



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Stichting NLnet
t.a.v. de heer M. Leenaars
Kruislaan 419
1098 VA AMSTERDAM

**Directie Bestuurlijke en
Juridische Zaken**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.minfin.nl

Inlichtingen

mw. mr. M. Pieterse

T 070-3428337
F 070-3427903
m.pieterse@minfin.nl

Ons kenmerk

BJZ/2008/632 M

Uw brief (kenmerk)

9 september 2008

Bijlagen

Datum 30 december 2008
Betreft Beslissing op uw bezwaarschrift

Geachte heer Leenaars,

Op 20 mei 2008 hebt u op basis van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) gevraagd om openbaarmaking van een aantal documenten die betrekking hebben op het project Gezamenlijke Ontwikkeling Uniforme rijksDesktop (GOUD). Hierop is beslist bij brief van 29 augustus jl., BJZ 2008-403 M.

Op 9 september 2008 hebt u bezwaar gemaakt tegen deze beslissing.

In mijn brief van 11 september jl. heb ik de beslistermijn op uw bezwaarschrift met betrekking tot mijn hiervoor genoemde besluit verdaagd.

Naar aanleiding van uw bezwaarschrift is op 7 oktober 2008 een hoorzitting gehouden waarin u uw bezwaar nader hebt toegelicht. Een dag na de hoorzitting hebt u in een e-mailbericht uw toelichting nog aangevuld.

Een kopie van het verslag van de hoorzitting is u toegezonden bij mijn brief van 18 november 2008.

In deze brief heb ik aangegeven dat het o.a. als gevolg van het uitbreken van de kredietcrisis niet is gelukt uw bezwaarschrift binnen de daarvoor geldende termijnen af te handelen. Ik bied u hiervoor nogmaals mijn verontschuldigingen aan.

In uw bezwaarschrift verzoekt u om openbaarmaking van alle onder uw Wobverzoek vallende documenten. Conform het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht heeft er naar aanleiding van het door u aangetekende bezwaar en op basis van hetgeen u tijdens en na de hoorzitting naar voren hebt gebracht een heroverweging plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot het volgende standpunt ten aanzien van de door u aangevoerde gronden van bezwaar.

Beslissing op bezwaar

1. Ik heb besloten de documenten 1 t/m 16, 18 t/m 30, 32 t/m 34, 36, 38 t/m 56, 60 t/m 62, 64, 66 t/m 76, 78 t/m 83, 85 t/m 105, 108, 110, 111, 113 en 114 (in sommige gevallen zonder bijlage of gedeeltelijk) alsnog aan u te verstrekken. Deze stukken treft u bijgaand in kopie aan. De documenten worden u geanonimiseerd verstrekt. De persoonsgebonden informatie in deze documenten verstrek ik echter

niet met een beroep op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e en g, van de Wob omdat het belang hiervan niet opweegt tegen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de in de documenten genoemde personen en het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling en benadeling van de bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen. Zoals ik ook heb aangegeven in mijn primaire besluit d.d. 29 augustus 2008 zou met de openbaarmaking van bedoelde gegevens namelijk o.a. bekend worden gemaakt welke functie en welke werkgever de betreffende personen hebben. Voor de overige argumentatie verwijs ik naar genoemd besluit.

Voor zover de namen van ambtenaren in deze documenten niet openbaar worden gemaakt, verwijs ik naar de uitspraak van de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak van 4 juni 2008, nr. 200706367/1. Daarin is aangegeven dat namen persoonsgegevens zijn en het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zich tegen het openbaar maken daarvan kan verzetten. Hierbij is van belang dat het in casu niet gaat om het opgeven van een naam aan een individuele burger die met een ambtenaar in contact treedt maar om openbaarmaking van de naam in de zin van de Wob. Uit gepubliceerde aanbestedingsdocumenten blijkt wie de aanbestedende dienst is geweest en kan kennis worden genomen van de relevante contactgegevens van de aanbestedende dienst. Derhalve is openbaarmaking van namen van de betrokken ambtenaren, die overigens niet zelfstandig namens de minister beslissingen mogen nemen, in casu niet opportuun. Ik merk hierbij nog op dat u tijdens de hoorzitting hebt aangegeven tevreden te zijn met eventuele geanonimiseerde verstrekking van de correspondentie.

Met betrekking tot een aantal (geheel of gedeeltelijk) niet verstrekte documenten merk ik het volgende op

Document 4, de bijlage.

De vragen in de bijlage bij dit document zijn al gepubliceerd en ik verwijs u hiervoor dan ook naar de website van het ministerie van Financiën, www.minfin.nl. Ik merk op dat sommige vragen betrekking hebben op het contractsgedeelte van het aanbestedingstraject en derhalve niet gepubliceerd zijn. Zie voor mijn motivering voor het niet alsnog verstrekken van deze vragen punt 2, onder a, van deze brief.

De documenten 8, 15, 16, 23, 25, 46, 73, 82, 91, 94, 110 en 113 worden u verstrekt zonder de bijlagen. In de bijlagen zijn vragen en ook enkele tekstvoorstellen van de inschrijvers opgenomen over het aanbestedingsdocument en de daarbij horende conceptovereenkomst. De documenten 26, 31, 35, 58, 63, 65, 77, 79, 106, 107 worden niet verstrekt omdat deze stukken eveneens vragen en opmerkingen van inschrijvers over het aanbestedingstraject respectievelijk de conceptovereenkomst bevatten.

Deze bijlagen en documenten verstrek ik u niet met een beroep op artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob en artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b en g, van de Wob.

Immers in casu is sprake van gegevens van commerciële aard dan wel gegevens die tenminste kunnen worden gezien als zijnde gerelateerd aan bedrijfsbelangen. De gestelde vragen en gemaakte opmerkingen zijn namelijk ingegeven door bedrijfsbelangen en -policy.

**Directie Bestuurlijke en
Juridische Zaken**

Ons kenmerk
BJZ/2008/632 M

Op grond van artikel 10, eerste lid, onder c, van de Wob ben ik niet verplicht bedrijfsgegevens openbaar te maken die door natuurlijke of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld.

Het verstrekken van dergelijke gegevens aan derden kan bovendien leiden tot onevenredige benadeling van betrokkenen. Onder verwijzing naar de overige motivering op dit punt in het primaire besluit weegt mijns inziens het openbaar maken van deze informatie niet op tegen het belang dat artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob beoogt te beschermen.

Daarnaast maak ik deze gegevens niet alsnog openbaar met een beroep op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wob. Het belang van verstrekking weegt niet op tegen de economische en financiële belangen van de Staat. Immers het verstrekken van dergelijke informatie zal er in de toekomst toe leiden dat bedrijven niet meer aan aanbestedingsprocedures zullen deelnemen indien dergelijke gevoelige gegevens door de Staat openbaar worden gemaakt in het kader van Wob procedures. Het gevolg daarvan kan zijn dat de Staat minder bedrijven als inschrijver binnen een aanbestedingsprocedure zal kunnen betrekken en derhalve in haar economische en financiële belangen zal worden getroffen. Bij deze beslissing speelt een rol dat het betreft reacties van bedrijven in het kader van een aanbestedingsprocedure. Betrokkenen mochten dus op grond van Europese en nationale regelgeving en het aanbestedingsdocument vertrouwen op geheimhouding van dergelijke gegevens in hun correspondentie.

Bij hun reactie op mijn verzoek hun zienswijze kenbaar te maken met betrekking tot openbaarmaking in het kader van het onderhavige Wobverzoek hebben de meeste bedrijven aangegeven dat zij niet instemmen met het openbaar maken van commerciële casu quo bedrijfsinformatie. Daarbij werd o.a. verwezen naar de vertrouwelijkheidsbepaling van het aanbestedingsdocument.

Voorzover sprake is van vragen met betrekking tot de conceptovereenkomst, verwijs ik u voor de motivering voor het niet openbaar maken van deze passages en documenten naar het gestelde in punt 2, onder a, van deze beslissing.

De documenten 17, 37 en 84 worden u niet verstrekt met een beroep op artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob en artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b en g, van de Wob. Deze documenten bevatten inhoudelijk gegevens betreffende de bedrijfspolicy van betrokkenen. Openbaarmaking van dergelijke gegevens zou uiteraard tot onevenredige benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke of rechtspersonen leiden. Openbaarmaking weegt mijns inziens niet op tegen dit belang. (artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob). Ook de economische en financiële belangen van de Staat dienen in dit geval voorrang te krijgen boven verstrekking van deze documenten (artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b van de Wob). Het openbaar maken van stukken waarin het beleid van bedrijven is opgenomen kan in de toekomst immers tot vermindering van het aantal inschrijvers bij een aanbestedingstraject leiden en derhalve de economische en financiële belangen van de Staat schaden. Daarnaast geldt dat ik op grond van artikel 10, eerste lid, onder c, van de Wob niet verplicht ben bedrijfsgegevens te verstrekken, die vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld.

