GEMEENTE SOEST

[redacted]

Soest, 7 oktober 2020 verzonden: 7 oktober 2020

uw brief van	:	29 september 2020
uw kenmerk	:	-/-
afdeling	:	Ruimte
zaaknummer	:	**2212505**
doc. nummer	:	2414467
onderwerp	:	beslissing op bezwaar

Beste [redacted]

Op 1 juli 2020 heeft de Rechtbank Midden-Nederland (met zaaknummer UTR 19/2391-E) einduitspraak gedaan inzake het door u ingestelde beroep tegen onze beslissing op bezwaar van 9 mei 2019. Voortbouwend op de tussenuitspraak van 7 april 2020 (met zaaknummer UTR 19/2391; ECLI:NL:RBMNE:2020:1533), heeft de Rechtbank Midden-Nederland uw beroep gegrond verklaard en deze beslissing op bezwaar vernietigd, voor zover daarbij de openbaarmaking van Bijlage B, het conceptrapport van Bureau BTL en de notulen van de raadsvergaderingen van 28 januari 2016 en 24 maart 2016 zijn geweigerd. De Rechtbank Midden-Nederland heeft ons opgedragen om een nieuw beslissing te nemen op uw bezwaar, met inachtneming van die einduitspraak. De nieuwe beslissing op bezwaar treft u hierbij aan.

Procesverloop
Op 14 november 2018 heeft u op basis van de Wet openbaarheid van bestuur (de Wob) een verzoek ingediend om openbaarmaking van – kort gezegd - alle documenten die betrekking hebben op het bouwplan aan de Dr. de Voslaan te Soest. Bij besluit van 14 januari 2019 hebben wij uw verzoek om openbaarmaking gedeeltelijk geweigerd. Tegen dit besluit heeft u op 8 februari 2019 een bezwaarschrift ingediend. Naar aanleiding hiervan heeft de bezwaarschriftencommissie van de gemeente Soest op 25 april 2019 een advies uitgebracht. Op basis van dit advies hebben wij op 9 mei 2019 beslist uw bezwaarschrift ongegrond verklaard.

Tegen deze beslissing op bezwaar heeft u vervolgens op 17 juni 2019 beroep ingesteld bij de Rechtbank Midden Nederland. Op 7 april 2020 heeft de Rechtbank Midden-Nederland een tussenuitspraak gewezen, waarbij wij in de gelegenheid zijn gesteld om binnen vier weken na verzending van de tussenuitspraak, met inachtneming van wat in de tussenuitspraak is overwogen, de geconstateerde gebreken in de beslissing op bezwaar van 9 mei 2019 te herstellen.

In navolging hiervan hebben wij op 6 mei 2020 een aanvullende motivering ingediend bij de Rechtbank Midden-Nederland, waarop u op18 juni 2020 een zienswijze heeft gegeven. Op basis daarvan heeft de Rechtbank Midden-Nederland op 1 juli 2020 haar einduitspraak gewezen.

Tegen deze einduitspraak hebben wij, voor wat betreft het oordeel van de Rechtbank Midden-Nederland dat de notulen van de raadsvergaderingen van 28 januari 2016 en van 24 maart 2016 openbaar moeten worden gemaakt, hoger beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling). Deze zaak is bekend onder zaaknummer 202004383/1/A1. Tevens hebben wij de voorzieningenrechter van de Afdeling gevraagd een voorlopige voorziening te treffen. Bij uitspraak van 19 augustus 2020 (met zaaknummer 202004383/3/A3) heeft de voorzieningenrechter van de Afdeling ons

verzoek gedeeltelijk toegewezen, in die zin dat wij wel een nieuwe beslissing op bezwaar moeten nemen als geoordeeld in de einduitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 1 juli 2020, maar dat de notulen van de raadsvergaderingen van 28 januari 2016 en van 24 maart 2016 niet door ons openbaar hoeven te worden gemaakt voordat op het hoger beroep is beslist door de Afdeling.

Nieuwe beslissing op bezwaar
Met inachtneming van de einduitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 1 juli 2020, hebben wij besloten uw bezwaarschrift van 8 februari 2019 ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond te verklaren, in die zin dat wij de gedeeltelijke weigering tot openbaarmaking in onze beslissing op bezwaar van 9 mei 2019 gestand doen en hierbij opnieuw motiveren ten aanzien van de openbaarmaking van Bijlage B, het conceptrapport van Bureau BTL en de notulen van de raadsvergaderingen van 28 januari 2016 en 24 maart 2016. Deze motivering voor deze nieuwe beslissing op bezwaar is als volgt.

