



3SRRC15347179

Aangetekend

Datum
17 februari 2022

Ons kenmerk
z2021-12896

Uw brief van
8 juli 2021

Contactpersoon

070 8888 500

Onderwerp

Besluit op uw verzoek op grond van artikel 3 van de Wet openbaarheid van bestuur

Geachte ,

Op 12 juli 2021 heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) uw verzoek van 8 juli 2021 om openbaarmaking van informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) ontvangen. Hierbij zendt de AP het besluit op uw verzoek.

Wettelijk kader

Op grond van artikel 3 van de Wob kan een ieder een verzoek om informatie, neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid, richten tot een bestuursorgaan. Artikel 3, vijfde lid, van de Wob bepaalt dat een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11 van deze wet. De gevraagde informatie wordt niet verstrekt voor zover zich één of meer uitzonderingen of beperkingen voordoen als vermeld in de artikelen 10 en 11 van de Wob.

Uit artikel 10, tweede lid, van de Wob, volgt dat het verstrekken van informatie ingevolge deze wet achterwege blijft voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen onder meer de volgende belangen:

- onder d: inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- onder e: de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Uit artikel 11, eerste lid, van de Wob, volgt dat het verstrekken van informatie ingevolge deze wet achterwege blijft indien het gaat om documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad, met daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

Uw verzoek

U heeft verzocht om openbaarmaking van informatie met betrekking tot de normuitleg door de AP van artikel 6, eerste lid, onder f, van de AVG (gerechtvaardigd belang) over de periode van 1 januari 2015 tot 1



Datum
17 februari 2022

Ons kenmerk
z2021-12896

juli 2021. In uw specificatie heeft u uw verzoek beperkt tot het beleid van de AP ten aanzien van de normuitleg van artikel 6, eerste lid, onder f, van de AVG en vallen de toepassingen hiervan door de AP in concrete zaken buiten uw verzoek.

Beoordeling van uw verzoek

De AP is van oordeel dat uw verzoek om openbaarmaking van informatie met betrekking tot de normuitleg door de AP van artikel 6, eerste lid, onder f, van de AVG (gerechtvaardigd belang) over de periode van 1 januari 2015 tot 1 juli 2021 gedeeltelijk kan worden toegewezen. Voor zover de AP niet kan overgaan tot openbaarmaking van (gedeelten van) documenten staat artikel 10, tweede lid, aanhef en onder d en e van de Wob alsmede artikel 11, eerste lid, van de Wob hieraan in de weg. In bijgevoegde inventarislijst is/zijn per documentnummer de weigeringsgrond(en) weergegeven. In het hiernavolgende motiveert de AP de toepassing van deze weigeringsgronden.

Het belang van inspectie, controle en toezicht

Voorop staat als uitgangspunt dat het verzoek is beperkt tot het beleid van de AP (de normuitleg gerechtvaardigd belang) - en niet de toepassingen ervan, waardoor de namen van bedrijven of instanties en de verschillende soorten verwerkingen waarnaar de AP al dan niet onderzoek doet of heeft gedaan buiten het verzoek vallen.

Bijkomend of subsidiair geldt dat op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wob, het belang van inspectie, controle en toezicht door de AP ermee is gediend dat bepaalde informatie omtrent de afweging die de AP intern maakt bij het al dan niet overgaan tot (verder) onderzoek en handhaving, de namen van bedrijven of instanties en de verschillende soorten verwerkingen waarnaar de AP onderzoek doet of heeft gedaan, vertrouwelijk blijft. Deze uitzonderingsbepaling heeft betrekking op al hetgeen een doeltreffende controle of toezicht inhoudt en dus ook op de afweging die de basis vormt om te gaan onderzoeken, of om in concrete gevallen al dan niet tot (verder) onderzoek of handhaving over te gaan. Zulke informatie kan inzicht verschaffen in de controlestrategie. Het is voor de goede taakuitoefening van de AP van groot belang dat geen informatie met betrekking tot de onderzoeks- en toezichtfase in een bepaalde casus naar buiten wordt gebracht, anders dan voor zover dat in het belang van het onderzoek en de handhaving is. Openbaarmaking van dergelijke informatie brengt verder het risico met zich dat organisaties waarop de AP toezicht houdt "strategisch gedrag" gaan vertonen om zich te onttrekken aan het toezicht door de AP.

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd. In de (gedeelten van) documenten die de AP openbaar maakt, staan persoonsgegevens, in het bijzonder de persoonsgegevens van (voormalige) ambtenaren van de AP. Behalve wanneer ambtenaren reeds uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden, is de AP van oordeel dat ten aanzien van deze gegevens het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd, zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Namen zijn immers persoonsgegevens en het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan zich tegen het openbaar maken daarvan verzetten. Daarbij is van belang dat het hier niet gaat om het opgeven van een naam aan een individuele burger die met een ambtenaar contact treedt, maar om openbaarmaking van de naam in de zin van de Wob. Omdat het niet om ambtenaren gaat die reeds uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden, heeft de AP de persoonsgegevens verwijderd uit deze documenten.



Datum
17 februari 2022

Ons kenmerk
z2021-12896

Persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van intern beraad

Op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob wordt geen informatie verstrekt over de persoonlijke beleidsopvattingen zoals opgenomen in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad. Onder persoonlijke beleidsopvatting wordt verstaan een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van één of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten, zonder dat dit als officieel standpunt door de AP is vastgesteld.¹ Die informatie betreft documenten en e-mailwisselingen zoals gedeeld door ambtenaren onderling, de interne beraadslaging, de (concepten van) juridische analyses met betrekking tot (aspecten van) de normuitleg van de AP ten aanzien van het gerechtvaardigd belang zoals opgenomen in artikel 6, eerste lid, aanhef en onder f, van de AVG en de advisering aan het bestuur. In de stukken is vooral neergelegd de uitwisseling van (juridische) opvattingen, ideeën en standpunten in de verschillende fasen van de totstandkoming van de normuitleg ten aanzien van het gerechtvaardigd belang (artikel 6, eerste lid, aanhef en onder f, van de AVG).

Artikel 11 van de Wob beoogt een vrije gedachtewisseling binnen overheden mogelijk te maken. Ambtenaren moeten de mogelijkheid hebben hun opvattingen te uiten en voorstellen te doen zonder dat zij daarmee achteraf worden geconfronteerd. Bestuurders moeten zich in vrijheid en vertrouwelijkheid kunnen laten adviseren door hun ambtenaren zonder dat zij daar naderhand op kunnen worden aangesproken.² De ambtenaren binnen de AP hebben bij de onderlinge informatiedeling en de advisering aan het bestuur zoals opgenomen in deze documenten ook het oogmerk gehad dat dit zou dienen voor henzelf of voor het gebruik door anderen binnen de overheid. Met de in artikel 11, eerste lid, van de Wob neergelegde beperking ten aanzien van persoonlijke beleidsopvattingen in documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad heeft de wetgever beoogd 'dat ambtenaren de vrijheid dienen te hebben ongehinderd hun bijdrage te leveren aan de beleidsvoorbereiding of -uitvoering, en daarover te studeren, te brainstormen, anderszins te overleggen, nota's te schrijven etc. Zij moeten [...] in alle openhartigheid onderling functioneel kunnen communiceren.'³ Gelet op het voorgaande staat artikel 11, eerste lid, van de Wob aan openbaarmaking van documenten met persoonlijke beleidsopvattingen opgesteld ten behoeve van intern beraad in de weg, met uitzondering van documenten met daarin opgenomen feitelijke gegevens die niet zijn verweven met persoonlijke beleidsopvattingen.⁴

Besluit

De Autoriteit Persoonsgegevens wijst uw verzoek, met inachtneming van het voorgaande, gedeeltelijk toe.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

mr. A. Wolfsen

¹ Uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:314, r.o. 5.1.

² Uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:314, r.o. 4.

³ Ontleend aan de uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:314, r.o. 5.1 met daarin een verwijzing naar *Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 6, blz. 13*.

⁴ Uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:314, r.o. 5.1, 5.2 en 5.3.



AUTORITEIT
PERSOONSGEGEVENS

Datum
17 februari 2022

Ons kenmerk
z2021-12896

Rechtsmiddelenclausule

Indien u het niet eens bent met dit besluit kunt u binnen zes weken na de datum van verzending van het besluit ingevolge de Algemene wetbestuursrecht een bezwaarschrift indienen bij de Autoriteit Persoonsgegevens, Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag, onder vermelding van 'Awb-bezwaar' op de envelop. Het indienen van een bezwaarschrift schort de werking van dit besluit niet op.



Datum
17 februari 2022

Ons kenmerk
z2021-12896

Bijlage 1
Juridisch kader

Artikel 3 Wob

1. Een ieder kan een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.
2. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de bestuurlijke aangelegenheid of het daarop betrekking hebbend document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.
3. De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.
4. Indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, verzoekt het bestuursorgaan de verzoeker zo spoedig mogelijk om zijn verzoek te preciseren en is het hem daarbij behulpzaam.
5. Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

Artikel 10, tweede lid, onder d en e, Wob

2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
 - d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
 - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;

Artikel 11, eerste en tweede lid, Wob

1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.
2. Over persoonlijke beleidsopvattingen kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.



Datum
17 februari 2022

Ons kenmerk
z2021-12896

Bijlage 2
Inventarislijst

Inventarisatie Wob-documenten t.b.v. verzoek gerechtvaardigd belang (beleid), 1 januari 2015 tot 1 juli 2021

DOCUMENT	VAN	AAN	DATUM
1. Verslag BO 13 juni 2017	AP	AP	23 juni 2017
2. Verslag BO 2 oktober 2017	AP	AP	2 oktober 2017
3. Verslag BO 17 oktober 2017, incl. memo normatief kader wifi-tracking	AP	AP	17 oktober 2017
4. Achtergrondinformatie t.a.v. artikel 8fWBP	AP	AP	3 december 2017
5. E-mailwisseling n.a.v. memo gerechtvaardigd belang, incl. concept-memo	AP	AP	3 december 2017
6. Concept-memo + oplegmemo gerechtvaardigd belang	AP	AP	5 december 2017
7. E-mailwisseling n.a.v. memo gerechtvaardigd belang	AP	AP	5 en 6 december 2017
8. Verslag BO 19 december 2017	AP	AP	19 december 2017
9. E-mailwisseling gerechtvaardigd belang	AP	AP	15 januari 2018
10. E-mailwisseling gerechtvaardigd belang	AP	AP	15 januari 2018
11. Memo gerechtvaardigd belang	AP	AP	18 januari 2018
12. Verslag BO 23 januari 2018	AP	AP	23 januari 2018
13. Verslag BO 29 januari 2018	AP	AP	29 januari 2018
14. E-mail over gerechtvaardigd belang	AP	AP	11 februari 2019



