



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

**Directie Constitutionele
Zaken en Wetgeving**
Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Kenmerk
2021-0000282419

Uw kenmerk

Datum **21 JUN 2021**
Betreft Beslissing Wob-verzoek

Geachte

Bij e-mail van 8 april 2021 heeft u met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob) verzocht om een vijftal documenten, te weten een Rijksbrede Wob-leidraad, een Leidraad omvangrijke Wob-verzoeken en een Handleiding Wob-verzoeken, een notitie over omvangrijke Wob-verzoeken en een memo Agenda's van de ambtelijke top. Bij e-mail van 18 mei 2021 heeft u tevens verzocht om de thans geldende Wob-instructie.

Dit verzoek betreft een vervolg op – en is daarmee onderdeel van – uw Wob-verzoek van 24 december 2020 waarin u verzocht om informatie over de omgang van Wob-verzoeken in brede zin en de afstemming daarover op interdepartementaal niveau. Meer specifiek verzocht u om alle documenten die betrekking hebben op interdepartementale overleggen binnen de daarvoor bestaande gremia zoals het Interdepartementaal Wob-overleg (hierna: het IWO) en het Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken (hierna: het IHJZ). Op 12 maart 2021 is hierover een besluit genomen dat ook op www.rijksoverheid.nl is gepubliceerd (hierna: deelbesluit I). Met dit besluit wordt op uw aanvullend verzoek van 8 april 2021 beslist (hierna: deelbesluit II).

De deelbesluiten worden als één besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht beschouwd. De verzenddatum van deze brief – en niet die van 12 maart 2021 – bepaalt daarbij de aanvang van de bezwaartermijn.

Procesverloop

Voor het procesverloop tot 8 april 2021 zij verwezen naar deelbesluit I onder 'procesverloop'.

Gedurende de behandeling van dit verzoek is met u een aantal keer – zowel telefonisch als per e-mail – contact geweest. Op deze plaats volsta ik met de verwijzing naar de e-mail van 23 april 2021 waarin een aantal vragen van u zijn beantwoord en de e-mail van 18 mei 2021 waarin u verzoekt om de thans geldende Wob-instructie.

Bij e-mail van 6 mei 2021 is de beslistermijn met vier weken verdaagd.

Datum

Kenmerk
2021-0000282419

Wettelijk kader

Uw verzoek valt onder de reikwijdte van de Wob. Voor de relevante Wob-artikelen verwijs ik u naar **bijlage 1**.

Inventarisatie documenten

Op basis van uw verzoek zijn in totaal 6 documenten aangetroffen. Deze documenten staan op een inventarislijst die als **bijlage 2** bij dit besluit is gevoegd. Daarachter treft u de documenten aan.

Zienswijzen

De zienswijzen van de derden-belanghebbenden heb ik in mijn belangenafweging meegenomen.

Besluit

Ik heb besloten deels aan uw verzoek tegemoet te komen en de informatie waarom u verzocht openbaar te maken. Voor de motivering verwijs ik naar het onderdeel 'Overwegingen' van dit besluit.

Overwegingen

Specifieke overwegingen

Op deze plaats merk ik allereerst op dat de aangetroffen documenten op onderdelen niet actueel meer zijn. Dit geldt in het bijzonder voor de documenten 1 tot en met 3. De huidige werkwijze bij de afhandeling van Wob-verzoeken strookt dan ook niet zonder meer met de werkwijze zoals opgenomen in de documenten. Ter illustratie wijs ik op pagina 13 van document 1 waar nog aandacht wordt besteed aan het voldoen van dwangsommen bij niet tijdig beslissen.¹ Een ander voorbeeld treft u aan op pagina 9 tot en met 10 van document 1 waar nader wordt ingegaan op de wijze waarop invulling moet worden gegeven aan de uitzonderingsgrond inzake de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.² Genoemde voorbeelden zijn zoals aangegeven illustratief en geenszins uitputtend. Document 6 betreft – anders dan hiervoor – een actuele instructie ten behoeve van de uitvoering van de Wet openbaarheid van bestuur.

