VAN DER FELTZ

a d v o c a t e n

BEZORGEN MET BEWIJS VAN ONTVANGST

Raad van State
t.a.v. Afdeling bestuursrechtspraak
Postbus 20019
2500 EA DEN HAAG

Datum: 7 augustus 2020
Onze ref.: 20185178/[redacted]
Van: [redacted] advocaten

[redacted]

Betreft: College van burgemeester en wethouders van de gemeente Soest / [redacted]

HOGER-BEROEPSCHRIFT

Hoogedelgestreng college,

Namens cliënt, het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Soest (hierna: **het 'College'**), stellen wij hiermee (tijdig) hoger beroep in tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 1 juli 2020 (verzonden aan partijen op 2 juli 2020, hierna: de **"bestreden uitspraak"**). De bestreden uitspraak is aangehecht als **bijlage 1** en ziet - voortbouwend op de tussenuitspraak van 7 april 2020 (hierna: de 'tussenuitspraak', aangehecht als **bijlage 2**) - op het besluit van het college van 9 mei 2019, waarin het bezwaar van [redacted] tegen gedeeltelijke inwilliging van zijn verzoek om openbaarmaking van documenten op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: **"Wob"**) ongegrond is verklaard.

I. Inleiding en achtergrond

1. [redacted] heeft op 14 november 2018 een Wob-verzoek ingediend bij het college, waarin is verzocht om openbaarmaking van alle documenten die betrekking hebben op een bouwperceel aan de Dr. De Voslaan te Soest. Onder deze documenten bevinden zich onder meer de notulen van de besloten gemeenteraadsvergaderingen van 28 januari 2016 en 24 maart 2016 (hierna: de **'notulen'**).

2. Tijdens deze besloten, opiniërende raadsbijeenkomsten hebben de raadsleden van de gemeente Soest gedebatteerd over de vraag of planologische medewerking zou worden verleend aan een verzoek om ter plaatse van het bouwperceel aan de Dr. de Voslaan het bestemmingsplan te herzien. Het college heeft de openbaarmaking van de notulen

Al onze werkzaamheden worden verricht krachtens een overeenkomst van opdracht, gesloten met de naamloze vennootschap Van der Feltz Advocaten N.V., gevestigd te Den Haag en ingeschreven in het handelsregister onder nr. 27364182. Op onze werkzaamheden zijn algemene voorwaarden van toepassing. Daarin is een beperking van aansprakelijkheid opgenomen. De algemene voorwaarden zijn gedeponeerd ter griffie van de rechtbank te Den Haag onder nr. 43/2017 en zijn te raadplegen via www.feltz.nl.

geweigerd op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob. Bij de beslissing van 9 mei 2019 heeft het College het hiertegen gerichte bezwaar ongegrond verklaard en de weigering van de openbaarmaking van de notulen gehandhaafd.

3. In de tussenuitspraak van 7 april 2020 heeft de rechtbank geoordeeld dat het College de weigering tot openbaarmaking van de notulen in de beslissing op bezwaar onvoldoende heeft onderbouwd. Daartoe heeft de rechtbank overwogen dat het College ten onrechte van openbaarmaking van de notulen heeft afgezien op grond artikel 11, eerste lid, van de Wob. De rechtbank overweegt dit artikel er niet toe strekt om politieke debatten tussen een wethouder en een gemeenteraad geheim te houden. De rechtbank heeft het College in de gelegenheid gesteld om het weigeringsbesluit nader te onderbouwen. Het College heeft vervolgens een aanvullende motivering gegeven van het standpunt dat artikel 11, eerste lid, van de Wob zich verzet tegen openbaarmaking van de notulen.

