ECLI:NL:RBZWB:2025:7957

Instantie	Rechtbank Zeeland-West-Brabant
Datum uitspraak	17-11-2025
Datum publicatie	27-11-2025
Zaaknummer	23_10026
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseres tegen het op haar verzoek om openbaarmaking van documenten op grond van de Wet open overheid.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Verrijkte uitspraak

Uitspraak
RECHTBANK ZEELAND-WEST-BRABANT

Zittingsplaats Middelburg

Bestuursrecht

zaaknummer: BRE 23/10026

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 17 november 2025 in de zaak tussen

[eiser] B.V., uit [plaats 1] ,
(gemachtigde: [gemachtigde]),

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Sluis, het college
(gemachtigde: mr. A. Schrijenberg).

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseres tegen het besluit op haar verzoek om openbaarmaking van documenten over de prijsvraag " [gebied] [plaats 2] " op grond van de Wet open overheid (Woo).

1.1. Het college heeft het verzoek met het besluit van 11 augustus 2022 (primaire besluit) (delen van) documenten openbaar gemaakt en daarnaast openbaarmaking van (delen) van documenten geweigerd. Met het bestreden besluit van 23 augustus 2023 op het bezwaar van eiseres heeft het college dat besluit gehandhaafd en heeft het college een document dat eerder niet was aangetroffen alsnog deels openbaar gemaakt.

1.2. Het college heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift.

1.3. De rechtbank heeft het beroep op 12 juli 2024 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen:

[gemachtigde] voor eiseres en gemachtigde voor het college, vergezeld door [naam] .

1.4. Na die zitting heeft het college met een beroep op artikel 8:29 de zienswijzen van derden ter zake van het verzoek om openbaarmaking aan de rechtbank gezonden. De geheimhoudingskamer van de rechtbank heeft daarop besloten dat het beroep op geheimhouding deels wel en deels niet gerechtvaardigd is, waarna het college de stukken opnieuw heeft ingediend met weglating van die delen waarvan de rechtbank geheimhouding wel gerechtvaardigd achtte.

1.5. De rechtbank heeft daarna op 15 september 2025 met behulp van een beeldverbinding een nieuwe zitting gehouden, waarbij voor partijen dezelfde personen aanwezig waren als op 12 juli 2024.

1.6. Eiseres heeft daarna alsnog de stukken ontvangen, die het college eerder inzond en bericht geen aanleiding te zien tot het maken van op- of aanmerkingen.

Vervolgens is het onderzoek gesloten.

Totstandkoming van het besluit

2. De gemeente Sluis heeft in 2017 een prijsvraag uitgeschreven voor aankoop/ontwikkeling van het gebied " [gebied] ". Eiseres heeft meegedaan aan de prijsvraag met het plan om ter plaatse een zonnepark te maken. Dat plan is niet als winnaar uit de bus gekomen.

2.1. Eiseres heeft het college op 17 mei 2022 verzocht om openbaarmaking van alle relevante documenten die betrekking hebben op de advisering, de gemeentelijke afwegingen, en besluitvorming omtrent de in het kader van de prijsvraag " [gebied] [plaats 2] " ingediende plannen/biedingen en omtrent (de keuze voor) het uitschrijven van die prijsvraag.

2.2. Met het primaire besluit heeft het college (delen van) documenten openbaar gemaakt en daarnaast geweigerd (delen van) documenten openbaar te maken. De weigering tot openbaarmaking is gebaseerd op de volgende gronden:

- de geheimhoudingsbepaling van artikel 2:57 van de Aanbestedingswet (hierna: Aw);
- artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder d van de Woo (bescherming van persoonsgegevens)
- artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f van de Woo (andere dan vertrouwelijk aan de overheid verstrekte concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens);
- artikel 5.2, van de Woo (persoonlijke beleidsopvattingen).

2.3. Eiseres heeft bezwaar gemaakt tegen het primaire besluit voor zover daarbij openbaarmaking is geweigerd. Zij heeft haar bezwaren toegelicht tijdens de hoorzitting van de commissie bezwaarschriften van 3 mei 2023.

