

ABRvS 19 april 2006, LJN: AW2295, zaaknr. 200507068/1

<http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=aw2295>

Artt. 10, lid 2, sub a, e en g, 10, lid 3, Wob, 6:2, 6:18, 6:19, 7:2, lid 1, 7:3, aanhef en sub b, 7:12, lid 1 Awb

Trefwoorden: algemeen ambtsbericht, vergaren van informatie, toezegging vertrouwelijkheid, afweging per individueel geval, bescherming persoonlijke levenssfeer, geheimhouding identiteit en hoedanigheid, belang van finale geschillenbeslechting, verklaring op persoonlijke titel, gevaarzetting, toestemming voor openbaarmaking, horen in bezwaar, betekenis motivering afwijzend dictum op het verzoek om voorlopige voorziening.

Samenvatting:

Onderwerp van geschil is de geheimhouding van in de achterliggende stukken bij een algemeen ambtsbericht weggelakte passages, betreffende identiteit en achtergrondgegevens van gesprekspartners tijdens een werkbezoek van een ambtelijke commissie aan Bossasso (Puntland, Somalië). Volgens de rechtbank heeft de minister er ten onrechte van af gezien om per individuele bron na te gaan of en zo ja, in hoeverre, aan het verzoek om informatie kan worden tegemoetgekomen. Volgens de minister ontbeert dit oordeel feitelijke grondslag. Als tweede vernietigingsgrond oordeelde de rechtbank dat de minister ten onrechte heeft afgezien van het horen van de wederpartij in bezwaar. Wat het eerste punt betreft slaagt het hoger beroep niet, omdat naar de Afdeling constateert de uiteenzetting omtrent de wijze waarop de toepassing van de Wob in dit geval zou hebben plaatsgevonden, niet is terug te vinden in het besluit op bezwaar, noch in andere stukken betreffende het verloop van de besluitvorming die ten tijde van de behandeling door de rechtbank voorhanden waren. Wat het niet horen in de bezwaarfase betreft volgt de Afdeling het oordeel van de rechtbank, onder verwijzing naar zijn uitspraken van 16 juli 2003, zaaknr. 200302801/1 en 7 september 2005, zaaknr. 200505211/1 (JV 2005, 405). Het horen vormt een essentieel onderdeel van de bezwaarschriftenprocedure. Daarvan mag slechts worden afgezien, indien er naar objectieve maatstaven op voorhand redelijkerwijs geen twijfel over mogelijk is dat de gemaakte bezwaren niet tot een andersluidend besluit kunnen leiden. Derhalve oordeelt de Afdeling, dat de rechtbank het bestreden besluit terecht heeft vernietigd op grond van schending van de artt. 7:3 en 7:12. Nu de minister in hoger beroep de feitelijke Wob-besluitvormingsprocedure heeft uiteengezet, welk betoog niet door de wederpartij is bestreden, en de wederpartij in hoger beroep zijn standpunt voldoende heeft kunnen toelichten, onderzoekt de Afdeling in het belang van finale geschillenbeslechting vervolgens of er grond is om de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten. Daartoe behandelt de Afdeling de (overige) beroepsgronden van de wederpartij. Aangevoerd is dat de minister had moeten wachten met het nemen van een besluit op bezwaar tot de voorzieningenrechter de motivering van zijn dictum had openbaargemaakt. Dit betoog faalt. Wederpartij heeft bezwaar gemaakt tegen het uitblijven van een primair besluit. Nadat de minister een primair besluit had genomen, was het bezwaar van wederpartij van rechtswege ook daartegen gericht, nu het besluit niet geheel aan het bezwaar tegemoet kwam. Mitsdien was de minister verplicht tijdig op dat bezwaar te beslissen. Beslissend op bezwaar is de minister in beginsel niet gebonden aan de motivering van een afwijzend dictum op het verzoek om voorlopige voorziening van wederpartij. Omtrent de geheimhouding van de weggelakte passages oordeelt de Afdeling als volgt. Voor de Afdeling staat vast dat de verklaringen van de gesprekspartners op persoonlijke titel zijn afgelegd, derhalve niet als vertegenwoordigers van hun respectievelijke organisaties of (overheids-)instellingen. Derhalve faalt het betoog van wederpartij dat gesprekspartners hun informatie beroepshalve aan medewerkers van de minister hebben verstrekt. Uit een juiste beslissing om de identiteit van de gesprekspartners geheim te houden volgt, dat de minister eveneens de gegevens over de organisaties waar de gesprekspartners werken geheim mag houden. De Afdeling is met de minister van oordeel dat gesprekspartners ook risico's lopen of kunnen lopen op het moment dat bekend wordt dat zij hun medewerking hebben verleend aan de samenstelling van een algemeen

