

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:1675
Datum uitspraak	22 mei 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 8 december 2015 heeft het college een verzoek van de stichting op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob) afgewezen.

Volledige tekst

201805080/1/A3.

Datum uitspraak: 22 mei 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van burgemeester en wethouders van Utrecht,
 2. de stichting Pensioenfonds Metaal en Techniek, gevestigd te Rijswijk,
- appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 4 mei 2018 in zaak nr. 16/3954 in het geding tussen:

de stichting

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 8 december 2015 heeft het college een verzoek van de stichting op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob) afgewezen.

Bij besluit van 15 juli 2016 heeft het college het door de stichting daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij tussenuitspraak van 6 maart 2017 heeft de rechtbank het college in de gelegenheid gesteld een in het besluit van 15 juli 2016 geconstateerd gebrek te herstellen.

Bij besluit van 14 april 2017 heeft het college, onder intrekking van het besluit van 15 juli 2016 opnieuw op het door de stichting gemaakte bezwaar beslist, dat bezwaar gegrond verklaard, het besluit van 8 december 2015 herroepen en besloten tot openbaarmaking van diverse documenten op grond van de Wob.

De stichting heeft een zienswijze ingediend.

Bij herstelbesluit van 24 november 2017 heeft het college de motivering van het besluit van 14 april 2017 aangevuld en besloten tot openbaarmaking van diverse documenten op grond van de Wob.

De stichting heeft een zienswijze ingediend.

Bij uitspraak van 4 mei 2018 heeft de rechtbank het door de stichting ingestelde beroep voor zover gericht tegen het besluit van 15 juli 2016 niet-ontvankelijk verklaard, het beroep voor zover gericht tegen de besluiten van 14 april en 24 november 2017 gegrond verklaard, die besluiten vernietigd en het college opgedragen om een nieuw besluit op het door de stichting gemaakte bezwaar te nemen met inachtneming van de uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben het college en de stichting hoger beroep ingesteld.

De stichting heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit van 21 juni 2018 heeft het college, gevolg gevend aan de uitspraak van de rechtbank, opnieuw beslist op het door de stichting gemaakte bezwaar, de besluiten van 8 december 2015, 15 juli 2016 en 14 april 2017 geheel dan wel gedeeltelijk herzien en beslist tot openbaarmaking van diverse documenten die reeds feitelijk zijn verstrekt.

De stichting heeft gronden ingediend tegen het besluit van 21 juni 2018.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 maart 2019, waar het college, vertegenwoordigd door mr. E.J.B. Rooke, drs. P.M. Venema en ing. P.J. Kleevens, bijgestaan door mr. A. Span, advocaat te Amsterdam, en de stichting, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. A.R. Klijn, advocaat te Amsterdam, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. De stichting heeft verzocht om alle documenten met betrekking tot de parkeerbalans, althans de parkeercapaciteit en het parkeergebruik, in de omgeving van het La Vie-gebouw openbaar te maken op grond van de Wob. Daarbij verduidelijkt de stichting dat dit verzoek niet uitputtend is bedoeld en in ieder geval betrekking heeft op:

- gemeentelijke besluiten, voorstellen, agendastukken, rapportages, correspondentie, overeenkomsten en/of adviezen inzake de parkeerbalans, parkeercapaciteit, parkeergebruik, parkeervraag, parkeeroverschot, parkeertekort, Parkeer Route Informatie Systeem (PRIS), van de omgeving van het La Vie-gebouw (daaronder in ieder geval begrepen het stationsgebied en de binnenstad), waaronder collegebesluiten, raadsbesluiten, dan wel raadsvoorstellen of commissieadviezen;

- alle overige stukken met betrekking tot de parkeerbalans, parkeercapaciteit, parkeergebruik, parkeervraag, parkeeroverschot, parkeertekort, PRIS, etc. ten aanzien van de omgeving van het La Vie-gebouw (daaronder in ieder geval begrepen het stationsgebied en de binnenstad).