2.4. Met het bestreden besluit heeft het college het primaire besluit (de facto) herroepen en een document dat eerder niet was aangetroffen alsnog gedeeltelijk openbaar gemaakt. De weigering om delen van dat document openbaar te maken is voor een deel gebaseerd op artikel 2.57 van de Aw en een ander deel op artikel 5.1, tweede lid, onder f van de Woo. De eerdere weigering (ter zake van de andere documenten) heeft het college in stand gelaten.

Beoordeling door de rechtbank

3. De rechtbank beoordeelt de beslissing of het college de openbaarmaking van de gevraagde documenten op goede gronden gedeeltelijk heeft geweigerd. Zij doet dat aan de hand van de beroepsgronden van eiseres.

3.1. De voor de beoordeling van het beroep belangrijke wet- en regelgeving is te vinden in de bijlage bij deze uitspraak.

3.2. Omdat eiser geen gronden heeft ingediend tegen de weigering tot openbaarmaking van persoonsgegevens op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder d van de Woo, zal de rechtbank niet beoordelen in hoeverre de hierop gebaseerde weigering gegevens openbaar te maken terecht zijn. Eiseres heeft wel

beroepsgronden ingediend tegen de weigering gegevens openbaar te maken op de andere gebruikte weigeringsgronden. Die zal de rechtbank hieronder bespreken.

3.3. In onderstaande tabel zijn de documenten en de gebruikte weigeringsgronden schematisch weergegeven.

Stuk	**omschrijving**	**weigering ogv**	**Stuk**	**omschrijving**	**weigering ogv**	**Stuk**	**omschrijving**	**stp over verzoek eiseres**
1	Nota B&W 29-2-2016	Niet openbaar; 5.2 Woo						
2	Besluit B&W 24-5-2016	Deels openbaar; 5.1.1.d Woo						
3	Nota aan B&W 4-10-2017	Deels openbaar; 5.1.1.d Woo en 2.57 Aw						
4	Besluit B&W 21-11-2017	Deels openbaar; 5.1.1.d Woo						
5	21-9-2017 Plan Uitvaartcentrum	Niet openbaar; 2:57 Aw	14	Brief uit 24-11-2017	Deels openbaar; 2.57 Aw? 5.1, lid 2, f en 5.1, lid 1, d. Woo	*4, 11*	Brief in 29-6-2022	4 jul 2022 –openbaar op voorwaarde dat alles van de winnaar ook openbaar wordt
22	Brief in 28-11-2017	Niet openbaar; 2.57 Aw						
23	Brief uit 18-12-2017 – reactie op nader	Deels openbaar; 5.1, lid 1, d Woo						
6	Ongedateerd Plan kuur- en hersteloord	Niet openbaar; 2:57 Aw	15	Brief uit 24-11-2017	Deels openbaar; 2.57 Aw? 5.1, lid 2, f en 5.1, lid 1, d. Woo	*3, 14*	Brief in 29-6-2022	7 jul 2022 – specifieke bezwaren voor sommige (privé-) gegevens
7	Ongedateerd Plan Outdoorexperience	Niet openbaar; 2:57 Aw	16	Brief uit 24-11-2017	Deels openbaar; 2.57 Aw? 5.1, lid 2, f	*6, 10*	Brief in 29-6-2022	2 jul 2022 – wil geheim houden

					en 5.1, lid 1, d. Woo			
8	Ongedateerd Plan Solarpark	Niet openbaar; 2:57 Aw	17	Brief uit 24-11-2017	Deels openbaar; 2.57 Aw? 5.1, lid 2, f en 5.1, lid 1, d. Woo	*1, 5 en 12*	Brief uit 29-6-2022 Brief in 29-6-2022	29 jun 2022 – Geen bezwaar
9	*Winnend plan*	*Is openbaar*	*18*	*Brief uit 24-11-2017*	*Deels openbaar; 5.1, lid 1, d. woo*	*8*	*Brief in 29-6-2022*	
10	13-8-2017 Plan Biosfeer MAP gardens	Niet openbaar; 2:57 Aw	19	Brief uit 24-11-2017	Deels openbaar; 2.57 Aw? 5.1, lid 2, f en 5.1, lid 1, d. Woo	*2, 13*	Brief in 29-6-2022	6 jul 2022 – geen bezwaar
11	Ongedateerd Plan Health Park [plaats 2]	Niet openbaar; 2:57 Aw	20	Brief uit 24-11-2017	Deels openbaar; 2.57 Aw? 5.1, lid 2, f en 5.1, lid 1, d. Woo	*9*	Brief in 29-6-2022	
12	19-9-2017 Plan fruittuin	Niet openbaar; 2:57 Aw	21	Brief uit 24-11-2017	Deels openbaar; 2.57 Aw? 5.1, lid 2, f en 5.1, lid 1, d. Woo	*7, 15*	Brief in 29-6-2022	8 jul 2022 – uitdrukkelijk toestemming
13	Ongedateerd Plan Tuinier / Meditatie centrum	Niet openbaar; 2:57 Aw						
24	Presentatie 6-11-2017	BOB: Deels openbaar; 2.57 Aw & 5.1, lid 2, f. Woo						

3.4. De rechtbank oordeelt dat het bestreden besluit niet in stand kan blijven omdat de weigering om documenten geheel of gedeeltelijk openbaar te maken voor een groot deel van de informatie niet kan worden gegrond op de daarvoor ingeroepen wetsartikelen, dan wel onvoldoende is gemotiveerd. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

Weigering op grond van artikel 2:57 van de Aw;

4. Het college heeft openbaarmaking van (delen van) de navolgende documenten geweigerd op grond van naar artikel 2.57 van de Aw en daarbij overwogen dat dat artikel voorgaat op de plicht tot openbaarmaking. Het college wijst daarbij op een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 28 augustus 2013**1**.

- document 3: nota voor het college van 4 oktober 2017,
- document 5 t/m 8 en 10 t/m 13: plannen ingediend n.a.v. de prijsvraag,
- document 22: inkomende brief van 28 november 2017,
- document 24: "presentatie raadsbijeenkomst 6 november 2017".

In het bestreden besluit heeft het college ten aanzien van deze weigering gesteld dat ook als de inschrijvers niet zelf hun informatie als vertrouwelijk hebben aangemerkt, het college er toch van uit mag gaan dat de inschrijvers hun informatie als vertrouwelijk aanmerken. Voorts stelt het college dat ook de brieven die het college aan de inschrijvers stuurde na de inschrijving informatie bevatten die, bij openbaarmaking, de mededinging kunnen vervalsen. Dat gaat over de documenten 14 t/m 21 en het college lijkt daarmee de weigering die documenten openbaar te maken óók op dit artikel te baseren.

4.1. Eiseres heeft aangevoerd dat een beroep op vertrouwelijkheid van de inschrijvingen, zich niet verdraagt met de doelstellingen van de Woo. Verder voert eiseres aan dat niet is gebleken dat de inschrijvers zich bij de indiening van hun plannen op vertrouwelijkheid hebben beroepen of dat bij de zienswijze naar aanleiding van het Woo-verzoek alsnog hebben gedaan. Eiseres wijst daarbij op de conclusie van de Advocaat-Generaal bij het Hof van Justitie van 15 april 2021**2** en op het artikel "Bescherming van bedrijfsvertrouwelijke informatie door de aanbestedende dienst" in het Tijdschrift voor aanbestedingsrecht**3**.

Eiseres wijst er voorts op dat artikel 2:57, tweede lid een belangrijke nuancering bevat; "indien de informatie kan worden gebruikt om de mededinging te vervalsen". Daarvan is volgens eiseres geen sprake omdat de prijsvraag al geruime tijd is afgerond.