ambtsbericht, door medewerkers van de minister te informeren. De minister kan zich niet onttrekken aan de werking van de Wob door alle gesprekspartners vertrouwelijkheid toe te zeggen. Uit de gevolgde werkwijze blijkt echter dat ingeval van een Wob-verzoek telkenmale een individuele afweging wordt gemaakt, zodat de minister zich niet aan het regime van de Wob onttrekt. Met een beroep op een passage in de MvT bij de wet van 30 september 2004, Stb. 2004, 518, oordeelt de Afdeling voorts, dat de minister ingevolge art. 10, derde lid, Wob niet verplicht is om na te gaan of de gesprekspartners toestemming geven voor openbaarmaking van de weggelakte passages. Het besluit in bezwaar doorstaat voorts de redelijkheidstoets, zowel in algemene als specifieke zin. Op basis van het voorgaande oordeelt de Afdeling het hoger beroep als gegrond. De aangevallen uitspraak wordt vernietigd, voor zover de minister is opgedragen opnieuw te beslissen met inachtneming van de uitspraak van de rechtbank Breda, onder bepaling dat de rechtsgevolgen van het besluit in bezwaar in stand blijven, in combinatie met een proceskostenveroordeling van de minister.

Noot

1. De relevantie van deze uitspraak is niet beperkt tot de uitbreiding van rechtspraak inzake bronbescherming met betrekking tot (achterliggende stukken bij) ambtsberichten in het vreemdelingenrecht, maar betreft tevens bestuursprocesrechtelijke aspecten en de uitleg van het nieuwe art. 10, derde lid, Wob. In geschil is de weigering van openbaarmaking door de minister van Buiza van weggelakte passages betreffende identiteit en hoedanigheid van gesprekspartners van een ambtelijke commissie tijdens een bezoek aan Bossasso (Puntland, Somalië). Bij de bespreking van deze onderdelen heb ik gebruik kunnen maken van mij door het ministerie van buitenlandse zaken ter beschikking gestelde stukken uit het procesdossier.
2. Aan de procedure bij de Afdeling zijn twee, door (de gemachtigde van) een Somalische asielzoeker aangespannen procedures bij de rechtbank Breda voorafgegaan, resulterend in een uitspraak van de voorzieningenrechter van 22 februari 2005 inzake een verzoek om een voorlopige voorziening, proc.nr. 05/333 WOB BA VV, inzake fictieve weigering en het primaire besluit en een uitspraak van de rechtbank Breda van 1 juli 2005 (ambtshalve beslissing tot versnelde behandeling), proc.nr. 05/600 WOB, betreffende fictieve weigering en besluit op bezwaar. Het primaire besluit van de minister tot gedeeltelijke openbaarmaking van de op grond van de Wob verlangde stukken dateert van 18 februari 2005, terwijl het hiertegen ingestelde bezwaar bij besluit van 28 februari 2005 kennelijk ongegrond verklaard is. In zijn – niet gepubliceerde – uitspraak van 1 juli 2005 oordeelde de rechtbank tot gegrondverklaring van het beroep en vernietiging van het besluit in bezwaar, onder opdracht aan de minister om een nieuw besluit in bezwaar te nemen met inachtneming van het in deze uitspraak overwogene. Tegen deze uitspraak heeft de minister van Buitenlandse Zaken hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak ingesteld.
3. Uit een oogpunt van de ontwikkeling van het bestuursprocesrecht kent deze uitspraak enkele belangrijke elementen. In de eerste plaats als illustratie van het nieuwe “processueel doorpakken” van de Afdeling, gebaseerd op nieuw geformuleerde belang van finale geschillenbeslechting (proceseconomie). De Afdeling heeft het niet gelaten bij de constatering dat de rechtbank het bestreden besluit terecht heeft vernietigd (o.w. 2.5), maar is op titel van onderzoek of er grond is om de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te houden (art. 8:72, derde lid, Awb), feitelijk overgegaan tot een volledig nieuwe behandeling van het geschil, op basis van de – niet bestreden –, naar de Afdeling aanneemt eerst in hoger beroep door de minister verstrekte, feitenweergave inzake het Wob-besluitvormingsproces in dit type zaken en de in eerdere procedures naar voren gebrachte beroepsgronden van de wederpartij. Daarbij heeft de Afdeling het verzuim van niet-horen in de bezwaarschriftenprocedure gepasseerd, aannemende dat de wederpartij zijn standpunt in beroep en hoger beroep voldoende heeft kunnen toelichten.
4. Deze op definitieve geschillenbeslechting toegespitste aanpak, waarbij is geanticipeerd op een waarschijnlijke tweede ronde van besluitvorming, bezwaar en (hoger) beroep, past geheel bij de nieuwe lijn in denken over een slagvaardiger bestuursprocesrecht. Zie kamerstuk 29279, Rechtsstaat en Rechtsorde, nrs. 16, 18 en 21 en het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel

Aanpassing bestuursprocesrecht. Deze zaak leende zich bij uitstek voor een dergelijk “doorpakken” van de Afdeling omdat de posities van partijen vastlagen, het principiële geschilpunt niet definitief was beslecht en om die reden een tweede ronde van besluitvorming, bezwaar en (hoger) beroep waarschijnlijk was. Vgl. met betrekking tot het in stand laten van de rechtsgevolgen: M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Deventer 2006, p. 237-241. Voor partijen betekent deze ontwikkeling een prikkel om hun posities in relatie tot het bestreden besluit steeds zo volledig mogelijk te expliciteren en niet te rekenen op verlengde besluitvorming en een nieuwe ronde van bezwaar en (hoger) beroep. Zie in dit geval o.w. 2.5, tweede zin, de vaststelling dat de wederpartij de toegelichte werkwijze van de minister niet heeft bestreden en de constatering dat de wederpartij zijn positie in beroep en (hoger) beroep voldoende heeft kunnen toelichten. Resteert de verwarrende uitspraak, waarbij in o.w. 2.5, eerste zin, wordt vastgesteld dat de rechtbank het bestreden besluit terecht heeft vernietigd op grond van schending van de artt. 7:3 en 7:12, eerste lid, van de Awb, hetgeen naar verwachting ex art. 8:70, aanhef en sub c, Awb tot ongegrondverklaring van het beroep had moeten leiden, de Afdeling daarentegen in zijn beslissingsreeks het hoger beroep – op grond van wat blijkbaar geldt als een aan art. 8:72, derde lid, Awb inherente, ambtshalve toetsingsbevoegdheid – echter alsnog gegrond verklaart en de uitspraak van de rechtbank Breda partieel vernietigt, met name de opdracht tot het nemen van een nieuw besluit op bezwaar onder verdiscontering van diens rechtsoordeel, onder bepaling dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in bezwaar geheel in stand blijven. Hoewel ik deze anticiperende ontwikkeling in de Afdelingsjurisprudentie toejuich, vormt deze uitspraak om die reden echter tevens een stimulans om spoed te betrachten met de toegezegde Awb-aanpassingswetgeving.

5. Wat de door de minister bestreden feitenvaststelling door de rechtbank ter terechtzitting betreft verdient het opmerking, dat de Afdeling niet tot een oordeel over een juiste interpretatie van de mondelinge toelichting door de gemachtigde van de minister tijdens de mondelinge behandeling was te verleiden. De Afdeling wil blijkbaar niet betrokken worden in een welles-nietes situatie over de inhoud van de mondelinge behandeling en toetst derhalve louter of de wijze waarop de toepassing van de Wob in het voorliggende geval heeft plaatsgevonden is terug te vinden in het besluit op bezwaar c.a. Deze beperking is niet vanzelfsprekend, gaat immers voorbij aan art. 8:29, eerste lid, op grond waarvan uitspraak wordt gedaan mede op basis van het onderzoek ter zitting, een bepaling die m.i. impliceert, dat een juiste vastlegging en duiding van het besprokene in beginsel toetsbaar is. Bovendien gaat de Afdeling er te gemakkelijk aan voorbij, dat de vaststelling van de rechtbank dat verweerder kennelijk de mening is toegedaan dat niet is vereist om per individueel geval na te gaan of geheimhouding gerechtvaardigd is, in het verlengde ligt van diens standpunt dat de minister in het kader van de behandeling van het Wob-verzoek actief dient te onderzoeken of de geraadpleegde bron prijs stelt op geheimhouding (o.w. 2.5), een opvatting die naar uit deze uitspraak blijkt, niet door de Afdeling wordt gedeeld. In het beroepschrift van de van de minister had de Afdeling derhalve een aanknopingspunt kunnen vinden om de uitspraak van de rechtbank op dit punt formeel aan te tasten, zonder de thans gevolgde omweg, waarbij dat de facto materieel is gebeurd.