2. Het college heeft daarop vastgesteld dat vier categorieën documenten onder dit verzoek vallen: 1) de bestuursrapportage Stationsgebied van mei 2014, 2) de print van de datafiles van het PRIS zoals die zijn geregistreerd vanaf januari 2012 met betrekking tot de

parkeergarages Paardenveld en La Vie, 3) documenten waaruit de bezettingsgraad blijkt van parkeergarage Paardenveld op drukke momenten en 4) een aantal e-mails die tussen het college en de stichting zijn gewisseld in het kader van verschillende procedures. De bestuursrapportage als bedoeld onder 1) is reeds openbaar. De documenten bedoeld onder 2) zijn vernietigd nadat het PRIS is vernieuwd. Openbaarmaking van de documenten bedoeld onder 3) mag volgens het college achterwege blijven op grond van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob en subsidiair op grond van en artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob. De e-mails bedoeld onder 4) zijn al gedeeld met de stichting en behoeven daarom niet openbaar te worden gemaakt, aldus het college.

3. Naar aanleiding van de tussenuitspraak van de rechtbank, waarin de rechtbank heeft overwogen dat het college het verzoek van de stichting te beperkt heeft opgevat en dat enkele documenten ten onrechte niet openbaar zijn gemaakt, heeft het college bij besluit van 14 april 2017, zoals hersteld bij besluit van 24 november 2017, alsnog besloten tot openbaarmaking van diverse documenten en geweigerd op grond van artikel 10, eerste lid, onder c, van de Wob en artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob om gegevens van de parkeergarage Paardenveld openbaar te maken. Voorts heeft het college in de besluiten de zoekslag naar de aanwezige documenten verduidelijkt.

Aangevallen uitspraak

4. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college de in de tussenuitspraak geconstateerde gebreken wat betreft de reikwijdte van het Wob-verzoek in onvoldoende mate heeft hersteld. In de tussenuitspraak had de rechtbank geoordeeld dat het college niet heeft aangetoond dat daadwerkelijk met de stichting afspraken zijn gemaakt om de reikwijdte van het Wob-verzoek te beperken binnen de context van de besluitvormingsprocedure rondom de revitalisatie van het La Vie-gebouw en dat het college de reikwijdte aldus onjuist heeft geïnterpreteerd. Hoewel de rechtbank in de einduitspraak de geografische reikwijdte van 1.000 meter loopafstand rondom het La Vie-gebouw die het college heeft aangehouden niet onredelijk acht, is de rechtbank van oordeel dat het college heeft nagelaten te onderbouwen of de Jaarbeurszijde van het station wel of niet binnen het zoekgebied valt. Voorts heeft de rechtbank geoordeeld dat het college in de besluiten van 14 april en 24 november 2017 onvoldoende heeft gemotiveerd dat er niet meer documenten zijn die onder die reikwijdte van het Wob-verzoek vallen en ook ter zitting onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt op welke wijze het onderzoek naar de onder de reikwijdte van het Wob-verzoek vallende documenten heeft plaatsgevonden. Dat het college onzorgvuldig heeft gehandeld volgt ook uit de omstandigheid dat het college in het besluit van 24 november 2017 ook binnen de door hemzelf erkende reikwijdte van het verzoek nog nieuwe documenten heeft gevonden. Dat er meer documenten zijn, wordt ook onderschreven door de op de zitting afgelegde verklaringen van de daar gehoorde getuigen. Hoewel voorstelbaar is dat op concepten van documenten een weigeringsgrond uit de Wob van toepassing kan zijn, dient een dergelijk stuk wel in de beoordeling van de Wob te worden betrokken. Voorts is volgens de rechtbank onduidelijk gebleven waarom een door een getuige genoemde overeenkomst die parkeergegevens bevat, niet bij de beoordeling van het Wob-verzoek is betrokken.

Reikwijdte Wob-verzoek

5. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het de reikwijdte van het Wob-verzoek onjuist heeft geïnterpreteerd. Het college kan zich vinden in het oordeel dat de geografische reikwijdte van 1.000 meter loopafstand rondom het La Vie-gebouw niet onredelijk wordt gevonden, maar betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college niet heeft aangetoond dat daadwerkelijk met de stichting afspraken zijn

