



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Transparant Bestuur 2016

EEN PRAKTISCHE HANDLEIDING VOOR GEMEENTEN
OVER DE WET OPENBAARHEID VAN BESTUUR



Transparant Bestuur 2016
Een praktische handleiding voor gemeenten over de
Wet openbaarheid van bestuur

Colofon

Deze publicatie is een uitgave van het Expertisecentrum Lokaal Bestuur en Recht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Auteurs

- Mevr. mr. Elisabeth Pietermaat, advocaat en partner bij Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, Den Haag
- Mevr. mr. Nina Bontje, advocaat bij Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, Den Haag

De publicatie is tot stand gekomen in samenwerking met:

- Dhr. mr. Arie Imanse, senior jurist bij de gemeente Den Haag
- Dhr. mr. Edwin Rooke, coördinator Control en Advies bij de gemeente Utrecht
- Dhr. mr. Hugo van Nijnanten, juridisch adviseur bij de gemeente Veenendaal
- Dhr. mr. Bart de Leeuw, senior juridisch adviseur bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Dhr. mr. Lennard Kadiks, hoofd Algemene en Juridische Zaken bij de gemeente Heemstede
- Mevrouw mr. drs. Marscha Mehciz, senior juridisch adviseur bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Dhr. mr. Christiaan de Vlieger, coördinator Staats en Bestuursrecht bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Mevr. mr. Eveline van Lottum, juridisch adviseur bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Druk

Drukkerij Excelsior B.V., Den Haag

THESAURUS VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN

VNG

Postbus 30435

2500 GK Den Haag

VNG Informatiecentrum

Telefoon: 070 3738020

Email: informatiecentrum@vng.nl

December 2015



Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Inleiding	7
1.1 Wet openbaarheid van bestuur	7
1.2 Openbaarheid als uitgangspunt	7
1.3 Passieve en actieve openbaarheid	8
1.4 Andere wetten	8
1.5 Wetsvoorstellen	8
1.6 Opzet van de handreiking	9
2 Ontvangst en behandeling van een Wob-verzoek	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Toelichting op stappen 1 tot en met 5	12
2.3 Beslistermijnen	33
3 Inhoudelijke behandeling Wob-verzoek	39
3.1 Inleiding	39
3.2 Toelichting op stappen 6 tot en met 9	41
3.3 Belangen van derden	72

4	Afronding besluitvorming Wob-verzoek en informatieverstrekking	75
4.1	Inleiding	75
4.2	Toelichting op stappen 10 tot en met 16	76
4.3	Processuele aspecten	86
5	Misbruik van de Wob	89
5.1	Inleiding	89
5.2	Misbruik van de Wob	91
5.3	Geen misbruik van de Wob	94
5.4	Civiele rechter	95
6	Actieve openbaarheid	99
6.1	Inleiding	99
6.2	Besluit of niet	101
6.3	Actieve openbaarmaking van niet-ambtelijke adviezen	102
7	Milieu-informatie	107
7.1	Inleiding	107
7.2	Uitwerking begrip milieu-informatie	108
7.3	Bijzonder openbaarmakingsregime	112
8	Gerelateerde onderwerpen	117
8.1	Inleiding	117
8.2	Verhouding Wob met andere wetgeving	118
8.3	Hergebruik	126
8.4	Bijzondere openbaarmakingsregelingen	131
	Bijlagen	143
1	Wettekst van de Wet openbaarheid van bestuur	145
2	Overzicht gebruikte literatuur	157
3	Rechtspraakregister	159
4	Trefwoordenregister	165
5	Stappenplannen en stroomschema's	169



Voorwoord

In 2008 bracht de VNG een publicatie uit met praktische adviezen over de Wet openbaarheid van bestuur. Daarin staat onder andere een uitgebreid stappenplan waarmee gemeenten een Wob-verzoek kunnen afhandelen. Ook is veel waardevolle jurisprudentie opgenomen.

Intussen is er veel gebeurd op het gebied van openbaarheid. Bij veel gemeenten groeit het besef dat actieve openbaarmaking van informatie de sleutel is tot minder Wob-verzoeken en een transparante overheid. De Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen zorgde enerzijds voor een sneller besluitvormingsproces, maar anderzijds kregen kwaadwillenden een instrument in handen om oneigenlijk gebruik van wettelijke mogelijkheden te maken. En bovendien is er de afgelopen jaren veel nieuwe jurisprudentie verschenen waardoor de publicatie verouderde.

De VNG brengt daarom, in samenwerking met deskundige advocaten van Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, een vernieuwde publicatie *Transparant Bestuur* uit. Deze nieuwe uitgave bouwt voort op het succes van de oorspronkelijke versie. Het stappenplan is licht gewijzigd en er

zijn allerlei nieuwe ontwikkelingen en inzichten toegevoegd die van invloed zijn op de manier waarop de stappen moeten worden gezet.

Met de publicatie als richtsnoer is het voor gemeenten mogelijk om aan de hand van het stappenplan een deugdelijke en tijdige beslissing op het verzoek om informatie te nemen. De tekst bevat heldere toelichtingen, uitspraken en voorbeelden om de stappen te doorlopen. Bovendien wordt bijzondere aandacht besteed aan de actieve openbaarmakingsplicht, misbruik van wettelijke mogelijkheden en milieu-informatie. Tenslotte komen ook een aantal aan de Wob gerelateerde onderwerpen zoals geheimhouding, hergebruik en intellectuele eigendomsrechten aan de orde.

Deze publicatie is uitgevoerd door Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn in opdracht van de VNG en vormt de weerslag van een uitgebreid literatuur- en jurisprudentieonderzoek. Uitgangspunt daarbij was de gemeentelijke praktijk: de auteurs analyseren specifiek voor gemeenten de diverse aspecten van de Wob. De gegevens in de publicatie zijn bijgewerkt tot en met 18 december 2015.

De publicatie is tot stand gekomen in een samenwerking tussen genoemde advocaten, een klankbordgroep van gemeentjuristen en juristen van de VNG. Graag wil ik alle betrokkenen bedanken voor hun actieve bijdrage aan het tot stand komen van een geactualiseerde versie van dit belangrijke handboek.

Ik ga ervan uit dat Transparant Bestuur bijdraagt aan het verhogen van de juridische kwaliteit van gemeentelijke besluitvorming en beveel het gebruik ervan in de praktijk daarom van harte aan!

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
mr. drs. A. Wissink
Hoofd EC Lokaal Bestuur en Recht



Inleiding

1.1 Wet openbaarheid van bestuur

Artikel 110 van de Grondwet bepaalt dat de overheid bij de uitvoering van haar taak *“openbaarheid volgens regels bij wet te stellen”* betracht. Deze te stellen regels zijn onder meer te vinden in de Wet openbaarheid van bestuur (hierna te noemen: **“Wob”**).

1.2 Openbaarheid als uitgangspunt

Het uitgangspunt van de Wob is dat bij bestuursorganen berustende informatie over een bestuurlijke aangelegenheid openbaar is. In de Wob is daarom bepaald dat een ieder recht heeft op informatie van bestuursorganen. Daarnaast bepaalt de Wob dat bestuursorganen in het belang van een goede en democratische bestuursvoering ook uit eigen beweging informatie verschaffen.

In sommige gevallen zal het belang van openbaarmaking moeten wijken voor een ander belang. De Wob geeft daartoe een limitatief aantal uitzonderingsgronden. Deze uitzonderingen worden in deze handreiking besproken.

1.3 Passieve en actieve openbaarheid

De Wob gaat uit van twee vormen van openbaarheid, namelijk passieve openbaarheid en actieve openbaarheid.

Aan de ene kant geeft de Wob regels over openbaarmaking op verzoek van burgers en bedrijven. Dit wordt *passieve openbaarheid* genoemd.

Aan de andere kant bevat de Wob een instructienorm voor overheden om zelf – zonder dat daarom wordt gevraagd – informatie openbaar te maken. Dit wordt *actieve openbaarheid* genoemd.

1.4 Andere wetten

Naast de Wob bevatten ook andere wetten regels over openbaarheid. Zo bevat de Gemeentewet enkele artikelen die het mogelijk maken dat ten aanzien van bepaalde stukken geheimhouding wordt opgelegd. Ook de Archiefwet 1995 kent een regeling voor de openbaarheid van documenten die zijn gearchiveerd (“archiefbescheiden”). Verder regelt de Wet bescherming persoonsgegevens de inzage in iemands eigen gegevens.

1.5 Wetsvoorstellen

Bij het verschijnen van deze handreiking ligt het initiatiefvoorstel voor de Wet open overheid (hierna: Woo) nog bij de Tweede Kamer. In de Woo, die in de plaats van de Wob zou moeten komen, worden de regels voor toegang tot overheidsinformatie herzien (Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 8, 13 en 14). Met de wet wordt beoogd meer openbaarheid van overheidsinformatie te bewerkstelligen. Vooralsnog is de Woo nog niet door de Tweede Kamer aanvaard. Het is daarom onduidelijk of en zo ja, wanneer de Woo in werking zal treden.

Daarnaast heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2014 het Wetsvoorstel voorkomen misbruik Wob bij de Tweede Kamer ingediend (Kamerstukken II 2014/15, 34 106, nr. 2). Wordt dat wetsvoorstel aanvaard, dan zal de Wet dwangsom en beroep bij niet

tijdig beslissen niet langer van toepassing zijn op de behandeling van verzoeken op grond van de Wob. Het wetsvoorstel bevat ook een regeling voor hoe om te gaan met omvangrijke verzoeken waarop redelijkerwijs niet binnen de wettelijke termijnen kan worden beslist. Ook dit wetsvoorstel is nog niet door de Tweede Kamer aanvaard. Daar waar relevant, zal in de Handreiking hier nader op worden ingegaan.

Verder is in 2009 het Verdrag 'toegang tot officiële documenten' van de Raad van Europa opengesteld voor ondertekening, ook wel het Verdrag van Tromsø genoemd. Dat verdrag is door Nederland nog niet geratificeerd. Wel heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in een brief in 2011 aangekondigd dat het verdrag als toetsingskader zal fungeren bij wijzigingsvoorstellen voor de Wob (Kamerstukken II 2010/11, 32 802, nr. 1, p. 3-4).

1.6 Opzet van de handreiking

De kernhoofdstukken van deze handreiking zijn de hoofdstukken 2 tot en met 4. In deze hoofdstukken is een stappenplan uitgewerkt (stappen 1 tot en met 16). Op basis van dit stappenplan, dat per hoofdstuk tevens is uitgewerkt in een stroomschema, is het voor de gemeente mogelijk een deugdelijke en tijdige beslissing op het verzoek om informatie te nemen.

Het besluitvormingsproces vat uiteen in drie delen:

- 1 De ontvangst en in behandelingname van het Wob-verzoek (**hoofdstuk 2, stappen 1 tot en met 5**);
- 2 De inhoudelijke beoordeling van het Wob-verzoek (**hoofdstuk 3, stappen 6 tot en met 9**);
- 3 De afronding van de besluitvorming (**hoofdstuk 4, stappen 10 tot en met 16**).

In de daaropvolgende hoofdstukken is meer specifieke informatie opgenomen over hoe om te gaan met misbruik van de Wob (hoofdstuk 5) actieve openbaarmaking (hoofdstuk 6) en milieu-informatie (hoofdstuk 7).

Tenslotte wordt ingegaan op een aantal aan de Wob gerelateerde onderwerpen (hoofdstuk 8), te weten:

- De verhouding tot andere wetten, zoals de Archiefwet en de Wet bescherming persoonsgegevens;
- Bijzondere openbaarmakingsregelingen, zoals geheimhouding (artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet); en
- Hergebruik.



2 Ontvangst en behandeling van een Wob-verzoek

2.1 Inleiding

Het derde hoofdstuk van de Wob geeft regels over passieve openbaarmaking: het verstrekken door bestuursorganen van informatie op verzoek.

Een van de kernartikelen van dit hoofdstuk is artikel 3 Wob. Op grond van dit artikel heeft iedereen het recht een verzoek om informatie in te dienen bij een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. De gevraagde informatie moet betrekking hebben op een bestuurlijke aangelegenheid.

Wettekst: artikel 3 van de Wob

"1. Een ieder kan een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.

- 2. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de bestuurlijke aangelegenheid of het daarop betrekking hebbende document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.*
 - 3. De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.*
 - 4. Indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, verzoekt het bestuursorgaan de verzoeker er zo spoedig mogelijk om zijn verzoek te preciseren en is het hem daarbij behulpzaam.*
 - 5. Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.”*
-

Uit dit artikel vloeit een aantal stappen voort die een gemeente zal moeten zetten na ontvangst van een Wob-verzoek:

- Is sprake van een Wob-verzoek? (**stap 1**)
- Wordt gevraagd om de openbaarmaking van documenten die bij de gemeente berusten? (**stap 2**)
- Ziet het Wob-verzoek op een bestuurlijke aangelegenheid? (**stap 3**)
- Ziet het Wob-verzoek op informatie die al openbaar is? (**stap 4**)
- Voldoet het Wob-verzoek aan formele vereisten? (**stap 5**)

Deze stappen zijn ook opgenomen in het stroomschema “Hoofdstuk 2 – Ontvangst en behandeling van een Wob-verzoek” (zie bijlage).

Bovenstaande stappen worden in paragraaf 2.2 uitgewerkt en toegelicht. In paragraaf 2.3 wordt ingegaan op de beslistermijnen die in acht moeten worden genomen bij de behandeling van een Wob-verzoek.

2.2 Toelichting op stappen 1 tot en met 5

2.2.1 Stap 1: vaststellen of sprake is van een Wob-verzoek

Voordat de gemeente met een Wob-verzoek aan de slag gaat, moet eerst nog de vraag worden beantwoord of wel sprake is van een Wob-verzoek. Het kan voorkomen dat wel wordt gevraagd om documenten die bij de gemeenten berusten, maar dat toch geen sprake is van een Wob-verzoek. Er kunnen zich verschillende situaties voordoen.

Bijzondere openbaarmakingsregeling

De Wob is een algemene regeling voor de openbaarmaking van overheidsinformatie. In andere wetten kunnen bijzondere openbaarmakingsregelingen zijn opgenomen. In dat geval wijkt de regeling van de Wob voor zo'n bijzondere openbaarmakingsregeling.

De gemeente moet bij elk Wob-verzoek onderzoeken of een bijzondere openbaarmakingsregeling van toepassing is op de gevraagde informatie. Als dat het geval is, dan is de Wob niet van toepassing. Dat heeft tot gevolg dat het verzoek om openbaarmaking niet als verzoek in de zin van de Wob kan worden aangemerkt. De gemeente moet dan ook in het besluit op het verzoek meedelen dat de Wob op zijn verzoek niet van toepassing is. Komt de verzoeker op grond van de bijzondere openbaarmakingsregeling voor verstrekking van de gevraagde informatie in aanmerking, dan kan de gemeente het informatieverzoek conform die bijzondere openbaarmakingsregeling behandelen.

Het kan voorkomen dat de bijzondere openbaarmakingsregeling alleen op een deel van de opgevraagde informatie van toepassing is. In dat geval moet de gemeente voor het andere deel van de informatie de Wob gebruiken om te beoordelen of de informatie moet worden verstrekt.

Verdieping: Is sprake van een bijzondere openbaarmakingsregeling?

Aan de hand van de volgende stappen kan een gemeente beoordelen of sprake is van een bijzondere openbaarmakingsregeling:

- Is de bijzondere regeling neergelegd in een wet in formele zin?
- Heeft de bijzondere regeling een uitpuittend karakter? Een regeling is uitpuittend als zij er toe strekt te voorkomen dat door toepassing van de Wob afbreuk aan de goede werking van de bijzondere regeling zou worden gedaan. Met name de wetsgeschiedenis is van belang voor de vraag of sprake is van een bijzondere regeling met een uitpuittend karakter die de Wob opzijzet.

Onder meer de volgende regelingen zijn in de rechtspraak als een bijzondere openbaarmakingsregeling aangemerkt¹:

- Artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet, waarin is bepaald dat aan resp. leden van de gemeenteraad, het college en commissies geheimhouding kan worden opgelegd (in hoofdstuk 8 wordt hierop nader ingegaan);
- De regeling in de Kieswet ten aanzien van de openbaarheid van kandidatenlijsten gedurende de verkiezingsperiode. Voor en na de verkiezingsperiode is de Wob van toepassing;
- Artikel 15 Archiefwet (in hoofdstuk 8 wordt hierop nader ingegaan);
- Hoofdstuk 3 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens;
- Artikel 40 Wet waardering onroerende zaken, waarin is bepaald dat de taxatie van een onroerende zaak kan worden verstrekt aan een ieder die een fiscaal belang bij kennisneming kan aanvoeren;
- Artikel 67 Invorderingswet 1990;
- Het verstrekkingregime van de Wet politiegegevens voor zover het gaat om in documenten opgenomen politiegegevens;
- De medische geheimhoudingsplicht van artikel 7:457 en 7:458 BW;
- Art. 50 Wet op de jeugdzorg (oud²);
- Art. 2.57 Aanbestedingswet;
- Art. 28 Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob);
- Artikel 28 Wetboek van rechtsvordering, dat een regeling bevat voor de openbaarmaking van processtukken die onder de civiele rechter berusten;
- Artikel 365 Wetboek van Strafvordering, dat een regeling bevat voor de openbaarmaking van processtukken die onder de strafrechter berusten;
- Artikelen 16 en 17 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdien-

1 Ontleend aan Daalder 2015, p. 231-233.

2 Er is nog geen rechtspraak over de vraag of de Jeugdwet een bijzondere openbaarmakingsregeling bevat die de toepassing van de Wob opzijzet.

sten, die regels geven over de geheimhouding van onder de AIVD en MIVD berustende informatie.

De Wet bescherming persoonsgegevens, waarin de inzage in de eigen persoonsgegevens is geregeld, bevat geen bijzondere openbaarmakingsregeling ten opzicht van de Wob. Beide regelingen bestaan naast elkaar (zie hoofdstuk 8). Dat betekent ook dat als nadrukkelijk een beroep op de Wob om openbaarmaking van de eigen persoonsgegevens wordt gevraagd, de Wob en niet de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing is. Wel doet de gemeente er goed aan bij de verzoeker te verifiëren of hij wel echt heeft bedoeld een beroep op de Wob te doen.

Overigens wordt bij de voorgestelde Woo, indien deze in werking treedt (zie paragraaf 1.5), een bijlage opgenomen waarin de bijzondere openbaarmakingsregelingen zijn opgenomen (op grond van artikel 8.8 Woo). Deze lijst bestaat grotendeels uit een codificatie van regelingen die de afgelopen jaren in de rechtspraak als bijzondere openbaarmakingsregelingen zijn aangemerkt.

Geen bijzondere openbaarmakingsregeling, maar toch geen Wob-verzoek

Van een Wob-verzoek is voorts geen sprake indien er een andere wettelijke regeling is op grond waarvan openbaarmaking of inzage had kunnen worden verzocht én er geen uitdrukkelijk beroep op de Wob is gedaan. Het gaat hier met name om de gevallen waarin, met het oog op een bezwaarschriftprocedure, om documenten wordt verzocht. Als in een dergelijk verzoek geen beroep op de Wob wordt gedaan, kan de rechter tot de conclusie komen dat het ook geen Wob-verzoek is.

Voorbeeld

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft hierover in een richtinggevende uitspraak het volgende gezegd: "Het hiervoor onder "Procesverloop" vermelde verzoek om verstrekking van stukken is neergelegd in een brief met als onderwerp "Beroep tegen beschikking". In de eerste alinea van de brief is vermeld dat namens [appellant] administratief beroep wordt ingesteld tegen een aan hem opgelegde verkeersboete. In de tweede alinea is vermeld dat het nog niet mogelijk is om de gronden van het administratief beroep in te dienen en dat in dat kader wordt verzocht om stukken betreffende de verkeersboete aan de gemachtigde van [appellant] te verstrekken en openbaar te maken. In de brief wordt de Wob niet genoemd. Gezien deze omstandigheden, moet het verzoek niet worden begrepen als een op de Wob gebaseerd verzoek, maar als een verzoek dat is gedaan op grond van artikel 7:18, vierde lid, van de Awb, welke bepaling specifiek voor belanghebbenden voorziet in een recht om hangende administratief beroep de op de zaak betrekking hebbende stukken op te vragen bij het beroepsorgaan. Dat in het verzoek de term "openbaar maken" is gebruikt, doet daar niet aan af, nu in het verzoek uitdrukkelijk slechts in het kader van het kunnen aanvoeren van de gronden van het administratief beroep is verzocht om openbaarmaking. Voorts wordt in aanmerking genomen dat het in de Wob voorziene toetsingskader ter beoordeling of stukken voor een ieder openbaar gemaakt kunnen worden, niet dienstig is aan het doel waarmee het verzoek is ingediend. De Afdeling sluit met dit oordeel aan bij haar uitspraak van 11 september 2013 in zaak nr. 201207315/1/A3." (ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4185)

Ook in andere gevallen wordt soms de conclusie getrokken dat geen sprake is van een Wob-verzoek. "Het college heeft zich in het bij de rechtbank bestreden besluit terecht op het standpunt gesteld dat de brief van 2 augustus 2010 niet diende te worden opgevat als een verzoek als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wob. Een verzoek op grond van artikel 3, eerste lid, van de Wob is vormvrij en geen belang behoeft te

worden gesteld bij een dergelijk verzoek. Dat laat evenwel onverlet dat het bestuursorgaan dient te beoordelen of een verzoek om toezending van een document, een verzoek is om openbaarmaking op grond van de Wob of een verzoek om toezending of inzage op grond van een andere wettelijke regeling. De brief heeft als onderwerp "aansprakelijkstelling schade aan riolering [locatie A]" en erin is een aansprakelijkstelling voor de schade, gevolgschade en reparatie van de riolering bij de aansluiting op het openbare riool van [locatie A] opgenomen. Aan het eind van de brief verzoekt [appellante] om toezending van de onder 2 genoemde documenten.

Zij refereert daarbij niet aan de Wob en verzoekt evenmin om openbaarmaking van de door haar genoemde documenten. Gelet hierop en gelet op de omstandigheid dat het verzoek om toezending is gedaan in het kader van een civielrechtelijke aansprakelijkstelling, diende het verzoek in het kader van die procedure te worden begrepen. De rechtbank heeft derhalve terecht, zij het op onjuiste gronden, geoordeeld dat geen sprake is van een verzoek als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wob." (ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1929)

Beantwoorden van vragen

Verder is de gemeente op grond van de Wob niet verplicht tot het beantwoorden van vragen of het reageren op standpunten van burgers.

Voorbeeld: beantwoorden van vragen

Een burger had bij de gemeente onder verwijzing naar de Wob vier vragen gesteld over de beplanting bij een stadion. Bij de rechtbank stond ter discussie of het antwoorden van de gemeente op die vragen een besluit betrof in de zin van artikel 1:3 Awb. De burger stelde zich op het standpunt dat zijn vragen zagen op een bestuurlijke aangelegenheid. De Afdeling bestuursrechtspraak ging daar niet in mee. Het stellen van vragen moet worden onderscheiden van het verzoeken om informatie neergelegd in documenten. (ABRvS 7 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:642)

Dat de gemeente op grond van de Wob niet verplicht is om vragen te beantwoorden, betekent uiteraard niet dat de vragen niet hoeven te worden beantwoord.

2.2.2 Stap 2: vaststellen of het informatieverzoek bij de gemeente op juiste plek is

Is sprake van een Wob-verzoek dan zal de gemeente, om onnodig werk te voorkomen, moeten onderzoeken of het Wob-verzoek betrekking heeft op informatie die bij de gemeente berust. Is dat niet het geval, dan hoeft de gemeente het verzoek niet in behandeling te nemen. Als de documenten bij een ander bestuursorgaan berusten, dan moet de gemeente op grond van artikel 4 van de Wob het verzoek doorzenden naar dat bestuursorgaan. Van het doorzenden moet de verzoeker – in ieder geval bij een schriftelijk verzoek – op de hoogte worden gesteld.

De gemeente moet dus allereerst onderzoeken of het Wob-verzoek betrekking heeft op informatie neergelegd in documenten die berusten bij de gemeente.

Wettekst: artikel 1, aanhef en onder a, van de Wob

“document: een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat;”

Hieronder wordt nader ingegaan op wanneer sprake is van een *document*, van een bij een bestuursorgaan *berustend* document en van een *bestuursorgaan*.

Document

De term “document” moet zeer breed worden uitgelegd. Zo zijn foto’s, filmmateriaal, elektromagnetische kaarten, banden, e-mails, berichten die op de website staan en mogelijk zelfs sms- en WhatsApp-berichten documenten in de zin van de Wob.

Dat een Wob-verzoek betrekking moet hebben op informatie neerge-

legd in documenten, betekent ook dat de gemeente op grond van de Wob niet verplicht is antwoord te geven op vragen of te reageren op een standpunt, zoals hierboven reeds in paragraaf 2.2.1 is toegelicht.

Wel zal de gemeente steeds moeten beoordelen of de informatie waar om wordt gevraagd in enige vorm in documenten is opgenomen. Zo oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak over Wob-verzoek waarbij vragen waren gesteld naar onder meer het door oud-bestuurders ontvangen wachtgeld, dat ook loonstaten en jaaropgaven onder de reikwijdte van dat verzoek vallen (ABRvS 25 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3584).

Bij een bestuursorgaan berustend

De verplichting tot het verstrekken van informatie neergelegd in documenten bestaat voorts slechts voor documenten die bij de gemeente feitelijk aanwezig zijn ("berusten"). Die verplichting is er ook indien de documenten behalve bij de gemeente, ook bij een andere overheid berusten. Als bijvoorbeeld met een beroep op de Wob wordt verzocht om openbaarmaking van documenten die zien op de benoeming van de burgemeester, kan de gemeente dat verzoek niet doorzenden naar de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die de burgemeester benoemt. De gemeente moet zelf op het verzoek om informatie beslissen. Als hetzelfde verzoek zowel bij de Minister als bij de gemeente is ingediend, kan uiteraard wel onderling worden afgestemd hoe op het verzoek te beslissen.

Als documenten niet meer bij de gemeente berusten, maar daar nog wel behoren te berusten moet de gemeente al hetgeen redelijkerwijs mogelijk is, doen om de documenten te achterhalen. Aan de hand van de toepasselijke regels over archivering wordt beoordeeld of de documenten nog onder de gemeente behoren te berusten (ABRvS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2042).

Voorbeeld: documenten die bij bestuursorgaan behoren te berusten

De vraag of de gemeente genoeg heeft gedaan om een verloren document terug te vinden, stond centraal in een uitspraak uit 2010. In die uitspraak stond een verzoek centraal waarin werd verzocht om openbaarmaking van het eerste ontwerp van de bestemmingsplankaart Nieuw Binckhorst. Het college stelde zich op het standpunt dat het document niet meer daar berustte en lichtte dat toe: er worden uitdraaien gemaakt van de digitale versie van de bestemmingsplankaart, die vervolgens worden verspreid over verschillende afdelingen. De wijzigingen die op die uitdraaien worden aangebracht, worden steeds digitaal verwerkt, waarbij de eerdere digitale versie wordt overschreven. De uitdraaien worden daarna vernietigd om te voorkomen dat per abuis een verouderde versie zou worden gebruikt. Deze uitleg komt de Afdeling niet ongeloofwaardig voor en de verzoeker kan niet aannemelijk maken dat de documenten wel onder het college berusten.

Vervolgens overweegt de Afdeling echter dat – hoewel niet alle gewijzigde, interne versies van de plankaarten op grond van archiefregelgeving hoeven te worden bewaard – een voorontwerpbestemmingsplan dat naar interne en externe betrokken is verzonden wel moet worden bewaard. Gebleken is dat de groep interne en externe betrokkenen naar wie het voorontwerpbestemmingsplan is gezonden op een verzendlijst staat vermeld. Nu in strijd met de archiefregelgeving het voorontwerpbestemmingsplan niet is bewaard, mag van het college worden verwacht dat het contact opneemt met de adressanten op de verzendlijst om te onderzoeken of zich bij één van hen een exemplaar van de eerdere versie bevindt. Door dit na te laten, en ook anderszins geen blijk te geven van een inspanning die verder gaat dan het doen van navraag bij de relevante afdelingen van de gemeente, heeft het college niet al het redelijkerwijs mogelijke gedaan om die versie alsnog te achterhalen. Daaruit volgt dat het college in strijd met de in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) vereiste zorgvuldigheid heeft besloten op het verzoek. (ABRVs 20 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1189)

Voorheen gold dat als bepaalde documenten met een geringe inspanning konden worden opgesteld, de rechter het bestuursorgaan daar ook toe verplichtte. Sinds de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 5 juni 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:CA2105) is dat niet meer het geval. De gemeente is niet verplicht om informatie die niet in documenten is neergelegd, te vergaren, te bewerken of op te stellen. De gemeente kan overigens wel als dat in een bepaald geval aangewezen is (bijvoorbeeld) overzichten opstellen.

Voorbeeld: geen vergaarplicht

Een stichting verzoekt om openbaarmaking van totaalbedragen voor onder meer het opstellen, implementeren en uitvoeren van regelgeving en beleid over kleinschalig kamperen. In de beslissing op het verzoek stelt het college van B&W zich op het standpunt dat het niet beschikt over documenten waarin de totaalbedragen zijn opgenomen. Het betoog van de stichting dat het college in dat geval de afzonderlijke facturen openbaar zou moeten maken, wijst de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) af, omdat de Wob geen verplichting bevat om gegevens te vervaardigen die niet in bestaande documenten zijn neergelegd, ongeacht de mate van inspanning (ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4684)

Ook documenten van derden die bij de gemeente berusten, moet een gemeente betrekken bij de beoordeling van een Wob-verzoek. Het moet dan wel gaan om documenten die voor de gemeente bestemd zijn.

Voorbeeld (1): documenten van derden

DSM had aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een rapport toegezonden. Het rapport ging over een ongeval dat in 1975 had plaatsgevonden. De Stichting Nabestaanden DSM-ramp 1975 had het rapport opgevraagd. De Minister had openbaarmaking geweigerd, onder meer met het argument dat het rapport, gelet op het doel van het opstellen van het rapport en de reden waarom het aan het overheids-

orgaan is gezonden, geen document in de zin van de Wob zou zijn. De Afdeling oordeelde echter dat het enkele feit dat het rapport “feitelijk het overheidsorgaan als zodanig tot bestemming had” voldoende was om aan te nemen dat het rapport bij het bestuursorgaan berustte en daarom een document in de zin van de Wob. Overigens was het rapport ook “op enigerlei wijze” in de beleidsvorming van de overheid betrokken. (ABRvS 14 augustus 2002 , ECLI:NL:RVS:2002:AE6469)

Voorbeeld (2): documenten van derden

Stukken van de secretaris van een onafhankelijke bezwaarschriftencommissie werden niet geacht bij het college van burgemeester en wethouders te berusten, omdat de secretaris – alhoewel ambtenaar - in zijn functie onafhankelijk van college was. Dit nam niet weg dat op het college in dit geval de plicht rustte het verzoek aan de bezwaarschriftencommissie door te zenden nu die commissie zelf een bestuursorgaan is. (ABRvS 19 maart 2003, AB 2003, 301, m.nt. H. Peters en Gst. 2003, 108, m.nt. R. Kooper)

Het tijdstip van het informatieverzoek is bepalend voor de reikwijdte van het verzoek. Alleen die stukken die aanwezig waren op het moment dat het verzoek gedaan werd, moet de gemeente in de beoordeling betrekken (ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:623). De gemeente hoeft dus niet documenten die daarna zijn opgesteld te beoordelen. Doet de gemeente dat wel, dan blijft de gemeente in het vervolg van de procedure aan de ruimere opvatting van het verzoek gebonden.

Verdieping: bezwaarfase

De gemeente hoeft documenten die na het Wob-verzoek maar voor of tijdens een eventuele bezwaarfase zijn opgesteld, dus ook niet bij de behandeling van het verzoek te betrekken. De heroverweging in bezwaar beperkt zich dus tot de documenten die tot de datum van het verzoek beschikbaar waren. (ARRvS 9 februari 1982, AB 1982, 386; Vz. ARRvS 20 januari 1983, AB 1983, 347; ABRvS 31 augustus 2005, AB 2005, 411 m.nt. P.J. Stolk)

Voorbeeld: actuele(re) computergegevens

In een uitspraak uit 2005 is sprake van een verzoek, gericht tot een (gemeentelijk) bedrijf, om openbaarmaking van gegevens uit de exploitatieberekening voor een gebied waarop een voorkeursrecht in de zin van de Wet voorkeursrecht gemeenten was gevestigd. Het college geeft in algemene zin aan wat de ontwikkelingskosten voor het gehele plangebied zijn, maar weigert nadere openbaarmaking van de gegevens. Het college stelt dat het gaat om vertrouwelijke interne financiële gegevens, die bij openbaarmaking de onderhandelingspositie van de gemeente zou schaden (artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b Wob). De op het te ontwikkelen gebied betrekking hebbende exploitatieberekening werd in de vorm van een computerbestand bijgehouden. Dit bestand werd echter steeds geactualiseerd. Het bestand, dat ten tijde van de indiening van het verzoek aanwezig was, is niet behouden door het maken van een uitdraai of anderszins. De destijds in het computerbestand opgenomen gegevens kunnen niet meer worden gereproduceerd.

