

> Retouradres Postbus 18601 2502 EP Den Haag

Gemeente Gulpen-Wittern
t.a.v. het college van B & W
Postbus 56
6270 AB Gulpen

Datum	Pagina	Kenmerk
13 november 2024	1 van 19	2024-0000887273

Betreft
Advies bemiddeling journalist De Limburger en gemeente Gulpen-Wittern

Geacht college van burgemeester en wethouders,

Op 15 januari 2024 heeft een journalist van De Limburger bij het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (hierna: het Adviescollege) een klacht ingediend over de wijze waarop de gemeente Gulpen-Wittern zijn Woo-verzoek heeft afgehandeld. Naar aanleiding van de klacht is er bemiddeld door het Adviescollege.

Tijdens de bemiddeling zijn de klachten van de journalist besproken en zijn mogelijke oplossingsrichtingen verkend. Na het eerste gezamenlijke gesprek stelde het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) zich echter op het standpunt geen mogelijkheden te zien om de klachten ten aanzien van de besluitvorming weg te nemen. De bemiddelaars hebben vervolgens de conclusie getrokken dat voortzetting van de bemiddeling niet langer zinvol was. Doordat in de bemiddeling geen overeenstemming is bereikt, gaat het Adviescollege over tot advies (p. 3 e.v.).

Inhoud van de klacht

De journalist is in januari 2024 in beroep gegaan bij de rechtbank Limburg. De rechtbank liet in reactie hierop weten dat de wachttijd voor behandeling van zijn zaak minimaal anderhalf jaar zal bedragen. De journalist besloot vervolgens op grond van de Wet open overheid een klacht en bemiddelingsverzoek in te dienen bij het Adviescollege, met als doel om sneller duidelijkheid te krijgen of de informatie geweigerd mocht worden. Ook wilde hij alternatieven verkennen om de voor zijn journalistieke onderzoek relevante informatie te verkrijgen. De klacht van de journalist richtte zich specifiek op de toepassing van uitzonderingsgronden en de door het college verstrekte zakelijke weergave van chatgesprekken.

Kern van het advies

Kort samengevat geeft het Adviescollege hier de volgende twee adviezen:

- Geef alsnog ten behoeve van de openbaarheid een samenvatting van de inhoud van de chatberichten.
- Zorg in het algemeen voor een begrijpelijke en navolgbare motivering van Woo-besluiten.

En indien de journalist besluit zijn beroep niet in te trekken naar aanleiding van dit advies, volgt er nog een derde advies aan het college:

- Verzoek de rechtbank Limburg om, onder verwijzing naar dit advies, in dit specifieke geval gebruik te maken van de bevoegdheid van artikel 8:52 van de Algemene wet bestuursrecht om de beroepszaak versneld te behandelen en daartoe zo snel mogelijk een zitting te plannen.

Het Adviescollege vindt het belangrijk te benadrukken dat deze bemiddelingszaak exemplarisch is voor een situatie waarin vertrouwen in elkaar en in de Woo-afhandeling ontbreken. Voor een goede uitvoering van de Wet open overheid is het van groot belang dat beide partijen meer oog krijgen voor elkaars rol en positie. Daarom doet het Adviescollege, naast de gegeven adviezen, een dringend beroep op beide partijen om hierover met elkaar in gesprek te gaan, onder begeleiding van een onafhankelijke derde partij, in een oprechte poging het contact en de relatie te herstellen, met oog op de toekomst.

Het Adviescollege betreurt de situatie waarin de journalist en het college met elkaar zijn beland en hoopt met dit advies bij te kunnen dragen aan een oplossing.

Met vriendelijke groet,

het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding

Ineke van Gent
Voorzitter Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding

Advies bemiddeling B24002

Op 15 januari 2024 heeft een journalist van De Limburger bij het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (hierna: het Adviescollege) een klacht ingediend over de wijze waarop de gemeente Gulpen-Wittem (hierna: de gemeente) zijn Woo-verzoek heeft afgehandeld. Naar aanleiding van de klacht is er bemiddeld door het Adviescollege.

1. Aanleiding voor het advies

De bemiddelaars van het Adviescollege hebben na een eerste gezamenlijk gesprek de conclusie getrokken dat het voortzetten van de bemiddeling in deze zaak niet langer zinvol is. Op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo) brengt het Adviescollege bij een niet geslaagde bemiddeling een advies uit. Om goed en volledig te kunnen adviseren over de besluitvorming van het college, heeft het Adviescollege op grond van artikel 7.4 van de Woo de gemeente verzocht om de niet openbaar gemaakte informatie onder geheimhouding te verstrekken. Op 28 augustus 2024 hebben drie medewerkers van het bureau van het Adviescollege alle stukken ingezien waar het beroep van de journalist tegen is gericht, in zowel gelakte als ongelakte vorm. Nadien zijn ook het beroepschrift en verweerschrift opgevraagd en ontvangen van respectievelijk de journalist als het college. Naar aanleiding van de klacht, de bemiddeling, de inzage en op basis van de ontvangen stukken, gaat het Adviescollege over tot het uitbrengen van dit advies.

Een concept van dit advies is voor controle op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan het college en de journalist. Een afschrift van dit advies zenden wij aan de journalist, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als opdrachtgever van het Adviescollege en aan de gemeenteraad van Gulpen-Wittem. Dit advies wordt tevens gepubliceerd op de website van het Adviescollege. Het Adviescollege gaat ervan uit dat het college dit advies zelf actief deelt met de Intergemeentelijke adviescommissie bezwaarschriften.

2. Woo-verzoek

De journalist heeft op 25 januari 2023 een Woo-verzoek ingediend bij de gemeente. Hierin verzoekt hij om openbaarmaking van alle interne en externe correspondentie die gaat over een onderzoek van de journalist en een artikel daarover in de Limburger. Mocht de informatie niet openbaar gemaakt kunnen worden, dan verzocht de journalist om een geanonimiseerde versie van de documenten en anders een zakelijke weergave van de inhoud van de documenten.

Het college heeft op 11 april 2023 een besluit genomen op het Woo-verzoek. Daarbij zijn 28 e-mails, twee documenten en één chatgesprek tussen de burgemeester en commissaris van de Koning van de provincie Limburg gedeeltelijk openbaar gemaakt. Daarnaast zijn negen chatgesprekken in het geheel niet openbaar gemaakt. Wel heeft de gemeente hiervan een zakelijke weergave openbaar gemaakt.

De journalist is tegen het besluit in bezwaar gegaan. Hij kon zich niet vinden in de toepassing van de uitzonderingsgronden van de Woo en de wijze waarop de negen chatgesprekken zakelijk zijn weergegeven, namelijk zonder gedegen samenvatting van de inhoud van die chatgesprekken. Onder verwijzing naar het advies van de Intergemeentelijke adviescommissie bezwaarschriften

heeft de gemeente, dus zonder aanvullende motivering, het bestreden besluit in de beslissing op bezwaar in stand gelaten.

3. Inhoud van de klacht

De journalist is in januari 2024 in beroep gegaan bij de rechtbank Limburg. De rechtbank liet in reactie hierop weten dat de wachttijd voor behandeling van zijn zaak minimaal anderhalf jaar zal bedragen. De journalist besloot vervolgens op grond van de Woo een klacht en bemiddelingsverzoek in te dienen bij het Adviescollege, met als doel sneller duidelijkheid te krijgen of de informatie geweigerd mocht worden en ook om alternatieven te verkennen om de voor zijn journalistieke onderzoek relevante informatie te verkrijgen. De klacht van de journalist richtte zich specifiek op de toepassing van uitzonderingsgronden en de zakelijke weergave van chatgesprekken.

4. Observaties op basis van de bemiddeling

Bij het Adviescollege bestaat de indruk dat het college het Woo-verzoek vanuit juridisch perspectief zorgvuldig heeft willen behandelen en ook gepoogd heeft dit tot uiting te brengen in de diverse besluiten en processtukken. Tijdens de behandeling van het Woo-verzoek is er overleg met de journalist geweest. Met het Woo-besluit is een deel van de informatie openbaar gemaakt en er is een poging gedaan een zakelijke weergave van chatgesprekken te geven. In het Woo-besluit zelf is vrij uitvoerig beschreven waarom bepaalde informatie volgens het college op grond van de Woo niet openbaar gemaakt kon of hoefde te worden. Ten behoeve van de beslissing op bezwaar heeft de externe bezwaaradviescommissie de niet openbaar gemaakt informatie ingezien tijdens een hoorzitting, met instemming van de journalist.