4. In de bestreden uitspraak heeft de rechtbank overwogen dat de nadere motivering van het College geen aanleiding is om terug te komen op het eerdere oordeel uit de tussenuitspraak dat het College artikel 11, eerste lid, van de Wob niet aan het bestreden besluit ten grondslag kan leggen. De rechtbank voegt hieraan toe dat niet is gebleken dat de gemeenteraad tijdens de vergaderingen van 28 januari 2016 en 24 maart 2016 gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid uit artikel 23 van de Gemeentewet om de vergadering achter gesloten deuren te doen plaatsvinden, of de bevoegdheid uit artikel 25 van de Gemeentewet om geheimhouding op te leggen. De rechtbank vernietigt daarom de beslissing op bezwaar en draagt het College op om binnen zes weken na de verzending van de bestreden uitspraak een nieuwe beslissing op de aanvraag te nemen met in achtneming van die uitspraak.

5. De gemeente stelt zich op het standpunt dat het oordeel van de rechtbank dat de weigering om de notulen openbaar te maken niet kan worden gebaseerd op artikel 11, eerste lid, van de Wob onjuist is. Dat artikel bepaalt immers dat als een verzoek wordt gedaan om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie wordt verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. De notulen zijn documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad (**onder II**). Hierin zijn - uitsluitend - persoonlijke beleidsopvattingen opgenomen (**onder III**). Naar de mening van het College heeft de rechtbank dit in de bestreden uitspraak miskend, althans, heeft de rechtbank onvoldoende onderbouwd waarom artikel 11, eerste lid, van de Wob niet van toepassing is (**onder IV**). De bestreden uitspraak dient daarom te worden vernietigd voor zover die uitspraak betrekking heeft op de weigering om de notulen openbaar te maken.

II. Documenten ten behoeve van intern beraad

6. Vooropgesteld moet worden dat de raadsvergaderingen van 28 januari 2016 en 24 maart 2016 onderdeel uitmaakten van een 'intern beraad'.

7. Het begrip 'intern beraad' wordt in artikel 1 onder c van de Wob gedefinieerd als "het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan". Onder 'bestuurlijke aangelegenheid' moet volgens artikel 1 onder b van de Wob worden verstaan: "een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan". Ook bestuurlijke overleggen over de beslissing omtrent een aanvraag om een besluit te nemen zijn aan te merken als een beraad over een bestuurlijke aangelegenheid.

Zie bijv. ABRvS 22 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA0664.

8. Tijdens de vergaderingen van 28 januari 2016 en 24 maart 2016 heeft de gemeenteraad zich beraden over de vraag of planologische medewerking moest worden verleend aan de aangevraagde herziening van het bestemmingsplan voor het bouwperceel aan de Dr. de Voslaan. Het debat had dus betrekking op het planologisch beleid van de gemeenteraad. Aangezien de raad ingevolge artikel 3.1 lid 1 van de Wet ruimtelijke ordening het bevoegd gezag is om op die aanvraag te beslissen, heeft de gemeenteraad zich tijdens de vergaderingen bovendien beraden over een beslissing omtrent een (bij de raad) ingediende aanvraag om een besluit te nemen.

9. De notulen moeten worden aangemerkt als documenten die zijn opgesteld ten behoeve van dit interne beraad.

10. Het College wijst er hierbij op dat uit de memorie van toelichting bij de Wob volgt dat het interne karakter van een stuk wordt bepaald door het oogmerk waarmee het stuk is opgesteld.

Kamerstukken II 1986/87, 19859, nr. 3, p. 13.

11. Hiervan is ook sprake als men redelijkerwijs moet kunnen vermoeden dat het de bedoeling is om de stukken als voor intern beraad te beschouwen.

Kamerstukken II 1986/87, 19859, nr. 3, p. 14.

12. In aanvulling hierop volgt uit de jurisprudentie van uw Afdeling dat een document een intern karakter heeft, als degene die het document heeft opgesteld de bedoeling heeft gehad dat dit zou dienen voor zichzelf of voor het gebruik door anderen binnen de overheid.

Zie bijv. ABRvS 17 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7753, r.o. 4.1.

