

Van Wob naar Woo: de bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen en intern beraad

NTB 2016/45

1. Inleiding

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) nadert mogelijk zijn einde. Bij de Eerste Kamer ligt sinds april van dit jaar het initiatiefwetsvoorstel Wet open overheid (Woo).² De behandeling van dit wetsvoorstel zou in september hebben plaatsgevonden, maar is uitgesteld omdat minister Blok de Eerste Kamer bij brief heeft laten weten een impactanalyse te willen laten uitvoeren.³ De resultaten zijn waarschijnlijk begin 2017 beschikbaar. De verdere behandeling van het wetsvoorstel is door de Eerste Kamer tot dan uitgesteld.⁴ Aan de Woo zijn reeds diverse beschouwingen gewijd.⁵ Deze bijdrage betreft een verkenning van een onderdeel van het openbaarheidsregime, zoals dat geldt onder de Wob (artikel 11 Wob) en zal gelden onder de Woo (artikel 5.2 Woo): de uitzonderingsgrond die persoonlijke beleidsopvattingen van met name ambtenaren beschermt. Effectieve besluitvorming binnen de overheid vereist, zoals dat in jargon wel heet, een zekere mate van beleidsintimiteit.⁶ In deze bijdrage staat de vraag centraal wat de balans is tussen openbaarheid en bescherming van de beleidsintimiteit onder de Woo en of de Woo in dit opzicht tot een verdergaande openbaarheid dan de Wob zal leiden. Daartoe worden in paragraaf 2 eerst kort de algemene achtergronden van de totstandkoming van de Woo geschetst. Daarna wordt ingegaan op artikel 11 Wob en het nieuwe artikel 5.2 Woo (paragraaf 3). Vervolgens worden de bepalingen besproken waarin wordt afgeweken van het algemene openbaarheidsregime bij passieve openbaarheid, te weten artikel 5.3-5.7 Woo (paragraaf 4). Deze bepalingen kunnen naast artikel 5.2 Woo van invloed zijn op de balans tussen openbaarheid en bescherming van de beleidsintimiteit. In paragraaf 5 wordt die balans opgemaakt en worden tevens enkele verbetervoorstellen gedaan.

2. Van Wob naar Woo

In 2012 diende oud-Kamerlid Peters (GroenLinks) het wetsvoorstel Nieuwe wet openbaarheid van bestuur bij de Tweede Kamer in. Dit wetsvoorstel beoogde een grondige herziening van de Wob en een actualisering van de regels over toegang tot overheidsinformatie.⁷ Na stevige kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State (Raad van State) dienden Kamerleden Voortman (GroenLinks) en Schouw (D66) in 2013 een nieuw initiatiefwetsvoorstel onder de naam Wet open overheid (Woo) bij de Tweede Kamer in.⁸ Het initiatiefwetsvoorstel is uiteindelijk, na meerdere wijzigingen in de tekst, op 19 april 2016 door de Tweede Kamer aangenomen en ligt nu als gezegd bij de Eerste Kamer.⁹ Het doel van de Woo is overheden en met gemeenschaps-geld gefinancierde organisaties transparanter te maken, om zo in lijn met de huidige maatschappelijke ontwikkelingen het belang van openbaarheid van publieke informatie voor de rechtsstaat, de burger, het bestuur en de economische ontwikkeling beter te dienen. De initiatiefnemers van de Woo zijn van mening dat de Wob niet meer past in de huidige informatiesamenleving, omdat te weinig informatie uit eigen beweging openbaar wordt gemaakt. Daarnaast sluiten de uitzonderingsgronden te veel belangrijke informatie van publieke controle uit en worden Wob-verzoekers met te hoge kosten geconfronteerd.¹⁰ Dat de huidige Wob niet meer voldoet wijten de initiatiefnemers aan het feit dat de originele afwegingen en ideeën uit de begindagen van de Wob in de jaren '70 nog steeds leidend zijn voor de huidige openbaarheidspraktijk.¹¹ Daarmee loopt de Wob achter. De Woo brengt een aantal veranderingen ten opzichte van de Wob met zich mee. Uit de memorie van toelichting blijkt dat actieve openbaarheid een belangrijker rol krijgt.¹² Openbaarmaking van informatie op verzoek zou een uitzondering moeten worden. De huidige Wob kent in artikel 8 Wob reeds een algemene opdracht tot actieve openbaarmaking, wanneer dit in het belang van een goede en democratische bestuursvoering is. Deze afweging wordt aan het bestuursorgaan in kwestie overgelaten en wordt feitelijk beschouwd als een inspanningsverplichting. In artikel 9 Wob is de plicht opgenomen voor bestuursorganen om bepaalde adviezen openbaar te maken. Het probleem is dat onder de Wob concrete aanwijzingen ontbreken waaruit blijkt welke informatie specifiek openbaar dient te worden. Onder de Woo wordt van bestuursorganen geëist dat zij bepaalde categorieën informatie uit eigen beweging openbaar

1 Ton Duijkersloot is als universitair docent werkzaam aan de Universiteit Utrecht, Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie, Departement Rechtsgeleerdheid, onderdeel Staatsrecht, Bestuursrecht en Rechtstheorie. Juliette van der Jagt-Jobsen is als senior juridisch adviseur en plaatsvervangend coördinator van de sectie staats- en bestuursrecht werkzaam bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Lieve Maas studeert rechten aan de Universiteit Utrecht. In het kader van de opleiding Staats- en Bestuursrecht heeft zij haar masterscriptie geschreven over de bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen en intern beraad onder de Wob en de Woo. De auteurs schrijven deze bijdrage op persoonlijke titel.

2 Kamerstukken I 2015/16, 33328, A.

3 Kamerstukken I 2015/16, 33328, C.

4 Kamerstukken I 2015/16, 33328, E.

5 Zie onder meer de verschillende bijdragen in het aan de Woo gewijde nummer van Mediaforum van april 2014 en C.N. van der Sluis, 'De Wet open overheid besproken', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 2016, p. 242 e.v.

6 Vgl. www.rtlnieuws.nl/economie/home/column/rene-lukassen/ambtenaren-zijn-niet-intiem-maar-lui-en en *Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 49-50* en bijvoorbeeld ABRvS 25 april 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA5630, AB 2010/210, m.nt. S.E. Zijlstra.

7 E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2015, p. 44; *Kamerstukken II 2011/12, 33328, 3, p. 3-7*.

8 *Kamerstukken II 2013/14, 33328, 8*.

9 *Handelingen II 2015/16, 33328, 78, item 17* (Stemmingen Initiatiefwetsvoorstel).

10 *Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 3-6*.

11 *Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 3-6*.

12 *Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 29-34*.

maken. Die plicht ziet allereerst op alle regels die burgers kunnen binden. Vervolgens is in artikel 3.1 Woo de verplichting tot het openbaar maken van zo veel mogelijk informatie opgenomen. Deze plicht wordt verder ingevuld in artikel 3.3 Woo waarin wordt aangegeven welke informatie in ieder geval openbaar moet worden gemaakt.¹³ Daarnaast verplicht artikel 3.2 Woo overheidsorganen ertoe een informatieregister bij te houden met daarin alle documenten die bij hen berusten. Deze informatie moet digitaal en machinaal leesbaar zijn, zodat het geschikt is voor hergebruik. Op deze manier wordt het enerzijds voor verzoekers gemakkelijker om te specificeren tot welke documenten zij toegang willen. Anderzijds is het idee dat het register overheidsorganen zal stimuleren om informatie uit zichzelf te openbaren, omdat de drempel hiertoe wordt verlaagd.¹⁴

Daarnaast wordt de reikwijdte van de Woo behoorlijk verbreed ten opzichte van de Wob. Nieuw is dat de Staten-Generaal, de Afdeling advisering van de Raad van State, de Rekenkamer en de Nationale ombudsman onder de reikwijdte van de Woo zullen vallen. Hetzelfde geldt voor een aantal semi-publieke instellingen in bijvoorbeeld de zorg, het onderwijs, ontwikkelingssamenwerking en de cultuursector.¹⁵ In artikel 2.3 Woo is opgenomen dat bij in algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, bepaalde informatie over semi-publieke instellingen door het voor die instelling verantwoordelijke bestuursorgaan openbaar wordt gemaakt. Onafhankelijke bij wet ingestelde organen die zijn belast met rechtspraak, zoals de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling bestuursrecht-spraak), blijven uitgezonderd.¹⁶

Wat betreft de uitzonderingsgronden vindt eveneens een aantal wijzigingen plaats. Een belangrijke wijziging is dat de bescherming van bedrijfs- en fabricagegegevens niet langer als een absolute weigeringsgrond is geformuleerd. Deze is tot een relatieve weigeringsgrond geworden.¹⁷ Daarnaast wordt de uitzonderingsgrond die ziet op het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling, zoals die nu is opgenomen in artikel 10 lid 2 sub g Wob beperkt tot de gevallen waarin de andere uitzonderingsgronden niet voorzien. De uitzondering mag dus niet meer subsidiair aan een andere grond worden gebruikt. Tevens is de toepassing ervan beperkt tot 'uitzonderlijke gevallen'.¹⁸