Aanvankelijk leek het college ervoor open te staan om samen met de journalist binnen de bemiddeling de mogelijkheden te verkennen om zijn bezwaren tegen de besluitvorming weg te nemen en de openbaarheid te bevorderen. Na het eerste gezamenlijke gesprek stelde het college zich echter op het standpunt geen mogelijkheden te zien om de klachten ten aanzien van de besluitvorming weg te nemen en dat het aan de rechter is om een uitspraak te doen over het door de journalist ingediende beroep. De bemiddelaars hebben vervolgens de conclusie getrokken dat voortzetting van de bemiddeling hier inderdaad niet langer zinvol was.

5. Informatieplicht

Het Adviescollege heeft het college op grond van artikel 7.4 Woo gevraagd inzage te bieden in ongelakte documenten. Dit betekent dat het college verplicht is om desgevraagd het Adviescollege alle gegevens te verstrekken die het nodig heeft voor zijn (bemiddelings- en advies) taak.¹ De mogelijkheid om een klacht in te dienen, waarna het Adviescollege bemiddelt, is ruim ingestoken. Het gaat daarbij om klachten over *de wijze waarop een bestuursorgaan publieke informatie openbaar maakt*.² Het maakt hierbij niet uit of er sprake is van een verzoekprocedure op grond van de Woo: het kan bijvoorbeeld ook gaan over de wijze waarop een bestuursorgaan informatie actief openbaar maakt. Deze ruime bevoegdheid past bij de dejuridiserende rol van het Adviescollege bij het adviseren en bemiddelen, zoals de wetgever deze heeft voorzien. Daarbij

¹ Zie artikel 7.4 van de Woo.

² Zie artikel 7.2 lid 4 juncto artikel 7.3 lid 1 van de Woo.

geldt ook dat bemiddelen eveneens mogelijk is na afloop van de bezwaarfase, even zozeer wanneer zich reeds een bezwaarschriftencommissie over de stukken heeft gebogen.³

De gemeente heeft uitvoering gegeven aan de informatieplicht. De burgemeester heeft de medewerkers van het bureau van het Adviescollege persoonlijk welkom geheten en te woord gestaan. Vervolgens is ter plekke in aanwezigheid van de medewerkers vanuit de gemeente integraal inzage geboden in alle in beroep betwiste documenten, zowel in gelakte als ongelakte vorm. Het betreft hierbij dus zowel de chat- als e-mailconversaties. Het Adviescollege is het college, en in het bijzonder de burgemeester, hiervoor erkentelijk.

6. De indruk van de Woo-afhandeling als proces

Allereerst bestaat de indruk bij het Adviescollege dat het college over het geheel genomen het verzoek zorgvuldig heeft afgehandeld. Het Adviescollege heeft bij de inzage geen evidente lacunes in de zoekslag geconstateerd.

Qua lakwerk is de indruk van het Adviescollege dat het college op sommige punten behoudend is geweest en andere keuzes had kunnen of zelfs moeten maken. Vanwege het ingenomen principiële standpunt ter bescherming van het interne beraad⁴ en medewerkers⁵ evenals het goed functioneren van de (functie van) burgemeester⁶, de gemeente en de provincie, is er zo op het eerste oog in dit geval hier en daar meer gelakt dan sec zou mogen gelet op de huidige stand van de jurisprudentie en de bedoeling van de wetgever met de Woo. Het Adviescollege meent dan ook dat het college zeker op het niveau van zelfstandige onderdelen wat meer had kunnen laten staan en openbaar had kunnen maken. Zie voor een meer gedetailleerde uitwerking de bijlage bij dit advies.

Dan over de wijze waarop het besluit is opgesteld. Het college heeft in de besluiten uitvoerig beschreven waarom bepaalde informatie niet openbaar zou kunnen worden. Het valt te prijzen dat het college het genomen besluit goed heeft willen motiveren. Dat de wijze waarop de stukken zijn opgesteld desondanks verbetering behoeft, wordt geadresseerd onder 8.2 van dit advies.

7. Beschouwingen op basis van de bemiddeling en de inzage

7.1 Vertrouwen is essentieel

Voor een goede Woo-afhandeling is het van belang dat er juridisch correcte besluiten worden genomen, maar nog essentiëler is dat er wordt gewerkt aan vertrouwen. Om te komen tot goed contact zijn beide partijen nodig. Woo-werk is mensenwerk: hoe je je opstelt, gedraagt en handelt, doet ertoe. Deze zaak en de context ervan is illustratief van hoe de verdere afhandeling uitpakt als de relatie verstoord raakt, het vertrouwen tussen de deelnemers én in het proces weg is en

³ Het klopt dat de Woo in artikel 7.3 bijzondere voorzieningen kent voor de termijnen in de bezwaarfase, maar dit is niet uitsluitend bedoeld. Dit kan worden afgeleid uit de geformuleerde voorwaardelijkheid van lid 2 en lid 3, namelijk 'indien de klacht mede betrekking heeft op...' en 'indien de klager bezwaar maakt...'. Daarbij geldt dat ook hangende beroep kan worden bemiddeld door het Adviescollege. Het bestuursorgaan is namelijk tot het moment dat de rechter uitspraak heeft gedaan bevoegd tot het intrekken, wijzigen of vervangen van de reeds genomen beslissing op bezwaar indien daartoe aanleiding bestaat. Een door het Adviescollege uitgebracht advies kan zo'n aanleiding vormen. Zie hierover ook het bemiddelingsadvies aan de RVO d.d. 9 september 2024, [Advies bemiddeling Financiële Dagblad en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland - ACOI publicaties](#).

⁴ Artikel 5.2 lid 1 van de Woo.

⁵ Artikel 5.1 lid 2 onder e van de Woo.

⁶ Artikel 5.1 lid 2 onder i van de Woo.

mensen zich terugtrekken en daarbij lijnen doorsnijden in plaats van proberen de verbinding met elkaar te houden of te herstellen.

7.2 Voorgeschiedenis

In het kader van het lopende journalistieke onderzoek van De Limburger vond er allereerst een gesprek plaats met de gemeente over de kwestie waarop het onderzoek zich richtte. Naar aanleiding van dit gesprek dacht men bij de gemeente voorbereid te zijn op de aanstaande publicatie, maar desondanks voelde de gemeente zich overvallen door de strekking van het artikel, in het bijzonder door een uitspraak van een hoogleraar dat de gemeente 'laakbaar' zou hebben gehandeld. Dit zou volgens de gemeente in het krantenartikel terecht zijn gekomen zonder dat er wederhoor was gepleegd.

Na de publicatie van het krantenartikel wilde de journalist alsnog met de burgemeester in gesprek, waarbij werd aangegeven dat anders een Woo-verzoek ingediend zou worden. Dit ervaaarde de gemeente als drukmiddel voor het afdwingen van een gesprek, waardoor de gemeente hier niet meer voor open stond en de pijnpunten met betrekking tot het krantenartikel onbesproken bleven. Daarop diende de journalist een Woo-verzoek in naar de interne en externe correspondentie naar aanleiding van zijn onderzoek en de publicatie van het artikel in De Limburger.

7.3 Groeiend wantrouwen

Het Adviescollege constateert dat de journalist en het college daarna met elkaar verzand zijn geraakt in procedures en een juridisch steekspel. Over en weer worden standpunten uitgewisseld en reacties gegeven zonder vanuit de perspectieven van goed contact en openbaarheid verder te komen. Het college komt daarbij met lange juridische stukken, dat op de journalist overkomt als pogingen om de zaak maar goed dicht te timmeren.

Door een strikte juridische interpretatie van de Woo en zo de letter maar niet de geest van de wet voorop te stellen, ging de journalist en daarmee ook het probleem van de gemeente echter niet weg. Sterker nog, de journalist voelde zich weggezet en zag noodzaak tot procederen, waardoor de gemeente nog minder geneigd was met hem in gesprek te gaan. De gemeente heeft op haar beurt aan de omgang met de journalist en de bijbehorende juridische procedures veel werk gehad. Onderwijl bleef herstel van de relatie en vertrouwen steeds uit.

