

Artikel 10, tweede lid, onder c: Opsporing en vervolging van strafbare feiten

Algemeen

In deze grond gaat het om informatie die ziet op de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Het kan gaan om opsporing of vervolging van strafbare feiten in een concreet geval, maar ook in het algemeen. Voorbeelden zijn bijvoorbeeld rapporten die inzicht geven in opsporingsstrategieën en –methoden.

Het verschil met artikel 10.2.d (inspectie controle en toezicht) is dat het bij 10.2.c gaat om **strafbare feiten** en bij 10.2.d om **niet** strafbare feiten. Het hoeft bij 10.2.c niet persé te gaan om gegevens die bij de politie of bij het OM rusten. Wat vooral van belang is dat het gaat om gegevens die de **opsporing of vervolging** bemoeilijken. Als de opsporing en vervolging al is geweest en dit onherroepelijk vaststaat gaat 10.2.c niet meer op. De tactieken of strategieën die hierbij zijn gebruikt, kunnen wel weer onder art. 10.2.c vallen.

Ministerie van Financiën

Bij het ministerie van Financiën hebben wij niet vaak te maken met Wob-verzoeken die zien op de opsporing of vervolging van strafbare feiten. In enkele gevallen zullen deze gegevens er wel in staan, bijvoorbeeld bij verzoeken die de FIOD of de Douane raken. Het kan ook gaan om strafvorderlijke gegevens die het OM aan de Belastingdienst heeft verstrekt.

Voorbeelden

Onder deze grond vallen documenten zoals:

- Gegevens die inzicht bieden in de tactieken en strategieën van een optreden van de FIOD
- Videobeelden van een demonstratie waarbij op individuen wordt ingezoomd die vervolgens worden gebruikt in het strafrecht.
- Informatie over een strafrechtelijk onderzoek wat nog loopt of een mogelijke inval

Strafrechtelijk persoonsgegevens vallen onder de absolute uitzonderingsgrond van artikel 10.1.d.

Documenten waarin bijv. staat beschreven hoe lang een fraudeur van de Belastingdienst in de gevangenis heeft gezeten of een bepaalde boete (incl. bedrag) heeft moeten betalen en mogelijk herleidbaar zouden kunnen zijn, vallen in principe onder 10.2.e (eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer)

Lakbeleid

Het gaat hier om een relatieve uitzonderingsgrond. Er moet daarom in principe altijd een afweging plaatsvinden tussen openbaarmaking van de informatie en het belang van opsporing en vervolging van strafbare feiten. Deze afweging moet nader worden toegelicht in het besluit. Twijfel je? Neem dan contact op met de Wob-ondersteuningsunit of DJZ.

Artikel 10, tweede lid, onder d: inspectie, controle en toezicht

Het gaat hier om het belang bij een doeltreffende inspectie, controle en toezicht, gericht op het vaststellen van niet-strafbare feiten.

Daarbij zal nogal eens gebruik moet worden gemaakt van steekproefsgewijze systemen. Hiertoe worden in de ambtelijke dienst gegevens uitgewisseld, methoden en technieken ontwikkeld en controleplaatsen en -tijden geprogrammeerd. Deze steekproeven zouden uiteraard hun zin verliezen, als de hierop betrekking hebbende documenten voor ieder ter inzage zouden zijn.

Dit ziet artikel immers op de bescherming van bronnen alsmede op de handhaving van de vertrouwelijkheid van de gebruikte methoden om aan informatie te komen.

Nog toe te passen inspectie

Het gaat vooral erom dat natuurlijke personen of rechtspersonen geen inzicht krijgen in het beleid omtrent inspectie, controle en toezicht, waardoor bestuurlijke handhaving niet meer mogelijk is dan wel onmogelijk wordt gemaakt. Het kan dus gaan om strategieën maar ook om mogelijke acties die kunnen worden gedaan in het kader van toezicht (denk aan de inzet van bestuurlijke handhavingsbevoegdheden).

Deze uitzonderingsgrond werd in het verleden vaak door de minister van Financiën ingeroepen in gevallen waarbij openbaarmaking van bepaalde controletechnieken de goede belastingheffing kan schaden (ABRvS 29 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ3241).

Voorbeelden

Denk aan:

- Controlestrategieën
- AFM/DNB/Belastingdienst/FIOD
- Draaiboeken
- Methodes voor controle
- Inzicht in werkwijzes van controle acties
- informatie met betrekking tot het informatieniveau van overheidsdiensten

Lakbeleid

Het gaat vaak om zware informatie die niet publiekelijk moet worden gemaakt. Er zit een belangenafweging in en daarom zal goed onderbouwd moeten worden waarom een beroep op artikel 10.2.d nodig is.

Artikel 10, tweede lid, onder e: persoonlijke levenssfeer

Op basis van deze uitzonderingsgrond worden persoonsgegevens van mensen in documenten weggelakt. Het gaat om gegevens van mensen en dus niet over bedrijven of andere organisaties.

Voorbeelden

Het kan hier gaan om namen, adresgegevens, e-mailadressen en telefoonnummers van burgers, maar ook om die van onderzoekers die een rapport voor het ministerie hebben opgesteld. Het kan ook gaan om functies van mensen, die te herleidbaar zijn naar één persoon (zoals CEO van ABN AMRO), of gegevens die daartoe aanleiding geven; bijvoorbeeld de zin "persoon x heeft een strafblad van 26 kantjes, waaronder" Dan wordt de gehele zin weggelakt en niet alleen 'persoon x'.

Kortom alles wat te herleiden is tot een persoon.

Lakbeleid

Voor het ministerie van Financiën geldt:

Van burgers wordt alles gelakt wat eventueel herleidbaar is tot een persoon. Van ambtenaren die in de openbaarheid treden vanwege hun functie worden de namen openbaar gemaakt. Niet de contactgegevens! Uitgangspunt voor ambtenaren is dat namen vanaf directeurs-niveau openbaar worden gemaakt (contactgegevens van hen niet). Van oud-directeuren of hoger worden de namen openbaar gemaakt indien ze die hoedanigheid hebben in de stukken, dus bijvoorbeeld wanneer hun functie erbij vermeld staat.

Namen van woordvoerders worden openbaar gemaakt wanneer zij in hun functie naar buiten zijn getreden (bijv. woordvoerder x heeft in een mail gecommuniceerd met CEO ABN AMRO). Namen van woordvoerders worden in interne mailwisselingen dus wél gelakt.

Namen van mensen, werkzaam buiten de Nederlandse overheid, worden gelakt. Dat geldt eveneens voor buitenlandse overheden of andere instellingen. Hier is wel een uitzondering op. Namen van bestuursleden van private instellingen die vanuit hun functie al in de openbaarheid treden, kunnen niet worden gelakt. Is hier van sprake, bespreek dit dan met de Wob-jurist.

Artikel 10, tweede lid, onder f: een eerdere geadresseerde

Het verstrekken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie.

Deze grond wordt niet vaak gebruikt. Het wordt soms ingezet wanneer een bestuursorgaan (bijvoorbeeld een minister) nog een besluit moet toezenden aan een geadresseerde en er een derde partij dit besluit opvraagt. Deze grond kan eveneens worden ingezet wanneer een document geadresseerd is aan de Kamer maar wordt opgevraagd via de Wob voordat het naar de Kamer is gegaan. Ook dan wordt deze grond ingezet.