Ook hier geldt dat deze gegevens onderdeel uitmaken van een aanbestedingsprocedure, waaraan geheimhouding ten grondslag ligt.

Document 40 wordt u verstrekt. Er is echter één passage weggelaten omdat die niet onder het Wobverzoek valt.

**Directie Bestuurlijke en
Juridische Zaken**

Ons kenmerk
BJZ/2008/632 M

De documenten 57, 59, 109 en 112 betreffen offertes van bedrijven. Deze worden u niet alsnog verstrekt met een beroep op artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob en artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b en g, van de Wob. Het moge duidelijk zijn dat offertes en documenten die daarmee samenhangen uiterst gevoelige bedrijfsinformatie bevatten. Op grond van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c van de Wob ben ik niet verplicht dergelijke gegevens te verstrekken.

**Directie Bestuurlijke en
Juridische Zaken**

Ons kenmerk
BJZ/2008/632 M

Mede in aanmerking genomen hetgeen ik hierboven al heb aangegeven met betrekking tot het verstrekken van aan bedrijven gerelateerde (gevoelige) gegevens, hoeft het geen betoog dat openbaarmaking van offertes van bedrijven tot onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke of rechtspersonen dan wel derden zal leiden (artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob) en dat openbaarmaking de economische en financiële belangen van de Staat schaadt (artikel 10, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wob). Openbaarmaking van deze documenten weegt dan ook niet op tegen deze belangen.

Mijn standpunt ten aanzien van de offertes moet bovendien worden gezien in het licht van het feit dat dergelijke documenten op basis van het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten niet aan gegadigden en inschrijvers worden verstrekt. Verstrekking op basis van de Wob aan een ieder is dan ook volstrekt niet opportuun.

In aanvulling hierop verwijs ik op dit punt tevens en wederom naar de geheimhoudingsafspraken die gelden in een aanbestedingsprocedure.

De betrokken bedrijven heb ik, zoals u aangeeft in uw bezwaarschrift, inderdaad om hun zienswijze gevraagd met betrekking tot openbaarmaking van de documenten. Hierboven heb ik aangegeven hoe daarop is gereageerd. Ik voeg hieraan toe dat ik een eigen verantwoordelijkheid heb als het gaat om het al dan niet openbaar maken van documenten naar aanleiding van een Wobverzoek.

In uw bezwaarschrift vermeldt u de reden waarom u om openbaarmaking van documenten die betrekking hebben op het project GOUD verzoekt. De reden van een Wobverzoek speelt echter geen rol bij de beoordeling om stukken al dan niet aan een verzoeker te verstrekken. Bij die beoordeling wordt uitsluitend getoetst aan de uitzonderingsgronden die in de Wob zijn opgenomen. Ook uw vergelijking met een voor kleine ondernemingen geldend voorschrift is niet relevant voor een toetsing op grond van de Wob.

2. U verzoekt in uw bezwaarschrift om vrijgave van de documenten 118 tot en met 120. Deze documenten zijn grotendeels al openbaar gemaakt.

De passages in deze documenten die niet openbaar zijn gemaakt betreffen:

- a. het contractsgedeelte van de aanbesteding (118);
- b. informatie over welke applicaties bij welke departementen in gebruik zijn (119);
- c. informatie over welke applicaties bij welke departementen in gebruik zijn en welke beveiligingssoftware in gebruik is (120).

Ad a

Deze passage maak ik niet openbaar met een beroep op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wob. Het belang van openbaarmaking van de

betreffende informatie weegt mijns inziens niet op tegen de economische en financiële belangen van de Staat.

**Directie Bestuurlijke en
Juridische Zaken**

Het contractsgedeelte van de aanbesteding betreft de privaatrechtelijke relatie tussen de overheid, casu quo aanbestedende dienst en een derde. Deze passages zien op de situatie dat de overheid voornemens is een privaatrechtelijke overeenkomst aan te gaan. De onderhavige passages geven inzicht in de onderhandelingsruimte die de aanbestedende dienst heeft ingenomen; duidelijk wordt waarover wel en waarover niet te onderhandelen valt. Dit kan de economische en financiële belangen van de Staat bij toekomstige onderhandelingstrajecten schaden.