13. Ook notulen van interne vergaderingen kunnen documenten zijn die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad. Dit volgt uit de memorie van toelichting bij de Wob en de jurisprudentie.

Zie in dit verband *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, nr. 3, p. 13-14 en bijv. ABRvS 17 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL4132.

14. Dat de notulen van de raadsvergaderingen van 28 januari 2016 en 24 maart 2016 een intern karakter hebben en dat zij uitsluitend met het oog op gebruik binnen de gemeentelijke organisatie zijn opgesteld, blijkt uit het hoofd van de documenten, waar staat vermeld dat het gaat om 'vertrouwelijke notulen'. Naar de mening van het College kan hieruit redelijkerwijs worden afgeleid dat het uitdrukkelijk de bedoeling is geweest om de notulen te beschouwen als stukken voor het interne beraad over de afhandeling van de aanvraag om het bestemmingsplan te herzien. In dit kader is ook relevant dat de gemeenteraad ervoor heeft gekozen om in beslotenheid te debatteren over de vraag of planologische medewerking zou worden verleend aan deze herziening. De omstandigheid dat de notulen daarna met een oogmerk van vertrouwelijkheid zijn opgesteld is een logisch gevolg van die keuze.

15. Kortom, de notulen zijn documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad als bedoeld in artikel 11, eerste lid, van de Wob. Om die reden dient de openbaarmaking van die stukken te worden geweigerd, voor zover daarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn neergelegd.

III. Persoonlijke beleidsopvattingen

16. In artikel 1 onder f van de Wob is het begrip 'persoonlijke beleidsopvatting' gedefinieerd als: "een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten."

17. De beperking van de openbaarheid van persoonlijke beleidsopvattingen is bedoeld om te bereiken dat de betrokkenen bij de primaire vormgeving van het beleid in alle vrijheid hun gedachten en opvattingen naar voren kunnen brengen.

Kamerstukken II 1986/87, 19859, nr. 3, p. 38.

18. Op deze manier biedt artikel 11 van de Wob bescherming aan een vrije, openhartige en onbelemmerde communicatie bij de voorbereiding van besluitvorming. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak beoogt artikel 11, eerste lid, van de Wob "ter bescherming van de vrije meningsvorming (...) te verzekeren dat de bij de ontwikkeling van beleid van een bestuursorgaan betrokken personen in alle vrijheid en in een vertrouwelijke sfeer hun gedachten en opvattingen kunnen uiten zonder vrees voor gezichtsverlies".

Zie bijv. ABRvS 18 augustus 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN4268, r.o. 2.3.1.

19. De notulen bestaan geheel uit persoonlijke beleidsopvattingen van de raadsleden die bij de raadsvergaderingen aanwezig waren. Tijdens de vergaderingen hebben de betrokken raadsleden (en de wethouder) namelijk hun opvattingen gedeeld over de vraag of in dit geval planologische medewerking zou moeten worden verleend. Om in alle vrijheid hun gedachten en opvattingen naar voren te kunnen brengen en daarmee een vrije, openhartige en onbelemmerde communicatie te faciliteren, heeft deze beraadslaging achter gesloten deuren plaatsgevonden. De deelnemers aan de vergadering hebben elkaars standpunten doorgesproken en bediscussieerd. Deze discussie is vervolgens in de notulen vastgelegd, waarbij per raadslid is weergegeven welke punten tijdens de vergaderingen naar voren zijn gebracht.

20. Artikel 11, eerste lid, van de Wob beoogt deze vrije meningsvorming te beschermen. Om die reden kan de openbaarmaking van de notulen van deze vergadering met een beroep op dat artikel worden geweigerd. Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat de notulen een uitgebreid verslag betreffen van de standpunten die door de raadsleden naar voren zijn gebracht. Naar de mening van het College ligt een gedeeltelijke openbaarmaking van de notulen dan ook niet in de rede.