Lakbeleid

Er zal per situatie moeten worden bekeken wat er mogelijk is om onder deze grond te lakken. Het is een grond die niet vaak voorkomt.

Artikel 10, tweede lid, onder g: onevenredige bevoordeling of benadeling

Openbaarmaking van informatie blijft achterwege indien het belang van openbaarmaking 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.

Deze uitzonderingsgrond betreft de meest algemene uitzonderingsgrond die kan worden toegepast en betreft een restcategorie. Deze grond voorziet in de behoefte om de Wob te kunnen toepassen in zeer verschillende, niet voorspelbare situaties. Indien geen van de andere uitzonderingsgronden kan worden toegepast, wordt deze grond ingeroepen om bepaalde informatie te lakken. In beginsel moet deze grond terughoudend worden toegepast. In het besluit moet ook uitvoerig gemotiveerd worden wat de bevoor- of benadeling is en waarom openbaarmaking dan onevenredig is.

Deze grond mag er echter niet toe leiden dat bepaalde informatie niet openbaar wordt gemaakt omdat publicatie mogelijk een ongunstig licht zou werpen op het gevoerde beleid.

Voorbeelden

Passages die:

- Het functioneren van de Staat kunnen schaden;
- reputatieschade kunnen opleveren;
- Inzicht kunnen geven in concurrentiegevoelige informatie (niet 10.1.c).

Lakbeleid

Per passage zal moeten worden bekeken of iets valt onder deze restgrond. Indien men vindt dat bepaalde informatie gelakt moet worden op grond van dit artikel, moet altijd goed gemotiveerd te worden waarom openbaarmaking leidt tot onevenredige benadeling of bevoordeling. Geef de Wob-jurist hierover uitleg en bespreek één en ander samen met elkaar om te beoordelen of het inderdaad juridisch verdedigbaar is om bepaalde informatie op grond van dit artikel onleesbaar te maken.

Artikel 11

Intern beraad

In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Een persoonlijke beleidsopvatting is een mening/opvatting/opinie, commentaar, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten. (artikel 11, eerste lid, en artikel 1, onder f, van de Wob). Persoonlijke beleidsopvattingen kunnen op grond van artikel 11, eerste lid, Wob alleen worden geweigerd openbaar te maken als zij staan in een stuk bestemd voor intern beraad. Het woord 'persoonlijk' is overigens niet gebonden aan individuele personen. Ook bij de opvattingen van groepen ambtenaren kan er nog steeds sprake zijn van persoonlijke beleidsopvattingen.

Voorbeelden van documenten bestemd voor intern beraad

- notities van ambtenaren;
- correspondentie tussen onderdelen binnen een ministerie en tussen ministeries of decentrale overheden onderling, behalve als het feitelijke informatie betreft;
- concepten van stukken (voor zover ze afwijken van de definitieve versie en op voorwaarde dat deze eindversie ook aanwezig is);
- agenda's;
- notulen, samenvattingen en conclusies van interne vergaderingen;
- Q&A's;
- MR-stukken.

De ratio van de vertrouwelijkheid van persoonlijke beleidsopvattingen is gelegen in de bescherming van vrije meningsvorming binnen het openbaar bestuur. Ambtenaren en anderen die van buiten bij het intern beraad zijn betrokken bij de beleidsvorming en -voorbereiding moeten vrijelijk en ongehinderd hun opvattingen kunnen uiten. Bestuurders moeten vervolgens een eigen afweging kunnen maken. Ambtenaren moeten in alle openhartigheid onderling en met bewindspersonen kunnen communiceren. In de wetsgeschiedenis wordt daarnaast ook gewezen op de bescherming van de rechtspositie van ambtenaren en het voorkomen dat opvattingen van minister en ambtenaren tegen elkaar uitgespeeld worden.

Persoonlijke beleidsopvattingen

Het eerste lid van artikel 11 van de Wob bepaalt dat persoonlijke beleidsopvattingen in documenten bestemd voor het interne beraad, deze in beginsel niet openbaar worden gemaakt. Feitelijke informatie in documenten bestemd voor intern beraad dient wel openbaar gemaakt te worden, tenzij de feiten dusdanig zijn verweven met de persoonlijke beleidsopvattingen dat die daarvan niet los kan worden gezien. Er bestaat relatief veel jurisprudentie over de vraag of een uitslating als een persoonlijke beleidsopvatting in de zin van artikel 11, eerste lid, van de Wob moet worden beschouwd. Deze kwalificatie is in principe maatwerk en mede afhankelijk van de specifieke context, geschiedenis en omstandigheden van het geval. Onderstaande overwegingen en criteria zijn dan ook bovenal te beschouwen als vuistregels en een eerste indicatie voor de werkpraktijk.

Er is WEL sprake van persoonlijke beleidsopvattingen in het geval van:

1. Beleidsadvies van individuele ambtenaar met persoonlijke opvattingen.
2. Ambtelijke inschatting of verwachting.
3. Advies van een groep ambtenaren.
4. Adviezen van advocaten of adviseurs, voor zover zij geen ander belang behartigen dan het belang van het bestuursorgaan (intern beraad).

5. Subjectieve/eenzijdige belichting en opsomming van feiten die richtinggevend zijn, bijvoorbeeld de voordelen van een beleidsoptie.
6. Mening over beleidskeuze, eigen prioriteiten of een mening over die van anderen, politieke opvatting.
7. Onderhandelingsinzet of inschatting positie van andere partijen (vaak wordt deze informatie ook geweigerd op basis van art. 10, tweede lid, aanhef en onder b en/of artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g; het economische of juridische belang van de staat resp. onevenredige bevoor- of benadeling).
8. Verslagen van interne besprekingen (NB: de conclusies, afspraken en actiepunten zijn doorgaans geen persoonlijke beleidsopvattingen, maar ook dit is maatwerk).
9. Opvattingen die feitelijke gegevens bevatten die daarmee dermate nauw zijn verweven dat het niet mogelijk is deze te scheiden.
10. Een goede indicatie voor persoonlijke beleidsopvattingen is als er gebruik wordt gemaakt van bewoording als 'ik ben van mening dat', 'volgens mij', etc.

Er is GEEN sprake van persoonlijke beleidsopvattingen in het geval van:

1. Feitelijke gegevens in een document, Factsheets, berekeningen op basis van harde feiten.
2. Feitelijke beschrijving van een bepaalde gebeurtenis, tijdlijn met feitelijke gebeurtenissen.
3. Adviezen met een 'overwegend objectief karakter' (bijvoorbeeld technisch, financieel).
4. Onderzoeksrapporten die zijn opgesteld door externe derden.
5. Deskundigenoordeel (bijvoorbeeld over de hoogte van te betalen schadevergoeding).
6. Juridische informatie, tenzij het een interpretatie of advies/inschatting van juridische positie betreft.
7. De conclusies, afspraken en actiepunten uit een verslag.
8. Agenda's, besluiten en besluitenlijsten.
9. Procesbeschrijving.
10. Samenvatting, resumé.

