



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Openbaarheid van bestuur. Persoonlijke beleidsopvattingen.

Bakkum, M.H.A.; Drahmman, A.

Citation

Bakkum, M. H. A., & Drahmman, A. (2021). Openbaarheid van bestuur. Persoonlijke beleidsopvattingen, *2021*(36), 2173-2185. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3278537>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3278537>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

2. De bestuursrechter komt niet vaak tot het oordeel dat de weigering om van een iro-besluit terug te komen evident onredelijk is (G.J. Stoepker & D.T. van der Leek, 'Daar lusten de honden geen brood van! Handvatten voor de evident onredelijk-toets bij toepassing van artikel 4:6, tweede lid, Awb', *NTB* 2019/40, p. 404). Op www.rechtspraak.nl trof ik slechts de volgende uitspraken aan:

- CRvB 31 januari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:363, AB 2018/308, m.nt. A.T. Marseille;
- CRvB 16 mei 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1465, AB 2018/248, m.nt. L.J.A. Damen, *USZ* 2018/250, m.nt. E. van den Bogaard;
- Rb. Oost-Brabant 21 december 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:6434, AB 2019/151, m.nt. G.J. Stoepker;
- Rb. Overijssel 24 januari 2019, ECLI:NL:RBOVE:2019:251 (maar de CRvB heeft deze uitspraak in hoger beroep vernietigd, zie CRvB 19 november 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:3694);
- Rb. Den Haag 5 maart 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:4431;
- CRvB 7 maart 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:659, *Gst.* 2019/80, m.nt. K. Mestrom, *USZ* 2019/132, m.nt. M.W. Venderbos;
- CRvB 7 maart 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:660;
- CRvB 7 maart 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:661;
- Rb. Den Haag 1 maart 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:2331.

3. Uit de rechtspraak kan het volgende toetsingskader worden afgeleid: de weigering om terug te komen van een iro-besluit kan evident onredelijk zijn indien a. dit besluit onmiskenbaar onjuist is; en b. uit de daaropvolgende belangenafweging volgt dat afwijzing van de aanvraag of het verzoek evident onredelijk is. De evident onredelijk-toets is dus in omvang beperkt en omvat een drempel: slechts wanneer een iro-besluit onmiskenbaar onjuist is, kan daarvan teruggekomen moeten worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om een direct zichtbaar ('onmiskenbaar') materieel gebrek in de besluitvorming. Zie voor een uitgebreidere bespreking van de invulling van de evident onredelijk-toets en het criterium van de onmiskenbare onjuistheid G.J. Stoepker & D.T. van der Leek, a.v., *NTB* 2019/40, par. 3, en mijn annotaties in AB 2019/562 en AB 2019/192.

Welbeschouwd hanteert de Afdeling hier ook dit toetsingskader. In de uitspraak van 20 juni 2018 heeft de Afdeling expliciet geoordeeld dat tussen appellante en de vreemdeling geen zagsrelatie bestaat. Anders gezegd: uit die uitspraak volgt eigenlijk heel duidelijk dat het boetebesluit onjuist is. Deze situatie is uniek (de Afdeling spreekt ook van een 'bijzondere omstandigheid' aan het slot van r.o. 2). De bestuursrechter zal niet snel een oordeel vellen over ande-

ren dan de procespartijen. Dat appellante er in dit geval 4:6-werk van maakt, valt daarom goed te begrijpen. Dat de Afdeling appellante, die na zwaar niet heeft doorgeprocèdeerd tegen het boetebesluit, daarbij de regel dat 'wie niet procedeedt, niet de vruchten kan plukken van een proces dat een ander voert' niet tegenwerpt, valt trouwens goed te begrijpen. De uitspraak van 20 juni 2018 gaat (ook) over de situatie van appellante. Zie over deze regel ook G.J. Stoepker, 'Herroeping voor de één, een novum voor de ander', *TAR* 2019/62, p. 232 en CbB 2 maart 2011, ECLI:NL:CBB:2011:BP6988, AB 2011/100, m.nt. R. Ortlep (met in de noot verdere verwijzingen). G.J. Stoepker

AB 2021/283

AFDELING BESTUURSRECHTSAPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

24 februari 2021, nr. 201905128/1/A3
(Mrs. J.E.M. Polak, J.Th. Drop, H.J.M. Baldinger)
m.nt. M.H.A. Bakkum en A. Drahmann*

Art. 10, 11 Wob

Gst. 2021/82
ECLI:NL:RVS:2021:399

Documenten behoorden bij de staatssecretaris te berusten. De staatssecretaris had bij een derde navraag moeten doen naar deze documenten. Onvoldoende gemotiveerd waarom persoonlijke beleidsopvattingen niet geanonimiseerd verstrekt konden worden.

Naar het oordeel van de Afdeling hadden in ieder geval documenten nrs. 13, 14 (de eerste vermelding), 22, 25, 26, 34, 42 en 43 bij de staatssecretaris behoren te berusten. Dit zijn namelijk documenten waarvan de staatssecretaris zich op het standpunt stelt dat de bewaartermijn (nog) niet was verstreken. Anders dan de staatssecretaris betoogt, mag worden verwacht dat het bestuursorgaan al het redelijkerwijs mogelijke doet om, voor zover openbaarmaking wordt verzocht van stukken die niet bij het bestuursorgaan berusten, maar wel bij het bestuursorgaan hadden behoren te berusten, deze stukken alsnog te achterhalen (...). Hieraan heeft de staatssecretaris geen gevolg gegeven. Het had naar het oordeel van de Afdeling op de weg van de staatssecretaris gelegen om in ieder geval bij de promovenda navraag te doen naar aanwezigheid van de stukken bij haar.

* M.H.A. Bakkum en A. Drahmann zijn onderzoeks- en onderwijsmedewerker respectievelijk universitair hoofddocent aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden.

De beslissing om over persoonlijke beleidsopvattingen al dan niet informatie te verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm, als bedoeld in artikel 11, tweede lid, van de Wob, is een bevoegdheid waarbij het bestuursorgaan beslissruimte heeft en vergt een afweging van belangen. De Afdeling volgt de staatssecretaris zonder nadere motivering niet in het standpunt dat het in dit geval niet in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering dat de standpunten van ambtenaren, vervat in de geheime documenten, worden betrokken in de publieke discussie. Zonder nadere motivering is onduidelijk waarom ambtenaren zoals de staatssecretaris ter zitting heeft gesteld, in dit geval in de toekomst zouden worden belemmerd bij het in openheid voeren van interne discussies en adviseren van bewindspersonen bij openbaarmaking van de inmiddels al relatief oude documenten, indien de namen van de toen betrokken ambtenaren daaruit worden weggelaten. Ook het feit dat de vuurwerkramp een gevoelig en actueel onderwerp is, wat daarvan ook zij, is naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende draagkrachtig. Niet valt in te zien waarom niet toch met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie kon worden verstrekt. Daarbij komt dat de staatssecretaris ter zitting heeft gesteld dat wat betreft document 7 juist wel toepassing is gegeven aan artikel 11, tweede lid, van de Wob. Onduidelijk is daarom waarom de staatssecretaris de in 8.3 genoemde documenten of in ieder geval delen daarvan in een niet tot de betrokken ambtenaren herleidbare vorm bijvoorbeeld in de vorm van een uittreksel of een samenvatting van de inhoud zou kunnen geven, zoals de staatssecretaris wel deed bij document 7. Voor de toepassing van artikel 11, tweede lid, van de Wob zou juist bij een bestuurlijke aangelegenheid als deze, waarbij sprake is van een belangrijke maatschappelijke en gevoelige kwestie, aanleiding kunnen bestaan. Verder gaat het om documenten die ten tijde van de beslissing op bezwaar ten minste 14 jaar oud waren. Ook dat feit heeft de staatssecretaris ten onrechte niet in diens afweging meegenomen.

Uitspraak op het hoger beroep van appelland, tegen de uitspraak van de Rechtbank Overijssel van 29 mei 2019 in zaak nr. 19/73 in het geding tussen: Appelland, en De Saatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

Procesverloop

Bij besluit van 13 juli 2018 heeft de staatssecretaris een verzoek van appelland op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) om afschriften van vijftig documenten die betrekking

hebben op de vuurwerkramp in Enschede gedeeltelijk afgewezen.