De Afdeling stelt vast dat in dit geval sprake is van een situatie waarin de aanspraak op grond van de Wob illusoir zou kunnen worden indien na de indiening van een verzoek ingevolge de Wob om openbaarmaking de betrokken gegevens in het computerbestand worden vervangen door andere, mogelijk actuelere gegevens, zonder dat die gegevens zoals die ten tijde van het verzoek in het computerbestand waren opgenomen worden behouden. Nu de gemeente heeft nagelaten het behoud van de gegevens waarop het verzoek van appellant betrekking heeft te waarborgen, kan de Afdeling niet meer nagaan of de gemeente zich in het kader van een Wob-procedure terecht heeft beroepen op de uitzonderingsgrond van artikel 10, tweede lid aanhef en onder b van de Wob. De conclusie die de Afdeling hieraan verbindt is dat de Afdeling het ervoor zal houden dat deze uitzonderingsgrond zich hier niet voordeed. (ABRvS 12 oktober 2005, JB 2005,326)

Bestuursorgaan

Ziet het Wob-verzoek op informatie die bij de gemeente berust, dan moet de gemeente het Wob-verzoek in behandeling nemen. Degene bij wie het verzoek is binnengekomen zal vervolgens moeten vaststellen welk bestuursorgaan bevoegd is voor de gemeentelijke aangelegenheid waarover het Wob-verzoek gaat. Wanneer een Wob-verzoek bijvoorbeeld ziet op documenten die bij de gemeenteraad berusten, dan is de gemeenteraad het bestuursorgaan dat op het verzoek moet beslissen. Overigens kan de bevoegdheid van een bestuursorgaan om op Wob-verzoeken te beslissen zijn gemandateerd of gedelegeerd aan een ander bestuursorgaan, waardoor dat andere bestuursorgaan bevoegd is op de Wob-verzoeken te beslissen.

Verdieping: bestuursorganen binnen een gemeente

Op grond van artikel 6 van de Gemeentewet kent elke gemeente in ieder geval onder andere de volgende bestuursorganen:

- de gemeenteraad,
- het college van burgemeester en wethouders,
- de burgemeester.

Op grond van de Gemeentewet kunnen ook nog andere bestuursorganen worden ingesteld:

- bestuurscommissies (artikel 83 van de Gemeentewet),
- gemeentelijke belastingambtenaar (artikel 231 e.v. van de Gemeentewet).

Daarnaast kunnen er nog meer bestuursorganen zijn. Volgens artikel 1:1 van de Awb zijn bestuursorganen ofwel:

- a een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of
- b een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.

Een voorbeeld van een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld is het bestuur van een gemeenschappelijke regeling.

Het begrip "enig openbaar gezag" houdt in dat de desbetreffende

persoon of college krachtens wettelijk voorschrift eenzijdig in kan grijpen in de rechtspositie van natuurlijke personen of rechtspersonen. Het gaat daarbij om particuliere instellingen zoals bv's, nv's, stichtingen of zelfs natuurlijke personen. Het kenmerk is dat zij bij wet bepaalde bevoegdheden hebben gekregen, zoals het verrichten van keuringen, het verstrekken van vergunningen of uitkeringen. In één specifiek uitzonderingsgeval kan sprake zijn van een bestuursorgaan als bedoeld bij b), zonder dat het openbaar gezag bij wet is toegekend. Daarvan is sprake bij particuliere instellingen die geldelijke uitkeringen of op geld waardeerbare voorzieningen aan derden verstrekken, waarbij het te verstrekken geld wordt verkregen van een bestuursorgaan en het bestuursorgaan bepaalt onder welke voorwaarden het geld mag worden verstrekt (ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379)

Voorbeeld: wel of geen bestuursorgaan

Zo is de VNG geen bestuursorgaan waarop de Wob van toepassing is, omdat aan de VNG niet bij wettelijk voorschrift een publiekrechtelijke bevoegdheid is toegekend tot het bepalen van de rechtspositie van andere rechtssubjecten. (ABRvS 25 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ5933)

De Wob is ook van toepassing op onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instellingen, diensten of bedrijven. Dit zijn instellingen, diensten of bedrijven die zich naar de opdrachten of aanwijzingen van een bestuursorgaan moeten richten.

Voor de vraag of een instelling, dienst of bedrijf zich naar de opdrachten of aanwijzingen van een bestuursorgaan moet richten, zal gekeken moeten worden naar de statuten en naar andere afspraken die gelden tussen de instelling, dienst of bedrijf en het bestuursorgaan. Het enkele feit dat de instelling, dienst of bedrijf in overwegende mate wordt gefinancierd door een bestuursorgaan en aan die financiering bepaalde prestatie-indicatoren zijn verbonden, is onvoldoende; een bestuursorgaan moet daadwerkelijk inhoudelijke eisen aan de instelling, dienst of bedrijf kunnen stellen.

Voorbeeld: werkzaam onder verantwoordelijkheid van

Zo is ProRail geen onder verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu werkzaam bedrijf, ondanks de financiële afhankelijkheid van ProRail (ABRvS 14 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1723). Ook is onvoldoende dat een of meer bestuurders zitting hebben in het bestuur van de rechtspersoon of dat het bestuursorgaan een goedkeuringsbevoegdheid heeft ten aanzien van de directie, het vaststellen van de begroting en/of het benoemen en/of ontslaan van leden van de raad van toezicht (ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2357 over de Stichting Kompaan).

2.2.3 Stap 3: bestuurlijke aangelegenheid

De Wob is van toepassing als het verzoek betrekking heeft op een bestuurlijke aangelegenheid. Met het begrip “bestuurlijke aangelegenheid” wordt bedoeld “het openbaar bestuur in al zijn facetten”, waardoor het begrip door rechters ruim wordt uitgelegd. De gemeente doet er daarom verstandig aan het begrip “bestuurlijke aangelegenheid” niet te nauw te interpreteren.

Wetstekst: artikel 1, aanhef en onder b, van de Wob

“bestuurlijke aangelegenheid: een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan;”

Verdieping: ratio achter “bestuurlijke aangelegenheid”

Door introductie van het begrip “bestuurlijke aangelegenheid” in de Wob moeten verzoekers omschrijven om welke informatie het gaat. Daardoor wordt voorkomen dat een bestuursorgaan moet beslissen op een verzoek om informatie over een onbegrensde verscheidenheid aan onderwerpen.

Voorbeelden van aangelegenheden van “bestuurlijke aard” zijn:

- Declaraties ingediend bij het openbaar bestuur inclusief de onderlig-

- gende bonnetjes en declaratieformulieren;
- Stukken die betrekking hebben op de aanleg van de riolering en op de controle op de uitvoering hiervan door de gemeente;
 - Second opinion van een deskundige in een dossier jeugdzorg;
 - Een mediationverslag;
 - Metagegevens die betrekking hebben op de registratie van de besluiten waar een Wob-verzoek op ziet;
 - Brieven van derden met suggesties voor het te voeren beleid;
 - De registratiedata van bij de gemeente ingekomen offertes in het kader van een op te zetten project;
 - Overeenkomsten met derden;
 - Verleende vergunningen.

In de praktijk wordt met enige regelmaat verzocht om informatie die betrekking heeft op rechtspositionele aspecten van ambtenaren, zoals informatie uit personeelsdossiers. Het is vaste rechtspraak dat ook die informatie al snel onder het begrip “bestuurlijke aangelegenheid” valt (ABRvS 14 maart 2012, AB 2012/211). Niet zo zeer het personeelsdossier zelf is dan de bestuurlijke aangelegenheid, maar bijvoorbeeld het belonings- of personeelsbeleid van de gemeente.

Voorbeeld: rechtspositionele informatie over ambtenaren

Een rapport opgesteld over het beweerdelijk ten onrechte verstrekken van een bouwvergunning aan een ambtenaar heeft betrekking op een bestuurlijke aangelegenheid. Volgens de Afdeling heeft het rapport niet uitsluitend betrekking op een arbeidsrechtelijke aangelegenheid tussen de gemeente en enkele ambtenaren, maar betreft het rapport ook het algemene handelen van de gemeente.

De Afdeling komt tot deze conclusie, omdat het rapport ook ziet op de vraag i) of de integriteit van de openbare dienst is geschaad en hoe de handelwijze in de toekomst kan worden voorkomen, en ii) of sprake is van plichtsverzuim en welke mogelijke rechtspositionele maatregelen dienen te worden getroffen.

Ook worden in het rapport aanbevelingen gedaan om de schijn van

belangenverstrengeling en negatieve beeldvorming bij de gemeente te voorkomen. (ABRvS 28 juli 2004, AB 2004, 358 m.nt. P.J. Stolk en JB 2004,317 m.nt. G. Overkleeft-Verburg)

Ook een verzoek om inzage in gegevens die betrekking hebben op ongewenste gedragingen, daaronder begrepen gedragingen van seksuele of erotische aard van ambtenaren ten opzichte van andere ambtenaren of (tijdelijk) medewerkers zonder ambtelijke status, heeft betrekking op een bestuurlijke aangelegenheid. De Afdeling overweegt dat de Wob ook betrekking heeft op de interne organisatie en de wijze waarop ambtenaren hun ambt vervullen. Daaronder vallen ook documenten met informatie over ongewenste gedragingen van ambtenaren. (ABRvS 21 januari 2009, AB 2009, 94 m.nt. E.J. Daalder, JB 2009/73 m.nt. G. Overkleeft-Verburg, ECLI:NL:RVS:2009:BH0453)

Aandachtspunt

Dat informatie wordt aangemerkt als een bestuurlijke aangelegenheid betekent niet dat de gemeente in alle gevallen die informatie openbaar zou moeten maken. Voor de vraag of de informatie daadwerkelijk openbaar moet worden gemaakt, zijn de uitzonderingsgronden en beperkingen van de Wob relevant (zie daarover hoofdstuk 3). Zo kan bijvoorbeeld het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van een ambtenaar zich tegen openbaarmaking van zijn persoonsgegevens verzetten in documenten over de rechtspositionele positie van de betreffende ambtenaar. Zoals in stap 7 en 8 nog nader zal worden toegelicht, kan de gemeente weigeren bepaalde persoonlijke gegevens openbaar te maken. De gemeente moet in dat geval motiveren dat het verstrekken van die persoonlijke gegevens niet opweegt tegen het belang van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken ambtenaar of bestuurder. De gemeente zou bijvoorbeeld kunnen overgaan tot het verstrekken van de gevraagde informatie, maar dan in geanonimiseerde vorm. In stap 11 wordt op de wijze van verstrekking nader ingegaan.

2.2.4 Stap 4: openbare informatie

Een Wob-verzoek kan betrekking hebben op informatie die al openbaar is. Van openbaarmaking is bijvoorbeeld sprake bij publicatie van een besluit, een publieke mededeling of berichtgeving op de website van de gemeente. Bij reeds openbare informatie kan het dus gaan om informatie die al eerder op grond van de Wob openbaar is gemaakt of anderszins vrij toegankelijk is (geweest). Daarbij kan ook gedacht worden aan informatie over een bedrijf uit het handelsregister van de Kamer van Koophandel die onder de gemeente berust (ABRvS 20 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1165).

Het is vaste rechtspraak dat de plicht tot openbaarmaking ingevolge de Wob geen betrekking heeft op informatie die reeds openbaar is. Ontvangt de gemeente een openbaarmakingsverzoek dat betrekking heeft op reeds openbare informatie, dan kan worden volstaan met een brief waarin aan de verzoeker wordt meegedeeld dat de Wob niet op zijn verzoek van toepassing is. Die brief is geen besluit in de zin van artikel 1:3 Awb, maar een feitelijke mededeling. De gemeente kan wel als service de reeds openbare informatie bijvoegen of verwijzen naar de vindplaats. Dat betreft dan feitelijke handelen en geen besluit.

Soms is onduidelijk of informatie reeds openbaar is gemaakt. De volgende voorbeelden bieden handvatten voor de vraag of sprake is van reeds openbare informatie.

Voorbeeld (1): tijdelijke openbaarheid

In paragraaf 2.2.1 is aangegeven dat de Kieswet gedurende de verkiezingsperiode een bijzondere regeling is ten opzichte van de Wob ten aanzien van de openbaarheid van kandidatenlijsten. De vraag rees wat de status van de kandidatenlijsten na de verkiezingsperiode is, omdat deze dan al tijdelijk openbaar zijn geweest. De Afdeling heeft daarover geoordeeld dat na afloop van de verkiezingsperiode de Wob weer van toepassing is. Wordt dan verzocht om openbaarmaking van kandidatenlijsten, dan zal dat verzoek op grond van de Wob moeten worden

beoordeeld. (Zie bijvoorbeeld ABRvS 5 oktober 2011, AB 2011, 361 m.nt. P.J. Stolk, ECLI:NL:RVS:2011:BT6666)

Voorbeeld (2): gegevens verzameld in publiek domein

In een andere zaak werd verzocht om openbaarmaking van videobeelden van een demonstratie. Dat de demonstranten zelf in de openbaarheid zijn getreden door mee te doen aan de demonstratie, betekent volgens de Afdeling bestuursrechtspraak niet dat die deelname kan worden gelijkgesteld aan het openbaar maken van de videobeelden waarop de demonstranten zichtbaar zijn. Van reeds openbare informatie is geen sprake. (ABRvS 6 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK8363) In de rechtspraak komt een vergelijkbare redenering naar voren voor informatie die wordt gewisseld tijdens openbare rechtszittingen. Zo oordeelde het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) dat er een substantieel verschil is tussen het openbaar maken van informatie en de mogelijkheid dat door openbaarheid van een rechtszitting bepaalde informatie bekend wordt bij de toehoorders (CBB 30 januari 2014, ECLI:NL:CBB:2014:25)

Voorbeeld (3): informatie elders raadpleegbaar

Bij een gemeente werd verzocht om een handboek van de Afdeling Werk en Inkomen. Dat handboek was ten tijde van het verzoek raadpleegbaar bij de Dienst Werk en Inkomen. In dat geval is sprake van een reeds openbaar handboek en hoeft de gemeente het handboek niet op grond van de Wob aan de verzoeker te verstrekken. (ABRvS 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2385)

Voorbeeld (4): openbare informatie feitelijk verminderd verkrijgbaar

Wanneer informatie feitelijk verminderd verkrijgbaar is op het moment dat om de informatie wordt verzocht, dan betekent dat niet dat de informatie daarmee niet (meer) openbaar is. Dat volgt uit een uitspraak waarin de verzoeker vroeg om openbaarmaking van een oudere versie van een brochure van het Uvw (ABRvS 13 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1223)

Voorbeeld (5): verstrekking aan een beperkte kring

De enkele (ongevraagde) toezending van de documenten aan personen of instanties buiten het bestuursorgaan betekent niet dat de desbetreffende documenten openbaar zijn. Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) had de naam van een handelsinformatiebureau bekend gemaakt in een brief aan veertien zakelijke relaties van dat bureau. Een informatieverzoek ten aanzien van die naam werd geweigerd om onevenredige benadeling van het handelsinformatiebureau te voorkomen (en bevoordeling van de concurrenten). Het CBP had de brief verzonden binnen een beperkte kring en in het kader van de uitvoering van de aan het CBP wettelijk opgedragen taak ten aanzien van de Wet bescherming persoonsgegevens. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde dat de omstandigheid dat de naam van het handelsinformatiebureau anders dan op grond van de Wob bekend is gemaakt aan een beperkte kring van betrokkenen niet mee bracht dat die informatie desgevraagd voor een ieder beschikbaar dient te zijn. (ABRvS 7 april 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO7115; zie ook ABRvS 30 juni 2010, AB 2010, 254 m.nt. P.J. Stolk, ECLI:NL:RVS:2010:BM9643 over het ter beschikking stellen van landbouwtellinggegevens aan bepaalde instanties).

Voorbeeld (6): gelekte informatie

Het feit dat informatie in handen van de media is gekomen, terwijl dat niet de bedoeling was, is ook niet voldoende om van openbare documenten te spreken (ABRvS 27 mei 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI4972).

2.2.5 Stap 5: vaststellen of verzoek voldoet aan formele vereisten

Een informatieverzoek op grond van de Wob is een aanvraag in de zin van de Awb. Daarom zijn een aantal formele vereisten van de Awb relevant bij de behandeling van Wob-verzoeken.

De Wob en de Awb kennen de volgende formele vereisten voor een Wob-verzoek:

- Het verzoek moet zijn voorzien van de naam van de verzoeker en een postadres, zodat de gemeente kan communiceren met de verzoeker en de beslissing naar het juiste adres kan sturen. De Wob als zodanig

hoeft niet te worden genoemd.

- Het verzoek moet worden gericht aan een bestuursorgaan. Als een verzoek aan “de gemeente” is gericht zal de gemeente zelf moeten beoordelen welk bestuursorgaan bevoegd is. Als een verzoek aan een verkeerd bestuursorgaan is gericht, bijvoorbeeld aan de raad voor een aangelegenheid waarvoor het college, de belastingdienst of een ander bestuursorgaan bevoegd is, geldt de doorzendplicht (zie stap 2; artikel 4 van de Wob).
- De verzoeker moet de bestuurlijke aangelegenheid of het (concrete) daarop betrekking hebbende document vermelden (zie artikel 3, tweede lid, van de Wob).
- Als niet voldoende duidelijk is over welke bestuurlijke aangelegenheid de verzoeker informatie wenst te ontvangen of welke concrete documenten de verzoeker wenst te ontvangen, dan moet het bestuursorgaan de verzoeker zo spoedig mogelijk verzoeken om zijn verzoek te preciseren en het bestuursorgaan moet hem daarbij behulpzaam zijn (artikel 3, vierde lid, Wob).
- Als een ingediend verzoek onvolledig is in die zin dat niet wordt voldaan aan bovenstaande formele vereisten, dan moet de gemeente de verzoeker schriftelijk gedurende en bepaalde termijn, bijvoorbeeld 14 dagen, in de gelegenheid stellen zijn verzoek aan te vullen of de gemaakte fout te herstellen (artikel 4:5 Awb). Als dat niet gebeurt, kan het verzoek buiten behandeling worden gesteld. Dat is een besluit waartegen bezwaar krachtens de Awb open staat.
- Wob-verzoeken kunnen alleen via de elektronische weg bij de gemeente worden ingediend indien de gemeente kenbaar heeft gemaakt dat de elektronische weg is opengesteld (artikel 2:15, eerste lid, Awb). Van het openstellen van de elektronische weg is bijvoorbeeld sprake indien de gemeente op haar website vermeldt dat Wob-verzoeken per e-mail kunnen worden ingediend of door te verwijzen naar een elektronisch aanvraagformulier. Ook een bestendige praktijk van het in behandeling nemen van elektronisch ingediende verzoeken leidt er volgens de Afdeling bestuursrechtspraak toe dat kenbaar is gemaakt dat de elektronische weg is opengesteld (ABRVS

29 april 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD0772).

- Als een verzoek via de elektronische weg is ingediend terwijl die weg niet openstaat, kan de gemeente de verzoeker meedelen dat die weg niet is opengesteld. Dat betreft geen besluit, maar een feitelijke handeling waartegen geen bezwaar kan worden gemaakt (ABRVs 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3802). Afhankelijk van de verzoeker om informatie zou kunnen worden gewezen op de juiste weg om Wob-verzoeken in te dienen.

In zijn informatieverzoek hoeft de verzoeker dus niet aan te geven waarom hij om openbaarmaking van informatie over een bepaalde bestuurlijke aangelegenheid verzoekt. Het belang van de verzoeker speelt geen rol (zie artikel 3, derde lid, van de Wob). Dat betekent dat de gemeente bij de besluitvorming geen rekening mag houden met de reden waarom openbaarmaking van de informatie wordt verzocht. Bestaat bij de gemeente echter het vermoeden dat degene die om de informatie vraagt misbruik maakt van de bevoegdheid om Wob-verzoeken in te dienen, dan kan het doel waarmee een verzoek is ingediend wel een rol spelen (zie daarover hoofdstuk 5).

Ook wanneer de verzoeker om informatie meent een bijzonder belang te hebben bij het verkrijgen van de informatie, bijvoorbeeld om te gebruiken in een gerechtelijke procedure, legt dat geen extra gewicht in de schaal. De Wob dient uitsluitend het publieke belang bij een goede en democratische bestuursvorming. Bij verzoeken om informatie in het kader van een gerechtelijke procedure kan overigens wel de vraag ontstaan of überhaupt wel sprake is van Wob-verzoek (zie stap 1, paragraaf 2.2.1) en of een of meerdere uitzonderingsgronden van artikel 10, tweede lid, Wob van toepassing zijn op de betreffende informatie (paragraaf 3.2.3).

2.3 Beslistermijnen

Artikel 6 van de Wob bepaalt welke termijnen in acht moeten worden genomen bij het behandelen van een Wob-verzoek.

Wettekst: artikel 6 van de Wob

“1. Het bestuursorgaan beslist op het verzoek om informatie zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken gerekend vanaf de dag na die waarop het verzoek is ontvangen.

2. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker.

3. Onverminderd artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht wordt de termijn voor het geven van een beschikking opgeschort gerekend vanaf de dag na die waarop het bestuursorgaan de verzoeker mededeelt dat toepassing is gegeven aan artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht, tot de dag waarop door de belanghebbende of belanghebbenden een zienswijze naar voren is gebracht of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

4. Indien de opschorting, bedoeld in het derde lid, eindigt, doet het bestuursorgaan daarvan zo spoedig mogelijk mededeling aan de verzoeker, onder vermelding van de termijn binnen welke de beschikking alsnog moet worden gegeven.

5. Indien het bestuursorgaan heeft besloten informatie te verstrekken, wordt de informatie verstrekt tegelijk met de bekendmaking van het besluit, tenzij naar verwachting een belanghebbende bezwaar daar tegen heeft, in welk geval de informatie niet eerder wordt verstrekt dan twee weken nadat de beslissing is bekendgemaakt.

6. Voor zover het verzoek betrekking heeft op het verstrekken van milieu-informatie:

a. bedraagt de uiterste beslistermijn in afwijking van het eerste lid twee weken indien het bestuursorgaan voornemens is de milieu-informatie te verstrekken terwijl naar verwachting een belanghebbende daar bezwaar tegen heeft;

b. kan de beslissing slechts worden verdaagd op grond van het tweede lid, indien de omvang of de gecompliceerdheid van de milieu-informatie een verlenging rechtvaardigt;

c. zijn het derde en vierde lid niet van toepassing.”

Termijn, verdagen en opschorten

Het eerste lid van artikel 6 van de Wob bepaalt dat de gemeente zo spoedig mogelijk moet beslissen op het informatieverzoek. De gemeente moet in ieder geval uiterlijk vier weken na ontvangst van het verzoek daarop hebben besloten. De gemeente kan de beslissing op het Wob-verzoek met vier weken verdagen. Dit moet de gemeente de verzoeker wel schriftelijk en gemotiveerd binnen de oorspronkelijke beslistermijn laten weten (artikel 6, tweede lid, Wob). Concreet betekent dat dat de gemeente binnen vier weken na ontvangst van het Wob-verzoek het uitstel moet aankondigen. Die aankondiging is overigens geen besluit waartegen afzonderlijk bezwaar en beroep kan worden ingesteld.

Daarnaast is in artikel 6, derde lid, Wob bepaald dat de beslistermijn wordt opgeschort indien de gemeente besluit een of meerdere derden om een zienswijze te vragen (zie daarover paragraaf 3.3). Bij het vragen van een zienswijze wordt de beslistermijn opgeschort vanaf de dag nadat de gemeente aan de verzoeker mededeelt dat een zienswijze zal worden gevraagd. Deze opschorting van de beslistermijn loopt tot de dag waarop de derde een zienswijze naar voren heeft gebracht of de termijn voor het indienen van een zienswijze ongebruikt is verstreken. De gemeente kan zelf de termijn stellen waarbinnen de derde een zienswijze naar voren kan brengen. Nadat de zienswijze is ingediend of de termijn voor het indienen van zienswijzen ongebruikt is verstreken, zal de gemeente aan de verzoeker moeten laten weten binnen welke termijn alsnog zal worden beslist. Dat zal dan binnen het restant van de oorspronkelijke beslistermijn moeten zijn. Stel bijvoorbeeld dat na twee weken om een zienswijze wordt gevraagd, dan zal – nadat de opschorting is geëindigd – binnen de resterende twee weken moeten worden besloten.

Verdieping: beslistermijn is “termijn van orde”

De beslistermijn is een zogenaamde “termijn van orde”. Dat betekent dat het overtreden van de beslistermijn niet tot gevolg heeft dat het Wob-verzoek automatisch moet worden ingewilligd. Wel kan niet tijdig beslissen financiële consequenties voor de gemeente hebben (zie hieronder).

Niet tijdig beslissen

Indien de gemeente niet binnen vier weken (of acht weken na verdragging) op een verzoek beslist, dan kan de verzoeker de gemeente in gebreke stellen (artikel 4:17 van de Awb). Na ontvangst van de ingebrekestelling heeft de gemeente gelet op het derde lid van artikel 4:17 van de Awb twee weken om alsnog een besluit te nemen. Neemt de gemeente niet binnen twee weken alsnog een besluit, dan verbeurt het bestuursorgaan een dwangsom voor elke dag dat het in gebreke is tot maximaal 42 dagen (artikel 4:17, eerste lid, van de Awb). Daarnaast kan de verzoeker na die twee weken beroep niet tijdig beslissen instellen bij de rechtbank (artikel 8:55b e.v. van de Awb). Het instellen van beroep niet tijdig beslissen schort de dwangsom niet op. Ook de opschortmogelijkheden die er zijn wanneer de beslistermijn nog loopt, kunnen – wanneer de gemeente in de fase van niet tijdig beslissen is beland – de dwangsom niet opschorten.

Een dwangsom is alleen niet verschuldigd indien a.) het bestuursorgaan onredelijk laat in gebreke is gesteld; b.) de aanvrager geen belanghebbende is; of c.) de aanvraag kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is.

Verdieping: eisen aan de ingebrekestelling

Een ingebrekestelling is in beginsel vormvrij. Wel volgt uit rechtspraak dat alleen van een ingebrekestelling sprake is als duidelijk is dat de verzoeker het bestuursorgaan maant om alsnog een bepaald besluit te nemen. Daarvan is sprake indien voldoende duidelijk is op welke aanvraag de ingebrekestelling betrekking heeft, dat de verzoeker zich op het standpunt stelt dat het bestuursorgaan niet tijdig op de aanvraag

heeft beslist en dat belanghebbende erop aandringt dat een zodanige beslissing alsnog wordt genomen (ABRvS 23 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2714 en 2717)

Wetsvoorstel: ontkoppeling Wob en Wet dwangsom niet tijdig beslissen

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in 2014 het Wetsvoorstel voorkomen misbruik Wob bij de Tweede Kamer ingediend (Kamerstukken II 2014/15 34106, nr. 2). Met dit wetsvoorstel is beoogd in artikel 15 Wob (nieuw) een bepaling op te nemen waarmee de dwangsomregeling van artikel 4:17 e.v. van de Awb voor de Wob buiten toepassing wordt verklaard. Daarnaast zal in het voorgestelde artikel 15a, eerste lid, van de Wob worden bepaald dat de rechter in afwijking van de termijn genoemd in artikel 8:55d van de Awb – dat ziet op beroep niet tijdig beslissen – de termijn waarop het bestuursorgaan op een verzoek moet beslissen nader kan bepalen. In artikel 15a, derde lid, Wob wordt voorzien in de mogelijkheid dat als een burger onvoldoende meewerkt aan het verkrijgen van overeenstemming over de termijn waarop op zijn verzoek moet worden beslist, de rechter bij gegrondverklaring een veroordeling tot terugbetaling van het griffierecht en een proceskostenveroordeling voor het bestuursorgaan achterwege laat.

Termijn voor verstrekken

Op grond van het vijfde lid van artikel 6 van de Wob moet de gemeente de informatie tegelijk met de bekendmaking van het besluit verstrekken. Alleen wanneer de gemeente verwacht dat een of meerdere derden bezwaar tegen openbaarmaking hebben, moet de gemeente twee weken wachten met het feitelijk verstrekken van de informatie. Op die manier wordt derden de gelegenheid geboden via het vragen van een voorlopige voorziening de openbaarmaking te voorkomen. Zie ook paragraaf 4.2.7 en 4.3.2.



3 Inhoudelijke behandeling Wob-verzoek

3.1 Inleiding

De volgende fase in het besluitvormingsproces, is de fase van het inhoudelijk behandelen van een Wob-verzoek. De kernartikelen hiervoor zijn de artikelen 10, eerste en tweede lid, en 11, eerste en tweede lid, van de Wob.

Wettekst: artikel 10, eerste en tweede lid, van de Wob

“1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

- a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;*
- b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;*
- c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;*
- d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.*

2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens

achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;*
- b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;*
- c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;*
- d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;*
- e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;*
- f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie*
- g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden."*

Wettekst: artikel 11, eerste en tweede lid, van de Wob

"1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

2. Over persoonlijke beleidsopvattingen kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt."

De gemeente moet de volgende stappen nemen om een Wob-verzoek inhoudelijk te behandelen:

- Heeft het Wob-verzoek betrekking op milieu-informatie? (stap 6)
- Zijn er gronden om bepaalde informatie waarop het Wob-verzoek betrekking heeft, niet of slechts gedeeltelijk openbaar te maken? (stappen 7 tot en met 9)

Deze stappen zijn ook opgenomen in de stroomschema's "Hoofdstuk 3 – Inhoudelijke beoordeling Wob-verzoek (1)" en "Hoofdstuk 3 – Inhoudelijke beoordeling Wob-verzoek (2)". (zie bijlage)

De stappen worden in paragraaf 3.2 behandeld. In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op de meer processuele aspecten ten aanzien van de vraag hoe om te gaan met belangen van derden die een rol spelen bij de beoordeling van een Wob-verzoek.

3.2 Toelichting op stappen 6 tot en met 9

3.2.1 Stap 6: Milieu-informatie

De opgevraagde documenten kunnen milieu-informatie bevatten. Als dat het geval is, dan zal de gemeente het in de Wob ten aanzien van milieu-informatie neergelegde specifieke openbaarmakingsregime moeten toepassen. Dit specifieke openbaarmakingsregime wordt in hoofdstuk 7 behandeld.

3.2.2 Stap 7: absolute uitzonderingsgronden

Het uitgangspunt van de Wob is dat bij het bestuursorgaan berustende informatie over een bestuurlijke aangelegenheid openbaar is. Er gelden wel een aantal uitzonderingen en beperkingen. Als die van toepassing zijn, kan of moet de informatie geheim blijven.

De uitzonderingsgronden staan in artikel 10 Wob opgesomd. In artikel 10 wordt onderscheid gemaakt tussen absolute uitzonderingsgronden (lid 1) en relatieve uitzonderingsgronden (lid 2). De beperkingen staan in artikel 11 Wob genoemd.

Beoordeeld zal moeten worden of een van de absolute uitzonderingsgronden. Artikel 10, eerste lid, van de Wob kent vier absolute uitzonderingsgronden. Indien één van deze gronden van toepassing is, verstrekt de gemeente de gevraagde informatie niet: het belang van openbaarheid moet dan te allen tijde wijken. Een nadere belangenafweging wordt niet gemaakt.

Wettekst: artikel 10, eerste lid, van de Wob

“Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

- a de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;*
- b de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;*
- c bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;*
- d persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.”*

De gemeente moet motiveren waarom de absolute uitzonderingsgrond van toepassing is. Zie hiervoor stap 13.

Eenheid van de Kroon

De gemeente mag geen informatie verstrekken als dat de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen. Deze uitzonderingsgrond beschermt het belang van de eenheid tussen de Koning en een of meer ministers. De gemeente zal deze uitzonderingsgrond in de praktijk niet of nauwelijks tegenkomen.

Veiligheid van de Staat

De gemeente mag geen informatie verstrekken als dat de veiligheid van de Staat van de Staat zou kunnen schaden.

Onder deze uitzonderingsgrond valt de bescherming van de democratische rechtsorde, zowel voor wat betreft de instituties als de daarbij betrokken personen, gebouwen en goederen. De bepaling strekt zich dus ook uit tot de bescherming van individuen voor wie de Staat een bijzondere verantwoordelijkheid heeft. Verder is de aard van de informatie van belang. Het belang van het tegengaan van terrorisme valt ook onder het begrip veiligheid van de Staat. Verder kunnen militaire geheimen onder dit begrip vallen. Ook documenten die inzicht kunnen geven

in de inzet en werkwijze van de Koninklijke Marachaussee kunnen worden geweigerd met een beroep op de staatsveiligheid. Er is veel voor te zeggen om ook de bescherming van de openbare orde, waarvoor de burgemeester de eerstverantwoordelijke is, onder deze uitzonderingsgrond te brengen, omdat problemen in de sfeer van de openbare orde soms ook de democratische rechtsorde (kunnen) raken. Het belang van de openbare orde wordt overigens ook door de relatieve weigeringsgronden in artikel 10, tweede lid, onder c en d Wob beschermd.

