

## Vragen en antwoorden bij het toepassen van de uitzonderingsgronden van de Wob bij actieve openbaarmaking<sup>1</sup>

### V. Wat is 'Actieve openbaarmaking'?

- A. Actieve openbaarmaking is openbaarmaking (publicatie) uit eigen beweging, dus niet naar aanleiding van een extern verzoek tot openbaarmaking. Openbaarmaking naar aanleiding van een verzoek, bijvoorbeeld een Wob-verzoek, wordt passieve openbaarmaking genoemd.

### V. Wat is het uitgangspunt bij de actieve openbaarmaking (publicatie) van ARVODI-onderzoeksrapporten?

- A. Naar aanleiding van de motie Voortman<sup>2</sup> is aan de Tweede Kamer toegezegd onderzoeksrapporten die onder de ARVODI-2014 vallen versneld en actief openbaar te maken. Het uitgangspunt daarbij van het kabinet is 'openbaar, tenzij'. Hiermee is aangesloten bij het wettelijke uitgangspunt van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), dat eveneens luidt 'openbaar, tenzij'.

### V. Wat houdt 'openbaar, tenzij' in?

- A. Dit houdt in dat alle onderzoeksrapporten in beginsel in aanmerking komen voor actieve openbaarmaking, tenzij de uitzonderingsgronden van de Wob zich tegen openbaarmaking verzetten. Indien de uitzonderingsgronden van de Wob openbaarmaking beletten, dan worden de onderzoeksrapporten gedeeltelijk of in hun geheel niet openbaar gemaakt.

De Wob is een algemene regeling voor de openbaarmaking van overheidsinformatie. In andere wetten kunnen bijzondere openbaarmakingsregelingen (geheimhoudingsregelingen) zijn opgenomen, die voorrang hebben op de algemene bepalingen van de Wob. Of sprake is van een dergelijke bijzondere geheimhoudingsregeling dient van geval tot geval beoordeeld te worden. Overleg met de Wob-specialist als je vermoedt dat hier sprake van kan zijn.

### V. Wat zijn de uitzonderingsgronden van de Wob?

- A. De uitzonderingsgronden staan beschreven in de artikelen 10 en 11 van de Wob.  
Artikel 10, eerste en tweede lid, van de Wob luidt:
1. *Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:*
    - a. *de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;*
    - b. *de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;*
    - c. *bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;*
    - d. *persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.*
  2. *Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:*
    - a. *de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;*
    - b. *de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;*
    - c. *de opsporing en vervolging van strafbare feiten;*
    - d. *inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;*
    - e. *de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;*

<sup>1</sup> De actieve openbaarmaking van onderzoeksrapporten betreft vooralsnog uitsluitend onderzoeksrapporten die onder de 'Algemene Rijksvoorwaarden voor het verstrekken van opdrachten tot het verrichten van diensten 2014 (ARVODI-2014)' tot stand zijn gekomen, omdat hierin o.a. het intellectuele eigendom is vastgelegd. Deze voorwaarden worden toegepast bij dienstverleningsopdrachten zoals organisatie-adviesdiensten. Let op: Voor de actieve openbaarmaking van ADR-rapporten gelden afzonderlijke regels. Deze Q&A's hebben geen betrekking op ADR-rapporten.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2013-2014, 33 750 VII, nr. 31.

- f. *het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;*
- g. *het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.*

Artikel 11 van de Wob bepaalt dat geen informatie wordt verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen die zijn opgenomen in een document dat is opgesteld ten behoeve van intern beraad.

**V. Stel, ik heb afspraken gemaakt met de opdrachtnemer dat ik bepaalde informatie niet openbaar zal maken. Moet ik mij daaraan houden als de uitzonderingsgronden van de Wob hiertoe geen aanleiding geven?**

- A. Als op grond van een Wob-verzoek een bepaald rapport openbaar gemaakt dient te worden terwijl, al dan niet in de ARVODI-2014, tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is afgesproken dat het rapport vertrouwelijk zal blijven, heeft de wet (de Wob) voorrang boven een dergelijke afspraak. Passages in rapporten als 'dit rapport is uitsluitend bestemd voor de opdrachtgever', 'dit rapport zal niet verder worden verspreid' hebben in feite geen geldigheid als er een Wob-verzoek naar die rapporten wordt ingediend. Dergelijke passages hebben daarom ook geen geldigheid bij het actief openbaar maken van rapporten. Dit betekent dat het niet aan te bevelen is om met de opdrachtgever afspraken te maken over het niet openbaar maken van bepaalde informatie.