Let wel, het gaat hierbij om intern beraad. Zodra een stuk wordt gedeeld met een externe partij, kan artikel 11, eerste lid, van de Wob, niet meer worden toegepast. Denk bijvoorbeeld aan private partijen; hun meningen/commentaren/inschattingen etc. vallen **niet** onder de reikwijdte van artikel 11, eerste lid, van de Wob als ze hier een eigen belang bij hebben.

Dit is anders wanneer externe partijen geen ander belang hebben dan bijvoorbeeld het uit eigen ervaring en deskundigheid geven van een opvatting over een bestuurlijke aangelegenheid (het beleid) van een bestuursorgaan. Dan geldt artikel 11, eerste lid, wel. Dit is bijvoorbeeld het geval als sprake is van correspondentie (zoals een advies) van de landsadvocaat. Een advies van de landsadvocaat wordt gezien als een autoriteitsargument, waardoor de landsadvocaat geen ander belang heeft dan vanuit de eigen ervaring en deskundigheid geven van een opvatting over een bestuurlijke aangelegenheid.

Ten aanzien van de staatsdeelnemingen geldt het volgende. Het enkele feit dat een Staatsdeelneming 100% in handen is van de overheid, betekent niet dat zij eenzelfde belang heeft in een gesprek. De rechter zal per document moeten afwegen of sprake is van een eigen belang, persoonlijke opvatting en intern beraad. Een voorbeeld hiervan biedt de uitspraak van 31 augustus 2018 van de Rechtbank Midden-Nederland:¹

¹ <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBMNE:2018:4273>

"De rechtbank heeft in de tussenuitspraak vastgesteld dat ProRail een eigen belang heeft bij de uitkomst van het interne beraad van verweerder over de transitie van een privaatrechtelijke naar een publiekrechtelijk organisatie. De rechtbank acht de argumentatie van verweerder dat het overleg van de werkgroep een vertrouwelijk karakter had en voor verweerder tot doel had om een zorgvuldig besluit te kunnen nemen over de mogelijke omvorming van ProRail tot een publiekrechtelijk rechtspersoon niet onaannemelijk. Ook kan zij verweerder volgen in de argumentatie dat deze zaak en de positie van ProRail niet geheel hetzelfde zijn als de zaak en positie van Hornbach waarover door de ABRvS is beslist op 20 december 2017.

De door verweerder gebezigde argumenten laten echter onverlet dat juist gelet op het onderwerp van het overleg (de herpositionering van ProRail), zeker gezien in het licht van de bezwaren die er leefden bij ProRail tegen de voorgenomen herpositionering, ProRail gelet op haar positie in dat overleg ook een eigen belang vertegenwoordigt.

Dat ProRail een staatsdeelneming is, betekent niet dat zij daarom geen eigen belang kan hebben, te meer nu ProRail niet volledig behoort tot de kring van de overheid. Reeds hierom is geen sprake van intern beraad en kan de door verweerder gegeven aanvullende motivering de weigering tot openbaarmaking van het document op grond van artikel 11 van de Wob niet dragen."

Ten aanzien van toezichthouders:

De Wob is deels niet van toepassing op DNB/AFM (zie artikel 1 van het Besluit bestuursorganen WNo en Wob). Dat betekent echter niet dat stukken niet kunnen worden opgevraagd bij MinFin die gewisseld zijn met DNB en AFM.

E-mailwisselingen tussen FIN en DNB/AFM kunnen worden beschouwd als documenten bestemd voor het intern beraad. Persoonlijke beleidsopvattingen in dergelijke mails kunnen dan ook worden gelakt op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob.

N.B. AFM en DNB worden altijd om een zienswijze gevraagd. Vaak zal daarnaast ook de Wft van toepassing zijn (zie kopje Wft).

Twijfel je of iets een persoonlijke beleidsopvatting is, neem dan gerust contact met de Wob-jurist op. In bepaalde gevallen kun je persoonlijke beleidsopvattingen gemakkelijker herkennen dan in andere gevallen. Denk bijvoorbeeld aan zinnen die beginnen met/de volgende bewoordingen bevatten: 'naar mijn mening', 'ik denk/vind/neem aan dat..', 'is het niet zo dat..', etc.

Anonimisering

Het tweede lid van artikel 11 van de Wob bepaalt dat, in bepaalde gevallen, persoonlijke beleidsopvattingen in niet herleidbare vorm kunnen worden verstrekt, als dit 'in het belang van een goede en democratische bestuursvoering' is. Dit doen wij in de regel **niet**. Standpunten of meningen van ambtenaren worden niet zelfstandig betrokken in de publieke discussie.

Adviezen van een ambtelijke of gemengd samengesteld adviescommissie

Toepassing van het derde lid komt weinig voor. In het geval dat sprake is van bijvoorbeeld een advies of notulen van een ambtelijk of gemengd samengesteld adviescommissie, worden persoonlijke beleidsopvattingen slechts openbaar gemaakt indien de leden hier **voorafgaand** aan de werkzaamheden over zijn geïnformeerd.

Milieu-informatie

Het vierde lid van artikel 11 bepaalt dat, wanneer sprake is van milieu-informatie, het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen moet

worden tegen het belang van openbaarmaking. Dit brengt met zich mee dat eventuele persoonlijke beleidsopvattingen kunnen worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. De vraag of sprake is van milieu-informatie is een vraag die doorgaans niet gemakkelijk te beantwoorden is.

Artikel 67 Awr

De fiscale geheimhoudingsplicht van artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: Awr) gaat voor op de Wob.

Lid 1 bepaalt: *"Het is een ieder verboden hetgeen hem uit of in verband met enige werkzaamheid bij de uitvoering van de belastingwet over de persoon of zaken van een ander blijkt of wordt meegedeeld, verder bekend te maken dan noodzakelijk is voor de uitvoering van de belastingwet of voor de invordering van enige rijksbelasting als bedoeld in de Invorderingswet 1990 (geheimhoudingsplicht)."*

Dat betekent dat het niet alleen om fiscale gegevens zelf gaat, maar om alles wat bekend wordt bij het uitvoeren van de belastingwet en dat moet je op twee manieren ruim zien. Allereerst inhoudelijk: het kan gaan om gezondheidsgegevens ter beoordeling van aftrekbare kosten of bijvoorbeeld om gezinssituaties of andere zaken die bekend zijn geworden bij een belastingcontrole. Aangiftegegevens en bedrijfsstructuren spreken voor zich, maar het is dus veel ruimer.

Ten tweede gaat ook om de verstrekking van de gegevens verder in het proces. Dat kan op meerdere manieren. Zo blijft de geheimhoudingsplicht ook van toepassing op door-verstreekte gegevens, bijvoorbeeld aan een ander bestuursorgaan (op basis van een andere wettelijke bepaling).

Tevens geldt dit voor informatievertrekking, aan bijvoorbeeld bewindspersonen ter voorbereiding van een debat of verdere besluitvorming, die betrekking heeft op gegevens die op grond van de fiscale wetgeving zijn verkregen. Al hoewel de bewindspersonen zelf zich dan strikt genomen niet bezighouden met de uitvoering van de belastingwet, is het gebruik van deze gegevens wel te beschouwen als het verlengde daarvan (zie ook Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 23 oktober 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:1625)). Zoek aansluiting bij de formulering van deze uitspraak.