De ingenomen en steeds herhaalde standpunten ademen in grote mate wederzijds wantrouwen. De gemeente voelt zich met de rug tegen de muur gezet en ook de journalist krijgt niet wat hij wil of zoekt. Een gesprek hierover, met als doel de relatie te herstellen en te zoeken naar mogelijkheden, heeft ook tijdens de bemiddeling er niet toe geleid dat partijen nader tot elkaar kwamen. Laat staan iets als een inzage onder geheimhouding voor de journalist, een praktische oplossing uit de Woo die vrijwel volledig op vertrouwen berust.

7.4 Context doet ertoe

Tegen deze achtergrond wil het Adviescollege nog het volgende opmerken. Enerzijds constateert het Adviescollege dat de gemeente weinig begrip toont voor hoe de gang van zaken rond dit dossier op mensen overkomt. Het gaat bij deze kwestie om een persoon die zich op enig moment onbetwist grensoverschrijdend heeft gedragen en vervolgens een baan kreeg bij de gemeente, bij iemand die eerder diens begeleider was. Journalisten hebben een controlerende functie in onze democratie en de taak om de overheid scherp te houden op misstanden; dat de journalist zich vastbeet in deze zaak, is wat dat betreft niet vreemd. Wanneer een bestuursorgaan vervolgens slecht meewerkt of informatie niet wil delen, dan voedt dat doorgaans eerder achterdocht dan dat het geruststelt. Het is kortom van groot belang om contact niet te vermijden, maximale transparantie te betrachten en óók in gesprek te blijven wanneer het spannend of moeilijk wordt.

Anderzijds bemerkt het Adviescollege ook bij de journalist in zekere mate onbegrip voor de specifieke context waarbinnen in het bijzonder de burgemeester in dit dossier opereert. De gemeente Gulpen-Wittem is geen grote organisatie waarbinnen mensen anoniem kunnen zijn, maar om een dorp van geringe omvang waarin iedereen elkaar kent, veel van elkaar weet en ook alles politiek is. Vanuit dat perspectief is de beschermende reflex van de burgemeester richting haar mensen en hun dossiers goed te verklaren. Hoewel de context sec geen rol speelt bij de uitzonderingsgronden van de Woo, kan zoiets in zekere mate wel degelijk meespelen bij de belangenafweging binnen de ruimte die de Woo daarvoor aan het bestuursorgaan laat.

Het Adviescollege wil hierbij opmerken dat dit geconstateerde gebrek aan oog voor de gehele context van beide kanten zeker niet iets is wat zich uitsluitend in deze specifieke zaak voordoet. Meer in het algemeen geldt dat de politiek en journalistiek elkaar in een wurggreep kunnen houden.⁷ Media spelen een belangrijke rol in de politieke informatievoorziening van de burger, zij zijn de belangrijkste schakel tussen politiek en burger. Politiek en media zijn afhankelijk van elkaar in een complex samenspel: waar burgers de samenleving waarnemen via media, en hun perceptie van mensen (politici, bestuurders) vormgeven met wat ze via de media lezen, zien en horen, zijn media op hun beurt weer afhankelijk van politici voor de verkoop van hun nieuws in een druk en competitief landschap en richten zij zich voor de verkoop op dat wat de consument wil zien. Denk dan aan een nadruk op dat wat er misgaat, op conflicten, op de mensen in het nieuws en hun privélevens.

Media hebben kortom grote invloed op hoe mensen denken en hun mening vormen over politieke onderwerpen en politici die in de media worden gepresenteerd. Er zijn daarom – in reactie daarop en als gevolg daarvan – maar weinig dingen die politici doen waarbij ze zich geen zorgen maken over de beeldvorming. Hoe pakt een journalist het 'nieuws' op, hoe pakt dit uit in de publiciteit? In welke vorm komt het tot de kiezers? Dit heeft onder meer tot gevolg dat bestuursorganen met woordvoering, spinning en communicatie de beeldvorming willen controleren of (bij) sturen, op een manier die hen welgevalliger is, en bij misstanden meteen in die modus operandi schieten, in plaats van zich te concentreren op dat wat er daadwerkelijk is misgegaan en daarover het gesprek te voeren. Het Adviescollege constateert dat transparantie vaak het kind van de rekening is in deze dynamiek, waar het juist een oplossing zou kunnen zijn.

⁷ Zie hierover bijvoorbeeld ook deze column: R.Vliegthart, 'Politiek en journalistiek houden elkaar in een wurggreep', 30 augustus 2021, via [Politiek en journalistiek houden elkaar in een wurggreep - Montesquieu Instituut \(montesquieu-instituut.nl\)](https://www.montesquieu-instituut.nl/).

7.5 Conclusie

Het Adviescollege constateert concluderend dat een legitiem onderzoek van een journalist enerzijds, en een op zichzelf even legitieme wens van de burgemeester haar huis en de relatie met de lokale politiek te beschermen anderzijds, door een sterk procedurele houding hebben geleid tot de huidige impasse. Helaas heeft de bemiddeling deze patstelling niet kunnen doorbreken. Het Adviescollege gaat daarom over tot het uitbrengen van advies.

In de bijlage wordt nader ingegaan op de nadere onderbouwing ervan en hoe het Adviescollege de (deels) geweigerde documenten beoordeelt.

8. Adviezen

Het Adviescollege ziet hier aanleiding voor het geven van de volgende adviezen:

- Geef alsnog ten behoeve van de openbaarheid een samenvatting van de inhoud van de chatberichten.
- Zorg voor een begrijpelijke en navolgbare motivering van Woo-besluiten.

En indien de journalist niet besluit zijn beroep in te trekken naar aanleiding van dit advies:

- Verzoek de rechtbank Limburg om, onder verwijzing naar dit advies, in dit specifieke geval gebruik te maken van de bevoegdheid van artikel 8:52 van de Algemene wet bestuursrecht om de beroepszaak versneld te behandelen en daartoe zo snel mogelijk een zitting te plannen.

8.1 Geef alsnog ten behoeve van de openbaarheid een samenvatting van de inhoud van de chatberichten

Het college is overgegaan tot het geven van een vorm van een zakelijke weergave van de geweigerde chatberichten, op uitdrukkelijk verzoek van de journalist. Het Adviescollege prijst het college voor deze stap in een poging tegemoet te komen aan de informatiebehoefte van de journalist. De Woo verplicht immers niet tot het geven van een samenvatting van informatie die niet voor eenieder openbaar wordt.⁸ Daar staat tegenover dat het een bestuursorgaan natuurlijk wel vrijstaat om dit ten behoeve van openheid alsnog te doen.

Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat deze handreiking verkeerd heeft uitgepakt, omdat de journalist en het college met elkaar van mening verschillen hoe zo'n zakelijke weergave eruit zou moeten zien. Er werd zelfs een averechts effect bereikt: waar het college dacht met een motivering per document helder en neutraal de openbaarheid te beargumenteren, was de uitwerking dat dit

⁸ Bij passieve openbaarmaking geldt artikel 4.5 lid 1 van de Woo: "Het bestuursorgaan verstrekt de informatie in de door verzoeker verzochte vorm of, indien dit redelijkerwijs niet geveerd kan worden, met inachtneming van het bepaalde in artikel 2.4, derde lid." Artikel 2.4 lid 3 van de Woo schrijft voor hoe openbaarmaking van informatie dient te geschieden. Het uitgangspunt is dat verstrekking zoveel mogelijk elektronisch gebeurt. Indien dit niet mogelijk is, geeft het artikel andere opties, zoals het geven van een uittreksel of een samenvatting. Artikel 4.5 en 2.4 van de Woo borduren voort op artikel 7 van de oude Wob. Bij de toepassing van dat wetsartikel was de ingangsvoorwaarde voor de verschillende in de wet genoemde verstrekkingvormen dat het bestuursorgaan van oordeel is dat er *geen* uitzonderingsgronden aanwezig zijn om de informatie geheel of gedeeltelijk te weigeren. Dat is in dit specifieke geval niet aan de orde, nu de journalist juist informatie wenst te ontvangen over (delen van) documenten waarvan het college van oordeel is dat daarop uitzonderingsgronden van toepassing zijn, waardoor niet wordt toegekomen aan de vraag in welke vorm het college de documenten moest verstrekken. Zie bijvoorbeeld ABRvS 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1497, r.o. 13.

overkwam op de journalist alsof het de gemeente er alles aan gelegen was openbaarmaking te voorkomen. Dit maakt dat gedachten over wat er in de chatgesprekken zou kunnen staan ook een loopje met je kunnen nemen en deze documenten veel spannender lijken dan ze zijn.