De regeling voor het verstrekken van informatie op verzoek wijzigt enigszins. Het uitgangspunt blijft dat eenieder een

informatieverzoek kan indienen en daarbij geen belang hoeft te stellen (artikel 4.1 lid 3 Woo). Nieuw is echter dat in artikel 4.6 Woo een anti-misbruik bepaling is opgenomen.¹⁹

3. Intern beraad: van artikel 11 Wob naar artikel 5.2 Woo

3.1. Artikel 11 Wob

Artikel 11 lid 1 Wob bepaalt dat persoonlijke beleidsopvattingen niet worden verstrekt voor zover deze zijn opgenomen in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad. Op grond van lid 2 kan over persoonlijke beleidsopvattingen 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. Met betrekking tot adviezen van een ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie kan, aldus lid 3, het verstrekken van informatie over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen plaatsvinden, indien het voornemen daartoe door het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat aan de leden van de adviescommissie voor de aanvang van hun werkzaamheden kenbaar is gemaakt.²⁰

Op grond van artikel 1 sub c Wob ziet intern beraad op alle beraad tussen ambtenaren binnen het bestuursorgaan. Het ziet ook op beraad over bestuurlijke aangelegenheden tussen verschillende bestuursorganen mits dat plaatsvindt in het kader van hun gezamenlijke verantwoordelijkheid, en op overleg tussen ambtenaren en bestuurders en tussen bestuurders onderling. Bestuurlijke aangelegenheden betreffen de voorbereiding en uitvoering van beleid (artikel 1 sub b Wob). Als persoonlijke beleidsopvatting wordt aange-merkt een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegen-heid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten (artikel 1 sub f Wob). Onder documenten, opgesteld voor intern beraad, wordt volgens de memorie van toelichting bij de Wob onder meer verstaan: nota's van ambtenaren aan hun politieke en ambtelijke chefs, correspondentie tussen onderdelen van een Ministerie en tussen Ministeries onderling, concepten van stukken, agenda's, notulen, samenvattingen en conclusies van interne besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies.²¹

De achtergrond van deze bepaling is dat ambtenaren frank en vrij hun opvatting moeten kunnen geven over beleidskwesties en beleidskeuzes, ten behoeve van het intern

13 Daarbij kan artikel 5.2 Woo een reden vormen om de informatie niet openbaar te maken, zie artikel 3.1 lid 2 Woo.

14 *Kamerstukken II* 2013/14, 33328, 9, p. 32.

15 *Kamerstukken II* 2013/14, 33328, 9, p. 21 e.v. Zie daarover N. Jak, 'Semipublieke instellingen en de Wet open overheid', *NJB* 2016/1475.

16 *Kamerstukken II* 2013/14, 33328, 9, p. 5 en 22; A. Drahman, T. Barkhuysen & T. Kortmann, 'Van Wob naar Woo: een overzicht van de belangrijkste wijzigingen', *Stibbeblog.nl* raadpleegbaar via de link: www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/public-law/van-wob-naar-woo-een-overzicht-van-de-belangrijkste-wijzigingen/.

17 Dat houdt in dat openbaarmaking achterwege blijft voor zover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van 'bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld, alsmede andere concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens'. Zie artikel 5.1 lid 2 sub f Woo, *Kamerstukken II* 2013/14, 33328, 9, p. 48.

18 Zie artikel 5.1 lid 5 Woo, *Kamerstukken II*, 2013/14, 33328, 9, p. 40-42.

19 *Kamerstukken II*, 2013/14, 33328, 9, p. 37-39; A. Drahman, T. Barkhuysen & T. Kortmann, 'Van Wob naar Woo: een overzicht van de belangrijkste wijzigingen', *Stibbeblog.nl*.

20 Artikel 11 lid 4 Wob bevat dan nog een bepaling inzake milieu-informatie. In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm, of, indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld daarmee heeft ingestemd, in tot personen herleidbare vorm.

21 Aldus verwoord in de memorie van toelichting bij de Woo, *Kamerstukken II* 2013/14, 33328, 9, p. 49.

beraad. Een zekere mate van intimiteit en veiligheid is noodzakelijk om te kunnen komen tot een effectieve besluitvorming. Ambtenaren en bestuurders moeten vrijelijk met elkaar van gedachten kunnen wisselen over een dossier, beleidsproces, ambtelijk advies of wetsontwerp. Zij moeten hun persoonlijke beleidsopvattingen kunnen uiten, zonder dat een dergelijk advies de volgende dag in de krant staat, of onderwerp vormt van parlementair debat. Ambtenaren opereren onder verantwoordelijkheid van hun politiek leidinggevende. Zij ondersteunen een minister of wethouder in de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. Hun persoonlijke beleidsopvattingen leveren inhoudelijke, procesmatige, organisatorische of politieke overwegingen die door een bewindspersoon al dan niet kunnen worden gehonoreerd in de politieke besluitvorming. In ons staatsrecht is het niet aan ambtenaren om zich te verdedigen ten aanzien van geproduceerde beleidsadviezen. Beleidsopvattingen van ambtenaren verdienen derhalve bescherming, voor zover zij tot personen herleidbaar zijn.²²

Artikel 11 Wob heeft aanleiding gegeven tot een grote hoeveelheid rechtspraak waarin de preciezere betekenis van deze bepaling is verduidelijkt. Zo is bijvoorbeeld vaste rechtspraak dat overleg met sommige externen, zoals een advocaat, ook tot het intern beraad kan worden gerekend.²³ Het is hier niet de plaats om op deze grote hoeveelheid rechtspraak nader in te gaan.²⁴ Bij de bespreking verderop in deze bijdrage van artikel 5.2-5.7 Woo komt deze rechtspraak voor zover relevant nader aan bod. Van belang is vooral te signaleren dat deze rechtspraak de afgelopen jaren nogal wat kritiek te verduren heeft gehad. De kritiek ziet voornamelijk op de gronden waarop een verzoek tot openbaarheid geweigerd kan worden. Deze worden te ruim en niet specifiek genoeg geacht.²⁵ Mede door de ruime interpretatie van artikel 11 Wob wordt er door bestuursorganen betrekkelijk vaak een beroep op gedaan. Daarnaast worden er in de memorie van toelichting bij de Woo nog drie andere belangrijke kritiekpunten genoemd, die er ook op duiden dat artikel 11 Wob volgens de initiatiefnemers te ruim wordt toegepast.²⁶ Ten eerste wordt in jurisprudentie te snel aangenomen dat sprake is van 'tot een persoon herleidbare beleidsopvattingen' waardoor de informatie niet wordt openbaar gemaakt. Ten tweede wordt volgens de initiatiefnemers het oordeel van het bestuursorgaan of sprake is van een persoonlijke beleidsopvatting door de rechter slechts terughoudend getoetst in de zin van de vraag of het bestuursorgaan in rede-

lijkheid tot deze beslissing had kunnen komen.²⁷ Ten derde neemt de rechter (te) snel aan dat wanneer een document persoonlijke beleidsopvattingen bevat en deze zodanig verweven zijn met de rest van de feitelijke, objectieve inhoud van het stuk dat ze niet zelfstandig leesbaar zijn, het document in zijn geheel niet openbaar gemaakt kan worden. De lijn in de jurisprudentie betreffende de verhouding tussen persoonlijke beleidsopvattingen en feitelijke informatie is verworpen tot een zeer casuïstisch geheel.

3.2. Artikel 5.2 Woo

Mede gelet op bovengenoemde kritiek zijn in artikel 5.2 Woo enkele wijzigingen ten opzichte van artikel 11 Wob opgenomen. Alvorens hierop in te gaan dient te worden opgemerkt dat de wellicht belangrijkste algemene verandering in het oorspronkelijke voorstel Peters inhield, dat alle uitzonderingsgronden relatief zouden worden. Wat betreft persoonlijke beleidsopvattingen en intern beraad betekende dit dat openbaarmaking (slechts) achterwege zou blijven, indien daarmee ernstig nadeel zou worden toegebracht aan de bescherming van de persoonlijke opvattingen. De opvattingen dienden dan wel te zijn opgenomen in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen of tussen bestuursorganen, niet zijnde feiten, beleidsalternatieven of de voor- en nadelen daarvan, tenzij die in een niet tot de persoon herleidbare vorm kunnen worden verstrekt of de betrokken persoon instemt met openbaarmaking.²⁸ De Raad van State was over deze oorspronkelijk voorgestelde uitzonderingsgrond weinig positief en was van mening dat een te eenzijdige nadruk op toegang tot overheidsinformatie de kwaliteit van de besluitvorming en effectieve werking van het openbaar bestuur zou aantasten.²⁹

