

ECLI

ECLI:NL:RVS:2021:525

Datum uitspraak

10 maart 2021

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 31 maart 2017 heeft het college van burgemeester en wethouders van Haarlem een verzoek van [wederpartij] om op grond van de Wet openbaarheid van bestuur informatie openbaar te maken, afgewezen. Bij brief van 24 februari 2017 heeft [wederpartij] het college verzocht om meldingen rondom integriteit sinds 1 januari 2007 openbaar te maken. Het college heeft dit verzoek met toepassing van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob afgewezen. Volgens het college zouden de belangen van de gemeente bij een goed functionerende interne meldmogelijkheid en van melders en personen over wie een melding wordt gedaan door openbaarmaking van welke dossierinformatie dan ook onevenredig worden benadeeld en weegt het belang van de openbaarheid niet op tegen het voorkomen van die benadeling. Bij het besluit op bezwaar heeft het college deze afwijzing gehandhaafd.

Volledige tekst

201905788/1/A3.

Datum uitspraak: 10 maart 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Haarlem,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 21 juni 2019 in zaak nr. 18/11 in het geding tussen:

[wederpartij], wonend te Haarlem,

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 31 maart 2017 heeft het college een verzoek van [wederpartij] om op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob) informatie openbaar te maken, afgewezen.

Bij besluit van 22 november 2017 heeft het college het daartegen door [wederpartij] gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 21 juni 2019 heeft de rechtbank het daartegen door [wederpartij] ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 22 november 2017 vernietigd en het college opgedragen om met inachtneming van haar uitspraak een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar te nemen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en nadere stukken ingediend. Hij heeft niet de toestemming gegeven, bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 oktober 2020, waar het college, vertegenwoordigd door mr. R. Braeken, bijgestaan door mr. C.A. Geleijnse en mr. F.J.A. van Tienen, beiden advocaat te Den Haag, en [wederpartij] zijn verschenen.

Overwegingen

1. Bij brief van 24 februari 2017 heeft [wederpartij] het college verzocht om op grond van de Wob alle meldingen rondom integriteit sinds 1 januari 2007 openbaar te maken. Het college heeft dit verzoek, voor zover het ziet op documenten in de dossiers van het Meldpunt Integriteit van de gemeente Haarlem (hierna: het Meldpunt), met toepassing van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob afgewezen. Volgens het college zouden de belangen van de gemeente bij een goed functionerende interne meldmogelijkheid en van melders en personen over wie een melding wordt gedaan door openbaarmaking van welke dossierinformatie dan ook onevenredig worden benadeeld en weegt het belang van de openbaarheid niet op tegen het voorkomen van die benadeling. Bij het besluit op bezwaar heeft het college deze afwijzing gehandhaafd.

De rechtbank heeft onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 28 februari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:666](#), geoordeeld dat het college ten onrechte niet per document of onderdeel daarvan heeft beoordeeld of openbaarmaking moet worden geweigerd. Volgens de rechtbank biedt de Wob voldoende waarborgen om openbaarmaking van documenten of onderdelen van documenten te weigeren indien de door het college vermelde belangen worden geschaad en kan, zonder dat een beoordeling per document of onderdeel daarvan heeft plaatsgevonden, niet zonder meer worden aangenomen dat na een dergelijke beoordeling geen zinnige informatie of leesbare tekst overblijft. De rechtbank heeft het besluit op bezwaar daarom wegens strijd met de artikelen 3:2 en 7:12 van de Awb vernietigd.

