustreerd wordt. Het moet gaan om gegevens die zijn verzameld door opsporingsambtenaren of het Openbaar Ministerie: naast concrete strafzaken gaat het ook om algemene informatie over opsporings- en onderzoeksstrategieën.

Inspectie, controle en toezicht door of vanwege bestuursorganen

De gevraagde informatie moet worden verstrekt, indien het belang van openbaarheid zwaarder weegt dan het belang van inspectie, controle en toezicht door of vanwege bestuursorganen. Deze uitzonderingsgrond lijkt sterk op de vorige.

Met een beroep hierop kan inzage worden geweigerd in documenten betreffende steekproeven, die door bestuursorganen worden ingezet ter ondersteuning van inspectie, controle of toezicht.¹⁵ Het moet hierbij wel gaan om het vaststellen van *niet*-strafbare feiten.

Deze uitzonderingsgrond moet voorkomen dat steekproeven van bijvoorbeeld de Belastingdienst, de FIOD of welke inspectiedienst dan ook zinloos worden, doordat de informatie over de gehanteerde methoden en technieken via de Wob voor burgers vrij verkrijgbaar is. Ook kan verstrekking van de gevraagde informatie met een beroep op deze uitzonderingsgrond worden geweigerd, wanneer de vertrouwensrelatie tussen de inspectie-, controledienst of toezichthouder en het bestuursorgaan ernstig kan worden verstoord of als er voor een informant in een (levens)bedreigende situatie zou kunnen ontstaan. Ter bescherming van een informant kan overigens ook een beroep op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer worden gedaan (zie hieronder).

Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

De gevraagde informatie moet worden verstrekt, indien het belang van openbaarheid zwaarder weegt dan het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Op basis van deze uitzonderingsgrond doet de overheid geen mededelingen aan derden over gegevens van persoonlijke aard die door burgers aan de overheid zijn verstrekt, waarbij zij erop mochten vertrouwen dat deze gegevens enkel zouden worden gebruikt voor het doel dat hen bij het verschaffen van de informatie voor ogen stond.¹⁶ Het moet gaan om persoonsgegevens die zijn te herleiden tot een individu, niet om van deze gegevens afgeleide en geanonimiseerde groepsdata. De uitzonderingsgrond is allereerst van toepassing op 'gewone' burgers, maar geldt ook voor bewindslieden, ambtenaren en bestuurders. Voor deze laatste groep geldt de uitzonderingsgrond niet onverkort; zij biedt geen bescherming wanneer de gegevens enkel en alleen betrekking hebben op de uitoefening van hun functie. Ten slotte is het mogelijk de verzochte informatie te weigeren ter bescherming van informanten en getuigen.

Belang eerste kennisname geadresseerde

De gevraagde informatie moet worden verstrekt, indien het belang van openbaarheid zwaarder weegt dan het belang dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie. De geadresseerde heeft geen absoluut recht op de eerste kennisname van een document.

¹⁴ Artikel 10, tweede lid, onder a, Wob.

¹⁵ Zie artikel 10, tweede lid, onder d, Wob.

¹⁶ Zie artikel 10, tweede lid, onder e, Wob.

Onder omstandigheden echter, moet de geadresseerde in staat worden gesteld om kennis te nemen van de informatie vóórdat die aan anderen wordt bekendgemaakt.¹⁷ Is de geadresseerde een college, dan wordt de informatie geacht het college te hebben bereikt, zodra het college van de informatie kennis kan hebben genomen. Dit laatste laat onverlet dat de informatie vooraf onder embargo, bijvoorbeeld aan de pers, kan worden verstrekt.

Voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling

De gevraagde informatie moet worden verstrekt, indien het belang van de openbaarheid zwaarder weegt dan het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden.¹⁸ Deze laatste relatieve uitzonderingsgrond fungeert door de ruime formulering als 'restgrond' ten opzichte van de overige, meer specifieke relatieve uitzonderingsgronden. Met een beroep op deze uitzonderingsgrond kan het bestuursorgaan op grond van andere dan de hiervoor besproken belangen weigeren bepaalde informatie te verstrekken. Deze 'andere belangen' worden niet nader gespecificeerd. Onder 'betrokkenen' vallen niet alleen burgers of bedrijven, maar ook personen die een publieke functie uitoefenen, zoals ministers, andere bestuurders en ambtenaren.

Een voorbeeld van documenten die met een beroep op deze uitzonderingsgrond niet openbaar worden gemaakt zijn documenten over vertrouwelijke onderhandelingen. Wanneer de overheid in onderhandeling is met werkgevers- en werknemersorganisaties kan het bekendmaken van daarop betrekking hebbende stukken, de onderhandelingen schaden. Nadat de onderhandelingen zijn afgerond, kunnen de documenten alsnog openbaargemaakt worden, mits de andere uitzonderingsgronden niet van toepassing zijn.

4. Milieu-informatie

Milieu-informatie neemt een bijzondere plaats in binnen de Wob.¹⁹ Milieu-informatie is een ruim gedefinieerd begrip, dat in de Wob is gekomen ter implementatie van een Europese richtlijn inzake de vrije toegang tot milieu-informatie. Onder het begrip milieuinformatie valt - samengevat - alle beschikbare informatie, ongeacht de vorm, die betrekking heeft op de toestand van het milieu in brede zin, op activiteiten die een ongunstig

effect op de toestand van het milieu (kunnen) hebben en op activiteiten en maatregelen die het milieu beschermen. De relatieve uitzonderingsgronden voor weigering van informatie in het belang van economische of financiële belangen van de overheid en de weigering van informatie ter voorkoming van onevenredige bevoordeling of benadeling van natuurlijke of rechtspersonen zijn niet onverkort van toepassing op milieu-informatie.²⁰

Een bestuursorgaan mag met een beroep op de economische of financiële belangen alleen weigeren milieu-informatie te verstrekken, wanneer die informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter.²¹ De relatieve uitzonderingsgrond met betrekking tot onevenredige bevoor- of benadeling van derden, geldt in zijn geheel niet voor milieu-informatie. In plaats daarvan is bepaald dat het bestuursorgaan mag weigeren bepaalde milieu-informatie te verstrekken, wanneer openbaarmaking aantasting van het milieu waarschijnlijker zou maken.²²

5. Beperkingen

Persoonlijke beleidsopvattingen in documenten voor intern beraad

Wanneer toetsing aan de absolute en relatieve uitzonderingsgronden geen bezwaren tegen openbaarheid oplevert, moet worden bezien of de beperkingsgrond van artikel 11 (gedeeltelijke) openbaarmaking in de weg staat. De beperking geldt voor de in documenten voor intern beraad opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Intern beraad wordt in de Wob gedefinieerd als het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid.

²³ Voorbeelden zijn de notulen van de ministerraad, ambtelijke of politieke nota's en rapporten van ambtelijke advies-commissies. Een persoonlijke beleidsopvatting is, volgens de Wob, een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van één of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daarbij aangevoerde argumenten. Als uiterste grens geldt dat het document meer moet bevatten dan enkel feitelijkheden.

¹⁷ Zie artikel 10, tweede lid, onder f, Wob.

¹⁸ Zie artikel 10, tweede lid, onder g, Wob.

¹⁹ Zie artikel 1, onder g, Wob.

²⁰ Artikel 10, tweede lid onder b en onder g, Wob.

²¹ Artikel 10, derde lid, Wob.

²² Artikel 10, vierde lid, Wob.

²³ Zie artikel 1, onder c, Wob.

Wanneer het bestuursorgaan dat met het oog op een goede en democratische bestuursvoering noodzakelijk acht, kan over persoonlijke beleidsopvattingen informatie worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Het bestuursorgaan kan beoordelen of het van deze mogelijkheid gebruik wil maken. Indien na het verwijderen van persoonlijke beleidsopvattingen uit een document voor intern beraad nog een verstrekbaar document overblijft, is dat in beginsel wél openbaar.

Ambtelijke of gemengde adviescommissies

Het vertrouwelijk karakter van het interne beraad geldt tevens voor ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissies. De Wob verstaat onder een ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie een instantie die één of meer bestuursorganen adviseert en die geheel of gedeeltelijk is samengesteld uit ambtenaren die uit hoofde van hun functie het bestuursorgaan waaronder zij ressorteren adviseren over de onderwerpen die aan commissie zijn voorgelegd. De beperking van de openbaarheid met het oog op persoonlijke beleidsopvattingen geldt niet, wanneer het bestuursorgaan van te voren aan de adviescommissie duidelijk heeft gemaakt, dat over de in de adviezen opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen informatie kan worden verstrekt.

4 Verhouding Wob met bijzondere openbaarheidsregelingen

1. Algemeen

De Wob is een algemene openbaarheidsregeling die wijkt voor bijzondere openbaarheidsregelingen die zijn vastgelegd in een wet in formele zin. Dat betekent niet dat zodra een wet bijzondere bepalingen over openbaarheid bevat, de Wob in zijn geheel niet meer van toepassing is. Dit is alleen het geval wanneer de bijzondere regeling de toegankelijkheid van bepaalde informatie voor iedereen regelt en dus een uitputtende openbaarheidsregeling is. Bijvoorbeeld de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 met betrekking tot informatie over Algemene en Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten.

2. Bijzondere persoonsgegevens

In de Wet bescherming persoonsgegevens (verder: Wbp) staan regels met betrekking tot het verwerken van persoonsgegevens. In de Wbp valt elke handeling die je ten aanzien van persoonsgegevens kan verrichten onder het begrip ‘verwerken’. Dit betekent dat ook het ‘verstrekken’ van informatie op grond van de Wob, ‘verwerken’ is in de zin van de Wbp. De bepalingen van de Wbp zijn van toepassing, zodra een Wob-verzoek betrekking heeft op persoonsgegevens. Voor een goed begrip van de invloed van de Wbp op de werking van de Wob, is het van belang onderscheid te maken tussen gewone en bijzondere persoonsgegevens. De Wbp staat de verstrekking van gewone persoonsgegevens op grond van de Wob niet in de weg. De Wbp kent namelijk de mogelijkheid van verstrekking op basis van een wettelijke verplichting.²⁴ Voor bijzondere persoonsgegevens geldt het bijzondere openbaarheidsregime van de Wbp en is er geen plaats meer voor de Wob.²⁵

3. Archiefbescheiden

Voor archiefbescheiden, die in een archiefbewaarplaats berusten, gelden bijzondere regels ten aanzien van openbaarmaking.²⁶ Vóórdat archiefbescheiden naar een archiefbewaarplaats worden overgebracht (over het algemeen na een periode van twintig jaar), is de Wob onverkort van toepassing. De openbaarheidsregeling uit de Archiefwet 1995 is afgeleid van de Wob, zij het dat de regeling minder uitzonderingsgronden kent. De bewaarder kan alleen weigeren archiefbescheiden die naar een archiefbewaarplaats zijn overgebracht, openbaar te maken voor een bepaalde termijn en met het oog op:

- a) de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer,
- b) het belang van de Staat of zijn bondgenoten, of
- c) het anderszins voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden.