Het Adviescollege wil benadrukken dat een zakelijke weergave van grote toegevoegde waarde kan zijn bij de afhandeling van Woo-verzoeken. Wel is het noodzakelijk dat wanneer zo'n weergave wordt gegeven, er toch ook iets over de inhoud van de documenten wordt gezegd; anders kun je de informatie in feite net zo goed kwijt op een inventarislijst of elders in het besluit. De wijze waarop het college de feitelijke weergave nu heeft vormgegeven, leidt ertoe dat alleen wordt aangegeven dat de chatgesprekken het onderwerp van het verzoek betreffen, welke ambtsdragers en deelnemers betrokken waren zonder daarbij namen te noemen, en de periode waarin gesprekken zijn gevoerd. Vervolgens wordt telkens opnieuw herhaald op grond waarvan ze worden geweigerd. Doordat over de inhoud verder niets wordt gezegd, wordt de journalist geen nieuw of ander inzicht geboden in de chatgesprekken. Ook leiden de nodeloos herhalende teksten bij de lezer eerder tot verwarring dan tot opheldering en maakt dat hij afhaakt op de inhoud.

Het college geeft aan niet in te zien welke informatie méér openbaar had kunnen worden gemaakt, zonder direct in de sfeer van de uitzonderingsgronden te komen. Als voorbeelden wordt hierbij vermeld het noemen van namen of uitgebreider omschrijven wie wat heeft gezegd.

Het Adviescollege is het met het college eens dat een zakelijke weergave altijd een beknopte samenvatting zou moeten zijn van het besprokene. Het Adviescollege kan zich echter niet vinden in het idee dat er niet meer te zeggen valt over de inhoud zonder meteen in de sfeer van de weigeringsgronden te belanden. Zo kan er bijvoorbeeld prima gemeld worden dat de inhoud vooral betrekking heeft op het plannen van een gesprek, dat er vragen zijn opgeworpen zonder ze te beantwoorden of dat er ideeën en concrete tekstvoorstellen worden uitgewisseld om te komen tot de beantwoording van een persvraag. Zie voor een voorbeeld van een dergelijke beschrijving in dit advies onder b in de bijlage.

Dit soort kwalificerende informatie biedt op zichzelf wel enig zicht op de inhoud van de stukken zonder de daadwerkelijke inhoud prijs te geven. Het is voor het bestuursorgaan een kleine stap om dit soort 'hoog over' informatie aan de verzoeker mede te delen, terwijl dit voor de verzoeker een essentiële stap kan zijn in het opheffen van de informatieachterstand bij de besluitvorming.

De verzoeker wordt dan als het ware aan de hand van het bestuursorgaan door de documenten geleid en zo beter in staat gesteld te kunnen plaatsen of zelfs te begrijpen waarom de informatie wordt geweigerd.

Het Adviescollege is ervan overtuigd dat een goede zakelijke weergave ook hier nog steeds kan bijdragen aan het herwinnen van vertrouwen, het bevorderen van openheid en mogelijk ook een rechtszaak kan voorkomen. Vanuit de inzage concluderen wij dat dit hier ook goed mogelijk zou zijn, gelet op de inhoud van de berichten. Het Adviescollege adviseert daarom om enige weergave van de inhoud van de chatgesprekken te geven zonder dat de daadwerkelijk te weigeren informatie wordt prijsgegeven. Wanneer dit niet mogelijk is op het niveau van individuele documenten of conversaties, kan er ook voor worden gekozen om een overkoepelende samenvatting te geven van meerdere documenten of conversaties tegelijk. Zo nodig kan een dergelijke toelichting op de chatgesprekken dan ook mondeling worden gegeven.

8.2 Zorg voor een begrijpelijke en navolgbare motivering van Woo-besluiten

De systematiek van het primaire besluit heeft ongetwijfeld niet bijgedragen aan de acceptatie ervan, in het bijzonder daar waar het de presentatie van de toegepaste uitzonderingsgronden en al dan niet gemaakte belangenafwegingen betreft. Door de gelaagdheid (algemeen naar bijzonder en deels openbaar naar niet openbaar), de vele herhalingen in de onderbouwing en motivering, cumulatie en primair-secundair-benadering van uitzonderingsgronden en het algehele hoge juridische én soms nogal cryptische gehalte van de tekst, is soms bijna onnavolgbaar welke grond volgens het college nu precies waarop van toepassing zou zijn en waarom. Daarbij geldt ook dat deze wijze van opstellen onder meer tot gevolg heeft gehad dat bij de journalist de indruk is ontstaan dat hier alles uit de kast is getrokken om de documenten maar te kunnen weigeren.

Het Adviescollege wil het college daarom meer in het algemeen op het hart drukken werk te maken van de verbetering van de *leesbaarheid* van haar Woo-besluiten. De juridische kwaliteit ervan is hoog, maar Woo-besluiten kunnen ook heel goed juridisch houdbaar zijn zonder formuleringen die specialistische kennis en expertise vereisen. Stel deze meer op vanuit het perspectief van de ontvanger, niet zozeer dat van de bezwaaradviescommissie of de rechter. Voor de leesbaarheid en begrijpelijkheid van Woo-besluiten kan bijvoorbeeld een collega meelesen die in mindere mate betrokken is bij de Woo.

Voor specifiek de motivering en onderbouwing van de uitzonderingsgronden en belangenafweging, wil het Adviescollege meegeven dat motiveren per afzonderlijk document hier de leesbaarheid en navolgbaarheid van de besluiten en andere processtukken geen dienst heeft bewezen. Wanneer de motivering neerkomt op een herhaling die geen redelijk doel dient, zoals in dit dossier, kan hiervan worden afgeweken, bijvoorbeeld door per uitzonderingsgrond en in onderlinge samenhang te motiveren.⁹ In deze opbouw kan dan van een algemene motivering worden toegewerkt naar motivering van de weigering van specifieke (typen) documenten en informatie, bijvoorbeeld ondersteund door een beschrijving op de inventarislijst. Dergelijke acties komen volgens het Adviescollege de leesbaarheid en inzichtelijkheid ten goede.¹⁰

8.3 Als de journalist zijn beroep niet intrekt: verzoek de rechtbank Limburg om, onder verwijzing naar dit advies, in dit specifieke geval gebruik te maken van de bevoegdheid van artikel 8:52 van de Algemene wet bestuursrecht om de beroepszaak versneld te behandelen en daartoe zo snel mogelijk een zitting te plannen

De journalist heeft te horen gekregen dat het minimaal anderhalf jaar gaat duren voor zijn zaak wordt behandeld. De bestuursrechter heeft echter op grond van artikel 8:52 Algemene wet bestuursrecht ook de mogelijkheid een beroepszaak versneld te behandelen. De gemeente kan dit uiteraard niet afdwingen, maar het Adviescollege adviseert u wel de rechtbank uitdrukkelijk te verzoeken hiervan in deze zaak gebruik te maken, onder verwijzing naar dit advies. De mogelijkheid om dit verzoek bij de rechtbank in te dienen staat ook open voor de journalist.

⁹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 28 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM2629.

¹⁰ Een opmerking terzijde: het moet niet onderschat worden hoe belangrijk het is om – zeker wanneer besluiten lang van stof zijn – er secuur op te blijven letten of de opmaak overal consequent is doorgevoerd. Doordat op enig moment de layout van een tussenkop afweek van hoe die daarvoor werd vormgegeven, werd bij snelle lezing de hele structuur van het besluit ineens veel minder evident. Het gaat hier om de wisseling van *cursief maar niet vetgedrukt* naar **vetgedrukt maar niet cursief** bij de motivering onder 'Zakelijke weergave van documenten' in het primaire besluit.

