



Stichting "Wij vertrouwen stemcomputers niet"
t.a.v. dhr. R.V. Gonggrijp
Linnaeusparkweg 98
1098 EJ AMSTERDAM

Contactpersoon
mr. dr. J.R.C. Tieman

Datum
26 MEI 2008

Ons kenmerk
CEND/HDJZ-2008/625 sector ABJZ

Onderwerp
Beslissing op bezwaar

Doorkiesnummer
070-351 9308

Bijlage(n)
-

Uw kenmerk
Wob-18

Geachte heer Gonggrijp,

Hierbij ontvangt u mijn beslissing op het bezwaarschrift dat u op 4 maart 2008, aangevuld op 20 maart 2008, heeft ingediend namens de stichting "Wij vertrouwen stemcomputers niet" (hierna: de stichting). In dit bezwaarschrift maakt de stichting bezwaar tegen het besluit van 8 februari 2008 (VenW/DGW 2008/228) waarin gedeeltelijk afwijzend is beslist op het verzoek van de stichting van 11 januari 2008 om openbaarmaking van documenten die betrekking hebben op internetstemmen.

1. De feiten en het verloop van de procedure

Bij brief van 10 januari 2008, ontvangen op 11 januari 2008, heeft u namens de stichting met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) verzocht om openbaarmaking van de bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat berustende documenten betreffende internetstemmen die zijn ontstaan na 1 januari 2006.

Bij besluit van 8 februari 2008 (VenW/DGW 2008/228) is beslist om een aantal van de in de bijlage bij dit besluit genoemde documenten niet, of niet integraal, openbaar te maken. Het betreft de documenten die in de bijlage zijn genummerd onder 4, 6, 8, 11 en 12. Een aantal andere documenten is wel integraal openbaar gemaakt. Het betreft de documenten genummerd 1, 2, 3, 5, 7, 9, 10 en 13.

Tegen dit besluit heeft u namens de stichting bezwaar gemaakt bij brief van 2 maart 2008, ontvangen op 4 maart 2008. Het bezwaarschrift is aangevuld bij brief van 18 maart 2008, ontvangen op 20 maart 2008. Met deze laatste brief heeft u de bij brief van 10 maart

Postbus 20901 2500 EX DEN HAAG
Plesmanweg 1-6 2597 JG DEN HAAG

Telefoon 070-351 61 71
Fax 070-351 8550



2008 (HDJZ/ABJZ/2008-338) gevraagde gegevens verstrekt waaruit blijkt dat u bevoegd bent de stichting te vertegenwoordigen.

Bij brief van 9 april 2008, ontvangen op 10 april 2008, heeft u bevestigd dat de stichting geen prijs stelt om te worden gehoord alvorens op het bezwaarschrift wordt beslist.

Bij brief van 23 april 2008 (CEND/HDJZ-2008/536 sector ABJZ) is u medegedeeld dat de beslistermijn met toepassing van artikel 7:10, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is verdaagd tot uiterlijk 23 mei 2008.

2. De ontvankelijkheid

Het bezwaarschrift is ingediend binnen zes weken na bekendmaking van het besluit. De gronden van het bezwaar zijn binnen de daartoe gestelde termijn ingediend. De stichting kan worden aangemerkt als belanghebbende bij het bestreden besluit. Het bezwaarschrift voldoet ook aan de overige door de Awb gestelde eisen. Het bezwaarschrift is mitsdien ontvankelijk.

3. Het wettelijk kader

Op grond van artikel 3, eerste lid, van de Wob, kan een ieder een verzoek om informatie, neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid, richten tot een bestuursorgaan. Ingevolge artikel 3, derde lid, van de Wob wordt een verzoek ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11 van de Wob. Het bestuursorgaan zal het verstrekken van de gevraagde informatie achterwege moeten laten dan wel kunnen laten wanneer zich één of meer van de in de artikelen 10 en 11 van de Wob genoemde uitzonderingsgronden of beperkingen voordoen.

Ingevolge artikel 7:11 van de Awb vindt op grondslag van het bezwaarschrift een heroverweging van het bestreden besluit plaats.