Ook als iemand vraagt om zijn eigen gegevens geldt de geheimhoudingsplicht eveneens, omdat de Wob ziet op openbaarmaking voor een ieder en niet op verstrekking aan enkel deze persoon (zie ook Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 14 april 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BM1041)).

Inventariseren?

Vooralsnog is het uitgangspunt dat bijvoorbeeld aangiftegegevens of belastingdossiers in zijn geheel onder de reikwijdte van artikel 67 van de Awr vallen. Om die reden is het inventariseren van alle dossiers die onder het Wob-verzoek vallen niet vereist. Al hoewel het strikt genomen (veelal) mogelijk is om alle informatie te anonimiseren, zijn we nog niet door een rechter gedwongen om dat te doen. Om precedentwerking te voorkomen moeten we deze lijn vasthouden.

De geheimhoudingsplicht geldt uiteraard niet voor geaggregeerde informatie uit bijvoorbeeld belastingaangiften, maar deze hoeft niet te worden aangemaakt. Dus alleen als deze geaggregeerde informatie reeds bestaat en afdoende geanonimiseerd is, moet deze worden verstrekt (tenzij er andere gronden zijn om niet te verstekken).

Douanebepaling

Artikel 12 DWU (voluit de Verordening 952/2013 van het Europees parlement en de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie). Uit deze unierechtelijke geheimhoudingsbepaling volgt direct de plicht om feiten en gegevens van derden geheim te houden, die de douaneautoriteiten bij de uitoefening van hun taken te weten zijn gekomen en vertrouwelijk van aard zijn dan wel als vertrouwelijk zijn verstrekt. Het is onlangs bevestigd in de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 6 augustus 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:5777 dat deze geheimhoudingsplicht geldt voor alle Douaneaangiften. Deze geheimhoudingsplicht gaat voor op de Wob.

Dat betekent dat alle aangiftegegevens onder de geheimhoudingsplicht vallen. Maar dat geldt eveneens voor de gegevens die de Douane doorzendt aan andere bestuursorganen (op grond van andere wetgeving) of bijvoorbeeld informatie hierover die is gebruikt aan

In de genoemde uitspraak van 6 augustus 2019 is eveneens besloten dat er geen inventarisatie hoeft plaats te vinden van deze informatie, omdat deze in zijn geheel onder de geheimhoudingsplicht valt. Al hoewel het strikt genomen (veelal) mogelijk is om alle informatie te anonimiseren, zijn we nog niet door een rechter gedwongen om dat te doen. Om precedentwerking te voorkomen moeten we deze lijn vasthouden.

De geheimhoudingsplicht geldt uiteraard niet voor geaggregeerde informatie uit bijvoorbeeld douaneaangiften, maar deze hoeft niet te worden aangemaakt. Dus alleen als deze geaggregeerde informatie reeds bestaat en afdoende geanonimiseerd is, moet deze worden verstrekt (tenzij er andere gronden zijn om niet te verstekken).

Wft

Algemeen

Algemene hoofdregel van de Wob is: "alle overheidsinformatie moet op verzoek openbaar worden gemaakt, tenzij er een wettelijke weigergrond is". Die algemene hoofdregel wijkt voor wetten met een bijzonder geheimhoudingsregime, zoals op het gebied van het financieel toezicht.

Ministerie van Financiën

Voor het ministerie van Financiën is artikel 1:42 Wet op het financieel toezicht (Wft) van belang. De minister van Financiën kan ten behoeve van zijn verantwoordelijkheid voor het financieel stelsel informatie van de toezichthouders (AFM/DNB) ontvangen. De Wob is in principe niet op deze informatie van toepassing (zie lid 7).

Artikel 1:42 Wft bepaalt dat de minister aan de toezichthouder gegevens of inlichtingen kan vragen *"die nodig zijn voor een onderzoek naar de toereikendheid van de Wft of de wijze waarop de toezichthouder de Wft uitvoert of heeft uitgevoerd, indien dat ter wille van het toezicht nodig blijkt"*. Het betreft in beginsel alleen gegevens en inlichtingen die niet zijn te herleiden tot individuele (rechts)personen.

De hoofdlijnen

- Informatie die de minister aan de toezichthouders vraagt ter wille van het functioneren van de Wft of de toezichthouders, valt onder artikel 1:42 Wft en blijft dus vertrouwelijk.
- Op specifieke onderdelen voorziet de Wft in vertrouwelijke uitwisseling uit eigen beweging van de toezichthouders.
- Daar waar de Wft niet expliciet voorziet in uitwisseling van vertrouwelijke gegevens met de minister, zal hij het Besluit bestuurorganen Wno en Wob analoog op zichzelf toepassen en aldus geen informatie van de toezichthouders openbaar maken.
- De Wob verbiedt het openbaar maken van bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn verstrekt (artikel 10, eerste lid, onder c, Wob). Toezichtinformatie zal in de praktijk veelal overlappen met financiële bedrijfsgegevens. Over natuurlijke personen wordt geen informatie openbaar gemaakt als dat niet opweegt tegen het belang van de eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer (artikel 10, tweede lid, onder e, Wob).
- De Wob beschermt het belang van inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen (artikel 10, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wob). Daaronder valt de wijze waarop toezichtinformatie wordt verkregen.
- Persoonlijke beleidsopvattingen die worden geuit in het overleg tussen toezichthouders en minister worden niet openbaar gemaakt op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob². Van documenten die openbaar worden gemaakt, wordt het concept niet openbaar gemaakt met een beroep op artikel 11, eerste lid, van de Wob. dit geldt bijvoorbeeld voor concept-antwoorden op Kamervragen.
- In situaties waarin het minder duidelijk is waartoe een verzoek om informatie strekt (vooral niet- zaaksgebonden onderwerpen zoals consultatie in een wetgevingstraject), wordt in het kader van de Wob altijd een zienswijze gevraagd aan de toezichthouder. In de praktijk leidt dit hoogstens tot openbaarmaking van procesinformatie³.

² Die opvattingen hoeven niet tot een persoon herleidbaar te zijn en kunnen dus ook de opvatting van een onderdeel van) de toezichthouders zijn.

³ zoals in het Wob-besluit van 12 januari 2017 over rentederivaten (zie rijksoverheid.nl).

Aanbestedingswet

Artikel 2.57 Aanbestedingswet

- 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.

Deze artikelen maken het mogelijk dat diverse documenten in het kader van een aanbesteding geheim blijven. Dit artikel wordt ruim opgevat; ook afgeronde aanbestedingen kunnen een inzicht bieden in informatie die gebruikt kan worden om de mededinging te vervalsen.

Lakbeleid

Wanneer er stukken in een dossier zitten over een aanbesteding zal er even met de jurist moeten worden overleg wat er moet worden gelakt. Dit soort stukken worden niet geïnventariseerd.

Vertrouwelijk verstrekte stukken van ondernemers worden niet openbaar gemaakt. Daarnaast ook informatie omtrent de aanbesteding indien dit leidt tot een mogelijkheid voor vervalsing. Die mogelijkheid nemen we snel aan, maar zal wel onderbouwd moeten worden.