6. Een ander procedureel relevant onderdeel in deze uitspraak betreft de betekenis van het horen in bezwaar. Met betrekking tot deze hoorplicht in art. 7.2, eerste lid, Awb verwijst de Afdeling naar zijn eerdere uitspraken van 16 juli 2003, zaaknr. 200302801/1 en 7 september 2005, zaaknr. 200505211/1 (JV 2005, 405). Horen is een essentieel onderdeel van de bezwaarschriftenprocedure. Hiervan mag slechts worden afgezien, indien er naar objectieve maatstaven op voorhand redelijkerwijs geen twijfel over mogelijk is dat de gemaakte bezwaren niet tot een andersluidend besluit kunnen leiden. Aan de uitzondering van art. 7:3, aanhef en sub b, Awb, de kennelijke ongegrondheid van het bezwaar, is niet voldaan nu de aangevoerde bezwaren van dien aard zijn, dat niet aan deze maatstaf is voldaan.

7. Tevens is het in deze uitspraak aan de orde komende element van doorwerking van de procedure bij en uitspraak van de voorzieningenrechter in het besluit op bezwaar van betekenis. Zo is geklaagd dat de minister de twee pleitnota's van verweerder niet bij zijn heroverweging zou hebben betrokken. Anders dan de rechtbank oordeelt de Afdeling, dat deze opvatting onjuist is,

immers uit de motivering van de beslissing op bezwaar voldoende blijkt, dat deze stukken onderdeel van de besluitvorming hebben uitgemaakt. Evenmin wordt succes geboekt met het argument dat de minister met het nemen van een primair besluit had moeten wachten tot het tijdstip waarop de voorzieningenrechter de motivering van zijn dictum had openbaargemaakt. Naar de Afdeling oordeelt was de minister immers verplicht om tijdig op bezwaar te beslissen. Een aanhangig verzoek om een voorlopige voorziening doet daaraan niet af, evenmin als een nog niet bekendgemaakte motivering van het dictum van de voorzieningenrechter. Bovendien geldt volgens de Afdeling, dat de minister, beslissend in bezwaar, in beginsel niet gebonden is aan de motivering van een afwijzend dictum op het verzoek om voorlopige voorziening. In het voorliggende geval was deze vaststelling van betekenis, omdat de voorzieningenrechter weliswaar de gevraagde voorziening afwees vanwege de onomkeerbare gevolgen van een opdracht tot openbaarmaking, in zijn motivering echter wel een inhoudelijk oordeel gaf over inhoud en strekking van de ministeriële onderzoeks- en motiveringsplicht (artt. 3:2, 3:46 en 3:47), uitmondend in het oordeel, dat het primaire besluit onvoldoende was gemotiveerd nu aan de gesprekspartners niet expliciet de vraag was voorgelegd of zij bezwaar tegen openbaarmaking van (alle of bepaalde) gegevens hadden.

8. In het hier in geschil zijnde Wob-verzoek gaat het om openbaarmaking van de achterliggende stukken bij een algemeen ambtsbericht over Somalië van november 2004. Uit de uitspraak van de voorzieningenrechter blijkt, dat dit verzoek en de gevraagde voorlopige voorziening verband houden met een tegen de Staat der Nederlanden ingediende klacht bij het EHRM, in het kader van welke procedure verzoeker in de gelegenheid is gesteld om vòòr 28 februari 2005 te reageren op de inhoud van dit algemeen ambtsbericht. Hieruit blijkt opnieuw de feitelijke functie van de Wob als middel van verwerving van processtukken, gekoppeld aan de vraag of op dit punt in het vreemdelingenrecht niet in een bijzondere, aan de Wob derogerende regeling voorzien zou moeten worden.

9. Anders dan de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de jurisprudentie met betrekking tot de openbaarmaking van individuele ambtsberichten ook bij Wob-verzoeken met betrekking tot algemene ambtsberichten als richtinggevend kan worden beschouwd. Voor de belangenafweging is het niet van belang of een bepaald document is gebruikt ter voorbereiding van een algemeen of een individueel ambtsbericht. Wel kan de weging van belangen verschillen al naar gelang het Wob-verzoek een algemeen of een individueel ambtsbericht betreft. Zoals ook in dit geval, zal een algemeen ambtsbericht derhalve vaker openbaar gemaakt worden.