Bedrijfs- en fabricagegegevens

De gemeente mag geen informatie verstrekken als die informatie 1) bedrijfs- en fabricagegegevens betreft en 2) die gegevens vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld. Uit de rechtspraak volgt dat deze uitzonderingsgrond restrictief moet worden uitgelegd.

1) Definitie bedrijfs- en fabricagegegevens

Van bedrijfs- en fabricagegegevens is – gelet op vaste rechtspraak – sprake als uit de gevraagde gegevens wetenswaardigheden kunnen worden gelezen of afgeleid met betrekking tot:

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

Dat kunnen onder omstandigheden ook gegevens zijn die louter de financiële gegevens betreffen. Bij de vraag of sprake is van bedrijfs- of fabricagegegevens is ook de actualiteit van de financiële gegevens van belang (ABRvS 17 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:288)

Voorbeeld (1): bedrijfs- en fabricagegegevens

Verzocht werd om openbaarmaking van subsidieaanvraag voor de bouw van een windmolenpark in Namibië. Volgens de Afdeling bestuursrecht-spraak is sprake van bedrijfs- en fabricagegegevens. Daartoe wordt overwogen:

“De tabellen “(...) met de daarbij behorende toelichting (...), het antwoord op vraag nr. 15 in de subsidieaanvraag en de overwegingen in het besluit op die aanvraag (...) over de economische en technische duurzaamheid van het te realiseren windmolenpark bevatten gedetailleerde informatie over de aard en de omvang van dit park en concrete financiële gegevens over het park. Deze gegevens geven inzicht in de door de aanvrager geraamde verschillende kostenposten van het windmolenpark, de wijze en de afkomst van financiering en de waarde van verschillende onderdelen van het park. Gelet hierop heeft de rechtbank met juistheid overwogen dat uit deze gegevens wetenswaardigheden kunnen worden afgeleid dan wel afgelezen over de technische bedrijfsvoering en het productieproces van EWT.” (ABRvS 17 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:288)

Voorbeeld (2): bedrijfs- en fabricagegegevens

Onder omstandigheden kunnen ook gegevens die van overheidslichamen afkomstig zijn als bedrijfs- en fabricagegegevens worden aangemerkt. Het Recreatieschap Voorne-Putten-Rozenburg had voor een project subsidie aangevraagd bij het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland. Het Recreatieschap is een lichaam, ingesteld op grond van de Gemeenschappelijke regeling voor het recreatiegebied Voorne-Putten-Rozenburg Het Recreatieschap bezit rechtspersoonlijkheid. Volgens de subsidieregeling wordt slechts subsidie verleend aan ondernemingen en publiekrechtelijke instellingen of een combinatie daarvan. Aan het college van gedeputeerde staten werd gevraagd de subsidieaanvraag openbaar te maken. Het college weigerde de in de aanvraag opgenomen bedrijfs- en fabricagegegevens openbaar te maken. Nadat de Afdeling had vastgesteld dat nu het Recreatieschap met andere subsidieaanvragers concurreert, het aan het economisch verkeer deelneemt op dezelfde

voet als natuurlijke personen of private rechtspersonen, overweegt hij:

“Naar het oordeel van de Afdeling is het Recreatieschap onder die omstandigheden aan te merken als een rechtspersoon, die bedrijfs- en fabricagegegevens vertrouwelijk aan de overheid kan meedelen en die in dit geval de bescherming toekomt die artikel 10, eerste lid, onder c, van de Wob beoogt te verlenen. Het college heeft het besluit van 31 maart 2010, waarbij het de weigering tot openbaarmaking van de in geding zijnde gegevens, heeft gehandhaafd, terecht gestoeld op artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob.”

Andere voorbeelden van bedrijfs- en fabricagegegevens zijn:

- de geldende tarieven van een door de gemeente ingeschakeld incasobedrijf (ABRvS 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5083);
- gedetailleerde gegevens over de exploitatiekosten-en opbrengsten van een nieuwbouwwijk (ABRvS 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3705); en
- passages uit een bedrijfsplan (ABRvS 22 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2305).

2) Vertrouwelijk aan de overheid verstrekt

Deze uitzonderingsgrond is alleen van toepassing als de bedrijfs- en fabricagegegevens vertrouwelijk aan de gemeente zijn meegedeeld. Daaruit volgt dat de uitzonderingsgrond niet geldt als de informatie door de gemeente zelf is verzameld, bijvoorbeeld door toezichthouders van de gemeente.

De gemeente zal altijd zelf een oordeel moeten vormen over de vraag of sprake is van informatie die vertrouwelijk aan de overheid is verstrekt. Daarbij kan onder meer een rol spelen of met het bedrijf afspraken zijn gemaakt over de vertrouwelijkheid van de informatie, of in regelgeving of beleid is vastgelegd dat de betreffende informatie vertrouwelijk aan de overheid wordt overgelegd of dat in de vergunning van het bedrijf daar iets over is bepaald. De gemeente kan de betrokkenen vragen hoe zij tegenover de vertrouwelijkheid van de informatie

staan. De rechter zal het oordeel van de gemeente toetsen.

Voorbeeld: vertrouwelijk aan de overheid verstrekt

Het college van B&W van een gemeente verzocht de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om openbaarmaking van gegevens over een specifieke geëxploiteerde inrichting. Volgens de minister was sprake van bedrijfs- en fabricagegegevens. Uit deze uitspraak kan worden afgeleid dat het bestaan van een wettelijke plicht om informatie aan de overheid te verstrekken, een indicatie is dat de informatie vertrouwelijk aan de overheid is verstrekt. De Afdeling bestuursrechtspraak overweegt het volgende:

“Laatstbedoelde gegevens, welke de in- en verkoop van varkens betreffen, kunnen echter wel inzicht verschaffen in het productieproces en de omzet van het bedrijf van [belanghebbende]. Derhalve moeten deze gegevens worden aangemerkt als bedrijfs- en fabricagegegevens. Aangezien [belanghebbende] deze gegevens in verband met de verplichting van artikel 32 van de Regeling aan de minister heeft meege-deeld, moet ervan worden uitgegaan dat de gegevens in vertrouwen zijn verstrekt.” (ABRvS 4 november 2009, AB 2010, 28 m.nt. P.J. Stolk, ECLI:NL:RVS:2009:BK1977)

Aandachtspunt

Als niet zeker is of sprake is van bedrijfs- en fabricagegegevens, kan in voorkomend geval ook een beroep worden gedaan op de hierna nog te bespreken relatieve uitzonderingsgrond in artikel 10, tweede lid, onder g Wob. Op grond van de bepaling blijft het verstrekken van informatie achterwege indien het zal leiden tot onevenredige bevoor- of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke of rechtspersonen dan wel van derden. Van onevenredige benadeling kan bijvoorbeeld sprake zal zijn als een onderneming door openbaarmaking in zijn concurrentiepositie wordt geschaad. Als niet zeker is dat sprake is van bedrijfs- of fabricagegegevens, kan zekerheidshalve ook een beroep worden gedaan op het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling.

Bijzondere persoonsgegevens

De gemeente mag geen bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in hoofdstuk 2, paragraaf 2, van de Wet bescherming persoonsgegevens verstrekken, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt. Het gaat dan om gegevens betreffende iemands

- godsdienst of levensovertuiging;
- ras;
- politieke gezindheid;
- gezondheid;
- seksuele leven;
- lidmaatschap van een vakvereniging;
- mogelijke strafrechtelijke achtergrond, en
- persoonlijke identificatienummer (zoals BSN-nummers).

Deze uitzonderingsgrond kan meebrengen dat heel precies moet worden beoordeeld of de gevraagde informatie kan worden herleid tot een bijzonder persoonsgegeven. Ook als dat het geval is, moet de gevraagde informatie in beginsel worden geweigerd.

Voorbeeld: bijzondere persoonsgegevens

Bij een verzoek om openbaarmaking van informatie uit visa-dossiers, overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak het volgende:

“De drie categorieën documenten betreffen visumaanvraagformulieren, kopieën van paspoorten of identiteitskaarten en kopieën van eerder afgegeven visa. De rechtbank heeft terecht vastgesteld dat de documenten gegevens over de geboorteplaats, het geboorteland en de nationaliteit alsmede pasfoto's van de betrokkenen bevatten. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wbp volgt dat niet alleen gegevens die als zodanig betrekking hebben op een gevoelig kenmerk als bijzonder persoonsgegeven worden aangemerkt, maar ook de gegevens die als zodanig daarop geen betrekking hebben maar waaruit wel de aanwezigheid van een gevoelig kenmerk recht-

streeks kan worden afgeleid. Daarbij geldt dat het begrip ras ruim moet worden opgevat en ook huidskleur, afkomst en nationale of etnische afstamming omvat. Verder valt uit de geschiedenis van de totstandkoming af te leiden dat uit een pasfoto het ras van een persoon kan worden afgeleid (Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, blz. 101, 104 en 105). Gelet hierop kan uit voormelde gegevens en de pasfoto's van betrokkenen hun ras worden afgeleid. Nu niet is gebleken dat openbaarmaking van deze bijzondere persoonsgegevens kennelijk geen inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de minister openbaarmaking daarvan achterwege heeft mogen laten krachtens artikel 10, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wob." (ABRvS 13 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3002)

De gemeente kan niet volstaan met de constatering dat er sprake is van een gevoelig gegeven. Er moet ook worden onderzocht of – hoe- wel verstrekking op grond van artikel 10, eerste lid, onder d Wob in beginsel niet is toegestaan – de Wbp niettemin verwerking en daarmee verstrekking mogelijk maakt. Die mogelijkheid is voor bestuursorganen zeer beperkt. Wel is artikel 23 Wbp relevant, dat een aantal algemene uitzonderingen kent. De belangrijkste daarvan in dit verband zijn de toestemming van de betrokkene (art. 23, eerste lid, onder a, het geval dat de betrokkene de gegevens duidelijk openbaar heeft gemaakt (artikel 23, eerste lid, onder b) en de noodzaak tot nakoming van een volkenrechtelijke verplichting (artikel 23, eerste lid, onder e).

3.2.3 Stap 8: relatieve uitzonderingsgronden

De relatieve uitzonderingsgronden staan genoemd in het tweede lid van artikel 10 van de Wob.

Wettekst: artikel 10, tweede lid, van de Wob

“Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- a de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;*
- b de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;*
- c de opsporing en vervolging van strafbare feiten;*
- d inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;*
- e de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;*
- f het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie*
- g het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.”*

Het relatieve karakter houdt in dat de gemeente moet afwegen of het belang dat door de uitzonderingsgrond wordt gediend zwaarder weegt dan het algemene belang van openbaarheid van informatie. Pas als dat het geval is, kan de openbaarmaking van de gevraagde informatie worden geweigerd. De Wob veronderstelt het algemene belang van openbaarmaking als een op zichzelf staand belang. Dat betekent dat het gewicht ervan niet afhankelijk is van het onderwerp, waarop de documenten betrekking hebben (ABRvS 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1214).

Aandachtspunt

De rechter toetst of de gemeente terecht heeft geoordeeld dat een relatieve uitzonderingsgrond in het geding is. Is de rechter het eens met de gemeente dat een relatieve uitzonderingsgrond aan de orde is, dan zal de rechter de door de gemeente gemaakte afweging over het algemeen terughoudend toetsen. De standaardoverweging van de Afdeling bestuursrechtspraak is dat deze rechterlijke toetsing niet afwijkt van de redelijkheidtoetsing overeenkomstig artikel 3:4, tweede lid, van de Awb (ABRvS 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2263). Bij die toetsing dient het uitgangspunt van de Wob - openbaarheid is regel – wel zwaar te wegen.

In de belangenafweging kan de rechter gewicht toekennen aan de omstandigheid dat over de betrokken bestuurlijke aangelegenheid al veel informatie openbaar is gemaakt. De rechter kan daarin aanleiding zien om aan het belang dat door de uitzonderingsgrond wordt gediend een zwaarder gewicht toe te kennen.

Voorbeeld: belangenafweging

In een zaak over de openbaarmaking van documenten die zagen op de werkwijze van de Douane overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak: “Naar het oordeel van de Afdeling heeft de staatssecretaris zich voorts in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het belang van openbaarmaking van die informatie niet opweegt tegen het belang van controle, inspectie en toezicht als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wob. Daarbij is, anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, niet gebleken van een onjuiste belangenafweging door de staatssecretaris. Bij zijn afweging heeft de staatssecretaris mogen betrekken dat reeds openbaar wordt gemaakt op welke wijze de Douane in zijn algemeenheid controleert en dat eveneens in het beheersverslag van de Belastingdienst aan de Tweede Kamer bekend wordt gemaakt op welke wijze de Douane jaarlijks haar controles, middelen en personeel inzet en welke opbrengsten en dus ook welke belastingopbrengst daar tegenover staan.” (ABRvS 5 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:725)

Het verstrekken van informatie blijft achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de hierna te noemen belangen.

Internationale betrekkingen

Informatie hoeft niet te worden verstrekt als het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de bescherming van de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties. Voor de toepassing van deze bepaling is het niet noodzakelijk dat men een verslechtering van de goede betrekkingen met andere landen of met internationale organisaties voorziet. Voldoende is dat men als gevolg van het verschaffen van informatie voorziet dat het internationale contact op bepaalde punten stroever zal gaan lopen. Daarvoor zullen wel concrete aanwijzingen moeten bestaan, bijvoorbeeld dat aan Nederland uitdrukkelijk te verstaan is gegeven dat op vertrouwelijkheid van de betreffende documenten wordt gerekend. Ook uit de aard en inhoud van documenten kan volgen dat die voor een andere staat vertrouwelijk zijn. (ABRvS 17 september 2014, AB 2015/4, ECLI:NL:RVS:2014:3439)

Economische of financiële belangen

Als de op geld waardeerbare belangen van de gemeente in het geding zijn, kan openbaarmaking van de gevraagde informatie worden geweigerd. Daarvoor is wel vereist dat de gemeente onderbouwd aannemelijk maakt dat zijn financiële positie als gevolg van openbaarmaking van de gevraagde informatie wordt geschaad. De gemeente moet concretiseren en preciseren waarop openbaarmaking van informatie tot schade kan leiden.

Met name als sprake is van privaatrechtelijke rechtsbetrekkingen kan het nodig zijn om een beroep te doen op artikel 10, tweede lid, onder b, Wob. Te denken valt bijvoorbeeld aan aanbestedingen, ontwikkeling van gronden en, meer in het algemeen, in het geval de onderhandelingspositie van de gemeente door openbaarmaking zou worden geschaad.

Voorbeeld (1): economische en financiële belangen van de overheid

Passages uit een overeenkomst van de gemeente met daarin financiële gegevens, te weten de gegevens over de koopsom en de garantieprijs en het bedrag van de bankgarantie, die het resultaat zijn van door de gemeente met een partij gevoerde onderhandelingen hoeven niet openbaar te worden gemaakt. (ABRvS 20 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3153)

Voorbeeld (2): economische en financiële belangen van de overheid

Een gemeente hoefde de correspondentie tussen de gemeente en een bouwfonds over de verwerving van gronden niet openbaar te maken, omdat dat de onderhandelingspositie van de gemeente bij toekomstige onderhandelingen kan schaden. (ABRvS 3 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4354).

Voorbeeld (3): economische en financiële belangen van de overheid

Ook een grondexploitatieovereenkomst mag geheim blijven (ABRvS 23 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2993)

Een onderhandelingspositie is niet aan de orde als het gaat om betaling van schadevergoeding, in ieder geval niet als de verplichting daartoe in overwegende mate objectief bepaalbaar is.

Voorbeeld: uitzonderingsgrond niet aan de orde bij te betalen schadevergoeding

Een verzoek om openbaarmaking van planschaderisicoanalyses kon niet worden geweigerd op grond van artikel 10, tweede lid, onder b van de Wob. Daaraan legt de Afdeling bestuursrechtspraak ten grondslag dat deze analyses in overwegende mate tot stand komen op basis van objectieve factoren:

“Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 11 maart 2009 in zaak nr. 200804130/1), is de maatstaf voor vergoeding van planschade neergelegd in artikel 49 van de WRO en is de omvang van de verplichting

tot vergoeding van planschade in overwegende mate objectief bepaalbaar. Daarom is de Afdeling van oordeel dat de openbaarmaking van de planschaderisicoanalyses er niet toe kan leiden dat het college tot toekenning van meer planschade zal moeten overgaan dan waartoe het op grond van artikel 49 van de WRO is gehouden. Het financiële belang van de gemeente wordt in zoverre dan ook niet geraakt door de openbaarmaking van de planschaderisicoanalyses. Dat ontwikkelaars, naar het college stelt, als gevolg van de openbaarmaking in de toekomst minder snel, althans tegen voor de gemeente minder gunstige voorwaarden, met de gemeente zullen contracteren, waardoor de onderhandelingspositie van de gemeente in het geding is, leidt niet tot het oordeel dat het college bij de afweging van de belangen in redelijkheid meer gewicht heeft kunnen toekennen aan het financiële belang van de gemeente. Nog daargelaten het realiteitsgehalte van de stelling van het college, weegt dit belang in dit geval niet op tegen het door de Wob vooropgestelde belang van openbaarheid van overheidsinformatie.” (ABRvS 16 december 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK6716)

Op zichzelf is het mogelijk om als sprake is van een lopende civiele procedure een beroep te doen op artikel 10, tweede lid, onder b, Wob. Het enkele feit dat mogelijk nog een gerechtelijke procedure volgt en dat daarmee kosten zijn gemoeid is echter niet voldoende.

Voorbeeld: lopende civiele procedure

Dat heeft de Afdeling bestuursrechtspraak geoordeeld in een zaak waarin een gemeente rapporten betreffende de restauratie van het schilderij ‘Who’s afraid of Red, Yellow and Blue III’ van Barnett Newman niet openbaar wilde maken vanwege de financiële belangen van de gemeente. Hoewel de Afdeling het risico dat geprocedeerd zou worden aanneemelijk acht en in zoverre artikel 10, tweede lid, onder b Wob in het geding is, oordeelt de Afdeling dat de weigering de rapporten openbaar te maken niet kan worden gedragen door een beroep op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wob. Daartoe wordt het volgende overwogen:

“Gelet op het gewicht dat de wetgever heeft gehecht aan het belang van openbaarmaking van documenten als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wob voor een goede en democratische bestuursvoering kon het college in redelijkheid niet het standpunt innemen dat het enkele risico dat Goldreyer Ltd. dan wel de nabestaanden van Goldreyer een procedure tegen de gemeente zullen aanspannen naar aanleiding van de openbaarmaking van de rapporten van het NFI wegens de daarbij betrokken financiële belangen van de gemeente moet prevaleren boven het belang van openbaarheid dat in de Wob als uitgangspunt voorop is gesteld. Aan dat uitgangspunt zou wezenlijk afbreuk worden gedaan indien de enkele dreiging van het entameren van procedures en de daarmee gemoeide kosten voldoende reden zouden zijn de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wob van toepassing te achten.” (ABRvS 11 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1095)

Ook in publiekrechtelijke relaties kan onder omstandigheden een beroep worden gedaan op artikel 10, tweede lid, onder b, Wob, bijvoorbeeld bij subsidieverhoudingen of de heffing van belastingen. (ABRvS 5 december 2012, AB 2013, 87 m.nt. S.H. van der Ende, ECLI:NL:RVS:2012:BY5146)

Aandachtspunt

Er doen zich situaties voor dat de vertrouwelijkheid met name relevant is tijdens de voorbereiding van en onderhandeling over een overeenkomst. Als een overeenkomst eenmaal is gesloten, zal een eventueel verzoek om informatie anders beoordeeld kunnen worden. Ook marktpartijen zullen daar rekening mee moeten houden als zij zaken doen met een overheid. Bij het opstellen van overeenkomsten zullen vertegenwoordigers van de gemeente zich moeten realiseren dat de Wob niet toestaat dat vergaande geheimhoudingsclausules worden afgesproken, althans dat die geheimhoudingsclausules de toepassing van de Wob niet kunnen beperken of uitsluiten. Dat kan door bijvoorbeeld in de geheimhoudingsclausule op te nemen dat die alleen werkt voor zover er geen wettelijke verplichting bestaat voor de gemeente om bepaalde informatie te verstrekken.

Opsporing en vervolging

Het verstrekken van informatie blijft achterwege als het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Het kan gaan om het belang van de opsporing en vervolging in een concreet geval, maar ook in het algemeen. De bepaling is met name relevant voor gegevens die bij de politie en het Openbaar Ministerie berusten, maar is daartoe niet beperkt. Denkbaar is dat gegevens van bijzondere opsporingsambtenaren die onder de gemeente berusten ook worden geweigerd met een beroep op artikel 10, tweede lid, onder c, Wob. Ook in het geval het OM of de politie gegevens aan de gemeente heeft verstrekt, kan de uitzonderingsgrond relevant zijn.

Onder het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten valt naar de letter niet het belang van de handhaving van de openbare orde. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft wel beslist dat het belang van de opsporing van strafbare feiten en het belang van de openbare orde gezamenlijk aan de weigering informatie te verstrekken ten grondslag kunnen worden gelegd.

Voorbeeld: opsporing en vervolging

In een zaak over de openbaarmaking van documenten die betrekking op een demonstratie van de Nederlandse Volksunie overwoog de Afdeling:

“De Wob verzet zich er niet tegen dat meer belangen als vermeld in artikel 10, tweede lid, aan de weigering een aantal documenten openbaar te maken ten grondslag worden gelegd. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten en het belang van de inspectie, controle en het toezicht door bestuursorganen elkaar in dit geval uitsluiten. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat de documenten waarvan openbaarmaking geheel of gedeeltelijk is geweigerd betrekking hebben op het politietoedreden bij een demonstratie van de NVU. Dat optreden is erop gericht de demonstratie in goede banen te leiden en een verstoring van de openbare orde te voorkomen door daarop toezicht te houden en voor zover daarbij

strafbare feiten worden gepleegd daartegen op te treden. In het kader van de voorbereiding van het politieoptreden bij een demonstratie wordt met mogelijke scenario's rekening gehouden, die bepaalde technieken en tactieken vereisen. Deze voorbereiding ziet zowel op het handhaven van de openbare orde als het optreden tegen plegers van strafbare feiten. De korpsbeheerder heeft zich op het standpunt mogen stellen dat openbaarmaking daarvan de effectiviteit en veiligheid van een dergelijk optreden in de toekomst in gevaar zou kunnen brengen. De rechtbank heeft dan ook met juistheid overwogen dat de korpsbeheerder de openbaarheid van een aantal documenten zowel op de c- als de d-grond van artikel 10, tweede lid, van de Wob heeft mogen weigeren." (ABRvS 3 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL1844)

Inspectie, controle en toezicht

Artikel 10, tweede lid, onder d Wob beschermt het belang van de inspectie, controle en toezicht gericht op het vaststellen van niet-strafbare feiten. Onder de bescherming van deze uitzonderingsgrond valt informatie die inzicht geeft in de opsporingstechniek en de werkwijze van een opsporings- en toezichtdienst. Algemene informatie over de toezichtstaak van de gemeente moet wel openbaar worden gemaakt, zoals het aantal formatieplaatsen en aantallen processen-verbaal die in een jaar zijn opgemaakt.

Voorbeeld: inspectie, controle en toezicht

De staatssecretaris weigerde om informatie openbaar te maken over aangiften bij de Douane en de controle daarop. Daaraan had de staatssecretaris ten grondslag gelegd dat openbaarmaking van de door de verzoeker verzochte cijfermatige gegevens anticiperend gedrag in de hand werkt, omdat het kan leiden tot aangiften in een goederencode waarbij het risico op controle zo klein mogelijk is. De belangen van controle, inspectie en toezicht zijn volgens de Afdeling bestuursrecht spraak terecht ingeroepen door de staatssecretaris. (ABRvS 5 maart 2014 ECLI:NL:RVS:2014:725, AB 2014/192, m.nt. P.J. Stolk)

Verdieping: bereidheid om in de toekomst mee te werken

Soms stellen bestuursorganen zich op het standpunt dat openbaarmaking van informatie die is verkregen van burgers of ondernemingen in het kader van toezicht ertoe leidt dat burgers of ondernemingen in de toekomst terughoudender zullen zijn met het verstrekken van informatie. Het verkrijgen van minder informatie zou het belang van inspectie, controle en toezicht dan kunnen schaden. Een beroep op die uitzonderingsgrond kan slagen wanneer de gemeente aannemelijk kan maken dat zij voor toezicht afhankelijk is van vrijwillige mededelingen van burgers of ondernemingen. Zijn burgers of ondernemingen echter verplicht om de informatie te verstrekken aan de gemeente en heeft de gemeente ook wettelijke bevoegdheden om afgifte van die informatie te vorderen (bijvoorbeeld op grond van de toezichtbevoegdheden van hoofdstuk 5 van de Awb), dan zal doorgaans geen beroep op artikel 10, tweede lid, onder d Wob kunnen worden gedaan. (Rb. Noord-Holland 12 december 2014, ECLI:NL:RBNHO:2014:11682 over vrijwillige mededelingen; ABRvS 19 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2641 over verplichte informatieverschaffing)

Persoonlijke levenssfeer

Informatie hoeft voorts niet openbaar te worden gemaakt als het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De gemeente beschikt vanuit haar hoedanigheid en taken over vele persoonlijke gegevens van burgers. Vaak hoeven namen van burgers niet openbaar te worden gemaakt.

Voorbeeld: niet openbaar te maken informatie ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer

- Persoonsgegevens in een handhavingsverzoek (ABRvS 19 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY6703);
- Lijst met personen die mogelijk in strijd handelen met een bestemmingsplan (ABRvS 24 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3506);
- Gegevens op een wachtlijst voor standplaatsvergunningen (ABRvS 28 september 2013, AB 2013/297);

- De namen van bezwaarmakers (ABRvS 9 januari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC2083);
- E-mailberichten van burgers (ABRvS 12 augustus 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ5104);
- Burgerbrieven aan het kabinet (ABRvS 14 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK0116).

Als sprake is van beroepshalve functioneren, dan is het slechts in beperkte mate mogelijk een beroep te doen op het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dat is weer anders als het om namen gaat. Namen zijn persoonsgegevens en de openbaarmaking daarvan kan worden geweigerd. Dat moet per geval worden beoordeeld. Gaat het om een ambtenaar of bestuurder die zich uit hoofde van zijn functie in de openbaarheid begeeft, zoals communicatiemedewerkers, burgemeesters, wethouders en afdelingsdirecteuren dan zal de naam openbaar moeten worden gemaakt. Ook de namen van ambtenaren die krachtens mandaat besluiten ondertekenen moeten openbaar worden gemaakt (ABRvS 12 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2883; zie ook ABRvS 13 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3002).

Voorbeeld (1): namen bij beroepshalve functioneren

De Afdeling bestuursrechtspraak hanteert de volgende standaardoverweging als het gaat om de openbaarmaking van namen van beroepsbeoefenaren:

“Zoals de Afdeling in voormelde uitspraak van 19 december 2012 heeft overwogen, kan, waar het (...) het beroepshalve functioneren betreft, slechts in beperkte mate een beroep worden gedaan op het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Dit ligt anders indien het gaat om het openbaar maken van namen. Namen zijn persoonsgegevens en het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan zich tegen openbaarmaking daarvan verzetten. Uit de rechtspraak kan echter niet worden afgeleid dat namen nimmer openbaar hoeven te

worden gemaakt. Het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer dient per geval te worden afgewogen tegen het belang van de openbaarmaking.” (ABRvS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2060)

Voorbeeld (2): namen bij beroepshalve functioneren

De namen van de leden van een ontslagadviescommissie van het UWV moesten ook openbaar worden gemaakt, vanwege het belang te controleren hoe deze commissie haar taken uitvoert. Ook de namen van leden van bezwaaradviescommissies zijn openbaar. (ABRvS 8 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO6617)

Omdat ook personeelsdossiers onder het bereik van de Wob kunnen vallen, is artikel 10, tweede lid, onder e Wob ook relevant als openbaarmaking van die dossiers wordt verzocht. De openbaarmaking van in de dossiers berustende informatie kan grotendeels worden geweigerd, maar niet altijd in zijn geheel.

Voorbeeld (3): personeelsdossiers

Informatie uit personeelsdossiers hoeft niet openbaar te worden gemaakt, voor zover het informatie betreft over het persoonlijk functioneren van de betrokken ambtenaar. Dat geldt bijvoorbeeld voor een persoonlijk ontwikkelingsplan en gespreksverslagen van beoordelingsgesprekken. De informatie die geen betrekking heeft op de persoonlijke levenssfeer, zoals bijvoorbeeld de data van de beoordelingsgesprekken, moet wel openbaar worden gemaakt. h (ABRvS 14 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV8748; zie ook ABRvS 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4508)

Voorbeeld (4): salarisgegevens

Ook salarisgegevens worden gezien als persoonlijke en dus te beschermen gegevens. Zo oordeelde de Afdeling dat percentagegegevens die zien op het behoud van bezoldiging tijdens het non-activiteitsverlof niet openbaar hoefden te worden gemaakt, omdat op basis van die percentages een redelijke inschatting van het inkomen kon worden gemaakt. (ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2522)

Voorbeeld (5): wachtgeld van oud-bestuurders

De wachtgeldgegevens van individuele oud-wethouders hoeven niet openbaar te worden gemaakt. Wanneer per individuele oud-wethouder de hoogte van het ontvangen wachtgeld openbaar zou worden gemaakt, zou dat er volgens de Afdeling toe leiden dat het publiek een direct inzicht wordt verschaft in het inkomen dat de individuele oud-wethouder heeft verworven, nadat hij zijn publieke functie heeft neergelegd. Volgens de Afdeling weegt het belang van openbaarmaking daarom niet op tegen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de oud-wethouders. (ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:942)

Aandachtspunt

Op grond van het derde lid van artikel 10 van de Wob is deze uitzonderingsgrond niet van toepassing voor zover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking. Daarbij moet sprake zijn van uitdrukkelijke toestemming. Daarvan was volgens de Afdeling bestuursrechtspraak geen sprake bij gegevensverstrekking ten behoeve van een plek op een interne wachtlijst van de gemeente om in aanmerking te komen voor een standplaats (ABRvS 17 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:291). Overigens is de gemeente op grond van artikel 10, derde lid, Wob niet verplicht om steeds na te gaan of derden toestemming geven voor openbaarmaking van hen betreffende gegevens (Rb. Den Haag 19 november 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:13981).

Ook het feit dat indieners van een zienswijze hebben ingestemd met het integraal ter inzage leggen van die zienswijzen gedurende de bestemmingsplanprocedure betekent niet dat zij hebben ingestemd met het voor een ieder openbaar maken van hun persoonsgegevens in de zin van artikel 10, derde lid, Wob (ABRvS 5 december 2012, AB 2014, 248 m.nt. R.S. Wertheim, ECLI:NL:RVS:2012:BY5071).

Als eerste kennisnemen

In het algemeen geldt dat een geadresseerde als eerste kennis moet kunnen nemen van de informatie die hem betreft. Deze uitzonderingsgrond is ook van toepassing op geadresseerden binnen de overheid. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan toezending van stukken aan (ambtenaren van) andere bestuursorgaan of aan derden die aan intern beraad deel hebben genomen. Ook openbaarmaking van collegevoorstellen die nog naar het college zelf moeten worden gezonden, zou de gemeente met een beroep op deze uitzonderingsgrond kunnen weigeren.

Over het algemeen zal deze uitzonderingsgrond eerder tot vertraagde toezending aanleiding geven dan tot een weigering om de informatie te verstrekken.

Onevenredige bevoordeling of benadeling

De gemeente hoeft geen informatie te verstrekken als het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijk personen, rechtspersonen of derden.

Het gaat hier om een algemene uitzonderingsgrond die aanvullend werkt op de hiervoor behandelde specifieke uitzonderingsgronden. In de praktijk wordt deze uitzonderingsgrond veel gebruikt in combinatie met andere uitzonderingsgronden. Daarmee is deze uitzonderingsgrond eigenlijk een vangnetbepaling voor niet voorziene situaties en in die gevallen waarin de specifieke gronden op zichzelf onvoldoende houvast bieden.