Bij besluit van 21 november 2018 heeft de staatssecretaris het door appelland daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 29 mei 2019 heeft de rechtbank het door appelland daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; red.).

Tegen deze uitspraak heeft appelland hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Appelland heeft de toestemming, als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), verleend.

Appelland heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 september 2020, waar appelland, bijgestaan door J.P.E. Baakman, rechtsbijstandverlener te Haaksbergen, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. E. Koornwinder, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Appelland doet in zijn hoedanigheid als journalist onderzoek naar de vuurwerkramp in Enschede van 13 mei 2000. Hij heeft in zijn verzoek van 29 maart 2018 verzocht om een afschrift van vijftig stukken die in het jaar 2000 en daarna zijn opgesteld door het toenmalige Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De vijftig documenten heeft hij overgenomen uit de literatuurlijst van het proefschrift van T.F.M. Woeltjes (hierna: de promovenda), "Teamwork in het beleidsdepartement, De kwaliteit van beleidsontwikkeling in een groep", dat zij op 25 juni 2010 in het openbaar heeft verdeeld. In hoofdstuk 4 van het proefschrift is (met name) ingegaan op het groepsproces en de kwaliteit van beleidsontwikkeling rondom het thema vuurwerk voor en na de vuurwerkramp.

Besluitvorming

2. De staatssecretaris heeft in het besluit van 13 juli 2018 vastgesteld dat op basis van het verzoek van appelland 37 documenten zijn aangetroffen. De documenten zijn opgenomen op een inventarislijst die als bijlage bij het besluit is gevoegd. Bij de nummering in de inventarislijst en de nummering in het besluit past de volgende toelichting. Nr. 9 op de inventarislijst bestaat uit zes afzonderlijke intranetpagina's die tot één nr. zijn samengevoegd, vandaar dat de staatssecretaris in totaal 45 documenten opsomt in de inventarislijst. De zes intranetpagina's plus nrs. 13, 22, 25, 26, 34, 42 en 43 zijn niet aangetroffen. Dit

zijn 13 van de 50 documenten die niet zijn aangevonden; 37 dus wel. De staatssecretaris heeft besloten één document geheel openbaar te maken en 19 documenten gedeeltelijk. Aan de gedeeltelijke weigering van de openbaarmaking heeft de staatssecretaris artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a (betrekkings van Nederland met andere staten en met internationale organisaties), onder e (bescherming persoonlijke levenssfeer), en/of artikel 11 (persoonlijke beleidsopvattingen uit intern beraad) ten grondslag gelegd.

Bij het besluit op bezwaar heeft de staatssecretaris dit besluit gehandhaafd. Een kennelijke verschrijving in de inventarislijst is hersteld, in die zin dat de vermelding achter document 24 van 'niet openbaar' is aangepast in 'gedeeltelijk openbaar'. Ook heeft de staatssecretaris de nummering van de inventarislijst aangepast aan die van appelland in zijn verzoek en bezwaarschrift.

Aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft het beroep ongegrond verklaard. Zij heeft geoordeeld dat de staatssecretaris in de stukken en ter zitting genoegzaam heeft gemotiveerd dat deze al het mogelijke heeft gedaan om alle vijftig documenten te achterhalen. Met het noemen van documenten in een proefschrift en het in het openbaar verdedigen van dat proefschrift, heeft geen integrale publicatie van die documenten plaatsgevonden en dus ook geen openbaarmaking in de zin van de Wob. Over de weigeringsgrond van de internationale betrekkingen heeft de rechtbank, na raadpleging van de geheime stukken, overwogen dat de bewuste documenten informatie bevatten over internationaal overleg in een commissie van de Verenigde Naties (hierna: de VN) over de classificatie van vuurwerk. De rechtbank is met de staatssecretaris van oordeel dat de betrekkingen met andere staten stroever kunnen gaan verlopen als de bewuste documenten alsnog openbaar worden gemaakt. Over de weigeringsgrond van de persoonlijke levenssfeer heeft de rechtbank overwogen dat de weggelakte passages persoonsgegevens betreffen van derden en van ambtenaren die niet uit hoofde van hun functie in enige mate in de openbaarheid treden. De staatssecretaris mocht het openbaarheidsbelang minder zwaar laten wegen dan het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen. Over de documenten die op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob zijn geweigerd, heeft de rechtbank geoordeeld dat deze zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. De staatssecretaris mocht er van afzien om van de bevoegdheid om tot anonimiseren over te gaan,

zoals bedoeld in artikel 11, tweede lid, van de Wob, gebruik te maken.

Hoger beroep

Omvang geding

4. De Afdeling stelt vast dat de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob (bescherming persoonlijke levenssfeer) in hoger beroep niet in geschil is. De Afdeling zal hierop dan ook niet nader ingaan.

Onafhankelijkheid en onpartijdigheid

5. Appelland stelt in zijn nadere stuk van 31 augustus 2020 dat de Afdeling de schijn van partijdigheid heeft gewekt. De rechtsgang conflicteert volgens hem met artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM).

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraak van 15 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1165), kan de partijdigheid van de rechter uitsluitend in de wrakingsprocedure aan de orde worden gesteld. Appelland heeft bij brief van 21 juli 2020 verzocht om wraking van onder meer mr. J.E.M. Polak en mr. H.J.M. Baldinger. Het verzoek om wraking is bij uitspraak van 27 augustus 2020 afgewezen. Ingevolge artikel 8:18, vijfde lid, van de Awb, staat tegen die uitspraak geen rechtsmiddel open. Na die uitspraak zijn geen feiten of omstandigheden aangedragen die maken dat nu niet van dat oordeel kan worden uitgegaan. Voor zover het betoog van appelland zo moet worden begrepen dat de Afdeling niet kan worden aangemerkt als onafhankelijk en onpartijdig gerecht als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het EVRM, wordt als volgt overwogen. De Afdeling is een onafhankelijk, bij de wet ingesteld orgaan, als bedoeld in artikel 1:4, eerste lid, gelezen in samenhang met het tweede lid, van de Awb, dat, ingevolge artikel 30b van de Wet op de Raad van State is belast met de berechting van de bij de wet aan haar opgedragen geschillen. De jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens biedt geen grond voor het oordeel dat de Afdeling niet aan de in artikel 6, eerste lid, vermelde vereisten voldoet (zie de uitspraak van de Afdeling van 25 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:574).

Het betoog faalt.

Zijn er meer documenten?

6. Appelland voert aan dat de staatssecretaris onvoldoende heeft gemotiveerd dat al het mogelijke is gedaan om alle vijftig documenten te achterhalen. De staatssecretaris had de 'zoekgeraakte' documenten nog bij andere personen, zoals de promovenda, kunnen opvragen. Zij be-

schikte in 2010 nog over de documenten en de staatssecretaris stelt ook dat de documenten in 2010 nog voorhanden waren en pas daarna zijn vernietigd. In het geval de documenten niet bestaan, moeten deze ten onrechte zijn vernietigd. Dat is strafbaar, aldus appelland.