gemaakt om de reikwijdte van het Wob-verzoek op deze wijze te beperken. Het college betoogt dat voor de interpretatie van het Wob-verzoek uitsluitend de oorspronkelijke fase waarin het Wob-verzoek is ingediend van belang is. Uit een kort na het indienen van het Wob-verzoek door de stichting verstuurd e-mailbericht, heeft het college afgeleid dat het doel van het Wob-verzoek is inzicht te krijgen in de voor reparatie van het besluit over de verlening van een omgevingsvergunning voor het La Vie-gebouw benodigde gegevens. Volgens het college ging het de stichting dan ook alleen om hoeveel parkeerplaatsen er zijn in relatie tot de bestemmingsplan- en omgevingsvergunningprocedure over de herontwikkeling van het La Vie-gebouw in Utrecht en niet om bijvoorbeeld inzicht in de beleidshistorie. Het college mocht het Wob-verzoek dan ook zo interpreteren dat het alleen is gericht op het verkrijgen van voldoende informatie om geconstateerde gebreken in de bestemmingsplan- en omgevingsvergunningprocedure te kunnen herstellen. Daarom heeft het bij de zoektocht naar documenten de volgende begrenzings aangebracht:

- alleen gebouwde, openbare parkeergarages vallen onder het bereik van het Wob-verzoek;
- er wordt een loopafstand van 1.000 meter rondom het La Vie-gebouw gehanteerd;
- de documenten hebben een relatie tot de binnenstad en het stationsgebied (incl. Jaarbeursplein, excl. het Jaarbeursterrein dat buiten het 1.000 meter-gebied valt).

Volgens het college heeft het later verbinden van een vergunningvoorschrift aan de omgevingsvergunning met betrekking tot de parkeermogelijkheden rondom het La Vie-gebouw en een latere aansprakelijkheidstelling van het college door de stichting, geen gevolgen voor de reikwijdte van het eerdere Wob-verzoek. Het later verstrekken van meer documenten is niet ingegeven door een verbreding van de reikwijdte van het Wob-verzoek.

6. De stichting betoogt in haar hogerberoepschrift dat de door het college gehanteerde geografische reikwijdte van 1.000 meter niet uit het Wob-verzoek blijkt en nimmer door de stichting is uitgedragen of omarmd als een beperking van het verzoek.

7. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 16 juli 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2594](#)) worden bij de bepaling van de reikwijdte van het verzoek de gebruikte bewoordingen en de context waarin het verzoek wordt gedaan betrokken.

7.1. De aanleiding voor het verzoek was een discussie tussen de gemeente en de stichting over de aanwezigheid van voldoende parkeergelegenheid rond het La Vie-gebouw. Ten behoeve van de herontwikkeling van het La Vie-gebouw liepen op dat moment procedures over het bestemmingsplan en een door de stichting aangevraagde omgevingsvergunning. De stichting heeft in haar verzoek kenbaar de reikwijdte van het verzoek beperkt tot de omgeving van het La Vie-gebouw.

Wanneer een Wob-verzoek te algemeen is geformuleerd, kan het bestuursorgaan vragen om het verzoek te preciseren. Dit heeft het college niet gedaan. Het college heeft in hoger beroep uiteengezet dat de context, dit is de discussie die destijds speelde rondom de besluitvormingsprocedure over de revitalisatie van het La Vie-gebouw, meebracht dat een geografische reikwijdte van 1.000 meter loopafstand rondom het La Vie-gebouw, exclusief het Jaarbeursterrein, is gehanteerd. De omstandigheid dat het college niet heeft aangetoond dat daadwerkelijk met de stichting afspraken zijn gemaakt om de reikwijdte van het Wob-verzoek op deze wijze te beperken, maakt - anders dan de rechtbank heeft geoordeeld - niet dat het college de reikwijdte van het Wob-verzoek aldus onjuist heeft geïnterpreteerd. Niet valt in te zien waarom het college niet een maximale loopafstand van 1.000 meter, afkomstig uit de Nota Parkeernomen Fiets en Auto waarin maximale loopafstanden worden gegeven als

maat voor de situering van de parkeerplaatsen ten opzichte van de functies, mocht hanteren. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de stichting ter zitting niet heeft kunnen aangeven welke voor het Wob-verzoek relevante gebieden door het college buiten beschouwing zijn gelaten.

7.2. Het betoog van het college is in zoverre terecht voorgedragen, maar leidt gelet op het navolgende niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak.

Het betoog van de stichting faalt.