Voorbeeld: onevenredige benadeling in verband met procespositie

In ABRvS 9 april 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC9089 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak expliciet overwogen dat het belang om de procespositie te beschermen een van de te beschermen belangen op grond van artikel 10, tweede lid, onder g, Wob is. In die procedure was een gemeente verzocht om openbaarmaking van stukken over een klacht die is onderzocht door de Europese Commissie over de aanbesteding van de bouw van het stadskantoor. De Afdeling bestuursrechtspraak overwoog:

“Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 17 mei 2006 in zaak nr. 200505903/1; www.raadvanstate.nl), beschermt artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob tevens het belang bij het voorkomen van onevenredige benadeling van de gemeente met het oog op haar procespositie. De informatie, neergelegd in de documenten 15, 16.3 en 16.4 kan in een eventuele gerechtelijke procedure ten nadele van de gemeente worden aangewend. De rechtbank heeft hierin ten onrechte geen grond gezien de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit van 29 mei 2006 met betrekking tot de documenten 15, 16.3 en 16.4, in stand te laten. Dit geldt evenzeer voor de laatste twee alinea’s van document 5.”

Dat mogelijk een vertekend beeld ontstaat door openbaarmaking van de informatie, is onvoldoende voor een geslaagd beroep op artikel 10, tweede lid, onder g Wob. Naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak moeten dan van andere middelen gebruik worden gemaakt, bijvoorbeeld met een persbericht, om te voorkomen dat door openbaarmaking ook daadwerkelijk een vertekend beeld ontstaat.

Voorbeeld: geen onevenredige benadeling in verband met verkeerd beeld

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport had geweigerd informatie openbaar te maken waaruit zou blijken welke ziekenhuizen bij haar calamiteiten hadden gemeld. Volgens minister zou door openbaarmaking een vertekend beeld ontstaan doordat niet alle ziekenhuizen calamiteiten melden. Naar het oordeel van de Afdeling was dit echter

onvoldoende reden om een beroep te doen op artikel 10, tweede lid, onder g, Wob. Mogelijk zou er wel een negatief beeld kunnen ontstaan, maar het is dan aan de minister om gelijktijdig met de openbaarmaking van de gegevens nadere informatie te verschaffen zodat de zaken in het juiste perspectief worden geplaatst. (ABRvS 17 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1881)

Ook als het goed functioneren van de gemeente zelf in het geding is, kan een beroep worden gedaan op artikel 10, tweede lid, onder g, Wob. (ABRvS 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2263).

Voorbeeld: onevenredige benadeling gelet op goed functioneren van de gemeente

Daarvan was bijvoorbeeld sprake in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 18 juli 2012. In die zaak ging het om de vraag of de uitkomsten van een integriteitsonderzoek naar een medewerker van de Dienst Werk en Inkomen van de gemeente Amsterdam openbaar moest worden gemaakt. De gemeente had de openbaarmaking van het rapport geweigerd, onder meer met het argument dat openbaarmaking zou leiden tot onevenredige benadeling van de medewerkers van de Dienst Werk en Inkomen. De Afdeling bestuursrechtspraak gaat daarin mee:

“De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat het college zich evenzeer met juistheid op het standpunt heeft gesteld dat openbaarmaking van het onderzoeksrapport tot onevenredige benadeling van de medewerkers van de Dienst Werk en Inkomen kan leiden. Het college heeft daarbij terecht in aanmerking genomen dat aannemelijk is dat openbaarmaking van de gespreksverslagen belemmerend kan werken om in zaken als deze in de toekomst getuigen bereidwillig te vinden tot het doen van meldingen en het afleggen van verklaringen, waardoor integriteitsschendingen moeilijker onderzocht kunnen worden. Zoals de Afdeling eerder heeft geoordeeld (onder meer uitspraak van 20 april 2011 in zaak nr. 201010133/1/H3) is het voorkomen van deze belemmerende werking

en de gevolgen daarvan aan te merken als een belang als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob.” (ABRvS 18 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1817)

3.2.4 Stap 9: intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen

Naast de absolute en relatieve uitzonderingsgronden kent de Wob in artikel 11 Wob ook nog een beperking op de hoofdregel dat alle onder de overheid berustende informatie in beginsel openbaar is. Op grond van artikel 11 Wob hoeft de gemeente persoonlijke beleidsopvattingen die zijn opgenomen in documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, niet te verstrekken. De gedachte bij het vertrouwelijk houden van persoonlijke beleidsopvattingen in documenten bestemd voor intern beraad is dat ambtenaren en alle andere bij intern beraad betrokkenen vrijelijk hun opvattingen moeten kunnen uiten en moeten kunnen brainstormen, zonder dat zij later met die opvattingen kunnen worden geconfronteerd. Ook moeten politieke en ambtelijke bestuurders zich in vrijheid en vertrouwelijkheid kunnen laten adviseren door hun ambtenaren en adviseurs zonder dat zij daar naderhand op kunnen worden aangesproken.

Bij toepassing van deze uitzonderingsgrond staan twee begrippen centraal: “intern beraad” en “persoonlijke beleidsopvattingen”.

Wettekst: artikel 11 van de Wob

“1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

2. Over persoonlijke beleidsopvattingen kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.

3. Met betrekking tot adviezen van een ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie kan het verstrekken van informatie over de

daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen plaatsvinden, indien het voornemen daartoe door het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat aan de leden van de adviescommissie voor de aanvang van hun werkzaamheden kenbaar is gemaakt.

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

Bij de toepassing van artikel 11 van de Wob moet de gemeente zich drie vragen stellen:

- 1 Gaat het om een document bestemd voor intern beraad?
- 2 Bevat het document persoonlijke beleidsopvattingen?
- 3 Zo ja, welke informatie kan de gemeente dan wel verstrekken?

Hieronder zullen deze drie stappen worden besproken.

Ad 1: intern beraad

De eerste vraag die moet worden beantwoord is of het gaat om een document bestemd voor intern beraad. Wat wordt in het kader van de Wob verstaan onder "intern beraad"?

Artikel 1, aanhef en onder c, van de Wob definieert "intern beraad" als: "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".

Hieronder vallen onder meer nota's van ambtenaren aan hun (politieke en ambtelijke) chefs, correspondentie tussen onderdelen van gemeenten of tussen gemeenten onderling, concepten van stukken, agenda's en notulen.

Voorbeeld: intern beraad

- Ambtelijke adviezen met voorstellen tot bestuurlijke besluitvorming;
- Ambtelijke nota;
- Advies van een burgemeester over een koninklijke onderscheiding;
- Ambtelijke evaluatie van optreden van de ME;
- Een verslag van bevindingen van de Algemene Rekenkamer die aan een minister werd voorgelegd;
- Notulen van een ad hoc door de gemeenteraad ingestelde commissie;
- Woordvoeringslijnen voor bestuurders.

Of sprake is van stukken die zijn bestemd voor intern beraad wordt bepaald door het oogmerk waarmee een stuk is opgesteld. Er is alleen sprake van interne documenten als degene die de stukken heeft opgesteld de bedoeling had die stukken voor zichzelf of anderen binnen de overheid te gebruiken.

Verdieping: oogmerk van de opsteller

Omdat naar het oogmerk waarmee een stuk is opgesteld wordt gekeken is het uiterlijk van een stuk niet beslissend. Gekeken kan worden naar het doel dat de opsteller voor ogen had met het opstellen van het stuk, zoals bijvoorbeeld verwoord in de inleiding. Daarnaast kan relevant zijn voor wie het document is bestemd. Zo zal bij e-mailcorrespondentie binnen een bestuursorgaan veelal sprake zijn van documenten bestemd voor intern beraad, omdat deze voor intern gebruik zijn bestemd.

Ook wanneer beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen verschillende bestuursorganen plaatsvindt, kan sprake zijn intern beraad als bedoeld in de Wob. Het moet dan wel gaan om beraad in het kader van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid. Om te kunnen spreken van een "gezamenlijke verantwoordelijkheid" van bestuursorganen is het niet noodzakelijk dat die verantwoordelijkheid is terug te voeren op een uitdrukkelijk in een wet vastgelegde bevoegdheid.

Voorbeeld: beraad binnen meerdere bestuursorganen

Openbaarmaking was verzocht van documenten die waren gewisseld tussen ambtenaren en bestuurders van het Ministerie van Justitie en (de Algemene raad) van de Nederlandse Orde van Advocaten, de Dekens en Raden van Toezicht en hun medewerkers en het Hof en de Raden van Discipline over een (mogelijke) wijziging van de Advocatenwet. De Afdeling was van oordeel dat er sprake was van intern beraad tussen deze bestuursorganen omdat deze vanuit ieders eigen verantwoordelijkheid gezamenlijk bijdroegen aan de voorbereiding van eventuele aanpassingen van de Advocatenwet. (ABRvS 24 november 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR6306)

Ook stukken afkomstig van externe personen of organen die niet tot de kring van de overheid behoren, kunnen worden beschouwd als stukken die zijn bestemd voor intern beraad. Dat kan bijvoorbeeld zo zijn als externen – zoals advocaten of accountants - worden betrokken bij het verzamelen van gegevens, het ontwikkelen van beleidsalternatieven en/of de afronding van het beraad binnen het bestuursorgaan. Ook concepten worden vaak beschouwd als documenten die zijn opgesteld ten behoeve van het interne beraad.

Wanneer echter sprake is van advisering of gestructureerd overleg, dan zal geen sprake meer zijn van intern beraad. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de structurele advisering door een klachtencommissie.

Voorbeeld (1): derden betrokken bij intern beraad

Het overleg tussen een gemeente en een woningcorporatie over de overdracht van een pand aan de corporatie is intern beraad. (ABRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1315)

Voorbeeld (2): derden betrokken bij intern beraad

Een burgemeester had adviezen ingewonnen voor de vergunningverleningen en de daaraan te verbinden voorschriften voor een dancefestival. Dat betroffen zowel adviezen van interne als externe organisaties. Bij de Afdeling bestuursrechtspraak lag vervolgens de vraag voor of de advisering aan moest worden gemerkt als gestructureerd overleg, omdat in het kader van de advisering veelvuldig overleg had plaatsgevonden. Dat is volgens de Afdeling niet het geval. Daarvoor is van belang dat de betreffende externe organisaties niet bij ieder te organiseren evenement door de burgemeester om advies worden gevraagd. (ABRvS 22 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA0664)

Voorbeeld (3): derden betrokken bij intern beraad

Het advies dat de landsadvocaat uit had gebracht aan een gemeente is bestemd voor intern beraad. Het tijdsverloop van zeventien jaar doet volgens de Afdeling bestuursrechtspraak aan het kwalificeren van het overleg als intern beraad niet af. (ABRvS 22 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:105)

Verdieping: derden betrokken bij intern beraad met eigen belang

De gemeente zal soms met externen van gedachte wisselen die een eigen belang hebben bij het beraad binnen de gemeente. Dat beraad kwalificeert als intern beraad in de zin van artikel 11 Wob, wanneer het beraad plaatsvindt in het kader van de standpuntbepaling van de gemeente. Gaat het om beraad naar aanleiding van een vergunningaanvraag of anderszins een vraag vanuit de externe zelf, dan zal dit niet als intern beraad kwalificeren.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft naar aanleiding van een Wob-verzoek bij een provincie geoordeeld over de vraag in hoeverre overleg met de aanvrager van een vergunning als intern beraad kan worden gekwalificeerd. De Afdeling oordeelt dat sprake kan zijn van intern beraad, wanneer het beraad met de aanvrager van de vergunning niet de indiening van een stuk ten behoeve van de aanvraag betreft, maar tot doel heeft

om informatie uit te wisselen ten behoeve van de standpuntbepaling van het bestuursorgaan in een lopende procedure. (ABRvS 16 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2621; zie eerder ook ABRvS 18 februari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH3251).

Ad 2: persoonlijke beleidsopvattingen

Artikel 1, aanhef en onder f, van de Wob definieert persoonlijke beleidsopvattingen als

“een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten.”

Het gaat er dus om dat de persoonlijke mening van een ambtenaar of bestuurder wordt gegeven. Een indicatie of een persoonlijke mening wordt gegeven kan zijn het gebruik van teksten als: “naar mijn mening”, “ik adviseer u”, “het lijkt mij het beste dat..”.

De opvattingen hoeven niet herleidbaar te zijn tot een enkele persoon. Ook meningen of opvattingen van meer personen of een groep personen kunnen persoonlijke beleidsopvattingen in de zin van de Wob zijn. Ook commissies en werkgroepen kunnen persoonlijke beleidsopvattingen hebben. Feitelijke gegevens in een document of een weergave van feitelijke gebeurtenissen worden echter niet beschouwd als een persoonlijke beleidsopvatting.

Voorbeelden van persoonlijke beleidsopvattingen zijn:

- De opvattingen van degenen die betrokken zijn bij de vraag of een persoon een Koninklijke onderscheiding ontvangt of niet;
- Notities voor een ambtelijke expertgroep;
- Verslagen van voorstellingsbezoekers van de Raad voor Cultuur;
- Waardering door middel van scores van aangevraagde projecten in het kader van een subsidieaanvraag;
- Opvattingen van ambtenaren geuit tijdens een onderzoek naar het functioneren van een ambtelijke dienst;

- Concept voor een voorontwerp van een wet;
- Opmerkingen op een toetsingsformulier van een aangevraagde bouwvergunning;
- Rapport van een interim-manager;
- Opvattingen in notulen over vergunningverlening en de daaraan te verbinden voorwaarden.

In de volgende gevallen was geen sprake van persoonlijke beleidsopvattingen:

- Ambtelijke lijst met wetten die naar aanleiding van het Securitel-arrest moesten worden aangepast;
- Reactie van een burgemeester aan een commissaris van de Koningin over een tegen hem ingediende klacht;
- Een wetenschappelijke notitie van een ambtenaar;
- Het concept-draaiboek voor Koninklijke uitvaarten;
- Mindmaps met kernwoorden voor toekomstig beleid.

Bij documenten afkomstig van personen buiten de kring van de overheid zal steeds goed moeten worden gekeken of sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen of van een deskundigenoordeel. Daarvoor is beslissend of het advies een overwegend objectief karakter heeft of niet.

Voorbeeld (1): persoonlijke beleidsopvattingen van derden

Zo is de inschatting van de te verwachten planschade als gevolg van een gewijzigd planologisch regime geen persoonlijke beleidsopvatting. De Afdeling bestuursrechtspraak motiveert dat door erop te wijzen dat de hoogte van de te verwachten planschade wordt bepaald aan de hand van objectieve factoren, te weten op basis van de uit de jurisprudentie bij artikel 49 van de WRO af te leiden factoren. (ABRvS 16 december 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK6716)

Voorbeeld (2): persoonlijke beleidsopvattingen van derden

Een advies van een advocaat aan een bestuursorgaan over mogelijke procedures en de daarin in te nemen standpunten en te volgen tactieken is naar zijn aard is bestemd voor intern beraad. (ABRvS 14 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1708)

Ad 3: wel of niet verstrekken?

Als een document bestemd voor intern beraad persoonlijke beleidsopvattingen bevat, betekent dat niet dat de gemeente deze documenten in het geheel niet hoeft te verstrekken. De gemeente moet namelijk feitelijke gegevens die zijn neergelegd in die documenten wel openbaar maken. Te denken valt onder andere aan cijfermateriaal en prognoses. In sommige gevallen zijn de in het document neergelegde feitelijke gegevens zeer nauw verweven met de persoonlijke beleidsopvattingen. Dan zal separate verstrekking eigenlijk niet mogelijk zijn en hoeft de gemeente de feitelijke gegevens niet openbaar te maken.

In het tweede lid van artikel 11 van de Wob is bepaald dat de gemeente met het oog op een goede bestuursvoering informatie over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm kan verstrekken. Als degene die de persoonlijke beleidsopvattingen heeft geuit daarmee heeft ingestemd, kan de gemeente de desbetreffende informatie ook in tot personen herleidbare vorm verstrekken. De gemeente is daartoe echter niet verplicht. De gemeente moet, zelfs als er instemming is verleend, een eigen afweging maken of de democratische bestuursvoering met openbaarmaking is gediend. Het gaat dus om een discretionaire bevoegdheid, maar niet om een verplichting. In het te nemen besluit op het Wob-verzoek moet de gemeente in voorkomend geval wel motiveren waarom geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid die artikel 11, tweede lid, Wob biedt (ABRvS 25 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV1831).

Aandachtspunt

In de praktijk zal het voorkomen dat documenten naar hun aard moeilijk te anonimiseren zijn, bijvoorbeeld omdat bekend is welke ambtenaren of bestuurders bij bepaalde dossiers betrokken zijn geweest. In dergelijke gevallen zal het niet tot in personen herleidbaar verstrekken van informatie feitelijk onmogelijk zijn. (ABRvS 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2522)

3.3 Belangen van derden

Tijdens de fase van inhoudelijke beoordeling van het Wob-verzoek kan de gemeente constateren dat bij de beslissing op het Wob-verzoek rekening moet worden gehouden met de belangen van derden, bijvoorbeeld omdat de gegevens van derden afkomstig zijn. In het besluitvormingsproces moeten de belangen van derden op zorgvuldige wijze worden meegenomen en afgewogen. Deze eis is opgenomen in de artikelen 3:2 en 3:4 van de Awb.

Het rekening houden met de belangen van derden kan betekenen dat derde-belanghebbenden op basis artikel 4:8 van de Awb om een zienswijze moeten worden gevraagd. Artikel 6, derde lid, Wob bepaalt dan dat de termijn voor het nemen van een beslissing op het Wob-verzoek wordt opgeschort. Zeker in het geval de gemeente twijfelt over de vraag of informatie over derden openbaar kan worden gemaakt, doet de gemeente er goed aan te horen die derden te horen. Dat is geen besluit waartegen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. De hoorplicht komt er conform artikel 4:9 van de Awb op neer dat de gemeente de betreffende derde-belanghebbende in staat moet stellen mondeling of schriftelijk een zienswijze naar voren te brengen. Daarbij kan die derde erop worden gewezen dat de gemeente slechts op grond van artikel 10 en 11 Wob de openbaarmaking van informatie kan weigeren.

De hoorplicht kan door een gemeente flexibel worden ingevuld. Er kan door het bestuur een hoorzitting worden georganiseerd. Ook is denkbaar dat er gelegenheid wordt geboden om op vaste tijdstippen (spreekuren) mondelinge bezwaren naar voren te brengen. Voor zowel

de gemeente als de derde kan het ten slotte ook praktisch zijn om telefonisch te horen. In de praktijk wordt veelal aan derde-belanghebbers de mogelijkheid geboden om schriftelijk een zienswijze in te dienen.

Ook bij het uiteindelijk verstrekken van informatie moet rekening worden gehouden met de belangen van derden. Dit aspect wordt in het volgende hoofdstuk (stap 16) nader toegelicht.



4 Afronding besluitvorming Wob-verzoek en informatieverstrekking

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de inhoudelijke beoordeling van een Wob-verzoek. Als deze inhoudelijke beoordeling heeft plaatsgevonden, moet de gemeente overgaan tot de afronding van de besluitvorming. In hoofdstuk 2 is al besproken dat de gemeente na ontvangst van een Wob-verzoek binnen een termijn van vier weken hierover een besluit moet nemen. Het bestuursorgaan kan deze beslistermijn met ten hoogste vier weken verlengen.

De gemeente moet zich ook in het kader van de afronding van de besluitvorming en de eventuele informatieverstrekking houden aan een aantal voorschriften. Deze voorschriften vloeien voort uit zowel de Wob als de Awb. In dit hoofdstuk worden deze voorschriften stapsgewijs beschreven (zie ook stroomschema stappen 10 t/m 16). Deze stappen hebben in het bijzonder betrekking op:

- vorm van de beslissing (stap 10)

- wijze van informatieverstrekking (stap 11)
- motiveringsplicht (stap 12)
- ondertekening (stap 13)
- bezwaarclausule (stap 14)
- leges (stap 15)
- belangen van derden (stap 16)

Deze stappen zijn ook opgenomen in het stroomschema “Hoofdstuk 4 – Afronding besluitvorming” (zie bijlage). Overigens komt men er soms aan het einde van het traject pas achter dat bepaalde informatie al openbaar is. In dat geval kan het verzoek conform hetgeen bij stap 4 is beschreven worden afgedaan (zie paragraaf 2.2.4).

Ten slotte worden in het kader van de processuele aspecten de rechtsbeschermings-mogelijkheden ten aanzien van de beslissing op het Wob-verzoek behandeld.

4.2 Toelichting op stappen 10 tot en met 16

4.2.1 Stap 10: vorm van de beslissing op het Wob-verzoek

Artikel 5 Wob heeft betrekking op de vorm van de beslissing op het Wob-verzoek.

Wettekst: artikel 5 van de Wob

- 1 *De beslissing op een verzoek om informatie wordt mondeling of schriftelijk genomen.*
- 2 *Een gehele of gedeeltelijke afwijzing van een schriftelijk verzoek om informatie vindt schriftelijk plaats. In geval van een mondeling verzoek vindt een afwijzing schriftelijk plaats, indien de verzoeker daarom vraagt. De verzoeker wordt op deze mogelijkheid gewezen.*
- 3 *De beslissing wordt eveneens schriftelijk genomen indien het verzoek om informatie een derde betreft en deze daarom heeft verzocht. In dat geval wordt tevens aan een derde de op hem betrekking hebbende informatie toegezonden.”*

De beslissing op een verzoek om informatie wordt mondeling of schriftelijk genomen. Wanneer de verzoeker zijn verzoek schriftelijk heeft gedaan, dan zal de gemeente een gehele of gedeeltelijke afwijzing van dit verzoek ook schriftelijk moeten afdoen. Betreft het daarentegen een mondeling verzoek om informatie, dan zal ingeval van een gehele of gedeeltelijke afwijzing alleen dan een schriftelijke beslissing moeten worden genomen als de verzoeker daarom heeft gevraagd. In voorkomende gevallen zal de verzoeker op deze mogelijkheid moeten worden gewezen. Als er aanwijzingen zijn dat de verzoeker bezwaar zou willen maken tegen de afwijzing, dan verdient het de voorkeur dat de gemeente een schriftelijke beslissing neemt.

In de praktijk zal het voorkomen dat een verzoek om informatie betrekking heeft op informatie over of afkomstig van een derde. In deze situatie wordt de beslissing op het verzoek om informatie eveneens schriftelijk genomen als deze derde daarom heeft verzocht. Ook hier geldt dat als te verwachten is dat de derde-belanghebbende bezwaar zal willen maken tegen de verstrekking, het besluit schriftelijk wordt genomen en dat met de feitelijke verzending van de openbaar te maken stukken wordt gewacht totdat de derde-belanghebbende een verzoek om voorlopige voorziening heeft kunnen indienen.

4.2.2 Stap 11: wijze van informatieverstrekking

De wijze van verstrekking van informatie is geregeld in artikel 7 Wob.

Wettekst: art. 7, eerste en tweede lid, van de Wob

"1. Het bestuursorgaan verstrekt de informatie met betrekking tot de documenten die de verlangde informatie bevatten door:

- a. kopie ervan te geven of de letterlijke inhoud ervan in andere vorm te verstrekken,*
- b. kennisneming van de inhoud toe te staan,*
- c. een uittreksel of een samenvatting van de inhoud te geven, of*
- d. inlichtingen daaruit te verschaffen.*

2. Het bestuursorgaan verstrekt de informatie in de door de verzoeker

verzochte vorm, tenzij:

a. het verstrekken van de informatie in die vorm redelijkerwijs niet gevegd kan worden;

b. de informatie reeds in een andere, voor de verzoeker gemakkelijk toegankelijke vorm voor het publiek beschikbaar is."

Deze bepaling is in de Wob opgenomen naar aanleiding van het Verdrag van Aarhus. Uit de bepaling volgt dat de gemeente bij de wijze van informatieverstrekking op grond van de Wob de voorkeur van de verzoeker voor de wijze van verstrekking van de informatie voorop moet stellen. De verzoeker moet daarbij aansluiten bij de vormen genoemd in het eerste lid van artikel 7, maar deze bepaling laat ruimte voor allerlei vormen van verstrekking (zie het eerste lid, onder a "of de letterlijke inhoud in andere vorm te verstrekken"). Alleen in de situatie dat het verstrekken van de verzochte informatie in de gewenste vorm onnodig veel tijd en inspanning vergt, kan de gemeente hiervan afwijken. Het verstrekken van de informatie in een andere vorm dan verzocht mag er echter niet toe leiden dat minder informatie wordt verstrekt. Uit (oudere) rechtspraak van de Afdeling bestuursrecht-spraak volgt dat verzoekers om informatie hun bezwaar tegen de wijze waarop informatie wordt verstrekt aan de orde kunnen stellen in het kader van de beslissing op het Wob-verzoek (ABRvS 13 februari 1987, ECLI:NL:RVS:1987:AM9926). Op die manier zijn sindsdien bezwaren tegen de wijze van verstrekking ook door de Afdeling beoordeeld (zie bijvoorbeeld ABRvS 1 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ1122).

Voorbeeld (1): verstrekking in andere vorm

Een voorbeeld is een verzoek om openbaarmaking van transcripties van portofoonverkeer van politieambtenaren tijdens een specifieke demonstratie. De korpsbeheerder had naar aanleiding daarvan het journaal openbaar gemaakt dat de belangrijkste elementen van de portofooncontacten bevat, met uitzondering van tot personen herleidbare informatie. Daaraan legde de korpsbeheerder ten grondslag dat het nalopen van de

geluidsbanden – waar ook portofoonverkeer van andere aangelegenheden op stond – op portofoonverkeer dat op de betreffende demonstratie betrekking heeft, tijdrovend is. De Afdeling bestuursrechtspraak achtte dit toelaatbaar en legde daaraan de volgende overweging ten grondslag:

“Niet in geschil is dat, zoals door de korpsbeheerder gemotiveerd uiteen is gezet, het uitluisteren van de geluidsbanden van het portofoonverkeer, het selecteren van de elementen die betrekking hebben op de demonstratie en het vervolgens toetsen welke elementen voor verstrekking in aanmerking komen, een tijdsinspanning van minstens zeventien uur vergt. De korpsbeheerder heeft uiteengezet dat het gebruikelijk is dat van portofoonverkeer, dat over een dag bezien over uiteenlopende zaken kan gaan, voor een specifieke zaak een journaal wordt opgemaakt ten behoeve van de dienst. Een dergelijk journaal wordt opgemaakt aan de hand van de uitgeluisterde banden en bevat teksten van die banden. De belangrijkste elementen van de portofooncontacten worden in het journaal opgenomen. Gelet hierop is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat de korpsbeheerder op grond van artikel 7, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wob heeft mogen volstaan met het verstrekken van dat journaal en dat verstrekking in de door [appellant] gevraagde vorm, hetgeen een extra tijdsinspanning van zeventien uur zou vergen, redelijkerwijs niet van de korpsbeheerder gevegd kan worden. Omdat blijkens de mededelingen van de korpsbeheerder over de wijze van de totstandkoming van het journaal, dit is opgesteld onafhankelijk van het verzoek van [appellant], is het aannemelijk dat door middel van verstrekking van de informatie in een journaal aan [appellant] geen relevante informatie wordt onthouden.” (ABRvS 8 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6188)

Voorbeeld (2): verstrekking in andere vorm

De gemeente had aan een verzoeker laten weten dat de te verstrekken documenten honderden pagina's bevatten en dat per kopie € 0,50 in rekening zal worden gebracht. Daarbij werd aangeboden dat de verzoeker de documenten kon komen inzien, zodat hij zelf zou kunnen bepalen van welke documenten hij kopieën zou willen ontvangen. De verzoeker had aangegeven dat de gemeente de documenten ook zou kunnen scannen om deze vervolgens digitaal te verstrekken. Daarover had het college opgemerkt dat de documenten niet zijn gedigitaliseerd en dat het scannen van de documenten, vooral met dubbelzijdig bedrukte pagina's, veel tijd kost. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde dat de gemeente zich op het standpunt heeft mogen stellen dat het verstrekken van de documenten in digitale vorm, gelet op de hoeveelheid extra werk, redelijkerwijs niet kon worden gevegd. Daarbij woog de Afdeling mee dat de verzoeker niet was ingegaan op het aanbod van het college om de stukken in te komen zien. (ABRvS 22 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1230)

4.4.3 Stap 12: motiveringsplicht

Een (schriftelijke) beslissing op het Wob-verzoek is een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb en moet om deze reden voorzien zijn van een motivering. Deze eis vloeit voort uit artikel 3:46 Awb. Vooral als de gemeente een Wob-verzoek geheel of gedeeltelijk afwijst, is het motiveringsvereiste van belang. De gemeente moet per document en per passage motiveren waarom openbaarmaking niet mogelijk is. Dat betekent ook dat wanneer bij een document een beroep wordt gedaan op één of meerdere uitzonderingsgronden of beperkingen, steeds zal moeten worden gezien of de overige delen van het document openbaar kunnen worden gemaakt. Een categorische weigering is niet toegestaan. In de praktijk kan bijvoorbeeld worden gewerkt met een inventaris waarop per document en eventueel per pagina de relevante weigeringsgronden worden benoemd.

Alleen wanneer het per document en vervolgens per passage motiveren waarom de daarin opgenomen informatie niet openbaar wordt

gemaakt tot herhalingen leidt die geen redelijk doel dienen, mag de gemeente afwijken van dit vereiste. Dat is bijvoorbeeld het geval bij documenten die naar strekking en inhoud grotendeels overeenkomen of bij een gelijke opbouw en gelijksoortigheid van de documenten. Het hoeft echter niet om geheel gelijksoortige documenten te gaan, maar in documenten die “in hoge mate” gelijksoortig zijn.

Voorbeeld: geen motivering per document en per passage vereist in verband met onnodige herhaling

De staatssecretaris heeft bepaalde passages in documenten die horen bij besluiten om een verblijfsvergunning te verlenen niet openbaar gemaakt. Volgens de verzoeker heeft de staatssecretaris op onzorgvuldige wijze passages weggelakt en het niet verstrekken van die passages onvoldoende gemotiveerd. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak heeft de staatssecretaris wel voldoende gemotiveerd. De Afdeling heeft daarbij het volgende overwogen:

“Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie onder meer de uitspraak van 28 april 2010 in zaak nr. 200906961/1/H3) moet in beginsel per document of onderdeel daarvan worden gemotiveerd op welke grond openbaarmaking daarvan achterwege wordt gelaten, maar kan daarvan worden afgezien indien dat zou leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen. Naar het oordeel van de Afdeling doet zich deze situatie hier voor en heeft de staatssecretaris kunnen volstaan met een algemene motivering van de toegepaste weigeringsgrond.” (ABRvS 16 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY8529)

4.2.4 Stap 13: ondertekening

Een beslissing op het Wob-verzoek moet op de juiste wijze worden ondertekend. Om dit vast te stellen zal de binnen de gemeente geldende mandaatregeling moeten worden geraadpleegd. In deze regeling is te vinden welke functionaris bevoegd is om op een verzoek te beslissen en wie bevoegd is een Wob-beslissing te ondertekenen.

4.2.5 Stap 14: bezwaarclausule

Een beslissing op het Wob-verzoek is, zoals hiervoor al is vermeld, een besluit in de zin van de Awb. Dat betekent dat deze beslissing – op basis van artikel 3:45 Awb – altijd een zgn. rechtsmiddelenclausule moet bevatten. Dit geldt overigens ook als het verzoek om informatie wordt ingewilligd. Strekking van deze verplichting is om belanghebbenden te wijzen op de bestaande bezwaar- en beroepsmogelijkheden. Paragraaf 4.3 gaat nader in op de bezwaar- en beroepsprocedure.

Verdieping: gevolgen ontbrekende of onjuiste bezwaarclausule

Het gevolg van het nalaten van vermelding van de rechtsmiddelenclausule kan zijn dat de belanghebbende een beroep kan doen op verschoonbare termijnoverschrijding (artikel 6:11 Awb). Het is aan de bestuursrechter om te bepalen of dit gevolg gerechtvaardigd is. De lijn in de rechtspraak is dat een onjuiste rechtsmiddelenclausule tot een verschoonbare termijnoverschrijding leidt. Een ontbrekende rechtsmiddelenclausule leidt voor burgers die zich niet door een deskundige laten bijstaan tot een verschoonbare termijnoverschrijding. Bij burgers die door een deskundige worden bijgestaan of zelf deskundig zijn, is een termijnoverschrijding niet verschoonbaar indien de rechtsmiddelenclausule ontbreekt, tenzij onduidelijk is of sprake is van een besluit. Overigens zal in de situatie dat er een foutieve rechtsmiddelenclausule is vermeld, het doorzenden van het bezwaar- of beroepschrift – op basis van artikel 6:15 Awb – in het algemeen voorkomen dat de onjuiste vermelding ernstige gevolgen kan hebben.

4.2.6 Stap 15: leges

Voor het verstrekken van kopieën van documenten mag de gemeente een vergoeding in rekening brengen.

Voor de Rijksoverheid is het vergoedingenregime vastgelegd in het Besluit tarieven open-baarheid van bestuur (Stb. 1993, 112, besluit op grond van art 12 van de Wob).