10. In het oordeel van de Afdeling spitst de beoordeling op rechtmatigheid van de ministeriële weigering de weggelakte passages openbaar te maken zich toe op een juiste toepassing in complementair verband van art. 10, tweede lid, aanhef en sub e (persoonlijke levenssfeer) en g (onevenredige benadeling). De weigeringsgrond onder sub a (internationale betrekkingen van Nederland) is eveneens ingeroepen, maar speelt geen zelfstandige rol. De vaststelling dat de verklaringen door de gesprekspartners van de ambtelijke missie op persoonlijke titel zijn afgelegd en niet in functie - als vertegenwoordiger van hun organisatie of (overheids-)instelling danwel beroeps-/bedrijfsmatig is naar vaste rechtspraak bepalend voor de gelding van de weigeringsgrond persoonlijke levenssfeer. Zie o.m. ABRvS 28 juli 2004, JB 2004, 317 en ABRvS 14 juli 2004, JB 2004, 297, beide m.nt. dzz. Vervolgens oordeelt de Afdeling terecht, dat deze weigeringsgrond niet alleen betrekking heeft op de identiteitsgegevens van deze gesprekspartners, maar – als afgeleide - ook op hun hoedanigheid, d.w.z. op gegevens over hun functies en de organisaties waarvan zij deel uitmaken. Zie in dit verband de tevens in het Europees en internationaal recht verankerde definitie van het begrip persoonsgegevens in art. 1, aanhef en sub a, van de Wet bescherming persoonsgegevens, t.w.: elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. Anders dan de Afdeling doet ligt het voor de hand om deze definitie te incorporeren in de afbakening in werkingssfeer van het begrip persoonlijke levenssfeer in de e-weigeringsgrond, mede met het oog op een consistente uitleg van deze bepaling in relatie tot art. 10, eerste lid, aanhef en sub d (bijzondere persoonsgegevens) en art. 10, derde lid, Wob. De hier gevraagde herkomstinformatie behoort zonder twijfel tot de gegevens op basis waarvan in het voorliggende geval gesprekspartners geïdentificeerd kunnen worden.

11. In het licht van de betekenis van de doorwerking van de persoonlijke levenssfeer van derden in de besluitvorming inzake Wob-verzoeken is tevens het Afdelingsstandpunt van belang omtrent de betekenis van het nieuwe art. 10, derde lid, Wob, op grond waarvan de persoonlijke levenssfeer als weigeringsgrond niet van toepassing is voor zover de betrokken persoon met de openbaarmaking heeft ingestemd. Deze bepaling is een uitdrukking van het – mede grondwettelijk beschermde – zelfbeschikkingsrecht omtrent de eigen persoonsgegevens (vgl. de artt. 8, aanhef en sub a, en 23, aanhef en sub a, Wbp). Op dit punt betoogde de wederpartij, dat de minister verplicht zou zijn om na te gaan of gesprekspartners toestemming geven voor openbaarmaking van de weggelakte passages. De Afdeling wijst deze suggestie van de hand met een verwijzing naar een passage op p. 32 van de MvT bij het wetsvoorstel Wet uitvoering Verdrag van Aarhus (TK 2003-2004, 28835, nr. 3), waarbij deze bepaling is ingevoerd. Ingevolge deze uitleg is het bestuursorgaan op grond van deze bepaling *niet steeds* (curs. schr.) verplicht om bij betrokkene na te gaan of deze toestemming voor openbaarmaking heeft verleend. Hoewel niet geëxpliciteerd was de Afdeling blijkbaar van mening, dat die terugkoppeling naar de gesprekspartners van de ambtelijke missie redelijkerwijs niet van de minister gevergd kon worden.