IV. De bestreden uitspraak is gebrekkig onderbouwd

21. Naar de mening van het College heeft de rechtbank haar standpunt dat artikel 11, eerste lid, van de Wob in dit geval niet van toepassing is, gebrekkig onderbouwd.

22. In de tussenuitspraak overweegt de rechtbank dat artikel 11, eerste lid, van de Wob niet bedoeld is om politieke debatten tussen een wethouder en een gemeenteraad geheim te houden. De rechtbank suggereert daarmee dat dergelijke politieke debatten nooit onderdeel uit kunnen maken van een intern beraad. Die suggestie is onjuist. Het is immers heel goed mogelijk dat het College en de raad gezamenlijk overleggen over de beslissing omtrent een aanvraag om een besluit te nemen. Op grond van artikel 1 onder b van de Wob kan in zo'n geval worden gesproken van een 'intern beraad', omdat daaronder uitdrukkelijk ook wordt verstaan het beraad binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid. Het College en de raad dragen een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de planologische besluitvorming. Bovendien is het College in algemene zin bevoegd om de besluitvorming door de raad voor te bereiden (artikel 160, eerste lid, aanhef en onder b, van de Gemeentewet).

23. In de overwegingen van de rechtbank uit de tussenuitspraak ligt bovendien de gedachte besloten dat alleen sprake is van intern beraad als bestuursorganen zich laten adviseren door hun ambtenaren. Die gedachte staat haaks op de definitie van 'intern beraad' uit artikel 1 onder c van de Wob. Daarin is immers bepaald dat het gaat om beraad binnen een bestuursorgaan. Bovendien gaat de gedachte voorbij aan de jurisprudentie van uw Afdeling dat ook bestuurlijke overleggen over de beslissing omtrent een aanvraag om

een besluit te nemen zijn aan te merken als een beraad over een bestuurlijke aangelegenheid.

24. Dat de gemeenteraad op grond van artikel 25 van de Gemeentewet de bevoegdheid heeft om geheimhouding op te leggen, maakt dit niet anders. Deze bevoegdheid is immers uitsluitend van toepassing op de belangen die worden genoemd in artikel 10 van de Wob. Als deze geheimhoudingsregeling niet van toepassing is, moet de Wob worden toegepast en kan artikel 11, eerste lid, van de Wob aan openbaarmaking in de weg staan.

    Zie bijv. ABRvS 22 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:105.

25. In de einduitspraak wordt daarom niet draagkrachtig gemotiveerd waarom de notulen geen documenten kunnen zijn die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad.

V. Conclusie

26. Gelet op het voorgaande verzoeken wij u om:

    a. het hoger beroep van het College tegen de bestreden uitspraak gegrond te verklaren;
    b. de bestreden uitspraak te vernietigen voor zover die uitspraak betrekking heeft op de weigering van het College om de notulen openbaar te maken;
    c. doende wat de rechtbank had behoren te doen, het door [redacted] ingestelde beroep tegen het besluit van 9 mei 2019 in zoverre ongegrond te verklaren.

27. Het griffiegeld kan worden geboekt in de rekening-courantverhouding die ons kantoor met uw Afdeling onderhoudt (debiteurnummer 900140).

Hoogachtend,

[redacted]

VAN DER FELTZ

advocaten

BIJLAGE 1

uitspraak

RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND
Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummer: UTR 19/2391-E

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 1 juli 2020 in de zaak tussen

[redacted], te [redacted] 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.

Bij tussenuitspraak van 7 april 2020 (de tussenuitspraak) heeft de rechtbank verweerder in de gelegenheid gesteld om binnen vier weken na verzending van de tussenuitspraak, met inachtneming van wat in de tussenuitspraak is overwogen, de geconstateerde gebreken in het bestreden besluit te herstellen.

Verweerder heeft in reactie op de tussenuitspraak een aanvullende motivering ingediend.