Veelvoorkomende passages per
weigeringsgrond uitgelicht.

Lakbeleid

Per weigeringsgrond

Wob-cluster DJZ, Ministerie va Financiën

Versie 1.2
Februari 2021

Inhoud

Versie beheer	3
Aanleiding	4
Algemeen	4
Artikel 10, eerste lid, onder a: de eenheid van de Kroon	5
Lakbeleid	5
Frequentie	5
Artikel 10, eerste lid, onder b: de veiligheid van de Staat	6
Algemeen	6
Lakbeleid	6
Artikel 10, eerste lid, onder c: vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens	7
Algemeen	7
Ministerie van Financiën	7
Voorbeelden	7
Lakbeleid	8
Artikel 10, eerste lid, onder d: persoonsgegevens uit de AVG	9
Algemeen	9
Lakbeleid	9
Artikel 10, tweede lid, onder a: Betrekkingen met landen en internationale organisaties	10
Algemeen	10
Lakbeleid	10
Artikel 10, tweede lid, onder b: economische of financiële belangen van de Staat	11
Algemeen	11
Voorbeelden	11
Lakbeleid	11
Artikel 10, tweede lid, onder c: Opsporing en vervolging van strafbare feiten	12
Algemeen	12
Ministerie van Financiën	12
Voorbeelden	12
Lakbeleid	12
Artikel 10, tweede lid, onder d: inspectie, controle en toezicht	13
Nog toe te passen inspectie	13
Voorbeelden	13
Lakbeleid	13
Artikel 10, tweede lid, onder e: persoonlijke levenssfeer	14
Voorbeelden	14
Lakbeleid	14
Artikel 10, tweede lid, onder f: een eerdere geadresseerde	15
Lakbeleid	15
Artikel 10, tweede lid, onder g: onevenredige bevoordeling of benadeling	16
Voorbeelden	16

Lakbeleid	16
Artikel 11.....	17
Intern beraad	17
Voorbeelden van documenten bestemd voor intern beraad	17
Persoonlijke beleidsopvattingen	17
Anonimisering.....	19
Adviezen van een ambtelijke of gemengd samengesteld adviescommissie	20
Milieu-informatie	20
Artikel 67 Awr	21
Inventariseren?.....	21
Douanebepaling.....	22
Wft	23
Algemeen.....	23
Ministerie van Financiën	23
De hoofdlijnen	23
Aanbestedingswet	24
Lakbeleid	24

Versie beheer

Versie	datum	Wat is er gewijzigd
1.0	Oktober 2020	
1.1	29-december-2020	Persoonlijke beleidsopvattingen. 11.1
1.2	9 februari 2021	Wijziging lakbeleid 11.1 t.a.v. KOT Wob-verzoeken

Aanleiding

Vanuit het Wob-overleg is er afgesproken om een lakbeleid uit te schrijven. In deze handreiking wordt per weigeringsgrond uiteengezet hoe het lakbeleid is of er worden voorbeelden gegeven over wat wel en niet kan worden gelakt. Deze voorbeelden zijn gericht op het ministerie van Financiën en komen dus voort uit de praktijk. Dit document is opgesteld in samenwerking met de Wob-aanspreekpunten van de verschillende DG's. Het is opgesteld naar de huidige stand van zaken en gebaseerd op de meest recente jurisprudentie. Het betreft een dynamisch document en kan worden aangepast indien er in de rechtspraak uitzonderingsgronden anders worden opgevat. De genoemde voorbeelden kunnen in een voorkomend geval niet één op één worden overgenomen. Er zal altijd een afweging gemaakt moeten worden of iets wel of niet gelakt kan of moet worden. Bij twijfel, neem dan contact op met de Wob-jurist.

Algemeen

Daar waar stukken integraal geweigerd kunnen worden, worden deze alsnog verzameld en geplaatst op een inventarislijst (eventueel met een naamswijziging). Bij de rechtbank moet kunnen worden aangetoond dat het terecht is geweest dat een stuk integraal is geweigerd op een uitzonderingsgrond.

Artikel 10, eerste lid, onder a: de eenheid van de Kroon

Deze grond heeft betrekking op de eenheid van al het verkeer tussen de Koning(in) en een of meer ministers of staatssecretarissen. Hij wordt gebruikt wanneer er uit stukken kan blijken dat er een verschil van mening is tussen de Koning(in) en een of meer kabinetsleden.

Lakbeleid

Lakbeleid is dat per geval wordt bekeken hoe deze weigeringsgrond moet worden toegepast.

Frequentie

Komt niet vaak voor.

Artikel 10, eerste lid, onder b: de veiligheid van de Staat

Onder deze grond valt het belang van het tegengaan van terrorisme. Daarnaast kunnen militaire geheimen onder dit begrip vallen. Let wel op met de openbaarmaking op grond van de WIVD (Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten). Die gaat voor.

Algemeen

De veiligheid van de Staat omvat de bescherming van de democratische rechtsorde, inclusief de bescherming van objecten, diensten en individuen waar de Staat een bijzondere verantwoordelijkheid voor heeft vanwege het nationaal belang. Hierbij valt te denken aan het staatshoofd, de Koninklijke Familie en bewindspersonen. De aard van de informatie is ook van belang.

Lakbeleid

Deze grond komt binnen Financiën vrijwel niet voor en er is nog geen lakbeleid voor. We hebben een keer een Wob-verzoek gehad over de precieze werkwijze van de postkamer bij het aannemen en verwerken van poststukken. Delen van deze instructie zijn geweigerd op grond van de veiligheid van de Staat in verband met mogelijk poeder- of bombrieven. Dat is door de rechter geaccepteerd.

Artikel 10, eerste lid, onder c: vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens

Algemeen

In deze grond gaat het om bedrijfs- of fabricagegegevens die in vertrouwen aan de overheid zijn verstrekt. Het kan hier gaan om allerlei gegevens: financiële gegevens, gegevens over inrichting van de ICT-systemen, koersgevoelige informatie of concurrentiegevoelige informatie. In de rechtspraak heeft deze uitzonderingsgrond een restrictieve uitleg gekregen. Er is alleen sprake van vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens indien en voor zover uit die gegevens wetenswaardigheden kunnen worden gelezen of afgeleid m.b.t. de technische bedrijfsvoering of het productieproces, dan wel m.b.t. de afzet van producten of de kring van afnemers en leveranciers.

Hoewel het niet gaat om 'bestuurlijke informatie' geldt in de Wob de regel dat informatie die onder de overheid berust in principe onder de werkingssfeer van de Wob valt. Aan de andere kant geldt dat het openbaar maken van de informatie de bedrijven en de relatie tussen de bedrijven en de overheid ernstig zou kunnen schaden. Een goed voorbeeld hierbij is het recept van de fabrikant Coca-cola. Stel dat Coca-cola het recept vertrouwelijk aan de overheid heeft verstrekt, dan zou Pepsi dit niet zomaar met een Wob-verzoek moeten kunnen verkrijgen omdat de concurrent er dan zijn voordeel mee kan doen. Daarom kan deze informatie geweigerd kunnen worden met een beroep op art. 10.1.c Wob. Dit is een **absolute** weigeringsgrond. Er hoeft dus geen afweging plaats te vinden tussen het belang van openbaarmaking en het belang van het bedrijf.