Algemene overwegingen

Ik wil u wijzen op het volgende. Ingevolge artikel 3, vijfde lid, van de Wob, wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

Het recht op openbaarmaking op grond van de Wob dient uitsluitend het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering. Het komt iedere burger in gelijke mate toe. Daarom kan ten aanzien van de openbaarheid geen onderscheid worden gemaakt naar gelang de persoon of de bedoeling of belangen

¹ Per 1 oktober 2016 is de genoemde dwangsommenregeling niet meer van toepassing op besluiten die op grond van de Wet openbaarheid van bestuur worden genomen.

² Als gevolg van een nieuwe werkinstructie met betrekking tot de Wob wordt anders invulling gegeven aan de uitzonderingsgrond inzake de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Datum

Kenmerk
2021-0000282419

van de verzoeker. Bij de te verrichten belangenafweging worden dan ook betrokken het algemene belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie en de door de weigeringsgronden te beschermen belangen, maar niet het specifieke belang van de verzoeker.

Evenmin kent de Wob een beperkte vorm van openbaarmaking. Dit betekent dat openbaarmaking van de gevraagde documenten uitsluitend aan u op grond van de Wob niet mogelijk is. Indien ik aan u de betreffende documenten verstrek, moet ik deze ook aan anderen geven indien zij daarom verzoeken. In dat licht vinden de onderstaande belangenafwegingen dan ook plaats.

Hierna volgen de voor dit besluit van belang zijnde specifieke overwegingen.

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd.

In de documenten waar tekstgedeelten zijn weggehaald – met als code 10.2.e – komen persoonsgegevens voor. Hoewel derden, ambtenaren en andere bij de besluitvorming betrokken personen in hun beroepshalve functioneren als zodanig niet ten volle een beroep kunnen doen op de persoonlijke levenssfeer, geldt dit volgens vaste rechtspraak wel voor gegevens als namen, telefoonnummers (werk en privé), e-mailadressen en handtekeningen en parafen. Namen en andere naar een persoon herleidbare gegevens zijn immers persoonsgegevens en het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan zich tegen het openbaar maken van dergelijke informatie verzetten. Een uitzondering geldt voor namen van ambtenaren in besluiten die zij krachtens mandaat hebben ondertekend, omdat volgens de jurisprudentie deze ambtenaren in beginsel hebben te aanvaarden dat met deze bevoegdheid hun namen naar buiten komen. Bij de informatie die in de documenten 3, 4 en 5 in dit geval in het geding is, weegt naar mijn oordeel de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen zwaarder dan het algemene, publieke belang van openbaarheid van deze persoonsinformatie. Ik maak deze informatie dan ook niet openbaar.

Het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Voorkomen onevenredige benadeling Wob-verzoekers

Bij het kennis nemen van de documenten 4 en 5 kunt u er vanuit gaan dat korte onleesbare passages – met als code 10.2.g – zien op namen van Wob-verzoekers. Uitgangspunt bij het behandelen van een verzoek op grond van de Wob is dat de naam van de verzoeker niet wordt geopenbaard. Ter illustratie van deze werkwijze verwijs ik naar www.rijksoverheid.nl waar alle Wob-besluiten van de Rijksoverheid geanonimiseerd worden gepubliceerd. Dat wil zeggen dat de naam

van de verzoeker – of dit nu een natuurlijke persoon of een rechtspersoon betreft – niet wordt geopenbaard. Verzoekers moeten erop kunnen vertrouwen dat hun naam niet in de openbaarheid wordt gebracht. Ik ben dan ook van oordeel dat ten aanzien van deze gegevens het belang van de anonimiteit van de verzoekers, zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid.