6.1 Tussen partijen is niet in geschil dat de documenten waarop het verzoek betrekking heeft in 2010 nog bij de staatssecretaris voorhanden waren. Op het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: het ministerie) is daarvan niets meer aanwezig. De staatssecretaris heeft tweemaal onderzoek verricht in het archief van het ministerie in Winschoten en heeft tot tweemaal toe dezelfde 37 documenten gevonden. Zoals volgt uit de door de staatssecretaris gehanteerde inventarislijst blijkt van de 50 gevraagde documenten een aantal, namelijk documenten nrs. 9, 13, 14 (de eerste vermelding, te weten: "Historische schets ..."), 22, 25, 26, 34, 42 en 43, niet meer onder hem te berusten. Het gaat daarbij kort gezegd om zes intranetpagina's, de Goederenvervoervisie 2004, vier nota's aan de staatssecretaris, een conceptversie van een Plan van Aanpak Vuurwerk en een Overzicht werkzaamheden. De staatssecretaris heeft hierover toegelicht dat intranetpagina's niet worden bewaard. De genoemde documenten zijn niet vernietigd op grond van selectielijsten op basis van de Archiefwet. De staatssecretaris stelt dat geen sprake is van bewuste vernietiging, maar dat documenten nu eenmaal wel eens verloren gaan. Ter zitting bij de rechtbank heeft de staatssecretaris als mogelijke verklaring gegeven dat het kan zijn dat een archiefmedewerker de documenten heeft vernietigd, omdat hij dacht dat het om gedateerde documenten zou gaan. Dat is volgens de staatssecretaris niet te achterhalen. Ter zitting bij de Afdeling heeft de staatssecretaris verklaard dat het mogelijk de betrokken beleidsambtenaar is geweest die dacht dat het dubbele stukken betrof en dat deze niet hoefden te worden bewaard. Intranetpagina's van het ministerie worden in ieder geval niet bewaard, aldus de staatssecretaris.

6.2 Naar het oordeel van de Afdeling heeft de staatssecretaris niet duidelijk kunnen maken waarom de intranetpagina's (document 9) mochten worden vernietigd. Zonder motivering valt daarom niet vast te stellen of deze pagina's onder de staatssecretaris hadden behoren te berusten.

Naar het oordeel van de Afdeling hadden in ieder geval documenten nrs. 13, 14 (de eerste vermelding), 22, 25, 26, 34, 42 en 43 bij de staatssecretaris behoren te berusten. Dit zijn namelijk documenten waarvan de staatssecretaris zich op het standpunt stelt dat de bewaartermijn (nog) niet was verstreken. De Afdeling begrijpt uit de toelichting van de staatssecretaris bij de rechtbank

en op de zitting bij de Afdeling dat de documenten onterecht, door mogelijk onbewust handelen, verloren zijn gegaan. Zoals de staatssecretaris ter zitting bij de Afdeling heeft toegelicht, heeft deze de promovenda – die niet meer bij het ministerie werkzaam is – laten weten dat naar aanleiding van het proefschrift een Wob-verzoek was binnengekomen, maar haar niet om documenten verzocht omdat de staatssecretaris meende niet verder te hoeven zoeken als een stuk niet onder het ministerie berust. Anders dan de staatssecretaris betoogt, mag worden verwacht dat het bestuursorgaan al het redelijkerwijs mogelijke doet om, voor zover openbaarmaking wordt verzocht van stukken die niet bij het bestuursorgaan berusten, maar wel bij het bestuursorgaan hadden behoren te berusten, deze stukken alsnog te achterhalen (zie onder meer de uitspraak van 13 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:32). Hieraan heeft de staatssecretaris geen gevolg gegeven. Het had naar het oordeel van de Afdeling op de weg van de staatssecretaris gelegen om in ieder geval bij de promovenda navraag te doen naar aanwezigheid van de stukken bij haar.

Het betoog slaagt.

Gebruik voor proefschrift

7. Appelland betoogt dat de rechtbank ten onrechte niet is ingegaan op zijn beroepsgrond over de positie van de promovenda en haar relatie tot het ministerie. Ten tijde van haar onderzoek, dus van 2003 tot 2010, was zij weliswaar bij het ministerie werkzaam, maar promovendi zijn juist ook vaak in dienst van universiteiten, zo stelt appelland. De promovenda moet daarom worden geacht als buitenstaander de informatie te hebben ontvangen. Om strijd met het gelijkheidsbeginsel te voorkomen moeten de documenten daarom openbaar worden gemaakt. Appelland voert aan dat hij, net als de promovenda, de documenten opvraagt om daarnaar onderzoek te doen en daarover te schrijven. Dat zij dat heeft gedaan om een titel of graad te verkrijgen, maakt volgens appelland geen verschil. De opgevraagde documenten moeten bovendien worden geopenbaard, zodat de inhoud van het proefschrift kan worden geverifieerd. De rechtbank heeft hierover ook niets in de uitspraak opgenomen, aldus appelland.

7.1 De rechtbank is ten onrechte niet ingegaan op de beroepsgrond van appelland dat de documenten niet aan de promovenda ter beschikking zijn gesteld als medewerker van het ministerie. Dat leidt echter niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak. De staatssecretaris heeft ter zitting toegelicht dat de promovenda ten tijde van belang als rijksambtenaar werkzaam was en in de gelegenheid is gesteld onderzoek te verrichten binnen het voormalige Ministerie van

Verkeer en Waterstaat en het voormalige Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu. Waarschijnlijk is het zo dat de promovenda de door haar benodigde documenten verstrekt heeft gekregen voor haar onderzoek. De staatssecretaris gaat ervan uit dat voor haar dezelfde restricties golden als voor andere ambtenaren, namelijk dat documenten niet naar buiten mogen worden gebracht. Wel denkt de staatssecretaris dat er toestemming zal zijn gegeven voor het gebruik van citaten uit de documenten in het proefschrift. Daargelaten de precieze omstandigheden waaronder de promovenda de beschikking heeft gekregen over de documenten, overweegt de Afdeling dat de documenten niet toen al openbaar zijn geworden. Niet is gebleken dat de documenten zelf ten tijde van het besluit op bezwaar waren gepubliceerd of dat met de publicatie van het proefschrift de door de staatssecretaris aan de promovenda verstrekte informatie feitelijk wel openbaar is geworden. Dat het proefschrift door een commissie is beoordeeld, of dat het proefschrift bij de universiteitsbibliotheek ter openbaarmaking is aangeboden, doet daaraan niet af. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het openbaar maken van documenten op grond van de Wob veel verder gaat dan het geven van inzage aan slechts één persoon of enkele personen. Ook strekt het gelijkheidsbeginsel niet zo ver dat documenten waarover één of enkele personen beschikken, voor eenieder beschikbaar zouden moeten komen. Wat betreft de citaten uit de documenten overweegt de Afdeling dat die met de publicatie van het proefschrift feitelijk wel openbaar zijn geworden en de staatssecretaris die niet opnieuw openbaar hoeft te maken.

Het betoog dat de rechtbank deze beroepsgrond ten onrechte niet heeft besproken, is dus terecht voorgedragen, maar de beroepsgrond slaagt niet.

Persoonlijke beleidsopvattingen in documenten voor intern beraad

8. Appellant betoogt dat de staatssecretaris de weigeringsgrond als bedoeld in artikel 11 van de Wob niet aan het besluit ten grondslag mocht leggen. Van intern beraad is volgens hem geen sprake. De nota's zijn alleen maar informerend van aard en betreffen geen tussenproducten van een beleidsproces. Volgens hem zijn het formele briefings aan topambtenaren en bewindslieden die doorgaans vatbaar zijn voor openbaarmaking. Ook kunnen de feitelijke gegevens in de documenten niet onder 'persoonlijke beleidsopvattingen' worden geschaard. Het bestuursorgaan moet dat per zelfstandig onderdeel van een document beoordelen. Onder verwijzing naar artikel 11, tweede lid, van de Wob, betoogt appellant dat

openbaarmaking van de documenten in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering. Het is mogelijk dat uit (passages van) de documenten blijkt dat het ministerie op de hoogte was van foutieve wet- en regelgeving op vuurwerkgebied in Nederland, op grond waarvan onschuldige burgers zijn veroordeeld. Volgens appellant doet zich een alles overstijgend maatschappelijk belang voor. De documenten blijken nu cruciaal bij de voorlichting van de ambtelijke en politieke top ter beperking van de schade voor de overheid. Voor zover de staatssecretaris vreest dat standpunten van ambtenaren zelfstandig worden betrokken in de publieke discussie, kan dat worden voorkomen door namen en/of functies weg te lakken, aldus appellant.

8.1. Artikel 1 van de Wob luidt:

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

a. en b. [...]

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. en e. [...]

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. [...]"

Artikel 11 luidt:

"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. en 4. [...]"