PRIS-gegevens

8. De rechtbank heeft in haar tussenuitspraak ten aanzien van de gevraagde PRIS-gegevens overwogen dat het college deze categorie documenten heeft gewist terwijl het Wob-verzoek van de stichting al was ingediend. De rechtbank is daarom niet in staat om te toetsen of openbaarmaking daarvan terecht is geweigerd. Het moet er daarom volgens de rechtbank voor worden gehouden dat openbaarmaking van deze gegevens ten onrechte is geweigerd.

9. Het college betoogt dat het terecht de PRIS-gegevens niet onder de reikwijdte van het Wob-verzoek heeft geschaard. Volgens het college zijn deze gegevens niet aan te merken als documenten als bedoeld in de Wob. PRIS-gegevens zijn een geheel van gegevens opgenomen in het PRIS-systeem, waaruit door middel van gerichte zoekopdrachten voor een bepaald doel bepaalde informatie naar voren kan worden gehaald. Bovendien hadden de gegevens in het PRIS-systeem niet de vorm van documenten die met een druk op een knop op te halen of te printen waren, maar met deze gegevens kunnen, met een gerichte opdracht daartoe, documenten worden gecreëerd. Dat de gegevens uit het oude PRIS-systeem zijn verwijderd nadat het Wob-verzoek is ontvangen, waardoor de rechtbank niet kon toetsen of openbaarmaking van die gegevens terecht is geweigerd, is daarom niet relevant, aldus het college.

9.1. Het college heeft ter zitting toegelicht dat het toenmalige PRIS-systeem is vervangen door een nieuw dynamisch systeem. In dit nieuwe systeem worden de PRIS-gegevens niet opgeslagen, tenzij daartoe een opdracht wordt verstrekt. Met het in gebruik nemen van dit nieuwe systeem, is het oude systeem niet meer voorhanden. Ook in het oude PRIS-systeem werden de PRIS-gegevens niet opgeslagen, maar dynamisch verwerkt. Het betoog van het college slaagt in zoverre dat de rechtbank niet heeft onderkend dat daarom van het wissen van de PRIS-gegevens geen sprake is geweest. Nu de gevraagde PRIS-gegevens niet voorhanden waren op het moment dat het Wob-verzoek werd ingediend, valt de vraag of deze gegevens bewaard hadden moeten worden buiten de omvang van dit geding. Gegevens die niet voorhanden zijn, kunnen niet worden verstrekt. Voor zover het college heeft betoogd dat het PRIS-systeem als zodanig geen document is in de zin van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wob, volgt de Afdeling dat.

9.2. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 15 februari 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:414](#)), zijn elektronisch vastgelegde gegevens documenten in de zin van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wob, waarop artikel 3 van de Wob van toepassing is. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 14 december 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:3297](#), bevat de Wob geen verplichting om gegevens te vervaardigen die niet in bestaande documenten zijn neergelegd, ongeacht de mate van inspanning. Dat de gegevens, zoals het college heeft toegelicht, niet met een enkele druk op de knop of een schermafdruck kunnen worden verstrekt, maakt niet dat sprake is van het vervaardigen van een document. Er is immers geen sprake van het creëren van nieuwe gegevens door berekening, maar van het door middel van eenvoudige ordening printen - of in dit geval

opslaan - van gegevens die voorhanden zijn. Voor zover er PRIS-gegevens zijn opgeslagen dan wel anderszins voorhanden zijn, zoals de hierna genoemde PRIS-prints, zijn die gegevens documenten in de zin van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wob. Anders dan het college is de Afdeling van oordeel dat de ten tijde van het indienen van het Wob-verzoek voorhanden zijnde PRIS-gegevens - nu die gegevens expliciet in het Wob-verzoek worden genoemd - onder de reikwijdte van het Wob-verzoek dienen te worden geschaard.

