

ECLI	ECLI:NL:RVS:2009:BI4558
Datum uitspraak	20 mei 2009
Inhoudsindicatie	Bij brief van 27 augustus 2002 heeft [appellant] het college van burgemeester en wethouders van Capelle aan den IJssel (hierna: het college) verzocht om openbaarmaking van documenten op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hier: de Wob).

Volledige tekst

200806362/1/H3.

Datum uitspraak: 20 mei 2009

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 29 augustus 2006 in zaken nrs. 05/495 en 05/2541 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Capelle aan den IJssel.

1. Procesverloop

Bij brief van 27 augustus 2002 heeft [appellant] het college van burgemeester en wethouders van Capelle aan den IJssel (hierna: het college) verzocht om openbaarmaking van documenten op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hier: de Wob).

Bij brief van 6 november 2002 heeft [appellant] bezwaar gemaakt tegen het niet tijdig nemen van een besluit op zijn verzoek.

Bij besluit van 23 december 2004 heeft het college dit bezwaar gegrond verklaard en het verzoek om openbaarmaking afgewezen.

Bij uitspraak van 29 augustus 2006, verzonden op 30 augustus 2006, heeft de rechtbank Rotterdam (hierna: de rechtbank), voor zover thans van belang, het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] bij brief, bij de Centrale Raad van Beroep ingekomen

op 27 september 2006, hoger beroep ingesteld. [appellant] heeft zijn hoger beroep toegelicht bij schrijven van 23 oktober 2006. Dit hoger beroep is doorgezonden naar de Raad van State bij brief van 15 augustus 2008.

Bij brief van 18 november 2008 heeft [appellant] nadere stukken ingediend.

[appellant] heeft de toestemming als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) verleend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 maart 2009, waar [appellant] in persoon, en het college, vertegenwoordigd door mr. R.I. Smit en mr. A.A. Lafranca, ambtenaren in dienst van de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Bij brief van 20 oktober 2008 heeft de gemeentesecretaris van Capelle aan den IJssel namens het college een verweerschrift ingediend. [appellant] heeft in zijn brief van 18 november 2008 gesteld, onder verwijzing naar een besluit van het college van 3 augustus 2004, dat de gemeentesecretaris niet bevoegd was dit verweerschrift in te dienen. Ter zitting heeft de gemachtigde van het college alsnog een door de senior beleidsadviseur arbeidsvoorwaarden ondertekende kopie van het verweerschrift overgelegd.

De Afdeling stelt vast dat niet is gebleken dat de gemeentesecretaris bevoegd was namens het college een verweerschrift in te dienen. Uit het besluit van het college van 3 augustus 2004 blijkt de bevoegdheid hiertoe van de senior beleidsadviseur arbeidsvoorwaarden. De ter zitting overgelegde kopie van het verweerschrift is ondertekend door de senior beleidsadviseur arbeidsvoorwaarden, echter zonder vermelding van zijn of haar naam. Onder deze omstandigheden dient te worden geoordeeld dat de bevoegdheid tot het indienen van het verweerschrift, zo deze al aangetoond geacht zou kunnen worden, te laat is aangetoond. De Afdeling zal het verweerschrift om die reden buiten beschouwing laten.

2.2. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wob kan een ieder een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.

Ingevolge artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, blijft het verstrekken van informatie ingevolge deze wet achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

2.3. [appellant] heeft bij brief van 27 augustus 2002 verzocht op grond van de Wob informatie te ontvangen over sinds 1993 door het college verleende (gedwongen) ontslagen. Hij heeft in het bijzonder verzocht om openbaarmaking van de hoogte van de aan de ontslagen personen toegekende wachtgelduitkeringen en andere financiële voorzieningen, zoals wachtgeld-plus-uitkeringen, suppleties op laatstverdiende salarissen, verplaatsingskosten, reiskosten en kosten voor outplacement, alsmede compensatie voor pensioenvoorzieningen, ziektekostenvoorzieningen en belastingschades.

2.4. De rechtbank heeft overwogen dat het college de gevraagde informatie heeft mogen weigeren openbaar te maken op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob. Naar het oordeel van de rechtbank betreffen de gevraagde gegevens zozeer de persoonlijke levenssfeer van een kleine groep mensen dat het college het recht op privacy heeft mogen laten prevaleren boven het belang van [appellant]. Gedeeltelijke openbaarmaking of anonimiseren van de gegevens is niet goed uit te voeren omdat de

gegevens vrij eenvoudig te herleiden zijn tot de betrokken personen.

2.4.1. [appellant] betwist dit oordeel van de rechtbank met succes.

Niet in geschil is dat de documenten waarvan openbaarmaking wordt verzocht betrekking hebben op een bestuurlijke gelegenheid als bedoeld in de Wob. Zoals de Afdeling reeds meermalen heeft overwogen, onder meer in haar uitspraak van 14 mei 2003 in zaak nr. 200203532/1, dient het recht van openbaarmaking ingevolge de Wob uitsluitend het belang van een goede en democratische bestuursvoering. Het komt iedere burger in gelijke mate toe. Derhalve kan geen onderscheid worden gemaakt naar de persoonlijke belangen en oogmerken van de verzoeker. Bij de te verrichten belangenafweging in het kader van de Wob worden het publieke belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie en de door de weigeringsgronden te beschermen belangen betrokken, maar niet het specifieke belang van de verzoeker. Met toepassing van artikel 8:29 van de Awb heeft de Afdeling kennis genomen van de betrokken stukken. De Afdeling deelt het oordeel van de rechtbank dat het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer waarop het college zich heeft beroepen in dit geval aan de orde is. Anders dan de rechtbank is de Afdeling echter van oordeel dat niet kan worden ingezien dat dit belang niet voldoende kan worden beschermd door anonimisering van de gedeelten van de documenten die herleidbaar zijn tot de betrokken personen.

Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd voor zover het beroep gericht tegen het besluit van het college van 23 december 2004 voor zover daarin het verzoek van [appellant] van 27 augustus 2002 is afgewezen, ongegrond is verklaard. Het college dient binnen zes weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen

2.5. Gelet op het bovenstaande behoeven de overige door [appellant] in hoger beroep aangevoerde gronden geen bespreking meer, behoudens zijn klacht over de schending van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM).

2.6. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat bij de behandeling van zijn Wob-verzoek de redelijke termijn is geschonden en dat de rechtbank ten onrechte zijn verzoek om schadevergoeding heeft afgewezen.

2.6.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 4 mei 2005 in zaak nr. 200407087/1) is artikel 6 van het EVRM niet van toepassing op procedures ingevolge de Wob, aangezien hierin het algemeen belang bij openbaarmaking aan de orde is en niet enig burgerrechtelijk recht of enige burgerrechtelijke verplichting van de verzoeker. Echter, zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 3 december 2008, nr. 200704652/1, geldt de rechtszekerheid als algemeen aanvaard rechtsbeginsel dat aan artikel 6 van het EVRM mede ten grondslag ligt, evenzeer binnen de nationale rechtsorde en evenzeer los van die verdragsbepaling en noopt dit beginsel er toe dat een geschil binnen een redelijke termijn, in voorkomend geval na behandeling door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht, tot finale vaststelling leidt. Nu onverkort van de geldigheid van het uit voormeld rechtsbeginsel voortvloeiende vereiste binnen de nationale rechtsorde moet worden uitgegaan, geldt dat vereiste derhalve ook voor deze procedure. Aangezien dit vereiste ook in artikel 6 van het EVRM is neergelegd, wordt aansluiting gezocht bij de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) over de uitleg van deze verdragsbepaling. Uit deze jurisprudentie volgt dat bij overschrijding van de redelijke termijn, behoudens bijzondere omstandigheden, spanning en frustratie als grond voor vergoeding van immateriële schade wordt verondersteld.