2. Het college betoogt dat het oordeel van de rechtbank onjuist is. Volgens het college heeft de rechtbank miskend dat openbaarmaking van de documenten in de Meldpunt-dossiers volledig is geweigerd om melders, potentiële melders en andere betrokkenen vóór het begin

van een Meldpunt-procedure de zekerheid te bieden dat de informatie die in die procedure wordt verstrekt vertrouwelijk wordt behandeld. Door een beoordeling per document of onderdeel daarvan kan deze zekerheid niet voldoende worden geboden, omdat melders, potentiële melders en andere betrokkenen ook bij openbaarmaking van beperkte informatie er rekening mee zullen houden dat bij anderen bekend kan worden dat en waarover een melding is gedaan of dat zij voorwerp van een melding of onderzoek van het Meldpunt zijn of zijn geweest. Dit leidt tot terughoudendheid van deze personen bij het doen van een melding of het meewerken aan een onderzoek, wat schadelijk is voor het goed functioneren van het Meldpunt en een effectief gemeentelijk integriteitsbeleid. Het college wijst op artikel 17 van de Wet Huis voor klokkenluiders (hierna: de WHK), waarin voor bij het Huis voor klokkenluiders (hierna: het Huis) berustende onderzoeksinformatie een bijzondere openbaarmakingsregeling is opgenomen. De belangen die aan het instellen van deze beperkte openbaarmakingsregeling ten grondslag liggen, rechtvaardigen volgens het college ook een beperkt openbaarmakingsregime voor informatie uit Meldpunt-dossiers, te meer omdat de WHK in artikel 2, eerste lid, de grondslag bevat voor de gemeentelijke integriteitsprocedure, door de gemeente Haarlem neergelegd in de Regeling Integriteitsmeldingen gemeente Haarlem (hierna: de Regeling), en ingevolge artikel 6, eerste lid, van de WHK in veel gevallen eerst een gemeentelijke procedure moet worden doorlopen voordat het tot een onderzoek door het Huis kan komen.

Volgens het college zijn er gelet op het voorgaande bijzondere omstandigheden die afwijking rechtvaardigen van het uitgangspunt dat per document of onderdeel van een document wordt gemotiveerd op welke grond openbaarmaking achterwege wordt gelaten. Hierbij wijst het college op de uitspraken van de Afdeling van 18 juli 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BX1817](#), 20 april 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BQ1879](#), 27 juni 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2143](#), 11 juli 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2337](#) en 16 januari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:100](#). Verder wijst het college op de uitspraken van de Afdeling van 24 oktober 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3460](#), en 22 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1633](#).

Volgens het college heeft de rechtbank verder miskend dat na een beoordeling per document of onderdeel van een document geen zinnige informatie of leesbare tekst zal overblijven. Het weglakken van alle niet-openbare informatie leidt immers tot verstrekking van documenten die geen zinnige of samenhangende informatie meer bevatten, aldus het college.

2.1. Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob luidt:

"Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen [...] het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden."

Artikel 2, eerste lid, van de WHK luidt:

"De werkgever bij wie in de regel ten minste vijftig personen werkzaam zijn, stelt een procedure vast voor het omgaan met het melden van een vermoeden van een misstand binnen zijn organisatie."

Artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, luidt:

"De afdeling onderzoek stelt binnen 6 weken na de dagtekening van het verzoekschrift een onderzoek in, tenzij de afdeling onderzoek oordeelt dat [...] de verzoeker het vermoeden van een misstand niet heeft gemeld aan een leidinggevende, een vertrouwenspersoon of een andere in een interne procedure als bedoeld in artikel 2 aangewezen persoon van de

organisatie waarbinnen sprake is van de vermoedelijke misstand, tenzij dat van hem in redelijkheid niet gevraagd kan worden[.]"

Artikel 17, eerste lid, luidt:

"Wanneer een onderzoek is afgesloten, stelt de afdeling onderzoek een rapport op, waarin hij zijn bevindingen en zijn oordeel weergeeft. Hij neemt daarbij artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur in acht."

Het achtste lid luidt:

"Bij het Huis berustende informatie over het onderzoek die niet is opgenomen in het rapport, is niet openbaar."

2.2. [wederpartij] heeft niet de toestemming, bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb gegeven, zodat de Afdeling geen kennis heeft kunnen nemen van de door het college met een beroep op artikel 8:29 overgelegde stukken. Gelet op het navolgende belemmert dit de beoordeling van de zaak echter niet, omdat voor die beoordeling kennisname van de stukken niet nodig is.