9.3. Het betoog van het college faalt in zoverre.

PRIS-prints

10. De rechtbank heeft in haar tussenuitspraak ten aanzien van de documenten met prints van het PRIS met betrekking tot parkeergarage Paardenveld overwogen dat deze prints bedrijfs- of fabricagegegevens betreffen. Daarbij heeft de rechtbank betrokken dat het college heeft toegelicht dat de prints de slagboombewegingen van de parkeergarage bevatten, aan de hand waarvan PRIS-borden worden aangestuurd om nieuwe klanten aan te trekken of af te stoten. Met het openbaar maken van de prints wordt dan ook de rekenmethodiek achter dit systeem bekend gemaakt. Uit het aantal slagboombewegingen kan de afzet van de betrokken parkeergarage worden afgeleid. In combinatie met de reeds openbare tarieven kan dan ook de omzet van de parkeergarage worden berekend. Ook kunnen de gegevens volgens de rechtbank worden aangemerkt als concurrentiegevoelige informatie. Bovendien zijn de prints vertrouwelijk aan het college verstrekt. In de PRIS-overeenkomst is onder paragraaf 4.4, sub g, vermeld dat de PRIS-gegevens alleen door de verkeersdeskundige van de gemeente mogen worden gebruikt en dat voor ander gebruik toestemming moet worden gevraagd aan de betreffende exploitant. Het college heeft openbaarmaking van de prints dan ook in beginsel mogen weigeren op grond van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob. De prints zijn voorts niet aan te merken als milieu-informatie, aldus de rechtbank.

11. De stichting betoogt in haar hoger beroep dat de rechtbank aldus heeft miskend dat de in de prints vermelde gegevens naar hun aard reeds openbaar zijn. Daartoe voert de stichting aan dat de beschikbare parkeercapaciteit elk moment van de dag dynamisch wordt weergegeven op de PRIS-borden. Daarom kunnen de gegevens niet als vertrouwelijk worden beschouwd en heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat de prints kunnen worden aangemerkt als vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens. Voorts betoogt de stichting dat geen sprake is van bedrijfs- en fabricagegegevens omdat uit de prints geen wetenswaardigheden kunnen worden afgelezen of afgeleid. Voorts betwist de stichting dat met openbaarmaking van de prints afzetgegevens dan wel de achterliggende gegevens met betrekking tot de rekenmethodiek van de PRIS-borden bekend wordt gemaakt.

11.1. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 6 juni 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1873](#)) dient artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob naar zijn aard restrictief te 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. De weigeringsgrond, neergelegd in artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob is bedoeld om te voorkomen dat de bedrijfsgegevens die bedrijven met het oog op concurrentie geheim willen houden, maar wel genoodzaakt zijn aan bestuursorganen te verstrekken, openbaar moeten worden gemaakt.

11.2. De Afdeling heeft met toepassing van artikel 8:29 van de Awb kennis genomen van de

ten aanzien van parkeergarage Paardenveld overgelegde PRIS-gegevens. Voor de toepasselijkheid van de weigeringsgrond van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob is vereist dat de documenten, waarvan om openbaarmaking is verzocht, bedrijfs- en fabricagegegevens bevatten die vertrouwelijk aan het bestuursorgaan zijn meegedeeld. De op grond van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob geweigerde prints met PRIS-gegevens bevatten per datum en tijd aantallen in- en uitrijders, waaronder abonnementhouders, van parkeergarage Paardenveld. Het college heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat dit bedrijfsvertrouwelijke informatie is, bij openbaarmaking waarvan derden daaruit wetenswaardigheden kunnen afleiden en inzicht kunnen krijgen in de afzet van de parkeergarage en dat dit de concurrentiepositie van de betrokken exploitant kan schaden. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat het college terecht met toepassing van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob heeft geweigerd deze informatie openbaar te maken. Aan de hand van de PRIS-gegevens wordt berekend hoeveel plekken nog in de parkeergarage beschikbaar zijn, wat op de PRIS-borden wordt weergegeven om nieuwe klanten aan te trekken of af te stoten. Dit aantal volgt evenwel niet direct uit de overgelegde PRIS-gegevens. Voor zover de beschikbare parkeercapaciteit naar zijn aard reeds openbaar is, betekent dat daarom niet dat de PRIS-gegevens naar hun aard reeds openbaar zijn.

In de PRIS-overeenkomst is voorts onder paragraaf 4.4, sub g, vermeld dat de PRIS-gegevens alleen door de verkeersdeskundige van de gemeente mogen worden gebruikt en dat voor ander gebruik toestemming moet worden gevraagd aan de betreffende exploitant. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht geconcludeerd dat de gegevens van de prints zijn uitgewisseld in het kader van een contact dat de exploitanten redelijkerwijs als vertrouwelijk mochten beschouwen.