Datum

Kenmerk
2021-0000282419

Persoonlijke beleidsopvattingen in een stuk voor intern beraad

Artikel 11, eerste lid, van de Wob bepaalt dat in geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie wordt verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

Uitgangspunt van de Wob is dat overheidsinformatie openbaar is. Dit geldt in beginsel ook voor documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad. Dit is het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van overheden in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat onder het begrip 'documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad' onder meer moeten worden begrepen: nota's van ambtenaren aan hun politieke en ambtelijk leidinggevenden, correspondentie tussen de onderdelen van een ministerie en tussen ministeries onderling, concepten van stukken, agenda's, notulen, samenvattingen en conclusies van interne besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies. Degene die de stukken heeft opgesteld moet de bedoeling hebben gehad dat ze zouden dienen voor intern beraad.

Artikel 11, eerste lid, van de Wob bepaalt dat uit documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad geen informatie wordt verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen. Onder 'persoonlijke beleidsopvattingen' wordt verstaan: ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen. Dergelijke opvattingen worden niet openbaar gemaakt omdat een zekere mate van veiligheid en vertrouwelijkheid noodzakelijk is om te kunnen komen tot een effectieve besluitvorming. Ambtenaren en bestuurders moeten onderling en met bewindspersonen kunnen brainstormen. Feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter worden door mij niet beschouwd als persoonlijke beleidsopvattingen. De totstandkoming van beleid en regelgeving wordt met de openbaarheid van dergelijke informatie inzichtelijk.

Op grond van artikel 11, tweede lid, van de Wob kan ik besluiten informatie te geven over persoonlijke beleidsopvattingen, indien ik dat in het belang acht van een goede en democratische bestuursvoering. Deze informatie wordt dan gegeven in niet tot personen herleidbare vorm, tenzij degenen die deze opvattingen hebben geuit of zich erachter hebben gesteld, ermee hebben ingestemd dat de informatie wel herleidbaar is tot hen.

Verstreken persoonlijke beleidsopvattingen

De Wob is met het oog op een goede en democratische bestuursvoering tot stand gebracht. De aard van het onderhavig verzoek – de omgang van Wob-verzoeken

Datum

Kenmerk
2021-0000282419

en de interdepartementale afstemming daarvan – raakt direct aan het oogmerk van de Wob. In het onderhavige geval acht ik het daarom in het belang van een goede en democratische bestuursvoering om, bij wijze van uitzondering, de persoonlijke beleidsopvattingen zoals neergelegd in de documenten 4 en 5 openbaar te maken

Wijze van openbaarmaking

De openbaar gemaakte stukken worden op www.rijksoverheid.nl geplaatst.

Afschrift aan belanghebbenden

Een afschrift van dit besluit zend ik aan belanghebbende.

Hoogachtend,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
namens deze,

drs. M.R. Schurink
Secretaris-Generaal

Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit daartegen per brief bezwaar maken bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving, Postbus 20011, 2500 EA Den Haag. Het bezwaarschrift moet zijn ondertekend, voorzien zijn van een datum alsmede de naam en het adres van de indiener en dient vergezeld te gaan van de gronden waarop het bezwaar berust en, zo mogelijk, een afschrift van het besluit waartegen het bezwaar is gericht.

Bijlage 1 – Relevante artikelen uit de Wob

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 3

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

Artikel 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 meedeelt 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 10

1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:
 - a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
 - b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
 - c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
 - d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in 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 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.

Bijlage 2 – Inventarislijst

Nummer	Document	Beoordeling	Wob	Afzender	Ontvanger
1	Rijksbrede Wob-leidraad	Openbaar	Nvt	Nvt	Nvt
2	Leidraad omvangrijke Wob-verzoeken	Openbaar	Nvt	Nvt	Nvt
3	Handleiding Wob-verzoeken	Deels openbaar	10.2.e	Nvt	Nvt
4	Notitie inzake werkwijze omvangrijke Wob-verzoeken	Deels openbaar	10.2.e, 10.2.g en 11.2	EZK	IHZ
5	Notitie SGO openbaarmaking agenda's ambtelijke top	Deels openbaar	10.2.e, 10.2.g en 11.2	IenW	SGO
6	Wob-instructie	Openbaar	Nvt	Nvt	Nvt