Vervolgens pasten de 'opvolgers' van Peters, de Kamerleden Voortman en Schouw, de uitzonderingsgrond aan en stelden een bepaling voor op grond waarvan over persoonlijke beleidsopvattingen in intern beraad in beginsel wel informatie moest worden verstrekt, zij het pas na afloop van het intern beraad en slechts in niet tot personen herleidbare vorm. In het geval dat openbaarmaking op anonieme titel niet tot de mogelijkheden zou behoren, zou openbaarmaking achterwege moeten blijven, tenzij in heel uitzonderlijke gevallen het belang van een goede en democratische bestuursvoering de doorslag zou geven.³⁰

Op de formulering van dat voorgestelde artikel werd tijdens de behandeling van de Woo veel kritiek geuit. Een aantal Kamerleden vreesde dat het intern beraad te veel aan openbaarheid zou worden blootgesteld.³¹ Deze kritiek was voor de initiatiefnemers uiteindelijk reden om het voorgestelde artikel aan te passen. Om te voorkomen dat ambtenaren zich beperkt zouden voelen in wat zij vrijelijk zouden kun-

22 *Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 49-50.*

23 Zie recent ABRvS 24 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1942, AB 2015/326.

24 Zie hiervoor E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2015.

25 Zie bijv. uitgebreid T. Brandsen e.a., *Over wetten en praktische bezwaren: Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur*, Tilburg: Universiteit van Tilburg 2004 en S.A.J. Munneke, 'Intern beraad: ramen open of deuren dicht? De bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen in de Wet openbaarheid van bestuur en de Britse Freedom of Information Act', *Gst. 2008/124*, A.M. Klingenberg, M. Herweijer & K. Spanninga, *Ervaringen van journalisten bij het zoeken naar nieuwswaardige overheidsinformatie*, Groningen: Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen 2011.

26 *Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 50.*

27 De initiatiefnemers lijken hiermee de rechtspraak overigens niet juist te interpreteren. De rechter toetst immers de vraag of sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen vol; alleen de toepassing van artikel 11 lid 2 Wob wordt terughoudend getoetst.

28 *Kamerstukken II 2011/12, 33328, 3, p. 35.*

29 *Kamerstukken II 2013/14, 33328, 7, p. 9.*

30 *Kamerstukken II 2013/14, 33328, 12.*

31 *Handelingen II 2014/15, 34, 22, p. 9.*

nen opschrijven, is uiteindelijk expliciet vastgelegd wat wel, maar ook wat geen persoonlijke beleidsopvattingen zijn. Artikel 5.2 lid 1 Woo bepaalt nu niet alleen dat in geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie wordt verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen, maar tevens dat onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad – een in vergelijking met artikel 1 sub f Wob enigszins gewijzigde definitie die nu ook in de uitzonderingsgrond zelf is opgenomen – en bovenal, dat feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter niet kunnen worden aangemerkt als persoonlijke beleidsopvattingen.

Achtergrond bij deze wijziging is blijkens de memorie van toelichting dat op dit moment cruciale informatie in het politieke besluitvormingsproces, over bijvoorbeeld alternatieven en risico's, soms wel, en soms niet wordt geopenbaard.³² Dit hangt mede af van de heersende cultuur bij het bestuursorgaan, de persoon van de behandelend ambtenaar, of de actuele politieke opportuniteit. Door de nieuwe, deels negatief omschreven definitie, hoopt men aan deze onduidelijkheid een eind te maken.

Volgens de memorie van toelichting dient hetgeen is uitgezonderd van het begrip persoonlijke beleidsopvatting op verzoek of actief openbaar gemaakt te worden.³³ Dit impliceert dat de initiatiefnemers de uitzonderingsgrond van artikel 5.2 Woo, ondanks dat deze volgens de wettekst ziet op informatieverstrekking op verzoek, niet alleen van toepassing achten bij passieve openbaarmaking, maar ook bij actieve openbaarmaking. Daarmee zou worden aangesloten bij de huidige praktijk van de Wob, waarbij uit artikel 2 Wob volgt dat bij het actief verstrekken van informatie bestuursorganen zijn gebonden aan de uitzonderingsgronden van artikel 10 en 11 Wob.³⁴ Het is echter zeer de vraag of de initiatiefnemers nu hebben bedoeld dat artikel 5.2 Woo in zijn algemeenheid geldt bij elke vorm van actieve openbaarmaking. Een vergelijkbare bepaling als artikel 2 Wob ontbreekt namelijk in de Woo. Bovendien is in artikel 4.1 lid 7 Woo geregeld dat een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in hoofdstuk 5. Een dergelijke verwijzing naar hoofdstuk 5 ontbreekt met betrekking tot actieve openbaarmaking, zodat dit hoofdstuk volgens de wet alleen van toepassing is bij passieve openbaarmaking. Verder wordt in artikel 3.3 lid 2 Woo dat ziet op actieve openbaarmaking van categorieën informatie expliciet verwezen naar de belangen van artikelen 5.1 en 5.2 Woo, terwijl die verwijzing in andere bepalingen over actieve openbaarmaking (bijv. artikel 3.1 (actieve openbaarmakingsplicht) en 3.2 (register) Woo ontbreekt. Dit zijn alle

aanwijzingen die naar wij menen tot de conclusie moeten leiden dat bestuursorganen niet bij alle informatie die zij actief openbaar maken, vooraf moeten onderzoeken of de belangen in de artikelen 5.1 en 5.2 Woo zich tegen openbaarmaking verzetten, maar alleen daar waar dat in de wet expliciet is aangegeven. Het wetsvoorstel, althans de memorie van toelichting, blinkt evenwel niet uit in duidelijkheid op dit punt.

Voor zover in stukken, nota's en plannen sprake is van een situatie waarin feiten, risico's, varianten en opvattingen met elkaar vervlochten zijn, zal volgens de indieners van het wetsvoorstel de komende jaren een cultuur moeten groeien waarbij een overzicht van de relevante feiten, risico's en alternatieven ten behoeve van het publiek debat en een democratische bestuursvoering wordt gescheiden van de persoonlijke beleidsopvattingen, overwegingen en adviezen van ambtenaren.³⁵ De initiatiefnemers hebben gesteld dat de informatiecommissaris dit proces zou kunnen monitoren.³⁶ De functie van de informatiecommissaris is gecreëerd om onder andere de implementatie van deze wet te bevorderen.³⁷ De informatiecommissaris heeft echter het wetsvoorstel zoals dat nu is aangenomen door de Tweede Kamer niet gehaald. Na het schrappen van de functie van de informatiecommissaris, is geen andere wijze van toezicht op de hierboven genoemde ontwikkeling opgenomen. Dat heeft als gevolg dat in de jurisprudentie moet worden bepaald hoe de vervlechting van feiten, risico's, varianten en opvattingen ingevuld dient te worden. Dat is, met het oog op de lijn in de jurisprudentie zoals die er nu ligt, geen gemakkelijke klus.

Hoe loffelijk dit streven om objectieve gegevens openbaar te laten zijn ook mag zijn, in de literatuur is er reeds terecht op gewezen dat deze wettelijke inperking van de definitie van hetgeen persoonlijke beleidsopvattingen zijn, kwestieus is.³⁸ De vraag is gerechtvaardigd of genoemde zaken als feiten, prognoses, beleidsalternatieven, en de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief inderdaad wel zo'n objectief karakter hebben als wordt verondersteld. Wat zijn feiten, kunnen deze niet zijn gekleurd en zijn prognoses wel zo objectief? Wat is precies nog wel en niet meer een beleidsalternatief? En leidt mogelijke openbaarheid van aangedragen beleidsalternatieven er niet toe dat ambtenaren terughoudender zullen worden in het out of the box denken?

Een andere ogenschijnlijke wijziging is dat intern beraad als zodanig in het wetsvoorstel niet is gedefinieerd. Uit de memorie van toelichting blijkt echter dat het hetzelfde betekent als het huidige artikel 1 sub c Wob.³⁹

Deze aanpassingen van artikel 5.2 Woo zijn al met al niet bijzonder ingrijpend. Vooral de negatieve definitie van persoonlijke beleidsopvattingen is opvallend en niet echt ge-

32 *Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 50.*

33 *Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 50.*

34 Artikel 2 lid 1 Wob luidt: "Een bestuursorgaan verstrekt bij de uitvoering van zijn taak, onverminderd het elders bij wet bepaalde, informatie overeenkomstig deze wet en gaat daarbij uit van het algemeen belang van openbaarheid van informatie."

35 *Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 50-51.*

36 *Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 51.*

37 Een andere belangrijke taak die de informatiecommissaris werd toegedicht is het normaliseren van de relatie tussen burger en overheid, zie: *Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 57.*

38 Zie m.n. A.A. Kleinhout, 'Uitzonderingen en beslistermijnen: meer informatie, minder tijd', *Mediaforum*, 2014/4, p. 97-101, i.h.b. p. 98-99.

39 *Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 49.*

lukkig. In plaats van op te sommen wat geen persoonlijke beleidsopvattingen zijn, is een optie om slechts 'objectieve gegevens' als zodanig van persoonlijke beleidsopvattingen uit te zonderen en het aan de rechter over te laten wat daar dan onder valt. Enige mate van rechtsonzekerheid die daarmee samengaat valt dan te prefereren boven wettelijke schijnzekerheid.

4. Afwijkingen van het algemene openbaarmakingsregime

4.1. Artikelen 5.3-5.7 Woo: algemeen

In de artikelen 5.3-5.7 Woo zijn afwijkingen van het algemene openbaarheidsregime bij passieve openbaarheid opgenomen. Daarbij worden uitzonderingen gemaakt op de werking en de reikwijdte van (onderdelen van) artikel 5.1 en van artikel 5.2 Woo.⁴⁰ De toepassing van deze artikelen zal naar verwachting enerzijds tot meer informatieverstrekking en anderzijds tot minder informatieverstrekking leiden. Daar waar de werking en reikwijdte van artikel 5.2 Woo potentieel wordt verruimd, kan dat gebeuren om reden dat:

- de informatie ouder is dan vijf jaar (artikel 5.3 Woo);
- de informatie op de verzoeker betrekking heeft (artikel 5.5 Woo);
- er klemmende redenen zijn om niet-openbare informatie aan de verzoeker te verstrekken (artikel 5.6 Woo); of
- toegang tot de informatie wordt gegeven ten behoeve van historisch, statistisch, wetenschappelijk of journalistiek onderzoek (artikel 5.7 Woo).

Daarbij leidt de toepassing van artikel 5.3 Woo tot openbaarheid van de informatie voor eenieder. De artikelen 5.5-5.7 Woo voorzien in de verstrekking van informatie aan een bepaalde, beperkte groep van personen (veelal de verzoeker(s)).

De bijzondere gevallen voor informatieverstrekking die zijn opgenomen in de artikelen 5.5-5.7 Woo zijn niet door de initiatiefnemers van de Woo zelf bedacht, maar zijn rechtstreeks afkomstig uit het regeringsvoorstel voor de Wet aanpassing Wob.⁴¹ Met dit regeringsvoorstel werd beoogd een aantal knelpunten in de Wob op te lossen; de voorstellen daartoe zijn nu dus opgenomen in de genoemde artikelen in de Woo. De initiatiefnemers hadden aanvankelijk een eigen regeling voorgesteld, maar daarop kwam dusdanige

kritiek van de Raad van State,⁴² dat zij hun oorspronkelijke voorstel hebben vervangen door het regeringsvoorstel.⁴³

Daarnaast voorzien de artikelen 5.4 en 5.4a Woo erin dat informatie over de kabinetsformatie respectievelijk informatie over de ondersteuning van individuele leden van de Eerste en Tweede Kamer, provinciale staten of de gemeenteraad niet openbaar wordt gemaakt. Deze artikelen beperken dus de werking en reikwijdte van artikel 5.2 Woo.⁴⁴

4.2. Artikel 5.3 Woo: openbaarmaking van informatie ouder dan vijf jaar

Artikel 5.3 Woo bepaalt dat, in afwijking van de artikelen 5.1 lid 2 en 5, en 5.2 Woo, informatie openbaar wordt gemaakt wanneer de informatie ouder is dan vijf jaar, tenzij het bestuursorgaan motiveert waarom de in artikel 5.2 Woo bedoelde belangen ondanks het tijdsverloop zwaarder wegen dan het algemeen belang van openbaarheid.

Artikel 5.3 Woo leidt tot een fundamentele breuk met artikel 11 Wob en de huidige jurisprudentie daarover. In de Woo wordt de gedachte dat het jaren na dato nog steeds van groot belang kan zijn dat bepaalde informatie niet in de openbaarheid komt, niet geheel verlaten. Maar bestuursorganen worden verplicht om een belangenafweging te maken en deze kan door de rechter worden getoetst. Dat uitgangspunt wijkt af van de Wob in zoverre dat bij de totstandkoming van de Wob de wetgever heeft aangegeven dat de persoonlijke beleidsopvattingen op grond van artikel 11 lid 1 Wob beschermd zullen blijven ook wanneer een document geen onderwerp van intern beraad meer uitmaakt. De vrije meningsvorming zou worden belemmerd, indien de deelnemers aan het beraad weten dat na afloop daarvan de geuite opvattingen zonder overleg met hen openbaar zouden kunnen worden gemaakt.⁴⁵ De Afdeling bestuursrechtspraak heeft die lijn doorgetrokken en heeft geoordeeld dat het enkele tijdsverloop er niet toe leidt dat het algemene doel dat artikel 11 Wob beoogt te beschermen geen betekenis meer zou toekomen.⁴⁶ Het tijdsverloop sinds het interne beraad, maakt het interne karakter en de waardering van informatie in het kader van de Wob voor zover deze niet is openbaar gemaakt op grond van artikel 11 Wob, op zich niet anders. De Afdeling bestuursrechtspraak laat overigens de mogelijkheid open dat er omstandigheden zijn die ertoe (moeten) leiden dat de toepassing van artikel 11 Wob opzij

40 Nu deze bijdrage zich beperkt tot een bespreking van de bescherming van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen onder de Woo, wordt hierna niet verder ingegaan op de uitzonderingsgronden van artikel 5.1 Woo.

41 Zie www.internetconsultatie.nl/wetaanpassingwob. Dit wetsontwerp is na de consultatie nooit formeel ingediend bij de Tweede Kamer. Het wetsontwerp is tot stand gekomen nadat toenmalig minister Donner op 31 mei 2011 zijn zgn. Wob-brief aan de Tweede Kamer had gestuurd. In die brief werden voorstellen gedaan waarmee werd beoogd bepaalde knelpunten van de Wob uit de weg te ruimen. Deels komen de voorstellen in de Woo voor bijzondere informatieverstrekking ook terug in het Voorontwerp voor een Algemene wet overheidsinformatie, raadpleegbaar via de link: www.recht.nl/nieuws/staatsrecht/archief/24339/algemene-wet-overheidsinformatie-voorontwerp/.

42 Zie *Kamerstukken II 2013/14*, 33328, 7.

43 Zie ook A.A. Kleinhout, 'Uitzonderingen en beslistermijnen: meer informatie, minder tijd', *Mediaforum* 2014/4, p. 101.

44 Naast deze afwijkingen van artikel 5.2 Woo schrijft artikel 3.4 Woo nog voor dat een bestuursorgaan, in afwijking van artikel 5.2 Woo, informatie uit eigen beweging openbaar kan maken, wanneer een ander zwaarwegend algemeen belang, daaronder begrepen het belang van openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu of de bescherming van de democratische rechtsorde, dat in een concreet geval vergt.

45 *Kamerstukken II 1986/87*, 19859, 3, p. 14.

46 ABRvS 22 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:105, AB 2014/121, m.nt. P.J. Stolk en ABRvS 8 oktober 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AL7678. Dit ligt overigens anders bij de toepassing van de uitzonderingsgronden van artikel 10 Wob. Zie daarover E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2015, o.a. p. 380.

wordt gezet.⁴⁷ Welke omstandigheden dit kunnen zijn, heeft de Afdeling tot dusver niet geconcretiseerd.

Het nieuwe uitgangspunt is dat persoonlijke beleidsopvattingen in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad na vijf jaar openbaar worden, tenzij de belangen uit artikel 5.2 Woo zwaarder wegen dan het algemeen belang van openbaarheid. Het bestuursorgaan zal uitdrukkelijk moeten motiveren waarom de informatie van vijf jaar (of ouder) niet openbaar kan worden gemaakt. Het opnemen van het woord 'ondanks' in artikel 5.2 Woo duidt erop dat het enkele tijdsverloop van vijf jaar op zichzelf al voldoende reden vormt om persoonlijke beleidsopvattingen openbaar te maken. Hierbij past ook de opmerking van de initiatiefnemers in de memorie van toelichting dat 'slechts in een enkel geval' na vijf jaar niet tot openbaarmaking zal kunnen worden overgegaan.⁴⁸

De vraag rijst hoe deze voorgeschreven belangenafweging moet plaatsvinden. Artikel 5.2 lid 1 Woo is, net als artikel 11 Wob, geformuleerd als een absolute weigeringsgrond en biedt daarmee geen ruimte voor een belangenafweging. Deze bepaling is dus niet relatief geformuleerd, zodat in elk geval op basis van de wettekst niet duidelijk is op welke belangen uit artikel 5.2 Woo wordt gedoeld in artikel 5.3 Woo. De initiatiefnemers hebben in de memorie van toelichting wel aangegeven dat het hier gaat om 'de bescherming van het intern beraad'.⁴⁹ Het lijkt er daarom op dat met de in artikel 5.3 Woo bedoelde belangen wordt gedoeld op het achterliggende idee van artikel 5.2 Woo, te weten het beschermen van een vrije gedachtewisseling binnen de overheid. Het is goed voorstelbaar dat onder omstandigheden de noodzaak tot het beschermen van dit belang ook nog speelt als de informatie ouder is dan vijf jaar. Zo zal de beleidskwestie in welk verband de desbetreffende informatie tot stand is gekomen, vaak ook na vijf jaar nog actueel zijn. De bescherming van het belang van een vrije meningsvorming door de betrokken ambtenaren, bestuurders en eventuele derden is dan nog steeds noodzakelijk.