4.2. De rechtbank overweegt hierover als volgt. In de Aw wordt mede uitvoering gegeven aan de aanbestedingsrichtlijn**4** van de Europese Unie. Artikel 2:57 van de Aw geeft ter uitvoering van die richtlijn een specifieke regeling over openbaarmaking van in het kader van aanbesteding ingediende en opgemaakte stukken. Die regeling gaat voor de algemene regeling in de Woo. Voor de toepassing van de richtlijn en daarom ook voor de toepassing van artikel 2:57 is daarbij relevant is of de inschrijver de door hem aan de aanbestedende dienst verstrekte gegevens wel of niet als vertrouwelijk aanmerkt en daarop ook gerechtvaardigd een beroep doet. Alleen in dat geval kan een beroep op artikel 2:57 van de Aw relevant zijn. Als die inschrijver er geen gerechtvaardigd beroep op kan doen, kan deze weigeringsgrond in beginsel niet worden gebruikt. Dat blijkt uit het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 7 september 2021**5**.

Weliswaar is het mogelijk dat dan nog een weigeringsgrond uit de Woo van toepassing kan zijn, maar dan moet het bestuursorgaan de toepassing daarvan motiveren. De wetgever ging hiervan al uit onder de voorganger van de Woo, zoals blijkt uit de passage over artikel 2:57 in de Memorie van toelichting op de Aw**6**.

De ingediende plannen (documenten 5 t/m 13)

4.3. De rechtbank stelt vast dat de indiener van document 6 heeft verzocht de inhoud van het plan "vertrouwelijk te behandelen". De indiener van document 8 heeft aangetekend "het is niet toegestaan om (delen van) de inhoud aan derden ter beschikking te stellen". In de documenten van andere inschrijvers is geen expliciet beroep gedaan op vertrouwelijkheid van de door hen ingediende informatie.

4.4. Op 24 juli 2024 en 19 september 2024 heeft het college de correspondentie overgelegd die zij met de inschrijvers heeft gevoerd naar aanleiding van het verzoek om openbaarmaking van de stukken. Het college heeft haar uitgaande brieven van 29 juni 2022 aan de meeste inschrijvers overgelegd en de reacties van zes van de inschrijvers. Deze documenten zijn door het college voorzien van de nummers 1 tot en met 15. Die nummers corresponderen niet met de nummering van de oorspronkelijke Woo-stukken en de rechtbank heeft in de hiervoor opgenomen tabel deze nummering in schuinschrift opgenomen.

Drie van de inschrijvers, waaronder eiseres (de indiener van document 8) stemden uitdrukkelijk in met openbaarmaking. Eén (de inschrijver van document 5) tekende aan dat hij instemt met openbaarmaking als ook de winnaar instemt met openbaarmaking van alle stukken die tussen de winnaar en het college zijn gewisseld. Eén ervan (de indiener van document 6) wilde geheimhouding maar in ieder geval geheimhouding van specifieke stukken uit de documenten die, zoals de rechtbank begrijpt, de privacy van de indiener zouden kunnen schenden. Deze indiener heeft daarbij zelf een kopie van de inschrijving aangeleverd, waarin de volgens deze inschrijver geheim te houden delen zijn doorgehaald. Eén indiener wenste de inschrijving, zoals de rechtbank begrijpt, vooral geheim te houden omdat een samenwerkingspartner dat wenst. De indiener van document 11 heeft kennelijk niet gereageerd.

4.5. De rechtbank oordeelt dat het college in het bestreden besluit onvoldoende heeft gemotiveerd dat en waarom het bekend maken van de plannen kan of moest worden geweigerd op grond van artikel 2:57 van de Aw. Het college heeft ten onrechte aangenomen dat, ook als een inschrijver geen beroep op vertrouwelijkheid van de gegevens heeft gedaan, toch kan worden aangenomen dat de gegevens vertrouwelijk moeten blijven. Het college heeft met deze redenering niet de juiste beoordelingsmaatstaf aangelegd. Uit de hiervoor aangehaalde uitspraak van het HvJ**Z** volgt dat het college daarover een zelfstandige afweging moet maken en daarbij ook moet beoordelen in hoeverre een beroep op vertrouwelijkheid terecht wordt gedaan.