Voor de bestuursorganen van de decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) geldt dat als zij een vergoeding vragen eerst een vergoedingenregime moet zijn vastgesteld en bekendgemaakt. Dit kan onder de noemer van "nadere regels omtrent de uitvoering van de Wob". Hiervoor wordt verwezen naar artikel 14, onder b, van de Wob. De gemeente moet het vergoedingenregime in een (leges) verordening vastleggen. Bij het vaststellen van dit vergoedingenregime kan aansluiting gezocht worden bij de tarieven die de Rijksoverheid hanteert.

Wettekst: artikelen 2 en 3 van het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur

Artikel 2

"1. Voor het verstrekken van kopieën van documenten op grond van artikel 7, eerste lid, onder a, van de Wet openbaarheid van bestuur kan een vergoeding in rekening worden gebracht.

2. Indien een vergoeding in rekening wordt gebracht voor het verstrekken van kopieën van schriftelijke stukken, bedraagt deze:

- voor minder dan 6 kopieën: gratis;
- voor 6 tot 13 kopieën: € 4,50;
- voor 14 of meer kopieën: € 0,35 per kopie.

3. Indien een vergoeding in rekening wordt gebracht voor het verstrekken van kopieën van ander materiaal dat gegevens bevat, bedraagt deze niet meer dan de kostprijs."

Artikel 3

"1. Voor het verstrekken van een uittreksel van een document of een samenvatting van de inhoud van een document op grond van artikel 7, eerste lid, onder c, van de Wet openbaarheid van bestuur kan een vergoeding in rekening worden gebracht.

2. Indien een vergoeding in rekening wordt gebracht, bedraagt deze € 2,25 per pagina van het uittreksel of de samenvatting."

Alleen kosten voor het maken van kopieën van documenten mogen in rekening worden gebracht, niet de kosten voor het in behandeling nemen van verzoeken (HR 8 februari 2013, JB 2013/44 en ABRvS 22 augustus 2012, AB 2012, 398 m.nt. P.J. Stolk, ECLI:NL:RVS:2012:BX5240). Wanneer voor het digitaal verstrekken van informatie eerst kopieën moeten worden gemaakt, dan mogen die kopieerkosten ook in rekening worden gebracht (ABRvS 17 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:286).

Verdieping (1): welke kosten?

Wordt verzocht om informatie in een bepaalde vorm, dan kan het heffen van leges daarvoor toelaatbaar zijn. Zo mocht voor het verstrekken van een schriftelijk verslag van de bespreking van een bestemmingplan leges worden geheven, omdat er reeds een audioverslag van die bespreking beschikbaar was. Daaraan ligt ten grondslag dat met verstrekking van een schriftelijk verslag een bijzonder particulier belang is gediend, dat het heffen van leges rechtvaardigt. (Hof Amsterdam 10 februari 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:558)

Verdieping (2): verzoeker vraagt om kosteloze verstrekking

Soms geeft een verzoeker om informatie nadrukkelijk aan om kosteloze toezending van de gevraagde informatie te verzoeken. In dat geval doet de gemeente er verstandig aan eerst toestemming van de verzoeker te vragen alvorens de informatie openbaar te maken en daarbij kosten in rekening te brengen.

4.2.7 Stap 16: belangen van derden

De gemeente moet op grond van het vijfde lid van artikel 6 van de Wob de openbaar te maken informatie tegelijk met de bekendmaking van het besluit verstrekken. Alleen wanneer de gemeente verwacht dat een of meerdere derden bezwaar tegen openbaarmaking hebben, moet tussen het moment waarop het besluit bekend wordt gemaakt en de feitelijke verstrekking van de informatie minimaal een termijn van twee weken zitten.

Wettekst: artikel 6, vijfde lid, van de Wob

“(…)

5. Indien het bestuursorgaan heeft besloten informatie te verstrekken, wordt de informatie verstrekt tegelijk met de bekendmaking van het besluit, tenzij naar verwachting een belanghebbende bezwaar daar tegen heeft, in welk geval de informatie niet eerder wordt verstrekt dan twee weken nadat de beslissing is bekendgemaakt.”

Het komt regelmatig voor dat bij het verstrekken van de gevraagde informatie ook belangen van derden zijn betrokken. Deze derde-belanghebbenden kunnen bezwaar hebben tegen het verstrekken van de gevraagde informatie. In die situatie moet een gemeente er ook op letten dat op grond van artikel 6, vijfde lid, van de Wob het daadwerkelijk verstrekken van de betreffende informatie niet eerder plaatsvindt dan twee weken nadat de beslissing op het Wob-verzoek is bekendgemaakt. Deze zgn. stand still-bepaling is bedoeld om de derde-belanghebbende in de gelegenheid te stellen de beslissing van de gemeente om informatie te verstrekken in het kader van een spoed-procedure bij de bestuursrechter, een zgn. voorlopige voorzieningsprocedure, aan te vechten.

Voorbeeld: ten onrechte niet twee weken gewacht

Het dagelijks bestuur van een stadsdeel had bij een aantal telecomaانبieders aangekondigd een bewonersbrief te gaan verspreiden over het plaatsingsplan voor antenne-installaties. Een dag na die aankondiging werd de bewonersbrief verspreid. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde dat het viel te verwachten dat de telecomaانبieders bezwaren zouden hebben tegen het openbaar maken van bepaalde informatie in de bewonersbrief en kwam tot de conclusie dat het dagelijks bestuur in strijd met artikel 6, derde lid, Wob (thans artikel 6, vijfde lid, Wob) heeft gehandeld. (ABRV5 15 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO7333)

4.3 Processuele aspecten

4.3.1 *Bezwaar en beroep*

Hiervoor zijn de stappen in het kader van de afronding van de besluitvorming uiteengezet. De uiteindelijke beslissing op het Wob-verzoek vormt een besluit in de zin van de Awb. Dit betekent dat de verzoeker c.q. geadresseerde of een derde-belanghebbende een bezwaarschrift kan indienen tegen deze beslissing. De procedurele regels omtrent de bezwaarprocedure zijn vastgelegd in de hoofdstukken 6 en 7 van de Awb.

De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift bedraagt zes weken. Deze termijn vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit is bekendgemaakt. Als de gemeente in de bezwaarprocedure haar eerder genomen beslissing op het Wob-verzoek handhaaft kan de bezwaarmaker hiertegen in beroep gaan bij de rechtbank, sector bestuursrecht. Tegen de uitspraak van de rechtbank kan hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State worden ingesteld. Hoofdstuk 8 van de Awb bevat een regeling omtrent (hoger) beroep bij de bestuursrechter.

4.3.2 *Voorlopige voorziening*

Hoofdregel is dat zowel bezwaar als beroep geen schorsende werking heeft. Dat betekent dat uitgegaan wordt van de juistheid van het besluit.

Op grond van artikel 8:81 Awb is er de mogelijkheid voor (derde-)belanghebbenden om gedurende de bezwaarprocedure en/of de beroepsprocedure een zogenoemde voorlopige voorziening te vragen bij de bestuursrechter. Ook in hoger beroep kan een voorlopige voorziening worden gevraagd. Via een voorlopige voorziening kan schorsing van het bestreden besluit worden bewerkstelligd.

Voor toewijzing van een voorlopige voorziening door de bestuursrechter moet sprake zijn van onverwijlde spoed, gelet op de betrokken

belangen, die een schorsing van het besluit vereist. De wettelijke regeling inzake de voorlopige voorziening is eveneens in hoofdstuk 8 van de Awb opgenomen.

Aandachtspunt

Een verzoek om een voorlopig voorziening ten aanzien van een besluit waarin openbaarmaking is geweigerd zal zelden kans van slagen hebben. Een voorlopige voorziening die inhoudt dat de gevraagde informatie openbaar moet worden gemaakt, heeft immers onomkeerbare – en dus geen voorlopige – gevolgen. Een voorzieningenrechter zal bij een verzoek om een voorlopige voorziening die inhoudt dat informatie openbaar moet worden gemaakt dan ook hoge eisen stellen aan zowel het spoedeisend belang als aan de twijfel over de rechtmatigheid van het besluit.

Een verzoek om een voorlopige voorziening ten aanzien van een besluit waarin tot openbaarmaking is besloten zal meer kans van slagen hebben. Een eventuele schorsing van zo'n besluit zal betekenen dat de gemeente de verstrekking van informatie zal moeten opschorten.



5 Misbruik van de Wob

5.1 Inleiding

Het komt voor dat verzoeken worden ingediend met een ander oogmerk dan het openbaar maken van informatie.

Voorbeeld: ander oogmerk verzoeker dan openbaarmaking van informatie

- In paragraaf 2.3 is toegelicht dat de gemeente een dwangsom verbeurt indien zij niet tijdig op een verzoek beslist. Sinds er in de Awb een regeling is opgenomen voor dwangsommen bij niet tijdig beslissen, ontvangen gemeenten en andere bestuursorganen met enige regelmaat verzoeken waarbij de verzoeker niet uit is op de informatie, maar op het verbeuren van een dwangsom doordat niet tijdig op de aanvraag wordt gereageerd. Bij dit soort verzoeken worden verschillende tactieken gehanteerd, zoals het doen van zeer omvangrijke verzoeken (alle verleende vergunningen van 1990 tot heden), banale verzoeken (aantal hele en halve stoeptegels) of het verstoppert van Wob-verzoeken (een informatievraag verborgen in grote lappen tekst of het faxen van twee op het oog identieke verzoeken waar op detailniveau een variatie in is aangebracht).

- Daarnaast zijn er verzoeken die zich richten op het incasseren van een proceskostenvergoeding. Er wordt dan getracht door middel van bijvoorbeeld een dubbelzinnig of omvangrijk Wob-verzoek een besluit uit te lokken dat een kleine vergissing bevat, zodat vervolgens op dat punt door de gemachtigde van de verzoeker bezwaar kan worden gemaakt. Wordt het bezwaar gegrond verklaard, dan is de gemeente een proceskostenvergoeding verschuldigd voor de door deze gemachtigde verleende rechtsbijstand op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht.
- Ook komt het voor dat verzoekers op regelmatige basis (omvangrijke) verzoeken indienen, vanwege een conflict met de gemeente. Door het doen van de verzoeken wordt beoogd de gemeente te belasten.
- Het feit dat de afhandeling van Wob-verzoeken veel tijd kost of dat getwijfeld kan worden aan het belang van een verzoeker, zijn echter op zichzelf geen gronden om Wob-verzoeken niet in behandeling te nemen. De uitzonderingsgronden en beperkingen op het uitgangspunt dat informatie die onder de gemeente berust in beginsel openbaar is, zijn immers limitatief opgesomd in de artikelen 10 en 11 Wob. Gelet daarop dienen verzoeken waarbij de gemeente twijfelt aan het oogmerk van de verzoeker in beginsel conform de in hoofdstuk 2 tot en met 4 behandelde bepalingen van de Wob te worden afgehandeld.

Voorbeeld: behandeling Wob-verzoek kost veel tijd

In een procedure waarin de minister zich op het standpunt stelde dat de gevraagde informatie terecht werd geweigerd om openbaar te maken, omdat het anonimiseren van die informatie veel tijd zou vergen, overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak:

“[appellant] betoogt evenzeer terecht dat de staatssecretaris zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat hij mocht weigeren de gevraagde minuten openbaar te maken omdat het anonimiseren ervan onevenredig bezwarend is. Dat het anonimiseren van documenten veel tijd vergt, kan niet 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.” (ABRvS 10 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO3464)

Alleen wanneer er concrete aanwijzingen zijn dat een verzoek wordt ingediend met een ander oogmerk dan het verkrijgen van informatie, kan sprake zijn van een situatie waarin kan worden gezegd dat de indiener misbruik maakt van zijn bevoegdheid om Wob-verzoeken in te dienen. Daarop wordt in paragraaf 5.2 nader ingegaan.

5.2 Misbruik van de Wob

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in twee uitspraken van 19 november 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:4129 en ECLI:NL:RVS:2014:4135) voor het eerst de conclusie getrokken dat misbruik werd gemaakt van het recht om Wob-verzoeken in te dienen. Het betreft twee zaken naar aanleiding van Wob-verzoeken die bij de Centrale Verwerking van het Openbaar Ministerie (CVOM) waren ingediend. De Afdeling bestuursrechtspraak stelde in de eerste plaats vast dat op grond van artikel 3:13, eerste lid BW jo. 3:15 BW de bevoegdheid om bij de bestuursrechter beroep in te stellen, niet kan worden ingeroepen als deze bevoegdheid wordt misbruikt. Daarvan kan alleen sprake zijn indien er zwaarwichtige gronden zijn op basis waarvan misbruik moet worden aangenomen. Die zijn volgens de Afdeling onder meer aanwezig, indien rechten of bevoegdheden zodanig evident zijn aangewend zonder redelijk doel of voor een andere doel dan waartoe zij zijn gegeven, dat het aanwenden van die rechten of bevoegdheden blijkt geeft van kwade trouw. Dat doet zich niet voor bij “een min of meer overmatig beroep op door de overheid geboden faciliteiten in het algemeen op zichzelf geen misbruik van recht op. Elk beroep op die faciliteiten brengt immers kosten met zich voor de overheid en benadeelt de overheid in zoverre. Wel kan het aantal malen dat een bepaald recht of een bepaalde bevoegdheid wordt aangewend, in combinatie met andere omstandigheden bijdragen aan de conclusie dat misbruik van recht heeft plaatsgevonden”, aldus de Afdeling.

Na de uitspraken van 19 november 2014 is nog een groot aantal uitspraken gevolgd waarin de Afdeling bestuursrechtpraak de conclusie trok dat sprake is van misbruik van recht. Misbruik wordt met name aangenomen in gevallen waarin een gemachtigde meerdere verzoeken indient (zie bijvoorbeeld ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1623 en ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1401). Zo nam de Afdeling misbruik aan in het geval van een gemachtigde die vele procedures over verkeersboetes, Wob-verzoeken en niet tijdig beslissen op dergelijke verzoeken deed. Betrokkene had met deze handelwijze inmiddels bijna € 240.000,- verdiend.

Verder stelde de Afdeling vast dat betrokkene “blijk (gaf) van handelingen waarvan hij moet hebben geweten dat die de praktische verwerkbaarheid van zijn correspondentie en daarmee de tijdige besluitvorming onnodig bemoeilijken”. Betrokkene gebruikte ondanks verzoeken een afwijkend postadres en faxnummer. Verder deed hij bewust Wob-verzoeken naar op de verkeersboete betrekking hebbende stukken die hij op grond van artikel 7:18 Awb kon verkrijgen. Voor dit procesgedrag kon betrokkene, aldus de Afdeling, “gegeven hetgeen hiervoor is overwogen over de bewuste keuze van [gemachtigde] om het informatieverzoek op de Wob te baseren, geen andere plausibele verklaring worden gevonden dan dat hij het oogmerk heeft om ten laste van de overheid dwangsommen en proceskostenvergoedingen te incasseren” (ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2446).

Misbruik werd ook aangenomen in een geval waarin het informatieverzoek dermate omvattend was dat hierop nimmer tijdig een besluit genomen had kunnen worden én verzoeker had aangeboden tegen betaling van € 1.775,95 zijn Wob-verzoek weer in te trekken (ABRvS 22 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2311).

In een uitspraak van 7 oktober 2015 heeft de Afdeling bestuursrechtpraak bepaald dat voor de vraag of sprake is van misbruik van recht ook acht mag worden geslagen op het doel van het Wob-verzoek (ABRvS 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3118). In die zaak was door een vrouw met Filipijnse nationaliteit aan de gemeente Valkenswaard

gevraagd om openbaarmaking van "alle documenten die betrekking hebben op de eerste bekeuring welke tot een zogenaamde Mulderbeschikking leidde in het kalenderjaar tweeduizendtien uitgeschreven door een bij u in dienst zijnde bevoegde opsporingsambtenaar". Hetzelfde verzoek was nog bij een groot aantal andere gemeenten ingediend. In het verzoek was opgenomen dat de stukken nodig waren met het oog op een onderzoek dat door verzoeker was gestart. Omdat door de gemeente was aangevoerd dat sprake is van misbruik van recht, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak de verzoeker met toepassing van artikel 8:59 van de Awb opgeroepen om in persoon ter zitting te verschijnen. De Afdeling verzocht ook om toezending van een kopie van alle op het gestelde onderzoek betrekking hebbende stukken. Verzoeker verscheen echter niet ter zitting en ook stukken werden niet ingediend. De gemachtigde kon hier ter zitting geen plausibele verklaringen voor geven. De Afdeling achtte het daarom onaannemelijk dat de stukken daadwerkelijk zijn gevraagd met het oog op een door de verzoeker uit te voeren onderzoek. Nadat ook het procesgedrag van (de gemachtigde van) verzoeker onder de loep was genomen concludeerde de Afdeling dat sprake was van misbruik.

Verdieping: relevante feiten en omstandigheden

Uit de verschillende uitspraken kunnen de volgende, meer inhoudelijke, criteria worden afgeleid aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of sprake is van misbruik van het recht om een verzoek op grond van de Wob in te dienen:

- Indien een burger verzoekt om documenten met een ander doel dan de openbaarmaking van de in die documenten neergelegde informatie. Hiervan kan sprake zijn indien:
 - Betrokkene aan het bestuursorgaan een uitgewerkt voorstel overlegt om tegen betaling het informatieverzoek in te trekken (ABRvS 22 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2311, r.o. 2.2);
 - Betrokkene desgevraagd geen documenten kan overleggen of steekhoudende argumenten kan geven die ondersteunen dat het Wob-verzoek daadwerkelijk is gericht op het door hem

aangevoerde doel dat hij met de documenten heeft (ABRVs 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3118);

- Indien betrokkene beseft dat hij door zijn handelswijze bij het indienen van verzoeken en ingebrekestellingen kosten veroorzaakt voor het bestuursorgaan en een snelle en zorgvuldige afhandeling van verzoeken bemoeilijkt en de kans op het verbeuren van een dwangsom vergroot. Hiervan kan sprake zijn in geval van:
 - Het verstoppert van Wob-verzoeken in grote lappen tekst (ABRVs 22 juli 2015 (ECLI:NL:2015:2311, r.o. 2.2);
 - Het indienen van een dusdanig veelomvattend verzoek dat hier nimmer tijdig op besloten kan worden (ABRVs 22 juli 2015, ECLI:NL:2015:2311 r.o. 2.2);
 - Het negeren van een uitdrukkelijk gecommuniceerd format voor het indienen van verzoeken (ABRVs 27 mei 2015 (ECLI:NLRVS:2015:1630);
 - Het negeren van een uitnodiging om informeel in contact te treden met het bestuursorgaan over de afstemming van de toe te zenden stukken en pas in de bezwaarfase een specificatie geven van de gewenste documenten (ABRVs 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3118 r.o. 12.1);
- Indien verzoeker of zijn gemachtigde is betrokken bij vergelijkbare Wob-verzoeken bij meerdere bestuursorganen (ABRVs 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3118 r.o. 12);
- Indien de vergoeding van de gemachtigde afhankelijk is van de proceskostenveroordeling en gemachtigde dus een direct belang heeft bij veroordeling van het bestuursorgaan tot betaling van de proceskostenvergoeding (ABRVs 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3118 r.o. 13).

5.3 Geen misbruik van de Wob

In sommige gevallen zit een zaak dicht tegen misbruik aan, maar wordt toch geen misbruik aangenomen omdat de verzoeker de bevoegdheid niet uitsluitend heeft gebruikt om ten laste van de overheid geldsommen te incasseren. Zie bijvoorbeeld ABRV's 13 mei 2015,

ECLI:NL:RVS:1527. Het betoog van de minister in die zaak dat het handelen van de gemachtigde blijkt gaf van misbruik van de Wob, onder meer door het opnemen van een nieuw verzoek in een ingebrekestelling die betrekking had op een eerder verzoek, slaagde aldus niet.

Ook uit andere gevallen blijkt dat de Afdeling bestuursrechtspraak niet snel aanneemt dat sprake is van misbruik. In een uitspraak van 18 februari 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:426) ging het om een geval waarbij een zakenman, die een conflict had met de gemeente Rotterdam, binnen een kort tijdsbestek een groot aantal zeer omvangrijke Wob-verzoeken had gedaan. Mede omdat de zakenman stelde de informatie nodig te hebben voor het schrijven van een boek en het College van B&W had nagelaten om de betrokkene te vragen zijn verzoek nader te specificeren, was er volgens de Afdeling geen sprake van misbruik. Voor gemeenten is het daarom van belang dat, zeker als misbruik wordt vermoed, zij een duidelijk dossier opbouwen en alle contacten en uitspraken van betrokkene die wijzen op misbruik aantoonbaar vastleggen. De omstandigheid dat wordt gevraagd om een zeer grote hoeveelheid informatie is dus bepaald nog geen reden om misbruik te concluderen. Dat werd nog eens bevestigd in een uitspraak waarin het ging om 2.282 Wob-verzoeken, waarbij ieder Wob-verzoek zag op een individueel subsidiedossier en de Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde dat van misbruik geen sprake was (ABRVs 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2297).

Bij omvangrijke verzoeken kan de gemeente overigens wel aan de verzoeker voorafgaand aan het besluit mededelen hoe zijn verzoek wordt geïnterpreteerd of een concept-besluit aan de verzoeker voorleggen. Indien de verzoeker daarop niet reageert, kan aan die interpretatie toepassing worden gegeven of kan dat besluit worden genomen (ABRVs 17 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:331).

5.4 Civiele rechter

Ook de civiele rechter heeft uitgesproken dat de bestuursrechtelijke aard van een rechtsbetrekking er op zich niet aan in de weg staat dat

ook in die verhouding een bevoegdheid kan worden misbruikt door een burger jegens de overheid. Ook hier wordt benadrukt dat terughoudendheid moet worden betracht bij de beantwoording van de vraag of misbruik is gemaakt van de bevoegdheid om op grond van de Wob verzoeken in te dienen en daarover te procederen. In de zaken waarin de civiele rechter misbruik heeft aangenomen, was sprake van omstandigheden zoals:

- Erkenning van betrokkene dat deze uit was op het onevenredig belasten van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie door inzending van grote hoeveelheid verzoeken en ingebrekestellingen (Rb. Rotterdam 21 maart 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:BZ4905 r.o. 4.10, bevestigd in Hof Den Haag 28 januari 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:75 r.o. 3.3);
- Extreem grote hoeveelheid verzoeken waarbij een verzoek min of meer was verstopt in documenten met algemene informatie over onderwerpen (Rb. Den Haag 7 oktober 2014, ECLI:RBDHA:2014:1223 r.o. 3.6).

De vaststelling van een dergelijk misbruik heeft geleid tot het toewijzen van verschillende soorten vorderingen, zoals:

- a. het beperken van het aantal contactmomenten op straffe van een dwangsom of lijfswang (Hof Den Haag 26 mei 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:1182 r.o. 17);
- b. het opleggen van het gebod om in de aanhef van een verzoek duidelijk te maken dat het om een Wob-verzoek gaat op straffe van een dwangsom (Rb. Den Haag 22 juli 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:10157);
- c. vergoeding van de schade bestaande uit de kosten voor de extra werkzaamheden voor het herkennen en afhandelen van Wob-verzoeken (Rb. Den Haag 22 juli 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:10157).

De rechtbank Den Haag heeft in een opvallende uitspraak een tweetal Wob-verzoekers veroordeeld tot het betalen van een schadevergoeding van € 350,- respectievelijk € 700,- aan de gemeente vanwege misbruik van recht. In beide situaties was sprake van verzoeken en ingebrekestellingen die op verhullende wijze in een grote hoeveelheid tekst waren opgenomen. De gemeente had schade geleden doordat

zij extra werkzaamheden moest verrichten voor het herkennen en verwerken van deze Wob-verzoeken. (Rb. Den Haag 22 juli 2015, ECLI:NBL:RBDHA:2015:10157)

Indien de civiele rechter oordeelt dat sprake is van misbruik van recht en het aantal contactmomenten dat de verzoeker met de gemeente mag hebben beperkt op straffe van een dwangsom, dan betekent dat niet dat iedere keer dat alsnog meer dan het bepaalde aantal verzoeken wordt gedaan dat overtallige verzoek direct buiten behandeling mag worden gesteld. De gemeente zal navraag bij de verzoeker moeten doen of er met het overtallige Wob-verzoek een concreet en valide belang is gediend. Zo niet, dan hoeft het bestuursorgaan het verzoek niet te behandelen wegens misbruik van recht (ABRvS 16 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3834, 3833 en 3830).



6 Actieve openbaarheid

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de zogenaamde actieve openbaarmaking. Het juridisch kader wordt in het bijzonder gevormd door de artikelen 8 en 9 van de Wob. Artikel 8 Wob bevat de opdracht aan bestuursorganen om informatie uit eigen beweging (zonder dat iemand daarom heeft gevraagd) te verschaffen.

Wetstekst: artikel 8 van de Wob

Artikel 8

“1. Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, verschaft uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.

2. Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat de informatie wordt verschaft in begrijpelijke vorm, op zodanige wijze, dat belanghebbende en belangstellende burgers zoveel mogelijk worden bereikt en op zodanige tijdstippen, dat deze hun inzichten tijdig ter kennis van het bestuursorgaan kunnen brengen.”

De gemeente kan door burgers niet worden gedwongen actief informatie openbaar te maken. Het gaat om een juridisch niet afdwingbare plicht. Zo kan een gemeente niet worden verplicht documenten op de gemeentelijke website te plaatsen (ABRvS 19 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY6662)

Aandachtspunt

De betrokken bestuursorganen kunnen wel ter verantwoording worden geroepen door de vertegenwoordigende colleges waaraan zij verantwoording schuldig zijn. Burgers kunnen zich tot deze vertegenwoordigende colleges richten indien zij van mening zijn dat het betrokken bestuursorgaan onvoldoende actief informatie openbaar maakt, maar zij kunnen zich niet succesvol tot de rechter wenden met een vordering dat bepaalde informatie op grond van de Wob actief openbaar moet worden gemaakt.

Bij het actief verstrekken van informatie zijn bestuursorganen gebonden aan de uitzonderingsgronden van artikel 10 en 11 van de Wob. Dat volgt uit artikel 2 van de Wob.

Wettekst: artikel 2, eerste lid, van de Wob

“Een bestuursorgaan verstrekt bij de uitvoering van zijn taak, onverminderd het elders bij wet bepaalde, informatie overeenkomstig deze wet en gaat daarbij uit van het algemeen belang van openbaarheid van informatie.”

Dit betekent dat gemeenten voordat zij informatie actief openbaar maken, zullen moeten onderzoeken of de belangen genoemd in artikelen 10 en 11 van de Wob zich mogelijk tegen openbaarmaking verzetten. Zo kan bijvoorbeeld de persoonlijke levenssfeer van in de informatie genoemde personen zich verzetten tegen openbaarmaking van (delen van) die informatie (artikel 10, tweede lid, onder e, Wob). Als ten aanzien van een document op grond van artikelen 25, 55 of 86 van de Gemeentewet geheimhouding is opgelegd, dan kan dat document niet actief openbaar worden gemaakt.

6.2 Besluit of niet

De gemeente maakt met grote regelmaat informatie openbaar, bijvoorbeeld via de gemeentelijke website. Vaak gaat het daarbij om feitelijk handelen zonder dat sprake is van een besluit in de zin van de Awb. Onder omstandigheden kan echter wel sprake zijn van een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Dat is in ieder geval zo indien aan drie vereisten wordt voldaan:

- 1 Er is sprake van schriftelijke informatieverschaffing,
- 2 waarbij informatie over een bestuurlijke aangelegenheid (lees: het beleid van een bestuursorgaan of de voorbereiding of uitvoering daarvan) wordt verstrekt,
- 3 en de belangen als vermeld in artikel 10 Wob zijn betrokken.

Is sprake van een besluit, dan staat daartegen bezwaar en beroep open. Ook zou een belanghebbende een voorlopige voorziening kunnen vragen om actieve openbaarmaking te voorkomen.

Voorbeeld: besluit of niet

In een uitspraak uit 2006 speelde het volgende. Het college had besloten een niet-geanonimiseerde versie van een rapport over mogelijke belangenverstrengelingen tussen een afdelingshoofd ruimtelijke ordening en volkshuisvesting en een bedrijf actief openbaar te maken. Het afdelingshoofd was het met het openbaar maken van het rapport niet eens, maakte daarom bezwaar en stelde vervolgens beroep in. Het college en de rechtbank oordeelden dat de beslissing het rapport openbaar te maken een besluit in de zin van de Awb was. De Afdeling was het daarmee eens en overwoog als volgt:

“Indien aan het bestuursorgaan wordt verzocht om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid, dient het bestuursorgaan daarop een besluit te nemen met inachtneming van, onder meer, art. 10 Wob. Deze wettelijke bepaling biedt de grondslag om een verzoek geheel of gedeeltelijk af te wijzen indien of in zoverre openbaarmaking zou leiden tot een onevenredige aantasting van de belangen van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen

of rechtspersonen. Tegen het besluit dat op basis van, onder meer, deze afweging wordt genomen staat voor degene die door gehele of gedeeltelijke openbaarmaking rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen, de bestuursrechtelijke rechtsgang open.

Art. 10 Wob, dat betrekking heeft op het verstrekken van informatie ingevolge die wet, biedt geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de in die bepaling gevergdte afweging niet ook dient plaats te vinden indien het bestuur eigener beweging voornemens is tot het openbaarmaken, op voet van art. 8 lid 1 Wob, van informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid, waarbij in art. 10 Wob vermelde belangen zijn betrokken. Ook in dat geval dient derhalve met het oog op die belangen een afgewogen besluitvorming plaats te vinden. Het moet er derhalve voor worden gehouden dat art. 8 lid 1 Wob, in zoverre het gaat om het openbaarmaken van informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid waarbij belangen als vermeld in art. 10 Wob zijn betrokken, de grondslag biedt voor het nemen van besluiten, als bedoeld in art. 1:3 lid 1 Algemene wet bestuursrecht, waartegen voor degenen die door dat besluit rechtstreeks in hun belang worden getroffen, dezelfde rechtsgang openstaat als die welke beschikbaar is voor degene die rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen door een besluit tot openbaarmaking van documenten dat is genomen op een verzoek als bedoeld in art. 3 Wob.” (ABRvS 31 mei 2006, AB 2006, 329 m.nt. P. J. Stolk en JB 2006, 218 m.nt. Overkleef-Verburg)

6.3 Actieve openbaarmaking van niet-ambtelijke adviezen

Artikel 9 van de Wob geeft bestuursorganen de opdracht adviezen van niet-ambtelijke adviescommissies binnen dertig dagen nadat deze zijn uitgebracht openbaar maken. Deze opdracht geldt alleen voor adviezen van zogenaamde “niet-ambtelijke adviescommissies”.

Wetstekst: artikel 9 van de Wob

- “1. Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat draagt zorg voor het openbaar maken, zo nodig en mogelijk met toelichting, van door niet-ambtelijke adviescommissies aan het orgaan uitgebrachte adviezen met het oog op het te vormen beleid, tezamen met de door het orgaan aan de commissies voorgelegde adviesaanvragen en voorstellen.*
- 2. Uiterlijk binnen vier weken nadat de adviezen zijn ontvangen heeft openbaarmaking plaats en wordt daarvan mededeling gedaan in de Staatscourant of een andere vanwege de overheid algemeen verkrijgbaar gestelde periodiek. Van een gehele of gedeeltelijke niet-openbaarmaking wordt op gelijke wijze mededeling gedaan.*
- 3. De in het eerste lid bedoelde stukken kunnen worden openbaar gemaakt door deze:*
- a. op te nemen in een algemeen verkrijgbare uitgave,*
 - b. afzonderlijk uit te geven en algemeen verkrijgbaar te stellen, of*
 - c. ter inzage te leggen, in kopie te verstrekken of uit te lenen.”*

Volgens artikel 1, aanhef en onder e, van de Wob gaat het om een van overheidswege ingestelde instantie waarvan geen ambtenaren lid zijn. De taak van zo'n instantie moet zijn het adviseren van een of meer bestuursorganen. Ambtenaren die secretaris of adviserend lid zijn van zo'n adviescommissie worden niet als "lid" beschouwd.

Wettekst: artikel 1, aanhef en onder e, van de Wob

“niet-ambtelijke adviescommissie: een van overheidswege ingestelde instantie, met als taak het adviseren van een of meer bestuursorganen en waarvan geen ambtenaren lid zijn, die het bestuursorgaan waaronder zij ressorteren adviseren over de onderwerpen die aan de instantie zijn voorgelegd. Ambtenaren, die secretaris of adviserend lid zijn van een adviesinstantie, worden voor de toepassing van deze bepaling niet als leden daarvan beschouwd;”

Het gaat niet alleen om vaste adviescolleges, maar ook om tijdelijke of ad hoc ingestelde adviescommissies.

Het gaat bij artikel 9 van de Wob alleen om adviezen die zijn uitgebracht met het oog op te vormen beleid. Adviezen ter voorbereiding van beslissingen in individuele gevallen – zoals adviezen van bezwaarschiftcommissies ex artikel 7:13 van de Awb - zijn dat niet. Ook adviezen die betrekking hebben op al bestaande regelingen of beleid vallen niet onder de werking van artikel 9 van de Wob.