**V. Hoe zit dit in geval van toegezegde vertrouwelijkheid in het kader van de Auteurswet? Heeft de Wob dan ook voorrang?**

- A. Het is mogelijk dat op een onderzoeksrapport intellectuele eigendomsrechten rusten. De regels omtrent intellectuele eigendomsrechten, die zowel bij de overheid zelf of een derde kunnen liggen, zijn neergelegd in de Auteurswet. Bij actieve openbaarmaking van onderzoeksrapporten die onder de ARVODI-2014 tot stand zijn gekomen, zal zich zelden of nooit een inbreuk op de intellectuele eigendomsrechten van derden voordoen, omdat in de ARVODI-2014 is bepaald dat bij het verstrekken van opdrachten tot het verrichten van diensten het auteursrecht bij de overheid berust.

**V. Wat moet ik doen als een Wob-uitzonderingsgrond, bijvoorbeeld 'eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer' niet voor het gehele ARVODI-onderzoeksrapport geldt maar slechts voor een gedeelte daarvan?**

- A. In dat geval wordt het onderzoeksrapport gedeeltelijk openbaar gemaakt. Dit houdt in dat de informatie die niet openbaar kan worden gemaakt uit het rapport wordt verwijderd door deze informatie onleesbaar (zwart) te maken ('weglakken'). Denk bijvoorbeeld aan persoonsgegevens die gelet op het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer niet openbaar worden gemaakt.

**V. Hoe interpreteer ik de uitzonderingsgronden van artikel 10 van de Wob?**

**Ad 1: persoonsgegevens**

- A. Staan er persoonsgegevens in het rapport, bijvoorbeeld eigennamen of persoonlijke contactgegevens, en maakt openbaarmaking van deze gegevens inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van individuen? Als dat het geval is dienen de persoonsgegevens onleesbaar te worden gemaakt, tenzij de betrokkene(n) toestemming heeft/hebben gegeven voor publicatie.

Directe persoonsgegevens

Sommige persoonsgegevens geven directe en feitelijke informatie over een persoon. Bijvoorbeeld iemands geboortedatum of woonadres. Dit geldt ook voor gegevens die een waardering geven over een bepaalde persoon.

Indirecte persoonsgegevens

Er zijn ook gegevens die indirect iets vertellen over een bepaald persoon. Bijvoorbeeld over de maatschappelijke status van deze persoon. Zo zegt de winst van een eenmanszaak iets over

het inkomen van haar eigenaar. Als deze gegevens zijn te herleiden tot een bepaalde persoon, is sprake van persoonsgegevens.

#### Bijzondere persoonsgegevens

Bijzondere persoonsgegevens zijn onder andere gegevens over iemands ras, godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, gezondheid, strafrechtelijk verleden.

#### **Ad 2: Moeten de persoonsgegevens van de auteur openbaar worden gemaakt?**

- A. Hoewel er uitzonderingen mogelijk zijn, kunnen persoonsnamen, telefoonnummers en/of e-mailadressen van de opstellers van het rapport, onleesbaar worden gemaakt met een beroep op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob.

#### **Ad 3: Moeten de persoonsgegevens van bijvoorbeeld geïnterviewden openbaar worden gemaakt?**

- A. Hierbij zal van geval tot geval een afweging moeten worden gemaakt. Dit geldt ook voor namen van leden van een klankbordgroep, begeleidingscommissie, etc. Het lijkt verstandig om vóóraf duidelijke afspraken hierover te maken met de leden/geïnterviewden, zodat zij vooraf weten of en hoe zij worden vermeld.

#### **Ad 5: Bedrijfs- en fabricagegegevens**

- A. Staan er (financiële) bedrijfs- of fabricagegegevens in het rapport, maak deze dan onleesbaar. Als de gegevens niet onleesbaar gemaakt kunnen worden, is het rapport niet geschikt voor actieve openbaarmaking.

