

ECLI	ECLI:NL:RVS:2025:317
Datum uitspraak	29 januari 2025
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 23 mei 2019, aangevuld bij brief van 1 juli 2019, heeft het college van burgemeester en wethouders van Papendrecht beslist op een informatieverzoek van [appellant] op grond van de Wet openbaarheid van bestuur. Het college heeft een aantal documenten al dan niet gedeeltelijk openbaar gemaakt. Op 4 november en 31 december 2019 heeft het college nog meer documenten al dan niet gedeeltelijk openbaar gemaakt. Bij brief van 25 maart 2019 heeft [appellant] het college verzocht om openbaarmaking op grond van de Wob van interne en externe correspondentie uit de periode van 1 januari 2012 tot en met 31 december 2014 waarbij Bouwstoffenhandel De Rivierendriesprong Papendrecht B.V. betrokken is geweest, dan wel het onderwerp ervan is geweest. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college openbaarmaking van het merendeel van de weggelakte passages van de 172 e-mailberichten van advocatenkantoor Pels Rijcken op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob mocht weigeren.

Volledige tekst

202205029/1/A3.

Datum uitspraak: 29 januari 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], handelend onder de naam [bedrijf], gevestigd in Papendrecht,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 12 juli 2022 in zaak nr. 20/4095 in het geding tussen:

[bedrijf] (lees: [appellant])

en

het college van burgemeester en wethouders van Papendrecht.

Procesverloop

Bij besluit van 23 mei 2019, aangevuld bij brief van 1 juli 2019, heeft het college beslist op een informatieverzoek van [appellant] op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob). Het college heeft een aantal documenten al dan niet gedeeltelijk openbaar gemaakt. Op 4 november en 31 december 2019 heeft het college nog meer documenten al dan niet gedeeltelijk openbaar gemaakt.

Bij besluit van 25 juni 2020 heeft het college het daartegen door [appellant] gemaakte bezwaar gegrond verklaard en een aantal passages uit de documenten alsnog openbaar gemaakt.

Bij uitspraak van 12 juli 2022 heeft de rechtbank, voor zover hier van belang, het daartegen door [appellant] ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd voor zover dat ziet op de set van circa 900 documenten en de vertrouwelijke notitie van 26 juni 2014 met bijlage, het college opgedragen met inachtneming van de uitspraak een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar te nemen en het beroep voor het overige ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit op bezwaar van 6 september 2022 heeft het college de door de rechtbank bedoelde documenten met toepassing van de Wet open overheid (hierna: de Woo) gedeeltelijk openbaar gemaakt.

Hiertegen heeft [appellant] beroepsgronden ingediend.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] heeft 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 4 december 2024, waar [appellant] en het college, vertegenwoordigd door mr. J.C. Hol, advocaat te Dordrecht, zijn verschenen. Aan de kant van [appellant] is verder [persoon] verschenen en aan de kant van het college N.J.W. Visser.

Overwegingen

1. Bij brief van 25 maart 2019 heeft [appellant] het college verzocht om openbaarmaking op grond van de Wob van interne en externe correspondentie uit de periode van 1 januari 2012 tot en met 31 december 2014 waarbij Bouwstoffenhandel De Rivierendriesprong Papendrecht B.V. betrokken is geweest, dan wel het onderwerp ervan is geweest.
2. Op 1 mei 2022 is de Wob ingetrokken en de Woo in werking getreden. Vanaf die dag is de Woo op het informatieverzoek van toepassing.
3. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college openbaarmaking van het merendeel van de weggelakte passages van de 172 e-mailberichten van advocatenkantoor Pels Rijcken op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob mocht

weigeren. Volgens hem gaat het om e-mailberichten van een met gemeenschapsgeld betaalde externe deskundige en valt niet in te zien waarom die passages niet openbaar zouden mogen worden gemaakt.

3.1. Artikel 11, eerste lid, van de Wob, luidt:

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

3.2. De e-mailberichten zijn ten behoeve van intern beraad opgesteld door een externe derde die geen ander belang heeft dan het college vanuit de eigen ervaring en deskundigheid een opvatting te geven over een bestuurlijke aangelegenheid. De rechtbank heeft dit juist gezien. [appellant] heeft verder niet geconcretiseerd waarom het oordeel van de rechtbank over de persoonlijke beleidsopvattingen in de e-mailberichten onjuist zou zijn.

Het betoog slaagt niet.

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het aan hem is om aannemelijk te maken dat er meer documenten zijn die onder het informatieverzoek vallen. Hierbij voert hij aan dat het college in beroep nog 900 documenten heeft gevonden en dat hij het bestaan van die documenten niet aannemelijk had kunnen maken.

4.1. Dat het college er in beroep achter is gekomen dat er ongeveer 900 documenten ten onrechte niet in het besluit van 23 mei 2019 zijn vermeld, betekent niet zonder meer dat het college over nog meer relevante documenten beschikt. Het college heeft ter zitting van de rechtbank en in de schriftelijke uiteenzetting uitgelegd dat de 900 documenten niet zomaar zijn opgedoken, maar bij de voorbereiding van het besluit van 23 mei 2019 al in beeld waren. Ze zijn niet in dat besluit vermeld omdat de betrokken ambtenaar dacht dat ze helemaal niet openbaar hoefden te worden gemaakt. Het college heeft ter zitting van de Afdeling voorts uitgelegd dat er is gezocht in mailboxen en dat de betrokken ambtenaren zijn ondervraagd. In het licht hiervan heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het aan [appellant] was om aannemelijk te maken dat er meer documenten zijn. Hij heeft dit niet gedaan.