Datum
17 februari 2022

Ons kenmerk
z2021-12896

15. E-mailwisseling over gerechtvaardigd belang	AP	AP	13 maart 2019
16. E-mail voorbereiding interne bijeenkomst gerechtvaardigd belang	AP	AP	15 maart 2019
17. E-mailwisseling voorbereiding bijeenkomst gerechtvaardigd belang	AP	AP	16 maart 2019
18. E-mail voorbereiding interne bijeenkomst gerechtvaardigd belang	AP	AP	27 maart 2019
19. Mail uitnodiging interne bijeenkomst gerechtvaardigd belang, incl. bijlagen: memo gerechtvaardigd belang, WP-29 advies gerechtvaardigd belang en casusposities gerechtvaardigd belang	AP	AP	29 maart 2019
20. Herinneringsmail interne bijeenkomst gerechtvaardigd belang	AP	AP	4 april 2019
21. Verslag bijeenkomst bestuur-JZW over gerechtvaardigd belang	AP	AP	april 2019
22. E-mail naar aanleiding van casusposities gerechtvaardigd belang	AP	AP	7 april 2019
23. E-mailwisseling n.a.v. verslag bijeenkomst gerechtvaardigd belang	AP	AP	9 tot en met 15 april 2019
24. E-mailwisseling terugkoppeling interne bijeenkomst	AP	AP	17 april 2019
25. Interne toezending standpunt gerechtvaardigd belang en verslag bijeenkomst	AP	AP	17 en 18 april 2019
26. E-mailwisseling interne communicatie	AP	AP	18 april 2019



Datum
17 februari 2022

Ons kenmerk
z2021-12896

standpunt gerechtvaardigd belang			
27. E-mailwisseling met betrekking tot gerechtvaardigd belang en cameratoezicht	AP	AP	10 tot en met 13 mei 2019
28. E-mailwisseling interne communicatie standpunt gerechtvaardigd belang	AP	AP	10 en 11 juli 2019
29. E-mail uitleg gerechtvaardigd belang	AP	AP	11 september 2019
30. Concept-memo bouwsteen gerechtvaardigd belang ten behoeve van website Bijlage: oplegmemo	AP	AP	11 september 2019
31. Verslag BO 17 september 2019	AP	AP	17 september 2019
32. Verslag BO 1 oktober 2019 Bijlage: memo bouwsteen	AP	AP	7 oktober 2019
33. Normuitleg AP grondslag gerechtvaardigd belang	AP	AP	31 oktober 2019
34. Concepten van teksten Q&A's website t.a.v. gerechtvaardigd belang	AP	AP	30 oktober 2019
35. E-mail m.b.t. uitspraak gerechtvaardigd belang	AP	AP	6 november 2019
36. Beantwoording AP vragen FG m.b.t. gerechtvaardigd belang	AP	FG	21 november 2019 t/m 23 december 2019
37. Tekstblok gerechtvaardigd belang voor besluit op bezwaar	AP	AP	28 november 2019
38. Verslag BO 17 maart 2020	AP	AP	23 maart 2020
39. E-mailwisseling m.b.t. normuitleg 6f buitenlandse toezichthouder	AP	AP	3 tot en met 6 april 2020



Datum
17 februari 2022

Ons kenmerk
z2021-12896

(met bijlagen)			
40. Reactie AP op brief EC van 6 maart 2020 Bijlage: oplegmemo	AP	EC	31 augustus 2020
41. Notitie gerechtvaardigd belang en derden	AP	AP	15 september 2020
42. Verslag BO 1 september 2020	AP	AP	8 september 2020
43. Overzicht van plaatsen op website AP waar 'gerechtvaardigd belang' voorkomt	AP	AP	November 2020
44. Overzicht jurisprudentie HvJ EU t.a.v. gerechtvaardigd belang	AP	AP	14 januari 2021
45. Memo Update EDPB legitieme interest guidelines Bijlage: oplegmemo	AP	AP	3 mei 2021
46. E-mail m.b.t. uitspraak gerechtvaardigd belang	AP	AP	24 juni 2021

Nummer document	Niet openbaar	Grondslag Wob
1	Persoonsgegevens	Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob
2	Naam stichting	Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder d, Wob
3	Persoonsgegevens Persoonlijke beleidsopvattingen	Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder d, Wob en artikel 11, eerste lid, Wob
4	Persoonsgegevens Inhoud analyse	Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob Artikel 11, eerste lid, Wob
5	Persoonsgegevens Persoonlijke beleidsopvattingen en concept-memo	Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob Artikel 11, eerste lid, Wob