8.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1231), volgt uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 11 van de Wob (*Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, blz. 13*) dat het interne karakter van een stuk wordt bepaald door het oogmerk waarmee dit is opgesteld. Degene die het document heeft opgesteld moet de bedoeling hebben gehad dat dit zou dienen voor hemzelf of voor het gebruik door

anderen binnen de overheid. Met de in artikel 11, eerste lid, van de Wob neergelegde beperking ten aanzien van persoonlijke beleidsopvattingen in documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad heeft de wetgever beoogd "dat ambtenaren de vrijheid dienen te hebben ongehinderd hun bijdrage te leveren aan de beleidsvoorbereiding of uitvoering, en daarover te studeren, te brainstormen, anderszins te overleggen, nota's te schrijven etc. Zij moeten [...] in alle openhartigheid onderling functioneel kunnen communiceren." (*Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 6, blz. 13). Onder persoonlijke beleidsopvatting wordt verstaan een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van één of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten.

Artikel 11, eerste lid, van de Wob biedt daarmee de basis om documenten voor intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten te weigeren. Feitelijke gegevens zijn echter geen persoonlijke beleidsopvattingen en kunnen dus niet op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob worden geweigerd. Feitelijke gegevens kunnen wel zodanig met die opvattingen zijn verweven dat het niet mogelijk is deze te scheiden. In dat geval kunnen ook die feitelijke gegevens met een beroep op dit artikel worden geweigerd.

Een bestuursorgaan dient per zelfstandig onderdeel van een document voor intern beraad met informatie over een bepaalde bestuurlijke aangelegenheid, zoals alinea's, te bezien of dit zelfstandig onderdeel persoonlijke beleidsopvattingen bevat en, wanneer in de opvattingen informatie van feitelijke aard is opgenomen, of de persoonlijke beleidsopvattingen zodanig met deze feitelijke gegevens zijn verweven dat deze niet zijn te scheiden. Ingeval van verwevenheid mag in beginsel het betrokken onderdeel van het document worden geweigerd op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob. Een bestuursorgaan hoeft niet binnen een zelfstandig onderdeel van een document per zin of zinsdeel te bepalen of verwevenheid een weigering kan rechtvaardigen. 8.3. De staatssecretaris heeft de openbaarmaking van (passages in) documenten nrs. 1, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 14 (de tweede vermelding, te weten "Nota Minister ..."), 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 27, 28, 33, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 44 en 45 geweigerd omdat zij zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Het betreffen volgens de staatssecretaris onder meer (passages in) adviesnota's aan de minister, bijlagen bij nota's aan de staatssecretaris en interne discussiestukken over de vuurwerkramp in Enschede, het rapport van de commissie Oosting daarover en onderwerpen die daarmee raakvlakken hebben. Ter zitting heeft de staatsse-

cretaris voor de volledigheid nogmaals document 45 overgelegd, voor het geval dat feitelijk niet alle pagina's van dat document zouden zijn verstrekt.

8.4. Na raadpleging van de geheime stukken stelt de Afdeling vast dat van de in 8.3 genoemde documenten waarvan de openbaarmaking geheel geweigerd is, in veel gevallen verschillende weigeringsgronden zijn toegepast zonder dat per onderdeel is gespecificeerd welke weigeringsgrond eraan ten grondslag ligt. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:666), kan, hoewel in beginsel per document of onderdeel daarvan moet worden gemotiveerd op welke grond openbaarmaking daarvan achterwege wordt gelaten, daarvan worden afgezien als dat zou leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen. Indien meer dan één weigeringsgrond van toepassing is geacht op een document dat uit verschillende onderdelen bestaat, kan deze uitzondering zich slechts voordoen indien voldoende kenbaar is van welke weigeringsgrond voor welk onderdeel wordt uitgegaan. Naar het oordeel van de Afdeling is in het geval van namen, handtekeningen of bijvoorbeeld contactgegevens steeds voldoende kenbaar dat daaraan de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob ten grondslag is gelegd. De Afdeling betreft hierbij dat in de wel deels openbaar gemaakte stukken dergelijke passages zijn gelakt en het in zoverre in feite een herhaling betreft.

Het vorenstaande gaat echter niet zonder meer op voor geheel geweigerde documenten 11 en 36, waaraan – naast de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob – zowel artikel 11 als artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob is ingeroepen. De staatssecretaris heeft ter zitting nader gemotiveerd dat de bijlagen van document 11 geen stukken voor intern beraad betreffen, omdat het om verslagen van zogenoemde Committeees van de VN gaat. Aan de weigering daarvan ligt volgens de staatssecretaris uitsluitend artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob ten grondslag. Gelet op deze toelichting zal de Afdeling de weigering van die verslagen hierna onder het kopje "Betrekkingen van Nederland met andere staten en internationale organisaties" in 9.3 beoordelen. De weigering van het resterende deel van document 11 – de nota van 5 augustus 2002 – zal de Afdeling daarom in 8.5 en 8.6 inhoudelijk op grond van artikel 11 van de Wob toetsen. Van document 36 is geheel onduidelijk gebleven welke weigeringsgrond de staatssecretaris aan welke passage ten grondslag heeft gelegd. De weigering van de openbaarmaking van document 36 is daarom onvoldoende gemotiveerd.

Ook stelt de Afdeling vast dat van de bijlage bij de tweede vermelding van document 14 ("Nota Minister 27 februari 2002 en bijlage") niet duidelijk is welke weigeringsgrond aan openbaarmaking in de weg zou staan. Dit blijkt ten onrechte niet uit de inventarislijst noch uit het wel geopenbaarde gedeelte van document 14 en de weigering van de bijlage komt in zoverre voor vernietiging in aanmerking. Ter zitting heeft de staatssecretaris gesteld dat de bijlage geheel is geweigerd op grond van artikel 11 van de Wob. Gelet op deze nadere motivering zal de Afdeling hierna in 8.5 en 8.6 bezien of de rechtsgevolgen in zoverre in stand kunnen blijven.

In document 17 is alle tekst onder het kopje "Verdere planning" weggelakt. Naar het oordeel van de Afdeling is het weglakken van deze tekst onvoldoende gemotiveerd, nu dezelfde tekst in document 19 wel openbaar is gemaakt. Nu de daar genoemde informatie reeds uit andere hoofde openbaar is, hoeft de staatssecretaris in zoverre niet meer tot openbaarmaking over te gaan. De Afdeling zal de rechtsgevolgen wat betreft de te vernietigen weigering van deze passage in stand laten. 8.5. De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank op zichzelf terecht heeft geoordeeld dat de in 8.3 genoemde (delen van) documenten — de bijlagen van document 11 uitgezonderd — analyses, veronderstellingen en inschattingen van ambtenaren bevatten, alsmede dat zij zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen betreffen. De stukken bevatten, naast informatie voor de minister, ook voorstellen en aanbevelingen. Deze documenten gaan allemaal over de vuurwerkramp of de toestandkoming en uitvoering van regelgeving in zowel nationaal als internationaal verband. Uit de documenten blijkt naar het oordeel van de Afdeling duidelijk dat daarin een aangelegenheid aan de orde is, die betrekking heeft op beleid, waaronder ook wordt verstaan de voorbereiding en de uitvoering ervan. De Afdeling stelt op basis van de geheime stukken vast dat in de documenten ook feitelijke gegevens zijn opgenomen. Deze zijn zodanig met de persoonlijke beleidsopvattingen verweven dat het niet mogelijk is deze te scheiden. Verder bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de staatssecretaris niet per zelfstandig onderdeel van een document, zoals alinea's, zou hebben bezien of dit zelfstandig onderdeel persoonlijke beleidsopvattingen bevat en/of informatie van feitelijke aard. Uit de wel geopenbaarde documenten blijkt ook dat de staatssecretaris wel degelijk de documenten op het niveau van zelfstandige onderdelen heeft beoordeeld.