4.6. Het college heeft ter onderbouwing van het beroep op artikel 2:57 van de Aw ook gesteld dat de door inschrijvers overgelegde informatie ook niet kan worden verstrekt omdat die informatie kan worden gebruikt om mededinging te vervalsen. Ook op dit punt is het bestreden besluit op zijn minst onvoldoende gemotiveerd. Het college heeft deze grond – kort samengevat – gebruikt om van elk van de inschrijvers de gehele inhoud van het plan niet bekend te maken. Dat en waarom bekendmaking van die plannen de mededinging zou kunnen schaden, is door het college slechts gesteld en ook desgevraagd ter zitting niet nader geconcretiseerd.

De rechtbank heeft kennis genomen van de plannen en oordeelt dat niet valt in te zien dat de informatie in de ingediende plannen voor het overgrote deel zodanig van aard en inhoud is dat bekendmaking ervan in deze of in andere aanbestedingsprocedures de mededinging zouden kunnen vervalsen. Dat zou wellicht anders kunnen zijn voor zover die plannen ook informatie bevatten, waarin een bijzonder businessmodel wordt beschreven en voor die onderdelen van de inschrijving die over de geboden prijs en de beoogde financiering daarvan gaan, maar dat onderscheid heeft het college niet gemaakt.

Eiser heeft er in dat verband terecht op gewezen dat het ten tijde van het besluit op haar verzoek om informatie al meer dan vijf jaar geleden was dat die plannen werden ingediend, zodat ook dat tijdsverloop een factor is op grond van artikel 5.3 van de Woo, waaraan het college in de motivering nadere aandacht had moeten besteden. Dat maakt immers dat het nog minder in de rede ligt dat bekendmaking van (informatie uit) de inschrijvingen de mededinging zou kunnen vervalsen. Nu het college hierop niet is ingegaan, is het bestreden besluit ook op dit punt onvoldoende gemotiveerd. De reactie in beroep van het college op dit punt is in wezen niet meer dan de stelling dat bekendmaking de mededinging ook nu nog zou kunnen schaden omdat de inschrijvers hun plannen mogelijk ook nu bij andere aanbestedingen zouden kunnen indienen. Voor deze stelling ziet de rechtbank geen ondersteuning in de stukken, met name niet in de reacties van de inschrijvers op het verzoek om openbaarmaking.

De overige documenten (3, 14 tot en met 21, 22 en 24)

4.7. In de nota voor het college van 4 oktober 2017 (*Document 3)* is de beschrijving van elk van de plannen door het college met een beroep op artikel 2.57 van de Aw geheim gehouden. De beschrijving van het plan van de winnaar is wel openbaar gemaakt.

Ook ten aanzien van de weigering de beschrijvingen openbaar te maken geldt hetgeen hiervoor in rechtsoverweging 11 en 12 is overwogen.

4.8. Voor zover het college in de beslissing op bezwaar heeft beoogd om ook artikel 2:57 van de Aw in te roepen ten aanzien van de weigering om de delen van de documenten 14 tot en met 21 openbaar te maken, waarvoor het college in het primaire besluit een beroep deed op artikel 5.1, lid 2, onder f van de Woo, overweegt de rechtbank het volgende. Van deze stukken valt nog minder in te zien waarom openbaarmaking de mededinging zou kunnen schaden omdat er slechts globale kenmerken van de inschrijvingen worden benoemd.

4.9. Document 22 is een reactie van de inschrijver van het plan in document 5 op de aan hem gerichte afwijsbrief (vervat in document 14). Op deze reactie is het grotendeels openbaar gemaakte document 23 het antwoord. Ook voor document 22 acht de rechtbank het beroep op geheimhouding op grond van artikel 2:57 van de Aw onvoldoende gemotiveerd, voor zover dat het inhoudelijke plan betreft.