Volgens de initiatiefnemers kan de uitzonderingsgrond van artikel 5.3 Woo ook aan de orde zijn bij openbaarmaking uit eigen beweging.⁵⁰ Gelet op de formulering van dit artikel zou daaruit weliswaar (ook) een plicht tot actieve openbaarmaking kunnen worden afgeleid. Er wordt immers voorgeschreven dat 'informatie openbaar [wordt] gemaakt' nadat de vijf jaar zijn verstreken en de enige eis is dat er een belangenafweging wordt gemaakt. Wij betwijfelen echter of de intentie van de initiatiefnemers daadwerkelijk kan zijn dat artikel 5.3 Woo ook van toepassing is bij actieve openbaarmaking. De systematiek van de wet en de plaatsing van dit artikel in hoofdstuk 5 van de Woo lijken daaraan in de weg te staan (zie par. 3.2). Voorts geldt artikel 5.3 Woo in afwijking van de artikelen 5.1 en 5.2 en zien die artikelen ook alleen op passieve openbaarmaking (tenzij anders is

bepaald in hoofdstuk 3). De vraag is tot slot hoe een algemene verplichting tot actieve openbaarmaking na vijf jaar zich verhoudt tot de actieve openbaarmakingsplichten uit hoofdstuk 3 Woo. Duidelijk is in elk geval dat de werklust van bestuursorganen aanzienlijk zal toenemen indien het inderdaad de bedoeling is dat zij uit eigen beweging gaan beoordelen of informatie ouder dan vijf jaar openbaar kan worden gemaakt. Dit lijkt een schier onmogelijke opdracht. Met artikel 5.3 Woo zal hoe dan ook vermoedelijk de openbaarheid van persoonlijke beleidsopvattingen die zijn opgenomen in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad en die ouder zijn dan vijf jaar in belangrijke mate toenemen. De tekst van het artikel en de toelichting daarbij roepen evenwel de nodige interpretatievragen op. In de wettekst zou expliciet moeten worden aangegeven om welke 'belangen' uit artikel 5.2 het in artikel 5.3 Woo gaat. Bovendien moet duidelijk worden of artikel 5.3 Woo nu wel of niet ook van toepassing is bij actieve openbaarmaking. In het bevestigende geval moeten, naar wij menen, de consequenties daarvan in financiële zin en voor de werklust van het bestuursorgaan in beeld zijn voordat de Woo tot wet wordt verheven.

4.3 *Artikel 5.4 Woo: kabinetsformatie*

Artikel 5.4 Woo bepaalt dat in afwijking van artikel 5.1 en 5.2 Woo informatie die berust bij de formateur of de informateur, dan wel informatie die door een bestuursorgaan aan de formateur of de informateur is gezonden, niet openbaar is totdat de kabinetsformatie is afgerond. Met deze bepaling is buiten twijfel gesteld dat gedurende de formatie geen verzoek om informatie over de formatie kan worden gedaan. Volgens het huidige recht zijn de formateur en informateur niet onderworpen aan de Wob, omdat zij geen bestuursorgaan zijn in de zin van artikel 1:1 Awb. Stukken uit het dossier van de informateur of formateur vallen pas onder de Wob, indien deze berusten bij een bestuursorgaan. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer ze aan de minister van Algemene Zaken worden verstrekt.⁵¹

Met de Woo is ook de informatie die bij de Kamer berust, in beginsel openbaar. Aangezien de formateur en informateur door de Tweede Kamer worden benoemd, kunnen zij als orgaan van de Kamer dan wel als werkzaam onder de verantwoordelijkheid van de Kamer worden aangemerkt en vallen zij ook onder de reikwijdte van de Woo. Daarom is een bepaling als artikel 5.4 Woo, naar wij menen terecht, nodig geacht. Vertrouwelijkheid is essentieel bij de formatie en wanneer dat komt te vervallen, zou dat leiden tot een node-loze en onaanvaardbare belasting van het formatieproces.⁵²

4.4 *Artikel 5.4a Woo: ondersteuning Kamerleden, statenleden en raadsleden*

Aan de Woo is bij nota van wijziging eerst een deel van artikel 5.4a lid 1 toegevoegd dat bepaalde dat, in afwijking van

47 Dit blijkt bijv. uit ABRvS 22 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:105, AB 2014/121, m.nt. P.J. Stolk, waarin de Afdeling overweegt dat er 'in dit geval geen omstandigheden bestaan die leiden tot een ander oordeel [dat door het enkele tijdsverloop het algemene doel dat artikel 11 Wob beoogt te beschermen geen betekenis meer toekomt, schr.]'.

48 Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 41.

49 Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 81.

50 Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 81.

51 Zie E.J. Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie: het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid* (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2005, p. 100-111; ABRvS 6 mei 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8867, AB 2004/200 m.nt. P.J. Stolk, AAe 2004, m.nt. L.J.A. Damen.

52 Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 81.

artikel 5.2 Woo, niet openbaar is de informatie betreffende de ondersteuning van individuele leden van de Eerste Kamer of de Tweede Kamer der Staten-Generaal door bij de Eerste Kamer of de Tweede Kamer werkzame ambtenaren.⁵³ Naar aanleiding van de door enkele Kamerfracties geuite vrees op dit punt, wil men met dit artikel 5.4a Woo buiten twijfel stellen dat informatie over de ondersteuning door ambtenaren van de Eerste en Tweede Kamer aan individuele Kamerleden niet openbaar zou worden. Het artikel heeft blijkens de toelichting betrekking op ondersteuning bij amendementen, initiatiefwetten of moties, maar ook op procedurele adviezen.⁵⁴ Later is deze bepaling uitgebreid met de ondersteuning door de griffie van provinciale staten en gemeenteraad van individuele leden van deze organen. Deze waren door de indieners over het hoofd gezien.⁵⁵ Via een amendement van de Kamerleden Segers en Oosenbrug is aan dit artikel 5.4a lid 1 nog een tweede lid toegevoegd dat bepaalt dat, in afwijking van artikel 5.2 lid 1, met betrekking tot informatie die aan individuele Kamerleden wordt verstrekt onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad. Het negatieve deel van de definitie van persoonlijke beleidsopvattingen – opvattingen met een overwegend objectief karakter – is waar het gaat om informatie aan individuele Kamerleden dus buiten toepassing gelaten. Met hun amendement willen Segers en Oosenbrug zeker stellen dat álle informatie die door ambtenaren, al dan niet via de ambtenaren van de Eerste of Tweede Kamer, aan individuele leden van die Kamers wordt verstrekt niet openbaar zou worden. Dat betekent ook dat buiten twijfel moet staan dat informatie met een objectief karakter die aan Kamerleden wordt verstrekt niet openbaar is. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om doorrekeningen van conceptvoorstellen op verzoek van Kamerleden of om objectieve gegevens over scenario's die op tafel liggen in het kader van parlementaire onderhandelingen. Het amendement beoogt het parlementaire proces op dit punt nog eens expliciet te beschermen.⁵⁶

Op het eerste gezicht houdt artikel 5.4a een vergaande beperking in van de openbaarheid van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen en lijkt daarmee op enigszins gespannen voet te staan met het doel van de Woo, het streven naar een grotere mate van openbaarheid. Hier dient evenwel te worden benadrukt dat het gaat om persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren richting individuele Kamerleden, leden van provinciale staten en leden van de gemeenteraad. Voor de Eerste en Tweede Kamer zelf geldt deze uitzondering niet. Ter bescherming van het parlementaire proces dat noodzakelijkerwijs vertrouwelijke onderhandelingen impliceert, is deze extra bescherming voor aan individuele Kamerleden verstrekte informatie naar wij menen alleszins verdedigbaar zij het dat wel de vraag rijst waarom de extra bescherming van lid 2 alleen op nationaal niveau gerechtvaardigd zou zijn (en niet ook op decentraal niveau).

53 *Kamerstukken II 2013/14, 33328, 13.*

54 *Kamerstukken II 2013/14, 33328, 13, p. 22.*

55 *Kamerstukken II 2015/16, 33328, 27, p. 5.*

56 *Kamerstukken II 2015/16, 33328, 28.*

4.5 **Artikel 5.5 Woo: verstrekking van informatie die de verzoeker betreft**

Indien een verzoek wordt ingediend tot verstrekking van een document waarin op de verzoeker betrekking hebbende informatie is vastgelegd, dan zal dat verzoek overeenkomstig artikel 5.5 lid 1 Woo worden behandeld. De gevraagde informatie wordt verstrekt, tenzij een van de uitzonderingsgronden van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo aan (vertrouwelijke) verstrekking aan de verzoeker in de weg staat.⁵⁷ Artikel 5.5 Woo gaat uit van het recht dat eenieder in beginsel heeft op kennisneming van bij de overheid berustende op hemzelf betrekking hebbende informatie.