Nu de oude PRIS-gegevens, zoals volgt uit 9.1., door het wijzigen van het PRIS-systeem niet meer voorhanden zijn, kunnen bovendien geen documenten meer worden vervaardigd die kunnen worden verstrekt.

12. Het betoog van de stichting faalt.

Zoekslag

13. Voorts betoogt het college dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de door het college verrichte zoekslag onzorgvuldig is geweest en onvoldoende inzichtelijk is gemaakt. Het college heeft deze zoekslag uitgebreid beschreven in het besluit van 21 juni 2018. De coördinator heeft na binnenkomst van het Wob-verzoek verschillende functionarissen benaderd ten behoeve van de beantwoording van het Wob-verzoek. Deze functionarissen hebben zicht op waar de informatie waarvan de openbaarmaking wordt verzocht zich in de organisatie bevindt. Naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank is opnieuw de vraag uitgezet, maar nu specifiek met betrekking tot de parkeergarages en onder meer ook bij verschillende programmamanagers en andere Wob-coördinatoren. Ondanks deze inspanningen leverde het uitzetten van het Wob-verzoek binnen de organisatie weer geen nadere documenten op die onder de zoekvraag vielen tot aan de datum van de indiening van het verzoek. Het college wijst voorts op het ontbreken van een werkbare oplossing om documenten te zoeken ter beantwoording van een Wob-verzoek, vanwege de scheiding tussen de verschillende werkvelden. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 4 april 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1117](#), betoogt het college dat het de zoekslag voldoende heeft gemotiveerd. Dat minder documenten zijn verstrekt dan de stichting had gehoopt, maakt niet dat de door het college uitgevoerde zoekslag onzorgvuldig is geweest.

De stichting heeft niet aannemelijk gemaakt dat er meer documenten bij het college berusten die onder het bereik van het Wob-verzoek vallen. Gelet op het herstelbesluit van 21 juni 2018, moet dan ook worden geconcludeerd dat het college voldoende inzichtelijk heeft gemaakt hoe de zoekslag binnen de gemeentelijke organisatie is verricht en dat deze zorgvuldig is verricht, aldus het college.

De rechtbank heeft voorts ten onrechte bepaalde documenten aangegrepen als bewijs voor de stelling dat de zoekslag niet zorgvuldig is verricht. Volgens het college onderbouwt het juist met die documenten dat er geen extra documenten zijn die onder de reikwijdte van het Wob-verzoek vallen en nog openbaar gemaakt zouden moeten worden. De parkeerdrukmetingen die later zijn verstrekt, waren ten tijde van het Wob-verzoek openbaar. Zij zijn later volledigheidshalve feitelijk verstrekt omdat ze niet meer te vinden waren via de gemeentelijke website. Bij besluit van 24 november 2017 is ervoor gekozen alsnog te besluiten tot openbaarmaking van deze metingen. Daaruit kan echter niet worden geconcludeerd dat de zoekslag onvolledig dan wel onzorgvuldig is geweest. Het document "Projectorganisatie Stationsgebied Corio Nederland Retail B.V. Jaarbeurs Utrecht NS Stations, Parkeeronderzoek Stationsgebied Utrecht, 6 november 2003" is bij datzelfde besluit verstrekt om aan te tonen dat er weliswaar documenten zijn die verband houden met het Wob-verzoek, maar niet onder het bereik daarvan vallen. De tripartite overeenkomsten zijn nooit ondertekend, waardoor er op basis van die overeenkomsten nooit een parkeervoorziening is gerealiseerd. Bovendien zien die overeenkomsten op ontwikkelingen buiten de 1.000 meter loopafstand van het La Vie-gebouw. Tot slot zijn de bilaterale ontwikkelovereenkomsten door de gemeenteraad openbaar gemaakt door middel van plaatsing op de website. Hoewel de getuige anders heeft verklaard, bevatten deze overeenkomsten geen parkeergegevens waar het Wob-verzoek op ziet, maar de afspraak dat een van de partijen een parkeergarage van zekere omvang zou realiseren. Hij bedoelde aan te geven dat de overeenkomst parkeerinformatie bevat, zijnde parkeerafspraken maar geen parkeergegevens. De betreffende parkeergarage is bovendien overgenomen in de integrale parkeerbalans Stationsgebied die al aan de stichting is verstrekt.

13.1. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de door het college verrichte zoekslag onzorgvuldig is geweest en onvoldoende inzichtelijk is gemaakt. De nadere motivering in het, gevolg gevend aan de aangevallen uitspraak, genomen besluit van 21 juni 2018 kan aan dat oordeel niet afdoen. De rechtbank heeft immers moeten beoordelen of het college in de besluiten van 14 april en 24 november 2017 voldoende inzichtelijk heeft gemaakt dat het een zorgvuldige zoekslag heeft verricht. De rechtbank heeft met juistheid geoordeeld dat de verwijzing door het college naar volgens hem relevante personen van verschillende afdelingen met specifieke kennis over het onderwerp daartoe onvoldoende is. Daarmee is immers slechts duidelijk geworden bij wie het Wob-verzoek is uitgezet, maar niet hoe er vervolgens door de desbetreffende personen is gezocht. Evenmin is hiermee inzichtelijk gemaakt hoe het Wob-verzoek, door het college in het algemeen en door de verschillende relevante personen in het bijzonder, is geïnterpreteerd en hoe die interpretatie van invloed is geweest op de zoekslag die is gemaakt. Zo heeft het college bijvoorbeeld nagelaten specifiek te vermelden welke systemen zijn geraadpleegd, welke zoektermen zijn gehanteerd voor het zoeken naar documenten in die systemen, welke specifieke vragen de volgens het college relevante personen hebben meegekregen en welke schifting in de door die personen aangedragen documenten de door het college genoemde Wob-coördinatoren vervolgens hebben gemaakt.

13.2. Met betrekking tot de parkeerdrukmetingen die bij het herstelbesluit van 24 november 2017 alsnog openbaar zijn gemaakt stelt het college dat deze documenten bewust buiten het

Wob-verzoek zijn gehouden omdat de documenten ten tijde van het verzoek openbaar waren. Naar het oordeel van de Afdeling had het in dat geval voor de hand had gelegen dat het college in de beslissing op het Wob-verzoek die documenten wel had genoemd met daarbij een verwijzing naar de vindplaats van deze reeds openbare documenten. Het college heeft dat destijds nagelaten en daarmee niet erkend dat die documenten binnen de reikwijdte van het Wob-verzoek vielen.

Met betrekking tot het document "Projectorganisatie Stationsgebied Corio Nederland Retail B.V. Jaarbeurs Utrecht NS Stations, Parkeeronderzoek Stationsgebied Utrecht, 6 november 2003" en de genoemde overeenkomsten stelt het college zich op het standpunt dat deze documenten in eerste instantie bewust niet zijn verstrekt omdat deze documenten, gelet op de interpretatie van het college, buiten de reikwijdte van het Wob-verzoek zouden vallen. Dit neemt echter niet weg dat de rechtbank, gelet op hetgeen in 13.1 is overwogen, terecht heeft geoordeeld dat de door het college verrichte zoekslag onzorgvuldig en onvolledig is geweest.

13.3. Het betoog van het college faalt.

Conclusie

14. De hoger beroepen zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd met, gelet op hetgeen onder 7.1. is overwogen, verbetering van de gronden waarop deze rust.

15. Met de stichting is de Afdeling van oordeel dat uit de uitspraak van de rechtbank volgt dat niet is beoogd het besluit van 15 juli 2016 te doen herleven. Niet anders kan worden verstaan dan dat de rechtbank heeft bedoeld het besluit van 15 juli 2016 eveneens te vernietigen. Deze omissie zal worden rechtgezet door, doende hetgeen de rechtbank behoorde te doen, dat besluit alsnog te vernietigen.

Beroep van rechtswege

16. Het besluit van 21 juni 2018 wordt, gelet op artikel 6:24 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), gelezen in verbinding met artikel 6:19 van die wet, geacht eveneens voorwerp van dit geding te zijn.

17. De stichting betoogt dat het college de uitspraak van de rechtbank niet heeft opgevolgd en nog steeds onvoldoende inzicht verschaft in de verrichte zoekslagen. Bovendien is het Wob-verzoek nog steeds te beperkt geïnterpreteerd en zijn diverse documenten, zoals degene die door de rechtbank zijn genoemd, niet betrokken bij de beoordeling van het Wob-verzoek. Het is volgens de stichting dan ook nog steeds niet geloofwaardig dat er niet meer documenten bij de gemeente berusten dan haar eigen e-mailberichten, de PRIS-overeenkomst met de stichting, een aantal algemene parkeerdrukmetingen uit 2013 en wat parkeerbalansen. De stichting verzoekt het college op te dragen een forensisch deskundige te benoemen om intern onderzoek te laten verrichten naar de aanwezige documenten.

17.1. Het college heeft in het besluit van 21 juni 2018 de verrichte zoekslag beschreven. De Wob-coördinator heeft het Wob-verzoek doorgeleid naar een aantal met name genoemde medewerkers bij een viertal afdelingen van de gemeente, te weten: de afdeling Ontwikkelorganisatie, Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid (voorheen: Milieu en Mobiliteit); de afdeling Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling; de projectleider van de revitalisering van het La Vie-gebouw; en de afdeling VTH. Na de aangevallen uitspraak is de vraag opnieuw uitgezet, meer specifiek gericht op parkeergarages. De functionarissen aan wie het verzoek was gericht hebben gezocht in de voor hen beschikbare afdelingsmappen, persoonlijke

mappen en gespecialiseerde programma's. Het college heeft er op gewezen dat relevante informatie bij verschillende afdelingen aanwezig kon zijn, zodat het Wob-verzoek bij verschillende functionarissen moest worden uitgezet. De hernieuwde zoekslag leverde geen andere documenten op dan degene die eerder waren gevonden. Het college heeft desgevraagd toegelicht dat de interne communicatie over het Wob-verzoek mondeling verliep.

17.2. De Afdeling is van oordeel dat het college ook in het besluit van 21 juni 2018 onvoldoende heeft gemotiveerd dat naar aanleiding van het Wob-verzoek voldoende zorgvuldig onderzoek is gedaan. In het Wob-verzoek was aangegeven welk soort documenten de stichting wenste te ontvangen. Het verzoek is doorgeleid aan de functionarissen die gevraagd is naar documenten te zoeken. Het college heeft weliswaar aangegeven aan welke functionarissen het verzoek is doorgeleid maar heeft niet duidelijk gemaakt welke zoekopdracht aan deze functionarissen is meegegeven. Ook is niet door middel van rapportage van de ingeschakelde functionarissen of anderszins duidelijk gemaakt in welke bestanden en dossiers is gezocht. Zo blijkt niet of deze functionarissen relevante documenten wel hebben gevonden maar op grond van een weigeringsgrond niet hebben aangeleverd aan de Wob-coördinator. Voorts is van de in het Wob-verzoek genoemde soorten van documenten niet aangegeven of deze aanwezig waren en zo ja, of deze relevante informatie bevatten. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het college in dit geval nog steeds niet inzichtelijk heeft gemaakt dat voldoende zorgvuldig onderzoek is gedaan.

17.3. Het betoog van de stichting slaagt.

18. Het beroep tegen het besluit van 21 juni 2018 is gegrond. Dat besluit dient wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb te worden vernietigd. Het college dient een nieuw besluit op het door de stichting tegen het besluit van 8 december 2015 gemaakte bezwaar te nemen met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen.

19. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil, zal de Afdeling met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb bepalen dat tegen het nieuw te nemen besluit op bezwaar slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

Proceskosten

20. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Utrecht van 15 juli 2016, kenmerk b16.0236;

III. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Utrecht van 21 juni 2018, kenmerk 4254315/3, gegrond;

IV. vernietigt dat besluit;

V. bepaalt dat tegen het nieuw te nemen besluit op bezwaar slechts bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beroep kan worden ingesteld;

VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Utrecht tot vergoeding van bij de stichting Pensioenfonds Metaal en Techniek in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.280,00 (zegge: twaalfhonderdtachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. bepaalt dat van het college van burgemeester en wethouders van Utrecht een griffierecht van € 508,00 (zegge: vijfhonderdacht euro) wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. E. Steendijk en mr. C.M. Wissels, leden, in tegenwoordigheid van mr. C.A.M. van Deventer-Lustberg, griffier.

w.g. Van Altena w.g. Van Deventer-Lustberg
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 22 mei 2019

587.