Datum
17 februari 2022

Ons kenmerk
z2021-12896

6	Persoonsgegevens Concept-memo	Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob Artikel 11, eerste lid, Wob
7	Persoonsgegevens Persoonlijke beleidsopvattingen	Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob Artikel 11, eerste lid, Wob
8	Namen dossiers Persoonlijke beleidsopvattingen	Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder d, Wob Artikel 11, eerste lid, Wob
9	Persoonsgegevens Persoonlijke beleidsopvattingen	Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob Artikel 11, eerste lid, Wob
10	Persoonsgegevens Namen dossiers Persoonlijke beleidsopvattingen	Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder d, Wob Artikel 11, eerste lid, Wob
11	Persoonsgegevens	Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob
12	Persoonsgegevens	Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob
13	Persoonlijke beleidsopvattingen	Artikel 11, eerste lid, Wob
14	Persoonsgegevens Persoonlijke beleidsopvattingen	Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob Artikel 11, eerste lid, Wob
15	Persoonsgegevens Persoonlijke beleidsopvattingen	Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob Artikel 11, eerste lid, Wob
16	Persoonsgegevens Persoonlijke beleidsopvattingen	Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob Artikel 11, eerste lid, Wob
17	Persoonsgegevens	Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob
18	Persoonsgegevens Persoonlijke beleidsopvattingen	Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob Artikel 11, eerste lid, Wob
19	Persoonsgegevens Persoonlijke beleidsopvattingen	Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob Artikel 11, eerste lid, Wob
20	Persoonsgegevens Persoonlijke beleidsopvattingen	Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob Artikel 11, eerste lid, Wob



Datum
17 februari 2022

Ons kenmerk
z2021-12896

21	Persoonlijke beleidsopvattingen	Artikel 11, eerste lid, Wob
22	Persoonsgegevens Persoonlijke beleidsopvattingen	Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob Artikel 11, eerste lid, Wob
23	Persoonsgegevens Persoonlijke beleidsopvattingen	Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob Artikel 11, eerste lid, Wob
24	Persoonsgegevens Persoonlijke beleidsopvattingen	Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob Artikel 11, eerste lid, Wob
25	Persoonsgegevens Persoonlijke beleidsopvattingen	Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob Artikel 11, eerste lid, Wob
26	Persoonsgegevens	Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob
27	Persoonsgegevens Adviezen Concept-guidelines	Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder d en e, Wob Artikel 11, eerste lid, Wob
28	Persoonsgegevens	Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob
29	Persoonsgegevens Concept-guidelines Persoonlijke beleidsopvattingen	Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder d en e, Wob Artikel 11, eerste lid, Wob
30	Persoonsgegevens Concept-memo	Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob Artikel 11, eerste lid, Wob
31	-	
32	Persoonlijke beleidsopvattingen	Artikel 11, eerste lid, Wob
33	-	
34	Persoonlijke beleidsopvattingen en inhoud conceptteksten	Artikel 11, eerste lid, Wob
35	Persoonsgegevens Persoonlijke beleidsopvattingen	Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob Artikel 11, eerste lid, Wob
36	Persoonsgegevens Naam bedrijf	Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder d en e, Wob
37	-	
38	-	
39	Persoonsgegevens Persoonlijke beleidsopvattingen	Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob Artikel 11, eerste lid, Wob
40	Concepten van de brief + oplegmemo	Artikel 11, eerste lid, Wob



AUTORITEIT
PERSOONSGEGEVENS

Datum
17 februari 2022

Ons kenmerk
z2021-12896

41	Persoonlijke beleidsopvattingen	Artikel 11, eerste lid, Wob
42	Persoonlijke beleidsopvattingen	Artikel 11, eerste lid, Wob
43	Persoonlijke beleidsopvattingen	Artikel 11, eerste lid, Wob
44	Persoonlijke beleidsopvattingen	Artikel 11, eerste lid, Wob
45	Concept-guidelines Persoonlijke beleidsopvattingen	Artikel 11, eerste lid, Wob
46	Persoonsgegevens Persoonlijke beleidsopvattingen	Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob Artikel 11, eerste lid, Wob