8.6. De beslissing om over persoonlijke beleidsopvattingen al dan niet informatie te verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm, als bedoeld in artikel 11, tweede lid, van de Wob,

is een bevoegdheid waarbij het bestuursorgaan beslissruimte heeft en vergt een afweging van belangen. De Afdeling volgt de staatssecretaris zonder nadere motivering niet in het standpunt dat het in dit geval niet in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering dat de standpunten van ambtenaren, vervat in de geheime documenten, worden betrokken in de publieke discussie. Zonder nadere motivering is onduidelijk waarom ambtenaren zoals de staatssecretaris ter zitting heeft gesteld, in dit geval in de toekomst zouden worden belemmerd bij het in openheid voeren van interne discussies en adviseren van bewindspersonen bij openbaarmaking van de inmiddels al relatief oude documenten, indien de namen van de toen betrokken ambtenaren daaruit worden weggelaten. Ook het feit dat de vuurwerkramp een gevoelig en actueel onderwerp is, wat daarvan ook zij, is naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende draagkrachtig. Niet valt in te zien waarom niet toch met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie kon worden verstrekt. Daarbij komt dat de staatssecretaris ter zitting heeft gesteld dat wat betreft document 7 juist wel toepassing is gegeven aan artikel 11, tweede lid, van de Wob. Onduidelijk is daarom waarom de staatssecretaris de in 8.3 genoemde documenten of in ieder geval delen daarvan in een niet tot de betrokken ambtenaren herleidbare vorm bijvoorbeeld in de vorm van een uittreksel of een samenvatting van de inhoud zou kunnen geven, zoals de staatssecretaris wel deed bij document 7. Voor de toepassing van artikel 11, tweede lid, van de Wob zou juist bij een bestuurlijke aangelegenheid als deze, waarbij sprake is van een belangrijke maatschappelijke en gevoelige kwestie, aanleiding kunnen bestaan. Verder gaat het om documenten die ten tijde van de beslissing op bezwaar ten minste 14 jaar oud waren. Ook dat feit heeft de staatssecretaris ten onrechte niet in diens afweging meegenomen.

Gelet hierop heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat de staatssecretaris de openbaarmaking van de genoemde documenten — document 7 uitgezonderd — terecht heeft geweigerd onder verwijzing naar artikel 11 van de Wob. Terugkomend op hetgeen in 8.4 is overwogen over de tweede vermelding van document 14 brengt het oordeel van de Afdeling over artikel 11, tweede lid, ook met zich dat de rechtsgevolgen van de te vernietigen weigering van de openbaarmaking van de daarbij behorende bijlage niet in stand kunnen blijven.

Het betoog slaagt.

Betrekkingen van Nederland met andere staten en internationale organisaties

9. Appellant betoogt dat de weigering van openbaarmaking van documenten niet mocht worden gebaseerd op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob. Niet is gebleken dat de desbetreffende documenten vertrouwelijk waren overgelegd en ook niet van correspondentie waaruit blijkt dat er bezwaren tegen openbaarmaking bestaan. Appellant voert aan dat de staatssecretaris niet heeft onderbouwd waarom de relatie met landen of instellingen zou verslechteren. De documenten zijn namelijk al bijna 20 jaar oud. Bovendien hebben andere landen hun regelgeving op het gebied van vuurwerk beter geregeld dan Nederland, waardoor openbaarmaking juist een positief beeld van die landen geeft.

9.1. Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob luidt:

"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."

9.2. Gelet op de geredigeerde inventarislijst heeft de staatssecretaris de weigeringsgrond als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob toegepast bij documenten nrs. 11 (de bijlagen), 35 (vier passages), 36 en 40 (bijlage geheel). Nu wat betreft document 36 in 8.4 is geoordeeld dat onduidelijk is welke weigeringsgrond aan welke passage ten grondslag is gelegd, komt de Afdeling niet toe aan een inhoudelijke beoordeling van de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob voor dit document.

9.3. De staatssecretaris heeft in diens schriftelijke uiteenzetting gesteld dat het gaat om documenten over besprekingen van een VN-comité over de classificatie vuurwerk en de Europese Commissie. Dit betreft informatie die vertrouwelijk is gedeeld door lidstaten binnen de VN en de Europese Unie. De staatssecretaris voorziet dat ten gevolge van het openbaar maken van de betreffende informatie het internationale contact op bepaalde punten stroever zal lopen.

Ter zitting heeft de staatssecretaris zich op het standpunt gesteld dat voor zover stukken geheel – dus niet slechts passages – zijn geweigerd op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob de reden daarvoor is gelegen in een VN-verdrag. Als het een VN-document betreft is dat niet nader beoordeeld. De Afdeling begrijpt dat de staatssecretaris daarmee doelt op het Verdrag van 13 februari 1946 nopens de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties (hierna: VN-Immunitatenverdrag). Artikel

II, §4, van dit Verdrag bepaalt dat het archief van de VN en in het algemeen alle stukken, die aan haar behoren of die zij onder zich hebben, onschendbaar ("inviolable") zullen zijn, waar deze zich ook bevinden. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie de uitspraken van 25 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH7691, en van 3 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL6245) zijn de documenten die onder de gelding van het VN-Immunitatenverdrag vallen "inviolable", wat betekent dat ze niet onderworpen zijn aan nationale wetgeving inzake openbaarheid van bestuur. De Wob geldt daarom niet voor dergelijke documenten. In de bijlagen van document 11 zijn verslagen opgenomen van zogenoemde Committees van de VN. Naar het oordeel van de Afdeling behoren deze de VN toe. De Wob is op deze verslagen dan ook, anders dan de staatssecretaris ten tijde van het besluit van 21 november 2018 kennelijk meende, niet van toepassing. Het besluit komt in zoverre voor vernietiging in aanmerking. Nu de staatssecretaris het verzoek om openbaarmaking voor zover het deze verslagen betreft gelet op het VN-Immunitatenverdrag echter niet kon inwilligen, bestaat aanleiding de rechtsgevolgen in zoverre in stand te laten.

In de bijlage van document 11 bevindt zich ook een Nederlandstalige terugkoppeling van een VN-comitébijeenkomst, waarvan niet blijkt dat het van een VN-comité zelf afkomstig is. Daarmee is niet onderbouwd dat dit verslag ook de VN toebehoort en om die reden 'inviolable' is. Van de bijlage van document 40 heeft de staatssecretaris zich ter zitting ook op het standpunt gesteld dat de daarin opgenomen informatie onder het VN-Immunitatenverdrag valt. Nu het grootste deel van de bijlage van document 40 informatie bevat over de organisatie van de regelgeving op het terrein van vuurwerk in landen volgt de Afdeling dit standpunt niet. De rechtbank heeft het vorenstaande niet onderkend.

9.4. In document 35 heeft de staatssecretaris verschillende passages op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob geweigerd. Ter zitting heeft de staatssecretaris zich bij nader inzien op het standpunt gesteld dat aan de openbaarmaking van de passages op pagina 1 ontdaan en op pagina 2 bovenaan niet de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties in de weg staan, maar dat deze passages moesten worden geweigerd op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob. Nu de staatssecretaris zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het besluit van 21 november 2018 heeft gedaan, is het besluit in zoverre onzorgvuldig voorbereid en niet deugdelijk gemotiveerd. Onder verwijzing naar hetgeen hiervoor in 8.6 is overwogen ziet de Afdeling geen aanleiding

om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb te bepalen dat de rechtsgevolgen op dit punt in stand blijven. De staatssecretaris zal zich immers nog moeten beslissen over mogelijke openbaarmaking op grond van artikel 11, tweede lid, van de Wob. Wat betreft de overige op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob geweigerde passages van document 35 is de Afdeling met de staatssecretaris van oordeel dat de betrekkingen van Nederland met andere staten daaraan in de weg staan.

