Advies van de commissie bezwaarschriften:

- **aan de gemeenteraad van Noordwijk inzake het bezwaarschrift namens Stichting Platform Initiatief Noordwijk, gericht tegen het besluit van 14 juli 2020. Daarbij heeft de gemeenteraad van Noordwijk besloten om van 115 documenten de geheimhouding op te heffen en van negen documenten (75, 77, 83, 85, 89 tot en met 92 en 115) de geheimhouding in stand te laten.**
- **aan het college van burgemeester en wethouders van Noordwijk inzake het bezwaarschrift namens Stichting Platform Initiatief Noordwijk, gericht tegen het besluit van 9 september 2020. Daarbij heeft het college van burgemeester en wethouders van Noordwijk besloten:**
    - **de documenten 76, 79 en 87 niet verder mee te nemen in de besluitvorming op het verzoek om openbaarmaking;**
    - **de documenten 75, 77, 83, 85, 89 tot en met 92 en 115 niet openbaar te maken;**
    - **de documenten 1 tot en met 74, 78, 80 tot en met 82, 84, 86, 88, 93 tot en met 114 en 116 tot en met 124 gedeeltelijk openbaar te maken.**

Samenstelling van de commissie bezwaarschriften

De heer mr. D.O. Bogers, voorzitter
, lid;
, lid;
De heer W.M. van der Burgt, secretaris.

Samenvatting

De commissie bezwaarschriften (hierna: de commissie) adviseert:

- de gemeenteraad van Noordwijk (hierna: de raad) om het besluit van 14 juni 2020 in stand te laten en aan te vullen met een besluit op het verzoek om openbaarmaking voor zover het betreft de documenten 75, 77, 83, 85, 89 tot en met 92 en 115;
- het college van burgemeester en wethouders van Noordwijk (hierna: het college) om het besluit van 9 september 2020 in stand te laten voor zover het betreft de documenten 1 tot en met 74, 78, 80 tot en met 82, 84, 86, 88, 93 tot en met 114 en 116 tot en met 124;
- het college om aan de raad voor te stellen dat gedeelte van het besluit van 9 september 2020 dat betrekking heeft op de documenten 75, 77, 83, 85, 89 tot en met 92 en 115 bij de heroverweging in bezwaar tot het zijne te maken.

Aan dit advies liggen de volgende overwegingen ten grondslag:

Ontstaan en loop van het geschil

Op 28 juli 2019 heeft Stichting Platform Initiatief Noordwijk (hierna: Stichting PIN) een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) ingediend. Daarbij is verzocht om openbaarmaking van alle correspondentie tussen de gemeente en vastgoedontwikkelaars, architecten en/of stedenbouwkundige bureaus, met betrekking tot de nieuwbouwlocatie Offem Zuid in de periode 2014 tot heden. Onder 'correspondentie' verstaat Stichting PIN tevens alle interne stukken, gespreksverslagen, e-mails en zowel interne als externe juridische adviezen.

Bij besluit van 17 januari 2020 heeft het college een partieel besluit genomen op dit verzoek. Over het tegen dat besluit ingediende bezwaarschrift is op 12 november 2020 een besluit op bezwaar genomen.

In het besluit van 17 januari 2020 heeft het college aangegeven dat er nog een aanvullend besluit volgt, omdat op een aantal documenten geheimhouding rust en het Wob-verzoek dus opgevat diende te worden als een verzoek aan de raad tot het opheffen van die geheimhouding.

Bij besluit van 14 juli 2020 heeft de raad besloten tot het in stand houden van de geheimhouding van negen documenten en het opheffen van de geheimhouding van 115 documenten.

Bij besluit van 9 september 2020 heeft het college een aanvullend besluit genomen op het Wob-verzoek. Bij dat besluit heeft het college besloten:

- de documenten 76, 79 en 87 niet verder mee te nemen in de besluitvorming op het verzoek om openbaarmaking, omdat deze reeds openbaar zijn;
- de documenten 75, 77, 83, 85, 89 tot en met 92 en 115 niet openbaar te maken;
- de documenten 1 tot en met 74, 78, 80 tot en met 82, 84, 86, 88, 93 tot en met 114 en 116 tot en met 124 openbaar te maken onder anonimisering van die gegevens die de persoonlijke levenssfeer kunnen raken of bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld.