Het Adviescollege meent dat aanleiding kan bestaan voor versnelde behandeling. Het Woo-verzoek is immers ingediend door een journalist. In zo'n geval zou het publieke en maatschappelijke belang bij het snel krijgen van een antwoord op de vraag of de weigering juridisch standhoudt zwaar moeten wegen, meent het Adviescollege. Daarbij geldt hier ook meer specifiek dat het gaat om een beperkt aantal (deels) geweigerde documenten, die mede gelet op de omvang ervan, niet bijzonder veel voorbereidingstijd zouden vereisen.

Uiteraard is het aan de bestuursrechter om te beoordelen of de zaak ook daadwerkelijk voor versnelde behandeling in aanmerking komt.

9. Zet in op herstel van de relatie

Naast onze adviezen en poging om de juridische discussies (enigszins) te beslechten¹¹, doet het Adviescollege een dringend beroep op beide partijen om een serieuze poging te wagen het contact en de relatie te herstellen. De journalist en de gemeente houden elkaar hier al geruime tijd in een wurggreep en het zou mooi zijn wanneer zij elkaar de hand willen reiken. De kans is immers groot dat men elkaar in de toekomst in dit dossier en andere dossiers nog vaker tegen gaat komen. Daarbij zien wij ook concrete aanknopingspunten voor herstel van de relatie. Zowel bij de journalist als de burgemeester signaleert het Adviescollege een groot hart voor én betrokkenheid bij Limburg, evenals de bereidheid zich volop in te zetten voor de Limburgse gemeenschap, hier meer specifiek Gulpen-Wittem. Er is, kortom, voldoende vruchtbare grond voor herstel van de relatie.

Hoewel het Adviescollege hier niet over gaat en het iedereen vrij staat al dan niet van zijn juridische rechten en bevoegdheden gebruik te maken, zien wij hier ook weinig heil in het verder bewandelen van de juridische weg. Die route zal, zoals toegelicht onder het juridisch kader in de bijlage, vermoedelijk maar weinig oplossing bieden. Deze constatering biedt ruimte voor een geste van beide kanten. De journalist kan overwegen de juridische procedure te staken door zijn beroep in te trekken. Het college kan ervoor kiezen meer openheid te bieden. Het ideaalbeeld van het Adviescollege zou zijn dat de gemeente alsnog inzage onder geheimhouding biedt aan de journalist of over te gaan tot een minder strikte benadering van de Woo-uitzonderingsgronden, maar op zijn minst door een nadere toelichting (samenvatting) te geven op de inhoud van geweigerde stukken (al dan niet in de vorm van een herstelbesluit).

Het Adviescollege meent dat er zeker nog het een en ander mogelijk is. Juist omdat men met elkaar verder moet, adviseert het Adviescollege om open met elkaar in gesprek te gaan, onder begeleiding van een onafhankelijke derde. Niet zozeer over de inhoud van de kwestie of het Woo-verzoek, maar over het contact, de relatie, de context waarin ieder zijn werk moet doen en de uitdagingen die men daarbij tegenkomt. Een dergelijk gesprek moet dan ook niet worden beschouwd als 'toegeven aan druk', maar is juist bedoeld om de lucht te klaren en om ruimte te creëren voor het kenbaar maken van wederzijdse pijnpunten. Het zou mooi zijn als escalaties als deze binnen de samenwerkingsrelatie verder kunnen worden voorkomen.

10. Vervolprocedure

Op dit moment bevindt de procedure zich formeel in de beroepsfase. Dit staat er volgens het Adviescollege echter geenszins aan in de weg om over te gaan tot het intrekken, wijzigen of

¹¹ Zie hiervoor de bijlage bij dit advies.

vervangen van de reeds genomen beslissing op bezwaar indien daartoe aanleiding bestaat.¹² Dit advies kan die aanleiding vormen, zeker het advies onder 8.1 met betrekking tot het verschaffen van een nadere toelichting op de inhoud van geweigerde stukken.

Het Adviescollege hoopt in het kader van zijn dejuridiserende rol en taak van harte dat er na het uitbrengen van dit advies voor de journalist geen noodzaak meer bestaat voor het vragen van een rechterlijk oordeel. Het is uiteraard zijn goed recht om zelf te beslissen zijn beroep al dan niet in te trekken. Doet hij dat, dan is het goed om samen te bezien in hoeverre een vergoeding van gemaakte kosten op zijn plaats zou zijn, ook in het kader van het herstel van de relatie. Doet hij dat niet, dan geldt het advies als weergegeven onder 8.3.

¹² Artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt immers dat het beroep van rechtswege ook betrekking heeft op een besluit waarbij het eerdere bestreden besluit wordt ingetrokken, gewijzigd of vervangen. Dit veronderstelt een besluitbevoegdheid van het bestuursorgaan, ook in (hoger) beroep. Zie hierover bijvoorbeeld J.C.A. de Poorter, T&C Awb, commentaar op art. 6:19 Awb (geraadpleegd op 8 juli 2024). Het Adviescollege heeft eenzelfde conclusie eerder al getrokken in haar bemiddelingsadvies aan RVO d.d. 9 september 2024, via [Advies bemiddeling Financiële Dagblad en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland - ACOI publicaties](#).

BIJLAGE: Beoordeling ACOI van de stukken op grond van de Woo

a. Geen definitief rechtsoordeel of oordeel over journalistieke relevantie

Drie medewerkers van het bureau van het Adviescollege hebben integraal inzage gekregen in alle in beroep betwiste documenten, die geheel of gedeeltelijk waren geweigerd. Daarbij geldt dat het Adviescollege geen definitief rechtsoordeel geeft over de vraag of (delen van) de documenten openbaar moeten of niet; dit is hier immers voorbehouden aan de rechter.¹³ Het Adviescollege legt daarentegen de focus op een goede uitvoering van de Woo, het handelen in de geest van de wet. Vanuit dit perspectief zijn de stukken bekeken en bieden wij een eigen beoordeling van de stukken, gefundeerd op kennis en expertise met betrekking tot de wet en de jurisprudentie. Het is daarmee niet uitgesloten dat een rechter alsnog tot een andere uitkomst zou komen.

Hoewel er juridisch gezien in vrijwel ieder Woo-dossier wel iets te vinden valt wat anders had gekund of wellicht ook had gemoeten¹⁴, hecht het Adviescollege eraan het uitgangspunt van de democratische controle van bestuur centraal te stellen voor de inzage. Waar is het de verzoeker om te doen? Het Adviescollege treedt hierbij echter niet in de beoordeling of de documenten wel of niet relevant zouden zijn voor het onderzoek van de journalist; dit is aan de journalist om te bepalen.¹⁵ Het is daarom ook niet aan het Adviescollege om aan te geven of verstrekking voor hem tot nieuwe inzichten zou kunnen hebben geleid. Het Adviescollege kan vanuit de inzage echter wel het onderstaande mededelen.

b. Over de aard en inhoud van de documenten

Uit de betwiste documenten zelf komt meer in het algemeen het beeld naar voren dat de burgemeester en enkele andere betrokken medewerkers bovenal in de 'regelmodus' zijn geschoten nadat het journalistieke artikel was verschenen. Dit beeld sluit aan bij wat het Adviescollege onder 7.4 heeft opgemerkt over de spanning binnen de driehoek tussen bestuur, politiek en journalistiek.

Zo werden er diverse overleggen en belafspraken gepland en vond er interne afstemming plaats op antwoorden op persvragen en informerende teksten voor fractievoorzitters (conceptteksten). Het Adviescollege constateert dat de formuleringen van dit type correspondentie vrij objectief van aard zijn geweest. Conceptteksten weken marginaal af van de definitieve teksten.