Samen met het advies moet het bestuursorgaan ook de aan de adviescommissie voorgelegde adviesaanvraag en voorstellen openbaar maken. Het bestuursorgaan kan ervoor kiezen een toelichting op het advies te geven.

Verdieping: informatie over totstandkoming van adviezen

Ten aanzien van stukken die in het kader van de totstandkoming van adviezen zijn opgesteld geldt geen plicht tot actieve openbaarmaking. Het gaat dan om bijvoorbeeld agenda's, notulen en notities. Deze stukken kunnen wel worden opgevraagd op grond van de Wob (zie hoofdstukken 2 tot en met 4 van deze Handreiking).

Als de gemeente adviezen openbaar maakt, dan bepaalt artikel 9 van de Wob dat van de openbaarmaking mededeling wordt gedaan in de Staatscourant of een andere algemeen verkrijgbare periodiek van de overheid. Voor een geheel of gedeeltelijke niet-openbaarmaking geldt hetzelfde.

Aandachtspunt

Redenen om adviezen niet (binnen 30 dagen) openbaar te maken kunnen bijvoorbeeld zijn de wens dat het college als geadresseerde van het advies als eerste kennis kan nemen van een bepaald advies (het “pri-meurrecht”). Ook zal in de praktijk voorkomen dat er voor een bepaald project meerdere adviezen worden gegeven. Bestuursorganen kunnen in dat geval de wens hebben de adviezen tegelijkertijd openbaar te maken, om zo te voorkomen dat adviezen bijvoorbeeld uit hun context worden gehaald.

De adviezen, adviesaanvragen en voorstellen worden openbaar gemaakt door deze

- a op te nemen in een algemeen verkrijgbare uitgave,
- b afzonderlijk uit te geven en algemeen verkrijgbaar te stellen, of
- c ter inzage te leggen, in kopie te verstrekken of uit te lenen.



7 Milieu-informatie

7.1 Inleiding

Een Wob-verzoek kan betrekking hebben op milieu-informatie.

Verdieping

In 1998 is het Verdrag van Aarhus gesloten. Het doel van het verdrag is het recht op toegang tot milieu-informatie, het recht op inspraak in de besluitvorming en de toegang tot de rechter te waarborgen bij milieuaangelegenheden. Het verdrag heeft openbaarheid van milieu-informatie tot doel. Het verdrag is wat betreft het eerste aspect door de Europese Unie omgezet in Richtlijn 2003/4/EG, "Toegang tot milieu-informatie voor het publiek". Het Verdrag en de Richtlijn hebben geleid tot de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus (Stb. 2005, nr. 66), waarmee de de Wob en de Wet Milieubeheer zijn gewijzigd.

Als een Wob-verzoek betrekking heeft op milieu-informatie, dan zal de gemeente het in de Wob ten aanzien van milieu-informatie neergelegde specifieke openbaarmakingsregime moeten toepassen. Of en, zo ja, in welke gevallen de gemeente milieu-informatie moet verstrekken, wordt hieronder toegelicht. Hieraan voorafgaand wordt de reikwijdte van het

begrip milieu-informatie diepgaander behandeld.

7.2 Uitwerking begrip milieu-informatie

Artikel 1, aanhef en onder g, van de Wob verwijst naar artikel 19.1a van de Wet milieubeheer voor een omschrijving van milieu-informatie.

Wettekst: artikel 19.1a van de Wet milieubeheer

In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder milieu-informatie: alle informatie, neergelegd in documenten, over:

- a. de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht en atmosfeer, water, bodem, land, landschap en natuurgebieden met inbegrip van vochtige biotopen, kust- en zeegebieden, biologische diversiteit en haar componenten, met inbegrip van genetisch gemodificeerde organismen, en de interactie tussen deze elementen;*
- b. factoren, zoals stoffen, energie, geluid, straling of afval, met inbegrip van radioactief afval, emissies, lozingen en ander vrijkomen van stoffen in het milieu die de onder a bedoelde elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten;*
- c. maatregelen, met inbegrip van bestuurlijke maatregelen, zoals beleidsmaatregelen, wetgeving, plannen, programma's, milieuakkoorden en activiteiten die op de onder a en b bedoelde elementen en factoren van het milieu een uitwerking hebben of kunnen hebben, alsmede maatregelen of activiteiten ter bescherming van die elementen;*
- d. verslagen over de toepassing van de milieuwetgeving;*
- e. kosten-baten- en andere economische analyses en veronderstellingen die worden gebruikt in het kader van de onder c bedoelde maatregelen en activiteiten;*
- f. de toestand van de gezondheid en veiligheid van de mens, met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen, indien van toepassing, de levensomstandigheden van de mens, waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken, voor zover zij worden of kunnen worden aangetast door de onder a bedoelde toestand van elementen van het milieu of, via deze elementen, door de onder b en c bedoelde factoren, maatregelen of activiteiten.*

De Memorie van toelichting behorende bij de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus, Kamerstukken II 2002/03, 28 835, nr. 3) geeft een aantal voorbeelden:

- een bij een bestuursorgaan berustend onderzoeksrapport naar de invloed van luchtverontreiniging op de gezondheid van inwoners van een bepaald geïndustrialiseerd gebied valt onder milieu-informatie;
- informatie over de aantasting van monumenten door verlaging van het grondwaterpeil zal als milieu-informatie aangemerkt moeten worden;
- een verzoek om informatie over het aantal besluiten tot aanwijzing van monumenten in een bepaald jaar daarentegen zal in beginsel geen milieu-informatie betreffen.
- voor andere voorbeelden wordt tot slot verwezen naar www.infomil.nl.

Ook uit de rechtspraak volgen een aantal voorbeelden van gegevens die wel en die niet als milieu-informatie moeten worden aangemerkt.

Voorbeeld (1): landbouwtellingsgegevens

Zo zijn landbouwtellingsgegevens – gegevens over aantallen varkens, runderen, schapen en mestopslag – als milieu-informatie aan te merken.

De Afdeling bestuursrechtspraak overwoog het volgende:

“Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 4 november 2009 in zaak nr. 200900317/1/H3) dient, gelet op artikel 19.1a, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wm, informatie over factoren die elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten, onderscheidenlijk informatie over activiteiten die op dergelijke factoren een uitwerking hebben of kunnen hebben, te worden aangemerkt als milieu-informatie.

De Afdeling heeft in die zaak verder overwogen dat het houden van varkens gepaard gaat met stankoverlast en uitstoot van ammoniak, welke factoren elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten en dat gegevens over aantallen varkens wel gegevens zijn over een activiteit die een uitwerking kan hebben op de genoemde factoren.

[wederpartij] betoogt terecht dat het houden van runderen en schapen en de opslag van mest eveneens gepaard gaan met stankoverlast en

uitstoot van ammoniak. Daarom zijn ook gegevens over aantallen runderen en schapen en over mestopslag gegevens over activiteiten die een uitwerking kunnen hebben op de genoemde factoren. De rechtbank heeft daarom terecht overwogen dat de minister niet mocht weigeren deze gegevens openbaar te maken op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob, nu deze weigeringsgrond ingevolge het zesde lid niet van toepassing is op het verstrekken van milieu-informatie." (ABRvS 30 juni 2010, AB 2010, 254 m.nt. P.J. Stolk, ECLI:NL:RVS:2010:BM9643)

Voorbeeld (2): subsidieaanvraag voor de aanleg van een windmolenpark

De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde dat het feit dat een windmolenpark onder omstandigheden kan worden aangemerkt als een maatregel die een uitwerking heeft op (de bescherming van) het milieu er niet toe leidt dat de informatie in de aanvraag voor de subsidie als milieu-informatie kwalificeert. De informatie in de aanvraag heeft betrekking op de financiën en de bedrijfsvoering van de aanvrager en de bij hem aanwezige expertise, alsmede op het al dan niet capabel zijn van de afnemer. (ABRvS 17 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:288)

Voorbeeld (3): documenten die refereren aan milieu-informatie

Ook documenten waarin wordt gerefereerd aan milieu-informatie betreffen zelf geen milieu-informatie. Een voorbeeld van een overweging van de Afdeling bestuursrechtspraak daaromtrent is de volgende: "Hierbij wordt in aanmerking genomen dat, anders dan Greenpeace betoogt, die documenten geen informatie bevatten die betrekking heeft op de toestand van elementen in het milieu of op factoren die elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten. In de desbetreffende documenten wordt alleen gerefereerd aan het onderzoek dat is ingesteld omtrent de vraag of kolencentrales in de Eemshaven een DROB [dwingende reden van groot openbaar belang; VNG] dienen. De aan dat onderzoek ten grondslag liggende milieu-informatie is niet in deze documenten opgenomen. De documenten bevatten evenmin milieu-informatie als bedoeld in artikel 19.1a, eerste lid, aanhef en onder c tot en met

e, van de Wet milieubeheer. De rechtbank heeft derhalve terecht overwogen dat die documenten niet op grond van artikel 11, vierde lid, van de Wob een nadere beoordeling behoeven.” (ABRvS 16 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2621)

Voorbeeld (4): documenten die refereren aan milieu-informatie

Een last onder dwangsom die wordt opgelegd om het bepaalde in een vergunning te handhaven bevat milieu-informatie:

“De voorzieningenrechter heeft terecht overwogen dat het dwangsombesluit milieu-informatie bevat als bedoeld in artikel 19.1a, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet milieubeheer. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat het dwangsombesluit rechten en plichten van Abengoa bevat, die haar in het kader van de bescherming van elementen van het milieu onderscheidenlijk zijn gegeven en opgelegd. Voor zover Abengoa zich op het standpunt heeft gesteld dat dit onjuist is, omdat haar rechten en plichten rechtstreeks uit de vergunning volgen, faalt dit. De vergunning bevat weliswaar de voorschriften waaraan Abengoa moet voldoen, maar het dwangsombesluit bevat eveneens rechten en plichten, omdat Abengoa daarbij wordt gesommeerd binnen twee maanden te voldoen aan die voorschriften en anders een dwangsom verbeurt van € 10.000,00 per keer met een maximum van € 100.000,00. Voorts bevat het dwangsombesluit milieu-informatie, bestaande uit bevindingen over geuremissies en de in dat kader in de vergunning opgenomen voorschriften. Wat de overige passages van het dwangsombesluit betreft, waaronder de rechtsmiddelenclausule, wordt overwogen dat die passages weliswaar geen milieu-informatie bevatten, maar uit de door Abengoa naar voren gebrachte gronden kan worden afgeleid dat zij tegen openbaarmaking van die passages geen bezwaar heeft.” (ABRvS 19 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2641)

7.3 Bijzonder openbaarmakingsregime

Als sprake is van milieu-informatie, geldt het specifieke regime zoals dat is neergelegd in artikel 10, vierde tot en met achtste lid en artikel 11, vierde lid, van de Wob.

Wettekst: artikel 10, vierde tot en met achtste lid van de Wob

"(...)

4. *Het eerste lid, aanhef en onder c en d, het tweede lid, aanhef en onder e, en het zevende lid, aanhef en onder a, zijn niet van toepassing voor zover het milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. Voorts blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieu-informatie uitsluitend achterwege voor zover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.*

5. *Het tweede lid, aanhef en onder b, is van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie voor zover deze handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter.*

6. *Het tweede lid, aanhef en onder g, is niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.*

7. *Het verstrekken van milieu-informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voorzover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:*

a. *de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;*

b. *de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.*

8. *Voorzover het vierde lid, eerste volzin, niet van toepassing is, wordt bij het toepassen van het eerste, tweede en zevende lid op milieu-informatie in aanmerking genomen of deze informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.*

Wettekst: artikel 11, vierde lid, van de Wob

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

Dit komt op het volgende neer.

Emissiegegevens

In artikel 10, vierde lid, Wob is bepaald dat als de informatie waar om wordt gevraagd, is aan te merken als een emissiegegeven, die informatie niet kan worden geweigerd met een beroep op bedrijfs- en fabricagegegevens, het belang van de persoonlijke levenssfeer of de in artikel 10, zevende lid, onder a Wob genoemde belangen. De reden hiervoor is dat het, gezien de mogelijke invloed van emissies op het milieu en op de gezondheid van de mens, redelijk wordt geacht dat overheidsinstanties verplicht worden gesteld informatie over emissies in het milieu openbaar te maken. Ook in artikel 10, achtste lid, van de Wob wordt het belang bij openbaarheid van emissiegegevens nog eens benadrukt.

Bedrijfs- en fabricagegegevens en persoonlijke beleidsopvattingen

Uit artikel 10, vierde lid, Wob volgt tevens dat de absolute weigeringsgrond van artikel 10, eerste lid, onder c, Wob relatief wordt zodra sprake is van milieu-informatie. Dat betekent dat als sprake is van bedrijfs- en fabricagegegevens die tevens te duiden zijn als milieu-informatie de gemeente het algemene belang van informatieverstrekking moet afwegen tegen het belang dat is gemoeid met de bescherming van bedrijfs- en fabricagegegevens.

Persoonlijke beleidsopvattingen

Hetzelfde geldt, zo volgt uit artikel 11, vierde lid, Wob voor persoonlijke

beleidsopvattingen. Als sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen en tevens sprake is van milieu-informatie, dan moet een afweging plaatsvinden tussen het belang van openbaarheid en het belang van het vertrouwelijk kunnen houden van persoonlijke beleidsopvattingen. Indien een rechter oordeelt dat het belang van openbaarmaking onvoldoende is gediend, dan is de enkele stelling dat persoonlijke beleidsopvattingen nauw zijn verweven met milieu-informatie, zodanig dat deze niet van elkaar kunnen worden gescheiden, onvoldoende voor het oordeel dat het college het belang van bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen in redelijkheid zwaarder heeft kunnen laten wegen dan het belang bij openbaarmaking (ABRvS 16 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2621).

Economische en financiële belangen

Een beroep op de bescherming van de financiële en economische belangen van de overheid kan, zo bepaald artikel 10, vijfde lid, Wob alleen worden gedaan als het gaat om handelingen met een vertrouwelijk karakter.

Onevenredige bevoor- en benadeling

Uit artikel 10, zesde lid, Wob volgt dat in het geval sprake is van milieu-informatie geen beroep kan worden gedaan op artikel 10, tweede lid, onder g Wob.

Speciale uitzonderingsgronden voor milieu-informatie

In artikel 10, zevende lid, van de Wob is een specifieke uitzonderingsgrond opgenomen voor milieu-informatie. De openbaarmaking daarvan blijft achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen a) de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft of b) de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.

Dat betekent dat de gemeente mogelijke schade aan het milieu kan betrekken in haar afweging om milieu-informatie wel of niet openbaar

te maken. De gemeente kan deze uitzonderingsgrond bijvoorbeeld gebruiken om de precieze locatie van het voortplantingsgebied van een bedreigde diersoort niet openbaar te maken.

Daarnaast kan de gemeente de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage betrekken in de afweging om milieu-informatie wel of niet openbaar te maken. De exacte locatie van een opslagtank met gevaarlijke stoffen zou op deze grond niet openbaar behoeven te worden gemaakt.



8 Gerelateerde onderwerpen

8.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk wordt tot slot nog een viertal onderwerpen behandeld.

Allereerst zal in paragraaf 8.2 worden ingegaan op de verhouding tussen de Wob en:

- de Auteurs- en Databankenwet, en
- de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).

Daarna zal in paragraaf 8.3 worden ingegaan op de regeling van “Hergebruik”, die is opgenomen in de Wet hergebruik van overheidsinformatie. Het doel van deze regeling is het bevorderen dat overheidsinformatie zo breed mogelijk voor de burger en het bedrijfsleven toegankelijk wordt en zo kan worden hergebruikt voor commerciële doeleinden.

In paragraaf 8.4 zullen twee bijzondere openbaarmakingsregelingen worden toegelicht waarmee gemeenten in de praktijk vaak te maken krijgen:

- de geheimhoudingsregeling van de Gemeentewet (artikelen 25, 55 en 86);
- de Archiefwet 1995; en
- de Aanbestedingswet 2012.

8.2 Verhouding Wob met andere wetgeving

8.2.1 Auteurswet en Databankenwet

Het is mogelijk dat op onder gemeenten berustende documenten intellectuele eigendomsrechten rusten. Deze intellectuele eigendomsrechten, die zowel bij de gemeente zelf of een derde kunnen liggen, zijn het gevolg van de Auteurswet en/of de Databankenwet.

Verdieping: databank

Artikel 1, aanhef en onder a, van de Databankenwet definieert "databank" als

"een verzameling van werken, gegevens of andere zelfstandige elementen die systematisch of methodisch geordend en afzonderlijk met elektronische middelen of anderszins toegankelijk zijn en waarvan de verkrijging, de controle of de presentatie van de inhoud in kwalitatief of kwantitatief opzicht getuigt van een substantiële investering".

Het bekendste voorbeeld van een gemeentelijke databank is de gemeentelijke basis administratie. Daarnaast kennen veel gemeenten een gemeentelijke databank waarin zij gemeentelijke verordeningen, de raadsbesluiten etc. hebben opgenomen. Ook kennen veel gemeenten databanken waarin informatie over wegen is opgenomen (zgn. GEO-informatie).

Vooropstaat dat intellectuele eigendomsrechten geen beletsel kunnen vormen voor gemeenten om op verzoek (passieve openbaarheid) informatie op grond van de Wob te verstrekken. Mogelijke strijd met deze bescherming zou wel kunnen ontstaan als de ontvanger van de openbaar gemaakte informatie deze auteursrechtelijk beschermde

informatie zou gaan verveelvoudigen of openbaar maken in de zin van de Auteurswet of Databankenwet. Als een gemeente een bepaald document waarop intellectuele eigendomsrechten van een derde rusten, actief openbaar wil maken, zal de gemeente daarover in overleg met de betrokken derde moeten treden. De gemeente zal de rechten moeten regelen om aansprakelijkheid wegens inbreuk op de intellectuele eigendomsrechten te voorkomen.

Voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk van de Wob – met name in het kader van de regeling over hergebruik (zie paragraaf 8.3) – zijn de volgende opmerkingen over de Auteurswet en de Databankenwet van belang:

- a Op grond van artikel 11 van de Auteurswet rust er geen auteursrecht op zogenaamde basisinformatie van de democratische rechtsstaat. Informatie als wetten, besluiten, verordeningen en rechterlijke uitspraken mag derhalve vrijelijk worden hergebruikt. Daarvoor is geen voorafgaande toestemming van de overheid vereist. Op grond van artikel 8, eerste lid, van de Databankenwet geldt hetzelfde voor databanken waarvan de overheid producent is en die zijn gevuld met basisinformatie van de democratische rechtsstaat.
- b Op grond van artikel 15b van de Auteurswet en artikel 8, tweede lid, van de Databankenwet mag alle andere auteurs-, nabuur-, respectievelijk databank-rechtelijk beschermde informatie die door of vanwege de overheid wordt openbaar gemaakt eveneens zonder voorafgaande toestemming van de overheid worden hergebruikt. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan voorlichtingscampagnes van de overheid, nota's en rapporten. De genoemde artikelen stellen slechts twee beperkende voorwaarden:
 - a In de eerste plaats moet het gaan om informatie waarvan het auteursrecht en het databankenrecht bij de overheid berusten.
 - b In de tweede plaats geldt de vrijheid tot hergebruik niet, wanneer het auteursrecht en het databankenrecht nadrukkelijk zijn voorbehouden door de overheid zelf. Een dergelijk voorbehoud betekent niet dat hergebruik nooit is toegestaan, maar wel dat daarvoor

voorafgaande toestemming van de overheid nodig is.

- c Bij door externen opgestelde nota's, rapporten en beleidsstukken bezit de overheid gelet op artikel 6 van de Auteurswet het auteursrecht, wanneer de stukken onder leiding en toezicht van de overheid tot stand zijn gebracht. Die stukken mogen op grond van artikel 15b van de Auteurswet verder worden verspreid, tenzij de overheid het auteursrecht nadrukkelijk heeft voorbehouden.
- d Bij stukken die niet onder leiding en toezicht van de overheid tot stand zijn gebracht rust het auteursrecht niet bij de overheid. Dat is slechts anders wanneer de externen het auteursrecht aan de overheid hebben overgedragen, waarna artikel 15b van de Auteurswet weer onverminderd geldt (zie onder c). Wanneer het auteursrecht niet aan de overheid is overgedragen, kan de informatie (i.c. de onderzoeksrapporten) uit hoofde van de Wob weliswaar openbaar zijn, maar is voor de verveelvoudiging en verdere openbaarmaking ervan voorafgaande toestemming van de rechthebbenden vereist. Artikel 15b van de Auteurswet voorkomt op deze wijze dat de overheid de rechthebbende zijn auteursrecht ontnemt als zou worden nagelaten het auteursrecht ten behoeve van hem of haar voor te behouden. Door geen auteursrecht voor te behouden, kan de overheid voortaan uitsluitend het eigen auteursrecht "weggeven". Het auteursrecht van derden blijft onaangetast.

Verdieping: auteursrecht

Het auteursrecht beschermt de subjectieve vorm en niet de objectieve inhoud van een werk van letterkunde, wetenschap of kunst. Dat betekent dat feiten, gegevens, ideeën en dergelijke niet voor auteursrechtelijke bescherming in aanmerking komen. Het auteursrecht staat er dus niet aan in de weg dat de inhoud en strekking van stukken waarvan anderen het auteursrecht bezitten, of waarvan de overheid het auteursrecht heeft voorbehouden, zakelijk worden samengevat en openbaar gemaakt. Ook kent de Auteurswet de nodige beperkingen op grond waarvan bijvoorbeeld citeren, ondanks het op een werk rustende auteursrecht, is toegestaan.

8.2.2 Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)

De Wbp vormt de implementatie van de Richtlijn betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (Privacy-richtlijn PbEG L 281, blz. 31). De Wbp regelt of en zo ja, op welke wijze persoonsgegevens mogen worden verwerkt. Daarvoor is in ieder geval een grondslag vereist in de Wbp. Een van deze grondslagen is de wettelijke verplichting om persoonsgegevens te verstrekken (artikel 8, onder c, van de Wbp). Artikel 10, tweede lid, onder e, Wob bevat een dergelijke verplichting.

Verdieping: het begrip "verwerking" en "persoonsgegeven"

Een persoonsgegeven is een gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare persoon (artikel 1, onder a, van de Wbp). Van een verwerking van persoonsgegevens is sprake bij "elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens". Voldoende om van een persoonsgegeven te spreken is als de informatie tot een bepaalde natuurlijke persoon is te herleiden.

De Wbp als toetsingsmaatstaf bij een Wob-verzoek

De Wbp bevat een aparte regeling voor de zogenaamde bijzondere persoonsgegevens. Bijzondere persoonsgegevens zijn gegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, gegevens betreffende het lidmaatschap van een vakvereniging, strafrechtelijke persoonsgegevens en persoonsgegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag in verband met een opgelegd verbod naar aanleiding van dat gedrag (artikel 16 Wbp). Deze gegevens mogen slechts worden verwerkt (en openbaar maken valt onder het begrip verwerken) in de gevallen die expliciet in de Wbp

zijn genoemd of om redenen van zwaarwegend algemeen belang en mits passende waarborgen worden geboden (artikel 8 Richtlijn; artikel 23 Wbp). Omdat de wetgever destijds van oordeel was dat de relatieve uitzonderingsgrond van artikel 10, tweede lid en onder e, van de Wob onvoldoende waarborg zou bieden voor bescherming van deze bijzondere persoonsgegevens, is in de Wob een absolute uitzonderingsgrond opgenomen: persoonsgegevens als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wbp mogen niet worden verstrekt (zie paragraaf 3.2.2 hierover).

Leidt de toetsing aan paragraaf 2 tot de conclusie dat de verlangde verstrekking niet is toegestaan, dan dient de gemeente de verstrekking te weigeren. Dit is in artikel 10, eerste lid, onder d van de Wob neergelegd door de bepaling dat het verstrekken van informatie ingevolge de Wob achterwege blijft voor zover het persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van de Wbp. Daarmee kan de gemeente echter niet volstaan. Is de verstrekking op basis van de Wbp toegestaan, dan betekent dat nog niet dat verstrekking op grond van de Wob ook kan plaatsvinden. Dit hangt samen met het verschil in karakter tussen de Wbp en de Wob.

Er zijn twee verschillen:

- a In de Wbp wordt vooral antwoord gegeven op de vraag of verwerking van persoonsgegevens is toegestaan; in welke gevallen mogen persoonsgegevens worden verwerkt. Er is evenwel geen sprake van een verplichting tot het verwerken van persoonsgegevens. De Wob daarentegen regelt de verplichting van de overheid om - al dan niet op verzoek - informatie te verstrekken. Er geldt echter een aantal uitzonderingen. Doet zich een uitzondering voor, dan wordt er geen informatie verstrekt.
- b Op een persoonsgegeven dat in overeenstemming met de Wbp is verstrekt, blijft de Wbp van toepassing. De ontvanger zal het verkregen gegeven alleen kunnen verwerken wanneer het is toegestaan op grond van de Wbp. Bij informatie die op grond van de Wob is ver-

strekt, ligt dit anders. Weliswaar is de Wbp van toepassing op het verkregen persoonsgegevens, maar gelet op het feit dat informatie die op grond van de Wob wordt gegeven openbaar is, het de verkrijger in beginsel vrij staat de ontvangen informatie verder te verwerken. Het verschil in karakter tussen de Wbp en de Wob brengt met zich dat bij een Wob-verzoek, zelfs als op grond van de Wbp verwerking van het persoonsgegeven is toegestaan, nog een afzonderlijke afweging plaatsvindt van het openbaarheidsbelang tegenover het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Ook wanneer de Wbp een verwerking niet toestaat, kent de Wob nog steeds een eigen belangenafweging.

De Wbp als zelfstandige grondslag om informatie te verstrekken

De Wbp voorziet in een recht op inzage in de eigen gegevens (artikel 35 Wbp). Het voordeel van een verzoek op grond van de Wbp om inzage in eigen gegevens ten opzichte van een verzoek om diezelfde gegevens op grond van de Wob, is dat de gegevens bij honorering daarvan – anders dan bij de Wob – niet openbaar worden voor een ieder. Daarnaast zijn de mogelijkheden om een verzoek om inzage op grond van de Wbp beperkter dan bij een Wob-verzoek. In artikel 43 Wbp zijn gronden opgenomen op basis waarvan een verzoek tot inzage kan worden geweigerd.

Wettekst artikel 35 van de Wbp:

“1. De betrokkene heeft het recht zich vrijelijk en met redelijke tussenpozen tot de verantwoordelijke te wenden met het verzoek hem mede te delen of hem betreffende persoonsgegevens worden verwerkt. De verantwoordelijke deelt de betrokkene schriftelijk binnen vier weken mee of hem betreffende persoonsgegevens worden verwerkt.

2. Indien zodanige gegevens worden verwerkt, bevat de mededeling een volledig overzicht daarvan in begrijpelijke vorm, een omschrijving van het doel of de doeleinden van de verwerking, de categorieën van gegevens waarop de verwerking betrekking heeft en de ontvangers of categorieën van ontvangers, alsmede de beschikbare informatie over de herkomst van de gegevens.

3. Voordat een verantwoordelijke een mededeling doet als bedoeld in het eerste lid, waartegen een derde naar verwachting bedenkingen zal hebben, stelt hij die derde in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen indien de mededeling gegevens bevat die hem betreffen, tenzij dit onmogelijk blijkt of een onevenredige inspanning kost.

4. Desgevraagd doet de verantwoordelijke mededelingen omtrent de logica die ten grondslag ligt aan de geautomatiseerde verwerking van hem betreffende gegevens.”

Wettekst artikel 43 van Wbp:

“De verantwoordelijke kan de artikelen 9, eerste lid, 30, derde lid, 33, 34 en 35 buiten toepassing laten voor zover dit noodzakelijk is in het belang van:

- a. de veiligheid van de staat;*
 - b. de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten;*
 - c. gewichtige economische en financiële belangen van de staat en andere openbare lichamen;*
 - d. het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften die zijn gesteld ten behoeve van de belangen, bedoeld onder b en c, of*
 - e. de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen.”*
-

Verdieping: inzage in persoonsgegevens versus openbaarmaking van informatie

Artikel 35 Wbp ziet niet op inzage in informatie als zodanig, maar slechts op inzage in persoonsgegevens die worden verwerkt. Wanneer persoonsgegevens in een document zijn opgenomen, ziet het recht op inzage van artikel 35 Wbp alleen op die delen van het document die persoonsgegevens bevatten. Verder kent de Wbp in het kader van het recht op inzage geen recht op een afschrift van de gevraagde informatie. (ABRvS 1 april 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH9254)

De gemeente zal bij een verzoek om verstrekking van de eigen persoonsgegevens van de verzoeker uitdrukkelijk naar de grondslag van het verzoek moeten vragen.

Voorbeeld (1): Wbp versus Wob

Het Hof van Justitie van de EU heeft zich naar aanleiding van prejudiciële vragen van de Afdeling bestuursrechtspraak gebogen over de vraag of er een recht op afschrift van het document bestaat waarin persoonsgegevens zijn opgenomen. Het Hof overweegt dat het volstaat dat een volledig overzicht van de verwerkte persoonsgegevens in begrijpelijke vorm wordt verstrekt. Wanneer door het verstrekken van een dergelijk overzicht de persoonsgegevens en de verwerking daarvan kunnen worden gecontroleerd, zonder een afschrift van het document te verstrekken waarin de persoonsgegevens zijn opgenomen, dan komt de betrokkene geen recht op een afschrift toe. (HvJ EU 17 juli 2014, ECLI:EU:C:2014:2081, AB 2014/365, m.nt. M. van Graafeiland)

Voorbeeld (2): Wbp versus Wob

Een burger had een aantal verzoeken om informatie oorspronkelijk gebaseerd op de Wob, maar voerde in beroep aan dat hij op grond van artikel 35 van de Wbp recht had op inzage in de informatie. De Afdeling bestuursrechtspraak gaat daar niet in mee, omdat de oorspronkelijke verzoeken alleen op de Wob waren gebaseerd. (ABRvS 16 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2594)

8.3 Hergebruik

Voorheen bevatte hoofdstuk V-A van de Wob een afzonderlijke regeling voor hergebruik van overheidsinformatie. Recent is de Wet hergebruik van overheidsinformatie in werking getreden. Daarmee is het hoofdstuk over hergebruik uit de Wob gehaald en de regeling voor hergebruik in een aparte wet neergelegd.

Artikel 1, onder b, van de Wet hergebruik van overheidsinformatie definieert "hergebruik" als volgt:

"het gebruik van informatie, neergelegd in documenten berustend bij een met een publieke taak belaste instelling, voor andere doeleinden dan het oorspronkelijke doel binnen de publieke taak waarvoor de informatie is geproduceerd, anders dan de uitwisseling van informatie tussen met een publieke taak belaste instellingen onderling uitsluitend met het oog op de vervulling van hun publieke taken".

De kernbepaling van de Wet hergebruik van overheidsinformatie wordt gevormd door artikel 3 van de wet.

Wettekst: artikel 3 van de Wet hergebruik van overheidsinformatie

- "1. Een ieder kan een verzoek om hergebruik richten tot een met een publieke taak belaste instelling of een onder verantwoordelijkheid van een met een publieke taak belaste instelling werkzame instelling, dienst of bedrijf.*
- 2. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek welke informatie hij wenst te hergebruiken.*
- 3. De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.*
- 4. Indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, verzoekt de met een publieke taak belaste instelling de verzoeker dit zo spoedig mogelijk te preciseren en is zij hem daarbij behulpzaam.*
- 5. De met een publieke taak belaste instelling kan een verzoek om hergebruik slechts afwijzen, indien het verzoek informatie, bedoeld in artikel 2, eerste lid, betreft.*

6. Onverminderd hetgeen bepaald in het vijfde lid, kan een museum of bibliotheek een verzoek om hergebruik afwijzen, indien het museum of de bibliotheek de rechthebbende van de informatie is in de zin van de Auteurswet, de Wet op naburige rechten of de Databankenwet.

7. Een met een publieke taak belaste instelling die een verzoek om hergebruik afwijst omdat het verzoek informatie betreft als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel b, deelt aan de verzoeker de identiteit mee van de rechthebbende of de licentiegever van de gevraagde informatie.

8. Indien een museum of bibliotheek een verzoek om hergebruik afwijst omdat het verzoek informatie betreft als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel b, hoeft de identiteit van de rechthebbende of de licentiegever van de gevraagde informatie niet te worden medegedeeld.”

Met deze wet heeft Nederland de gewijzigde Europese richtlijn hergebruik van overheidsinformatie (2003/98/EG) geïmplementeerd. Deze richtlijn geeft voorschriften over de wijze waarop het hergebruik van overheidsinformatie door de lidstaten moet worden geregeld, zoals de behandeling van verzoeken om hergebruik, de formaten waarin documenten er beschikking worden gesteld en de tarieven die daarvoor kunnen worden berekend.