4. Overwegingen

Als gronden voor bezwaar voert de stichting aan dat de in artikel 11 van de Wob neergelegde uitzondering voor persoonlijke beleidsopvattingen in documenten ten behoeve van intern beraad te ruimhartig is gehanteerd. Daarnaast stelt de stichting vragen bij de volledigheid van de lijst van verstrekte stukken.

Hierna zal ik deze gronden bespreken.

4.1 Uitzondering op openbaarheid: intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen

Artikel 11, eerste lid, van de Wob geeft een uitzondering op openbaarheid. Hierin is bepaald dat in geval van een verzoek om informatie uit documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie wordt verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Intern beraad betreft "het beraad over een bestuurlijke



aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid." (artikel 1, onder c, van de Wob). Een persoonlijke beleidsopvatting is "een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten" (artikel 1, onder f, van de Wob).

De bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen is een van de centrale punten in de wetsgeschiedenis van de Wob. Met de in artikel 11, eerste lid, van de Wob neergelegde beperking voor persoonlijke beleidsopvattingen 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, en ook openhartig met hun bewindspersonen. Het is juist ter bescherming van hun rechtspositie, dat die communicatie niet a priori openbaar zou moeten zijn. Ambtenaren lopen dan het risico dat hun opvattingen in de politieke en publieke opinie tegen elkaar en tegen de opvattingen van hun ministers uitgespeeld worden. Zij dreigen dan gemakkelijk betrokken te worden in een politieke discussie, terwijl in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid niet de opvattingen van ambtenaren staatsrechtelijk relevant zijn, maar juist de opvattingen van hun bewindspersonen." (memorie van antwoord p. 13/14). Ook opvattingen van hen die van buiten in de sfeer van het interne beraad zijn betrokken vinden ingevolge deze bepaling de vorenbedoelde bescherming (memorie van toelichting p. 14).

Dit alles leidt ertoe dat persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren, bewindspersonen en bestuurders volgens de wetgever in beginsel niet openbaar gemaakt dienen te worden. (*Kamerstukken II* 1987/88, 19 859, nr. 3, p. 13 en nr. 6, p. 13/14). Dit geldt ook voor externen die aan het intern beraad deelnemen.

In het bestreden besluit is het verzoek tot openbaarmaking van een aantal documenten niet gehonoreerd met de motivering dat sprake is van documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten van de betrokken individuele ambtenaren en andere betrokkenen bij het interne beraad. Het betreft de documenten genummerd 6, 8 en 11.

Document 6 betreft een interne nota van een ambtenaar aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat over de uitkomsten van het Algemeen Overleg van 21 november 2007 inzake het wetsvoorstel tot verlenging van de Experimentenwet Kiezen op Afstand. De nota bevat een advies van deze ambtenaar aan de Staatssecretaris over de acties die de bewindspersoon naar de opvatting van deze ambtenaar moet nemen naar aanleiding van het Algemeen Overleg, met bijbehorende argumenten.

Document 8 betreft een interne nota van een ambtenaar aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat waarin de ambtenaar, in vervolg op de eerdere nota nummer 6, een voorstel doet in de vorm van een verzoek aan de Staatssecretaris tot ondertekening van een brief aan de Tweede Kamer over internetstemmen bij de



waterschapsverkiezingen. Deze brief van 19 december 2007 is in de bijlage bij het bestreden besluit opgenomen onder nummer 10.

De documenten opgenomen onder nummer 11 betreffen een viertal e-mails tussen twee leden van het projectteam van Verkeer en Waterstaat en een medewerker van het Waterschapshuis. De mailwisseling diende ter bevestiging van een afspraak tussen deze personen. Het betrof een afspraak ten behoeve van het houden van een eenmalig overleg, ter voorbereiding van de offerte-aanvraag van het ministerie van Verkeer en Waterstaat aan potentiële opdrachtnemers voor het deskundigenadvies zoals bedoeld in de Regeling waterschapsverkiezingen 2008. Overleg met het Waterschapshuis was noodzakelijk om er zeker van te zijn dat de beoogde organisaties niet eerder in opdracht van het Waterschapshuis bij RIES betrokken zijn geweest, en om na te gaan of de ideeën van Verkeer en Waterstaat over de opzet van het onderzoek ook uitvoerbaar zouden zijn in de beschikbare tijdspanne. In de mailwisseling worden hier, vooruitlopend op het overleg, door de betrokkenen vragen opgeworpen en voorstellen gedaan. Ook worden in het document de namen en contactpersonen van de potentiële opdrachtnemers genoemd.

Mitsdien is gelet op de aard en inhoud van deze documenten sprake van documenten ten behoeve van intern beraad waarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn opgenomen in de zin van de Wob.

4.2 Volledigheid stukkenlijst

Het verzoek van de stichting tot openbaarmaking van documenten betreffende internetstemmen heeft betrekking op documenten die zijn ontstaan na 1 januari 2006. De stichting betwijfelt de volledigheid van de lijst van verstrekte stukken. Ik wijs er op dat een gedeelte van het dossier dateert van vóór 1 januari 2006, aangezien de voorbereiding van de Wet modernisering waterschapsbestel in 2004 is aangevangen.

Deze wet had als doel een herziening van de Waterschapswet. Bij deze herziening is besloten de regeling van de verkiezingen, die tot voor kort de bevoegdheid van de provincie was, een wettelijke basis te geven. Daarbij is gekozen voor continuering van de bestaande praktijk van poststemmen als hoofdregel, met daarnaast de mogelijkheid voor waterschappen om stemmen met behulp van informatietechnologie aan te bieden (artikel 20, derde en vierde lid). Dit is uitgewerkt in het Waterschapsbesluit. Omdat niet gekozen is voor het verplicht voorschrijven van internetstemmen, maar slechts voor het creëren van een mogelijkheid voor de waterschappen om hiertoe te besluiten, kon de wetgever volstaan met een marginale toetsing. Daarbij stond voor het ministerie alleen de vraag centraal of internetstemmen bij de waterschappen in 2008 een reële optie zou kunnen zijn. De beschikbare informatie, met name de evaluaties van de waterschapsverkiezingen van het Hoogheemraadschap van Rijnland en het waterschap De Dommel in 2004 (zie documenten 12 en 13 in de bijlage van mijn brief van 31 maart 2008, kenmerk VenW/DGW 2008/507), de wetenschappelijke publicaties van Hubbers, Jacobs en Pieters (zie documenten 9, 10 en 11 in dezelfde bijlage), de toekenning van de UN Award (zie document 1 in de bijlage van het bestreden besluit), alsmede de (openbare) publicaties op de website van het ministerie van BZK over de toepassing van



RIES in 2006 voor kiezers in het buitenland, was naar het oordeel van de Staatssecretaris voldoende om deze vraag positief te beantwoorden.

De definitieve beslissing over het wel of niet aanbieden van internetstemmen ingevolge artikel 20, derde lid, van de Waterschapswet is voorbehouden aan het waterschap zelf. In het Waterschapsbesluit zijn eisen opgenomen waaraan de stembvoorziening dient te voldoen. Het is de verantwoordelijkheid van de waterschappen om ervoor te zorgen dat, indien zij besluiten het internetstemmen daadwerkelijk aan te bieden, de voorziening aan de vereisten voldoet. De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat dient op grond van de Regeling waterschapsverkiezingen 2008 in te stemmen met het gebruik van de voorziening internetstemmen. Met het oog hierop dient het waterschap vóór 1 juli 2008 nadere informatie te overleggen. Het aan de stichting verstrekte overzicht (document 7) is opgevraagd bij het Waterschapshuis in verband met de voorbereiding van deze goedkeuringsprocedure. De waterschappen zullen op grond van de verplichting in de Regeling waterschapsverkiezingen 2008 waarschijnlijk een selectie van de in deze lijst opgenomen documenten aan mij toesturen. Overigens zijn diverse rapporten van deze lijst openbaar en dus reeds voor u toegankelijk. Twee van de in het overzicht genoemde publicaties zijn u verstrekt (zie documenten 9 en 10 in de bijlage van genoemde brief van 31 maart 2008).