De gemeente heeft besloten deze informatie te weigeren in plaats van openbaar te maken. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor neutraal geformuleerde tussenkopjes in teksten; ook deze werden meegelakt. Eveneens is een bericht aan alle fractievoorzitters, dat dus vrij breed is gedeeld en ook met oog daarop is opgesteld, door de gemeente geweigerd. Volgens de gemeente was dit omdat er anders gefilterd zou moeten worden welk bericht wel en welk bericht niet openbaar kan,

¹³ Een bestuurlijk rechtsoordeel is 'een als zelfstandig en definitief bedoeld rechtsoordeel omtrent de toepasselijkheid van een wettelijke bepaling in een gegeven situatie ten aanzien waarvan een bestuursorgaan de bevoegdheid heeft'. Zie bijvoorbeeld CBb 17 januari 2018, ECLI:NL:CBB:2018:5; conclusie AG Widdershoven van 16 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:86.

¹⁴ ACOI, Rechter aan het WOOrd, maart 2024, via [Rechters aan het WOOrd \(acoi.nl\)](https://www.rechtersaanhetwoord.nl). Zie over dit specifieke punt p. 54-55.

¹⁵ In die zin valt ook goed te begrijpen waarom de journalist in de processtukken wat gepikeerd reageerde op de overweging van het college van burgemeester en wethouders dat 'openbaarmaking van persoonsgegevens van weinig tot geen toegevoegde waarde is in het kader van democratische controle', ongeacht hoe juridisch correct of incorrect die overweging dan ook zou mogen zijn.

terwijl diens stellingname is dat ál het chatverkeer hier vanuit een oogpunt van vertrouwelijkheid beschermd dient te worden.

Het Adviescollege meent dat de gemeente in dit geval een andere afweging en keuze had kunnen, en zelfs moeten maken gelet op de bedoeling van de Woo, te meer nu de informatie overwegend objectief geformuleerd is. Wel wil het Adviescollege aan de journalist over het voorgaande meegeven dat onze indruk is dat de hier 'gemiste' informatie naar zijn aard toch bovenal procesinformatie rond communicatie betreft.

Daarnaast zijn er meerdere persoonlijke meningen geuit over de publicatie en het totstandkomingsproces ervan, in het bijzonder ten aanzien van het citaat dat de gemeente 'laakbaar' zou hebben gehandeld. Voor zover er sprake was van een communicatieve strategie ten aanzien van de persvragen, zag deze vooral op de procesmatige aanpak en niet zozeer op de inhoud van de publicatie of de persvragen zelf. Verder zijn er onderling verzuchtingen, steunbetuigingen en succeswensen geuit en is er stoom afgeblazen. Overigens naar het oordeel van het Adviescollege allemaal zeer ruim binnen de grenzen van het betamelijke, bovenal vrij neutraal geformuleerd en passend bij een collegiale omgang binnen een normale werkomgeving. Ook werden er naar aanleiding van het artikel van de journalist intern enkele vragen opgeworpen. Het Adviescollege ziet de beantwoording hiervan in de betwiste stukken niet terug. Het voorgaande betreft naar de inschatting van het Adviescollege inderdaad persoonlijke beleidsopvattingen als bedoeld in artikel 5.2 van de Woo. Hierna wordt als het ware als een ui afgepeld hoe het Adviescollege hier tegenaan kijkt.

c. De omgang met persoonlijke beleidsopvattingen

De vervolgvraag is namelijk hoe je met die persoonlijke beleidsopvattingen omgaat. Het eerste lid van artikel 5.2 van de Woo zegt dat persoonlijke beleidsopvattingen in een document bestemd voor intern beraad niet openbaar worden. Dit is in de wettekst absoluut geformuleerd en komt qua tekst voor een groot deel overeen met wat voorheen in artikel 11 lid 1 van de Wob was opgenomen.

Die gelijkenis op het oog neemt echter niet weg dat de wetgever met artikel 5.2 van de Woo toch echt een andere bedoeling heeft gehad dan hoe het artikel in dit geval is toegepast door het college. De wetgever heeft de definitie van wat wel en niet onder 'persoonlijke beleidsopvattingen' wordt verstaan, willen aanscherpen. De reikwijdte is ingeperkt en het is ook uitdrukkelijk de bedoeling dat deze uitzonderingsgrond minder ruim wordt toegepast.¹⁶ De verwachting van de wetgever evenals van de minister van BZK, is dat onder de Woo meer (geanonimiseerde) persoonlijke beleidsopvattingen openbaar worden gemaakt, in lijn met de relativerende leden 2 en 3 van het wetsartikel. En uiteraard geldt ook nog altijd het algemene uitgangspunt dat overheidsinformatie openbaar is tenzij dat echt niet kan, iets wat de Woo-wetgever in het algemeen meer kracht heeft willen bijzetten.¹⁷

Volgens het Adviescollege is het met de komst van de Woo niet langer mogelijk om zonder nadere toelichting álle persoonlijke beleidsopvattingen te weigeren, enkel en alleen omdat het persoonlijke beleidsopvattingen zijn. Het algemeen zwaarwegende belang van de openbaarheid dicteert dat wordt gezien in hoeverre ook dit soort informatie niet openbaar *kan*. Dit betekent dat differentiëren

¹⁶ Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken I* 2020/21, 33 328, P; Rb. Gelderland 11 januari 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:93, AB 2024/189.

¹⁷ Zie ook artikel 2.5 Woo.

tussen welke opvattingen wel en wel niet openbaar worden, wel degelijk mogelijk is. De stellingname van het college dat dit niet mogelijk zou zijn staat hier dus haaks op.

Het college heeft ervoor gekozen om álles wat ook maar enigszins kan kwalificeren als persoonlijke beleidsopvatting ook daadwerkelijk te verwijderen en te weigeren. Het Adviescollege begrijpt dat het college meent dat het noodzakelijk is om álle persoonlijke opvattingen te weigeren omdat iedere afwijking van die lijn het ingenomen standpunt zou ondergraven. Daarin volgt het Adviescollege het college niet: het is wel degelijk goed mogelijk om je terughoudend op te stellen bij het lakken op uitzonderingsgronden, ongeacht welke dat betreft, en daadwerkelijk alleen datgene te verwijderen wat geweigerd moet worden. In dit geval zijn dat de persoonlijke beleidsopvattingen *die raken aan de kern van het interne beraad*, zodat de daadwerkelijk benodigde vertrouwelijkheid voldoende geborgd blijft.

Het Adviescollege heeft geconstateerd, zoals hiervoor weergegeven, dat er ook persoonlijke beleidsopvattingen zijn gelakt waarvan wij menen dat die als zodanig prima hadden kunnen blijven staan zonder het interne beraad schade toe te brengen, voor nu en in de toekomst. Om die reden is het Adviescollege van mening dat er op het niveau van de opvattingen uiteindelijk meer gelakt is dan zou mogen, gelet op waar de Woo voor staat. Was er minder gelakt, dan was er bijvoorbeeld geen aanleiding geweest om over te gaan tot integrale weigering van chatberichten.¹⁸

d. Anonimiseren?

We hebben dus geconstateerd dat er informatie, inclusief opvattingen, in de documenten staan die op zichzelf voor openbaarmaking in aanmerking zouden kunnen komen (zie onderdeel b van deze bijlage). Gelet op de Woo gebeurt dat geanonimiseerd of met instemming van betrokkenen wanneer dat niet mogelijk zou zijn (zie onderdeel c van deze bijlage).

De vervolgvraag is daarom in hoeverre de persoonlijke beleidsopvattingen geanonimiseerd openbaar kunnen worden gemaakt. Anonimiseren houdt in dit kader in dat informatie uit documenten niet langer herleidbaar is tot een individuele persoon, in ieder geval niet zonder hier onevenredige inspanningen toe te leveren.¹⁹ Dat betekent dat je in ieder geval directe contactgegevens zoals namen en 06-nummers verwijdert, maar onder omstandigheden is er meer nodig om te anonimiseren. Voor het wel of niet kunnen anonimiseren kan relevant zijn of een naam al bekend is bij de verzoeker, hoeveel personen een functie vervullen en hoe groot de organisatie van het bestuursorgaan is.²⁰ Hoe dan ook is van belang dat het bestuursorgaan goed onderbouwt waarom dergelijke omstandigheden ertoe leiden dat anonimiseren niet mogelijk is²¹: zo is de enkele stelling dat een beperkte groep ambtenaren zich bezighoudt met een onderwerp daartoe op zichzelf onvoldoende.²² De motivering moet daarom voldoende toegespitst zijn op het concrete geval.²³

Het Adviescollege wil in dit specifieke geval opmerken dat de kans dat de informatie hier daadwerkelijk geanonimiseerd kan worden vermoedelijk nihil is. Een relatief kleine organisatie

¹⁸ Nu is dat wel gebeurd, mede gelet op de jurisprudentie dat documenten die na anonimisering en het verwijderen van andere te weigeren informatie inhoudsloos zijn geworden niet openbaar hoeven als er geen belang mee gemoeid is ze te openbaren. Zie bijvoorbeeld Rb. Midden-Nederland 31 januari 2024, ECLI:NLRBMNE:2024:676.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld recent nog Rb. Midden-Nederland 7 maart 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:1545.