In afwijking op het uitgangspunt van de Wob ‘eenmaal openbaar voor een ieder openbaar’ bestaat er op basis van de Archiefwet 1995 de mogelijkheid rekening te houden met een specifiek belang van de verzoeker. De aan openbaarheid gestelde beperkingen kunnen voor een bepaalde verzoeker buiten toepassing worden gelaten, indien zijn belang tot raadpleging of gebruik van de archiefbescheiden zwaarder weegt dan de gestelde beperking.

²⁴ Zie artikel 8, onder c, van de Wbp.

²⁵ Zie artikel 17 e.v. van de Wbp en artikel 10, eerste lid, onder d, Wob.

²⁶ Zie artikel 14 van de Archiefwet 1995.

Alle aan de openbaarheid gestelde beperkingen komen in beginsel na 75 jaar te vervallen.

4. Auteursrecht

Bij de vraag of het verstrekken van informatie een inbreuk op het auteursrecht oplevert, moeten twee zaken worden onderscheiden: de verstrekking als zodanig en het verdere gebruik van de informatie. De feitelijke verstrekking van een document doet geen afbreuk aan het auteursrecht. Wel kan het auteursrecht worden geschonden door de wijze waarop de verzoeker vervolgens van de informatie gebruik maakt. Om schending van het auteursrecht te voorkomen, deelt het bestuursorgaan bij de verstrekking van het document mee dat er auteursrecht op rust. Voor de verzoeker betekent dit dat het document uitsluitend mag worden aangewend voor eigen gebruik, en dus niet mag worden verspreid onder derden. Wel is het toegestaan een zakelijke samenvatting van de inhoud van het document op te stellen, die vervolgens aan een breed publiek bekend wordt gemaakt.²⁷

5. Eurowob

Op 3 december 2001 is de EG-verordening inzake toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie in werking getreden.²⁸ De Verordening wordt in de Nederlandse wandelgangen vaak met de term Eurowob aangeduid. De Verordening geldt slechts voor de drie genoemde Europese instellingen en is bedoeld om - door een zo ruim mogelijke toegang tot documenten te waarborgen - een zo groot mogelijke openbaarheid van bestuur binnen de Europese Unie te realiseren. De Verordening is van toepassing op alle bij een instelling berustende documenten, dit wil zeggen documenten die door de instelling zijn opgesteld of ontvangen en zich in haar bezit bevinden, op alle werkterreinen van de Europese Unie.

Voor de Nederlandse praktijk komt de Verordening in beeld op het moment dat er een verzoek wordt gedaan om informatie, die geheel of gedeeltelijk is neergelegd in documenten van een van de Europese instellingen. Op die documenten is de verordening van toepassing, zodat de vraag rijst hoe te handelen.

Voorop staat dat de procedure van de (Nederlandse) Wob gevolgd moet worden, inclusief de inhoudelijke toets aan de uitzonderingsgronden. In de Eurowob is maar één vereiste neergelegd voor de Nederlandse bestuursorganen, namelijk dat de manier waarop het verzoek wordt afgehandeld in overeenstemming is met de doelstellingen van de verordening. Wanneer een lidstaat twijfelt of zij handelt in overeenstemming met de doelen van de Verordening, dan moet zij de betrokken instelling raadplegen.

5 Wijze van afdoening van een Wob-verzoek

1. Algemeen

Op een verzoek om informatie op grond van de Wob kan zowel mondeling als schriftelijk worden beslist.

²⁹ In beginsel kan worden volstaan met een mondelinge beslissing, behalve daar waar de Wob expliciet vaststelt dat een schriftelijke beslissing moet worden genomen:

- Indien het bestuursorgaan het verzoek om informatie-verstrekking geheel of gedeeltelijk weigert.

³⁰ Beslist het bestuursorgaan (gedeeltelijk) afwijzend op een mondeling gedaan Wob-verzoek, dan vindt een afwijzing alleen schriftelijk plaats, indien de verzoeker daarom vraagt.

- Indien de opgevraagde informatie een derde betreft en deze om een schriftelijke beslissing heeft gevraagd.

³¹ De informatie wordt dan tevens aan de derde toegezonden.

Het bestuursorgaan neemt de uiteindelijke beslissing, waarbij de belangen van de derde worden meegewogen. Verzoeken per fax en per e-mail worden behandeld als schriftelijke verzoeken. De keuze om mondeling of schriftelijk te beslissen is van belang voor de mogelijkheid van bezwaar, omdat uitsluitend bezwaar kan worden gemaakt tegen een schriftelijke beslissing.

Standaardformulering bezwaarschriftclausule

In de schriftelijke beslissing op een Wob-verzoek dient een bezwaarschriftclausule te worden opgenomen. Het bestuursorgaan kan hierbij gebruik maken van de volgendestandaardformulering:

Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit daartegen per brief bezwaar maken bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Postbus 20011, 2500 EA Den Haag. Het bezwaarschrift moet zijn ondertekend, voorzien

²⁷ Zie artikel 5, vierde lid, Wob.

²⁸ Verordening (EG) nr. 1049/2001, PbEG 2001 L145/43.

²⁹ Zie artikel 5, eerste lid, Wob.

³⁰ Zie artikel 5, tweede lid, Wob.

³¹ Zie artikel 5, derde lid, Wob.

zijn van een datum alsmede de naam en het adres van de indiener en dient vergezeld te gaan van de gronden waarop het bezwaar berust en, zo mogelijk, een afschrift van het besluit waartegen het bezwaar is gericht.

Motiveren van de beslissing

De Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb) is onverkort van toepassing op schriftelijke beslissingen op grond van de Wob. Artikel 3:46 Awb bepaalt dat de beslissing moet worden gemotiveerd. Uitgangspunt is dat de motivering bij de bekendmaking van het besluit wordt vermeld ex artikel 3:47 Awb, tenzij daar in redelijkheid geen behoefte aan bestaat. Dit laatste kan worden aangenomen, wanneer het verzoek geheel wordt ingewilligd en er geen belangen van derden in het geding zijn. In alle overige gevallen is een deugdelijke motivering vereist. Hoe omvangrijk deze vervolgens zal moeten zijn, hangt af van de omstandigheden. Het is van belang dat duidelijk wordt waarom een verzoek wel of niet wordt toegewezen. Bij weigering van een verzoek tot openbaarmaking wordt per passage of per (categorie van) documenten gewezen op relevante uitzonderingsgronden.

Termijn

De beslissing op het verzoek om informatie wordt zo spoedig mogelijk genomen, met een maximale termijn van vier weken. Bij wijze van uitzondering bestaat de mogelijkheid deze termijn met nog eens vier weken te verlengen.³² Dit moet op schrift en gemotiveerd worden medegedeeld aan de verzoeker voordat de eerste termijn is verstreken. Het bijzondere belang van de verzoeker - dat geen rol speelt in de beslissing op het verzoek - kan wel aanleiding zijn voor het hanteren van een kortere beslistermijn. Dit kan het geval zijn bij Wob-verzoeken afkomstig van de media. Voor dergelijke verzoeken geldt als interne richtlijn dat deze verzoeken zo snel mogelijk moeten worden afgedaan.

Belang derde

In het belang van een derde kan worden beslist dat bij een positieve beslissing de informatie pas na verloop van een bepaalde termijn beschikbaar wordt gesteld. Zo wordt de derde in de gelegenheid gesteld de rechtmatigheid van het voornemen om informatie openbaar te maken aan een gerechtelijk oordeel te onderwerpen. Hiervoor is vereist dat de derde van de beschikking op de hoogte wordt gesteld. Het kan gaan om bijvoorbeeld de belangen van het Openbaar Ministerie of een buitenlandse staat.

2. Gang van zaken binnen BZK

Voor een beschrijving voor de BZK procesgang met betrekking tot het afhandelen van een Wob-verzoek zie het document 'BZK procesgang m.b.t. het afhandelen van Wob-verzoeken'.

Informatieplicht afzonderlijke ambtenaar

Het feit dat bepaalde ambtenaren zijn aangewezen om beslissingen te nemen op verzoek om informatie, ontslaat de afzonderlijke ambtenaar natuurlijk niet van de uit de normale taakuitoefening voortvloeiende plicht van de ambtenaar om aan particuliere personen en instanties met wie hij door zijn functie in contact komt, informatie te verschaffen over de daarbij aan de orde zijde aangelegenheden.

6 Hoe wordt de informatie verstrekt?

1. Vorm verstrekking

De Wob geeft een opsomming van de mogelijkheden die het bestuursorgaan heeft om de informatie te verstrekken. De verschillende vormen van informatie-verstrekking zijn:³³

- een kopie geven of de letterlijke inhoud in een andere vorm verstrekken,
- kennisneming van de inhoud toestaan,
- een uittreksel of een samenvatting van de inhoud geven,
- inlichtingen uit documenten die de verlangde informatie bevatten verschaffen.

Een kopie kan niet alleen worden gegeven van schriftelijke stukken, maar ook van cassettes, films en dergelijke.

2. Voorkeur verzoeker

De Wob schrijft voor dat bij het kiezen tussen de verschillende vormen van informatie het bestuursorgaan rekening houdt met de voorkeur van de verzoeker en met het belang van een vlotte voortgang van de werkzaamheden.³⁴ Dit betekent dat het bestuursorgaan in beginsel de uitgesproken of stilzwijgende voorkeur van de verzoeker volgt, tenzij er sprake is van een belemmering van de vlotte voortgang van de werkzaamheden.

³² Artikel 6 Wob.

³³ Zie artikel 7, eerste lid, Wob.

³⁴ Zie artikel 7, tweede lid, Wob.

Dit is het geval op het moment dat de bestuurlijke lasten onevenredig groot worden.

3. Geen verkapte weigering

Het is niet de bedoeling dat in de vorm waarin de informatie wordt verstrekt, een verkapte weigering schuilt. De Wob kent geen gradaties van openbaarheid. Zo is het niet mogelijk om met het oog op de privacy-gevoeligheid wel inzage in een dossier te geven, maar vervolgens geen kopieën uit datzelfde dossier te verstrekken. Informatie die op grond van de Wob openbaar wordt gemaakt, moet zonder voorbehouden worden verstrekt.

4. Kosten

Op grond van het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur kan het bestuursorgaan een vergoeding vragen voor het verstrekken van kopieën, een uittreksel of een samenvatting van de inhoud van een document. Echter, op basis van een interdepartementale afspraak worden in de regel geen kosten in rekening gebracht.

7 Bezwaar en beroep

1. Algemeen

Een schriftelijke beslissing op een verzoek om informatie op grond van de Wob is een besluit in de zin van de Awb. Dit betekent dat de bepalingen van de Awb over bezwaar en beroep onverkort van toepassing zijn.

2. Bezwaar

Een ontvankelijk bezwaar verplicht tot heroverweging van het genomen besluit. Als het bezwaar gegrond wordt geacht, dan leidt dit tot een nieuwe beslissing ten gunste van de bezwaarde (de verzoeker of een derde-belanghebbende). Wordt het bezwaar ongegrond bevonden, dan wordt de oorspronkelijke beslissing gehandhaafd.