Conclusie

10. Gelet op hetgeen in 6.2, 8.4, 8.6, 9.3 en 9.4 is overwogen, is het hoger beroep gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 21 november 2018 alsnog gegrond verklaren. Dit besluit dient te worden vernietigd, voor zover het betreft de weigering van de openbaarmaking van (delen van) documenten:

- nrs. 9, 13, 14 (de eerste vermelding), 22, 25, 26, 34, 42 en 43, omdat de staatssecretaris niet al het redelijkerwijs mogelijke heeft gedaan om deze documenten te achterhalen (zie overweging 6.2);
- nrs. 14 (de bijlage bij de tweede vermelding) en 36, omdat onduidelijk is gebleven welke weigeringsgrond eraan ten grondslag is gelegd (zie overweging 8.4);
- nr. 17 (de passage onder kopje ‘verdere planning’) omdat de weigering onvoldoende is gemotiveerd (zie overweging 8.4);
- nrs. 1, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11 (voor zover het betreft de nota van 5 augustus 2002), 12, 14 (de tweede vermelding, voor het overige), 15, 16, 17 (voor het overige), 18, 19, 20, 21, 23, 24, 27, 28, 33, 35, 38, 39, 40, 41, 44 en 45, omdat onvoldoende is gemotiveerd waarom geen toepassing kon worden gegeven aan artikel 11, tweede lid, van de Wob (zie overweging 8.6); en
- nrs. 11 (alle bijlagen), 35 (voor zover het betreft de passages op pagina 1 onderaan en op pagina 2) en 40 (de bijlage) omdat daaraan ten onrechte artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob ten grondslag is gelegd (zie overwegingen 9.3 en 9.4).

Rechtsgevolgen in stand laten

11. De Afdeling ziet aanleiding om de rechtsgevolgen van het besluit van 21 november 2018 in stand te laten, voor zover het betreft de weigering van de openbaarmaking van de verslagen van de Committees in de bijlage van document 11, omdat de Wob op die documenten niet van toepassing is. Ook kunnen de rechtsgevolgen voor zover het betreft document 17 (de passage onder kopje ‘verdere planning’) in stand blijven,

nu de daar opgenomen informatie reeds uit andere hoofde openbaar is en niet opnieuw openbaar hoeft te worden gemaakt.

Oprichting en judiciële lus

12. De staatssecretaris zal opnieuw op de bezwaren van appelland moeten beslissen met in acht neming van deze uitspraak. De Afdeling zal daarvoor een termijn stellen van 10 weken.

13. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het te nemen nieuwe besluit op bezwaar slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

Proceskosten

14. De staatssecretaris dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van uitspraak van de Rechtbank Overijssel van 29 mei 2019 in zaak nr. 19/73;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 21 november 2018, voor zover het betreft de weigering van de openbaarmaking van (delen van) de documenten
 - nrs. 9, 13, 14 (de eerste vermelding), 22, 25, 26, 34, 42 en 43;
 - nrs. 14 (de bijlage bij de tweede vermelding) en 36;
 - nr. 17 (de passage onder kopje ‘verdere planning’);
 - nrs. 1, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11 (voor zover het betreft de nota van 5 augustus 2002), 12, 14 (de tweede vermelding, voor het overige), 15, 16, 17 (voor het overige), 18, 19, 20, 21, 23, 24, 27, 28, 33, 35, 38, 39, 40, 41, 44 en 45; en
 - nrs. 11 (alle bijlagen), 35 (voor zover het betreft de passages op pagina 1 onderaan en op pagina 2) en 40 (de bijlage) één en anders zoals verwoord in de overwegingen van deze uitspraak;
- V. bepaalt dat de rechtsgevolgen van het besluit van 21 november 2018 in stand kunnen blijven voor zover het betreft document 11 (de verslagen van de Committees) en document 17 (de passage onder kopje ‘verdere planning’);
- VI. bepaalt dat de staatssecretaris binnen 10 weken na de datum van verzending van deze uitspraak opnieuw op de bezwaren van appelland dient te beslissen met inachtneming van deze uit-

spraak en dat tegen het te nemen nieuwe besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

VII. veroordeelt de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat tot vergoeding van bij appelland in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.196,41 (zegge: tweeduizend honderdzesennegentig euro en eenenveertig cent), waarvan € 2.136 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. gelast dat de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan appelland het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 429 (zegge: vierhonderdneuentwintig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Noot

1. *Inleiding.* Deze uitspraak betreft een verzoek om openbaarmaking van informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Het verzoek is afkomstig van een journalist en heeft betrekking op de vuurwerkcramp in Enschede uit 2000. De journalist verzoekt om vijftig documenten, die hij uit de literatuurlijst van een proefschrift heeft overgenomen. De uitspraak verdient een annotatie in de *AB* om twee redenen. Allereerst is de uitspraak duidelijk over de onderzoeksplicht die op bestuursorganen rust als documenten ten onrechte niet zijn bewaard. Ten tweede wordt in de uitspraak een motivering gevraagd waarom, in documenten ten behoeve van intern beraad, persoonlijke beleidsopvattingen niet geanonimiseerd openbaar gemaakt kunnen worden op grond van artikel 11 lid 2 Wob. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State lijkt in deze uitspraak een nieuwe – kritische – lijn te introduceren. In deze uitspraak wordt eerst ingegaan op de verplichting voor bestuursorganen om informatie die ten onrechte niet bewaard is, bij externen op te vragen (2-4). Vervolgens bespreken wij de toepassing van artikel 11 Wob in het onderhavige geval (5-6). Onder 7 gaan we nog kort in op de vraag of openbaarmaking voor de een ook openbaarmaking voor eenieder is en onder 8 sluiten wij af.

2. *Navraag naar ontbrekende stukken.* Van de 50 opgevraagde documenten zijn er 13 niet door de staatssecretaris gevonden. De openbaarmaking van die documenten is daarom geweigerd. Van een aantal documenten staat vast dat die wel bij de staatssecretaris behoren te berusten. Het is vaste jurisprudentie dat wanneer informatie niet meer bij het bestuursorgaan berust, maar daar wel behoort te berusten, het bestuursorgaan 'al hetgeen redelijkerwijs mogelijk is' moet doen om die

informatie alsnog te achterhalen. De Afdeling wijst daarbij op de recente uitspraak ABRvS 13 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:32, *AB* 2021/59, m.nt. P.J. Stolk, maar heeft dit ook al eerder geoordeeld, bijvoorbeeld ABRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1586. Deze jurisprudentie lijkt bij het ministerie niet bekend te zijn want in de uitspraak valt het volgende te lezen: "de staatssecretaris meende niet verder te hoeven zoeken als een stuk niet onder het ministerie berust".

In deze uitspraak maakt de Afdeling dan ook nogmaals duidelijk dat het in dit soort gevallen op de weg van het bestuursorgaan ligt om navraag te doen naar aanwezigheid van de stukken bij derden. Deze verplichting gaat niet zo ver dat een bestuursorgaan bij externen navraag moet doen naar documenten waarvan niet duidelijk is of deze bestaan (ABRvS 21 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2477, *CR* 2021/5, m.nt. A. Drahmman en M.H.A. Bakkum), maar daar is in dit geval geen sprake van. Als de documenten in de literatuurlijst van een promovenda staan, is helder dat zij ooit de beschikking heeft gehad over de documenten. Navragen of zij die documenten heeft zodat de archieven van het ministerie weer op orde komen én aan het Wob-verzoek kan worden voldaan, lijkt ons dan ook niet te veel gevraagd. Wij kunnen het oordeel van de Afdeling dan ook goed volgen. Wie meer wil weten over het toetsingskader dat de Afdeling hanteert wanneer een bestuursorgaan zich in een Wob-besluit op het standpunt stelt dat informatie zich niet (meer) onder het bestuursorgaan bevindt, verwijzen wij naar M.H.A. Bakkum & A. Drahmman, 'Tussen recht en praktijk: Versterk het toezicht op en de handhaving van de informatiehuishouding van de overheid', *NJB* 2021/1226.

3. *Van Wob naar Woo.* De hiervoor genoemde jurisprudentielijn van de Afdeling zal worden gecodificeerd in de Wet open overheid (Woo). Artikel 4.2 lid 2 Woo zal (als deze wordt aangenomen door de Eerste Kamer) als volgt komen te luiden: "Indien het verzoek betrekking heeft op informatie die op grond van enig wettelijk voorschrift bij het bestuursorgaan had behoren te berusten, vordert het bestuursorgaan de gevraagde informatie van degene die over de informatie beschikt. Degene die over de gevraagde informatie beschikt, verstrekt deze per omgaande aan het bestuursorgaan."