Ministerie van Financiën

Bij het ministerie van Financiën hebben wij vaak te maken met Wob-verzoeken over staatsdeelnemingen of exportkredietverzekeringen. Bij deze verzoeken worden vaak veel documenten verzameld waarin bedrijfsvertrouwelijke gegevens staan. Het gaat dan over gegevens over:

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

Voorbeelden

Onder deze grond vallen documenten zoals:

- verzekeringspolissen
- Financiële analyses
- Rapporten over commerciële haalbaarheid
- Rapporten over botsrisico's van treinen of incidenten bij landingen en starts van vliegtuigen
- Informatie uit subsidieaanvragen
- Informatie over de jaaromzet van een bedrijf (voorzover dit niet in het jaarverslag staat)

Let op: de actualiteit van deze gegevens is een criterium die meespeelt of er sprake is van vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens.

Wat valt er niet onder?

- Biedingen bij openbare aanbestedingen (daar kan dan eventueel de openbaarmaking in de aanbestedingswet gelden)

- Jaarverslagen
- Standaardbedingen in een overeenkomst

Lakbeleid

Het gaat hier om een absolute uitzonderingsgrond. Informatie die hieronder valt, wordt daarom altijd gelakt. Maar let op: niet alle gegevens van een bedrijf kunnen zonder meer op deze uitzonderingsgrond worden gelakt. Deze grond met restrictief worden toegepast. Twijfel je? Neem dan contact op met de Wob-ondersteuningsunit of DJZ.

Artikel 10, eerste lid, onder d: persoonsgegevens uit de AVG

Algemeen

Deze weigeringsgrond is een absolute, wat betekent dat eventuele informatie die hieronder valt, altijd onleesbaar moet worden gemaakt.

De weigeringsgrond ziet op de volgende gegevens:

- persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, en verwerking van genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, of gegevens over gezondheid, of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid;
- Persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen; en
- een nationaal identificatienummer of enige andere identificator van algemene aard

In het kader van de AVG is de Wob gewijzigd. Voorgaande gegevens zullen dus onleesbaar moeten worden gemaakt.

Lakbeleid

Dit soort gegevens moeten altijd worden gelakt, omdat het gaat om een absolute weigeringsgrond.

Artikel 10, tweede lid, onder a: Betrekkingen met landen en internationale organisaties

Algemeen

Internationale betrekkingen kunnen worden geschaad door het openbaar maken van documenten. Wanneer er documenten in het Wob-verzoek zitten die raken aan andere staten of internationale organisaties zullen deze partijen om een zienswijze moeten worden gevraagd, behoudens de situatie dat het vragen van een zienswijze mogelijk al stroeve betrekkingen betekent.

Voorbeelden van dergelijke documenten zijn:

- Stukken gewisseld met EU instanties of internationale organisaties als de VN;
- Stukken gewisseld tussen staten;
- Stukken waarin andere staten organisaties worden genoemd.

Het gaat hier om een relatieve weigeringsgrond. Er moet dus een afweging worden gemaakt tussen het belang van openbaarmaking en het belang van een goede verstandhouding met een derde partij.

Volgens de wetsgeschiedenis moet het gaan om:

Het voorkomen van de situatie dat de wettelijke plicht tot het verstrekken van informatie tot gevolg zou hebben dat de Nederlandse internationale betrekking schade zouden lijden.

(...)

Voldoende is dat men als gevolg van het verschaffen van informatie voorziet dat het internationale contact op bepaalde punten stroever zal gaan lopen, met als gevolg bijvoorbeeld dat het onderhouden van diplomatieke betrekkingen, of het voeren van bilateraal overleg met landen, moeilijker zou gaan dan voorheen, of dat men in die landen minder geneigd zou zijn tot het verstrekken van bepaalde gegevens dan voorheen (Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, blz. 34).

Lakbeleid

Per situatie zal een beleidsmedewerker moeten beoordelen of de openbaarmaking van een passage mogelijk stroeve betrekkingen betekent.

Artikel 10, tweede lid, onder b: economische of financiële belangen van de Staat

Algemeen

Bij economische of financiële belangen van de Staat gaat het om op geld waardeerbare belangen van de overheid. Openbaarmaking hiervan kan de onderhandelingspositie van de overheid schaden, zowel op publiek als privaat terrein. Denk hierbij bijvoorbeeld aan aanbestedingen, overeenkomsten van opdracht tot dienstverlening, belastingzaken, subsidies en (onderwerpen die raken aan) staatsdeelnemingen.

Voorbeelden

Onder deze grond vallen documenten zoals:

- Informatie over (het reguleren van) de staatsschuld;
- Informatie over staatsdeelnemingen;
- Markt-/beursgevoelige informatie;
- Informatie over aanbestedingsprocedures;
- Kostenramingen;
- Informatie over fiscale constructies om belastingbetaling te ontlopen die strijdig is met de bedoeling van de belastingwet;
- de Miljoenennota ☺

Lakbeleid

Omdat dit een relatieve uitzonderingsgrond betreft, dient dit belang afgewogen te worden tegen het belang van openbaarmaking van het gevraagde, waarbij een groot gewicht wordt toegekend aan openbaarmaking. Belangrijk hierbij is dat aannemelijk gemaakt (en onderbouwd) kan worden dat de financiële positie van de overheid als gevolg van openbaarmaking van de gevraagde informatie wordt geschaad.

Artikel 10, tweede lid, onder c: Opsporing en vervolging van strafbare feiten

Algemeen

In deze grond gaat het om informatie die ziet op de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Het kan gaan om opsporing of vervolging van strafbare feiten in een concreet geval, maar ook in het algemeen. Voorbeelden zijn bijvoorbeeld rapporten die inzicht geven in opsporingsstrategieën en –methoden.

Het verschil met artikel 10.2.d (inspectie controle en toezicht) is dat het bij 10.2.c gaat om **strafbare feiten** en bij 10.2.d om **niet** strafbare feiten. Het hoeft bij 10.2.c niet persé te gaan om gegevens die bij de politie of bij het OM rusten. Wat vooral van belang is dat het gaat om gegevens die de **opsporing of vervolging** bemoeilijken. Als de opsporing en vervolging al is geweest en dit onherroepelijk vaststaat gaat 10.2.c niet meer op. De tactieken of strategieën die hierbij zijn gebruikt, kunnen wel weer onder art. 10.2.c vallen.

Ministerie van Financiën

Bij het ministerie van Financiën hebben wij niet vaak te maken met Wob-verzoeken die zien op de opsporing of vervolging van strafbare feiten. In enkele gevallen zullen deze gegevens er wel in staan, bijvoorbeeld bij verzoeken die de FIOD of de Douane raken. Het kan ook gaan om strafvorderlijke gegevens die het OM aan de Belastingdienst heeft verstrekt.