2.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1975), wijkt de Wob als algemene openbaarmakingsregeling voor bijzondere regelingen, als deze zijn neergelegd in een formele wet en als de bijzondere regeling bovendien uitputtend van aard is. Een dergelijke bijzondere openbaarmakingsregeling is er niet voor informatie uit de Meldpunt-dossiers. Ook niet in de WHK. Dat de WHK voor bij het Huis berustende onderzoeksinformatie een bijzondere openbaarmakingsregeling kent en de aan die openbaarmakingsregeling ten grondslag liggende belangen ook zouden spelen bij informatie uit Meldpunt-dossiers, maakt niet dat voor openbaarmaking van informatie uit Meldpunt-dossiers voorbij kan worden gegaan aan de hiervoor vermelde strenge vereisten voor het laten wijken van de Wob.

2.4. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (de door de rechtbank aangehaalde uitspraak van 28 februari 2018) moet een bestuursorgaan in beginsel per document of onderdeel van een document motiveren op welke grond openbaarmaking achterwege wordt gelaten en kan het daarvan afzien als dat zou leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen.

Ter zitting van de Afdeling is komen vast te staan dat het college niet alleen heeft afgezien van het per document of onderdeel daarvan motiveren waarom openbaarmaking achterwege wordt gelaten, maar bij de voorbereiding van de besluiten ook heeft afgezien van het per document of onderdeel van een document beoordelen of één of meer van de in de Wob neergelegde weigeringsgronden aan openbaarmaking in de weg staan. Openbaarmaking is onder het inroepen van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob integraal geweigerd uit vrees dat reguliere toepassing van de Wob op de Meldpunt-dossiers leidt tot terughoudendheid bij het doen van een integriteitsmelding of het meewerken aan een onderzoek.

De Afdeling leidt hieruit af dat aan de weigering van de openbaarmaking door het college slechts een algemene inschatting ten grondslag ligt van de mogelijke effecten van openbaarmaking van welke informatie uit Meldpunt-dossiers dan ook op personen die betrokken of potentieel betrokken zijn bij het doen van een integriteitsmelding of het meewerken aan een onderzoek. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het op deze wijze afwijken van het uitgangspunt in de Wob dat een bestuursorgaan per document of onderdeel van een document moet motiveren op welke grond openbaarmaking achterwege wordt gelaten, niet is toegestaan. Dat uitgangspunt impliceert dat een bestuursorgaan eerst

per document of onderdeel daarvan beoordeelt of één of meer van de in de Wob neergelegde weigeringsgronden aan openbaarmaking in de weg staan, voordat aan de motivering van de weigering kan worden gekomen. Nu het college deze beoordeling niet heeft verricht, was het invoeren van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob voorbarig. Evenmin kan bij voorbaat worden aangenomen dat na het alsnog verrichten van deze beoordeling geen zinnige informatie of leesbare tekst ter openbaarmaking overblijft. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, biedt de Wob voldoende waarborgen om openbaarmaking van documenten of onderdelen van documenten te weigeren als de door het college ingeroepen belangen worden geschaad. De hiervoor in 2 vermelde uitspraken van de Afdeling kunnen het college niet baten. In die uitspraken had het desbetreffende bestuursorgaan bij de voorbereiding van de besluiten steeds per document beoordeeld of één of meer van de in de Wob neergelegde weigeringsgronden aan openbaarmaking in de weg stonden en vormde die beoordeling steeds de basis voor de motivering van de weigering.

Het betoog faalt.

3. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd. Het college moet een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar nemen met inachtneming van wat in deze uitspraak is overwogen.

Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

4. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. bepaalt dat tegen het nieuw te nemen besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

III. bepaalt dat van het college van burgemeester en wethouders van Haarlem een griffierecht van € 519,00 (zegge: vijfhonderdnegentien euro) wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, voorzitter, en mr. A. ten Veen en mr. C.C.W. Lange, leden, in tegenwoordigheid van mr. T. Hartsuiker, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 10 maart 2021

620.