Deze uitzonderingsgrond is in de Wob opgenomen om te voorkomen dat bedrijven die gegevens vrijwillig of verplicht aan de overheid ter beschikking stellen, door openbaarmaking van die gegevens commercieel kunnen worden gedupeerd. Onder deze uitzonderingsgrond vallen niet alleen bedrijfs- en fabricagegegevens waaruit informatie kan worden afgeleid die betrekking heeft op de technische bedrijfsvoering of het productieproces, maar ook (financiële) informatie met betrekking tot de afzet van de producten of de kring van afnemers en leveranciers.

#### **Ad 6: Eenheid van de Kroon**

- A. Bevat het rapport informatie waaruit meningsverschillen tussen de Koning en een of meer ministers zouden kunnen blijken, dan is het rapport niet geschikt voor openbaarmaking. De Kroon bestaat uit de Koning en een of meer ministers. Dit is niet hetzelfde als het kabinet; het kabinet bestaat uit de ministers en de staatssecretarissen.

#### **Ad 7: Veiligheid van de Staat**

- A. Kan de informatie uit het rapport de veiligheid van de Staat schaden, dan is het niet geschikt voor actieve openbaarmaking. Het gaat hierbij zowel om de interne als de externe veiligheid van de Staat. De interne veiligheid van de Staat kan bijvoorbeeld worden geschonden wanneer informatie over de werkwijze of het actuele kennisniveau van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) openbaar zou worden. Bij externe veiligheid kan worden gedacht aan onderwerpen op het terrein van defensie.

#### **V. Hoe bepaal ik wanneer sprake is van intern beraad of persoonlijke beleidsopvattingen in het kader van een onderzoeksrapport?**

- A. Artikel 11 van de Wob bepaalt dat persoonlijke beleidsopvattingen in documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad niet openbaar worden gemaakt. Artikel 11 van de Wob beschermt zo de vrije meningsvorming binnen de overheid over een bestuurlijke aangelegenheid.

De Wob definieert 'intern beraad' als "het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen, in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid". Aan het interne beraad kan ook worden deelgenomen door partijen van buiten de overheid: ook deze partijen

kunnen immers stukken opstellen met het oogmerk om deze binnen de overheid te laten gebruiken. Voorbeelden hiervan zijn rapporten van externe adviseurs.

Een persoonlijke beleidsopvatting is volgens de Wob "een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten". Ambtelijke adviezen, visies, aannames, conclusies en standpunten zijn voorbeelden die vallen onder het begrip persoonlijke beleidsopvatting. Een weergave bestaande uit puur feitelijke informatie vormt geen persoonlijke beleidsopvatting.

ARVODI-onderzoeksrapporten zijn in beginsel opgesteld ten behoeve van intern beraad binnen de overheid. Aangezien het om onderzoeksrapporten gaat, die in opdracht van de overheid zijn opgesteld, zullen deze rapporten vrijwel nooit *persoonlijke* beleidsopvattingen bevatten. Vermoed je dat dit anders is, overleg dan met de Wob-specialist van je ministerie.<sup>3</sup>

**V. Hoe ga ik om met onderzoeksrapporten waarvan ik, ondanks discussie met de opsteller, niet achter de inhoud of kwaliteit kan staan, maar de openbaarmaking van het rapport niet kan afwijzen?**

- A. Verwacht je dat er uit een onderzoek resultaten kunnen komen waarop plaatsing in context of een beleidsreactie nodig is, bijvoorbeeld om te onderbouwen wat er met de uitkomst van het onderzoek wordt gedaan (of waarom er niets mee wordt gedaan), dan kan je hierover bij het verstrekken van de opdracht afspraken maken. Bijvoorbeeld door in de overeenkomst op te nemen dat het rapport pas definitief kan worden na het toevoegen van een management- of beleidsreactie. Ook wanneer na het afronden van een onderzoek de resultaten in context dienen te worden geplaatst of van een beleidsreactie dienen te worden voorzien, kan het verstandig zijn ervoor te kiezen om bij de publicatie van een onderzoeksrapport een managementreactie of beleidsreactie toe te voegen.

---

<sup>3</sup> Zie ook de website van het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken.