

**Advies van de bezwaarschriftenadviescommissie aan het College sanering
zorginstellingen op grond van artikel 14, lid 12, bestuursreglement College sanering
zorginstellingen.**

**Het advies heeft betrekking op het Woo-verzoek betreffende casus Warande 5611 en
casus 5641.**

Stukken

1. De commissie heeft kennisgenomen van de volgende stukken:
 - het besluit van het College sanering zorginstellingen van 6 november 2025, inclusief 18 bijlagen (bijlage 17 t/m bijlage 34);
 - het bezwaarschrift van mr. M.L. Heslenfeld van 17 november 2025.

Mondelinge behandeling

2. Op 27 november 2025 heeft het College sanering zorginstellingen (hierna: College sanering) mr. M.L. Heslenfeld (hierna: Heslenfeld) uitgenodigd voor de hoorzitting op 7 januari 2026. De hoorzitting van 7 januari jl. is niet doorgegaan vanwege code oranje in verband met hevige sneeuwval. Heslenfeld is op 13 januari 2026 uitgenodigd voor de hoorzitting van 4 februari 2026. Heslenfeld heeft afgezien om te worden gehoord om hem moverende redenen. Van de aangeboden mogelijkheden om de zitting op een andere datum te plannen heeft Heslenfeld ook geen gebruik gemaakt.
3. Op 4 februari 2026 is het College sanering gehoord. Het verslag van de hoorzitting wordt als bijlage 1 toegevoegd.

Juridisch kader

4. De Wet open overheid (Woo) regelt het recht op toegang tot overheidsinformatie en verplicht bestuursorganen tot actieve en passieve openbaarmaking. De Woo beoogt zo de transparantie, toegankelijkheid en controleerbaarheid van het overheidsoptreden te vergroten. Uitgangspunt van de Woo is openbaarheid en alleen in uitzonderingsgevallen wordt informatie niet openbaar gemaakt.
5. De Woo onderscheidt absolute weigeringsgronden en relatieve uitzonderingsgronden voor het weigeren van openbaarmaking van informatie. Absolute weigeringsgronden betekenen dat informatie nooit openbaar gemaakt mag worden als een van deze gronden van toepassing is, bijvoorbeeld als openbaarmaking de veiligheid van de Staat schaadt of het vertrouwelijke

bedrijfsgegevens betreffen. Hier is geen belangenafweging mogelijk: het belang van openbaarheid moet altijd wijken.

6. Relatieve uitzonderingsgronden houden in dat het bestuursorgaan een belangenafweging moet maken tussen het belang van openbaarheid en het te beschermen belang, zoals de persoonlijke levenssfeer of de betrekkingen van Nederland met andere staten. Alleen als het te beschermen belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid, mag openbaarmaking worden geweigerd.

7. De absolute weigeringsgronden staan in artikel 5.1, lid 1 Woo:

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

a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;

b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;

c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;

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;

e. nummers betreft die dienen ter identificatie van personen die bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn voorgeschreven als bedoeld in artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de levenssfeer maakt.”

8. In artikel 5.1, lid 2 Woo zijn de relatieve uitzonderingsgronden opgesomd:

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

a. de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties;

b. de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen, in geval van milieu-informatie slechts voor zover de informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter;

c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;

d. de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;

e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;

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

- g. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;*
- h. de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;*
- i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.”*

9. In artikel 5.1, lid 3 Woo is bepaald dat indien een verzoek tot openbaarmaking op één van de in artikel 5.1, lid 2 Woo genoemde gronden wordt afgewezen, het besluit hiervoor een uitdrukkelijke motivering bevat.
10. Daarnaast is in de Woo 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. 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 5.2, lid 1 Woo).

Feiten

11. Heslenfeld heeft op 16 september 2025 een Woo-verzoek ingediend en verzocht om toezending van stukken die ten grondslag liggen aan casus 5611 (Valckenhof) en casus 5641 (Kraaybeek).

N.B. In deze twee casus heeft Stichting Warande bij het College sanering een melding gemaakt van een voornemen tot vervreemding van onroerend goed op grond van artikel 18 Wtzi. Het College sanering heeft in beide casus besloten dat goedkeuring nodig is.

12. Het College sanering heeft op 6 november 2025 een besluit genomen op het verzoek van Heslenfeld en besloten de desbetreffende stukken deels openbaar te maken. Het College sanering heeft daarbij onderscheid gemaakt in drie categorieën documenten:
 - a. Documenten die betrekking hebben op Heslenfeld. Het betreft documenten 1 t/m 4. Deze documenten zijn reeds in het bezit van Heslenfeld en worden derhalve niet toegestuurd.
 - b. Documenten bestemd voor intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten en documenten die bedrijfsgevoelige informatie bevatten. Het betreft documenten 5 t/m 16. Deze documenten worden niet openbaar gemaakt op grond van artikel 5.2 Woo en artikel 5.1, lid 1 onder c Woo.

- c. Documenten met gegevens over ondernemingen of individuele personen en documenten die de persoonlijke levenssfeer raken van medewerkers. Het betreft de documenten 17 t/m 34. Het College sanering verwijst naar de artikelen 5.1, lid 1 onder c Woo en 5.1, lid 1 onder d en e Woo op grond waarvan deze documenten gedeeltelijk openbaar worden gemaakt.
13. Op 17 november 2025 maakt Heslenfeld bezwaar tegen het besluit van het College sanering van 6 november 2025.

Standpunt Heslenfeld

14. Heslenfeld maakt bezwaar tegen de weigering tot openbaarmaking van een aantal documenten uit categorie b en tegen de gedeeltelijke openbaarmaking van een aantal documenten uit categorie c. Hij formuleert zeven bezwaargronden.
15. In de eerste plaats maakt Heslenfeld bezwaar tegen de generieke (gedeeltelijke) weigering tot openbaarmaking door het College sanering en het gebrek aan motivering per document.
16. In de tweede plaats wijst Heslenfeld erop dat biedingen, due diligence rapporten, een notariële akte, een koopovereenkomst en een taxatierapport feitelijke, transactiegerichte documenten betreffen en geen stukken voor intern beraad.
17. Zelfs als de documenten als intern beraad gekwalificeerd moeten worden, moet een scheiding plaatsvinden tussen feitelijke gegevens en persoonlijke beleidsopvattingen. Het gaat met name om biedingsvoorwaarden, objectieve uitgangspunten in taxaties en civielrechtelijke bepalingen in akte en koopovereenkomst, aldus Heslenfeld.
18. In de vierde plaats is er volgens Heslenfeld een te ruime toepassing gegeven aan artikel 5.1, lid 1 onder c Woo (bedrijfsinformatie die vertrouwelijk aan de overheid is verstrekt). Kernegegevens van een transactie moeten openbaar zijn. De motivering van het College sanering is gebrekkig omdat het College sanering niet uitlegt waarom geschoonde openbaarmaking onmogelijk of onevenredig bezwarend zou zijn.
19. Een document-specifieke afweging ontbreekt volledig. De motivering is onvoldoende (artikel 3:46 Awb). Evenmin blijkt sprake van enige weging van het publieke belang bij transparantie, aldus de vijfde bezwaargrond.
20. Het zesde bezwaar van Heslenfeld is gericht tegen de gedeeltelijke openbaarmaking van document 22. De bijlagen bij document 22 ontbreken met een beroep op een concrete weigeringsgrond, namelijk met een algemeen beroep op de persoonlijke levenssfeer van

medewerkers. Heslenfeld wijst het College sanering erop dat de artikelen 5.1 lid 1 onder c, d en e Woo een concrete per document uitgesplitste belangenafweging vereisen en dat artikel 5.2 Woo een scheiding vereist tussen feitelijke gegevens en persoonlijke beleidsopvattingen. Artikel 3:46 Awb verlangt bovendien een deugdelijke inzichtelijke motivering.

21. Tot slot in het zevende bezwaar stelt Heslenfeld dat het publieke belang van controle op het toezicht door het College sanering zwaar weegt en dat zonder openbaarmaking van de documenten de controle op rechtmatigheid en proportionaliteit onmogelijk maakt.

Standpunt College sanering

22. Het College sanering heeft geen verweerschrift ingediend maar heeft tijdens de hoorzitting op 4 februari 2026 een toelichting gegeven op zijn besluit van 6 november 2025. Het College sanering concludeert dat het bezwaar ongegrond is en het bestreden besluit in stand gelaten moet worden. Op de stellingen van het College sanering wordt hierna, voor zover nodig, nader ingegaan.

Advies bezwaaradviescommissie

23. Het College sanering heeft op 6 november 2025 een besluit genomen op het verzoek van Heslenfeld tot openbaarmaking van de documenten die betrekking hebben op twee casus (casus 5611 en casus 5641). Het College sanering heeft besloten de desbetreffende stukken deels openbaar te maken en heeft een onderscheid gemaakt in drie categorieën stukken:
 - a. Documenten die betrekking hebben op Heslenfeld.
 - b. Documenten bestemd voor intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten en documenten die bedrijfsgevoelige informatie bevatten. Deze documenten zijn niet openbaar gemaakt.
 - c. Documenten met gegevens over ondernemingen of individuele personen en documenten die de persoonlijke levenssfeer raken van medewerkers. Deze documenten zijn gedeeltelijk openbaargemaakt.