Wat betreft de verwijzing in het bezwaarschrift naar de brief aan de Tweede Kamer van 19 december 2007 merk ik op dat gaande het traject van de Wet modernisering waterschapsbestel en het Waterschapsbesluit er regelmatig contact is geweest tussen de leden van het projectteam van Verkeer en Waterstaat en medewerkers van de Unie van Waterschappen. Daarbij is het onderwerp internetstemmen ook ter sprake gekomen. Ik wil ter illustratie verwijzen naar document 15 in de bijlage van de brief van 31 maart 2008. De politieke discussie die eind 2007 is opgekomen, is aanleiding geweest voor bestuurlijk overleg tussen de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de verantwoordelijke bestuurder bij de Unie van Waterschappen, mw. M. de Vries, eind januari 2008. Er zijn geen documenten aanwezig van de ambtelijke contacten. Van het genoemde bestuurlijke overleg is geen verslag gemaakt.

Over het hoofdstuk van het Waterschapsbesluit inzake verkiezingen zijn ook ambtelijke intercollegiale contacten geweest met het ministerie van BZK. Deze contacten vonden veelal mondeling (telefonisch) of een enkele maal per e-mail plaats. Deze e-mails zijn niet gearhiveerd.

De uitkomsten van deze contacten hebben geleid tot het opstellen van conceptversies van het Waterschapsbesluit. In het bestreden besluit is aangegeven dat de parlementaire stukken inzake de behandeling van het Waterschapsbesluit niet zijn verstrekt omdat deze stukken reeds openbaar zijn. Onder verwijzing naar hetgeen hierboven onder punt 4.1 is opgemerkt, kan ik ingevolge artikel 11 van de Wob niet tot openbaarmaking van de genoemde conceptversies overgaan. Het gaat om werkdocumenten ten behoeve van de ambtelijke voorbereiding van het Waterschapsbesluit en zij zijn als zodanig naar aard en inhoud aan te merken als documenten ten behoeve van intern beraad waarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn opgenomen. Ten overvloede merk ik hierbij op dat de verschillen



van de conceptversies met het uiteindelijke Waterschapsbesluit minimaal zijn. De hierin neergelegde persoonlijke beleidsopvattingen zijn van wetstechnische en redactionele aard.

4.3 Nieuw aangetroffen document

Bij de voorbereiding van de beslissing op bezwaar is het archief nogmaals doorzocht. Daarbij is één nieuw document aangetroffen dat betrekking heeft op het verzoek van de stichting. Het betreft een interne nota van een ambtenaar aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat om haar te adviseren inzake het verschijnen van het rapport "Stemmen met vertrouwen" van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces van 27 september 2007. Onder verwijzing naar hetgeen hierboven onder punt 4.1. is opgemerkt, in het bijzonder wat betreft de documenten 6 en 8, stel ik vast dat het hier gaat om een document ten behoeve van intern beraad waarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn opgenomen. Ingevolge artikel 11, eerste lid, van de Wob kan ik derhalve niet tot openbaarmaking van dit document overgaan.

5. De beslissing

De bezwaren van de stichting tegen mijn besluit van 8 februari 2008 zijn ongegrond. Mitsdien handhaaf ik dit besluit, onder aanvulling van hetgeen onder punt 4.3 is overwogen.

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,



Camiel Eurlings

Beroep

Binnen zes weken na de dag van verzending van dit besluit kunnen belanghebbenden beroep instellen bij de rechtbank te Amsterdam, sector bestuursrecht, Postbus 84500, 1080 BN Amsterdam. Het beroepschrift dient te zijn ondertekend en tenminste het volgende te bevatten:

- naam en adres van de indiener;
 - de dagtekening;
 - omschrijving van het besluit waartegen het beroepschrift zich richt;
 - een opgave van redenen waarom men zich met de beslissing niet kan verenigen;
 - zo mogelijk een afschrift van het besluit waartegen het beroep zich richt.
- Voor de behandeling van een beroepschrift wordt een bedrag aan griffierecht geheven.