Die bevoegdheid om informatie te vorderen kan zelfs kracht worden bijgezet door een last onder dwangsom op te leggen (artikel 8.5 Woo). Uit de wetsgeschiedenis volgt dat een dergelijke last alleen wordt opgelegd als het bestuursorgaan aannemelijk kan maken dat, ondanks een ontkenning, de ontvanger nog steeds over dat document

beschikt (*Kamerstukken II 2020/21, 33328, nr. N, p. 125*).

4. *Informatiehuishouding*. Sinds het rapport 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) (*Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 2*) is er meer aandacht voor de ernstig tekortschietende informatiehuishouding van de overheid. Deze uitspraak geeft indirect ook een inkijkje in de informatiehuishouding bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Zo valt te lezen dat de staatssecretaris stelt "dat documenten nu eenmaal wel eens verloren gaan". Deze uitlating staat in schril contrast tot de aanbeveling van de POK dat het op orde brengen van de informatiehuishouding nodig is voor het goed functioneren van de ministeries, van de parlementaire democratie en van de controlerende functie van de media. Ter zitting is als mogelijke verklaring voor het vernietigen van de documenten gegeven dat de documenten misschien zijn vernietigd "omdat de archiefmedewerker dacht dat het om gedateerde documenten zou gaan" of dat "het mogelijk de betrokken beleidsambtenaar is geweest die dacht dat het dubbele stukken betrof en dat deze niet hoefden te worden bewaard". Intranetpagina's van het ministerie worden in ieder geval nooit bewaard, aldus de staatssecretaris. De eerste en derde gegeven verklaring doen vragen rijzen naar de volledigheid en toepasbaarheid van de selectielijst van het ministerie, omdat uit deze selectielijsten duidelijk zou moeten blijken wat gearchiveerd en wat vernietigd moet worden. De tweede verklaring lijkt te wijzen om een gebrekkig centraal document management systeem (DMS). Als alle (beleids)medewerkers immers alle informatie centraal in één systeem opslaan, kan dat systeem bepalen of sprake is van een dubbel stuk of niet. Daarbij moet wel de nuancering worden aangebracht dat de opgevraagde stukken dateren van het begin van deze eeuw en de digitaliseringsmogelijkheden zich sindsdien snel hebben ontwikkeld. In het rapport 'Een demeterende overheid 2.0?' constateert de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed in 2021 dat het vaak "onduidelijk [is] welke informatie bewaard wordt, en welke informatie vernietigd wordt. De overheid heeft moeite met het beheren van informatie die wordt verwerkt in nieuwe(-re) technologie. Bovendien is het geregeld onduidelijk wie verantwoordelijk is voor het beheer van welke informatie". Naar aanleiding van het rapport van de POK is het Generiek actieplan informatiehuishouding Rijksoverheid 'Open op orde' gepubliceerd (*Kamerstukken II 2020/21, 29362, nr. 291*). Hieruit blijkt dat de overheidsinformatiehuishouding "over vier assen een grote verandering heeft. Het betreft knelpunten bij de capaciteit aan informatieprofessionals en de rol van medewerkers in het primaire proces, de grote

hoeveelheid en aard van informatie, de veelheid en kwaliteit van de informatiesystemen en de sturing en naleving op dit vraagstuk". Het zal volgens het actieplan tot en met 2026 (!) duren voordat de verbeteroperatie is gerealiseerd. De verbetering van de informatiehuishouding lijkt dan ook een project van lange adem te worden, met in de tussentijd – naar wij vrezen – nog vaker jurisprudentie waar informatie is opgevraagd die niet gevonden wordt. Zie over de informatiehuishouding uitgebreider: A. Drahmans, 'De Wet open overheid: een verbetering van de digitale informatiehuishouding van de overheid?', *Computerrecht* 2021/156.

5. *Persoonlijke beleidsopvattingen in stukken ten behoeve van intern beraad*. De uitspraak is daarnaast interessant vanwege de wijze waarop de Afdeling hier toetst aan de uitzonderingsgrond van artikel 11 Wob. Bij de toepassing van artikel 11 Wob moet worden onderzocht in hoeverre het inderdaad gaat om een document dat is bestemd voor intern beraad (i), in hoeverre het document persoonlijke beleidsopvattingen bevat (ii), of eventuele andere informatie met die opvattingen dusdanig verweven zijn dat ook die informatie geheim moet blijven (iii), en afsluitend in hoeverre de persoonlijke beleidsopvattingen alsnog in niet tot personen herleidbare vorm kunnen worden verstrekt (iv) (ontleend aan: E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, Den Haag: Boom Juridisch uitgevers 2015, p. 304). In de uitspraak wordt in r.o. 8.2 een helder overzicht gegeven van de vaste jurisprudentie van de Afdeling over de eerste drie stappen.

Na raadpleging van de stukken komt de Afdeling tot de conclusie dat het merendeel van de gedeeltelijk openbaar gemaakte documenten inderdaad bestemd is voor intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen bevatten alsook feitelijke gegevens die met die opvattingen samenhangen en ook niet openbaar behoeven te worden gemaakt. Opvallend is echter hoe de Afdeling vervolgens in r.o. 8.6 toetst aan artikel 11 lid 2 Wob. Dit is de vierde stap in het hiervoor genoemde stappenplan. De Afdeling herhaalt de vaste jurisprudentie dat bestuursorganen beslissruimte hebben ten aanzien van de bevoegdheid persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot de personen herleidbare vorm (toch) te openbaren. Bij beslissruimte (of beslissingsruimte) past een terughoudende toetsing door de bestuursrechter (zie in de context van de Wob ook E.J. Daalder, 2015, p. 321 e.v. en Van der Sluis, annotatie bij ABRvS 24 februari, ECLI:NL:RVS:2021:399, Gst. 2021/82). Die terughoudende toetsing doet er echter niets aan af dat het bestreden besluit wel adequaat moet zijn gemotiveerd. Alleen met die motivering kan immers beoordeeld worden of het bestuursorgaan in redelijkheid van zijn bevoegdheid gebruik heeft kunnen maken (zie ook eerdere jurisprudentie dat het be-

stuursorgaan moet motiveren waarom wel of niet gebruik is gemaakt van de bevoegdheid uit artikel 11 lid 2 Wob: ABRvS 3 juni 2009,

ECLI:NL:RVS:2009:BI6049 en ABRvS 18 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1258, AB 2018/225, m.nt. P.J. Stolk). Tot nu toe leidde de door bestuursorganen gegeven motivering echter zelden tot nooit tot een vernietiging van het bestreden besluit. Vaak leek de motivering van het bestuursorgaan dat openbaarmaking niet in het belang zou zijn van een goede en democratische bestuursvoering afdoende (zie bijv. ABRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1315, AB 2011/148, m.nt. E.J. Daalder; ABRvS 20 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR2322; ABRvS 18 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1258, AB 2018/225, m.nt. P.J. Stolk; ABRvS 20 februari 2019,

ECLI:NL:RVS:2019:496; ABRvS 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2610, AB 2020/428, m.nt. P.J. Stolk). Zo niet in deze uitspraak. De Afdeling verwacht een nadere motivering die duidelijk maakt waarom het *in dit geval* niet in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering dat de standpunten van ambtenaren, vervat in de geheime documenten, worden betrokken in de publieke discussie. Daarbij speelt ten eerste een rol dat de documenten al minstens 14 jaar oud zijn. Daarom is onduidelijk waarom ambtenaren in dit geval *in de toekomst* zouden worden belemmerd bij het in openheid voeren van interne discussies en adviseren van bewindspersonen bij openbaarmaking van de inmiddels al relatief oude documenten, indien de namen van de toen betrokken ambtenaren daaruit worden weggelaten. Daarnaast acht de Afdeling de motivering dat de vuurwerkramp een gevoelig en actueel onderwerp is, onvoldoende draagkrachtig. Volgens de Afdeling valt niet in te zien waarom niet toch met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie kon worden verstrekt. Sterker nog, juist als sprake is van een maatschappelijk relevante en gevoelige kwestie, zou aanleiding kunnen bestaan om de persoonlijke beleidsopvattingen juist wél geanonimiseerd weer te geven.