Het betoog slaagt niet.

5. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen, moet worden bevestigd.

6. Het college heeft ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank het besluit van 6 september 2022 genomen. Ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, is hiertegen voor [appellant] van rechtswege een beroep ontstaan.

7. [appellant] betoogt dat hij op 6 september 2022 een hyperlink van het college heeft ontvangen naar een website met daarop de al dan niet gedeeltelijk openbaar gemaakte documenten. Volgens hem viel met die website echter niet te werken en heeft het college de documenten ongeordend aangeleverd. Bovendien had hij de documenten liever op papier gekregen.

7.1. Het betoog kan niet tot gegrondverklaring van het beroep leiden. Niet in geschil is dat [appellant] inmiddels over de documenten beschikt. Het college heeft ter zitting van de Afdeling verder toegelicht dat het de documenten digitaal ter beschikking heeft gesteld, gelet op de omvang ervan en omdat [appellant] niet om verstrekking op papier heeft verzocht. In het licht hiervan heeft het college niet onzorgvuldig gehandeld door de documenten alleen digitaal beschikbaar te stellen. Gelet op het grote aantal documenten hoefde het college de

documenten niet verder te ordenen dan het heeft gedaan.

8. [appellant] betoogt verder dat het college de documenten volledig openbaar had moeten maken. Volgens hem beoogt het college te verhullen dat de gemeente onrechtmatig heeft gehandeld. Hij verzoekt de Afdeling om dit te controleren.

8.1. Artikel 5.2, eerste lid, van de Woo, luidt:

"In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter."

Artikel 28, eerste lid, van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: de Wet bibob) luidt:

"Een ieder die krachtens deze wet de beschikking krijgt over gegevens met betrekking tot een derde, is verplicht tot geheimhouding daarvan, behoudens voorzover een bij deze wet gegeven voorschrift mededelingen toelaat."

8.2. De Afdeling heeft kennis genomen van de door de rechtbank beoordeelde vertrouwelijke notitie van 26 juni 2014 met bijlage. Ten aanzien hiervan heeft de rechtbank geoordeeld dat het college openbaarmaking ten onrechte geheel op grond van de aanwezigheid van persoonlijke beleidsopvattingen heeft geweigerd. Ook heeft de Afdeling kennis genomen van de door de rechtbank in het kader van een steekproef beoordeelde vertrouwelijke documenten met nrs. 188, 205, 233 en 358. Ten aanzien hiervan heeft de rechtbank geoordeeld dat deze onderdelen bevatten waarin geen persoonlijke beleidsopvattingen staan en ook geen feitelijke gegevens die met persoonlijke beleidsopvattingen zijn verweven. Verder heeft de Afdeling in het kader van een eigen steekproef kennis genomen van de vertrouwelijke documenten met nrs. 15, 281, 360 en 453. Deze documenten heeft de Afdeling willekeurig geselecteerd, waarbij heel korte documenten zijn overgeslagen.

8.3. Van de hiervoor bedoelde documenten heeft het college met toepassing van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo, geweigerd de namen van de bij het intern beraad betrokken personen en hun contactgegevens openbaar te maken. Uit wat [appellant] aanvoert, leidt de Afdeling af dat het hem niet te doen is om namen en contactgegevens, maar om de inhoudelijke informatie die het college heeft geweigerd openbaar te maken. Daarom toetst de Afdeling hierna alleen, voor zover nodig, of het college die informatie terecht niet openbaar heeft gemaakt.

8.4. Van de documenten met nrs. 188, 205, 233 en 358 heeft het college geen inhoudelijke informatie meer geweigerd openbaar te maken.

Van de documenten met nrs. 15, 281, 360 en 453 heeft het college inhoudelijke informatie geweigerd openbaar te maken. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college dit terecht gedaan, omdat de informatie uit persoonlijke beleidsopvattingen bestaat.

Van de vertrouwelijke notitie met bijlage heeft het college inhoudelijke informatie geweigerd openbaar te maken. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college dit terecht gedaan. De informatie bestaat uit persoonlijke beleidsopvattingen of daarmee onscheidbaar verweven feitelijke gegevens, en uit gegevens die niet onder de Woo vallen omdat de geheimhoudingsplicht van artikel 28, eerste lid, van de Wet bibob, van toepassing is.

Het betoog slaagt niet.

9. Het beroep is ongegrond.

10. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen;

II. verklaart het beroep tegen het besluit van 6 september 2022 ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. W. den Ouden, voorzitter, en mr. J.Th. Drop en mr. M. den Heyer, leden, in tegenwoordigheid van mr. T. Hartsuiker, griffier.

w.g. Den Ouden
voorzitter

w.g. Hartsuiker
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 januari 2025

620