Het oordeel van de rechtbank, onder verwijzing naar de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 8 maart 2001 (zaak nrs. 99/936 tot en met 99/939) en de daarin opgenomen verwijzing naar het arrest van het EHRM inzake Pellegrin tegen Frankrijk (zaak nr. 30979/96, JB 2000, 19), dat het beroep van [appellant] op artikel 6 van het EVRM reeds niet slaagt omdat [appellant] ten tijde van belang belast was met taken die kenmerkend zijn voor typische overheidsactiviteiten kan geleet op het bovenstaande in rechte geen stand houden.

De Afdeling zal hierna onderzoeken of de redelijke termijn is overschreden.

2.6.2. De vraag of de redelijke termijn is overschreden, moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. Daarbij zijn van betekenis de ingewikkeldheid van de zaak, de wijze waarop de zaak door het bestuursorgaan en de rechter is behandeld, het processuele gedrag van appellant gedurende de hele procesgang en de aard van de maatregel en het daardoor getroffen belang van appellant, zoals ook uit de jurisprudentie van het EHRM naar voren komt (onder meer het arrest van 27 juni 2000 inzake Frydlender tegen Frankrijk, zaak nr. 30979/96, AB 2001, 86 en het arrest van 29 maart 2006 inzake Pizzati tegen Italië, nr. 62361/00, JB 2006, 134).

2.6.3. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 24 december 2008, nr. 200802629/1, is in zaken zoals deze, die uit een bezwaarschriftprocedure en twee rechterlijke instanties bestaan, in beginsel een totale lengte van de procedure van ten hoogste vijf jaar redelijk. Daarbij mag, zoals de Afdeling voorts in die uitspraak heeft overwogen, de behandeling van het bezwaar ten hoogste één jaar, de behandeling van het beroep ten hoogste twee jaar en de behandeling van het hoger beroep ten hoogste twee jaar duren, waarbij de in 2.6.2. vermelde criteria onder omstandigheden aanleiding kunnen geven overschrijding van deze behandelingsduren gerechtvaardigd te achten.

In gevallen zoals deze, waarin in beroep bij de rechtbank is aangevoerd dat de redelijke termijn is geschonden, dient de rechtbank daarover op basis van de voormelde voor de behandeling van het bezwaar en het beroep gestelde termijnen haar oordeel te geven. Bij die beoordeling geldt dat de behandeling van het bezwaar en de behandeling van het beroep tezamen niet meer dan drie jaar mag duren en dat een vertraging bij één van beide behandelingen kan worden gecompenseerd door voortvarendheid bij de andere behandeling.

In deze zaak waren ten tijde van de aangevallen uitspraak sedert de ontvangst van het bezwaarschrift door het college op 7 november 2002 drie jaar en ruim negen maanden verstreken. Voor het oordeel dat de redelijke termijn in de beroepsfase is geschonden bestaat geen grond, nu de periode tussen de ontvangst van het beroepschrift op 2 februari 2005 en de uitspraak van de rechtbank op 29 augustus 2006 minder dan twee jaar bedraagt. De termijn tussen de ontvangst van het bezwaarschrift door het college op 7 november 2002 en het besluit op bezwaar van 23 december 2004 bedraagt twee jaar en ruim een maand. Deze termijn overschrijdt de voor de bezwaarschriftenprocedure in aanmerking te nemen termijn van een jaar. Deze overschrijding is weliswaar gedeeltelijk gecompenseerd bij de behandeling van het beroep maar niet voldoende om de voor de behandeling van het bezwaar en de behandeling van het beroep in aanmerking te nemen termijn van drie jaar te halen. De omstandigheden van het geval rechtvaardigen naar het oordeel van de Afdeling de te lange duur van de bezwaarschriftenprocedure niet, zodat geoordeeld dient te worden dat de redelijke termijn in de bezwaarfase door het college is geschonden.