6. *Van Wob naar Woo.* De uitspraak van de Afdeling past binnen haar eerdere jurisprudentie waarin een adequate motivering van de toepassing van artikel 11 lid 2 Wob wordt verwacht van bestuursorganen. Toch valt de uitspraak op omdat het leidt tot een vernietiging van het bestreden besluit. Volgens Van der Sluis wekt de Afdeling hiermee de indruk het aangekondigde reflectieprogramma niet af te wachten, maar nu al de nodige consequenties te verbinden aan de constatering van de POK (annotatie bij deze uitspraak, Gt. 2021/82). De POK constateerde namelijk “dat transparantie, openheid en volledigheid in de praktijk niet de leidende principes zijn bij de beantwoording van Kamervragen, het opstellen van Kamerbrieven, het reageren op Wob-verzoeken

en het samenstellen van dossiers voor rechtszaken. (...) Het beschermen van de persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren kan een legitieme reden zijn om stukken niet of deels te openbaren. De commissie constateert echter dat het begrip «persoonlijke beleidsopvatting» in de praktijk regelmatig te ver wordt opgerekt”. Deze ferme conclusie van de POK kan inderdaad aanleiding zijn geweest om kritischer te kijken naar de door de staatssecretaris gegeven motivering. Het rapport van de POK heeft in ieder geval geleid tot een wijziging van artikel 5.2 Woo over persoonlijke beleidsopvattingen. Het eerste en tweede lid van dit artikel blijven vrijwel gelijk aan het huidige artikel 11 Wob. Nieuw is echter het derde lid dat als volgt zou moeten gaan luiden: “Onverminderd het eerste en tweede lid wordt uit documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming door een Minister, een commissaris van de Koning, gedeputeerde staten, een gedeputeerde, het college van burgemeester en wethouders, een burgemeester en een wethouder, informatie verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.”

Dit derde lid draait dus de hoofdregel om als het gaat om documenten ten behoeve van “formele bestuurlijke besluitvorming”. Vermeldenswaardig is daarnaast dat artikel 5.3 Woo gaat bepalen dat bij een verzoek om informatie die ouder is dan vijf jaar het bestuursorgaan moet motiveren waarom de in de uitzonderingsgronden genoemde belangen ondanks het tijdsverloop zwaarder wegen dan het algemeen belang van openbaarheid. Ook in deze uitspraak oordeelt de Afdeling dat het tijdsverloop had moeten worden meegenomen in de motivering van het besluit.

7. *Inzage geven is geen openbaarmaking.* Vaak wordt gesteld dat onder de Wob het adagium geldt ‘openbaar voor de een, is openbaar voor eenieder’. Uit r.o. 7.1 van deze uitspraak blijkt dat als slechts inzage wordt gegeven aan één persoon – in dit geval een promovenda – daarmee de documenten nog niet openbaar zijn gemaakt in de zin van de Wob. Vermeldenswaardig is dat de Woo ook hiervoor meer bepaalt. Artikel 5.7 Woo bepaalt dat een bestuursorgaan ten behoeve van historisch, statistisch, wetenschappelijk of journalistiek onderzoek toegang moet bieden tot informatie die op grond van een van de uitzonderingsgronden niet openbaar gemaakt kan worden. Het bestuursorgaan kan hieraan voorwaarden verbinden.

8. *Conclusie.* Uit de uitspraak blijkt wederom dat er voor bestuursorganen een verplichting kan bestaan om buiten de eigen organisatie op zoek te gaan naar informatie die niet gevonden

wordt, maar wel bij het bestuursorgaan behoort te berusten. Mede gelet op de gebrekkige staat van de informatiehuishouding van de overheid, achten wij dit een terechte verplichting. Die plicht zal onder de Woo ook worden gecodificeerd. Voorts valt op dat de Afdeling in deze uitspraak een relatief uitvoerige motivering vraagt van het bestuursorgaan als het persoonlijke beleidsopvattingen in stukken ten behoeve van intern beraad niet in geanonimiseerde vorm verstrekt. Zowel tijdsverloop als het gegeven dat sprake is van een maatschappelijk relevante en gevoelige kwestie moeten in de motivering een rol spelen. Vervolgjurisprudentie zal duidelijk maken of de Afdeling hiermee daadwerkelijk een nieuwe lijn heeft ingezet. Gelet op de recente discussie rondom persoonlijke beleidsopvattingen naar aanleiding van het rapport van de POK valt dat wel te verwachten.

M.H.A. Bakkum en A. Drahmman

AB 2021/284

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

5 augustus 2021, nr. 18/1022 WIA
(Mrs. I.M.J. Hilhorst-Hagen, T. Dompeling,
W.J.A.M. van Brussel)
m.nt. A.C. Hendriks

Art. 5, 6 lid 1 WIA; art. 1 Protocol 1 EVRM

RSV 2021/171
ECLI:NL:CRVB:2021:1960

De zaak Korošec brengt niet met zich dat de rechter na adviezen van verzekeringsartsen verplicht is om deskundige te benoemen.

Uit de rechtspraak van de Raad die zich vanaf de uitspraak van 30 juni 2017 heeft gevormd blijkt dat de in de aangevallen uitspraak genoemde bijzondere waarde die aan rapporten van verzekeringsartsen van het UWV wordt toegekend niet (langer) een juiste weergave is van de door de bestuursrechter te verrichten beoordeling in zaken als hier aan de orde. Appellante wordt niet gevolgd in haar stelling dat in deze procedure zonder benoeming van een onafhankelijk deskundige geen sprake is van equality of arms. Vastgesteld wordt dat het dossier naast rapporten van de artsen van het UWV ook informatie bevat van de (gewezen) behandelaren van appellante (psycholoog, psychiater, radioloog, gastro-intestinaal chirurg, MDL-specialist) en van haar huisarts, waarin onderzoeksbevindingen zijn opgenomen. Appellante heeft eveneens stukken ingediend van een niet behandelend onafhankelijk adviseur. Al deze stukken bevatten relevante infor-

matie over de lichamelijke en psychische klachten van appellante omstreeks de datum in geding. Deze stukken zijn naar hun aard geschikt om twijfel te zaaien aan het oordeel van het UWV. Appellante heeft dus voldoende ruimte gehad om de medische bevindingen van de verzekeringsartsen te betwisten. Van een situatie waarin geen evenwicht is tussen partijen in hun mogelijkheid om bewijsmateriaal aan te dragen, is dan ook geen sprake. Dat appellante belemmeringen heeft ondervonden bij het overleggen van medische informatie die een ander licht op de zaak kan werpen en in die zin in bewijsnood is komen te verkeren, is niet gebleken. Ook is niet aannemelijk dat medische informatie heeft ontbroken waardoor de rechter geen goed beeld van de beperkingen van appellante heeft kunnen krijgen. Nu geen sprake is van schending van het beginsel van equality of arms, is er geen aanleiding om op deze grond een onafhankelijk deskundige te benoemen

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 18 januari 2018, 17/1404 (aangevallen uitspraak) tussen:

Appellante,

en

De Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV).

Procesverloop

Namens appellante heeft mr. Y. van der Linden, advocaat, hoger beroep ingesteld.

Het Uwv heeft een verweerschrift ingediend.

Partijen hebben nadere stukken ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft door middel van beeldbellen plaatsgevonden op 27 mei 2021. Appellante is verschenen, bijgestaan door mr. Van der Linden. Het Uwv heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. R.E.J.P.M. Rutten.

Overwegingen

1. Appellante is laatstelijk werkzaam geweest als assistent-optometrist voor gemiddeld 23,03 uur per week. Op 28 oktober 2014 heeft appellante zich ziek gemeld met diverse lichamelijke en psychische klachten. In het kader van een aanvraag op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA) heeft appellante het spreekuur bezocht van een verzekeringsarts. Deze arts heeft vastgesteld dat appellante belastbaar is met inachtneming van de beperkingen die zij heeft neergelegd in een Functionele Mogelijkhedenlijst (FML) van 2 september 2016. Een arbeidsdeskundige heeft vastgesteld dat appellante niet meer geschikt is voor het laatstelijk verrichte werk. Hij heeft vervolgens