In beginsel ligt de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het bezwaarschrift geheel bij het bestuursorgaan/ departementsonderdeel dat het besluit in eerste aanleg heeft genomen. De ambtenaar die het bezwaarschrift behandelt, is verantwoordelijk voor de voorbereiding van de beslissing op het bezwaarschrift, het goede verloop van de hoorzitting en is tevens bewaker van de termijnen lopende de procedure. Voor meer informatie met betrekking tot de te volgen handelwijze wordt verwezen naar de handleiding voor de behandeling van bezwaarschriften van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

3. Beroep

Tegen de beslissing op bezwaar kan de verzoeker beroep instellen bij de rechtbank. BZK schakelt bij de afhandeling van deze procedures regelmatig de Landsadvocaat in.

8 Meer informatie

Contactpersonen

Voor meer informatie over de Wet openbaarheid van bestuur of specifieke vragen met betrekking tot een Wob-verzoek, kan contact worden opgenomen met:

- **mr. drs. 10.2.e**
directie Constitutionele Zaken en Wetgeving,
sector Juridisch adviseur
email: **10.2.e** @minbzk.nl
tel. nr. 070- 426 71 10
- **mr. 10.2.e**, de Juridisch adviseur
directie Constitutionele Zaken en Wetgeving,
sector Juridisch adviseur
email: **10.2.e** @minbzk.nl
tel. nr. 070- 426 68 23

Bijlage: Werkafspraken voor het behandelen van Wob-verzoeken

1. Een verzoek ontvangen via Digidoc

In het *inkomend persoonlijk werk* heb je van C&I/Team Bibliotheek en Archiefdiensten een envelop met een Wob verzoek ter deling ontvangen. De afdeling Documentbehandeling en Logistiek heeft inmiddels een ontvangstbevestiging naar de verzoeker verstuurd.

In de Digidoc envelop maak je een standaard concept-besluit, *die in de envelop is opgenomen*, een nota voor de SG en voegt indien beschikbaar de ter beschikking ter stellen documenten toe. Wat te doen bij het niet tijdig kunnen beslissen van het verzoek, *ga naar stap 5*. Na behandeling van het verzoek hef je de deling op, door de envelop door te sturen .

2. Een verzoek ontvangen via de fax of e-mail

Je hebt een Wob verzoek ontvangen via de fax of e-mail. Stuur dit door naar het e-mailadres 'Postbus Team Proces Beheer Digidoc' .

Het Wob verzoek wordt door het Team TPB in het dossier D_ Wob verzoeken <jaartal> geplaatst en worden teruggestuurd naar je voor behandeling.

3. Uitstel van het verzoek

De wettelijke beslistermijn voor een Wob verzoek is vastgesteld op vier weken. Wanneer op het Wob verzoek niet binnen vier weken beslist kan worden, dan moet een verdagingsbericht, *die in de envelop is opgenomen*, aan de verzoeker worden gestuurd. Het secretariaat van jouw afdeling kan het verdagingsbericht aan de verzoeker sturen. Je deelt de envelop met de groepsinbox van het secretariaat van jouw afdeling die het print en ter ondertekening bij jou voorlegt. Het ondertekende verdagingsbericht dient te worden gescand en aan de envelop te worden toegevoegd. Het secretariaat heeft de deling op door de envelop door te sturen .

Geef op de envelop aan wat de uiterste datum deadline is.

4. Verdere afhandeling van het verzoek

Het concept-besluit, de nota voor de SG en de documenten stuur je naar C&I/Team Bibliotheek en Archiefdiensten, door de envelop door te sturen. C&I/Team Bibliotheek en Archiefdiensten handelt het verzoek verder af door de envelop door te sturen.

Een WOB verzoek kent een aantal manieren om te worden afgedaan:

- Gehele toewijzing
- Gedeeltelijke toewijzing
- Gehele afwijzing

Gehele toewijzing

Het concept besluit en de nota stuur je door naar de DG voor parafering. Je stuurt de envelop door, kiest bij parafensoort “Toewijzing” en plaats bij publiceren een “vinkje”. Na ondertekening van het besluit worden het verzoek, besluit en de ter beschikking gestelde documenten door de afdeling Documentbehandeling en Logistiek aan de verzoeker verzonden. Deze documenten worden door C&I PTW op de website van het Ministerie van BZK geplaatst.

Gedeeltelijke toewijzing

Het concept besluit en de nota stuur je door naar de DG en SG voor parafering. Je stuurt de envelop door, kiest bij parafensoort “Gedeeltelijke Toewijzing”. Het concept besluit en nota gaan door tussenkomst van het hoofd CZW/JA naar de SG.

Gehele afwijzing

Het concept besluit en de nota stuur je door naar de DG en SG voor parafering. Je stuurt de envelop door, kiest bij parafensoort “Afwijzing” het concept besluit gaat door tussenkomst van het hoofd CZW/JA naar de SG.

Mocht tijdens de behandeling informatie ingewonnen moeten worden bij een collega of moet er een kleine aanpassing in het concept besluit deel, de envelop met de medewerker. Na het opheffen van de deling komt de Digidoc envelop weer terug bij jou als behandelaar en kan de werkstroom voortgezet worden.

5. Voor vragen kun je terecht bij:

De Wob contactfunctionaris **10.2.e**
toestel 7110 of op het Intranet bij het Juridisch Forum



Dit is een uitgave van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving
Juridisch Forum
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
www.minbzk.nl

© April 2010 | Publicatienr: B-2244



IHJZ

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Behandeld door

10.2.e

10.2.e

memo

Werkwijze behandelen zeer omvangrijke Wob-verzoeken

Datum

20 mei 2020

Kenmerk

WJZ / 20149756

Kopie aan

Bijlage(n)

2

Introductie en vraagstelling

De Wob biedt een ieder het recht op informatie over een bestuurlijke aangelegenheid en stelt daarbij geen grenzen aan de omvang van de informatie die kan worden gevraagd. Uitvoering van Wob-verzoeken over veel documenten is daarom arbeidsintensief en tijdrovend. Onder de Wet open overheid zal dat niet anders zijn.

In de dagelijkse Wob-praktijk is het uitgangspunt om in overleg met de verzoeker gezamenlijk te komen tot een uitvoerbare werkwijze die zowel recht doet aan de informatiebehoefte van de verzoeker als tegemoetkomt aan de wens om de ambtelijke capaciteit efficiënt aan te wenden.¹ Vaak heeft zulk overleg het gewenste resultaat, maar helaas niet altijd. Met deze notitie wordt geïnventariseerd wat de mogelijkheden van het bestuursorgaan zijn om daar waar geen instemming van verzoeker kan worden verkregen, eenzijdig beperkingen te stellen aan de uitvoering van een omvangrijk verzoek.

De werklasterproblematiek vindt zijn oorzaken en oplossingen uitdrukkelijk ook in het *optimaliseren* van Wob-processen, het *moderniseren* van archief- en informatiesystemen en het – aan de voorkant – *normaliseren* van de (Wob-)relatie tussen media en overheid. Ook op deze vlakken zullen in interdepartementaal verband stappen worden gezet om de werklasterproblematiek het hoofd te bieden maar dit blijft in deze notitie buiten beschouwing.

Deze notitie betreft een advies dat door EZK is opgesteld in afstemming met BZK, IenW, Fin, JenV en OCW en door de overige IWO leden onderschreven wordt. De notitie wordt voorgelegd aan het IHJZ om een besluit te nemen over de voorgestelde lijn dan wel te besluiten de notitie voor te leggen aan het IOWJZ.

Aanleiding

De directe aanleiding voor deze notitie zijn de breed ingestoken Wob-verzoeken over de maatregelen naar aanleiding van de Urgenda-zaak (10.2.g ca. 40.000 documenten) en Stikstof en PFAS (10.2.g en 10.2.g , ca. 20.000 documenten). In eerste instantie werd verwacht dat onder de Stikstof verzoeken 300.000 documenten zouden vallen maar na verdere inventarisatie is deze verwachting bijgesteld naar 20.000.

Deze verzoeken worden gecoördineerd door EZK/LNV. Inmiddels is voor beide

¹ Zie hierover de leidraad Omvangrijke Wob-verzoeken, een praktische handleiding die op korte termijn zal worden geactualiseerd.

onderwerpen na overleg met verzoekers enige beperking in de omvang aangebracht en is een gefaseerde uitvoering overeengekomen (zie bijlage 1 voor Urgenda en bijlage 2 voor Stikstof). Voor beide onderwerpen zullen eerst deelbesluiten worden genomen, waarbij alleen de formele documenten over een deel van het onderwerp zullen worden beoordeeld. Desondanks blijven de verzoeken in alle opzichten omvangrijk en arbeidsintensief.

Advies

Geadviseerd wordt om bij zeer omvangrijke Wob-verzoeken eerst te bekijken of het verzoek voldoende duidelijk is en bij twijfel de verzoeker te vragen het verzoek c.q. de bestuurlijke aangelegenheid te preciseren. Indien de verzoeker hier niet binnen de daarvoor geboden termijn aan voldoet, kan het verzoek buiten behandeling worden gesteld. Is het verzoek voldoende duidelijk dan wordt bekeken hoe het zo efficiënt mogelijk kan worden afgehandeld. Hierbij wordt gekeken naar de vorm van verstrekking, prioritering van formele en andere gearchiveerde documenten en de mogelijkheid om een representatieve selectie te maken. Een combinatie hiervan is ook mogelijk.

De behandeling van de genoemde lopende verzoeken verloopt volgens deze lijn. Gezien de al gevorderde behandeling en in het licht van deze notitie, zullen bij deze verzoeken de mogelijkheden worden bekeken om in de deelbesluiten te motiveren welke volgorde van c.q. beperkingen aan de verdere behandeling gerechtvaardigd worden geacht. Beslissingen over de behandeling van de lopende verzoeken zullen nader afgestemd worden met de verantwoordelijke beleidsdirecties (in ieder geval bij EZK/LNV).

Het IHJZ wordt gevraagd in te stemmen met deze lijn.

Opties en Toelichting

A. Integraal afwijzen of buiten behandeling laten van een Wob-verzoek

Verzoek buiten behandeling laten

Op grond van het systeem van artikel 3, vierde lid, van de Wob juncto artikelen 4:5 en 4:15 van de Awb kan een besluit om een verzoek buiten behandeling te laten slechts worden genomen indien:

- a. het verzoek te algemeen geformuleerd is,
- b. de aanvrager door het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld het verzoek te preciseren,
- c. het bestuursorgaan de aanvrager daarbij behulpzaam is,
- d. de beslistermijn nog niet is verstreken.

Dat betekent dus dat het buiten behandeling laten van een verzoek uitsluitend is toegestaan, als ondanks navraag bij en hulp aan de verzoeker nog niet voldoende concreet is wat de bestuurlijke aangelegenheid is. Het buiten behandeling laten van een verzoek is op grond van artikel 4:5 Awb bovendien alleen mogelijk zolang de beslistermijn nog niet is verstreken.