Ons kenmerk
BJZ/2008/632 M

Ad b en c

Ik weiger informatie met betrekking tot de applicaties van de diverse departementen openbaar te maken met een beroep op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b en g, van de Wob. Ervaring leert dat bedrijven niet nalaten om acquisitie te plegen op basis van dit soort informatie hetgeen een niet geringe tijdsinspanning van de departementen vraagt. Bovendien kunnen bedrijven met kennis over die applicaties anticiperen op toekomstige onderhandelingstrajecten. Daaraan voeg ik vooral met betrekking tot onderdeel c toe dat de veiligheid van de ICT systemen bij de departementen in gevaar kan komen doordat de mogelijkheid van een digitale inbraak vergroot wordt door openbaarmaking van dergelijke gegevens.

Dit kan ertoe leiden dat de economische en financiële belangen van de Staat worden geschaad en dat bovendien onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke of rechtspersonen plaatsvindt. Het belang van openbaarmaking weegt mijns inziens niet op tegen deze belangen.

Anders dan u beweert in dit onderdeel van uw bezwaarschrift heb ik in mijn primaire besluit met betrekking tot het niet verstrekken van de hierboven omschreven passages niet aangegeven dat "de Staat minder bedrijven als inschrijver binnen een aanbestedingsprocedure zal kunnen betrekken en derhalve in haar financiële belangen zal worden getroffen".

Deze motivering heb ik opgeworpen bij mijn beslissing gegevens van commerciële aard of gegevens die kunnen worden gezien als zijnde gerelateerd aan bedrijfsbelangen, die voorkomen in de documenten 1 t/m 114, niet openbaar te maken. Mijn standpunt hieromtrent is ongewijzigd zoals u hebt kunnen lezen onder 1 van deze beslissing.

3. Anders dan u aangeeft in uw bezwaarschrift kunnen in notities van de overheid die voor intern beraad zijn opgesteld, zoals bijvoorbeeld de documenten 115 en 116, persoonlijke beleidsopvattingen in de zin van de Wob voorkomen. Een persoonlijke beleidsopvatting in de zin van de Wob is een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van één of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten (zie artikel 1, onderdeel f van de Wob). In artikel 11, eerste lid, van de Wob is bepaald dat uit documenten bestemd voor intern beraad geen informatie over persoonlijke beleidsopvattingen wordt verstrekt.

Bewindspersonen, bestuurders en ambtenaren hebben er namelijk recht op dat door hen in het interne beraad naar voren gebrachte opvattingen vertrouwelijk blijven. Immers betrokkenen moeten vrijelijk de mogelijkheid hebben om hun

opvattingen te uiten zonder dat zij of hun bewindspersonen of bestuurders daarmee naderhand worden geconfronteerd.

Document 115 heb ik u overigens wel al vrijwel geheel, geanonimiseerd, verstrekt. Eén passage heb ik met een beroep op artikel 11, lid 1, Wob niet openbaar gemaakt en zal ik ook naar aanleiding van uw bezwaarschrift niet openbaar maken omdat deze passage persoonlijke beleidsopvattingen bevat.

Bijlage 8 van dit document bevat eveneens persoonlijke beleidsopvattingen en wel in de vorm van fictieve vragen en antwoorden en zal evenmin alsnog openbaar worden gemaakt. Immers zoals gezegd moeten bewindspersonen zich in vrijheid en vertrouwelijkheid kunnen laten adviseren door hun ambtenaren.

Ik deel overigens uw veronderstelling met betrekking tot de inhoud van dit document, zoals verwoord in uw bezwaarschrift, niet.

**Directie Bestuurlijke en
Juridische Zaken**

Ons kenmerk
BJZ/2008/632 M

Document 116 zal ik met een beroep op artikel 11, lid 1, van de Wob evenmin alsnog verstrekken. Dit document is opgesteld ten behoeve van intern beraad en bevat een groot aantal persoonlijke beleidsopvattingen. Er worden evenwel ook een aantal feiten in genoemd. Feitelijke gegevens zijn uiteraard geen persoonlijke beleidsopvattingen. Omdat in dit document de feiten en persoonlijke beleidsopvattingen door elkaar lopen heb ik onderzocht of die feiten en opvattingen kunnen worden gesplitst. Ik ben tot de conclusie gekomen dat in dit document sprake is van verwevenheid tussen feiten en persoonlijke beleidsopvattingen. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (bijvoorbeeld ABRvS 25 september 1996, nr. R01.91.2898) bestaat er in zo'n geval geen verplichting tot openbaarmaking.