Hoewel (ook) in de Woo als hoofdregel geldt dat een individueel belang bij openbaarheid geen rol speelt,⁵⁸ betekent dit voorstel voor informatieverstrekking aan bijzondere belanghebbenden, evenals overigens de hierna te bespreken artikelen 5.6 en 5.7 Woo, een principiële breuk met het uitgangspunt van de Wob. Uit de Wob blijkt dat openbaarheid ook openbaarheid voor eenieder betekent. Uit de jurisprudentie over de Wob volgt dat bestuursorganen niet mogen differentiëren naar persoonlijke belangen en oogmerken en dat hetgeen aan de een aan informatie wordt toegestaan, aan een ander niet mag worden onthouden.⁵⁹ Ook in uitzonderlijke gevallen is selectieve openbaarmaking, ofwel het verstrekken van informatie aan een beperkte groep personen, niet toegestaan.

In de praktijk wordt deze onmogelijkheid van selectieve openbaarmaking als een knelpunt ervaren. In de huidige Wob-praktijk heeft de verzoeker die vraagt om bij het bestuursorgaan berustende informatie over hemzelf, de keuze tussen een afwijzing ter bescherming van zijn eigen privacy of een toewijzing, maar dan moet hij de informatie delen met de rest van de wereld. Voor onder meer dergelijke gevallen wordt zowel aan de kant van de overheid als aan de kant van verzoekers al langer de behoefte gevoeld aan een genuanceerder regime van openbaarmaking.⁶⁰ Bestuursorganen leggen daarom regelmatig noodverbanden aan, door bijvoorbeeld te voorzien in vertrouwelijke inzage van de stukken voor de verzoeker.⁶¹ Daarnaast is er vanuit verschil-

57 *Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 82.*

58 Dit komt tot uiting in artikel 4 lid 3 Woo dat bepaalt dat verzoekers bij hun verzoek om publieke informatie geen belang hoeven te stellen. Vgl. *Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 41.*

59 Zie W. Konijnenbelt, 'Een persoonlijk recht op informatie in de Wob', AA 2010/11, p. 766-767; ABRvS 11 september 1998, ECLI:NL:RVS:1999:AA3778, JB 1999/226; ABRvS 25 april 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA5845, AA 2000/9, m.nt. L.J.A. Damen.

60 Zie T. Brandsen e.a., *Over wetten en praktische bezwaren. Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur*, Tilburg: Universiteit van Tilburg 2004; het regeringsvoorstel voor de Wet aanpassing Wob, p. 3 en 7.

61 Dit was bijvoorbeeld aan de orde in de zaak waarin de ouders in verband met de dood van hun zoon in een penitentiaire inrichting aan de minister van Justitie Wob-verzoeken hadden gestuurd tot openbaarmaking van een door de Rijksrecherche opgemaakt vertrouwelijk rapport en van een proces-verbaal inzake de toedracht van het overlijden van hun zoon. De hoofdofficier van justitie had de ouders in de gelegenheid gesteld om die stukken op het parket vertrouwelijk in te zien. Zie ABRvS 28 april 2004, ECLI:NL:RVS:2004:A08477, JB 2004/2234, m.nt. G. Overkleef-Verburg.

lende hoeken gepleit voor een wettelijke regeling.⁶² Met het opnemen van artikel 5.5 Woo, waarmee selectieve openbaarmaking wordt mogelijk gemaakt, hebben de initiatiefnemers, in navolging van het regeringsvoorstel Wet aanpassing Wob (zie par. 4.1), gehoor gegeven aan deze geluiden. Het belang van artikel 5.2 Woo wordt bij de toepassing van artikel 5.5 lid 1 Woo op een andere manier afgewogen dan bij toepassing van artikel 5.2 zelf gebeurt. Bij de belangenafweging op grond van artikel 5.2 wordt het algemeen belang van de openbaarheid afgewogen tegen het belang genoemd in dat artikel. Bij de belangenafweging op grond van artikel 5.5 lid 1 wordt echter alleen het recht van de verzoeker op toegang tot de op hem betrekking hebbende informatie afgewogen tegen de in de artikel 5.2 genoemde belangen.⁶³ Er wordt niet eerst getoetst of de gevraagde informatie openbaar is. Het algemeen belang van openbaarheid wordt dus geïndividualiseerd naar de verzoeker. Door het opnemen van de passage 'onverminderd het elders bij wet bepaalde' in artikel 5.5 lid 1 Woo, regelt dit artikel in de eerste plaats dat ondanks dat sprake is van documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad waarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn opgenomen, deze alsnog moeten worden verstrekt. Dit artikel leidt op het eerste gezicht dan ook tot uitbreiding van de openbaarheid van de in artikel 5.2 Woo bedoelde informatie. Het laatste deel van lid 1 bepaalt echter dat deze informatie niet wordt verstrekt aan de verzoeker, indien een in artikel 5.2 genoemd belang zwaarder weegt dan het belang van de verzoeker bij toegang tot de op hem betrekking hebbende informatie. Het bestuursorgaan dient dus, zoals gezegd, een belangenafweging te maken. Daarbij rijst ook hier, net als bij artikel 5.3 Woo (zie par. 4.2), de vraag welke belangen artikel 5.2 Woo omvat. Dat is gelet op de wettekst en de memorie van toelichting bij artikel 5.5 Woo niet zonder meer duidelijk. Het hier bedoelde belang lijkt ook hier, logischerwijs, te duiden op de bescherming van het belang van een vrije meningsvorming binnen de overheid.

Op grond van artikel 5.5 lid 2 Woo is het eerste lid van overeenkomstige toepassing op een verzoek om gegevens over een overleden echtgenoot, geregistreerd partner, kind of ouder van de verzoeker. Informatieverstrekking is op grond van lid 2 niet mogelijk als er een schriftelijke wilsverklaring van de overledene ligt waarin wordt verklaard dat bepaalde informatie niet aan de (of sommige) nabestaanden mag worden verstrekt.

De verstrekking van de op de verzoeker betrekking hebbende informatie op grond van dit artikel is met enige waarborgen omgeven. Lid 4 regelt dat het bestuursorgaan aan de verstrekking voorwaarden kan verbinden ter bescherming

van een van de belangen genoemd in de artikelen 5.1 en 5.2. Die voorwaarde zal, gelet op de memorie van toelichting, inhouden dat de verzoeker de verstrekte informatie niet of slechts beperkt verder mag verspreiden.⁶⁴ Om het risico te ondervangen dat de verzoeker zich niet aan deze voorwaarde houdt, is overtreding van deze voorwaarde in artikel 8.1 Woo als misdrijf strafbaar gesteld, met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de vierde categorie (€ 20.500).⁶⁵

Er worden, zo luidt lid 4, aan de verstrekking voorwaarden verbonden, tenzij de gevraagde informatie met toepassing van de artikelen 5.1 en 5.2 voor eenieder openbaar zou zijn. Dit artikellid roept vragen op: hoe kan informatie die alleen aan de verzoeker wordt verstrekt toch voor eenieder openbaar zijn? De formulering van de tenzij-grond impliceert dat bij de overweging om voorwaarden te stellen aan de informatieverstrekking een andere belangenafweging plaatsvindt dan waarvan in artikel 5.5 lid 1 Woo sprake is. Waar bij de belangenafweging van lid 1 het algemeen belang van openbaarheid wordt geïndividualiseerd, wordt bij de toepassing van lid 4 (alsnog) beoordeeld of het belang opgenomen in artikel 5.2 zich verzet tegen openbaarheid van de informatie voor eenieder. Indien de toepassing van dit artikel zich niet tegen openbaarheid verzet, is er ook geen reden om de informatie onder voorwaarden te verstrekken. Het staat de verzoeker dan dus vrij om de informatie verder te verspreiden. Uit artikel 5.5 lid 1 Woo kan, naar wij menen, overigens niet worden afgeleid dat het bestuursorgaan die informatie (alsnog) actief openbaar moet maken.

De mogelijkheid tot informatieverstrekking die artikel 5.5 Woo biedt, kan voor de verzoeker van grote waarde zijn. Onder de Wob is een dergelijke wijze van het verstrekken van informatie aan een beperkte groep personen nu niet mogelijk. Daarbij zij wel aangetekend dat deze bepaling er niet toe zal leiden dat meer informatie voor eenieder openbaar wordt. De informatie wordt immers uitsluitend aan de verzoeker verstrekt, waarbij naar verwachting de voorwaarde wordt gesteld dat de informatie niet of beperkt wordt verspreid. In de wettekst zou wel expliciet moeten worden aangegeven om welke 'belangen' uit artikel 5.2 het in artikel 5.5 Woo gaat, omdat dat nu niet duidelijk is.