Bij enige twijfel over de duidelijkheid van een verzoek is het vragen om verduidelijking met een expliciete verwijzing naar artikel 3, vierde lid, van de Wob aan te bevelen.

Deze lijn is gehanteerd bij het verzoek naar de 'Shell papers', maar kan niet zonder meer als algemene lijn worden toegepast bij andere omvangrijke verzoeken. Het 'Shell papers' verzoek was zodanig ruim geformuleerd dat het onvoldoende richting bood om te kunnen bepalen welke documenten er wel of niet onder vielen en ondanks herhaaldelijk overleg werd dit niet gepreciseerd. Deze situatie geldt zeker niet voor alle omvangrijke verzoeken, nu verzoekers ook heel helder kunnen zijn over wat de bestuurlijke aangelegenheid is waarover ze informatie willen ontvangen maar de uitvoering op zichzelf omvangrijk is door het grote aantal betrokken documenten. De omvang van een verzoek kan daarmee wel een indicatie zijn voor de onduidelijkheid van het verzoek, maar uiteindelijk hangt dit toch af van de bewoordingen van het verzoek.² Het verdere verloop van het verzoek naar de 'Shell papers' zal te zijner tijd wellicht meer helderheid bieden over de mogelijkheid om een verzoek wegens onbepaaldheid buiten behandeling te laten.

Uit de jurisprudentie over misbruik van (proces)recht bij de Wob op grond van artikel 3:13 jo 3:15 van het Burgerlijk Wetboek komt in ieder geval al wel naar voren dat bij verzoeken als hier aan de orde uitsluitend de omvang van een verzoek of het aantal ingediende verzoeken door één verzoeker op zichzelf onvoldoende reden vormt om misbruik aan te kunnen nemen.³

Verzoek in behandeling nemen: integraal weigeren?

Is een Wob-verzoek eenmaal in behandeling genomen, dan kan het openbaar maken van informatie alleen nog worden geweigerd op grond van de artikel 10 en 11 van de Wob. Die bepalingen bevatten geen aanknopingspunten om aan te kunnen nemen dat een verzoek waarvan het onderwerp duidelijk is, toch geheel of grotendeels mag worden afgewezen omdat er zeer veel documenten over dat onderwerp zijn.⁴

Een afweging van belangen die uitsluitend vanwege de ambtelijke werklast zou leiden tot een integrale afwijzing van een mediaverzoek over een actueel en maatschappelijk relevant onderwerp zoals de problematiek rondom stikstof wordt bovendien juridisch niet houdbaar geacht⁵, ook gelet op de belangen van vrije nieuwsgaring van de pers.

² Is het verzoek duidelijk, dan verplicht art. 3.4 Wob de verzoeker niet tot overleg, zie ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4143, AB 2019/51, m.nt. P.J. Stolk.

³ In deze notitie over de al in behandeling zijnde omvangrijke verzoeken vanuit de media laten we het onderwerp 'misbruik van recht' dan ook verder achterwege.

⁴ Zo heeft de Afdeling eerder al eens uitgesproken dat het gegeven dat het anonimiseren van documenten veel tijd vergt, niet kan worden aangevoerd als reden om openbaarmaking te weigeren, nu slechts op grond van de in de artikelen 10 en 11 van de Wob genoemde gronden mag worden geweigerd documenten openbaar te maken (zie ABRvS 10 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO3465). De jurisprudentie omtrent misbruik van recht kan eerder ook worden beschouwd als een indicatie van het tegendeel.

⁵ De (sterk casuïstische) jurisprudentie omtrent misbruik van recht (artikel 3:13 van het Burgerlijk Wetboek) biedt hier ook geen aanknopingspunten.

B. Informatie verstrekken in een andere vorm of volgorde wegens de omvang?

Afwegingsruimte

Een zeer omvangrijk verzoek waarbij duidelijk is op welke bestuurlijke aangelegenheid het betrekking heeft moet dus in behandeling worden genomen. Om daartoe over te kunnen gaan moet een bestuursorgaan keuzes maken over de wijze van uitvoering. Daarbij kan voor de minst belastende wijze worden gekozen, zolang maar kan worden gemotiveerd dat met de gemaakte keuze voldoende tegemoet wordt gekomen aan het doel van de Wob, te weten het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering.⁶

Een redelijke interpretatie van de Wob biedt ons inziens ook aan het bestuursorgaan zelf enige ruimte om bijvoorbeeld te beoordelen welke informatie niet relevant is, welke openbare informatie er al is, in hoeverre ook alle onderliggende stukken van een document beoordeeld moeten worden en welke vorm en volgorde van informatieverstrekking in het concrete geval volstaat, al dan niet met een expliciet beroep op artikel 7 van de Wob. Indien de verzoeker zich tegen deze door het bestuursorgaan gemaakte keuzes verzet, dan biedt de bezwaarfase nog de mogelijkheid tot (voortgezet) overleg hierover, onder meer tijdens de hoorzitting, en aanvulling of verbetering van de motivering.

Vormen van verstrekking

Op grond van artikel 7 aanhef en onder b, c en d van de Wob kan een bestuursorgaan de informatie waarop het verzoek betrekking heeft verstrekken door kennisneming van de inhoud toe te staan, een uittreksel of een samenvatting van de inhoud te geven, of inlichtingen daaruit te verschaffen. Vereist is dat het verstrekken van de informatie in de gevraagde vorm - indien van toepassing - *redelijkerwijs* niet gevegd kan worden (artikel 7, tweede lid, onder a, van de Wob).

Dezelfde informatie moet worden verstrekt als het geval zou zijn bij verstrekking in de door verzoeker gewenste vorm (er mag geen relevante informatie ontbreken).⁷ In artikel 7 van de Wob kunnen geen aanknopingspunten worden gevonden voor het standpunt dat gezien de omvang van een verzoek, verstrekking van een deel van de gevraagde informatie achterwege gelaten mag worden. Dit zou in wezen neerkomen op de facto ongemotiveerd afwijzen zonder een beroep te doen op de uitzonderingsgronden.

Het verstrekken van informatie in een andere vorm dan een kopie van de documenten, bijvoorbeeld een samenvatting, kan tijd besparen omdat wellicht niet elk document apart beoordeeld hoeft te worden. Het inventariseren van alle documenten kost echter ook al veel tijd en dit zal nog steeds moeten gebeuren. Deze optie kan dus voor sommige (soorten) documenten wellicht efficiënt zijn maar beperkt niet de omvang van een verzoek.

Representatieve selectie en steekproef

Zoals hierboven reeds genoemd, biedt artikel 7 van de Wob geen grond om gezien de omvang van een verzoek, verstrekking van een deel van de verlangde

⁶ Zie bv ABRvS 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:940.

⁷ ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2997; ABRvS 23 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1691 (uitvoering van uitspraak van 23 september 2015).

informatie achterwege te laten. Toch zou het in bepaalde gevallen aanvaardbaar kunnen zijn om te volstaan met een beoordeling van een selectie van documenten.⁸ De selectie moet representatief zijn, wat betekent dat de belangrijkste documenten in ieder geval moeten worden meegenomen bij de beoordeling. Er moet worden gemotiveerd waarom gekozen is voor deze documenten en waarom dit een representatieve selectie betreft. Dit betekent in de praktijk dat er moet worden geïnventariseerd op basis van een redelijke interpretatie van het Wob-verzoek. In de jurisprudentie spelen de opstelling van verzoeker en het goed in kaart brengen van de benodigde werkzaamheden en inschatting van de tijdsbesteding een rol bij het oordeel of de werkwijze van het bestuursorgaan aanvaardbaar is.⁹

Gezien de casuïstische jurisprudentie is niet zeker of de rechter deze werkwijze als definitieve afronding van het verzoek zal honoreren.¹⁰ Ook zullen journalisten – gezien het belang van vrije nieuwsgaring – zeker niet in alle gevallen waarderen dat bestuursorganen hun verzoek voor ze interpreteren en bepalen wat wel en niet wordt meegenomen bij de afhandeling.¹¹

Prioriteren formele/gearchiveerde documenten

Door eerst de formele documenten en andere documenten uit het Document management systeem te inventariseren¹² kan inzicht gegeven worden in de bestuurlijke besluitvormingsprocessen.¹³ Deze volgorde ligt ook voor de hand aangezien de werklast bij omvangrijke verzoeken met name zit in het inventariseren en beoordelen van vele e-mails en het ophalen en beoordelen van eventuele chatberichten via bijv. WhatsApp en sms.

Een mogelijke aanpak is om eerst een besluit te nemen over slechts de formele documenten en daarna met verzoeker te bespreken of nog behoefte is aan andere informatie. De insteek is dan dat verzoeker, hiermee geholpen door het bestuursorgaan, specifiek aangeeft of en aan welke correspondentie nog behoefte is. Veronderstelt wordt dat de verzoeker op deze manier ook gediend wordt in zijn belangen nu hij op kortere termijn al enige informatie kan ontvangen.

Een scherpere aanvliegroute kan zijn om een besluit te nemen over de formele (en eventuele relevante informele documenten) waarin gemotiveerd wordt aangegeven dat alle relevante informatie hiermee openbaar is gemaakt, welke (irrelevante) informatie ontbreekt en waarom verzoeker met het weglaten van deze informatie niet in zijn belang is geschaad. Indien de verzoeker het hier niet mee eens is, zal in de bezwaarfase alsnog bekeken moeten worden of er informatie ontbreekt. Eerdere ervaringen leren ons dat dit door journalisten en mogelijk ook de Kamer niet erg wordt gewaardeerd; bij mediaverzoeken wordt

⁸ Rb. Noord-Holland 22 januari 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:373.

⁹ Rb. Den Haag 1 februari 2017, zaaknummer SGR 16/6243.

¹⁰ ABRvS 3 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL6233 & ECLI:NL:RVS:2010:BL6234.

¹¹ Dit is onder andere expliciet aan de orde gesteld door **10.2.g**

op de Wob-verzoeken gericht aan het ministerie van OCW over het Cornelius Haga Lyceum.

¹² Naast notities en memo's kunnen dit onder omstandigheden ook e-mails WhatsApp o.i.d. zijn.

¹³ Memorie van Toelichting bij de Wob: *Kamerstukken II* 1986-1987, 19859, nr. 3, p. 11

dan ook aanbevelen, daar waar mogelijk, altijd nog in gesprek te gaan en blijven met de journalisten over de Wob-afhandeling en de bestaande informatiebehoefte.

Bijlage 1: Wob-verzoek inzake Urgenda

Wob-verzoek

Gevraagd wordt om kopieën van documenten waaronder (concepten van): e-mails, notities, overlegdocumenten, app-berichten, gespreksverslagen, toelichtingen, analyses en achtergrondinformatie die betrekking hebben op:

- 1) de overwogen maatregelen om aan het vonnis te voldoen,
- 2) de mogelijke effecten van deze maatregelen,
- 3) de besluitvorming omtrent deze maatregelen,
- 4) de gevolgen van het staand klimaatbeleid in het licht van het vonnis en
- 5) de kosten die bij de uitvoering van het vonnis komen kijken.

In de periode 2012-2019.

Behandeling

1. Duidelijk

Was bij binnenkomst van het verzoek duidelijk wat de vraag was van de verzoeker? Was de vraag voldoende specifiek? Is er gevraagd om een precisering van het verzoek?

Het verzoek was voldoende duidelijk, maar er is wel geprobeerd om het verzoek in te perken omdat er veel documenten onder de reikwijdte vallen. In eerste instantie waren 2 verzoeken ingediend. Naar aanleiding van de gesprekken mbt inperking is een verzoek (inzake de juridische procedure) ingetrokken.

2. Omvang

Hoeveel documenten vallen naar de laatste schatting onder het verzoek? Hoe is een inschatting gemaakt van het aantal documenten wat onder het verzoek valt?

De eerste zoekactie geeft geleid tot een zeer grove inschatting van 40.000 documenten. Deze inschatting is gemaakt op basis van een grove inventarisatie door alle betrokken departementen in hun archiefsystemen en mailboxen van betrokken medewerkers.

3. Termijn

Is verzoeker akkoord gegaan met verlenging van de termijn? Zo ja, tot wanneer? Zo nee, wanneer liep de termijn af?

Ja. Er is geen einddatum afgesproken. Wel is besproken om tussentijds contact te onderhouden.

4. Aanpak

Hoe wordt het Wob verzoek nu aangepakt? Wordt aan bepaalde informatie prioriteit gegeven? Worden er deelbesluiten genomen? Wanneer wordt (weer) contact opgenomen met de verzoeker?

Er worden deelbesluiten genomen. We geven eerst aandacht aan twee deelonderwerpen: het IBO CO2 (periode 2015 - 2016) en het onderzoek naar de

sluiting van de kolencentrales (doorlooptijd 2016 - 2017). De met verzoeker overeengekomen reikwijdte van deze onderwerpen is beperkt, en bovendien betreft het naar verwachting alleen documenten die in bezit zijn van EZK en Fin. In eerste instantie worden alleen de formele documenten geïnventariseerd en beoordeeld. De bedoeling is opnieuw in gesprek te gaan met verzoeker als het eerste deelbesluit is genomen om opnieuw te vragen of concepten, mailverkeer en app berichten helemaal buiten beschouwing kunnen blijven.

EZK besluit voor de eigen en gedeelde formele documenten en alle andere departementen beslissen over eigen interne documenten. Deze aanpak geldt nu enkel voor deze eerste twee deelonderwerpen. Voor de volgende deelonderwerpen zal nog besproken moeten worden wat de aanpak wordt.

5. Werklast/fte/kosten

Hoeveel fte is beschikbaar gemaakt voor de behandeling van dit verzoek en voor hoe lang (op welke termijn wordt verwacht het verzoek te kunnen afronden)?

Er is bij EZK intern een projectleider aangesteld (vanuit de POOL) voor 24 uur per week om het proces te begeleiden. Daarnaast zijn meerdere collega's van verschillende departementen betrokken (beleid, WJZ, DC, ondersteuning). De afronding van het verzoek zal naar verwachting 1 a 2 jaar duren.

6. Andere belangen

Wat zijn de andere relevante belangen? Welke informatie is bijvoorbeeld al openbaar? Actualiteit van het onderwerp?

De Urgenda zaak is tot en met de Hoge Raad gekomen en gedurende het proces is al een deel van de inhoud openbaar gemaakt. Nu wordt vooral gevraagd om het proces en de voorbereiding. Onderwerp is zeer actueel, op 24 april heeft het kabinet een Kamerbrief gestuurd waarin wordt aangegeven welke maatregelen zij treft om te voldoen aan het Urgenda-vonnis.

Bijlage 2: Wob-verzoeken inzake stikstof

Wob-verzoeken

Er zijn 5 deels overlappende Wob-verzoeken in behandeling waarvan bij het meest omvangrijke verzoek gevraagd wordt om alle adviezen, memo's en andere documenten die (ongevraagd) verkregen, uitgedaan en/of opgevraagd zijn en tevens wordt gevraagd om inzicht in alle communicatie (waaronder documenten en communicatie die als ondersteuning dienden voor het overleg van de coalitiepartijen waar gepraat is over stikstof- en PFAS-problematiek):

- in het kader van een zoektocht naar de oplossing voor de stikstof- en PFAS-problematiek (gedurende 2019).
- in het kader van de formulering van een reactie op het eerste advies van Het Adviescollege Stikstofproblematiek
- die betrekking hebben op een (mogelijke) wijziging van de snelheid op wegen in het kader van de stikstofuitstoot, in welke vorm dan ook. Ook documenten die betrekking hebben op alle (mogelijke) gevolgen daarvan, dus ook gevolgen op gebied van veiligheid of beeldvorming over het kabinet (gedurende 2019).

Behandeling

1. Duidelijk

Was bij binnenkomst van het verzoek duidelijk wat de vraag was van de verzoeker? Was de vraag voldoende specifiek? Is er gevraagd om een precisering van het verzoek?

De vraag van de verzoeker was duidelijk en/maar omvangrijk. Er is getracht het verzoek in te kaderen. Verzoeker was hiertoe niet bereid.

2. Omvang

Hoeveel documenten vallen naar de laatste schatting onder het verzoek? Hoe is een inschatting gemaakt van het aantal documenten wat onder het verzoek valt?

Van diverse beleidsmedewerkers hebben wij 12.000 zip-bestanden ontvangen. 1 zip-bestand bevat in ieder geval een e-mail, maar kan ook enkele bijlagen bevatten. Wanneer alle zip-bestanden omgezet zijn naar pdf-bestanden, dan verwachten wij ongeveer 15.000 bestanden te hebben. Daarnaast moeten er ook nog stukken uit Domus worden verzameld. Naar schatting beschikken wij straks over 20.000 documenten.

3. Termijn

Is verzoeker akkoord gegaan met verlenging van de termijn? Zo ja, tot wanneer? Zo nee, wanneer liep de termijn af?

Verzoeker is akkoord met verlenging van de termijn. WJZ bewaakt de termijn. De communicatie daarover richting verzoeker verloopt vanuit DC.

4. Aanpak

Hoe wordt het Wob verzoek nu aangepakt? Wordt aan bepaalde informatie prioriteit gegeven? Worden er deelbesluiten genomen? Wanneer wordt (weer) contact opgenomen met de verzoeker?

Er wordt volgens een modulaire planning gewerkt, waarbij deelbesluiten worden genomen. Het Wob-verzoek van 10.2.g is vrij breed. De andere vier Wob-verzoeken vallen onder de reikwijdte van dit grote Wob-verzoek. Eerst wordt per Wob-verzoek de officiële documenten openbaar gemaakt (deelbesluit 1). Vervolgens worden per Wob-verzoek de stukken rondom de communicatie openbaar gemaakt (deelbesluit 2). We zijn met de relatief kleinere Wob-verzoeken gestart.

	Alle documentatie en communicatie die tot de Novemberbrief hebben geleid (= <u>wob-verzoek</u> van 10.2.g)				
Te verdelen in de volgende deel-Wob-Verzoeken:	Autoloze Zondag	Verlaging maximum-snelheid	Door-rekeningen RIVM	Woningbouw en infra	Restant 10.2.g VZV niet in A1-A4 En B1-B4
Formele documenten	Deelbesluit A1	Deelbesluit A2	Deelbesluit A3	Deelbesluit A4	Deelbesluit A5
Communicatie	Deelbesluit B1	Deelbesluit B2	Deelbesluit B3	Deelbesluit B4	Deelbesluit B5

5. Werklast/fte/kosten

Hoeveel fte is beschikbaar gemaakt voor de behandeling van dit verzoek en voor hoe lang (op welke termijn wordt verwacht het verzoek te kunnen afronden)?

Er werken 4 personen aan de afhandeling van dit Wob-verzoek: 1 fulltimer en 3 voor 32 uur per week. De aanvankelijke verwachting was dat alle Wob-verzoeken

eind augustus afgehandeld zouden zijn. Deze planning komt steeds meer onder druk te staan.

6. Andere belangen

Wat zijn de andere relevante belangen? Welke informatie is bijvoorbeeld al openbaar? Actualiteit van het onderwerp?

Het onderwerp – stikstof – is actueel. Kamerstukken zijn al openbaar. De Wob-verzoeken zijn ook bij andere departementen ingediend. Hierdoor vindt onderlinge afstemming plaats.



SGO

Hoofddirectie Bestuurlijke

& Juridische Zaken

HBJZ

Afdeling ABJZ

Den Haag

Postbus 20906

2500 EX Den Haag

Contactpersoon

10.2.e

M +10.2.e

10.2.e @minienw.nl

Datum

23 september 2020

Kenmerk

advies MR / OR / VP

Voorportaal

Notitie openbaarmaking agenda's ambtelijke top.

Inleiding

10.2.g heeft op 10 juni jl. bij SZW, VWS, Financiën en IenW een Wob-verzoek ingediend over de *agenda's van de bewindspersonen en de ambtelijke top* in de periode van 1 januari tot 1 juni 2020.

Op basis van een advies van de Stuurgroep Wob is door de SG's van de genoemde departementen ingestemd met het opknippen van de afhandeling van het concrete Wob verzoek en het beantwoorden van de meer algemene vraag of er aanleiding is voor het actief openbaar maken van agenda's van de ambtelijke top, op vergelijkbare wijze als nu gebeurt met de agenda's van de politieke top. Over de algemene lijn wordt het SGO gevraagd een beslissing te nemen.

Beslispunt: deelt het SGO de conclusie in dit memo dat op dit moment geen aanleiding bestaat voor actieve openbaarmaking van agenda's van de ambtelijke top?

Stand van zaken Wob-verzoek 10.2.g

De lijn die is gekozen voor het Wob-verzoek is dat het te onbepaald/te weinig gespecificeerd is om als Wob-verzoek in behandeling te kunnen worden genomen en vanwege het ontbreken van een voldoende bepaalde 'bestuurlijke aangelegenheid' op juridische gronden zal worden afgewezen. Met 10.2.g is contact opgenomen door de woordvoerder van SZW om dit aan te kondigen. Er wordt op verzoek van de journaliste nog een afspraak gepland om dit nader toe te lichten. Niet uitgesloten is dat 10.2.g dan alsnog het verzoek aanpast zodanig dat het wel in behandeling moet worden genomen.

Toekomstige beleidslijn openbaarmaking agenda's /contacten ambtelijke top

Voor de agenda's van de ambtelijke top heeft de Stuurgroep Wob geconstateerd dat het vraagstuk voorligt of deze actief openbaar gemaakt zouden moeten worden in navolging van de agenda's van de bewindspersonen. Sinds 2017 worden agenda-afspraken, werkbezoeken en toespraken van bewindspersonen actief openbaar gemaakt op rijksoverheid.nl, conform een 'Uitvoeringsrichtlijn openbare agenda's bewindslieden', vastgesteld door de Rijksvoorlichtingsdienst. Dit gebeurt naar aanleiding van een uitdrukkelijke wens vanuit de Tweede Kamer. Daar ging overigens ook een Wob-verzoek van 10.2.g aan vooraf. Dit verzoek is destijds uiteindelijk als persvraag afgedaan.

Over de vraag of deze lijn van actief openbaar maken ook zou kunnen/moeten worden gevolgd voor agenda's van de ambtelijke top, is door de Stuurgroep in breder verband afgestemd met de directeurs Juridische Zaken van alle departementen en met de directeurs Communicatie (in de VORA).

Conclusie: Openbaarmaking van informatie over externe relaties van ambtenaren kan bijdragen aan een open overheid. Er is evenwel onvoldoende aanleiding om op dit moment al over te gaan tot het actief openbaar maken van de agenda's van de ambtelijke top. De uitkomsten van de dialoogsessies die het kabinet organiseert waarbij ook de positie van topambtenaren aan de orde komt, kan aanleiding geven dit opnieuw te bezien.

Argumentatie

- Uitgaand van de ministeriele verantwoordelijkheid en de daarmee samenhangende verhouding tussen de bewindspersonen en de ambtelijke top is actieve openbaarmaking van de agenda's van de ambtelijke top niet logisch of wenselijk.
Op korte termijn wordt gewerkt aan dialogen n.a.v. het ongevraagde advies van de Raad van State over ministeriele verantwoordelijkheid en daarbij wordt tevens de (publieke) positie van topambtenaren betrokken. De uitkomst daarvan kan van invloed zijn op de discussie die nu voorligt (en kan bijvoorbeeld tot een beleidswijziging aanleiding geven bij het aantreden van een nieuw kabinet).
- Er is nu slechts een individueel verzoek om openbaarmaking 10.2.g en geen verzoek van de Tweede Kamer, zoals destijds bij de besluitvorming over de openbaarmaking van de agenda's van bewindspersonen. Van een duidelijke maatschappelijke wens is in zoverre (nog) geen sprake.
- De openbaarmaking van declaraties door de ambtelijke top is een precedent, maar heeft een andere achtergrond (toets op integriteit) en daarnaar werden vaker Wob-verzoeken gedaan, terwijl de openbaarmaking van agenda's veel meer verband houdt met inhoudelijke beleidskeuzes. Het beleid t.a.v. het actief openbaar maken van declaraties/bestuurskosten is daarmee nog geen reden voor een beleidswijziging t.a.v. openbaarmaking van agenda's.
- Informatie over externe afspraken van topambtenaren met relevante partijen in relatie tot beleidsvorming, kan echter wel relevant zijn voor de buitenwereld en bijdragen aan een open overheid, maar nader

bezien moet worden of en in welke vorm dit toegevoegde waarde heeft.

- Actieve openbaarmaking van (de onderbouwing van) beleidskeuzes kan wellicht Wob-verzoeken voorkomen, maar het is de vraag of de openbaarmaking van agenda's zonder context (dus zonder vermelding agendapunt/onderwerp) werkelijk bijdraagt aan een open overheid. Zonder contextinformatie bestaat ook het risico van verkeerde beeldvorming. Rekening moet ook worden gehouden met het risico dat inzicht in de agenda leidt tot teleurstelling (omdat de toegevoegde waarde beperkt is (zonder contextinformatie), tenzij uit de agenda zou blijken dat er bijvoorbeeld een hausse aan afspraken met een bepaalde partij is geweest). Als de agenda's openbaar worden gemaakt vanuit een streven naar grotere openheid, moet ook rekening worden gehouden met een aanwas van Wob-verzoeken om nadere informatie.
- Informatie over afspraken/contacten met externe partijen in een specifiek dossier kan worden verkregen via een gespecificeerd Wob-verzoek. Ook in dat opzicht is er weinig toegevoegde waarde om een lijst van afspraken te publiceren.
- Het is op basis van jurisprudentie ook niet zo dat alle afspraken van ambtenaren met externen zondermeer openbaar zouden moeten worden gemaakt. Er zal steeds een afweging moeten worden gemaakt of openbaarmaking daarvan tot onevenredige benadeling van een ministerie of de betreffende externe partij aanleiding is deze niet openbaar te maken.

INSTRUCTIE TEN BEHOEVE VAN DE UITVOERING VAN DE WET OPENBAARHEID VAN BESTUUR**INLEIDING**

Burgers, bedrijven en instellingen kunnen overheidsinformatie die nog niet openbaar is opvragen met de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) in de hand. Deze wet bevat de regels waaraan dergelijke verzoeken moeten voldoen en beschermt tegelijkertijd de daarbij betrokken belangen. Uitgangspunt is dat de gevraagde informatie wordt gegeven, tenzij de in de wet vastgelegde zwaarwegende belangen zich daartegen verzetten. Op 26 januari 2021 is de 'opvolger' van de Wob: de Wet open overheid (Woo) aangenomen, die deze uitgangspunten nog verder verdiept. Vooruitlopend op aanvaarding door de Eerste Kamer worden voortaan prognoses, beleidsalternatieven en de gevolgen van beleidsalternatieven openbaar gemaakt. Ook worden persoonlijke beleidsopvattingen ouder dan vijf jaar openbaar, behoudens bijzondere omstandigheden. Dit heeft geleid tot aanpassing van de bepaling in deze instructie inzake de omgang met persoonlijke beleidsopvattingen (hoofdstuk 12 e.v.).

De overheid moet de gevraagde informatie duidelijk en snel aanleveren, binnen de termijnen die de wet voorschrijft. Voor de indiener moet duidelijk zijn wat hij of zij van de overheid mag verwachten en hoe de overheid besluiten neemt op verzoeken. Het is daarom van belang dat de verschillende onderdelen van de rijksoverheid een zelfde werkwijze hanteren.

De rijksoverheid moet tevens haar eigen inzet bij de behandeling van de vele en vaak omvangrijke Wob-verzoeken professioneel en werkbaar houden. Zoals in iedere grote organisatie komt ook binnen de rijksoverheid een grote hoeveelheid informatie tot stand. Dit betreft niet alleen documenten die het resultaat zijn van bepaalde bestuurlijke werkprocessen, zoals data, rapporten, beleidsstukken en besluiten, maar ook interne communicatie. In het digitale tijdperk groeit de hoeveelheid en diversiteit aan informatie die de overheid onder zich heeft aanzienlijk. Om de informatie te kunnen leveren die inhoudelijk recht doet aan het ingediende verzoek, inzicht biedt in het gevoerde bestuur en om een zorgvuldige en tijdige beslissing te kunnen nemen, zal de overheid vaak met de verzoeker moeten samenwerken om tot een focus en afbakening te komen. Deze samenwerking tussen burger en bestuur bevordert een snelle, zorgvuldige en adequate behandeling van het verzoek om informatie, zo leert de praktijk.

Deze instructie is een intern, praktisch kader ten behoeve van de vele behandelaars van Wob-verzoeken op diverse plaatsen binnen de Rijksdienst, dat richting geeft voor een eenduidige en efficiënte werkwijze. Het is dus geen beleidsregel in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Deze instructie geeft behandelaars van Wob-verzoeken binnen de rijksdienst handvatten om efficiënt te kunnen werken, geïnspireerd op de beste praktijkvoorbeelden. Door deze samen te brengen en rijksbreed te ontsluiten en toe te passen kan op een meer stelselmatige wijze de afdoening van Wob-verzoeken optimaal worden ingericht. De instructie legt dit door middel van interne aanwijzingen als uniforme werkwijze vast. De uniforme werkwijze stelt de vraag van de indiener centraal, bevordert een spoedig besluit en zorgt ervoor dat het rijksapparaat efficiënt ingezet wordt en voorspelbaar handelt. Uiteraard altijd tegen de achtergrond van het grote maatschappelijke belang van openbaarheid van overheidsinformatie.

HOOFDSTUK 1: Doelgroep

1 Toepassingsbereik instructie

Deze instructie betreft het onder ministeriële verantwoordelijkheid voorbereiden en nemen van besluiten op grond van de Wet openbaarheid van bestuur. De instructie wordt in acht genomen door de onder het directe gezagsbereik van ministers en staatssecretarissen werkzame personen.

Toelichting

Deze instructie is van toepassing op personen die werkzaam zijn bij de bestuursdepartementen van ministeries, die vallen onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid. De instructie is dus niet opgesteld voor personen werkzaam bij decentrale overheden, zelfstandige bestuursorganen en op afstand geplaatste onderdelen van ministeries die zelf besluiten op Wob-verzoeken, maar deze organisaties hebben wel de vrijheid de instructie toe te passen.

HOOFDSTUK 2: Begrenzing Wob-verzoeken

2 Het moet gaan over een bestuurlijke aangelegenheid

De wens van de indiener van een Wob-verzoek bepaalt welke informatie relevant is, maar altijd binnen de grenzen van de Wob. De Wob gaat alleen over het openbaar maken van informatie over *bestuurlijke aangelegenheden*.

Toelichting

De Wob geeft burgers de mogelijkheid inzicht te krijgen in het beleid van een bestuursorgaan, inclusief de voorbereiding en de uitvoering ervan. Documenten bij bestuursorganen die daarop betrekking hebben en nog niet openbaar zijn, vallen onder de reikwijdte van de Wob. Andere documenten niet. Correspondentie van ambtenaren waarin alleen persoonlijke boodschappen zijn opgenomen, zoals 'beste wensen' en vluchtige boodschappen via chat en sms, vallen er bijvoorbeeld niet onder. Dit geldt ook voor stukken, waarvan evident is dat zij in het geheel geen inhoudelijk relevante informatie bevatten of alleen pure procesinformatie (ontvangstbevestigingen, uitnodigingen voor zittingen, tijdstippen van een overleg etc.). Deze documenten waarvan - gelet op het verzoek - duidelijk is dat zij niet de gevraagde overheidsinformatie bevatten, blijven buiten beschouwing.

3 Hoe te handelen bij omvangrijke/ruim geformuleerde Wob-verzoeken

Bij omvangrijke, ruim geformuleerde en onduidelijke Wob-verzoeken wordt contact gelegd met de verzoeker om na te gaan aan welke informatie hij behoefte heeft.

Toelichting

Een Wob-verzoeker heeft meestal geen inzicht in de stukken die bij een bestuursorgaan beschikbaar zijn en daarom wordt regelmatig gevraagd om álle informatie over een onderwerp. Als een Wob-verzoek dan omvangrijk blijkt, kan uit contact met de verzoeker duidelijk worden welke informatie hij concreet wenst te ontvangen. Met de verzoeker wordt in dat geval het gevraagde afgebakend, ook wat betreft de documentsoorten, en wordt een afspraak gemaakt over de planning en wijze van de afhandeling van het Wob-verzoek. Dit contact draagt bij aan het verschaffen van inzicht in wezenlijke informatie, aan een werkbaar proces en tijdige afhandeling.

Als bij zeer omvangrijke verzoeken zonder succes is geprobeerd contact te leggen met de Wob-verzoeker of de Wob-verzoeker zijn verzoek niet verduidelijkt, wordt een representatieve selectie aan documenten met daarin de gevraagde informatie gemaakt door het bestuursorgaan. In het Wob-besluit wordt vermeld waarom het niet mogelijk is gebleken in overleg met de verzoeker tot een afbakening te komen en welke afwegingen hebben geleid tot de gemaakte inventarisatie van documenten.

HOOFDSTUK 3: Praktisch: inventarisatie, categoriseren, concepten en lakken

4 Werken met een inventarislijst

Bij het behandelen van een Wob-verzoek wordt in beginsel een inventarislijst gemaakt. Op de inventarislijst staan alle documenten die bij de besluitvorming op het Wob-verzoek zijn betrokken.

Toelichting

Wob-verzoeken waarbij meerdere documenten moeten worden beoordeeld komen veel voor. Het opstellen van een inventarislijst biedt dan voordelen, zowel voor de beoordeling als de verantwoording.

Een inventarislijst omvat alle documenten die betrekking hebben op de bestuurlijke aangelegenheid waarnaar de Wob-verzoeker vraagt en die bij de besluitvorming op het Wob-verzoek zijn betrokken. De inventarislijst maakt geen melding van de documenten die in overleg met de verzoeker niet bij de besluitvorming zijn betrokken.

Een inventarislijst maakt verder per document duidelijk of een of meer uitzonderingsgronden dan wel beperkingen op het document van toepassing zijn, en zo ja welke.

Van het uitgangspunt dat een inventarislijst wordt opgesteld, kan worden afgeweken bijvoorbeeld als sprake is van slechts één of enkele documenten, als het gaat om gelijksoortige documenten die in hun geheel niet openbaar worden gemaakt, of als uit contact met de verzoeker blijkt dat deze daaraan geen behoefte heeft.

5 Modelinventarislijst

Er wordt bij voorkeur gewerkt met een inventarislijst die is opgemaakt volgens het volgende model.

Nr.	Document	Beoordeling	Wob	Afzender	Ontvanger
1.	<Vb: Rapport van [datum] over B>	Reeds openbaar Volledig openbaar/ Deels openbaar/ Niet openbaar	10.1.a 10.1.b 10.1.c 10.1.d 10.2.a 10.2.b 10.2.c 10.2.d 10.2.e 10.2.f 10.2.g 11	<Vb: Instituut X>	<Vb: BZK>
2.					
3.					

6 Categoriseren van documenten op de inventarislijst

Categoriseren van documenten kan wanneer sprake is van gelijksoortige documenten.

Toelichting

In sommige gevallen kunnen documenten worden gecategoriseerd op de inventarislijst. Dit kan alleen als het in hoge mate gelijksoortige documenten betreft en de documenten betrekking hebben op hetzelfde onderwerp. Categoriseren gebeurt door vermelding van de verzameling documenten als geheel op één regel. Het kan bijvoorbeeld gaan om een e-mailreeks of groepering van e-mails bij omvangrijke verzoeken. Dit sluit aan bij de jurisprudentie dat in de gevallen dat een motivering per document tot herhaling zou leiden, de herhaling achterwege kan blijven. De inventarislijst kan in die gevallen zoals hieronder worden ingevuld. Uitgangspunt is dat het Wob-besluit steeds inzichtelijk en goed gemotiveerd is.

Voorbeeld:

Nr.	Document	Beoordeling	Wob	Afzender	Ontvanger
1.	72 e-mails over onderwerp X		10.2.e 10.2.g 11.1		
2.					

7 Markeren van de uitzonderingsgronden

Als voor een document een of meer uitzonderingsgronden of beperkingen voor openbaar maken een rol spelen, wordt zowel op de inventarislijst als in het document zelf het relevante artikelonderdeel van de Wob genoemd, waarin de uitzondering of beperking is gegeven.

Als geen gebruik wordt gemaakt van een inventarislijst wordt in de documenten zelf het relevante artikelonderdeel van de Wob genoemd.

Toelichting

Voor wat betreft de niet openbaar gemaakte onderdelen moet voldoende kenbaar zijn van wélke uitzonderingsgrond of beperking voor wélk onderdeel wordt uitgegaan.

De werkwijze wordt gehanteerd om per weggelakte passage te ‘coderen’ en voor de toelichting op deze ‘codering’ te verwijzen naar het besluit. Dit geeft inzicht in de motivering per passage.

Als in een document bijvoorbeeld passages staan die niet openbaar kunnen worden gemaakt omdat sommige passages persoonsgegevens bevatten en andere passages fabricagegegevens (of beide soorten gegevens in eenzelfde passage voorkomen) worden de relevante artikelonderdelen van de Wob vermeld. Deze vermelding in het document correspondeert met de vermelding die is opgenomen op de inventarislijst (indien van toepassing) en in het besluit. De vermelding gebeurt dan als volgt: “10.1.a”, “10.2.g”, “11.1” etc.

8 Eindversie documenten

Een inventarisatie van documenten betreft in beginsel alleen de definitieve versies van die documenten.

Toelichting

Meestal is de Wob-verzoeker alleen op zoek naar beleidsinformatie in definitieve, vastgestelde documenten (beleidsnota’s, adviezen, rapporten, etc.). Soms is de verzoeker echter expliciet in zijn belangstelling voor niet-definitieve versies van documenten (concepten). Alleen als de verzoeker daarin expliciet is, neemt het bestuursorgaan de concepten die een rol hebben gespeeld in de besluitvorming ten aanzien van een bestuurlijke aangelegenheid mee in de inventarisatie van documenten en de beoordeling.

9 Lakken van informatie

Informatie die niet openbaar wordt gemaakt, wordt onleesbaar gemaakt door lakken.

Toelichting

Informatie in documenten die niet openbaar wordt gemaakt, wordt onleesbaar gemaakt (weggelakt). Het lakken gebeurt om zwaarwegende belangen te beschermen. Het lakken moet dan ook zo gebeuren, dat voorkomen wordt dat de informatie in het document alsnog achterhaald kan worden.

Zichtbaar moet zijn waar tekst is verwijderd. Daartoe wordt bij voorkeur een kader aangebracht om het witgelakte deel van het document (tekstvak) heen (of daarop een lichtgekleurd vlak geprojecteerd). Dit zal in elk geval nodig zijn bij digitaal lakken. In het kader wordt het artikelonderdeel van de Wob vermeld op basis waarvan de informatie is gelakt. Zie ook de werkwijze met betrekking tot het markeren van uitzonderingsgronden.

In documenten waaruit informatie wordt weggelakt, wordt zichtbaar gelaten waar persoonlijke beleidsopvattingen beginnen. Waar mogelijk blijven tekstfragmenten in een document zichtbaar als deze blijken geven dat hierna een persoonlijke beleidsopvatting is opgenomen, zoals vaak het geval bij tussenkopjes (bijvoorbeeld “inschatting juridische risico’s”, “beoordeling publicitaire gevoeligheid” etc.). Deze werkwijze heeft als doel de verzoeker zo veel mogelijk inzicht te geven.

Documenten die integraal niet openbaar worden gemaakt, worden niet meegezonden met het besluit in plaats van onleesbaar gemaakt.

10 Niet-wezenlijke informatie/futiliteiten

Documenten die na toepassing van de uitzonderingsgronden evident geen wezenlijk inhoudelijk relevante informatie meer bevatten, worden niet openbaar gemaakt.

Toelichting

Wanneer informatie in een document beoordeeld wordt op de toepassing van uitzonderingsgronden en beperkingen van de Wob, kan blijken dat sommige passages niet openbaar gemaakt kunnen worden. Van passages die dan overblijven kan blijken dat deze niet inhoudelijk relevante informatie bevatten (in de rechtspraak soms futiliteiten genoemd). In dat geval wordt het document in zijn geheel niet openbaar gemaakt. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan informatie over (planning van) vergadermomenten of hoorzittingen over een bestuurlijke gelegenheid. Het document wordt wel openbaar gemaakt als een verzoeker juist inzicht wil krijgen in het verloop van een proces.

Als na het toepassen van de uitzonderingsgronden en beperkingen van de Wob alleen informatie overblijft die überhaupt niet de bestuurlijke aangelegenheid betreft, wordt het document ook niet openbaar gemaakt. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan persoonlijke groeten tussen ambtenaren in een e-mailwisseling over de bestuurlijke aangelegenheid.

HOOFDSTUK 4: Inhoudelijke weging: onevenredige bevoor- of benadeling en persoonlijke beleidsopvattingen

11	Geen openbaarmaking bij onevenredige bevoor- of benadeling <p>Als door openbaarmaking van informatie het belang van (rechts)personen, die betrokken zijn bij de bestuurlijke aangelegenheid, onevenredig wordt geraakt (positief of negatief) én het belang om de aantasting van dat belang te voorkomen zwaarwegender wordt geacht dan het belang van openbaarmaking, blijft openbaarmaking achterwege.</p> <p><i>Toelichting</i></p> <p>De Wob bepaalt in artikel 10, tweede lid, onderdeel g, dat het verstrekken van informatie achterwege blijft voor zover het belang van verstrekken niet opweegt tegen het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen.</p> <p>Deze uitzonderingsgrond wordt toegepast wanneer: 1) door openbaarmaking belangen worden geschaad die geen bescherming vinden in andere uitzonderingsgronden en 2) <i>als aanvulling</i> op andere in artikel 10 van de Wob vermelde gronden, zoals het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer of het belang van de veiligheid van de Staat. Deze gronden kunnen soms onvoldoende het zwaarwegende belang van natuurlijke personen of rechtspersonen beschermen.</p> <p>Een voorbeeld vormen de notulen van de ministerraad waarop zowel de bescherming van artikel 11, eerste lid (persoonlijke beleidsopvatting) als die van artikel 10, tweede lid, onderdeel g, van toepassing is.</p> <p>De uitzonderingsgrond met betrekking tot de onevenredige bevoordeling of benadeling is ruim geformuleerd. Een beroep op deze grond vraagt om een goede motivering van het besluit, die inzicht biedt in de gemaakte afweging en voor de verzoeker begrijpelijk en concreet is. De motivering maakt duidelijk:</p> <ul style="list-style-type: none">a) waaruit de te verwachten benadeling/bevoordeling bestaat (en wie dit raakt),b) waarom dit nadeel/ voordeel onevenredig is, enc) waarom het voorkomen hiervan zwaarder weegt dan het algemene belang van openbaarheid. <p>Veel voorkomende voorbeelden van belangen die met deze uitzonderingsgrond beschermd kunnen worden zijn:</p> <ul style="list-style-type: none">- belangen van betrokkenen bij inspectierapporten en sanctiebesluiten,- de noodzaak van vertrouwelijkheid van beraad binnen colleges en adviesinstanties en de bestuurlijke verhoudingen,- toegezegde vertrouwelijkheid in het kader van getuigenverklaringen en interne of externe onderzoeken,- concurrentiegevoelige informatie van bedrijven,- vertrouwelijkheid van lopende onderhandelingen,- de procespositie in een gerechtelijke procedure.
-----------	---

12 Omgang met persoonlijke beleidsopvattingen

Voor een transparante en effectieve besluitvorming is het van belang dat verschillende relevante feiten, cijfers, data en metadata beschikbaar worden gesteld. Het is tevens van belang dat burgers en organisaties desgewenst zicht krijgen op de kansen en risico's van een bepaalde beleidsaangelegenheid. Het is hierom dat feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter niet vallen onder het begrip persoonlijke beleidsopvattingen. Ten aanzien van dergelijke informatie kan daarom ook geen beroep worden gedaan op artikel 11, eerste lid van de Wob. Hiermee wordt aangesloten bij artikel 5.2, eerste lid, van het wetsvoorstel Wet open overheid (Woo).