12. De kern van deze uitspraak is de betekenis van de voorafgaande toezegging van vertrouwelijkheid aan de gesprekspartners van de ambtelijke missie in Somalië. In algemene zin gaat het om vertrouwenspersonen ter plaatse en informanten bij andere ambassades, NGO's, ontwikkelingsprojecten en zending/missie. Naar uit de feitenweergave blijkt is sprake van gestructureerde gesprekken, waarbij op voorhand wordt bepaald of aan betrokkene geheimhouding van zijn identiteit wordt toegezegd. Die toezegging wordt in ieder geval gedaan indien de vragen politiek gevoelige onderwerpen betreffen. Doel van een dergelijke toezegging is om de gesprekspartner in staat te stellen vrijuit te praten. Hoewel niet als zelfstandige factor genoemd is tevens aannemelijk, dat een dergelijke toezegging een rol speelt in de bereidheid van deze gesprekspartners om informatie over de veiligheidssituatie ter plaatse te verstrekken. Tenslotte is in deze gevallen geen sprake van een informatieverplichting van derden. Derhalve is sprake van een toezegging van geheimhouding van persoonsgegevens als “implied condition”, terwijl de ministeriële bevoegdheid om een dergelijke toezegging te doen met het oog op het verkrijgen van medewerking en bescherming van gesprekspartners niet aan twijfel onderhevig is. Vgl. op dit punt: ABRvS 1 december 2004, JB 2005, 25 en ABRvS 22 maart 2006, JB 2006, 124, beide m.nt. dzz.

13. Naar deze uitspraak bevestigt, blijkt een dergelijke toezegging van geheimhouding/vertrouwelijkheid slechts van relatieve betekenis, nu de minister op basis van de Wob-verplichting tot beoordeling van een verzoek tot openbaarmaking per (onderdeel van een) document, nadien tot een heroverweging overgaat van de noodzaak van geheimhouding van identiteitsgegevens, eventueel resulterend in een alsnog openbaarmaking daarvan. Hoewel de Afdeling met de minister van mening is, dat sprake kan zijn van gevaarstelling voor gesprekspartners wanneer hun identiteit bekend zou worden en die risico's ook gelopen (kunnen) worden indien bekend wordt dat zij als informant hebben meegewerkt aan de totstandkoming van een algemeen ambtsbericht, worden hieraan geen conclusies verbonden met betrekking tot de toepassing van de Wob. De Afdeling bevestigt immers dat de minister zich niet kan onttrekken aan de werking van de Wob door alle gesprekspartners vertrouwelijkheid toe te zeggen. Dit betekent dat een eenmaal toegezegde vertrouwelijkheid niet automatisch leidt tot geheimhouding van de identiteit van de gesprekspartner, maar dat in geval van een Wob-verzoek telkens een individuele afweging moet worden gemaakt. Met deze opvatting heb ik grote moeite. Het “pacta sunt servanda” geldt in deze bijzondere situatie van gegevensgaring in een land als Somalië, ook voor de overheid/Staat. Dit nog eens temeer omdat deze (als regel) niet-Nederlandse gesprekspartners de werking van de Wob niet kennen en hun bereidheid tot medewerking aan wat een uitvoering van een publieke taak is, niet daarop kunnen afstemmen. De principiële vraag is tevens bij wie de afweging met betrekking tot de aan de medewerking als informant verbonden gevaarstelling behoort te liggen: bij de minister, betrokkene zelf of bij beide. Wat nu prevaleert is een paternalistische visie waarbij op basis van de Wob een horizontale afspraak wordt omgezet in een verticale belangenbehartiging. Mijns inziens dient die afweging

ook bij de betrokkene zelf te liggen, hetgeen betekent dat deze moet kunnen rekenen op honorering van de toegezegde geheimhouding. Wel kan nog eens worden nagedacht over de wijze van toezegging van die geheimhouding.

14. Het voorgaande betekent niet dat geen oog heb voor het belang van (gemachtigden) van asielzoekers bij een zo vergaande openbaarmaking van de onderliggende stukken bij een algemeen ambtsbericht. Naar ook uit deze uitspraak blijkt biedt de Wob voor dit dilemma echter geen oplossing. Weliswaar bevestigt de Afdeling dat een categorische weigering niet is toegestaan en de minister in elk individueel geval moet nagaan of, en motiveren dat, belangen van bronbescherming, eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het voorkomen van onevenredige benadeling zich voordoen en zwaarder wegen dan het publieke belang van openbaarmaking, in de praktijk is het verschil met een categorische weigering minimaal, zo niet non-existent, omdat de potentiële risico's van informanten in dit type landen in beginsel algemeen zijn. Dat ligt enigszins genuanceerder bij gesprekspartners bij ambassades en consulaten, maar in dat geval gelden min of meer algemene gedragsregels die de toepassing van art. 10, tweede lid, aanhef en sub a, Wob inkleuren. Dit betekent dat de toepassing van de Wob op dit type openbaarmakingsverzoeken alleen maar frustratie kan opleveren. Ook hierom pleit ik voor de opneming van een specifieke voorziening in de Vreemdelingenwet.