4.6 **Artikel 5.6 Woo: verstrekking van niet-openbare informatie wegens klemmende redenen**

In artikel 5.6 Woo wordt aan bestuursorganen de discretionaire bevoegdheid toegekend om te besluiten dat informatie die op grond van de artikelen 5.1 en 5.2 lid 1 Woo niet openbaar is, toch wordt verstrekt aan een verzoeker. Er moet dan sprake zijn van klemmende redenen waardoor het bestuursorgaan de verzoeker de door hem gevraagde informatie niet kan onthouden.

In lid 2 en 3 van artikel 5.6 Woo is een beperking van lid 1 opgenomen. De informatie mag ingevolge lid 2 niet verstrekt worden voor zover dat in strijd is met een toepasselijke geheimhoudingsplicht. Te denken valt aan het medisch

62 Zie T. Brandsen e.a., *Over wetten en praktische bezwaren. Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur*, Tilburg: Universiteit van Tilburg 2004, p. 20-21; brief van toenmalig Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Donner aan de Tweede Kamer van 30 mei 2011, kenmerk 2011-2000224719, p. 15; het regeringsvoorstel voor de Wet aanpassing Wob, artikel 7a; de annotatie van Van der Meulen onder ABRvS 4 december 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF1476, JB 20033/34; en de annotatie van Overkleeft-Verburg onder ABRvS 28 april 2004, ECLI:NL:RVS:2004:A08477, JB 2004/234.

63 *Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 82.*

64 *Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 82-83.*

65 *Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 83.*

beroepsgeheim. Daarnaast kunnen aan de verstrekking voorwaarden verbonden worden ter bescherming van de belangen genoemd in de artikelen 5.1 en 5.2. Overtreding van deze voorwaarden wordt strafbaar gesteld in artikel 8.1 van de Woo. Het artikel is opgenomen omdat het verbod van selectieve openbaarmaking onder de Wob ook in dit soort situaties als een knelpunt wordt ervaren (vgl. par. 4.5).⁶⁶

Artikel 5.6 Woo is opgenomen voor uitzonderingsgevallen en de initiatiefnemers geven aan dat de toepassing zeer casuïstisch zal zijn.⁶⁷ Dat is ook de reden waarom is gekozen voor de brede term 'klemmende redenen.' Uit de memorie van toelichting blijkt dat met de term 'klemmende redenen' wordt bedoeld dat slechts om zwaarwegende redenen tot verstrekking van de gevraagde gegevens op grond van dit artikel moet worden overgegaan. Opvallend is de keuze voor het woord 'moet' in de memorie van toelichting.⁶⁸ Artikel 5.6 Woo is namelijk geen gebonden bevoegdheid en het artikel verplicht het bestuursorgaan geenszins om de informatie te verstrekken. Het valt (nog) niet te voorzien welke situaties hieronder zullen vallen. Volgens de initiatiefnemers moet gedacht worden aan bijvoorbeeld een geval waarin de arbeidsinspectie, documenten over schadelijke stoffen waarin persoonlijke beleidsopvattingen staan verstrekt aan een werknemer die als gevolg van die schadelijke stoffen een fatale ziekte heeft opgelopen, maar zonder die documenten niet kan aantonen dat hij met de ziekte-veroorzakende stoffen in aanraking is geweest.⁶⁹ De informatie wordt uitsluitend aan de verzoeker verstrekt en waarschijnlijk alleen onder de voorwaarde dat de informatie niet of beperkt wordt verspreid.

Alhoewel de mogelijkheid die het artikel biedt voor individuen van grote waarde kan zijn, is de vraag ondertussen wel hoe een verzoeker zich in de praktijk aan de eerder genoemde voorwaarden kan houden. Het artikel is bedoeld om informatie aan individuen te verstrekken die daar een zwaarwegend belang bij hebben. Zoals hierboven besproken, blijkt uit de memorie van toelichting dat dit bijvoorbeeld een procesbelang kan zijn. Wanneer de verzoeker deze informatie inbrengt in een geschil, vereist de goede procesorde dat deze informatie in ieder geval met alle partijen gedeeld wordt en zo zal deze informatie alsnog verder worden verspreid. Hiermee zal de verzoeker dan noodgedwongen de gestelde voorwaarde moeten overtreden.

Alles welbeschouwd kan ook artikel 5.6 een vergroting van de openbaarheid van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen opleveren, zij het dat de informatie uitsluitend aan de verzoeker wordt verstrekt. Geen openbaarheid voor eenieder dus. De mogelijkheid die het artikel biedt kan voor individuen van grote waarde zijn. De voorwaarden die gesteld kunnen worden aan de verstrekking van de informatie op grond van artikel 5.6 Woo lijken de mogelijkheid om deze informatie in de praktijk te gebruiken evenwel sterk te

beperken. Het verdient aanbeveling om in de praktijk bij het formuleren van de voorwaarden te bezien in hoeverre het nodig is omstandigheden op te nemen waaronder de informatie verder mag worden verspreid.

4.7 **Artikel 5.7 Woo: toegang tot niet-openbare informatie ten behoeve van onderzoek**

Artikel 5.7 Woo biedt een bestuursorgaan de mogelijkheid om in afwijking van artikel 5.2 Woo toegang te bieden tot informatie aan uitsluitend een specifieke verzoeker. Ingevolge artikel 5.7 Woo kan het bestuursorgaan ten behoeve van historisch, statistisch, wetenschappelijk of journalistiek onderzoek toegang bieden tot informatie die op basis van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo niet geopenbaard kan worden, of waarvan de vaststelling of deze informatie ingevolge artikel 5.1 en 5.2 openbaar gemaakt kan worden een onevenredige inspanning vergt. De ratio hierachter is dat de belangen die de uitzonderingsgronden in artikel 5.1 en 5.2 Woo dienen, in veel gevallen voldoende kunnen worden beschermd door een gedegen wijze van verslaglegging van het onderzoek. Anders dan bij artikel 5.6 hoeft het overheidsorgaan niet eerst na te gaan of de gevraagde informatie openbaar is, voordat toepassing van artikel 5.7 aan de orde is. Deze toets kan plaatsvinden nadat het onderzoek is afgerond en kan dan beperkt blijven tot de te publiceren informatie.⁷⁰

Op grond van artikel 5.7 lid 2 Woo kan het bestuursorgaan aan het verlenen van toegang voorwaarden verbinden. Vervolgens beperkt lid 3 van artikel 5.7 Woo de mogelijkheid die lid 1 van het artikel biedt: de toegang tot de informatie overeenkomstig lid 1 wordt in ieder geval verleend onder de voorwaarde dat degene aan wie toegang wordt verleend, de verkregen informatie niet verder verspreidt zonder voorafgaand besluit van het bestuursorgaan waarin de informatie met toepassing van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo openbaar wordt gemaakt. Dat betekent dat het aan het bestuursorgaan is om te besluiten dat de door de onderzoeker gevonden informatie al dan niet geopenbaard kan worden.⁷¹ Een vraag die hierbij rijst is hoe deze bepaling zich verhoudt tot artikel 7 van de Grondwet (Gw). In artikel 7 Gw is de vrijheid van drukpers en vrijheid van meningsuiting opgenomen. Bij deze vrijheden is iedere voorafgaande controle verboden. Uit artikel 7 Gw volgt dat het bestuursorgaan voorafgaand aan de publicatie geen oordeel toekomt over de verwerking van de informatie en de daaruit getrokken conclusies. Artikel 7 Gw kent de beperking 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet'. Artikel 5.7 lid 3 Woo is zo'n beperking welke volgens de initiatiefnemers niet opgesteld is om publicaties vooraf te controleren. Het ingrijpen van het bestuursorgaan is beperkt tot de vraag of de informatie die een onderzoeker wil gebruiken op grond van de artikelen 5.1 en 5.2 wel openbaar is. Indien dat niet zo is, verbiedt de wet openbaarmaking.⁷² Op die wijze wordt recht gedaan

66 Zie T. Brandsen e.a., *Over wetten en praktische bezwaren. Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur*, Tilburg: Universiteit van Tilburg 2004; het regeringsvoorstel voor de Wet aanpassing Wob, p. 15-16.

67 *Handelingen II* 2015/16, 33328, 72, p. 16.

68 *Kamerstukken II* 2013/14, 33328, 9, p. 83.

69 *Kamerstukken II* 2013/14, 33328, 9, p. 83.

70 *Kamerstukken II* 2013/14, 33328, 9, p. 84.

71 *Kamerstukken II* 2013/14, 33328, 9, p. 84.