²⁰ Rb. Zeeland-West-Brabant 11 maart 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:1651.

²¹ Zie bijvoorbeeld recent nog Rb. Amsterdam 27 maart 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:1628.

²² Rb. Amsterdam 27 maart 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:1628.

²³ Rb. Midden-Nederland 27 mei 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:3285.

maakt het risico op herleidbaarheid groter.²⁴ Zoals ook al opgemerkt onder 7.4 gaat het in deze kwestie om een dorp van geringe omvang waar iedereen elkaar kent en ook veel van elkaar weet. Onder die omstandigheden kan ervan uit worden gegaan dat men over het algemeen bekend is wie in dit dossier allemaal op enig moment een rol heeft gespeeld. Onder die omstandigheid is het weglakken van namen onvoldoende om ervoor te zorgen dat de informatie in redelijkheid niet langer meer herleidbaar is tot een individu. In de jurisprudentie is de ondergrens dat de herleidbaarheid zodanig dient te worden beperkt dat voor het herleiden onevenredige inspanningen zouden moeten worden geleverd. Hoe kleiner de kring van personen en hoe meer er al bekend is, hoe groter de kans is dat informatie wel te herleiden blijft, in ieder geval voor mensen die over meer informatie beschikken en bijvoorbeeld de verschaft informatie met redelijke inspanningen kunnen combineren met informatie uit andere bron.

Het Adviescollege ziet voor de veronderstelling dat hiervan sprake is in deze zaak in ieder geval indicaties in de publicaties en processtukken van de journalist, onder meer in reactie op het weglakken van namen van specifiek genoemde personen. Onder dergelijke omstandigheden is van zinvol anonimiseren geen sprake. Het Adviescollege is het daarom met de gemeente en de Intergemeentelijke adviescommissie bezwaarschriften eens dat anonimisering in de zin van lid 2 hier niet aan de orde kan zijn.

Betekent het voorgaande nu dat persoonlijke beleidsopvattingen echt *nóóit* openbaar kunnen worden als daarmee bekend zou worden van wie ze zijn? Het Adviescollege beantwoordt deze vraag met 'nee'. Het voert wederom te ver om te stellen dat *alle* persoonlijke beleidsopvattingen per definitie voor weigering in aanmerking komen. Onder omstandigheden kan het namelijk wel degelijk goed mogelijk zijn om opvattingen openbaar te maken, zonder dat dit problemen zou opleveren voor het kunnen voeren van intern beraad of voor de medewerker die het betreft. Opvattingen van ambtenaren kunnen daarom bij lid 2 én lid 3 van 5.2 van de Woo zo nodig ook in herleidbare vorm worden verstrekt, namelijk wanneer degene die de opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld daarmee instemt.

De hieromtrent te maken afweging moet in voldoende mate tot uitdrukking worden gebracht in het besluit.²⁵ De gemeente heeft expliciet overwogen geen gebruik te maken van de bevoegdheid van lid 2 om de persoonlijke beleidsopvattingen alsnog openbaar te maken. Openbaarmaking zou niet opwegen tegen het belang dat verbonden is aan de bescherming van 'beleidsintimiteit'. Gelet op de stand van de jurisprudentie staat het de gemeente vrij om te besluiten de informatie niet herleidbaar te verstrekken, zelfs wanneer de betrokkenen daarmee zouden instemmen. De gemeente mag er ook van afzien om die instemming te vragen.²⁶

Het Adviescollege stelt daar tegenover dat in de besluitvorming op schrift te summier is onderbouwd *waarom* anonimiseren hier niet goed mogelijk zou zijn, ook al kan het Adviescollege zich daarbij van alles voorstellen. Tegelijkertijd moet het Adviescollege constateren dat dit 'gebrek' vermoedelijk kan worden ondervangen met een aanvullende motivering. Het is dus niet zo dat er enkel om die reden informatie per definitie openbaar zou moeten worden; het Adviescollege acht de kans hierop in dit geval gering.

²⁴ Rb. Rotterdam 8 maart 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:2307.

²⁵ ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:399.

²⁶ Rb. Zeeland-West-Brabant 11 maart 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:1651.

e. Ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming?

Een discussiepunt in beroep is verder nog of hier nu wel of niet sprake is van documenten die zijn opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming als bedoeld in artikel 5.2 lid 3 van de Woo (dus in het verlengde van onderdelen b en c van deze bijlage). Als dat het geval is, dan schrijft de Woo voor dat de persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm openbaar worden, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad (= een belangenafweging). De journalist meent dat hiervan sprake is in deze zaak, het college heeft gesteld van niet.

Het Adviescollege heeft kennisgenomen van de stukken en komt hier net als het college en de Intergemeentelijke adviescommissie bezwaarschriften eerder tot de conclusie dat er geen sprake is van formele bestuurlijke besluitvorming als bedoeld in lid 3 van artikel 5.2 Woo.

Het begrip 'formele bestuurlijke besluitvorming' heeft betrekking op alle 'besluiten', dus beslissingen op voorgelegde keuzes, die de in het artikellid genoemde personen en organen nemen die verband houden met hun publieke taak.²⁷ Dit geldt zowel in de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering als de evaluatie van beleid.²⁸ De term 'besluit' heeft hier eerder een bestuurlijk betekenis dan een juridische.²⁹ Verder geldt dat de documenten 'ten behoeve van' die besluitvorming zijn opgesteld, wat hier het beste kan worden uitgelegd als 'voor het nemen van een besluit'.

De stukken die hier door de gemeente zijn verzameld en die zijn ingezien door het Adviescollege hebben niet zozeer betrekking op een eventueel traject waarbinnen bestuurlijke keuzes worden voorgelegd en gemaakt. Het gaat inhoudelijk niet over beleid, enkele opmerkingen over het aanpassen van bevoegdheden op het gebied van personeelsbeleid daargelaten – iets wat inmiddels publiek bekend is. Het gaat in deze stukken eerder over het stroomlijnen van communicatieve boodschappen en kanalen en het uiten van persoonlijke opvattingen over de journalistieke publicatie en de totstandkoming ervan. Dit alles valt op zichzelf niet onder 'formele bestuurlijke besluitvorming' zoals dit door de Woo-wetgever was bedoeld.

Het Adviescollege ziet hierbij ook aanleiding om aan de journalist mee te geven dat het in deze zaak niet eens zo relevant is of er nu wel of niet sprake is van formele bestuurlijke besluitvorming. Het is immers naar inschatting van het Adviescollege niet goed mogelijk om zinvol te anonimiseren en het college wenst hier ook niet in herleidbare vorm openbaar te maken, zoals beschreven in onderdeel d van de bijlage. Daarmee wordt niet voldaan aan een ingangsvoorwaarde om überhaupt tot openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen te komen, ook wanneer deze in het kader van formele bestuurlijke besluitvorming zijn geuit.

f. Bescherming van de persoonlijke levenssfeer

Het college heeft in aanvulling op de uitzonderingsgrond van de persoonlijke beleidsopvattingen de afweging gemaakt namen en andere tot personen herleidbare informatie uit documenten te verwijderen. Dit is gedaan omdat het niet ondenkbaar is dat personen ongewenst in hun persoonlijke levenssfeer zullen worden benaderd op grond van de informatie in de documenten.³⁰

²⁷ Zie hierover bijvoorbeeld Rb. Gelderland 11-01-2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:93.