De doelstelling van de regeling van hergebruik is dat overheidsinformatie toegankelijk moet zijn voor hergebruik door burgers en bedrijven, omdat deze overheidsinformatie van grote economische waarde kan zijn.

Het belangrijkste verschil van de nieuwe Wet hergebruik van overheidsinformatie ten opzichte van hoofdstuk V-A van de Wob (oud) is dat de keuzevrijheid die een bestuursorgaan had om hergebruik al dan niet toe te staan, vervalt. Een verzoek om hergebruik moet worden ingewilligd, tenzij sprake is van één van de limitatief omschreven uitzonderingen. Daarnaast is de reikwijdte van de regels over hergebruik uitgebreid naar archieven, musea en bibliotheken, geldt een maximum voor de

vergoeding die kan worden gevraagd voor het beschikbaar stellen van informatie voor hergebruik en geldt een inspanningsverplichting voor de wijze waarop de informatie ter beschikking moet worden gesteld.

Voorbeeld: geografische bestanden

De laatste jaren zijn commerciële producten op basis van geografische, meteorologische en kadastrale gegevens sterk in opkomst. Veel van deze producten zijn gedeeltelijk gebaseerd op informatie die afkomstig is van de overheid. Zo wordt in allerlei GPS- en navigatie-systemen voor de lucht- en zeevaart en voor automobilisten gebruik gemaakt van landsdekkende geografische bestanden die worden bijgehouden door het Kadaster. In deze systemen kan informatie over het weer, files, het dichtstbijzijnde restaurant of benzinestation worden toegevoegd. Commercieel interessant zijn ook softwareproducten waarmee op basis van kadastrale informatie de waarde van onroerend goed kan worden bepaald.

Gemeenten zijn belangrijke “producenten”, samenstellers en bezitters van overheidsinformatie. Burgers en bedrijven moeten daarom in staat worden gesteld daarvan – via de Wet hergebruik van overheidsinformatie – gebruik te kunnen maken. Digitale geo-informatie is een goed voorbeeld.

Verdieping: INSPIRE-richtlijn

Op 25 april 2007 werd de INSPIRE-richtlijn (2007/2/EG) gepubliceerd. INSPIRE staat voor “INfrastructure for SPatial InfoRmation in Europe”. De richtlijn biedt een wettelijk kader voor de oprichting en werking van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in Europa. De belangrijkste doelstelling van INSPIRE is om gebiedsdekkende, geharmoniseerde geografische informatie vlotter ter beschikking te stellen. De richtlijn verplicht onder meer alle EU-lidstaten binnen de gestelde termijnen de overheidsgerelateerde geografische databestanden beschikbaar te stellen. Deze richtlijn is in de Implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie geïmplementeerd.

Ook gemeenten kunnen dus te maken krijgen met een verzoek om hergebruik van overheidsinformatie. De Wet hergebruik van overheidsinformatie bevat een opsomming van informatiesoorten die buiten de reikwijdte van de hergebruikprocedure vallen.

Wettekst: artikel 2 van de Wet hergebruik van overheidsinformatie

"1. Deze wet is niet van toepassing op:

- a. informatie die niet openbaar is op grond van de wet;*
- b. informatie waarvan een derde de rechthebbende is in de zin van de Auteurswet, de Wet op de naburige rechten of de Databankenwet;*
- c. informatie berustend bij een publieke omroep, bij een andere met een publieke omroep taak belaste instelling of bij een instelling die werkzaam is onder verantwoordelijkheid van een publieke omroep of een andere met een publieke omroep taak belaste instelling;*
- d. informatie berustend bij onderwijs- en onderzoeksinstellingen;*
- e. informatie berustend bij andere culturele instellingen dan bibliotheken en musea;*
- f. gedeelten van documenten die alleen logo's, wapens en insignes bevatten;*
- g. informatie die betrekking heeft op openbare persoonsgegevens waarvan hergebruik onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen.*

2. Voor de toepassing van deze wet worden de met een publieke taak belaste instellingen, die op grond van de Algemene wet bestuursrecht geen bestuursorgaan zijn, gelijk gesteld met een bestuursorgaan. "

Voorbeeld: gemeente als producent van databank

Er is niet veel rechtspraak over hergebruik. Een voor de gemeentelijke praktijk relevant voorbeeld betreft een uitspraak over de vraag of een gemeente met een beroep artikel 11a, eerste lid, onder a Wob (oud) een aantal voorwaarden mocht verbinden aan het gebruik van een lijst met adressen waar bodemonderzoek had plaatsgevonden. Deze lijst was opgenomen in een databank. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde dat, hoewel de gemeente de databank had vervaardigd en in stand hield, de gemeente niettemin niet was aan te merken als de 'producent' van de databank. Daartoe overwoog zij het volgende:

"Bezien tegen deze interne markt achtergrond van de Databankenrichtlijn, die ook wordt benadrukt in de memorie van toelichting bij de Databankenwet, kan naar het oordeel van de Afdeling niet worden staande gehouden dat het college in dit geval kan worden aangemerkt als producent van de databank waarvan de adressenlijst deel uitmaakt. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat, zoals door het college zelf uiteengezet, deze databank mede met het oog op het vergemakkelijken van de aan het college opgedragen publieke taak is samengesteld. De databank is geproduceerd op kosten en in opdracht van de gemeente Amsterdam en een aanzienlijk deel van de in de databank geïnvesteerde gelden is, in verband met de van overheidswege aan de gemeente Amsterdam verleende opdracht de plaatselijke bodemverontreiniging in kaart te brengen, door de minister van VROM bij wijze van subsidie ter beschikking gesteld. Onder deze omstandigheden is geen sprake van de situatie dat het college het risico draagt van de voor de databank gedane substantiële investering. De rechtbank is tot hetzelfde oordeel gekomen." (ABRvS 29 april 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI2651)

Met informatie die niet openbaar is op grond van de wet (artikel 2, eerste lid, onder a, van de Wet hergebruik) wordt de informatie bedoeld die niet op grond van de Wob dan wel op grond van een andere regeling over toegang tot informatie (zoals de Archiefwet of de informatie uit het Handelsregister) openbaar is gemaakt.

8.4 Bijzondere openbaarmakingsregelingen

8.4.1 Gemeentewet

In de artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet is een regeling over door organen van de gemeente opgelegde geheimhouding opgenomen. Deze artikelen regelen het opleggen van geheimhouding aan respectievelijk de raad, het college en gemeentelijke commissies. Een vergelijkbare geheimhoudingsbepaling voor de burgemeester ontbreekt.

Wettekst: artikel 25 van de Gemeentewet

- “1. De raad kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Stb. 1991, 703), omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan de raad worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de raad haar opheft.*
- 2. Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door het college, de burgemeester en een commissie, ieder ten aanzien van de stukken die zij aan de raad of aan leden van de raad overleggen. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt.*
- 3. De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan de raad overgelegde stukken vervalt, indien de oplegging niet door de raad in zijn eerstvolgende vergadering die blijkens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht, wordt bekrachtigd.*
- 4. De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan leden van de raad overgelegde stukken wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel, indien het stuk waaromtrent geheimhouding is opgelegd aan de raad is voorgelegd, totdat de raad haar opheft. De raad kan deze beslissing alleen nemen in een vergadering die blijkens*

de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht.”

Wettekst: artikel 55 van de Gemeentewet

“1. Het college kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan het college worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat het college haar opheft.

2. Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door de burgemeester of een commissie, ten aanzien van de stukken die zij aan het college overleggen. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt. De geheimhouding wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel de raad haar opheft.

3. Indien het college zich ter zake van het behandelde waarvoor een verplichting tot geheimhouding geldt tot de raad heeft gericht, wordt de geheimhouding in acht genomen totdat de raad haar opheft.”

Wettekst: artikel 86 van de Gemeentewet

“1. Een commissie kan in een besloten vergadering, op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in die vergadering met gesloten deuren behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan de commissie worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis

dragen, in acht genomen totdat de commissie haar opheft.

2. Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door de voorzitter van een commissie, het college en de burgemeester, ieder ten aanzien van stukken die hij aan een commissie overlegt. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt. De geheimhouding wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel de raad haar opheft.

3. Indien een commissie zich ter zake van het behandelde waarvoor een verplichting tot geheimhouding geldt tot de raad heeft gericht, wordt de geheimhouding in acht genomen totdat de raad haar opheft.”

In de rechtspraak is aangenomen dat artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet een zogenaamde bijzondere openbaarmakingsregeling bevatten. Dit betekent dat het opleggen van een geheimhoudingsplicht er toe leidt dat de Wob niet meer van toepassing is op documenten waarop de geheimhouding is opgelegd. De gemeente moet dus een Wob-verzoek ten aanzien van informatie waarvoor een geheimhoudingsplicht is opgelegd, afwijzen (zie daarover paragraaf 2.2.1).

Voorbeeld: Wob-verzoek om geheime documenten

Verzoeker vroeg met een beroep op de Wob openbaarmaking van de notulen van een besloten vergadering van de gemeenteraad. De vergadering had betrekking op de onteigening van een aantal percelen waarvan verzoeker eigenaar was. Dit verzoek werd geweigerd en het daartegen ingestelde bezwaar ongegrond verklaard. De Rechtbank volgt dat standpunt en trekt vrij een parallel met de uitputtende openbaarmakingsregeling van art. 25 Gemeentewet. De rechtbank gaat ervan uit dat ook in art. 23 lid 4 een uitputtende openbaarmakingsregeling ligt besloten:

“De rechtbank is van oordeel dat van openbaarmaking van de notulen van het gesloten deel van de vergadering van 6 mei 2002 geen sprake kan zijn tenzij verweerder anders beslist. Verweerder heeft met juistheid

overwogen dat aan deze beslissing geen belangenafweging in het kader van de WOB voorafgaat.” (Rb. Den Bosch 17 mei 2004, ECLI:NL:RBSHE:2004:AP0130)

De geheimhoudingsregelingen zijn alle drie op dezelfde wijze vormgegeven. De uitgangspunten zijn de volgende³:

- a In het eerste lid van de artikelen wordt de “eigen” geheimhouding geregeld. De raad, college of commissie kan geheimhouding opleggen over de stukken waarover het beschikt of over hetgeen men in een vergadering achter besloten deuren behandelt. De geheimhoudingsplicht geldt voor alle personen die bij de behandeling van de vergadering aanwezig waren. Ook geldt de geheimhoudingsplicht voor alle personen die van het behandelde of de stukken kennis dragen. Daarbij valt te denken aan ambtenaren.
- b In het tweede lid van deze artikelen wordt geregeld dat het ene orgaan geheimhouding kan opleggen ten aanzien van informatie die dat orgaan aan een ander orgaan verstrekt. Het gaat dan dus om geheimhouding van informatie die tussen organen wordt uitgewisseld.
- c De raad neemt in het systeem van gemeentelijke geheimhouding een bijzondere plaats in. Zoals aangegeven kan het ene orgaan soms bewerkstelligen dat de leden van een ander orgaan tot geheimhouding verplicht zijn. De hoofdregel is dat een dergelijke geheimhoudingsplicht voortduurt totdat degene die de geheimhouding heeft opgelegd, deze weer opheft. Op deze hoofdregel gelden echter twee uitzonderingen:
 - i Wordt door een orgaan als bedoeld in artikel 25 lid 2 van de Gemeentewet geheimhouding opgelegd over een stuk dat aan de raad wordt gezonden, dan is de hieruit voortvloeiende geheimhoudingsplicht slechts voorlopig. De geheimhouding duurt niet voort totdat deze weer wordt opgeheven maar moet in de

3 Ontleend aan mr. S.A.J. Munneke, “De Reikwijdte van gemeentelijke geheimhoudingsplichten”, Gst. 2006, 11.

eerstvolgende raadsvergadering waarin het quorum aanwezig is, worden bekrachtigd. Gebeurt dat niet, dan vervalt de geheimhouding. Er wordt daarom in dit geval wel gesproken van voorlopige geheimhouding. Niet het orgaan dat de informatie verstrekt, maar de raad heeft dus het laatste woord over een dergelijke geheimhouding.

- ii De raad heeft bovendien ook in andere gevallen de mogelijkheid de geheimhouding op te heffen. Artikelen 55 lid 2 en 86 lid 2 van de Gemeentewet bepalen dat de geheimhouding in acht wordt genomen totdat het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd, of de raad deze opheft.
- d Geheimhouding kan niet zomaar worden opgelegd. Geheimhouding kan alleen maar worden opgelegd als zich een belang als bedoeld in artikel 10 van de Wob voordoet. Het gaat dan om de absolute en relatieve uitzonderingsgronden (zie stappen 8 en 9, hoofdstuk 3). Het onderscheid tussen absolute en relatieve weigeringsgronden dat artikel 10 Wob kent, maakt de Gemeentewet niet. Geldt in het geval van de Wob dat als zich een absolute uitzonderingsgrond voordoet, nadere belangenafweging niet nodig is en openbaarheid zonder meer achterwege blijft, voor de Gemeentewet staat dit niet vast. De Gemeentewet formuleert de geheimhoudingsbepalingen met beleidsvrijheid: het bestuursorgaan kan geheimhouding opleggen als een van de belangen uit de Wob zich voordoet. Er is dus geen plicht tot het opleggen van gemeentelijke geheimhouding als zich een in de Wob als absolute uitzonderingsgrond geformuleerd belang voordoet. Ook kan geen geheimhouding worden opgelegd op grond van artikel 11 Wob (persoonlijke beleidsopvattingen in documenten bestemd voor intern beraad), omdat dat artikel niet wordt genoemd in de artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet. Onder omstandigheden kan artikel 10, tweede lid, onder g, Wob wel ten grondslag liggen aan het opleggen geheimhouding van stukken die zijn bestemd voor intern beraad. Er moet dan aannemelijk worden gemaakt dat het voorkomen van onevenredige benadeling aan het interne besluitvormingsproces en/of de bescherming

van individuele ambtenaren, bestuurders of adviseurs zwaarder dient te wegen dan het belang om de stukken zonder geheimhoudingsplicht te kunnen ontvangen en bespreken.

Verdieping: verhouding artikelen 60, 81 en 169 van de Gemeentewet en de Wob

De artikelen 60, 81 en 169 van de Gemeentewet regelt de verantwoordings- en inlichtingenplicht van het college ten opzichte van de raad. Op basis van het derde lid moeten ook de door individuele raadsleden gevraagde inlichtingen worden verstrekt. Het college mag alleen weigeren inlichtingen te geven als het verstrekken daarvan strijdig zou zijn met het openbaar belang.

Tussen de artikelen 60, 81 en 169 van de Gemeentewet en de Wob is geen direct verband. Wel is het zo dat informatie die aan een burger moet worden verstrekt op grond van de Wob, niet aan de raad kan worden onthouden op grond van artikelen 60, 81 en 169 van de Gemeentewet. De omgekeerde situatie kan zich wel voordoen: informatie die op grond van de Wob niet zou worden verstrekt, wordt wel verstrekt aan de raad. Daarbij speelt een rol dat inlichtingen aan de raad (gedeeltelijk) vertrouwelijk (zie artikel 55 van de Gemeentewet) kunnen worden verstrekt. De informatieplicht aan de raad krachtens de Gemeentewet reikt kortom in alle gevallen ten minste even ver en soms verder dan de verplichting informatie te verstrekken op grond van de Wob.

Zie voor meer informatie over de verhouding tussen de politieke inlichtingenplicht en de Wob de notitie: Reikwijdte van art. 68 Grondwet (Kamerstukken II 2001/02, 28 362, nr. 2).

Verdieping: rechtsbescherming tegen geheimhouding

Uit rechtspraak blijkt dat het besluit om geheimhouding op te leggen of (niet) op te heffen een besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Awb. In ieder geval de leden van het orgaan waaraan geheimhouding is opgelegd kunnen als belanghebbende bij deze besluiten worden aangemerkt en daartegen bezwaar maken of beroep instellen. Daarnaast kunnen er derden zijn die als belanghebbende bij geheimhoudingsbesluiten kunnen worden aangemerkt. Daarvoor is vereist dat deze derden rechtstreeks in hun belang zijn getroffen door het geheimhoudingsbesluit. (ABRvS 18 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1183) Opgemerkt wordt dat de beslissing tot het opleggen van geheimhouding in een Wob-procedure niet ter beoordeling staat, omdat de artikel 25, 55 en 86 Gemeentewet bijzondere openbaarmakingsregelingen bevatten die voorrang hebben op de Wob. (ABRvS 5 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:761)

Verdieping: gevolg van onjuist opleggen geheimhouding of niet-bekrachtiging

Uit de rechtspraak blijkt dat wanneer geheimhouding op een onjuiste grond wordt opgelegd of de raad niet (tijdig) bekrachtigd, dit niet betekent dat de informatie ook openbaar is. Datzelfde geldt voor het geval waarin de geheimhouding wordt opgeheven. Het regime van de Wob herleeft in dat geval. Wordt om die informatie door middel van een Wob-verzoek gevraagd, dan moet daarop met inachtneming van de bepalingen van de Wob worden beslist (ABRvS 14 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:705). Daarnaast rust op raadsleden en andere betrokkenen in dat geval nog steeds de gewone geheimhoudingsplicht van artikel 2:5 Awb. Verder wordt aangenomen dat bij niet-tijdige bekrachtiging de raad kan besluiten alsnog zelf geheimhouding op te leggen.

Handelen in strijd met de opgelegde geheimhouding is strafbaar (artikel 272 Sr).

8.4.2 Archiefwet

Bestuursorganen hebben de verplichting de onder hen berustende archieven na twintig jaar naar een archiefplaats over te brengen.

Hoofregel is dat gearchiveerde documenten (“archiefbescheiden”) openbaar zijn. Een verschil tussen de Wob en de Archiefwet 1995 is dat de laatstgenoemde van toepassing is op documenten. Dat betekent dat degene die een in een archief opgenomen document wil inzien ook het document zal moeten benoemen. Dat is anders dan bij de Wob, waar de verzoeker de bestuurlijke aangelegenheid waarover hij informatie wil, moet noemen.

Een ander verschil met de Wob is dat voor archiefbescheiden niet geldt dat zij betrekking hebben op een bestuurlijke aangelegenheid. Dat die documenten zijn opgenomen in het archief is al voldoende om opgevraagd te worden.

Ook wat de wijze van verstrekking betreft, zijn er verschillen. Op grond van de Archiefwet 1995 hoeft slechts inzage in documenten te worden gegeven of een kopie te worden verstrekt.

Bestuursorganen kunnen beperkingen stellen aan de openbaarheid van gearchiveerde documenten. Die beperkingen kunnen alleen worden gesteld met het oog op:

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

De beperking van de openbaarheid kan alleen voor een bepaalde termijn gelden. Na die termijn vervallen de beperkingen aan de openbaarheid. De beperkingen vervallen in ieder geval na 75 jaar.

De beperkingen worden bij het archiveren al gesteld en los van een concreet verzoek om inzage. Op een verzoek om inzage moet dus wor-

den beslist met inachtneming van de eventueel aan het gearcheiverde document gestelde beperkingen. De Wob speelt hierbij geen rol.

Verdieping: beperkingen bij gearcheiverde documenten
Artikel 15, tweede lid, van de Archiefwet bepaalt dat een bestuursorgaan ook ten aanzien van al gearcheiverde documenten alsnog beperkingen kan stellen. Dat kan alleen in het geval er omstandigheden zijn die zich na de overbrenging hebben voorgedaan en die, als zij bekend waren geweest, tot het stellen van beperkingen zouden hebben geleid.

Een beslissing op een verzoek om inzage is een besluit in de zin van de Awb. Een beslissing om gearcheiverde documenten te vernietigen is dat niet.

Wanneer een Wob-verzoek wordt ingediend naar documenten die de gemeente had moeten bewaren op grond van de Archiefwet, maar deze documenten niet meer voorhanden zijn, dan kan dat aanleiding zijn om van het bestuursorgaan een verdergaande zoekactie naar het document te verlangen dan gewoonlijk (zie paragraaf 2.2.2).

Documenten die op grond van de Archiefwet mogen worden vernietigd, maar niet zijn vernietigd en nog onder de gemeente berusten, moeten bij een verzoek op grond van de Wob gewoon op grond van de Wob worden afgehandeld. (ABRVs 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6514)

8.4.3 De Aanbestedingswet 2012

Bij gemeenten kunnen documenten berusten die ondernemingen hebben overgelegd in het kader van aanbestedingsprocedures waarbij de gemeente als aanbestedende dienst optrad. In artikel 2.57 van de Aanbestedingswet 2012 (Abw 2012) is een bepaling opgenomen over de vertrouwelijkheid van in het kader van aanbestedingsprocedures gewisselde documenten.

Wettekst: artikel 2.57 Abw 2012

- 1. Onverminderd het in deze wet bepaalde maakt een aanbestedende dienst informatie die hem door een ondernemer als vertrouwelijk is verstrekt niet openbaar.*
- 2. Onverminderd het in deze wet bepaalde maakt een aanbestedende dienst geen informatie openbaar uit aanbestedingsstukken of andere documenten die de dienst heeft opgesteld in verband met een aanbestedingsprocedure, indien die informatie kan worden gebruikt om de mededinging te vervalsen.*

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft geoordeeld dat dit artikel een bijzondere openbaarmakingsregeling bevat die voorgaat op de Wob (ABRvS 28 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:888). Dat betekent dat wanneer met een beroep op de Wob informatie wordt verzocht die in het kader van een aanbestedingsprocedure door een ondernemer vertrouwelijk aan de gemeente is verstrekt, die informatie niet openbaar wordt gemaakt gelet op artikel 2.57, eerste lid, Abw 2012. Aan een inhoudelijke boordeling op grond van de Wob wordt dan niet toegekomen. Datzelfde geldt voor door de gemeente opgestelde documenten in het kader van een aanbestedingsprocedure, indien die informatie kan worden gebruikt om de mededinging te vervalsen (artikel 2.57, tweede lid, Abw 2012).

Verdieping: documenten van voor de Abw 2012

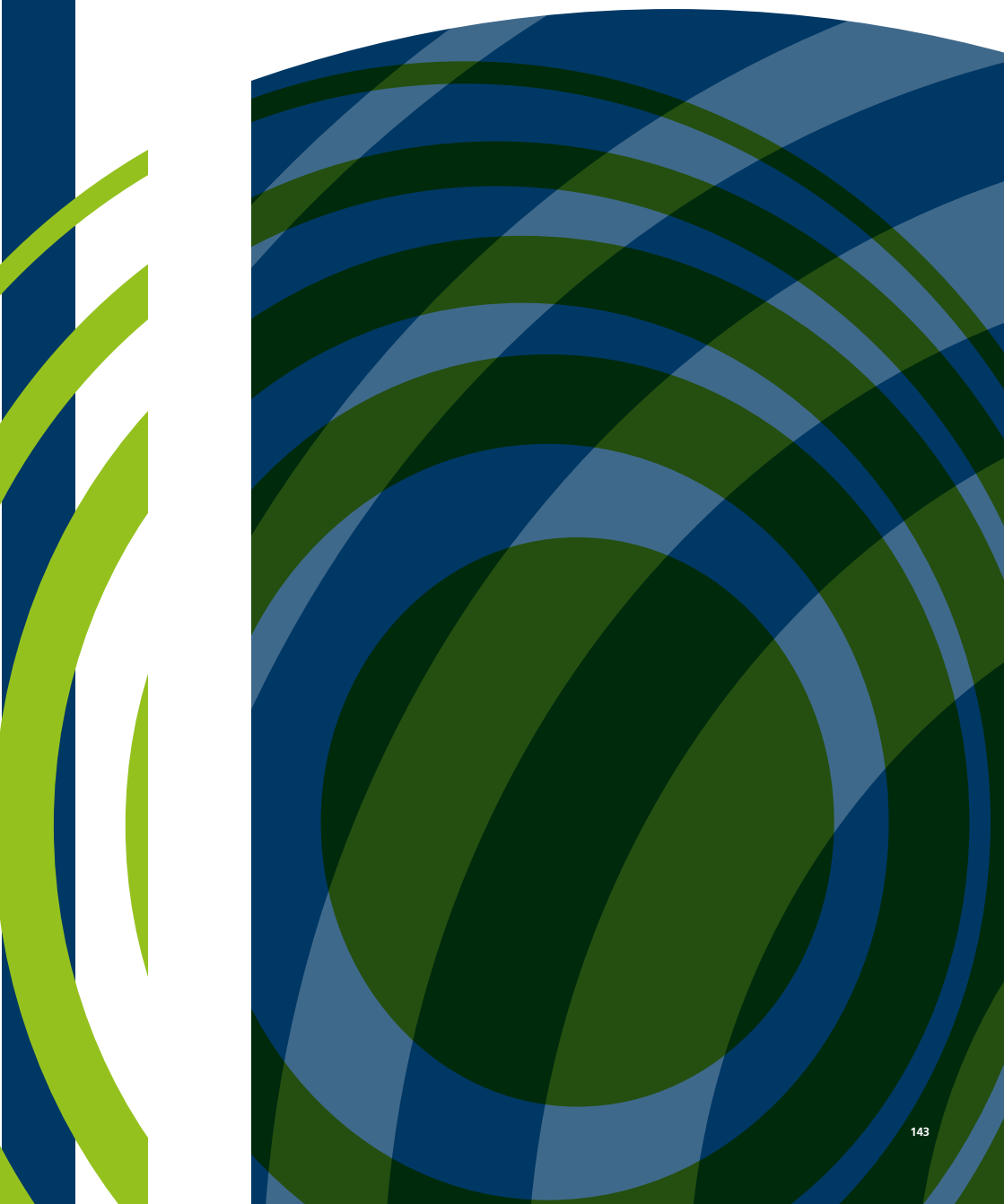
Voorheen was de regeling die nu is opgenomen in artikel 2.57 Abw 2012, opgenomen in artikel 6 van het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao). Omdat het Bao geen wet in formele zin betrof, werd die regeling niet aangemerkt als bijzondere openbaarmakingsregeling die voorgaat op de Wob. De Wob was aldus onverkort van toepassing. (ABRvS 14 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM1054)

Uit een recente uitspraak van de Rechtbank Overijssel kan worden afgeleid dat voor de vraag of de bijzondere openbaarmakingsregeling van de

Abw 2012 van toepassing is bij een verzoek om informatie, bepalend is of op de betreffende informatie betrekking heeft op een aanbesteding die is gebaseerd op de Abw 2012 of op het Bao. In het laatste geval zal het verzoek om informatie op grond van de Wob moeten worden behandeld. (Rb. Overijssel 19 mei 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:2326)

Verder zijn in artikel 2.132 tot en met 2.138 van de Abw 2012 regels opgenomen over de bekendmaking van de uitkomst van een aanbestedingsprocedure.

Bijlagen





1 Wettekst van de Wet openbaarheid van bestuur

(Tekst geldend op: 18-12-2015)

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

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het, mede gelet op artikel 110 van de Grondwet, met het oog op een goede en democratische bestuursvoering wenselijk is gebleken de regelen met betrekking tot de openheid en openbaarheid van bestuur aan te passen en deze zoveel mogelijk in de wet op te nemen;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Hoofdstuk I. Definities

Artikel 1

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

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

Artikel 1a

1. Deze wet is van toepassing op de volgende bestuursorganen:
 - a. Onze Ministers;

- b. de bestuursorganen van provincies, gemeenten, waterschappen en publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie;
 - c. bestuursorganen die onder de verantwoordelijkheid van de onder a en b genoemde organen werkzaam zijn;
 - d. andere bestuursorganen, voor zover niet bij algemene maatregel van bestuur uitgezonderd.
2. In afwijking van het eerste lid, onder d, is deze wet op de krachtens die bepaling uitgezonderde bestuursorganen van toepassing voorzover het gaat om het verstrekken van milieu-informatie.

Hoofdstuk II. Openbaarheid

Artikel 2

1. Een bestuursorgaan verstrekt bij de uitvoering van zijn taak, onverminderd het elders bij wet bepaalde, informatie overeenkomstig deze wet en gaat daarbij uit van het algemeen belang van openbaarheid van informatie.
2. Het bestuursorgaan draagt er zo veel mogelijk zorg voor dat de informatie die het overeenkomstig deze wet verstrekt, actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar is.

Hoofdstuk III. Informatie op verzoek

Artikel 3

1. en ieder kan een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.
2. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de bestuurlijke aangelegenheid of het daarop betrekking hebbend document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.
3. De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.
4. Indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, verzoekt het bestuursorgaan de verzoeker zo spoedig mogelijk om zijn verzoek te

preciseren en is het hem daarbij behulpzaam.

5. Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

Artikel 4

Indien het verzoek betrekking heeft op gegevens in documenten die berusten bij een ander bestuursorgaan dan dat waarbij het verzoek is ingediend, wordt de verzoeker zo nodig naar dat orgaan verwezen. Is het verzoek schriftelijk gedaan, dan wordt het doorgezonden onder mededeling van de doorzending aan de verzoeker.

Artikel 5

1. De beslissing op een verzoek om informatie wordt mondeling of schriftelijk genomen.
2. Een gehele of gedeeltelijke afwijzing van een schriftelijk verzoek om informatie vindt schriftelijk plaats. In geval van een mondeling verzoek vindt een afwijzing schriftelijk plaats, indien de verzoeker daarom vraagt. De verzoeker wordt op deze mogelijkheid gewezen.
3. De beslissing wordt eveneens schriftelijk genomen indien het verzoek om informatie een derde betreft en deze daarom heeft verzocht. In dat geval wordt tevens aan de derde de op hem betrekking hebbende informatie toegezonden.

Artikel 6

1. Het bestuursorgaan beslist op het verzoek om informatie zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken gerekend vanaf de dag na die waarop het verzoek is ontvangen.
2. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker.
3. Onverminderd artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht wordt de termijn voor het geven van een beschikking opgeschort gerekend vanaf de dag na die waarop het bestuursorgaan de verzoeker mededeelt dat toepassing is gegeven aan artikel 4:8 van de Algemene wet

bestuursrecht, tot de dag waarop door de belanghebbende of belanghebbenden een zienswijze naar voren is gebracht of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

4. Indien de opschorting, bedoeld in het derde lid, eindigt, doet het bestuursorgaan daarvan zo spoedig mogelijk mededeling aan de verzoeker, onder vermelding van de termijn binnen welke de beschikking alsnog moet worden gegeven.
5. Indien het bestuursorgaan heeft besloten informatie te verstrekken, wordt de informatie verstrekt tegelijk met de bekendmaking van het besluit, tenzij naar verwachting een belanghebbende bezwaar daar tegen heeft, in welk geval de informatie niet eerder wordt verstrekt dan twee weken nadat de beslissing is bekendgemaakt.
6. Voor zover het verzoek betrekking heeft op het verstrekken van milieu-informatie:
 - a. bedraagt de uiterste beslistermijn in afwijking van het eerste lid twee weken indien het bestuursorgaan voornemens is de milieu-informatie te verstrekken terwijl naar verwachting een belanghebbende daar bezwaar tegen heeft;
 - b. kan de beslissing slechts worden verdaagd op grond van het tweede lid, indien de omvang of de gecompliceerdheid van de milieu-informatie een verlenging rechtvaardigt;
 - c. zijn het derde en vierde lid niet van toepassing.

Artikel 7

1. Het bestuursorgaan verstrekt de informatie met betrekking tot de documenten die de verlangde informatie bevatten door:
 - a. kopie ervan te geven of de letterlijke inhoud ervan in andere vorm te verstrekken,
 - b. kennisneming van de inhoud toe te staan,
 - c. een uittreksel of een samenvatting van de inhoud te geven, of
 - d. inlichtingen daaruit te verschaffen.
2. Het bestuursorgaan verstrekt de informatie in de door de verzoeker verzochte vorm, tenzij:
 - a. het verstrekken van de informatie in die vorm redelijkerwijs niet

- gevergd kan worden;
- b. de informatie reeds in een andere, voor de verzoeker gemakkelijk toegankelijke vorm voor het publiek beschikbaar is.
3. Indien het verzoek betrekking heeft op milieu-informatie als bedoeld in artikel 19.1a, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer, verstrekt het bestuursorgaan, zo nodig, en indien deze informatie voorhanden is, tevens informatie over de methoden die zijn gebruikt bij het samenstellen van eerstbedoelde informatie.

Hoofdstuk IV. Informatie uit eigen beweging

Artikel 8

1. Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, verschaft uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.
2. Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat de informatie wordt verschaft in begrijpelijke vorm, op zodanige wijze, dat belanghebbende en belangstellende burgers zoveel mogelijk worden bereikt en op zodanige tijdstippen, dat deze hun inzichten tijdig ter kennis van het bestuursorgaan kunnen brengen.