2.6.4. Het hoger beroep is ook om deze reden gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd voor zover de rechtbank het verzoek om vergoeding van schade als gevolg van schending van de redelijke termijn in de bezwaarfase heeft afgewezen. De Afdeling zal

zelf op dit verzoek beslissen. Uitgaande van een tarief van € 500,00 per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond, zal de Afdeling op de voet van artikel 8:73 van de Awb het college veroordelen tot betaling van een bedrag van € 1.000,00 aan [appellant] als vergoeding voor de door hem als gevolg van de schending van de redelijke termijn in de bezwaarfase geleden immateriële schade.

2.7. [appellant] heeft tevens geklaagd over de duur van de procedure in hoger beroep en heeft in dit verband verzocht om schadevergoeding.

2.7.1. Sedert de ontvangst van het hoger beroepschrift door de Centrale Raad van Beroep op 27 september 2006 is ten tijde van deze uitspraak van de Afdeling ruim twee jaar en zeven maanden verstreken. Aan deze vaststelling kan het vermoeden worden ontleend dat de redelijke termijn in hoger beroep is geschonden. Deze schending is het gevolg van de omstandigheid dat de Centrale Raad van Beroep het hoger beroepschrift van [appellant] eerst na bijna twee jaar aan de Afdeling heeft doorgezonden. De Afdeling verbindt hieraan de gevolgtrekking dat in deze procedure, met overeenkomstige toepassing van artikel 8:73 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 39, eerste lid, van de Wet op de Raad van State, moet worden beslist over het verzoek om schadevergoeding. Dit geeft aanleiding om het onderzoek te heropenen. Met toepassing van artikel 8:26 van de Awb merkt de Afdeling daarbij de Staat der Nederlanden (de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) aan als partij in die procedure.

2.8. Het college dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 22 maart 2006 in zaken nrs. 200510179/1 en 200601671/1) vallen portokosten en kopieerkosten niet onder de kosten als bedoeld in artikel 1 van het Besluit proceskosten bestuursrecht. Het verzoek van [appellant] om vergoeding van deze kosten wordt dan ook afgewezen.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 29 augustus 2006 in zaken nrs. 05/495 en 05/2541, voor zover het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Capelle aan den IJssel van 23 december 2004, voor zover daarin het verzoek van [appellant] van 27 augustus 2002 is afgewezen, ongegrond is verklaard en voor zover het verzoek om vergoeding van schade als gevolg van schending van de redelijke termijn in de bezwaarfase door de rechtbank is afgewezen;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep tegen het besluit van 23 december 2004 voor zover daarin het verzoek van [appellant] van 27 augustus 2002 is afgewezen, gegrond;

IV. vernietigt dit besluit in zoverre;

V. draagt het college van burgemeester en wethouders van Capelle aan den IJssel op om binnen zes weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen;

VI. veroordeelt de gemeente Capelle aan den IJssel om aan [appellant] te betalen een vergoeding van € 1.000,00 (zegge: duizend euro);

VII. bepaalt dat het onderzoek wordt heropend onder nummer 200903503/1/H3 ter voorbereiding van een nadere uitspraak omtrent de gevorderde schadevergoeding en merkt de Staat der Nederlanden (de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) aan als partij in die procedure;

VIII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Capelle aan den IJssel tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 29,46 (zegge: negenentwintig euro en zesenvieftig cent); het dient door de gemeente Capelle aan den IJssel aan [appellant] onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

IX. gelast dat de gemeente Capelle aan den IJssel aan [appellant] het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 349,00 (zegge: driehonderdnegenenvieftig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. C.M. Ligtelijn-van Bilderbeek, voorzitter, en mr. D. Roemers en mr. B.P. Vermeulen, leden, in tegenwoordigheid van mr. E.J.A. Idema, ambtenaar van Staat.

w.g. Ligtelijn-van Bilderbeek w.g. Idema
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 20 mei 2009

176-512.