72 *Kamerstukken II* 2013/14, 33328, 9, p. 84.

aan de beperking van artikel 7 Gw. Het overtreden van een voorwaarde is strafbaar gesteld in artikel 8.1 Woo.⁷³

Artikel 5.7 Woo heeft als gevolg dat in sommige gevallen meer informatie kan worden verstrekt dan onder de Wob mogelijk is. Het is al staande praktijk dat overheden ruimhartig toegang verlenen tot informatie ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek, waarbij dan wel wordt gewaarborgd dat de onderzoekers een geheimhoudingsverklaring tekenen. Artikel 5.7 Woo beoogt deze praktijk te faciliteren.⁷⁴ Met het opnemen van dit artikel wordt dan ook tegemoetgekomen aan de kritiek die vanuit bijvoorbeeld de journalistieke hoek is geuit en die inhoudt dat de ruime interpretatie van de wettelijke begrippen 'intern beraad' en 'persoonlijke beleidsopvattingen' uit de Wob door de overheden wordt aangewend om de verzoeken te dwarsbomen.⁷⁵ Dit artikel is, net als de artikelen 5.5 en 5.6 Woo, opgenomen omdat het verbod van selectieve openbaarmaking onder de Wob in dit soort situaties als een knelpunt wordt ervaren.⁷⁶ De vraag is of er daadwerkelijk meer informatie door onderzoekers geopenbaard kan worden. Het bestuursorgaan is namelijk niet verplicht om toegang tot informatie te bieden op grond van artikel 5.7, het artikel biedt het simpelweg die mogelijkheid. Daarnaast lijkt het bepaalde in artikel 5.7 lid 1 sub a en b Woo de besluitvorming te vergemakkelijken of in ieder geval te versnellen, omdat niet gekeken hoeft te worden of de informatie waartoe toegang wordt verleend wel openbaar is. Dit zou de openbaarheid van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen zeker verruimen, ware het niet dat uiteindelijk alsnog een extra stap aan de besluitvorming wordt toegevoegd. Eerst moet besloten worden of een onderzoeker toegang tot bepaalde informatie krijgt en indien de onderzoeker deze informatie dan uiteindelijk wil openbaren, moet het bestuursorgaan alsnog beslissen of deze openbaarmaking wel mogelijk is met inachtneming van artikelen 5.1 en 5.2 Woo. Deze extra stap in het besluitvormingsproces levert een verzwaring van de werklast van bestuursorganen op.

5. De balans opgemaakt: conclusie en aanbevelingen

Het huidige regime van artikel 11 Wob wordt door artikel 5.2 Woo grotendeels in stand gehouden. Ook onder de Woo wordt de bescherming van de vrije gedachtewisseling en meningsvorming binnen de overheid vastgelegd en gewaar-

borgd. Anders dan bij artikel 11 Wob, is in artikel 5.2 Woo een opsomming toegevoegd van hetgeen onder persoonlijke beleidsopvattingen wordt verstaan én wat daar in elk geval niet onder valt. De initiatiefnemers hebben informatie met een objectief karakter van de toepassing van artikel 5.2 Woo willen uitzonderen.

Wij betwijfelen of de duidelijkheid die de initiatiefnemers met deze opsomming beogen te bereiken, daadwerkelijk wordt gecreëerd. De scheidslijn tussen wat volgens het wetsvoorstel persoonlijke beleidsopvattingen zijn en wat prognoses en (gevolgen van) beleidsalternatieven is niet scherp en ook moeilijk scherp te krijgen, zodat daarover al de nodige discussie valt te verwachten. Bovendien is de vraag of feiten, prognoses en beleidsalternatieven inderdaad wel overwegend objectief van karakter (kunnen) zijn of dat het om merendeels subjectieve informatie gaat. Zeker als een ruime interpretatie wordt gegeven aan met name wat een 'prognose' of 'beleidsalternatief' is, kan dit tot gevolg hebben dat de betreffende informatie eerder dan onder de Wob openbaar zal (of moet) worden gemaakt. De vrees is dan gegrond dat ambtenaren terughoudender zullen zijn in de interne gedachtewisseling. Dit betekent een aantasting van de beleidsintimiteit die wij niet zonder meer gerechtvaardigd achten. In plaats van op te sommen wat geen persoonlijke beleidsopvattingen zijn, is een optie om slechts 'objectieve gegevens' als zodanig van persoonlijke beleidsopvattingen uit te zonderen en het aan de rechter over te laten wat daar dan onder valt. Enige mate van rechtsonzekerheid die daarmee samengaat valt dan te prefereren boven wettelijke schijnzekerheid.

De afwijkingen van artikel 5.2 Woo in artikel 5.3, 5.5, 5.6 en 5.7 Woo hebben alle de potentie om de openbaarheid van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen ten opzichte van het huidige regime te vergroten. Toepassing van artikel 5.3 Woo leidt daarbij tot openbaarmaking aan eenieder; artikel 5.5-5.7 Woo voorzien in de verstrekking van informatie aan een beperkte groep van personen. Met name door artikel 5.3 Woo zal vermoedelijk de openbaarheid van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen in belangrijke mate toenemen, althans voor zover het informatie ouder dan vijf jaar betreft. De toepassing van deze artikelen is met de nodige waarborgen omkleed. Zo vindt er een belangenafweging plaats tussen het belang van openbaarmaking (aan eenieder) dan wel verstrekking van de informatie (aan de verzoeker) en het belang van artikel 5.2 Woo: de bescherming van de vrije gedachtewisseling binnen de overheid. Bovendien bestaat er geen onverkorte verplichting tot verstrekking van de informatie, maar is sprake van een discretionaire bevoegdheid. Tot slot kunnen er voorwaarden worden verbonden aan de verstrekking van de informatie en is overtreding van de voorwaarde strafbaar gesteld. In de genoemde gevallen is openbaarmaking dan wel verstrekking van deze informatie een bewuste keuze, omdat er belangen zijn die zwaarder (moeten) wegen dan de bescherming van de beleidsintimiteit. Mede gelet op de knelpunten waartoe het verbod van selectieve openbaarmaking in de uitvoeringspraktijk van de Wob leidt, vinden wij de keuze voor openbaarmaking onder deze omstandigheden legitiem.

⁷³ Artikel 8.1 Woo spreekt in dit verband van artikel 5.7 lid 3 of 4 Woo. Dit is een omissie nu er geen vierde lid van artikel 5.7 Woo bestaat. Bedoeld zal zijn de overtreding van artikel 5.7 lid 2 of 3 Woo strafbaar te stellen.

⁷⁴ *Kamerstukken II 2013/14*, 33328, 9, p. 83-84.

⁷⁵ T. Brandsen e.a., *Over wetten en praktische bezwaren: Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur*, Tilburg: Universiteit van Tilburg 2004, p. 17; D. Tokmetzis, 'Wat is er mis met de Wet openbaarheid van bestuur?', <https://decorrespondent.nl/105/Wat-is-er-mis-met-de-Wet-openbaarheid-van-bestuur-/5113185-8bc496c0>; D. Tokmetzis, 'Alle mooie woorden ten spijt, de overheid blijft geen pottenkijkers', <https://decorrespondent.nl/1462/Alle-mooie-woorden-ten-spijt-de-overheid-blijft-geen-pottenkijkers/71195014-08de7634>.

⁷⁶ Zie T. Brandsen e.a., *Over wetten en praktische bezwaren. Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur*, Tilburg: Universiteit van Tilburg 2004; en het regeringsvoorstel voor de Wet aanpassing Wob, p. 15-16.

Dat laat onverlet dat deze artikelen gelet op de formulering daarvan dan wel door de uitleg die daaraan in de parlementaire stukken wordt gegeven, tot de nodige interpretatievragen aanleiding geven. Zo is op basis van de wettekst van artikel 5.2 Woo jo. artikel 5.3 en 5.5 Woo niet zonder meer duidelijk op welke belangen van artikel 5.2 Woo wordt gedoeld. Wij pleiten er daarom voor dat in de wettekst expliciet wordt aangegeven op welke 'belangen' uit artikel 5.2 de artikelen 5.3 en 5.5 Woo zien. Bovendien moet duidelijk worden of artikel 5.3 Woo nu wel of niet ook van toepassing is bij actieve openbaarmaking. In het bevestigende geval moeten, naar wij menen, de consequenties daarvan in financiële zin en voor de werklust van het bestuursorgaan in beeld zijn voordat de Woo tot wet wordt verheven. Verder verdient het aanbeveling om in de praktijk bij het formuleren van de voorwaarden als bedoeld in artikel 5.6 Woo te bezien in hoeverre het nodig is omstandigheden op te nemen waaronder de informatie (toch) verder mag worden verspreid. Hiermee kan worden voorkomen dat de verzoeker de informatie waarover hij vanwege klemmende redenen de beschikking heeft gekregen, uiteindelijk alsnog niet kan gebruiken voor het doel waarvoor ze aan hem zijn verstrekt.

Met name artikel 5.4a Woo houdt op het eerste gezicht juist een vergaande beperking in van de openbaarheid van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen en lijkt daarmee het doel van de Woo niet te dienen. Aan het niet openbaar maken van informatie verstrekt door ambtenaren aan individuele Kamerleden, leden van provinciale staten en leden van de gemeenteraad ligt evenwel evident het belang van de bescherming van het parlementair proces en daarmee de bescherming van de beleidsintimiteit ten grondslag. Deze beperking van de openbaarheid vinden wij daarom alleszins verdedigbaar.