Artikel 9

1. Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat draagt zorg voor het openbaar maken, zo nodig en mogelijk met toelichting, van door niet-ambtelijke adviescommissies aan het orgaan uitgebrachte adviezen met het oog op het te vormen beleid, tezamen met de door het orgaan aan de commissies voorgelegde adviesaanvragen en voorstellen.
2. Uiterlijk binnen vier weken nadat de adviezen zijn ontvangen heeft openbaarmaking plaats en wordt daarvan mededeling gedaan in de Staatscourant of een andere vanwege de overheid algemeen verkrijgbaar gestelde periodiek. Van een gehele of gedeeltelijke niet-openbaarmaking wordt op gelijke wijze mededeling gedaan.

3. De in het eerste lid bedoelde stukken kunnen worden openbaar gemaakt door deze:
 - a. op te nemen in een algemeen verkrijgbare uitgave,
 - b. afzonderlijk uit te geven en algemeen verkrijgbaar te stellen, of
 - c. ter inzage te leggen, in kopie te verstrekken of uit te lenen.

Hoofdstuk V. Uitzonderingsgronden en beperkingen

Artikel 10

1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:
 - a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
 - b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
 - c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meege-deeld;
 - d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.
2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
 - a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
 - b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
 - c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
 - d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
 - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
 - f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
 - g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van

bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

3. Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voorzover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.
4. Het eerste lid, aanhef en onder c en d, het tweede lid, aanhef en onder e, en het zevende lid, aanhef en onder a, zijn niet van toepassing voorzover het milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. Voorts blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieu-informatie uitsluitend achterwege voorzover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.
5. Het tweede lid, aanhef en onder b, is van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie voor zover deze handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter.
6. Het tweede lid, aanhef en onder g, is niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.
7. Het verstrekken van milieu-informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voorzover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
 - a. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
 - b. de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.
8. Voorzover het vierde lid, eerste volzin, niet van toepassing is, wordt bij het toepassen van het eerste, tweede en zevende lid op milieu-informatie in aanmerking genomen of deze informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

Artikel 11

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

tingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.

3. Met betrekking tot adviezen van een ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie kan het verstrekken van informatie over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen plaatsvinden, indien het voornemen daartoe door het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat aan de leden van de adviescommissie voor de aanvang van hun werkzaamheden kenbaar is gemaakt.
4. In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Het tweede lid, tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing.

Hoofdstuk V-A [Vervallen per 18-07-2015]

Artikel 11a [Vervallen per 18-07-2015]

Artikel 11b [Vervallen per 18-07-2015]

Artikel 11c [Vervallen per 18-07-2015]

Artikel 11d [Vervallen per 18-07-2015]

Artikel 11e [Vervallen per 18-07-2015]

Artikel 11f [Vervallen per 18-07-2015]

Artikel 11g [Vervallen per 18-07-2015]

Artikel 11h [Vervallen per 18-07-2015]

Artikel 11i [Vervallen per 18-07-2015]

Hoofdstuk VI. Overige bepalingen

Artikel 12

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen voor de centrale overheid regels worden gesteld met betrekking tot in rekening te brengen vergoedingen voor het ingevolge een verzoek om informatie

vervaardigen van kopieën van documenten en uittreksels of samenvattingen van de inhoud daarvan.

Artikel 13

Deze wet verplicht niet tot het openbaar maken van adviezen van de Raad van State en van niet-ambtelijke adviescommissies die zijn uitgebracht voor 1 mei 1980.

Artikel 14

Nadere regels omtrent de uitvoering van het bij of krachtens deze wet bepaalde kunnen worden gesteld:

- a. voor de centrale overheid bij of krachtens een besluit van Onze Minister-President in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;
- b. voor de provincies, gemeenten, waterschappen en de andere in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen door hun besturen.

Artikel 15 [Vervallen per 01-01-1994]

Artikel 16 [Vervallen per 18-07-2015]

Artikel 17

Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en Onze Minister van Binnenlandse Zaken zenden binnen vijf jaar na het in werking treden van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de wijze waarop zij is toegepast.

Hoofdstuk VII. Wijziging van enige wetten

Artikel 18

[Bevat wijzigingen in andere regelgeving.]

Artikel 19

Voor adviezen, voordrachten en andere voorstellen van de Raad van

State, uitgebracht voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, blijven de op de dag voor de inwerkingtreding geldende wettelijke bepalingen van kracht.

Artikel 20

[Bevat wijzigingen in andere regelgeving.]

Artikel 21

Op verzoeken op grond van de Archiefwet 1962 (Stb. 1962, 313) tot raadpleging of gebruik van vóór de inwerkingtreding van deze wet in een archiefbewaarplaats berustende archiefbescheiden blijven de voor de inwerkingtreding van deze wet gestelde beperkingen ten aanzien van de openbaarheid van kracht.

Artikel 22

[Bevat wijzigingen in andere regelgeving.]

Artikel 23

[Bevat wijzigingen in andere regelgeving.]

Artikel 24

[Bevat wijzigingen in andere regelgeving.]

Hoofdstuk VIII. Slotbepalingen

Artikel 25

De Wet openbaarheid van bestuur (Stb. 1978, 581) wordt ingetrokken.

Artikel 26

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 27

Deze wet kan worden aangehaald als Wet openbaarheid van bestuur.



2 Overzicht gebruikte literatuur

Geraadpleegde literatuur

- E.J. Daalder, Toegang tot overheidsinformatie, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005.
- E.J. Daalder en E.C. Pietermaat, 'Actieve openbaarmaking van besluiten', Mediaforum 2004, afl. 5.
- E.J. Daalder, Handboek openbaarheid van bestuur, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015.
- L. Kooman en mr R.Th.J. van 't Zelfde, 'De Wob en bijzondere openbaarmakingsregelingen', Gst. 2002, 1.
- H.R.B.M. Kummeling & A.J. Modderkolk, Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet, Deventer: Kluwer 2004.
- H.R.B.M. Kummeling & J.A. van Schagen, Praktijkboek bestuursrecht: Wet openbaarheid van bestuur, Deventer: Kluwer
- S.A.J. Munneke, 'De Reikwijdte van gemeentelijke geheimhoudingsplichten', Gst. 2006, 11.
- M. de Vries, 'Implementatie van de EU-Richtlijn hergebruik overheidsinformatie in de Wob', Nederlands Juristenblad (NJB) 2004, afl. 39, p. 2038-2043.

Geraadpleegde websites

www.infomil.nl

www.vng.nl

www.overheid.nl

www.rechtspraak.nl

Wetsgeschiedenis Wob

Wet van 31 oktober 1991, Stb. 703 (Wob)

Voorstel van wet Wob	Tweede Kamer, 1986-1987, 19 859, nrs. 1-2
Memorie van toelichting Wob	Tweede Kamer, 1986-1987, 19 859, nr. 3
Voorlopig verslag Wob	Tweede Kamer, 1987-1988, 19 859, nr. 5
Memorie van antwoord Wob	Tweede Kamer, 1987-1988, 19 859, nr. 6
Nota van wijziging Wob	Tweede Kamer, 1987-1988, 19 859, nr. 7
Eindverslag Wob	Tweede Kamer, 1987-1988, 19 859, nr. 8
Nota n.a.v. het eindverslag Wob	Tweede Kamer, 1988-1989, 19 859, nr. 9
Tweede nota van wijziging Wob	Tweede Kamer, 1988-1989, 19 859, nr. 22
Derde nota van wijziging Wob	Tweede Kamer, 1988-1989, 19 859, nr. 23
Vierde nota van wijziging	Tweede Kamer, 1988-1989, 19 859, nr. 24
Voorlopig verslag EK Wob	Eerste Kamer, 1990-1991, 19 859, nr. 21a
Memorie van antwoord EK Wob	Eerste Kamer, 1990-1991, 19 859, nr. 21b
Memorie van Toelichting Wbp	Tweede Kamer 1997-1998, 25 892, nr. 3
Notitie Reikwijdte artikel 68 Gw	Tweede Kamer 2001-2002, 28 362, nr. 2
Memorie van Toelichting	
Wet uitvoering Verdrag van Aarhus	Tweede Kamer 2002-2003, 28 835, nr. 3
Brief toepassing Wob	Tweede Kamer, 2010-2011, 32 802, nr. 1
Initiatiefvoorstel Woo	Tweede Kamer, 2013-2014, 33 328, nr. 8, 13 en 14
Wijziging Wob ter voorkoming misbruik	Tweede Kamer 2014-2015, 34 106, nr. 2



3 Rechtspraakregister

Jurisprudentieregister

(verwezen wordt naar paragraafnummers en waar mogelijk naar de stappen)

Afdeling Rechtspraak Raad van State (ARRvS)

9 februari 1982 AB 1982, 386 2.2.2 (stap 2)

Voorzitter Afdeling Rechtspraak Raad van State (vz. ARRvS)

20 januari 1983 AB 1983, 347 2.2.2 (stap 2)

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (ABRvS)

14 augustus 2002 ECLI:NL:RVS:2002:AE6469 2.2.2 (stap 2)

19 maart 2003 AB 2003, 301 m. nt. H. Peters 2.2.2 (stap 2)
Gst. 2003, 108 m. nt. R. Kooper

7 april 2004 ECLI:NL:RVS:2004:AO7115 2.2.4 (stap 4)

28 juli 2004 AB 2004, 358 m. nt. P.J. Stolck 2.2.3 (stap 3)
JB 2004, 317 m. nt. Overkleeft-Verburg

24 november 2004 ECLI:NL:RVS:2004:AR6306 3.2.4 (stap 9)

31 augustus 2005 AB 2005, 411, m.nt. P.J. Stolck 2.2.2 (stap 2)

12 oktober 2005	JB 2005/326	2.2.2 (stap 2)
17 mei 2006	ECLI:NL:RVS:2006:AX2090	3.2.3 (stap 8)
31 mei 2006	JB 2006, 218 m. nt. Overkleeft-Verburg	6.2 (stap 10),
	AB 2006, 329 m.nt. P.J. Stolk	6.2
9 januari 2008	ECLI:NL:RVS:2008:BC2083	3.2.3 (stap 8)
9 april 2008	ECLI:NL:RVS:2008:BC9089	3.2.3 (stap 8)
21 januari 2009	ECLI:NL:RVS:2009:BH0453	2.2.3
18 februari 2009	ECLI:NL:RVS:2009:BH3251	3.2.4 (stap 9)
1 april 2009	ECLI:NL:RVS:2009:BH9254	8.2
29 april 2009	ECLI:NL:RVS:2009:BI2651	8.3
27 mei 2009	ECLI:NL:RVS:2009:BI4972	2.2.5
	AB 2009, 94 m. nt. E.J. Daalder	2.2.5
	JB 2009/73 m. nt. G. Overkleeft-Verburg	2.2.5
1 juli 2009	ECLI:NL:RVS:2009:BJ1122	4.2.2 (stap 11)
12 augustus 2009	ECLI:NL:RVS:2009:BJ5104	3.2.3 (stap 8)
14 oktober 2009	ECLI:NL:RVS:2009:BK0116	3.2.3 (stap 8)
4 november 2009	ECLI:NL:RVS:2009:BK1977	3.2.2 (stap 7)
	AB 2010, 28 m.nt. P.J. Stolk	3.2.2 (stap 7)
16 december 2009	ECLI:NL:RVS:2009:BK6716	3.2.3 (stap 8)
6 januari 2010	ECLI:NL:RVS:2010:BK8363	2.2.4 (stap 4)
3 februari 2010	ECLI:NL:RVS:2010:BL1844	3.2.3 (stap 8)
14 april 2010	ECLI:NL:RVS:2010:BM1054	8.4.3
30 juni 2010	ECLI:NL:RVS:2010:BM9643	2.2.4 (stap 4)
	AB 2010, 254 m.nt. P.J. Stolk	2.2.4 (stap 4)
8 september 2010	ECLI:NL:RVS:2010:BN6188	4.2.2 (stap 11)
20 oktober 2010	ECLI:NL:RVS:2010:BO1165	2.2.4 (stap 1)
20 oktober 2010	ECLI:NL:RVS:2010:BO1189	2.2.2 (stap 2)
10 november 2010	ECLI:NL:RVS:2010:BO3464	5.1
8 december 2010	ECLI:NL:RVS:2010:BO6617	3.2.3 (stap 8)
15 december 2010	ECLI:NL:RVS:2010:BO7333	4.2.7 (stap 16)
19 januari 2011	ECLI:NL:RVS:2011:BP1315	3.2.4 (stap 9)
25 mei 2011	ECLI:NL:RVS:2011:BQ5933	2.2.2 (stap 2)
5 oktober 2011	ECLI:NL:RVS:2011:BT6666	2.2.4 (stap 4)
25 januari 2012	ECLI:NL:RVS:2012:BV1831	3.2.4 (stap 9)

14 maart 2012	ECLI:NL:RVS:2012:BV8748	3.2.3 (stap 8)
	AB 2012, 211 m.nt. P.J. Stolk	2.2.3 (stap 3)
18 juli 2012	ECLI:NL:RVS:2012:BX1817	3.2.3 (stap 8)
22 augustus 2012	ECLI:NL:RVS:2012:BX5240	4.2.6 (stap 15)
	AB 2012, 398, m.nt. P.J. Stolk	4.2.6 (stap 15)
5 september 2012	ECLI:NL:RVS:2012:BX6514	8.4.2
5 december 2012	ECLI:NL:RVS:2012:BY5071	3.2.3 (stap 8)
	AB 2014, 248, m.nt. R.S. Wertheim	3.2.3 (stap 8)
5 december 2012	ECLI:NL:RVS:2012:BY5083	3.2.2 (stap 7)
	AB 2013, 87, m.nt. S.H. van den Ende	3.2.3 (stap 8)
19 december 2012	ECLI:NL:RVS:2012:BY6662	6.1
19 december 2012	ECLI:NL:RVS:2012:BY6703	3.2.3 (stap 8)
16 januari 2013	ECLI:NL:RVS:2013:BY8529	4.2.3 (stap 12)
13 februari 2013	ECLI:NL:RVS:2013:BZ1223	2.2.4 (stap 4)
22 mei 2013	ECLI:NL:RVS:2013:CA0664	3.2.4 (stap 9)
5 juni 2013	ECLI:NL:RVS:2013:CA2015	2.2.2 (stap 2)
12 juni 2013	ECLI:NL:RVS:2013:CA2883	3.2.3 (stap 8)
19 juni 2013	ECLI:NL:RVS:2013:CA3705	3.2.2 (stap 7)
17 juli 2013	ECLI:NL:RVS:2013:286	4.2.6 (stap 15)
17 juli 2013	ECLI:NL:RVS:2013:288	3.2.2 (stap 7)
17 juli 2013	ECLI:NL:RVS:2013:291	3.2.3 (stap 8)
17 juli 2013	ECLI:NL:RVS:2013:331	5.5
7 augustus 2013	ECLI:NL:RVS:2013:642	2.2.1 (stap 1)
14 augustus 2013	ECLI:NL:RVS:2013:705	8.4.1
28 augustus 2013	ECLI:NL:RVS:2013:888	8.4.3
11 september 2013	ECLI:NL:RVS:2013:1095	3.2.3 (stap 8)
18 september 2013	ECLI:NL:RVS:2013:1183	8.4.1
28 september 2013	AB 2013, 297	4.2.6 (stap 15)
13 november 2013	ECLI:NL:RVS:2013:1929	2.2.1 (stap 1)
11 december 2013	ECLI:NL:RVS:2013:2357	2.2.2 (stap 2)
22 januari 2014	ECLI:NL:RVS:2014:105	3.2.4 (stap 9)
5 maart 2014	ECLI:NL:RVS:2014:725	3.2.3 (stap 8)
	AB 2014, 192, m.nt. P.J. Stolk	3.2.3 (stap 8)
5 maart 2014	ECLI:NL:RVS:2014:761	8.4.1

9 april 2014	ECLI:NL:RVS:2014:1214	3.2.3 (stap 8)
14 mei 2014	ECLI:NL:RVS:2014:1708	3.2.4 (stap 9)
14 mei 2014	ECLI:NL:RVS:2014:1723	2.2.2 (stap 2)
9 juli 2014	ECLI:NL:RVS:2014:2522	3.2.4 (stap 9)
16 juli 2014	ECLI:NL:RVS:2014:2621	3.2.4 (stap 9), 7.3
16 juli 2014	ECLI:NL:RVS:2014:2594	8.2
23 juli 2014	ECLI:NL:RVS:2014:2714	2.3
23 juli 2014	ECLI:NL:RVS:2014:2717	2.3
13 augustus 2014	ECLI:NL:RVS:2014:3002	3.2.2 (stap 7)
20 augustus 2014	ECLI:NL:RVS:2014:3153	3.2.3 (stap 8)
17 september 2014	ECLI:NL:RVS:2014:3439	3.2.3 (stap 8)
	AB 2015, 4	3.2.3 (stap 8)
17 september 2014	ECLI:NL:RVS:2014:3379	2.2.2 (stap 2)
24 september 2014	ECLI:NL:RVS:2014:3506	3.2.3 (stap 8)
22 oktober 2014	ECLI:NL:RVS:2014:3802	2.2.5 (stap 5)
19 november 2014	ECLI:NL:RVS:2014:4129	5.2
19 november 2014	ECLI:NL:RVS:2014:4135	5.2
19 november 2014	ECLI:NL:RVS:2014:4185	2.2.1 (stap 1)
3 december 2014	ECLI:NL:RVS:2014:4354	3.2.3 (stap 8)
10 december 2014	ECLI:NL:RVS:2014:4508	3.2.3 (stap 8)
24 december 2014	ECLI:NL:RVS:2014:4684	2.2.2 (stap 2)
18 februari 2015	ECLI:NL:RVS:2015:426	5.3
4 maart 2015	ECLI:NL:RVS:2015:623	2.2.2 (stap 2)
25 maart 2015	ECLI:NL:RVS:2015:942	3.2.3 (stap 8)
22 april 2015	ECLI:NL:RVS:2015:1230	4.2.2 (stap 11)
6 mei 2015	ECLI:NL:RVS:2015:1401	5.2
13 mei 2015	ECLI:NL:RVS:2015:1527	5.3
27 mei 2015	ECLI:NL:RVS:2015:1623	5.2
27 mei 2015	ECLI:NL:RVS:2015:1630	5.2
17 juni 2015	ECLI:NL:RVS:2015:1881	3.2.3 (stap 8)
1 juli 2015	ECLI:NL:RVS:2015:2042	2.2.2 (stap 2)
1 juli 2015	ECLI:NL:RVS:2015:2060	3.2.3 (stap 8)
15 juli 2015	ECLI:NL:RVS:2015:2263	3.2.3 (stap 8)
22 juli 2015	ECLI:NL:RVS:2015:2305	3.2.2 (stap 7)

22 juli 2015	ECLI:NL:RVS:2015:2311	5.2
29 juli 2015	ECLI:NL:RVS:2015:2385	2.2.4 (stap 4)
5 augustus 2015	ECLI:NL:RVS:2015:2446	5.2
5 augustus 2015	ECLI:NL:RVS:2015:3633	3.2.3 (stap 8)
19 augustus 2015	ECLI:NL:RVS:2015:2641	3.2.3 (stap 8)
23 augustus 2015	ECLI:NL:RVS:2015:2993	3.2.3 (stap 8)
23 september 2015	ECLI:NL:RVS:2015:2297	5.3
7 oktober 2015	ECLI:NL:RVS:2015:3188	5.2
25 november 2015	ECLI:NL:RVS:2015:3584	2.2.2 (stap 2)
16 december 2015	ECLI:NL:RVS:2015:3834	5.4
16 december 2015	ECLI:NL:RVS:2015:3833	5.4
16 december 2015	ECLI:NL:RVS:2015:3830	5.4

Gerechtshof

Amsterdam

10 februari 2014	ECLI:NL:GHAMS:2014:558	4.2.6 (stap 15)
------------------	------------------------	-----------------

Den Haag

28 januari 2014	ECLI:NL:GHDHA:2014:75	5.4
26 mei 2015	ECLI:NL:GHDHA:2015:1182	5.4

Rechtbank (Rb.)

Den Bosch

17 mei 2004	ECLI:NL:RBSHE:2004:AP0130	8.4.1
-------------	---------------------------	-------

Den Haag

22 juli 2015	ECLI:NL:RBDHA:2015:10157	5.4
7 oktober 2014	ECLI:NL:RBDHA:2014:1223	5.4
19 november 2014	ECLI:NL:RBDHA:2014:13981	3.2.3 (stap 8)

Dordrecht

Rotterdam

21 maart 2013	ECLI:NL:RBROT:2013:BZ4905	5.4
---------------	---------------------------	-----

Noord-Holland

12 december 2014 ECLI:NL:RBNHO:2014:11682 3.2.3 (stap 8)

Overijssel

19 mei 2015 ECLI:NL:RBOVE:2015:2326 8.4.3

Hoge Raad (HR)

8 februari 2013 JB 2013, 44 4.2.6 (stap 15)

College van Beroep voor het bedrijfsleven

30 januari 2014 ECLI:NL:CBB:2014:25 2.2.4 (stap 4)

Hof van Justitie EU

17 juli 2014 ECLI:NL:EU:C:2014:2081 8.2

AB 2014, 365, m.nt. M. van Graafeiland



4 Trefwoordenregister

Trefwoordenregister

(verwezen wordt naar paragraafnummers en waar mogelijk naar stappen)

Aanbestedingswet	8.4.3
Actieve openbaarheid	1.3, Hoofdstuk 6
• niet ambtelijke adviezen	6.3
Archiefwet	8.4.2
Auteurswet	8.2.1
Bedrijfs- en fabricagegegevens	3.2.2 (stap 7)
Belang derde	3.3, 4.2.7 (stap 16)
Belang verzoeker	2.2.5
Beslistermijn	2.3
Besluitvorming	Hoofdstuk 4
Bestuurlijke aangelegenheid	2.2.3 (stap 3)
Bestuursorgaan	2.2.2 (stap 2)
Bezwaarclausule	4.2.5 (stap 14)
Bezwaarfase	4.3.1
Bijzondere openbaarmakingsregeling	2.2.1 (stap 1)
Bijzondere persoonsgegevens	3.2.2 (stap 7)

Databankenwet	8.2.1
Document	2.2.2 (stap 2)
• berusten bij	2.2.2 (stap 2)
• verloren of vernietigd	2.2.2 (stap 2)
Dwangsom bij niet tijdig beslissen	2.3
Economisch of financieel belang	3.2.3 (stap 8)
Eenheid van de Kroon	3.2.2 (stap 7)
Emissiegegevens	7.3.2
Financiële gegevens	3.2.2 (stap 7)
Geheimhouding	8.4.1
Hergebruik	8.3
Inlichtingenplicht	8.4.1
Inspectie, controle en toezicht	3.2.3 (stap 8)
Intern beraad	3.2.4 (stap 9)
Internationale betrekkingen	3.2.3 (stap 8)
Kennisneming door geadresseerde	3.2.3 (stap 8)
Milieu-informatie	3.2.1 (stap 6); Hoofdstuk 7
Misbruik	Hoofdstuk 5
Motivering	4.2.3 (stap 12)
Omvang verzoek	2.2.2 (stap 2), 2.2.3 (stap 3)
Ondertekening	4.2.4 (stap 13)
Onevenredige benadeling/bevoordeling	3.2.3 (stap 8)
Openbaarheid	
• van besluiten	2.2.4 (stap 4)
Openbare documenten	2.2.4 (stap 4)
Opsporing en vervolging	3.2.3 (stap 8)
Passieve openbaarheid	1.3
Persoonlijke beleidsopvatting	3.2.4 (stap 9)
Persoonlijke levenssfeer	3.2.3 (stap 8)
Uitzonderingsgrond	
• absolute	3.2.2 (stap 7)
• relatieve	3.2.3 (stap 8)

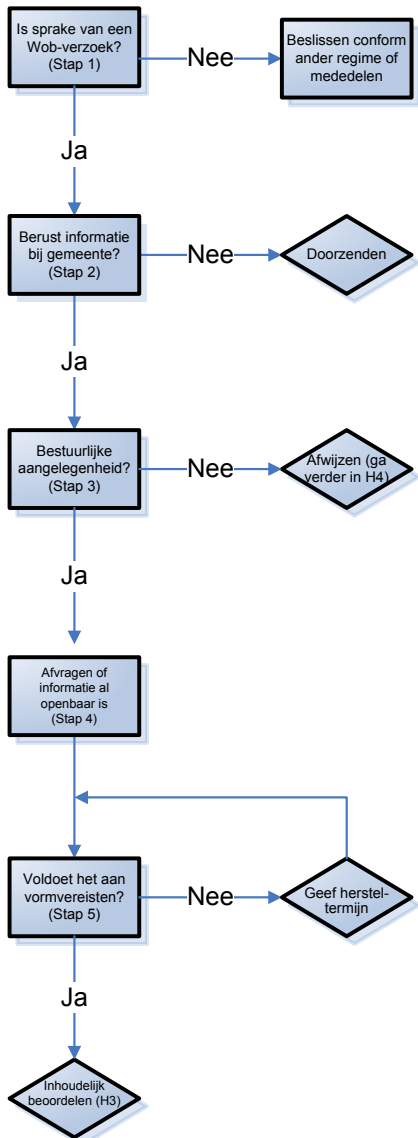
Veiligheid van de staat	3.2.2 (stap 7)
Verstrekking	4.2.2 (stap 11)
Voorlopige voorziening	4.3.2
Wet bescherming persoonsgegevens	8.2.2



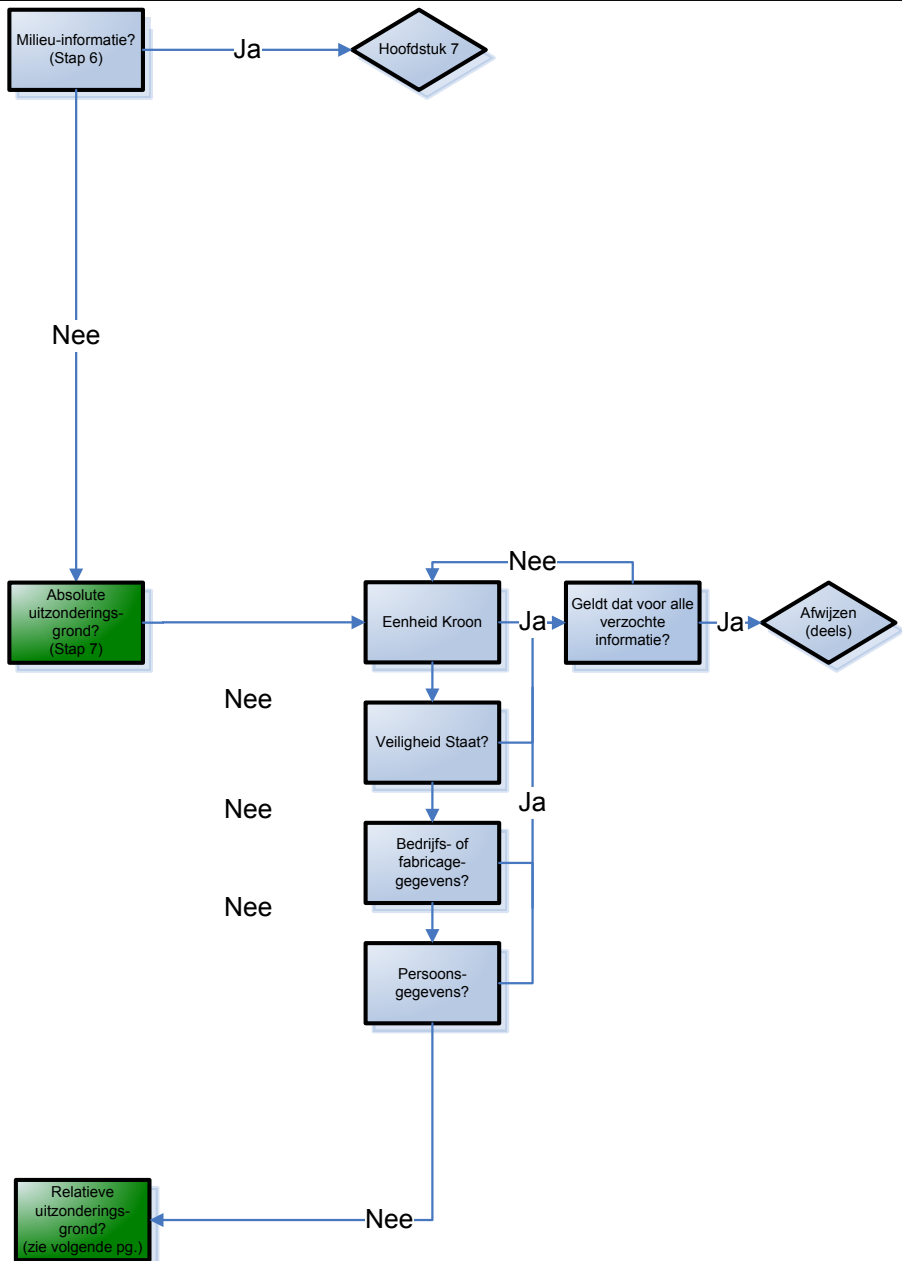
5 Stappenplannen en stroomschema's

Stappenplan Openbaarheid van Bestuur

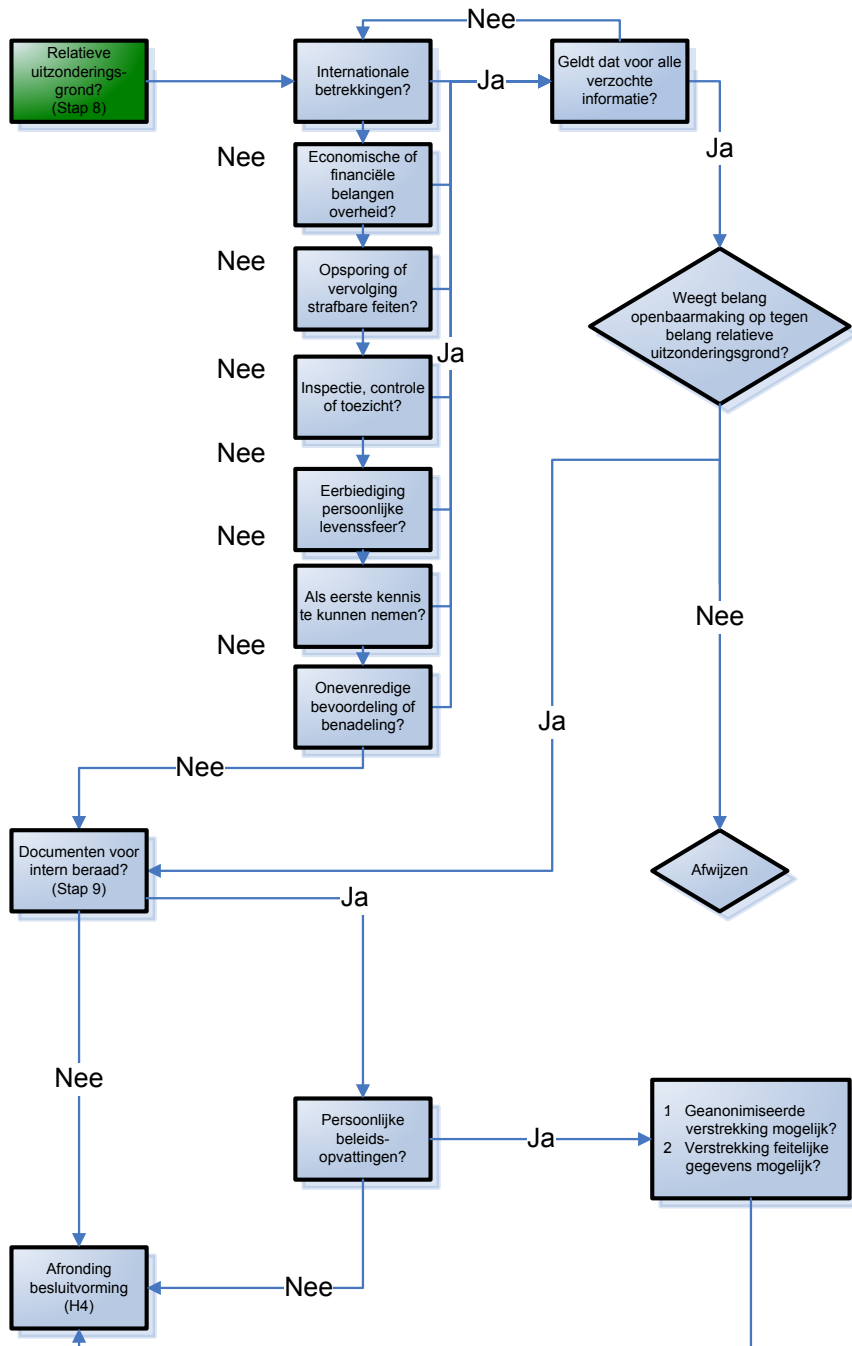
Hoofdstuk 2 – Ontvangst en behandeling van een Wob-verzoek



Hoofdstuk 3 – Inhoudelijke beoordeling Wob-verzoek (1)



Hoofdstuk 3 – Inhoudelijke beoordeling Wob-verzoek (2)



Hoofdstuk 4 – Afronding besluitvorming en informatieverstrekking