Voorbeelden

Onder deze grond vallen documenten zoals:

- Gegevens die inzicht bieden in de tactieken en strategieën van een optreden van de FIOD
- Videobeelden van een demonstratie waarbij op individuen wordt ingezoomd die vervolgens worden gebruikt in het strafrecht.
- Informatie over een strafrechtelijk onderzoek wat nog loopt of een mogelijke inval

Strafrechtelijk persoonsgegevens vallen onder de absolute uitzonderingsgrond van artikel 10.1.d.

Documenten waarin bijv. staat beschreven hoe lang een fraudeur van de Belastingdienst in de gevangenis heeft gezeten of een bepaalde boete (incl. bedrag) heeft moeten betalen en mogelijk herleidbaar zouden kunnen zijn, vallen in principe onder 10.2.e (eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer)

Lakbeleid

Het gaat hier om een relatieve uitzonderingsgrond. Er moet daarom in principe altijd een afweging plaatsvinden tussen openbaarmaking van de informatie en het belang van opsporing en vervolging van strafbare feiten. Deze afweging moet nader worden toegelicht in het besluit. Twijfel je? Neem dan contact op met de Wob-ondersteuningsunit of DJZ.

Artikel 10, tweede lid, onder d: inspectie, controle en toezicht

Het gaat hier om het belang bij een doeltreffende inspectie, controle en toezicht, gericht op het vaststellen van niet-strafbare feiten.

Daarbij zal nogal eens gebruik moet worden gemaakt van steekproefsgewijze systemen. Hiertoe worden in de ambtelijke dienst gegevens uitgewisseld, methoden en technieken ontwikkeld en controleplaatsen en -tijden geprogrammeerd. Deze steekproeven zouden uiteraard hun zin verliezen, als de hierop betrekking hebbende documenten voor ieder ter inzage zouden zijn.

Dit ziet artikel immers op de bescherming van bronnen alsmede op de handhaving van de vertrouwelijkheid van de gebruikte methoden om aan informatie te komen.

Nog toe te passen inspectie

Het gaat vooral erom dat natuurlijke personen of rechtspersonen geen inzicht krijgen in het beleid omtrent inspectie, controle en toezicht, waardoor bestuurlijke handhaving niet meer mogelijk is dan wel onmogelijk wordt gemaakt. Het kan dus gaan om strategieën maar ook om mogelijke acties die kunnen worden gedaan in het kader van toezicht (denk aan de inzet van bestuurlijke handhavingsbevoegdheden).

Deze uitzonderingsgrond werd in het verleden vaak door de minister van Financiën ingeroepen in gevallen waarbij openbaarmaking van bepaalde controletechnieken de goede belastingheffing kan schaden (ABRvS 29 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ3241).

Voorbeelden

Denk aan:

- Controlestrategieën
- AFM/DNB/Belastingdienst/FIOD
- Draaiboeken
- Methodes voor controle
- Inzicht in werkwijzes van controle acties
- informatie met betrekking tot het informatieniveau van overheidsdiensten

Lakbeleid

Het gaat vaak om zware informatie die niet publiekelijk moet worden gemaakt. Er zit een belangenafweging in en daarom zal goed onderbouwd moeten worden waarom een beroep op artikel 10.2.d nodig is.

Artikel 10, tweede lid, onder e: persoonlijke levenssfeer

Op basis van deze uitzonderingsgrond worden persoonsgegevens van mensen in documenten weggelakt. Het gaat om gegevens van mensen en dus niet over bedrijven of andere organisaties.

Voorbeelden

Het kan hier gaan om namen, adresgegevens, e-mailadressen en telefoonnummers van burgers, maar ook om die van onderzoekers die een rapport voor het ministerie hebben opgesteld. Het kan ook gaan om functies van mensen, die te herleidbaar zijn naar één persoon (zoals CEO van ABN AMRO), of gegevens die daartoe aanleiding geven; bijvoorbeeld de zin "persoon x heeft een strafblad van 26 kantjes, waaronder" Dan wordt de gehele zin weggelakt en niet alleen 'persoon x'.

Kortom alles wat te herleiden is tot een persoon.

Lakbeleid

Voor het ministerie van Financiën geldt:

Van burgers wordt alles gelakt wat eventueel herleidbaar is tot een persoon. Van ambtenaren die in de openbaarheid treden vanwege hun functie worden de namen openbaar gemaakt. Niet de contactgegevens! Uitgangspunt voor ambtenaren is dat namen vanaf directeurs-niveau openbaar worden gemaakt (contactgegevens van hen niet). Van oud-directeuren of hoger worden de namen openbaar gemaakt indien ze die hoedanigheid hebben in de stukken, dus bijvoorbeeld wanneer hun functie erbij vermeld staat.

Namen van woordvoerders worden openbaar gemaakt wanneer zij in hun functie naar buiten zijn getreden (bijv. woordvoerder x heeft in een mail gecommuniceerd met CEO ABN AMRO). Namen van woordvoerders worden in interne mailwisselingen dus wél gelakt.

Namen van mensen, werkzaam buiten de Nederlandse overheid, worden gelakt. Dat geldt eveneens voor buitenlandse overheden of andere instellingen. Hier is wel een uitzondering op. Namen van bestuursleden van private instellingen die vanuit hun functie al in de openbaarheid treden, kunnen niet worden gelakt. Is hier van sprake, bespreek dit dan met de Wob-jurist.

Artikel 10, tweede lid, onder f: een eerdere geadresseerde

Het verstrekken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie.

Deze grond wordt niet vaak gebruikt. Het wordt soms ingezet wanneer een bestuursorgaan (bijvoorbeeld een minister) nog een besluit moet toezenden aan een geadresseerde en er een derde partij dit besluit opvraagt. Deze grond kan eveneens worden ingezet wanneer een document geadresseerd is aan de Kamer maar wordt opgevraagd via de Wob voordat het naar de Kamer is gegaan. Ook dan wordt deze grond ingezet.

Lakbeleid

Er zal per situatie moeten worden bekeken wat er mogelijk is om onder deze grond te lakken. Het is een grond die niet vaak voorkomt.

Artikel 10, tweede lid, onder g: onevenredige bevoordeling of benadeling

Openbaarmaking van informatie blijft achterwege indien het belang van openbaarmaking 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.

Deze uitzonderingsgrond betreft de meest algemene uitzonderingsgrond die kan worden toegepast en betreft een restcategorie. Deze grond voorziet in de behoefte om de Wob te kunnen toepassen in zeer verschillende, niet voorspelbare situaties. Indien geen van de andere uitzonderingsgronden kan worden toegepast, wordt deze grond ingeroepen om bepaalde informatie te lakken. In beginsel moet deze grond terughoudend worden toegepast. In het besluit moet ook uitvoerig gemotiveerd worden wat de bevoor- of benadeling is en waarom openbaarmaking dan onevenredig is.

Deze grond mag er echter niet toe leiden dat bepaalde informatie niet openbaar wordt gemaakt omdat publicatie mogelijk een ongunstig licht zou werpen op het gevoerde beleid.

Voorbeelden

Passages die:

- Het functioneren van de Staat kunnen schaden;
- reputatieschade kunnen opleveren;
- Inzicht kunnen geven in concurrentiegevoelige informatie (niet 10.1.c).