Categorie a

24. Tijdens de hoorzitting is vast komen te staan dat het College sanering de documenten 1 t/m 4 behorende bij categorie a niet openbaar heeft gemaakt omdat Heslenfeld reeds beschikt over deze stukken. Hoewel Heslenfeld geen bezwaar heeft gemaakt tegen het niet openbaar maken van deze documenten wijst de bezwaaradviescommissie het College sanering erop dat openbaarmaking op grond van de Woo betekent dat de desbetreffende documenten voor eenieder toegankelijk worden gemaakt. Openbaarmaking van informatie geschiedt op zodanige

wijze dat deze informatie de belanghebbende en belangstellende burger zoveel mogelijk wordt bereikt op de in de Woo omschreven algemeen toegankelijke wijze (artikel 2.4, lid 3 Woo). Het niet openbaar maken van stukken, omdat de desbetreffende stukken reeds in het bezit zijn van degene die een verzoek tot openbaarmaking heeft gedaan, is dan ook niet in overeenstemming met de Woo.

Ten aanzien van categorie b en c

25. Het College sanering heeft de documenten van categorie b en c niet resp. gedeeltelijk openbaar gemaakt. Op de vraag van de bezwaaradviescommissie wat de precieze weigeringsgronden per document zijn en de daarbij horende toelichting, heeft het College sanering toegelicht dat de motivering per document dezelfde is. Voor de documenten 5 t/m 16 geldt dat deze niet openbaar zijn gemaakt op grond van artikel 5.2 dan wel artikel 5.1, lid 1 sub c Woo en voor de documenten 17 t/m 34 geldt dat deze slechts gedeeltelijk openbaar zijn gemaakt op grond van artikel 5.1, lid 1 sub c, d en f Woo, aldus het College sanering.
26. Naar het oordeel van de bezwaaradviescommissie heeft het College sanering miskend dat een bestuursorgaan in beginsel per document of onderdeel daarvan moet motiveren op welke grond openbaarmaking achterwege wordt gelaten. Daarvan kan onder omstandigheden alleen worden afgezien als dat zou leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen. Indien meer dan één weigeringsgrond van toepassing is geacht op een document dat uit verschillende onderdelen bestaat, kan deze uitzondering zich bovendien slechts voordoen indien voldoende kenbaar is van welke weigeringsgrond voor welk onderdeel wordt uitgegaan (vgl. ABRvS van 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1046).
27. In het besluit van 6 november 2025 is per document niet uiteengezet welke weigeringsgronden zijn toegepast en waarom. Het College sanering heeft in het besluit per categorie documenten volstaan met een verwijzing naar meerdere weigeringsgronden maar maakt niet duidelijk welke weigeringsgrond per document van toepassing is. Ook ontbreekt een duidelijke toelichting per document. Het besluit bevat berust derhalve niet op een deugdelijke motivering (artikel 3:46 Awb). De eerste bezwaargrond van Heslenfeld, waarin hij aanvoert dat de motivering generiek is en niet per document is toegespitst, slaagt dan ook.

Conclusie

28. Het bezwaar van Heslenfeld is gegrond is en het besluit van het College sanering van 6 november 2025 kan niet in stand blijven. De overige bezwaargronden van de heer Heslenfeld behoeven geen bespreking meer.

29. De bezwaaradviescommissie is van oordeel dat het College sanering een nieuw besluit moet nemen op het verzoek van Heslenfeld. In dat besluit moet het College sanering per document op alinea- dan wel paragraafniveau motiveren of, en zo ja, welke weigeringsgrond zij van toepassing acht en zal er per documentonderdeel een toelichting moeten worden gegeven waarom de in dat onderdeel vervatte informatie niet dan wel gedeeltelijk openbaar kan worden gemaakt. Voor deze herbeoordeling geeft de bezwaaradviescommissie aan het College sanering de volgende overwegingen en uitgangspunten mee.
30. Artikel 5.1, lid 1 Woo bevat de *absolute* weigeringsgronden. Anders dan Heslenfeld stelt in zijn bezwaarschrift vereisen absolute weigeringsgronden geen belangenafweging.
31. Ten aanzien van artikel 5.1, lid 1 sub c Woo (bedrijfs-of fabricagegegevens vertrouwelijk verstrekt aan overheid) geldt dat dit artikel naar zijn aard restrictief moet worden uitgelegd. Van bedrijfs- en fabricagegegevens is slechts sprake, indien en voor zover uit die gegevens wetenswaardigheden kunnen worden afgelezen 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. Ook gegevens die uitsluitend de financiële bedrijfsvoering betreffen, kunnen onder omstandigheden als bedrijfsgegevens worden aangemerkt. De weigeringsgrond is bedoeld om te voorkomen dat de bedrijfsgegevens die bedrijven met het oog op concurrentie geheim willen houden, maar wel noodzaak zijn aan bestuursorganen te verstrekken, openbaar moeten worden gemaakt waardoor hun concurrentiepositie kan worden geschaad (Vgl. RvS 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1675). Het feit dat de documenten waarin bedrijfs-of fabricagegegevens zijn opgenomen niet door het bestuursorgaan zelf zijn opgesteld (of waarvan het College sanering geen 'eigenaar is'), zoals een taxatierapport of een koopovereenkomst, doet, anders dan het College sanering lijkt te veronderstellen, niet terzake.
32. Een andere absolute weigeringsgrond is artikel 5.1, lid 1 sub d Woo en betreft persoonsgegevens conform par. 3.1. en 3.2 UAVG. Dit zijn de zogenoemde bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens. Bijzondere persoonsgegevens zijn bijvoorbeeld gezondheidsgegevens. Tijdens de hoorzitting heeft het College sanering toegelicht dat de documenten waarop het bezwaar zich richt geen bijzondere persoonsgegevens bevatten. Deze weigeringsgrond is dan ook niet van toepassing.
33. Tijdens de hoorzitting heeft het College sanering een beroep gedaan op de AVG als belemmering voor het openbaar maken van persoonlijke gegevens. De bezwaaradviescommissie heeft toegelicht dat als het om normale persoonsgegevens gaat, zoals naam, woonplaats en adres, artikel 5.1, lid 2 sub e Woo (de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer) van toepassing is. Artikel 5.1, lid 2 Woo bevatten de *relatieve*

weigeringsgronden. Toepassing van deze weigeringsgronden vergt een belangenafweging. Voor zover het College sanering een beroep doet op artikel 5.1, lid 2 sub e Woo ten behoeve van medewerkers, zal het College sanering moeten toelichten en dus motiveren (zie ook artikel 5.1, lid 3 Woo) waarom de (privacy)belangen van zijn medewerkers of andere personen volgens het College sanering zwaarder moeten wegen dan het algemene belang van openbaarmaking. Als het algemene belang van openbaarmaking zwaarder wordt gewogen dan het privacybelang van medewerkers of andere personen, kan openbaarmaking van persoonsgegevens plaatsvinden zonder in strijd te komen met de AVG. Openbaarmaking is dan voorzien van een wettelijke grondslag, namelijk in de Woo.

34. Een andere categorie documenten die niet (geheel) openbaar hoeven te worden gemaakt zijn documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad, voor zover daarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn opgenomen (artikel 5.2 Woo). Het interne karakter van een stuk wordt bepaald door het oogmerk waarmee dit is opgesteld.
35. Met de in artikel 5.2 Woo 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." 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 (Vgl. ABRvS 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3975).
36. Feitelijke gegevens zijn geen persoonlijke beleidsopvattingen en kunnen derhalve niet krachtens artikel 5.2 Woo worden geweigerd. Feitelijke gegevens kunnen wel zodanig met die opvattingen zijn verweven dat het niet mogelijk is deze te scheiden. In dat geval kunnen ook die feitelijke gegevens met een beroep op artikel 5.2 Woo kunnen worden geweigerd. Indien die feitelijke gegevens uitsluitend bestaan uit informatie die uit anderen hoofde reeds openbaar is, hoeven deze gegevens niet te worden verstrekt. Op informatie die reeds van overheidswege openbaar is gemaakt, is de Woo niet van toepassing (zie ook ABRvS 27 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3563).
37. Hieruit vloeit voort dat het College sanering per zelfstandig onderdeel van een document voor intern beraad met informatie over de twee casus (casus 5611 en casus 5641), zoals alinea's, zal moeten beoordelen 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. Het College sanering hoeft daarbij niet binnen een zelfstandig onderdeel van een document per zin of zinsdeel te bepalen of verwevenheid een weigering kan rechtvaardigen.

38. Tot slot wijst de bezwaaradviescommissie erop dat als het College sanering besluit bepaalde informatie niet openbaar te maken, de motivering moet worden vormgegeven zónder inzicht te bieden in de informatie zelf. Dat betekent dat in meer algemene bewoordingen duidelijk moet worden gemaakt welke afwegingen zijn gemaakt.

CONCLUSIE BEZWAARSCHRIFTENADVIESCOMMISSIE

39. De bezwaaradviescommissie is van oordeel dat het besluit van het College sanering van 6 november 2025 niet in stand kan blijven en adviseert het College sanering het bezwaarschrift van Heslenfeld gegrond te verklaren, het besluit van 6 november 2025 te vernietigen en opnieuw een besluit te nemen op het verzoek van Heslenfeld met inachtneming van dit advies.

Aldus gegeven

[REDACTED]

[REDACTED] op 10 maart 2026.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]