4.10. Van de presentatie van de plannen ten behoeve van de raadsconsultatie heeft het college met een beroep op artikel 2.57 van de Aw de pagina's 5 tot en met 13 niet openbaar gemaakt omdat deze pagina's de globale inhoud van de plannen en de biedingen bevatten. Ook voor deze weigering geldt hetgeen de rechtbank hiervoor onder rechtsoverweging 10 en 11 heeft overwogen.

Weigering op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder f Woo (concurrentiegevoelige bedrijfs- of fabricagegegevens).

4.11. Het college heeft deze weigeringsgrond gebruikt om informatie uit de documenten 14 tot en met 17 en 19 tot en met 21 geheim te houden. Dat zijn, kort omschreven, de brieven aan de inschrijvers in reactie op hun inschrijving, waarin wordt meegedeeld dat en waarom niet voor hun inschrijving is gekozen.

4.12. Eiseres heeft deze weigering betwist en heeft in dat kader ook gewezen op het tijdsverloop van (meer dan) vijf jaar.

4.13. Volgens vaste rechtspraak is alleen sprake van bedrijfs- en fabricagegegevens als en voor zover uit die gegevens wetenswaardigheden kunnen worden gelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces dan wel met betrekking tot de afzet van de producten of de kring van afnemers en leveranciers.**8** Voorts geldt dat op het college een zwaardere motiveringsplicht rust als hij de gegevens na verloop van vijf jaar nog steeds geheim wenst te houden.

4.14. Naar het oordeel van de rechtbank is ten minste ten aanzien van belangrijke delen van de op deze grond geweigerde gegevens niet zonder nadere onderbouwing in te zien dat sprake is van bedrijfs- en fabricagegegevens als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder f van de Woo. Bovendien is, voor zover daarvan al wel sprake zou zijn, het college in het bestreden besluit in het geheel niet ingegaan op het tijdsverloop van (meer dan) vijf jaar. Het besluit is daarom ook ten aanzien van deze weigeringsgrond op zijn minst onvoldoende gemotiveerd.

4.15. Het voorgaande geldt evenzeer voor de delen van document 24, die op deze grond geheim zijn gehouden.

Weigeringsgrond: artikel 5.2, van de Woo (persoonlijke beleidsopvattingen).

4.16. Het college heeft openbaarmaking van document 1 (de vertrouwelijke nota B&W van 29 februari 2016) geheel geweigerd op grond van artikel 5.2, van de Woo. In het primaire besluit is daarover opgemerkt dat het document persoonlijke beleidsopvattingen bevat die verweven zijn met de rest van de nota. Hoewel het gaat om informatie die ouder is dan vijf jaar, ziet het college geen aanleiding deze persoonlijke beleidsopvattingen voor intern beraad openbaar te maken omdat de prijsvraag [gebied] nog steeds actueel is. Het college wijst daarbij op een recent gevoerd kort geding en op het feit dat de ambtenaren die de beleidsopvattingen hebben verkondigd nog steeds bij de gemeente werken.

4.17. Eiseres betwist dat die grond thans nog kan worden gehanteerd en stelt dat een toereikende motivering ontbreekt en wijst op het tijdsverloop van meer dan vijf jaar.

4.18. Al op grond van de Wet openbaarheid van bestuur was het vaste rechtspraak dat een bestuursorgaan per zelfstandig onderdeel van een document voor intern beraad met informatie over een bepaalde bestuurlijke aangelegenheid, zoals alinea's, dient te bezien of dit zelfstandig onderdeel persoonlijke beleidsopvattingen bevat en, wanneer in de opvattingen informatie van feitelijke aard is opgenomen, of de persoonlijke beleidsopvattingen zodanig met deze feitelijke gegevens zijn verweven dat deze niet zijn te scheiden. In geval van verwevenheid mag in beginsel het betrokken onderdeel van het document worden geweigerd op grond van artikel 11 van de Wob.**9** Een bestuursorgaan hoeft niet binnen een zelfstandig onderdeel van een document per zin of zinsdeel te bepalen of verwevenheid een weigering kan rechtvaardigen.