4. Met betrekking tot dit punt in uw bezwaarschrift merk ik op dat, zoals ook aan de orde is gekomen tijdens de hoorzitting, binnen een aanbestedingsprocedure gereguleerd moet worden onderhandeld met bedrijven. De conceptovereenkomst is vertrouwelijk verstrekt in het kader van die onderhandelingen. Het is inherent aan elk onderhandelingsproces dat de onderhandelende partijen een informatievoorsprong hebben op niet bij onderhandelingen betrokken partijen. De conceptovereenkomst die deel uitmaakte van de onderhavige aanbestedingsprocedure, is neergelegd in document 117. Mijn beroep op artikel 11 van de Wob bestrijdt u mijns inziens ten onrechte. Een conceptovereenkomst bevat namelijk slechts een voorstel.

Tevens heb ik een beroep gedaan op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wob om de conceptovereenkomst niet openbaar te maken. Zoals eerder gesteld betreft het contractsgedeelte van de aanbesteding de privaatrechtelijke relatie tussen de overheid cq aanbestedende dienst en een derde.

De conceptovereenkomst is opgesteld omdat de overheid voornemens is een privaatrechtelijke overeenkomst aan te gaan. Inzage in het voorstel dat wordt gedaan aan een bedrijf in het kader van een aanbestedingsprocedure kan in de toekomst de onderhandelingspositie van de Staat nadelig beïnvloeden en daarmee de economische en financiële belangen van de Staat schaden. Openbaarmaking van de conceptovereenkomst weegt dan ook niet op tegen de belangen die artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wob beoogt te beschermen.

Ik verwijs op dit punt tevens naar mijn motivering in het primaire besluit.

5. Met betrekking tot de documenten 121 en 122 bent u het niet eens met mijn visie dat openbaarmaking van deze gegevens eventuele digitale inbraakpogingen zou vergemakkelijken. U merkt op dat iedere netwerkspecialist ook zonder deze gegevens al precies kan vertellen hoe het Active Directory-ontwerp er uitziet en welke software ervoor wordt gebruikt.

Vanuit mijn verantwoordelijkheid acht ik het volstrekt onacceptabel om door openbaarmaking van deze documenten de drempel te verlagen voor een ieder (immers na verstrekking van de documenten aan u zijn de documenten voor een ieder beschikbaar) voor het plegen van een digitale inbraak door inzicht te geven in de ICT infrastructuur van het Rijk. Het belang van openbaarmaking van deze documenten weegt dan ook volstrekt niet op tegen de economische en financiële belangen van de Staat en het voorkomen van onevenredige benadeling van natuurlijke personen, rechtspersonen, waaronder de Staat, of derden. Ik doe derhalve een beroep op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b en g, van de Wob.

Ook hierbij merk ik op dat het doel van uw verzoek in deze niet relevant is bij de beoordeling of ik documenten openbaar maak of niet.

Ik heb nader laten onderzoeken of er correspondentie is geweest tussen de projectleiding en juristen binnen het ministerie van Justitie en/of andere betrokken ministeries over het eventueel stopzetten of niet laten doorgaan van de aanbesteding en de risico's die aan voortzetting kleven. Deze correspondentie is niet aangetroffen.

Voor de goede orde wijs ik erop dat u tegen deze beslissing beroep kunt instellen. Ingevolge artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht moet het beroepschrift binnen 6 weken na de dag waarop de beslissing is verzonden bij de Rechtbank Amsterdam worden ingediend. Het adres van genoemde rechtbank is Parnassusweg 220, Postbus 84500, 1080 Amsterdam.

**Directie Bestuurlijke en
Juridische Zaken**

Ons kenmerk
BJZ/2008/632 M

Tot slot merk ik nog het volgende op. Tijdens de hoorzitting hebt u zich kritisch uitgelaten over de wijze waarop het ministerie van Financiën op haar website de registratie van bezoekers ter hand neemt. Zoals toen al opgemerkt valt deze opmerking buiten het kader van uw bezwaarschrift. Ik heb wel laten informeren hoe een en ander op mijn departement is geregeld. Naar voren is gekomen dat webserverstandaard ip-adressen loggen om de intensiteit van dataverkeer te monitoren. Deze loggegevens worden gebruikt voor het samenstellen van webstatistieken en het registreren van bezoekersaantallen. Dit gebeurt ook bij de website van het ministerie van Financiën. Deze gegevens worden overigens niet voor andere doeleinden gebruikt.

**Directie Bestuurlijke en
Juridische Zaken**

Ons kenmerk
BJZ/2008/632 M

Ik vertrouw erop u hiermede voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN FINANCIËN,
namens deze,
DE PLV. SECRETARIS-GENERAAL,



dr. A.S.M. Koeleman