²⁸ Bijlage bij *Kamerstukken I* 2021/22, 33 328, AB, p. 102.

²⁹ *Kamerstukken I* 2020/21, 33 328, Q.

³⁰ Artikel 5.1 lid 2 onder e van de Woo.

Het Adviescollege constateert op basis van de stukken dat de wijze waarop namen, contactgegevens, functienamen etc. zijn gelakt, in lijn is met de huidige jurisprudentie. De gemeente heeft enkel informatie weggelakt van personen die niet wegens hun functie in de openbaarheid treden; het overige is openbaar gemaakt. In zo'n geval mag het bestuursorgaan van de rechter volstaan met een algemene motivering op basis van goed werkgeverschap. Gelet op de huidige stand van de jurisprudentie verwacht de rechter vervolgens van de Woo-verzoeker dat die aannemelijk maakt dat het belang van de openbaarheid in het concrete geval zwaarder weegt.

Hoewel het Adviescollege zich kan voorstellen dat een en ander onbevredigend uitpakt voor de journalist, kan in het algemeen niet worden gezegd dat de privacy van individuele personen per definitie zou moeten wijken voor openbaarheid. Onze inschatting is dat dit standpunt van de gemeente voor de rechter stand zal houden, gelet op onder meer de huidige stand van de jurisprudentie en de processtukken in het dossier.

Naast namen en andere directe persoonsgegevens heeft het Adviescollege ook gezien dat het college er bij de chatgesprekken met betrekking tot de inhoud ervan voor heeft gekozen een beroep te doen op bescherming van zowel persoonlijke beleidsopvattingen als de persoonlijke levenssfeer. Meer in het algemeen geldt dat het Adviescollege absoluut geen voorstander is van cumulatie, het 'stapelen' van gronden. Dit komt de helderheid en navolgbaarheid van de besluitvorming immers niet ten goede en het is in de regel ook onnodig. Ook voor de rechter is immers één goede motivering op basis van één uitzonderingsgrond voldoende; vaak wordt aan een bespreking van de andere toegepaste gronden dan niet eens toegekomen.

Juist door bij de motivering voor meerdere ankers te gaan liggen om informatie niet openbaar te maken, kan bij buitenstaanders, zeker niet-juristen, de perceptie ontstaan van een vastberaden weigerachtigheid ('alles uit de kast trekken'). Of de indruk ontstaat dat men het eigenlijk zelf ook niet precies weet, maar dat men ieder geval absoluut niet wil dat iets openbaar wordt. Het Adviescollege is ervan overtuigd dat het college zelf beide mogelijke percepties van de besluiten en processtukken eveneens onwenselijk acht.

g. Het goed functioneren van de burgemeester, de gemeente en de provincie

Het college heeft er ook voor gekozen om in het primaire besluit de uitzonderingsgrond ter bescherming van het goed functioneren van de overheid op te werpen als een soort vangnet voor alle gevallen waarin geen sprake zou zijn van intern beraad dan wel persoonlijke beleidsopvattingen in de zin van artikel 5.2 van de Woo.³¹ Vermoedelijk was de bedoeling van het college de motivering kracht bij de zetten en er met een beroep op beide gronden voor te zorgen dat de vertrouwelijkheid geborgd zou blijven.

Dit is echter niet waarvoor de zogenoemde i-grond bedoeld is. Deze relatieve uitzonderingsgrond kan niet worden beschouwd als een soort 'duizenddingendoekje' voor bestuursorganen om openbaarmaking te weigeren.³² Ook bij deze grond is vereist dat er een belangenafweging op het niveau van een document(onderdeel) plaatsvinden en dus niet 'in abstracto', iets wat slechts anders zou zijn ingeval van crisissituaties en wat dan op zijn beurt ook dient te worden

³¹ Dit betreft artikel 5.1 lid 2 onder i van de Woo.

³² L.F.H. Honée, 'Is de Wet open overheid minder open dan de Wet openbaarheid van bestuur?', *NJB* 2023/1559; ACOI, *Openbaarheid is een werkwoord*, 2024, p. 9, via [Openbaarheid is een werkwoord \(acoi.nl\)](https://www.acoi.nl/publicaties/openbaarheid-is-een-werkwoord); ACOI Advies n.a.v. bemiddeling tussen een journalist en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, april 2023, p. 10, via [Advies bemiddeling journalist The Investigative Desk en ministerie Volksgezondheid Welzijn en Sport - ACOI publicaties](https://www.acoi.nl/publicaties/advies-bemiddeling-journalist-the-investigative-desk-en-ministerie-volksgezondheid-welzijn-en-sport).

gemotiveerd.³³ Er kan dus niet zomaar gesteld worden dat de documenten ‘naar hun aard’ geheel zouden vallen onder de i-grond. Dat lijkt hier in feite wel te worden beredeneerd. Daarbij geldt ook nog dat als de complexiteit en gevoeligheid van de aangelegenheid dat vergt, het bestuursorgaan bij de belangenafweging kan volstaan met de motivering van die complexiteit en gevoeligheid, zonder in te gaan op de documenten. Het Adviescollege ziet beide typen motiveringen niet terug in de besluitvorming van het college, zeker nu wordt volstaan met een vrij algemeen beroep op deze grond zonder in te gaan op de bijzondere omstandigheden van dit geval of voor welke documenten deze toepassing precies zou gelden en waarom. Het is ons opgevallen dat ook de Intergemeentelijke adviescommissie bezwaarschriften nauwelijks tot niet adresseert dat deze uitzonderingsgrond zonder deugdelijke specifiek toegespitste motivering wordt ingezet.

Bij de inzage is desgevraagd toegelicht dat de noodzaak tot vertrouwelijk communiceren in dit specifieke geval tot uitgangspunt is genomen, maar dat dit niet betekent dat dit ook zou gelden voor álle communicatie van de burgemeester. Het Adviescollege heeft niet kunnen controleren in hoeverre dit overeenkomt met de werkelijkheid, mede omdat hiervan vanuit de gemeente (nog) geen concrete voorbeelden gegeven kon worden.

Zeker bij toepassing van deze uitzonderingsgrond – waarbij in de optiek van zowel de wetgever, de rechter³⁴ als ook het Adviescollege, terughoudendheid vereist is – is van groot belang dat duidelijk is waardoor het goed functioneren van de genoemde bestuursorganen precies geschaad kan worden en waarom het voorkomen hiervan in dit specifieke geval zwaarder dient te wegen dan het belang van openbaarheid. Daarbij geldt verder dat het nog maar de vraag is of de gemeente deze grond überhaupt nodig zou hebben om de informatie te weigeren, zoals ook opgemerkt is onder f in deze bijlage.

Hoe dan ook, meer in het algemeen is artikel 5.1 lid 2 onder i van de Woo niet bedoeld om eventuele gaten die vallen bij artikel 5.2 lid 1 en andere artikelen van de Woo zomaar mee op te vullen.

h. Het karakter van de chatgesprekken

Het Adviescollege heeft tot slot geconstateerd dat er in beroep nog een discussie gaande is over het precieze karakter van de chatgesprekken. Het college heeft op diverse plekken in de stukken benadrukt dat het zou gaan om ‘privé online chatgesprekken’, iets waarvan de journalist meent dat dat niet goed te verenigen zou zijn met het feit dat ze wel betrokken worden bij de afhandeling van zijn verzoek en geweigerd worden op grond van artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo.

Het Adviescollege heeft de chatgesprekken ingezien en geconstateerd dat – wellicht een enkele persoonsgerichte opmerking daargelaten – het géén privégesprekken betreft. De gesprekken betreffen wel degelijk de bevraagde aangelegenheid en zijn van zakelijke aard.

Het Adviescollege vermoedt daarom dat het college bij het schrijven hierover eerder doelde op de in de conversaties gebezigde toon en de vluchtigheid van het contact en er daarom bedoeld was de chatgesprekken te kwalificeren als ‘informeel contact’.

³³ ABRvS 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2699.

³⁴ Bijvoorbeeld: ACOI, Rechteren aan het WOOrd, maart 2024, via [Rechteren aan het WOOrd \(acoi.nl\)](https://www.rechtersaanhetwoord.nl). Zie over dit specifieke punt p. 51-52.