Bijlage B behorend bij het memo van 8 maart 2016
In de tussenuitspraak van 7 mei 2020 – en bevestigd in de einduitspraak van 1 juli 2020 – heeft de Rechtbank Midden- Nederland geoordeeld dat wij ten onrechte de *gehele* openbaarmaking van Bijlage B, behorend bij het memo van 8 maart 2016, op grond van artikel 11 lid 1 Wob hebben geweigerd. Volgens de Rechtbank Midden-Nederland bevat Bijlage B niet enkel persoonlijke beleidsopvattingen. Het document zou passages bevatten die niet als persoonlijke beleidsopvatting zijn te kwalificeren en die ook niet dermate nauw zijn verweven met de persoonlijke beleidsopvattingen die er ook in staan, dat ze daarvan niet zouden kunnen worden gescheiden. De Rechtbank Midden-Nederland heeft overigens geoordeeld dat wij de openbaarmaking van het memo van 8 maart 2016 zelf wel terecht hebben kunnen weigeren op grond van artikel 11 lid 1 Wob.

Wij beslissen met beroep op artikel 11 lid 1 Wob dat Bijlage B gedeeltelijk openbaar wordt gemaakt. Zoals de Rechtbank Midden-Nederland ook heeft vastgesteld, bevat Bijlage B een aantal passages die wel als persoonlijke beleidsopvattingen zijn te kwalificeren. Wij stellen vast dat de paragraaf 2.2 van Bijlage B persoonlijke beleidsopvattingen bevat, nu het gaat om een conclusie uit een advies van een door ons ingeschakelde derde, Van der Feltz advocaten.

<u>Toetsingskader</u>
Het begrip 'intern beraad' wordt in artikel 1 onder c Wob gedefinieerd als "*het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan*". Het begrip 'persoonlijke beleidsopvatting' is voorts in artikel 1 onder f Wob gedefinieerd als "*een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten*". Documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad, hoeven niet openbaar worden gemaakt, voor zover daarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn neergelegd. Dit volgt uit artikel 11 lid 1 Wob. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Wob volgt dat het doel van de in artikel 11 lid 1 Wob neergelegde bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen is de bescherming van de vrije meningsvorming, het belang om in vertrouwelijke sfeer te kunnen 'brainstormen' zonder vrees voor gezichtsverlies, en het kunnen waarborgen dat de betrokkenen bij de ontwikkeling van het beleid in alle vrijheid hun gedachten en opvattingen kunnen uiten.

Ook documenten van derden, die niet tot de kring van de overheid behoren, kunnen worden aangemerkt als documenten bedoeld voor intern beraad als bedoeld in artikel 1 onder c van de Wob, indien die documenten zijn opgesteld met het oogmerk te dienen voor het gebruik door de overheid. Dit betekent dat adviezen van advocaten van een bestuursorgaan ook als document voor intern beraad kunnen kwalificeren en de daarin getrokken conclusies en ingenomen standpunten persoonlijke beleidsopvattingen zijn als bedoeld in artikel 1 onder f van de Wob.

Aan een beraad ontvalt het interne karakter indien daarbij een externe partij is betrokken die een eigen belang behartigt dat als zodanig bij het beraad een rol speelt. Dit is bijvoorbeeld het geval indien een

deskundige niet of niet uitsluitend adviseert in het belang van het bestuursorgaan dat hem om advies vraagt, maar zijn inbreng (mede wordt) ingegeven door een eigen belang bij de uitkomst van het beraad.

Beslissing met betrekking tot Bijlage B
Bijlage B bevat onder meer een passage die verwijst naar een conclusie in een advies dat Van der Feltz advocaten heeft opgesteld om gebruikt te worden voor intern beraad, te weten het beraad met betrekking tot de beleidsmatige beoordeling van het bouwplan aan de Dr. de Voslaan te Soest. Nu deze betrokkene geen eigen belang behartigt dat als zodanig bij het beraad een rol speelt, moet deze conclusie die volgt uit het door haar opgestelde advies, als weergegeven in betreffende passage in Bijlage B, worden beschouwd als opgemaakt ten behoeve van intern beraad. Nu deze passage persoonlijke beleidsopvattingen bevat, laten wij openbaarmaking daarvan met beroep op artikel 11 lid 1 van de Wob achterwege.

Dit betekent dat deze passage in Bijlage B voor u onleesbaar is gemaakt. Voor het overige beslissen wij wel tot openbaarmaking van Bijlage B, waaronder begrepen de passage over het beleidskader (paragraaf 1), nu deze geen persoonlijke beleidsopvattingen bevat, en de passage met betrekking tot het rapport van Rho (paragraaf 2.1), nu dat rapport als zodanig reeds openbaar gemaakt is.

Notulen van de besloten raadsvergaderingen van 28 januari 2016 en 24 maart 2016
De Rechtbank Midden-Nederland heeft in de tussenuitspraak 7 mei 2020 geoordeeld dat wij ten onrechte hebben afgezien van openbaarmaking van de notulen van de besloten raadsvergaderingen van 28 januari 2016 en 24 maart 2016 met een beroep artikel 11 lid 1 van de Wob. De Rechtbank overweegt dat dit artikel er niet toe strekt om politieke debatten tussen een wethouder en een gemeenteraad geheim te houden, zodat dit artikel niet aan die weigering ten grondslag had mogen worden gelegd. In de einduitspraak van 1 juli 2020 heeft de Rechtbank Midden-Nederland overwogen dat ook onze nadere motivering van 6 mei 2020 geen aanleiding geeft om van dit eerdere oordeel terug te komen. Dit oordeel is onderwerp van het hoger beroep dat wij aanhangig hebben gemaakt bij de Afdeling.

Gelet op de voorlopige voorziening die de voorzieningenrechter van de Afdeling heeft getroffen, hoeven wij de notulen nog niet feitelijk openbaar te maken voordat op het hoger beroep is beslist. Dit laat onverlet dat wij een nieuwe beslissing op bezwaar moeten nemen die ook betrekking heeft op onze weigering om deze notulen openbaar te maken.

Onverminderd onze kenbare standpunten hierover in hoger beroep, beslissen wij hierbij met een beroep op artikel 10 lid 2 sub g Wob dat de notulen van de besloten raadsvergaderingen in hun geheel niet openbaar worden gemaakt.

Toetsingskader
Op grond van artikel 10 lid 2 sub g Wob blijft het verstrekken van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen onder meer het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen, dan wel derden. Onder natuurlijke personen, rechtspersonen of derden worden ook publiekrechtelijke lichamen begrepen.

Bij de beoordeling of een beroep kan worden gedaan op artikel 10 lid 2 sub g Wob, moet een belangafweging worden gemaakt tussen het belang van openbaarmaking en het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling. Van onevenredige benadeling kan sprake zijn bij de openbaarmaking van een gespreksverslag waarbij bijvoorbeeld een burgemeester en raadsleden bij betrokken zijn en waar geheimhouding op rust. Opheffing van de geheimhouding zou in de toekomst namelijk belemmerend kunnen werken voor het functioneren van desbetreffende betrokkenen en het openbaar bestuur, maar kan ook leiden tot schade van de relatie tussen bijvoorbeeld de burgemeester en de raadsleden, hetgeen in dat geval onevenredige benadeling voor betrokkenen oplevert. Daarbij moet worden gekeken naar de gevoeligheid van het gespreksonderwerp, hetgeen dat tijdens dat gesprek is besproken alsmede de mogelijke gevolgen van dat gesprek voor de politieke verhoudingen.

Beslissing met betrekking tot de notulen
De raadsvergaderingen hebben achter gesloten deuren plaatsgevonden zodat de betrokken raadsleden en de wethouder in alle vrijheid hun gedachten en opvattingen naar voren konden brengen en daarmee een vrije, openhartige en onbelemmerde communicatie werd gefaciliteerd. Openbaarmaking van de notulen leidt tot onevenredige benadeling van de betrokken partijen en kan in de toekomst belemmerend werken voor het functioneren van de betrokkenen en het openbaar bestuur in het algemeen. Ter voorkoming van schade aan de relatie tussen de betrokken personen en gelet op de gevoeligheid van het onderwerp, menen wij dat voorkomen van onevenredige benadeling zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking van de notulen. Het enkel anonimiseren van de notulen is tevens geen optie, omdat uit de informatie zelf valt af te leiden wie wat heeft gezegd. Openbaarmaking van de notulen worden derhalve, met beroep op artikel 10 lid 2 sub g Wob, integraal geweigerd.

Conceptrapport Boom Effecten Analyse van bureau BTL
In de einduitspraak van 1 juli 2020 heeft de Rechtbank Midden-Nederland opgemerkt dat bij onze aanvullende motivering van 6 mei 2020 een andere versie van de conceptrapportage van Bureau BTL openbaar is gemaakt dan de versie (met bijgehouden wijzigingen) die wij aan de Rechtbank Midden-Nederland hebben verstrekt. Ten aanzien van de openbaarmaking van deze laatstgenoemde versie dienen wij nog een beslissing in bezwaar te nemen, met inachtneming van hetgeen in de tussenuitspraak van 7 mei 2020 door de Rechtbank Midden-Nederland is overwogen.

Wij beslissen met een beroep op artikel 11 lid 1 Wob dat het conceptrapport "*Boom Effecten Analyse*" van het bureau BTL gedeeltelijk openbaar wordt gemaakt. Zoals de Rechtbank Midden-Nederland ook heeft vastgesteld, is dit conceptrapport opgesteld ten behoeve van intern beraad als bedoeld in artikel 1 onder c Wob, maar kunnen niet alle passages daarvan als persoonlijke beleidsopvatting in de zin van artikel 1 onder f Wob worden aangeduid.

Voor de vraag of een document, al dan niet opgesteld door een derde, moet worden gekwalificeerd als opgesteld ten behoeve van intern beraad, verwijzen naar het door ons uiteengezette toetsingskader bij onze motivering met betrekking tot Bijlage B. In aanvulling hierop merken wij op dat indien een document zich nog in de conceptfase bevindt, een bestuursorgaan het belang van bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen zwaarder mag laten wegen. In die fase van voorbereiding weegt zwaar dat partijen in een vertrouwelijke sfeer onderling informatie en opvattingen moeten kunnen uitwisselen. Indien het definitieve rapport openbaar is gemaakt, mag het bestuursorgaan openbaarmaking het conceptrapport, daar waar het afwijkt van het definitieve rapport, weigeren.

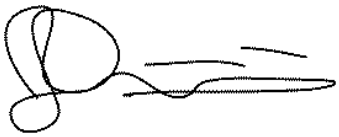
Beslissing met betrekking tot het conceptrapport
Het conceptrapport van Bureau BTL is opgesteld met het oogmerk om gebruikt te worden voor intern beraad, te weten het beraad met betrekking tot de vraag in hoeverre de aanwezige bomen van invloed zijn op de beoordeling van het bouwplan aan de Dr. de Voslaan te Soest. Bureau BTL behartigt geen eigen belang dat als zodanig bij het beraad een rol speelt. Derhalve moet worden geconcludeerd dat het door haar opgestelde rapport moet worden beschouwd als opgemaakt ten behoeve van intern beraad. Het conceptrapport wijkt op bepaalde onderdelen af van het reeds openbaar gemaakte definitieve rapport, namelijk ten aanzien van de bijgehouden wijzigingen. De bijgehouden wijzigingen behoren tot de conceptfase, zodat openbaarmaking daarvan met beroep op artikel 11 lid 1 van de Wob het document wordt geweigerd.

Rechtsmiddelen
Tegen deze beslissing op bezwaar kan een belanghebbende binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit beroep instellen bij de Rechtbank Midden-Nederland, locatie Utrecht (Postbus 16005, 3500 DA Utrecht).
Indien sprake is van een spoedeisend belang kan een belanghebbende die beroep heeft ingesteld tegen dit besluit tevens verzoeken om een voorlopige voorziening bij de Voorzieningenrechter van de sector

bestuursrecht van de Rechtbank Midden-Nederland, locatie Utrecht (Postbus 16005, 3500 DA Utrecht). Zie ook bijgevoegde bijlage 'Informatie rechtsmiddelen'.

Met vriendelijke groet,

Namens burgemeester en wethouders,



Nienke Grimmius
Het hoofd van de afdeling Bedrijfsvoering

Bijlage(n): Bijlage B (verseonnr.2418153);
Concept rapport bureau BTL (verseonnr.2418158);
Informatie Rechtsmiddelen.