Lakbeleid

Per passage zal moeten worden bekeken of iets valt onder deze restgrond. Indien men vindt dat bepaalde informatie gelakt moet worden op grond van dit artikel, moet altijd goed gemotiveerd te worden waarom openbaarmaking leidt tot onevenredige benadeling of bevoordeling. Geef de Wob-jurist hierover uitleg en bespreek één en ander samen met elkaar om te beoordelen of het inderdaad juridisch verdedigbaar is om bepaalde informatie op grond van dit artikel onleesbaar te maken.

Artikel 11

Intern beraad

In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Een persoonlijke beleidsopvatting is een mening/opvatting/opinie, commentaar, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten. (artikel 11, eerste lid, en artikel 1, onder f, van de Wob). Persoonlijke beleidsopvattingen kunnen op grond van artikel 11, eerste lid, Wob alleen worden geweigerd openbaar te maken als zij staan in een stuk bestemd voor intern beraad. Het woord 'persoonlijk' is overigens niet gebonden aan individuele personen. Ook bij de opvattingen van groepen ambtenaren kan er nog steeds sprake zijn van persoonlijke beleidsopvattingen.

Voorbeelden van documenten bestemd voor intern beraad

- notities van ambtenaren;
- correspondentie tussen onderdelen binnen een ministerie en tussen ministeries of decentrale overheden onderling, behalve als het feitelijke informatie betreft;
- concepten van stukken (voor zover ze afwijken van de definitieve versie en op voorwaarde dat deze eindversie ook aanwezig is);
- agenda's;
- notulen, samenvattingen en conclusies van interne vergaderingen;
- Q&A's;
- MR-stukken.

De ratio van de vertrouwelijkheid van persoonlijke beleidsopvattingen is gelegen in de bescherming van vrije meningsvorming binnen het openbaar bestuur. Ambtenaren en anderen die van buiten bij het intern beraad zijn betrokken bij de beleidsvorming en -voorbereiding moeten vrijelijk en ongehinderd hun opvattingen kunnen uiten. Bestuurders moeten vervolgens een eigen afweging kunnen maken. Ambtenaren moeten in alle openhartigheid onderling en met bewindspersonen kunnen communiceren. In de wetsgeschiedenis wordt daarnaast ook gewezen op de bescherming van de rechtspositie van ambtenaren en het voorkomen dat opvattingen van minister en ambtenaren tegen elkaar uitgespeeld worden.

Persoonlijke beleidsopvattingen

Het eerste lid van artikel 11 van de Wob bepaalt dat persoonlijke beleidsopvattingen in documenten bestemd voor het interne beraad, deze in beginsel niet openbaar worden gemaakt. Feitelijke informatie in documenten bestemd voor intern beraad dient wel openbaar gemaakt te worden, tenzij de feiten dusdanig zijn verweven met de persoonlijke beleidsopvattingen dat die daarvan niet los kan worden gezien. Er bestaat relatief veel jurisprudentie over de vraag of een uitspraak als een persoonlijke beleidsopvatting in de zin van artikel 11, eerste lid, van de Wob moet worden beschouwd. Deze kwalificatie is in principe maatwerk en mede afhankelijk van de specifieke context, geschiedenis en omstandigheden van het geval. Onderstaande overwegingen en criteria zijn dan ook bovenal te beschouwen als vuistregels en een eerste indicatie voor de werkpraktijk.

Er is WEL sprake van persoonlijke beleidsopvattingen in het geval van:

1. Beleidsadvies van individuele ambtenaar met persoonlijke opvattingen.
2. Ambtelijke inschatting of verwachting.
3. Advies van een groep ambtenaren.
4. Adviezen van advocaten of adviseurs, voor zover zij geen ander belang behartigen dan het belang van het bestuursorgaan (intern beraad).

5. Subjectieve/eenzijdige belichting en opsomming van feiten die richtinggevend zijn, bijvoorbeeld de voordelen van een beleidsoptie.
6. Mening over beleidskeuze, eigen prioriteiten of een mening over die van anderen, politieke opvatting.
7. Onderhandelingsinzet of inschatting positie van andere partijen (vaak wordt deze informatie ook geweigerd op basis van art. 10, tweede lid, aanhef en onder b en/of artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g; het economische of juridische belang van de staat resp. onevenredige bevoor- of benadeling).
8. Verslagen van interne besprekingen (NB: de conclusies, afspraken en actiepunten zijn doorgaans geen persoonlijke beleidsopvattingen, maar ook dit is maatwerk).
9. Opvattingen die feitelijke gegevens bevatten die daarmee dermate nauw zijn verweven dat het niet mogelijk is deze te scheiden.
10. Een goede indicatie voor persoonlijke beleidsopvattingen is als er gebruik wordt gemaakt van bewoording als 'ik ben van mening dat', 'volgens mij', etc.

Er is GEEN sprake van persoonlijke beleidsopvattingen in het geval van:

1. Feitelijke gegevens in een document, Factsheets, berekeningen op basis van harde feiten.
2. Feitelijke beschrijving van een bepaalde gebeurtenis, tijdlijn met feitelijke gebeurtenissen.
3. Adviezen met een 'overwegend objectief karakter' (bijvoorbeeld technisch, financieel).
4. Onderzoeksrapporten die zijn opgesteld door externe derden.
5. Deskundigenoordeel (bijvoorbeeld over de hoogte van te betalen schadevergoeding).
6. Juridische informatie, tenzij het een interpretatie of advies/inschatting van juridische positie betreft.
7. De conclusies, afspraken en actiepunten uit een verslag.
8. Agenda's, besluiten en besluitenlijsten.
9. Procesbeschrijving.
10. Samenvatting, resumé.

Let wel, het gaat hierbij om intern beraad. Zodra een stuk wordt gedeeld met een externe partij, kan artikel 11, eerste lid, van de Wob, niet meer worden toegepast. Denk bijvoorbeeld aan private partijen; hun meningen/commentaren/inschattingen etc. vallen **niet** onder de reikwijdte van artikel 11, eerste lid, van de Wob als ze hier een eigen belang bij hebben.

Dit is anders wanneer externe partijen geen ander belang hebben dan bijvoorbeeld het uit eigen ervaring en deskundigheid geven van een opvatting over een bestuurlijke aangelegenheid (het beleid) van een bestuursorgaan. Dan geldt artikel 11, eerste lid, wel. Dit is bijvoorbeeld het geval als sprake is van correspondentie (zoals een advies) van de landsadvocaat. Een advies van de landsadvocaat wordt gezien als een autoriteitsargument, waardoor de landsadvocaat geen ander belang heeft dan vanuit de eigen ervaring en deskundigheid geven van een opvatting over een bestuurlijke aangelegenheid.

Ten aanzien van de staatsdeelnemingen geldt het volgende. Het enkele feit dat een Staatsdeelneming 100% in handen is van de overheid, betekent niet dat zij eenzelfde belang heeft in een gesprek. De rechter zal per document moeten afwegen of sprake is van een eigen belang, persoonlijke opvatting en intern beraad. Een voorbeeld hiervan biedt de uitspraak van 31 augustus 2018 van de Rechtbank Midden-Nederland:¹

¹ <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBMNE:2018:4273>