Op 15 oktober 2020 heeft Stichting PIN tegen het besluit van 9 september 2020 een bezwaarschrift ingediend.

De ontvankelijkheid

Het bestreden besluit van het college is bekendgemaakt op 9 september 2020. Het bezwaarschrift is op 15 oktober 2020, en daarmee tijdig, ontvangen.

De commissie is van mening dat het bezwaarschrift moet worden geacht mede te zijn gericht tegen het raadsbesluit van 14 juli 2020. Het bezwaar is voor dit besluit weliswaar buiten de gestelde wettelijke termijn ingediend, maar in de procedure is aan Stichting PIN niet kenbaar gemaakt dat tegen dit raadsbesluit de mogelijkheid van bezwaar open stond. Ook is in het besluit van 17 januari 2020 door het college gesteld dat het nog een aanvullend besluit zou nemen. Daarom is er naar het oordeel van de commissie sprake van een verschoonbare termijnoverschrijding. Aangezien ook aan de overige eisen met betrekking tot de ontvankelijkheid is voldaan, kan Stichting PIN in haar bezwaren tegen beide besluiten worden ontvangen.

De inhoudelijke beoordeling van het bezwaar

Standpunten van partijen

Stichting Pin merkt op dat de gemeenteraad in haar vergadering van 26 mei 2016 alleen heeft besloten om voor document 77 geheimhouding op te leggen. Het raadsbesluit van 14 juli 2020 kan dus geen betrekking hebben op de overige in dat besluit genoemde documenten. Stichting PIN bestrijdt verder dat in deze zaak gronden aanwezig zijn om de geheimhouding niet op te heffen.

Ten aanzien van de documenten waar geheimhouding op rust, stelt het college dat met betrekking tot de documenten genoemd op de lijst geldt dat altijd is gehandeld conform de richtlijnen voor geheimhouding. Op alle documenten is het predicaat "geheimhouding" aangebracht en voor de inzage in de betreffende documenten is altijd door de betreffende gemeenteraadsleden getekend. Het zou immers ook praktisch onwerkbaar zijn geweest om voor elk document op de lijst separaat om bekrachtiging van de geheimhouding te vragen. Voor de documenten met de nummers 90 tot en met 92 en voor de gespreksverslagen met betrekking tot de samenwerkingsovereenkomst geldt dat de geheimhouding voor deze documenten is bekrachtigd tijdens de vergadering van de gemeenteraad van 25 juli 2019. Verder behoeft het naar het oordeel van het college geen toelichting dat het voor de gemeente niet wenselijk is dat de onderhandelingspositie in volle omvang openbaar wordt gemaakt. Het openbaar maken van een dergelijke positie door middel van de documenten waarin gegevens zijn opgenomen omtrent deze positie, zou de positie van de gemeente onnodig kunnen schaden. Dit laatste geldt eveneens voor de positie van de bij de onderhandeling betrokken partijen.

Overwegingen naar aanleiding van de bezwaren

Voor zover het bezwaar ziet op de gevolgde procedure en op het besluit van 17 januari 2020 stelt de commissie vast dat bij besluit van 12 november 2020 een besluit op het bezwaar tegen dat besluit is genomen en de commissie in haar advies voorafgaand aan dit besluit zich heeft uitgelaten over de gevolgde procedure. Dit gedeelte van het bezwaar kan derhalve geen deel uitmaken van deze bezwaarprocedure.

Ter zitting is door het college verklaard dat het raadsbesluit van 26 mei 2016 het bekrachtigen van de samenwerkingsovereenkomst 2016 met Offem B.V. / BPD betrof inclusief alle daarbij behorende en/of onderliggende documenten. Het college heeft daar aan toegevoegd dat door de destijds verantwoordelijke wethouder is toegezegd dat alle stukken met betrekking tot de samenwerkingsovereenkomst slechts onder geheimhouding konden worden ingezien. Voor alle betrokkenen was ook steeds duidelijk dat het om het geheel van met elkaar samenhangende documenten ging.

Bij raadsbesluit van 25 juli 2019 is besloten tot bekrachtiging van de geheimhouding van de collegebrief aan de raad met toelichting grex Offem Zuid en de gespreksverslagen tussen gemeente en ontwikkelaars over Offem Zuid.

De commissie ziet geen reden om eraan te twijfelen dat het raadsbesluit van 26 mei 2016 niet alleen was bedoeld om geheimhouding op te leggen aan de samenwerkingsovereenkomst. Het enkel opleggen van geheimhouding voor de samenwerkingsovereenkomst heeft immers geen zin heeft als alle documenten ter voorbereiding van die overeenkomst en/of alle documenten behorend bij die overeenkomst wel openbaar zouden zijn. Een consistent besluit betekent dat ook op die documenten geheimhouding rust. Daarnaast wordt door de commissie opgemerkt dat alle documenten die aan de commissie onder geheimhouding zijn overgelegd voorzien waren van een stempel waaruit blijkt dat op die documenten geheimhouding rustte.

De commissie concludeert dat er derhalve geheimhouding rustte op alle in het raadsbesluit van 14 juli 2020 genoemde documenten.

Vervolgens is de vraag of de raad terecht heeft besloten om voor 112 documenten de geheimhouding op te heffen en voor negen documenten de geheimhouding niet op te heffen. Hierover overweegt de commissie het volgende. Op grond van artikel 25 van de Gemeentewet kan de raad op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wob, geheimhouding opleggen aan de inhoud van documenten die aan hem worden voorgelegd. Deze geheimhouding wordt in acht genomen zolang de raad haar niet opheft.

Wanneer een verzoek om opheffing wordt gedaan, dient de raad te beoordelen of ten tijde van het verzoek om opheffing ervan nog voldoende grond bestaat voor de geheimhouding. Dit betekent dat de raad moet afwegen of zich een belang als bedoeld in artikel 10 van de Wob voordoet die in redelijkheid in de weg staat aan opheffing van de geheimhouding. De raad heeft deze afweging gemaakt, hetgeen heeft geleid tot het besluit van 14 juli 2020.

Bij de te verrichten belangenafweging wordt het algemene of publieke belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie afgezet tegen de door de weigeringsgronden te beschermen belangen, maar niet het specifieke belang van de verzoeker.

Stichting PIN heeft geen bezwaren aangevoerd tegen het opheffen van de geheimhouding van de 112 genoemde documenten.

De commissie heeft, onder geheimhouding, kennisgenomen van de volgende documenten:

75	B&W-voorstel samenwerkingsovereenkomst 2016 Offem Zuid B.V./BPD
77	Samenwerkingsovereenkomst 2016 Offem-Zuid waarin de afwikkeling van de bouwclaimovereenkomst 2001 - onverbindend concept 15 maart 2016
83	Grondwaarde per perceel d.d. 2 maart 2016
85	Bijlage 9 grondopbrengsten
89	Bijlage 14 Berekening gefixeerde vergoeding d.d. 5 februari 2016
90	Rekenschema beantwoording art 39 vragen Offem Zuid d.d. 23 september2019
91	Beantwoording vragen gemeenteraad herziening GREX Offem Zuid
92	Besluitenlijst RTG (besloten)akkoord
115	Rapport Fakton berekening grondprijs

De commissie is van mening dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het opheffen van de geheimhouding en het openbaarmaking van deze gegevens de financiële positie van de gemeente en de onderhandelingspositie met andere partijen raakt, zoals projectontwikkelaars. Projectontwikkelaars kunnen met deze informatie gaan speculeren, hetgeen de realisatie van het woningbouwprogramma kan frustreren en de onderhandelingspositie van de gemeente kan schaden.

De commissie kan de raad eveneens volgen in haar stelling dat derden-belanghebbende die betrokken zijn bij de genoemde woningbouwlocatie door openbaarmaking (financieel) kunnen worden benadeeld. Openbaarmaking leidt dan eveneens tot verstoring van de relatie met derden-belanghebbenden, waardoor de contacten stroever gaan lopen en derden terughoudender zullen zijn bij het delen van informatie met de overheid.

Indien de geheimhouding op deze documenten zou worden opgeheven en deze documenten openbaar gemaakt zouden worden, zou dit ertoe leiden dat deze voor een ieder openbaar zijn.

De commissie komt tot het oordeel dat de gemeente Noordwijk in dat geval onevenredig benadeeld zou worden in haar economische en financiële belangen. Dit betekent dat de raad in redelijkheid tot de conclusie heeft kunnen komen dat de belangen als genoemd in artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, en artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b en g, van de Wob in de weg staan aan opheffing van de geheimhouding. Derhalve heeft de raad kunnen besluiten tot het niet opheffen van de geheimhouding van deze documenten.

Vervolgens is de vraag of terecht is besloten tot het niet openbaar maken van de negen documenten en het gedeeltelijk openbaar maken van de 112 documenten. De commissie stelt vast dat Stichting PIN geen inhoudelijke bezwaren heeft aangevoerd tegen de gedeeltelijke openbaarmaking van de documenten 1 tot en met 74, 78, 80 tot en met 82, 84, 86, 88, 93 tot en met 114 en 116 tot en met 124.

Over de negen documenten waarvan de geheimhouding niet is opgeheven, heeft het college overwogen dat hiervoor een bijzondere openbaarmakingsregeling geldt, namelijk artikel 25 Gemeentewet. Omdat de geheimhouding niet is opgeheven, kunnen deze documenten niet openbaar worden gemaakt. De commissie deelt deze conclusie, doch is van mening dat deze rechtstreeks voortvloeit uit het oordeel van de raad over het niet opheffen van de geheimhouding. Dit oordeel van de raad laat immers niet toe dat een nadere afweging door het college wordt gemaakt. De commissie is dan ook van mening dat de raad niet alleen had moeten beslissen over het niet opheffen van de geheimhouding voor deze documenten, maar ook over het niet openbaar maken van deze documenten. De commissie zal dan ook adviseren om dit bevoegdheidsgebrek bij de heroverweging in bezwaar te herstellen.

Het bovenstaande brengt de commissie tot het volgende advies:

Advies

De commissie adviseert:

- de raad om het besluit van 14 juni 2020 in stand te laten en aan te vullen met een besluit op het verzoek om openbaarmaking voor zover het betreft de documenten 75, 77, 83, 85, 89 tot en met 92 en 115;
- het college om het besluit van 9 september 2020 in stand te laten voor zover het betreft de documenten 1 tot en met 74, 78, 80 tot en met 82, 84, 86, 88, 93 tot en met 114 en 116 tot en met 124;
- het college om aan de gemeenteraad voor te stellen het gedeelte van het besluit van 9 september 2020 dat betrekking heeft op de documenten 75, 77, 83, 85, 89 tot en met 92 en 115 bij de heroverweging in bezwaar tot het zijne te maken.

Noordwijk, 4 januari 2021

De commissie,
de secretaris, de voorzitter,

W.M. van der Burgt mr. D.O. Bogers

Bijlage 1: juridisch kader

Wet openbaarheid van bestuur

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

a. document: een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat;
b. bestuurlijke aangelegenheid: een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan;
c. intern beraad: 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;
d. niet-ambtelijke adviescommissie: een van overheidswege ingestelde instantie, met als taak het adviseren van een of meer bestuursorganen en waarvan geen ambtenaren lid zijn, die het bestuursorgaan waaronder zij ressorteren adviseren over de onderwerpen die aan de instantie zijn voorgelegd. Ambtenaren, die secretaris of adviserend lid zijn van een adviesinstantie, worden voor de toepassing van deze bepaling niet als leden daarvan beschouwd;
e. ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie: een instantie, met als taak het adviseren van één of meer bestuursorganen, die geheel of gedeeltelijk is samengesteld uit ambtenaren, tot wier functie behoort het adviseren van het bestuursorgaan waaronder zij ressorteren over de onderwerpen die aan de instantie zijn voorgelegd;
f. persoonlijke beleidsopvatting: een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten;
g. milieu-informatie: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer.

Artikel 10 (voor zover van belang)

1 Het verstrekken 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 de artikelen 9, 10 en 87 van de Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.

2 Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

3 Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voorzover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.

Artikel 11 (voor zover van belang)

1 In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

2 Over persoonlijke beleidsopvattingen kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.

<u>Gemeentewet</u>

Artikel 25

1 De raad kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wob, omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan de raad worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd.

De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de raad haar opheft.

2 Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wob, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door het college, de burgemeester en een commissie, ieder ten aanzien van de stukken die zij aan de raad of aan de leden van de raad overleggen. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt.

3 De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan de raad overgelegde stukken vervalt, indien de oplegging niet door de raad in zijn eerstvolgende vergadering die blijkens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht, wordt bekrachtigd.

4 De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan leden van de raad overgelegde stukken wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel, indien het stuk waaromtrent geheimhouding is opgelegd aan de raad is voorgelegd, totdat de raad haar opheft. De raad kan deze beslissing alleen nemen in een vergadering die blijkens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht.