ECLI:NL:RBMNE:2020:1533

Instantie	Rechtbank Midden-Nederland
Datum uitspraak	07-04-2020
Datum publicatie	20-04-2020
Zaaknummer	UTR 19/2391
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig Tussenuitspraak
Inhoudsindicatie	Tussenuitspraak. Wob.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND

Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummer: UTR 19/2391

tussenuitspraak van de enkelvoudige kamer van 7 april 2020 in de zaak tussen

[eiser] , te [woonplaats] , eiser

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Soest, verweerder

(gemachtigden: mr. S.F. Supusepa en A. de Hoogh).

Procesverloop

Bij besluit van 14 januari 2019 (het primaire besluit) heeft verweerder eisers verzoek om openbaarmaking van documenten op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) gedeeltelijk ingewilligd.

Bij besluit van 9 mei 2019 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiser ongegrond verklaard.

Eiser heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 27 januari 2020. Eiser is verschenen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden.

De rechtbank heeft het onderzoek ter zitting geschorst om verweerder in de gelegenheid te stellen ontbrekende geheime stukken alsnog aan de rechtbank toe te sturen. Na ontvangst van deze stukken heeft de rechtbank het onderzoek op 11 maart 2020 gesloten en partijen meegedeeld dat binnen zes weken uitspraak zal worden gedaan.

Overwegingen

1. Op 14 november 2018 heeft eiser een Wob-verzoek ingediend. Hij vraagt om openbaarmaking van alle documenten die betrekking hebben op het bouwperceel aan de [bouwperceel] in [woonplaats] .

2. Eiser heeft zijn verzoek uitgesplitst in 14 onderdelen. Eisers verzoek spitst zich toe op de notulen van de besloten raadsvergaderingen van 28 januari 2016 (onderdeel 3) en 24 maart 2016 (onderdeel 6) en alle daaraan ten grondslag liggende stukken. Deze stukken heeft eiser als volgt benoemd: alle geheime of vertrouwelijk adviesnota's uit de collegeperiode 2014 t/m 2016 (onderdeel 2), de memo's ten behoeve van de raadsvergaderingen van 28 januari 2016 en 24 maart 2016 (onderdelen 4 en 7) en alle bijlagen hierbij (onderdelen 5 en 8) en eventuele aanvullende toelichtingen (onderdeel 9). Verder heeft eiser verzocht om openbaarmaking van de opdracht aan Bureau BTL tot het uitvoeren van een Boom Effect Analyse en de correspondentie hierover (onderdelen 10 en 11) en het concept rapport van Bureau BTL (onderdeel 12).

3. Ter zitting heeft de rechtbank vastgesteld dat onderdelen 1 (het negatieve bouwadvies van bureau Rho) en 13 (verkennend bodemonderzoek) openbaar zijn gemaakt. Wat betreft onderdeel 14 (asbestonderzoek) heeft de rechtbank vastgesteld dat geen asbestonderzoek heeft plaatsgevonden en dat er dus geen stukken van zijn. Op deze onderdelen van het Wob-verzoek van eiser zal de rechtbank daarom verder niet ingaan.

4. Na ontvangst van de (aanvullende) geheime stukken stelt de rechtbank vast dat er veel overlap bestaat tussen de verschillende onderdelen. Dit bleek niet duidelijk uit het primaire besluit noch uit het bestreden besluit, maar de rechtbank houdt het ervoor dat zij nu beschikt over alle documenten die binnen de reikwijdte van de onderdelen van eisers verzoek vallen. Omwille van de leesbaarheid zal de rechtbank hierna de documenten afzonderlijk bespreken, los van de vraag onder welk onderdeel van het verzoek ze zijn te rangschikken.
   Adviesnota's, memo's, concept-raadsvoorstel en daarbij behorende bijlagen.

5. Het gaat om de volgende documenten:
   - een adviesnota van 13 oktober 2015 met memo van 1 oktober 2015 en 4 bijlagen, te weten:
   I. Afdelingsuitspraken van 1 augustus 2012 en 13 november 2013;
   II. een adviesnota van 25 november 2014;
   III. een nota van februari 2014 en
   IV. een adviesnota van 11 juni 2014;
   - een concept-raadsvoorstel van 7 januari 2016;
   - een adviesnota van 25 februari 2016 met memo van 8 maart 2016 met 4 bijlagen
   A. Matrix beleidskaders nu en 2009;
   B. Besluit 2009;
   C. Bomenonderzoek en BEA en een
   D. Gewijzigde verbeelding.
   Verweerder heeft al deze documenten geweigerd onder verwijzing naar artikel 11, eerste lid, van de Wob. Het gaat volgens hem om ambtelijke adviezen met voorstellen tot bestuurlijke besluitvorming.

6. Over de adviesnota van 13 oktober 2015, het memo van 1 oktober 2015 en bijlagen II en III, het concept-raadsvoorstel van 7 januari 2016, de adviesnota van 25 februari 2016 en het memo van 8 maart 2016 is de rechtbank van oordeel dat verweerder deze documenten heeft kunnen weigeren op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob. De rechtbank licht dat hierna toe.

7. Op grond van artikel 11, eerste lid van de Wob kunnen documenten voor intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten worden geweigerd. Feitelijke gegevens zijn geen persoonlijke beleidsopvattingen en kunnen dus niet op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob 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 dit artikel worden geweigerd.

8. Na kennisneming van de documenten is de rechtbank van oordeel dat deze allemaal zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en dat daarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn opgenomen. In de nota's zijn voorstellen van een ambtenaar tot te nemen besluiten door het college van burgemeester en wethouders neergelegd. Met de voorgestelde besluiten geeft de ambtenaar zijn persoonlijke beleidsopvatting weer en de argumenten die hij daarvoor heeft. Voor zover in de documenten ook feiten zijn opgenomen, zijn deze dermate nauw met de persoonlijke beleidsopvattingen verweven, dat het niet mogelijk is deze te scheiden, zodat ook deze met een beroep op artikel 11, eerste lid, van de Wob kunnen worden geweigerd.

9. Bijlage IV is een adviesnota van een externe adviseur. Ook deze nota is opgesteld met het oogmerk te dienen voor intern beraad en bevat overwegend persoonlijke beleidsopvattingen. Niet gebleken is verder dat de externe derde een ander belang heeft dan het bestuursorgaan vanuit de eigen ervaring en deskundigheid een opvatting te geven. Dit betekent dat verweerder ook dit document op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob heeft kunnen weigeren.

10. Ter zitting heeft de rechtbank vastgesteld dat Bijlagen A en C al openbaar zijn, zodat de rechtbank hierover niet hoeft te oordelen. Ook voor Bijlage I geldt dat deze uitspraken openbaar zijn, zodat de rechtbank ook hierover niet zal oordelen.

11. Over Bijlage B overweegt de rechtbank dat dit document niet enkel persoonlijke beleidsopvattingen bevat. Het document bevat passages 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. Verweerder heeft dus ten onrechte het volledige document op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob geweigerd. Over Bijlage D overweegt de rechtbank dat verweerder onvoldoende heeft gemotiveerd waarom dit document op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob kan worden geweigerd. Op het eerste oog is niet

duidelijk of dit document is opgesteld ten behoeve van intern beraad én hoe de inhoud ervan begrepen kan worden als een persoonlijke beleidsopvatting. Verweerder moet dit alsnog motiveren.

Notulen besloten raadsvergaderingen

12. Wat betreft eisers verzoek om openbaarmaking van de notulen van de besloten raadvergaderingen van 28 januari 2016 en 24 maart 2016 heeft verweerder aan de weigering tot openbaarmaking artikel 11, eerste lid, van de Wob ten grondslag gelegd. De notulen vormen de verslaglegging van uitsluitend persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van intern beraad. De notulen van de besloten raadsvergaderingen zijn naar hun aard bedoeld om intern te blijven. Zij bevatten een politiek debat tussen de wethouder en de raad. Een goede democratische bestuursvoering is niet gediend met geanonimiseerde openbaarmaking, aldus verweerder.

13. De rechtbank overweegt hierover dat deze motivering de weigering tot openbaarmaking niet kan dragen. Gesteld noch gebleken is dat de notulen zijn opgesteld ter verdere interne beraadslaging. Dat de notulen de verslaglegging zijn van uitsluitend persoonlijke beleidsopvattingen, is onvoldoende voor een geslaagd beroep op artikel 11, eerste lid, van de Wob. Het artikel strekt ertoe om een vrije gedachtewisseling binnen overheden mogelijk te maken in die zin dat ambtenaren de mogelijkheid moeten hebben hun opvattingen te uiten en voorstellen te doen zonder dat zij daarmee achteraf worden geconfronteerd. Bestuurders moeten zich in vrijheid en vertrouwelijkheid kunnen laten adviseren door hun ambtenaren zonder dat zij daar naderhand op kunnen worden aangesproken. Deze weigeringsgrond is er dus niet voor om politieke debatten tussen een wethouder en een gemeenteraad geheim te houden. Ter zitting heeft verweerder zich er nog op beroepen dat er een precedentwerking uit zou kunnen gaan van openbaarmaking, maar dit is niet aan het primaire en het bestreden besluit ten grondslag gelegd en ook overigens onvoldoende nader toegelicht en onderbouwd. Dit betekent dat verweerder de weigering tot openbaarmaking van de notulen onvoldoende heeft onderbouwd.

Boom Effect Analyse en daarbij behorende correspondentie

14. Eisers verzoek ziet ook nog op de opdracht tot het uitvoeren van een Boom Effect Analyse aan Bureau BTL en de correspondentie daarover tussen de ambtenaar en Bureau BTL. Een

e-mailbericht van 3 februari 2016 waarin de opdracht wordt gegeven aan Bureau BTL is openbaar gemaakt met uitzondering van de persoonsgegevens. De rechtbank is van oordeel dat verweerder het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zwaarder heeft kunnen laten wegen dan het belang van openbaarheid van deze gegevens. Hetzelfde geldt voor de persoonsgegevens die zijn weggelakt in de correspondentie die daarop is gevolgd. Het e-mailbericht van 11 februari 2016 is een reactie op de concept-rapportage van Bureau BTL. Ook dit e-mailbericht is grotendeels openbaar gemaakt met uitzondering van enkele passages die verweerder op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob heeft geweigerd. Na kennisneming van dit e-mailbericht en de weggelakte passages is de rechtbank van oordeel dat dit e-mailbericht is opgesteld ten behoeve van intern beraad en dat de weggelakte passages persoonlijke beleidsopvattingen van de ambtenaar bevatten. Verweerder heeft deze passages dan ook op deze grond kunnen weigeren.

Concept-rapport Bureau BTL

15. Eiser heeft tot slot om openbaarmaking gevraagd van het concept rapport van Bureau BTL. Zowel in het primaire als het bestreden besluit heeft verweerder dit document niet genoemd. De rechtbank heeft het echter wel aangetroffen bij de stukken die met toepassing van artikel 8:29 van de Awb zijn ingediend. Ter zitting heeft verweerder artikel 11, eerste lid, van de Wob aan de weigering tot openbaarmaking ten grondslag gelegd. Na kennisneming van het document kan de rechtbank wel vaststellen dat het document is opgemaakt ten behoeve van intern beraad, maar omdat niet alle passages als persoonlijke beleidsopvatting kunnen worden geduid, zal verweerder toch eerst moeten motiveren voor welke passages hij een beroep doet op artikel 11, eerste lid, van de Wob.

15. Zoals hiervoor is overwogen onder rechtsoverwegingen 11, 13 en 15 is het bestreden besluit in strijd met artikel 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Op grond van artikel 8:51a, eerste lid, van de Awb kan de rechtbank het bestuursorgaan in de gelegenheid stellen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen. Op grond van artikel 8:80a van de Awb doet de rechtbank dan een tussenuitspraak. De rechtbank ziet aanleiding om verweerder in de gelegenheid te stellen de gebreken te herstellen. Dat herstellen kan met een aanvullende motivering. De rechtbank bepaalt de termijn waarbinnen verweerder de gebreken kan herstellen op zes weken na verzending van deze tussenuitspraak.

15. Verweerder moet op grond van artikel 8:51b, eerste lid, van de Awb én om nodeloze vertraging te voorkomen zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen twee weken, meedelen aan de rechtbank of hij gebruik maakt van de gelegenheid de gebreken te herstellen. Als verweerder gebruik maakt van die gelegenheid, zal de rechtbank eiser in de gelegenheid stellen binnen vier weken te reageren op de herstelpoging van verweerder. In beginsel, ook in de situatie dat verweerder de hersteltermijn ongebruikt laat verstrijken, zal de rechtbank zonder tweede zitting uitspraak doen op het beroep.

15. De rechtbank houdt iedere verdere beslissing aan tot de einduitspraak op het beroep. Dat laatste betekent ook dat zij over de proceskosten en het griffierecht nu nog geen beslissing neemt.

Beslissing

De rechtbank:

- draagt verweerder op binnen twee weken aan de rechtbank mee te delen of hij gebruik maakt van de gelegenheid de gebreken te herstellen;
- stelt verweerder in de gelegenheid om binnen vier weken na verzending van deze tussenuitspraak de gebreken te herstellen met inachtneming van de overwegingen en aanwijzingen in deze tussenuitspraak;
- houdt iedere verdere beslissing aan.

Deze uitspraak is gedaan op 7 april 2020 door mr. M. Eversteijn, rechter, in aanwezigheid van mr. M.L. Bressers, griffier.

Als gevolg van maatregelen rondom het coronavirus is deze uitspraak niet uitgesproken op een openbare uitsprakenzitting. Zodra het openbaar uitspreken weer mogelijk is, wordt de uitspraak alsnog in het openbaar uitgesproken.

griffier De rechter is verhinderd deze uitspraak te ondertekenen.

Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze tussenuitspraak staat nog geen hoger beroep open. Tegen deze tussenuitspraak kan hoger beroep worden ingesteld tegelijkertijd met hoger beroep tegen de (eventuele) einduitspraak in deze zaak.