4.19. In de Woo blijft het uitgangspunt dat geen informatie wordt verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen opgenomen in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad. In de Woo wordt preciezer gedefinieerd wat wel en wat niet onder het begrip "persoonlijke beleidsopvattingen" kan worden verstaan. Persoonlijke beleidsopvattingen zijn wel: ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad. Feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter zijn geen persoonlijke beleidsopvattingen.

Blijkens de parlementaire geschiedenis van de Woo heeft de verduidelijking tot doel de (meer) feitelijke informatie – zoals feiten, risico's en varianten – te onderscheiden van persoonlijke beleidsopvattingen.**10** In de wet is beoogd dat relevante feiten, overwogen voordelen en nadelen, kansen en risico's, alsmede de alternatieve beleidsopties op verzoek of actief openbaar gemaakt dienen te worden. Voor een transparante en effectieve besluitvorming is het van belang dat de verschillende relevante feiten, cijfers, data en metadata beschikbaar worden gesteld. Het is tevens van belang dat burgers en organisaties desgewenst

zicht krijgen op de kansen en risico's van een bepaalde beleidsaangelegenheid. Dit is in lijn met de aanbevelingen uit het proefschrift van Daalder waarin wordt gepleit voor het vergroten van de openbaarheid van persoonlijke beleidsopvattingen die bestaan uit prognoses en beleidsalternatieven. In het wetsvoorstel is dit verduidelijkt door middel van een opsomming die wordt besloten met de woorden «of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter». Het gaat er met andere woorden om dat objectieve gegevens niet kunnen worden uitgezonderd op grond van artikel 5.2, eerste lid van de Woo.

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 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.

In de wetsgeschiedenis is voorts overwogen dat de aanscherping onterechte aanmerking als persoonlijke beleidsopvatting moet tegengaan.**11** Met de wijziging van de bepaling over persoonlijke beleidsopvattingen is beoogd om bestuursorganen te dwingen meer transparantie te betrachten over de verschillende inhoudelijke overwegingen die een rol hebben gespeeld in de bestuurlijke besluitvorming. Beleidsalternatieven vallen niet onder persoonlijke beleidsopvattingen als het gaat om objectieve effecten of gevolgen van een beleidsalternatief. De weging van beleidsalternatieven wordt wel als persoonlijke beleidsopvatting gezien en hoeft dus niet openbaar te worden gemaakt.**12**

4.20. Anders dan eiseres in haar beroepschrift stelt, is het niet zo dat, als een ambtelijk advies al tot een overeenkomstig dat advies genomen besluit heeft geleid, geen sprake meer is van persoonlijke beleidsopvattingen. Toch treft het beroep van eiseres doel omdat in document 1, anders dan het college in de weigering heeft gesteld, geen sprake is van een zodanige verweving van feiten met persoonlijke beleidsopvattingen, dat het gehele document met deze weigeringsgrond geheim kan worden gehouden.

4.21. De rechtbank komt bij lezing van document 1 tot de conclusie dat er een scenario voor de – toen nog te volgen en daarna gevolgde – aanbestedingsprocedure wordt geschetst, dat er voorwaarden worden geformuleerd waaraan de inschrijvingen moeten voldoen en dat er een schets wordt gegeven van de beoordeling van de te verwachten inschrijvingen en de criteria daarvoor. Tevens wordt de procedure geschetst die zal worden gevoerd nadat de winnaar van de inschrijvingen is geselecteerd.

4.30. Ter onderbouwing van de stelling dat de kwestie nog steeds actueel zou zijn, verwijst het college naar de omstandigheid dat er recent een kort geding zou zijn gevoerd en dat de betrokken ambtenaren nog bij de gemeente werken. Die beide omstandigheden geven geen reden waarom het gehele document zou kunnen worden geweigerd op deze grond. Dat de betrokken ambtenaren nog voor de gemeente werken is ook niet relevant. Die omstandigheden vormen voorts geen toereikende onderbouwing en motivering voor het weigeren van die onderdelen van het document die wellicht wel als persoonlijke beleidsopvattingen te kwalificeren zijn nu geldt dat na verloop van vijf jaar aan die motivering nog zwaardere eisen moeten worden gesteld.

Conclusie en gevolgen

5. De rechtbank zal het beroep van eiseres gegrond verklaren en het college verplichten om binnen een termijn van acht weken een nieuw besluit op bezwaar te nemen. Er is ook aanleiding op te bepalen dat het college aan eiseres het betaalde griffierecht vergoed. Er is niet gebleken van (andere) voor vergoeding in aanmerking komende proceskosten.

Beslissing:

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;

- vernietigt het bestreden besluit;

- bepaalt dat het college binnen acht weken na verzending van deze uitspraak een nieuwe beslissing op bezwaar moet nemen;

- bepaalt dat het college het griffierecht van € 365,- aan eiseres moet vergoeden.

De griffier, De rechter,

Deze uitspraak is gedaan door mr. R.P. Broeders, rechter, in aanwezigheid van mr. T.A.A. van Hooijdonk, griffier, op 17 november 2025 en openbaar gemaakt door geanonimiseerde publicatie op www.rechtspraak.nl

griffier	rechter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden.

Bijlage: voor deze uitspraak belangrijke wet- en regelgeving

Artikel 2.57 van de Aanbestedingswet

1. Onverminderd het in deze wet bepaalde maakt een aanbestedende dienst informatie die hem door een ondernemer als vertrouwelijk is verstrekt niet openbaar.

2. Onverminderd het in deze wet bepaalde maakt een aanbestedende dienst geen informatie openbaar uit aanbestedingsstukken of andere documenten die de dienst heeft opgesteld in verband met een aanbestedingsprocedure, indien die informatie kan worden gebruikt om de mededinging te vervalsen.

Artikel 5.1. eerste lid, aanhef en onder d en tweede lid, aanhef en onder f van de Woo

1. Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

…

o d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;

…

2 Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

…

o f. de bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c, genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;

Artikel 5.2. lid 1 van de Woo

1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.

Artikel 5.3 van de Woo

Bij een verzoek om informatie die ouder is dan vijf jaar motiveert het

bestuursorgaan bij een weigering van die informatie waarom de in artikel 5.1, tweede of vijfde lid, of artikel 5.2 bedoelde belangen ondanks het tijdsverloop zwaarder wegen dan het algemeen belang van

openbaarheid.

Artikel 8.8. Verhouding met andere wetten

De artikelen 3.1, 3.3, 4.1, 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 zijn niet van toepassing op informatie waarvoor een bepaling geldt die is opgenomen in de bijlage bij deze wet.

Bijlage bij artikel 8.8 van de Wet open overheid

De artikelen 3.1, 3.3, 4.1, 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 van de Wet open overheid zijn niet van toepassing voor zover de volgende bepalingen gelden.

☐ Aanbestedingswet 2012: de artikelen 2.53, derde lid, voor zover openbaarmaking van informatie schade zou toebrengen aan de gerechtvaardigde economische belangen van een onderneming, 2.57, eerste lid, voor zover het door de ondernemer als vertrouwelijk aangemerkte informatie betreft, 2.57, tweede lid, voor zover de informatie kan worden gebruikt om de mededinging te vervalsen, 2.138, onderdelen b, c en d, en 2.163

---

1 ECLI:NL:RVS:2013:888

2 ECLI:EU:C:2021:295

3 TA 2022/2

4 Richtlijn 2014/24/EU

5 ECLI:EU:C:2021:700, rechtsoverweging 114 en verder.

6 Kamerstukken II 2009-2010, 32440 nr. 3

7 ECLI:EU:C:2021:700, rechtsoverwegingen 117 en 118.

8 Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2021:1002

9 ECLI:NL:RVS:2018:314

10 Kamerstukken II *2013/14, 33328, nr. 9,* p. 49 ev

11 Kamerstukken I *2020/21, 33328, nr. Q*, p. 11

12 Kamerstukken II 2015/16, 33328, nr. 20, p. 5