Toelichting

Het merendeel van de (gevraagde) informatie in Wob-verzoeken aan de rijksoverheid betreft Informatie in stukken voor intern beraad. Wanneer een Wob-verzoek betrekking heeft op documenten die zijn opgesteld voor intern beraad, kan het bestuursorgaan de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen openbaar maken wanneer dit wenselijk wordt geacht gelet op een goede en democratische bestuursvoering (zie hiertoe hoofdstuk 13: Verstrekking persoonlijke beleidsopvattingen ihkv goede en democratische bestuursvoering).

De Wob definieert '**intern beraad**' als een ruim begrip, namelijk 'het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen, in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid'.

De wetsgeschiedenis bij dit artikel van de Wob laat zien dat *het doel waarmee het stuk is opgesteld* bepaalt of het document een stuk voor intern beraad is. Het gaat over veel typen documenten: denk aan ambtelijke nota's, correspondentie tussen ambtenaren, correspondentie tussen bewindspersonen, voorbereidende stukken en notulen van ambtelijke overleggen, concepten van stukken, agenda's, voorstellen voor woordvoeringlijnen en rapporten van ambtelijke adviescommissies.

Aan het intern beraad kan ook worden deelgenomen door partijen van buiten de overheid, die stukken opstellen om deze binnen de overheid te laten gebruiken. Voorbeelden hiervan zijn rapporten van externe adviseurs of adviezen van een door de overheid ingeschakelde advocaat.

Een '**persoonlijke beleidsopvatting**' is volgens de Wob 'een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten'.

Een persoonlijke beleidsopvatting kan komen van ambtenaren, van bewindsliden en van personen die van buiten de overheid betrokken zijn bij intern beraad. Ambtelijke adviezen, visies, aannames en standpunten zijn duidelijke voorbeelden die vallen onder het begrip persoonlijke beleidsopvatting.

Een weergave die bestaat uit puur feitelijke informatie vormt geen persoonlijke beleidsopvatting. Hier wordt onder verstaan prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter, voorzover deze informatie is opgenomen in de definitieve versie van het document. Dergelijke feitelijke informatie wordt niet geweigerd op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob.

Nb: E-mails en andere vormen van communicatie die betrekking hebben op het proces van opstellen van een document dat door of namens het bestuursorgaan naar buiten wordt gebracht (het uitwisselen van concepten), zijn opgesteld voor intern beraad en worden in beginsel niet openbaar gemaakt, zeker als het definitieve stuk wel openbaar is.

13 Verstreking van persoonlijke beleidsopvattingen ikhv van een goede en democratische bestuursvoering

In het kader van een goede en democratische bestuursvoering kan er onder andere in een politiek-bestuurlijk (hoog)gevoelig dossier waarvoor bijvoorbeeld vanuit de Staten-Generaal of de media belangstelling bestaat, aanleiding zijn persoonlijke beleidsopvattingen (geanonimiseerd) onder toepassing van artikel 11, tweede lid, van de Wob openbaar te maken.

Ook de overheid dient zich als een goed werkgever te gedragen en te voorkomen dat werknemers onevenredig worden benadeeld. In het (uitzonderlijke) geval dat ambtenaren onder vuur liggen, moet het belang van de werknemer als zelfstandig belang bij de afweging of tot openbaarmaking wordt overgegaan, worden betrokken.

Daarnaast geldt dat bij persoonlijke beleidsopvattingen ouder dan vijf jaar in andere dossiers ook in beginsel toepassing wordt gegeven aan artikel 11, tweede lid, van de Wob, behoudens zwaarwegende belangen. Een indicatie voor een zwaarwegend belang als hier bedoeld kan zijn dat het een actueel nog lopend dossier betreft waarbij 'jongere' persoonlijke beleidsopvattingen in samenhang gezien moeten worden met de persoonlijke beleidsopvattingen ouder dan vijf jaar. Dit kan aanleiding vormen om ook persoonlijke beleidsopvattingen van vijf jaar en ouder niet openbaar te maken. Hiermee wordt aangesloten bij artikel 5.3 van het wetsvoorstel van de Woo.

Toelichting

Artikel 11, tweede lid, van de Wob kent een discretionaire bevoegdheid om, ondanks het principe van artikel 11, eerste lid, van de Wob, toch informatie te verstrekken over persoonlijke beleidsopvattingen. Verstreking van informatie over persoonlijke beleidsopvattingen is bij uitzondering mogelijk als dit door het bestuursorgaan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering wenselijk wordt geacht. Dit gebeurt in niet tot personen herleidbare vorm door zowel de namen als functieduiding tot en met de hoogste ambtenaar niet te openbaren. Alleen als degene die de persoonlijke beleidsopvatting heeft geuit hiermee heeft ingestemd, is het mogelijk de informatie hierover te verstrekken in een tot personen herleidbare vorm.

Aan artikel 11, tweede lid, wordt onder meer toepassing gegeven als door het niet-verstrekken van informatie een onjuist of onvolledig beeld ontstaat van de besluitvorming in een bestuurlijke aangelegenheid.

14 Verwevenheid feiten - persoonlijke beleidsopvattingen

Bij de afweging van de vraag of documenten, waarin feiten en opvattingen zijn verweven openbaar moeten worden gemaakt, staat de leesbaarheid van de tekst voorop.

Toelichting

Het bestuursorgaan beoordeelt of feitelijke informatie zodanig verweven is met persoonlijke beleidsopvattingen dat deze hiervan niet gescheiden kan worden. Als na het schrappen van persoonlijke beleidsopvattingen feitelijke informatie resteert die niet goed zelfstandig leesbaar is, moet verwevenheid worden aangenomen. Uit de jurisprudentie volgt dat openbaarmaking van feitelijke informatie dan achterwege kan blijven. Is de feitelijke informatie die resteert nog begrijpelijk en niet te kwalificeren als niet-wezenlijke informatie/futiliteit, dan moet deze openbaar worden gemaakt, tenzij andere gronden zich verzetten tegen openbaarmaking.

15 Mogelijkheid van samenvatten persoonlijke beleidsopvattingen

Als toepassing van artikel 11, tweede lid, aan de orde is (de uitzondering op de bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen), maar de verstrekking bewerkelijk is, wordt beoordeeld of een samenvatting van de beleidsopvattingen kan worden gegeven.

Toelichting

Als in bijzondere gevallen (zoals benoemd bij het vorige punt) besloten wordt persoonlijke beleidsopvattingen toch openbaar te maken, kan het onder omstandigheden eenvoudiger zijn om een korte weergave van de inhoud van de (gezamenlijke) opvattingen te geven. Dit kan het geval zijn als openbaarmaking van de letterlijke persoonlijke beleidsopvatting niet goed mogelijk is, bijvoorbeeld omdat de opvattingen gefragmenteerd voorkomen in diverse documenten. De korte weergave zal dan noodzakelijkerwijs in vrij algemene bewoordingen moeten gebeuren. Deze werkwijze heeft als doel in die bijzondere gevallen toch enig inzicht te geven in interne discussies die over een bestuurlijke aangelegenheid hebben plaatsgevonden.

HOOFDSTUK 5: Motivering en transparantie

16 Draagkrachtige en begrijpelijke motivering

Als informatie niet openbaar kan worden gemaakt, wordt dit in het Wob-besluit concreet en begrijpelijk voor de Wob-verzoeker gemotiveerd.

Toelichting

In de rechtspraak is onderkend dat de motivering van besluiten waarbij informatie niet openbaar wordt gemaakt moet worden vormgegeven zónder inzicht te bieden in de informatie zelf. Dat betekent dat in meer algemene bewoordingen inzichtelijk moet worden gemaakt welke afwegingen zijn gemaakt. Bijvoorbeeld in het geval van de persoonlijke beleidsopvattingen kan dat door te vermelden welke stukken van intern beraad aan de orde zijn, op welk aspect van intern beraad de persoonlijke beleidsopvatting betrekking heeft en mogelijk om wat voor soort persoonlijke beleidsopvatting het gaat (bijv. aanbeveling, voorstel, kritiek, instemming).

Een voorbeeld van een motivering is “In deze e-mails doen betrokken ambtenaren concrete tekstvoorstellen en geven zij hun mening over specifieke passages. Het betreffen persoonlijke beleidsopvattingen die zich op grond van de Wob niet lenen voor openbaarmaking.”

17 Openbaarmaking informatie en besluit

Informatie die openbaar wordt gemaakt op grond van een Wob-verzoek wordt, samen met het Wob-besluit, *binnen vijf werkdagen* na toezending van de informatie aan de verzoeker gepubliceerd op www.rijksoverheid.nl. Ook als geen informatie openbaar wordt gemaakt, wordt het Wob-besluit gepubliceerd. Belangstellenden kunnen zo makkelijk en snel kennisnemen van alle Wob-besluiten en bijbehorende informatie.

Toelichting

De Wob kent als uitgangspunt dat informatie die openbaar wordt gemaakt, openbaar is “voor een ieder”. In het verlengde van dit uitgangspunt worden de openbaar gemaakte overheidsinformatie en het (geanonimiseerde) Wob-besluit gepubliceerd op de website van de rijksoverheid (www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken).

Als verwacht kan worden dat een derde bezwaar heeft tegen openbaarmaking van informatie na een toegewezen Wob-besluit en er om die reden is gekozen de verstrekking van bepaalde documenten uit te stellen, dan wordt de informatie gepubliceerd vijf dagen na de periode van uitgestelde vertrekking. Tenzij er in die periode daadwerkelijk bezwaar is gemaakt. Dan wordt er pas gepubliceerd na de beslissing op bezwaar. In het geval dat een bezwaar van de verzoeker gegrond is, geldt de publicatieverplichting eveneens voor het nieuwe besluit met de bijbehorende informatie.

Publicatie van de informatie kan achterwege blijven als geen documenten aan de verzoeker worden opgestuurd, maar in plaats daarvan bijvoorbeeld toegang wordt gegeven tot het archief (met een zogenoemde archiefverklaring) of als het geschikt maken van de documenten voor plaatsing op de website vanwege het ongebruikelijke formaat niet (doelmatig) kan geschieden. Hierbij kan gedacht worden aan omvangrijke informatie op Cd-rom of USB-stick.