Eiser heeft hierop een schriftelijke zienswijze (de zienswijze) gegeven.

De rechtbank heeft het onderzoek op 3 juni 2020 gesloten en bepaald dat een nadere zitting achterwege blijft.

Overwegingen

1. Deze uitspraak bouwt voort op de tussenuitspraak. De rechtbank blijft bij al wat zij in de tussenuitspraak heeft overwogen en beslist, tenzij hierna uitdrukkelijk anders wordt overwogen. Het staat de rechtbank niet vrij om terug te komen van zonder voorbehoud gegeven oordelen in de tussenuitspraak. Dit is alleen anders in zeer uitzonderlijke gevallen. De rechtbank verwijst hiervoor naar de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) van 24 augustus 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BR5704) en 15 augustus 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BX4694).

2. In haar tussenuitspraak heeft de rechtbank, kort gezegd, overwogen dat verweerder voor een aantal documenten onvoldoende heeft gemotiveerd waarom deze niet openbaar gemaakt kunnen worden.

3. In haar aanvullende motivering van 6 mei 2020 heeft verweerder besloten de documenten Bijlage B, Bijlage D en de concept-rapportage van Bureau BTL alsnog openbaar te maken. Verweerder heeft deze documenten bij haar brief van 6 mei 2020 gevoegd. De rechtbank constateert echter dat verweerder een ander document dan Bijlage B bij de brief van 6 mei 2020 openbaar heeft gemaakt, namelijk een Adviesnota van de gemeente Soest van 10 juni 2009. Dit document valt, gelet op de datum, niet binnen de reikwijdte van het Wob-verzoek van eiser. Verweerder zal dus over Bijlage B alsnog een besluit moeten nemen met inachtneming van wat hierover in de tussenuitspraak is overwogen.

4. Over de openbaar gemaakte concept-rapportage van Bureau BTL merkt de rechtbank op dat dit een andere versie is dan de versie die verweerder aan de rechtbank heeft verstrekt. Over de versie die verweerder aan de rechtbank heeft verstrekt (met bijgehouden wijzigingen zichtbaar) moet verweerder dus ook nog een besluit nemen met inachtneming van hetgeen hierover in de tussenuitspraak is overwogen.

5. Wat betreft de notulen van de raadsvergaderingen van 28 januari 2016 en 24 maart 2016 heeft verweerder nogmaals gemotiveerd waarom artikel 11, eerste lid, van de Wob zich tegen openbaarmaking verzet. De rechtbank heeft in haar tussenuitspraak echter al geoordeeld dat artikel 11, eerste lid, van de Wob niet aan de weigering tot openbaarmaking ten grondslag kan worden gelegd. De weigeringsgrond van artikel 11, eerste lid, van de Wob strekt er niet toe politieke debatten tussen een wethouder en een gemeenteraad geheim te houden. De rechtbank blijft hierbij en ziet geen reden om terug te komen van dit oordeel.

Op grond van artikel 23 van de Gemeentewet kan de gemeenteraad vergaderen achter gesloten deuren en besluiten het verslag van de vergadering niet openbaar te maken, wanneer ten minste een vijfde van het aantal leden dat de presentielijst heeft getekend daarom verzoekt of de voorzitter het nodig oordeelt. Op grond van artikel 25, eerste lid, van de Gemeentewet kan de gemeenteraad, op grond van een belang genoemd in artikel 10 van de Wob, geheimhouding opleggen. Gesteld noch gebleken is dat verweerder toepassing heeft gegeven aan deze artikelen. De weigering tot openbaarmaking van de notulen van de raadsvergaderingen van 28 januari 2016 en 24 maart 2016 heeft verweerder dus nog steeds onvoldoende gemotiveerd.

6. Eiser merkt in zijn zienswijze op dat de rechtbank in de tussenuitspraak niet heeft geoordeeld over andere stukken dan de hiervoor genoemde en de vraag niet heeft beantwoord of de integriteit van de overheid in geding komt en of dat zwaarder moet wegen dan

artikel 11 van de Wob. Ter voorlichting van eiser merkt de rechtbank hierover op dat de rechtbank over de weigering tot openbaarmaking van de andere stukken heeft geoordeeld in rechtsoverwegingen 6 en 9 van de tussenuitspraak. De rechtbank heeft daar geoordeeld over de vraag of verweerder aan de weigering tot openbaarmaking terecht artikel 11 van de Wob ten grondslag heeft gelegd. De vraag of de integriteit van de overheid in het geding is, speelt bij de beoordeling van deze vraag geen rol.

7. Gelet op de in de tussenuitspraak geconstateerde gebreken, is het beroep gegrond. De rechtbank vernietigt het bestreden besluit voor zover daarbij de openbaarmaking van Bijlage B, de concept-rapportage van Bureau BTL en de notulen van de raadsvergaderingen van 28 januari 2016 en 24 maart 2016 is geweigerd.

8. De rechtbank ziet geen aanleiding de rechtgevolgen in stand te laten of zelf in de zaak te voorzien. Ook ziet de rechtbank geen aanleiding om een tweede bestuurlijke lus toe te passen, omdat dat naar het zich laat aanzien geen doelmatige en efficiënte afdoeningswijze zou inhouden. Verweerder moet daarom een nieuw besluit nemen met inachtneming van deze uitspraak en de tussenuitspraak. Dat betekent dat verweerder in dat besluit de documenten Bijlage B, de concept-rapportage van Bureau BTL en de notulen van de raadsvergaderingen van 28 januari 2016 en 24 maart 2016 openbaar moet maken of moet motiveren welke weigeringsgrond zich daartegen verzet. De rechtbank stelt hiervoor een termijn van zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak.

9. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eiser het door hem betaalde griffierecht vergoedt.

10. Er zijn geen voor vergoeding in aanmerking komende proceskosten.

Beslissing

De rechtbank:
- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit, voor zover daarbij de openbaarmaking van Bijlage B, de concept-rapportage van Bureau BTL en de notulen van de raadsvergaderingen van 28 januari 2016 en 24 maart 2016 zijn geweigerd;
- draagt verweerder op binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van deze uitspraak;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 174,- aan eiser te vergoeden;

Deze uitspraak is gedaan door mr. M. Eversteijn, rechter, in aanwezigheid van mr. M.L. Bressers, griffier. Deze uitspraak is gedaan op 1 juli 2020. Als gevolg van maatregelen rondom het coronavirus is deze uitspraak niet uitgesproken op een openbare uitsprakenzitting. Zodra het openbaar uitspreken weer mogelijk is, wordt deze uitspraak, voor zover nodig, alsnog in het openbaar uitgesproken.

griffier rechter

Afschrift verzonden aan partijen op:

02 JUL 2020

Rechtsmiddel
Tegen deze uitspraak en de tussenuitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Voor kopie conform
De Griffier

de Rechtspraak

Rechtbank
Midden-Nederland

PostNL
Port Betaald
Port Payé
Pays-Bas

4021

Postbus 16005, 3500 DA Utrecht

R NL Aangetekend G-A-1

postnl

3SRRC13942333

VAN DER FELTZ
advocaten

BIJLAGE 2

tussenuitspraak

RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND
Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummer: UTR 19/2391

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

[redacted] te [redacted], 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 Dr. de Voslaan in Soest.

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.

16. 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.

17. 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.

18. 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.

Voor kopie conform
De Griffier

griffier

De rechter is verhinderd deze uitspraak te ondertekenen.

Afschrift verzonden aan partijen op: 09 APR 2020

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.

de Rechtspraak

Rechtbank
Midden-Nederland

PostNL
Port Betaald
Port Payé
Pays-Bas

Postbus 16005, 3500 DA Utrecht

R NL Aangetekend G-A-1

3SRRC13941136