

ECLI	ECLI:NL:RVS:2013:CA2883
Datum uitspraak	12 juni 2013
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 31 maart 2010 heeft de burgemeester een verzoek van [wederpartij] om openbaarmaking van alle documenten die betrekking hebben op de maatregelen die zijn ingezet in het kader van de Wereldhavendagen op 4, 5 en 6 september 2009 in Rotterdam (hierna: Wereldhavendagen) en bij de gemeente aanwezig zijn gedeeltelijk afgewezen.

Volledige tekst

201112236/1/A3.

Datum uitspraak: 12 juni 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de burgemeester van Rotterdam,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 13 oktober 2011 in zaak nr. 10/3550 in het geding tussen:

[wederpartij], wonend te [woonplaats],

en

de burgemeester.

Procesverloop

Bij besluit van 31 maart 2010 heeft de burgemeester een verzoek van [wederpartij] om openbaarmaking van alle documenten die betrekking hebben op de maatregelen die zijn ingezet in het kader van de Wereldhavendagen op 4, 5 en 6 september 2009 in Rotterdam (hierna: Wereldhavendagen) en bij de gemeente aanwezig zijn gedeeltelijk afgewezen.

Bij besluit van 3 augustus 2010 heeft de burgemeester het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar gedeeltelijk gegrond verklaard, het document met het nummer 10 alsnog verstrekt, onder anonimisering van de daarin opgenomen persoonsgegevens en tot personen herleidbare gegevens, en het bezwaar voor het overige ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 13 oktober 2011 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen

ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 3 augustus 2010 vernietigd, voor zover betreft de documenten met de nummers 1 tot en met 10, 13 en 14, en bepaald dat de burgemeester binnen zes weken na verzending van het afschrift van deze uitspraak een nieuw besluit op het bezwaar neemt met inachtneming van deze uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de burgemeester hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een verweerschrift ingediend.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 november 2012, waar de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. C.J. Roon en D.K. Bergsma, werkzaam bij de gemeente Rotterdam, bijgestaan door mr. E.J. Daalder, advocaat te Den Haag, en [wederpartij], vertegenwoordigd door mr. H. van Drunen, juridisch adviseur te Utrecht, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 1 van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen verstaan onder:

(...)

c. intern beraad: het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid;

(...)

f. persoonlijke beleidsopvatting: een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten;

(...).

Ingevolge artikel 3, eerste lid, 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 het vijfde lid wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

Ingevolge artikel 10, tweede lid, blijft het verstrekken van informatie ingevolge deze wet achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

(...)

e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;

(...)

g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Ingevolge artikel 11, eerste lid, wordt in geval van een verzoek om informatie uit

documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

Ingevolge het tweede lid kan over persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.

2. Het verzoek van [wederpartij] heeft, voor zover thans nog van belang, betrekking op de volgende documenten:

1. de aanvraag om verlening van vergunning voor grootschalige evenementen van 28 november 2008;
2. de ontvangstbevestiging van die aanvraag van 14 januari 2009;
3. de vergunningverlening van 27 augustus 2009;
4. de vergunning voor helikoptervluchten van 28 augustus 2009;
5. de ontheffing op grond van de Drank- en Horecawet van 2 september 2009;
6. de verklaring van geen bezwaar van de burgemeester tegen het verlenen van toestemming voor het tot ontbranding brengen van professioneel vuurwerk van 13 augustus 2009;
7. adviezen over het evenement van het Havenbedrijf Rotterdam N.V., de Dienst voor Reiniging, Ontsmetting, Transport en Bedrijfswerkplaatsen van de gemeente Rotterdam, de deelgemeente Feijenoord, de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen, de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, de Stichting Wijkbelangen "Scheepvaartkwartier/Het Nieuwe Werk", de zeehavenpolitie en de politie Rotterdam-Rijnmond;
9. notulen van het dienstenoverleg Wereldhavendagen van 1 juli 2009;
10. het draaiboek Wereldhavendagen 2009;
13. het Vervoersplan Wereldhavendagen 2009; en
14. het Aanleverformulier Rotterdam Bericht.

3. [wederpartij] heeft in het verweerschrift en ter zitting bij de Afdeling met betrekking tot de in de documenten 1 tot en met 6, 10, 13 en 14 vermelde gegevens van natuurlijke personen te kennen gegeven dat hij thans alleen nog prijs stelt op de openbaarmaking van de namen van de ambtenaren die krachtens mandaat of delegatie besluiten hebben ondertekend, hetgeen de documenten 4 en 5 betreft. Hetgeen de burgemeester tegen het oordeel van de rechtbank over de anonimisering van de overige gegevens van natuurlijke personen in de documenten 1 tot en met 6, 10, 13 en 14 heeft aangevoerd, behoeft daarom geen bespreking. Het hoger beroep richt zich niet tegen het oordeel van de rechtbank over de anonimisering door de burgemeester van de in het document 10 neergelegde gegevens van de aan de Wereldhavendagen deelnemende bedrijven. Het richt zich evenmin tegen het oordeel van de rechtbank dat niet is gemotiveerd dat artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob zich verzet tegen ongeanonimiseerde openbaarmaking van de documenten 1 tot en met 6, 10, 13 en 14.

4. De Afdeling heeft met toepassing van artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb kennis genomen

van de desbetreffende stukken en overweegt als volgt.

5. Voor zover de burgemeester betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat onvoldoende is gemotiveerd dat ten aanzien van de namen van ambtenaren die de in de documenten 4 en 5 vervatte besluiten hebben ondertekend een beroep mocht worden gedaan op het belang van eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer, faalt dit betoog. Omdat die ambtenaren die besluiten krachtens mandaat hebben ondertekend, moeten zij in beginsel aanvaarden dat hun namen met de ondertekening van de besluiten naar buiten komen. Hierbij is van belang dat de burger moet kunnen controleren of die ambtenaren tot de ondertekening van die besluiten bevoegd waren. Gelet daarop heeft de burgemeester zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob vervatte belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de namen van die ambtenaren in de documenten 4 en 5 prevaleert boven het belang van openbaarmaking van die gegevens. Er doet zich kennelijk geen andere in de Wob genoemde weigeringsgrond voor die zich tegen openbaarmaking van die informatie verzet, zodat openbaarmaking daarvan ten onrechte is geweigerd.

6. De rechtbank heeft over de hierboven onder 7 en 9 vermelde documenten geoordeeld dat de burgemeester de openbaarmaking daarvan ten onrechte op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob heeft geweigerd. Zij heeft over de hierboven onder 7 vermelde documenten, onder verwijzing naar een eerdere uitspraak van de rechtbank van 30 juni 2011 (LJN: BQ9881), geoordeeld dat deze documenten niet kunnen worden aangemerkt als stukken ten behoeve van intern beraad als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder c, gelezen in samenhang met artikel 11, eerste lid, van de Wob. Naar haar oordeel dienen die documenten te worden aangemerkt als te zijn opgesteld ten behoeve van een gestructureerd overleg. De rechtbank heeft over het hierboven onder 9 vermelde document geoordeeld dat het, daargelaten of het kan worden aangemerkt als zijnde opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen persoonlijke beleidsopvattingen bevat, maar een reeks van opmerkingen die kunnen worden gekwalificeerd als aandachtspunten en/of voorwaarden. De opmerkingen kunnen naar het oordeel van de rechtbank bovendien niet worden herleid tot enige persoon.

7. De burgemeester betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de in geding zijnde adviezen, evenals de notulen van het dienstenoverleg, zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad.

Hij voert daartoe, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 19 januari 2011 in zaak nr. 201004998/1/H3, aan dat de adviezen, nu deze specifiek met het oog op zijn oordeelsvorming over een aangevraagde vergunning voor het evenement de Wereldhavendagen zijn ingewonnen, niet zijn opgesteld voor een gestructureerd overleg. De rechtbank heeft volgens de burgemeester miskend dat de opmerking in de Memorie van Toelichting bij de Wob, dat het interne karakter van het beraad vervalt wanneer daaraan het karakter van gestructureerd overleg moet worden toegekend, uitsluitend ziet op adviezen van externe personen of organisaties. Dit brengt mee dat de adviezen en notulen van het dienstenoverleg met interne organisaties per definitie onder het intern beraad vallen. Hij voert voorts aan dat de rechtbank de politie Rotterdam-Rijnmond ten onrechte heeft aangemerkt als een externe organisatie. Omdat de in de documenten 7 vervatte adviezen zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad heeft de rechtbank ten onrechte geen oordeel gegeven over het standpunt van de burgemeester dat die adviezen persoonlijke beleidsopvattingen bevatten en feiten die daarmee zodanig zijn verweven dat deze niet voor openbaarmaking in aanmerking komen, aldus de burgemeester.

7.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 3 juni 2009 in zaak nr.

200806313/1/H3), volgt uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 11 van de Wob dat het interne karakter van een stuk wordt bepaald door het oogmerk waarmee dit is opgesteld. Degene die het document heeft opgesteld moet de bedoeling hebben gehad dat dit zou dienen voor zichzelf of voor het gebruik door anderen binnen de overheid. Voorts heeft de Afdeling eerder overwogen (onder meer in de uitspraak van 26 november 2003 in zaak nr. 200301597/1), dat ook documenten afkomstig van derden die niet tot de kring van de overheid behoren, kunnen worden aangemerkt als documenten die zijn opgemaakt ten behoeve van intern beraad indien de documenten met dat oogmerk zijn opgesteld. Het interne karakter van het beraad komt evenwel te vervallen wanneer daaraan het karakter van advisering of gestructureerd overleg moet worden toegekend (Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, blz. 13). Voorts heeft de Afdeling in de hiervoor onder 7 vermelde uitspraak van 19 januari 2011 geoordeeld dat de daar in geding zijnde e-mailberichten niet het karakter dragen van advisering of gestructureerd overleg, reeds omdat het een specifiek, op een beperkte periode betrekking hebbend, project betreft.

De zowel van interne als van externe organisaties afkomstige adviezen zijn een reactie op het verzoek van de burgemeester om hem te adviseren over het verlenen van een vergunning en daaraan te verbinden voorwaarden voor het evenement de Wereldhavendagen. Nu de reacties van de interne organisaties zijn gegeven met het oog op de oordeelsvorming door de burgemeester over de aanvraag om een vergunning voor dit specifieke evenement is de Afdeling, onder verwijzing naar haar uitspraak van 22 mei 2013 in zaak nr. 201108747/1/A3, van oordeel dat deze zijn opgesteld met het oogmerk te dienen ten behoeve van intern beraad.

Over de adviezen van de externe organisaties, wordt overwogen dat uit de aangehaalde wetsgeschiedenis volgt dat de enkele betrokkenheid van externe personen of organen bij het verzamelen van gegevens, het ontwikkelen van beleidsalternatieven en/of de afronding van het beraad binnen het overheidsorgaan niet maakt dat het interne karakter van het beraad daarmee vervalt. De reacties van de externe organisaties zijn eveneens gegeven met het oog op de oordeelsvorming door de burgemeester over de aanvraag om een vergunning voor het specifieke evenement de Wereldhavendagen. Deze in dit geval door de burgemeester geraadpleegde externe organisaties wordt niet bij ieder te organiseren evenement door de burgemeester advies gevraagd. Afhankelijk van het karakter van het evenement beziet de burgemeester aan welke externe organisaties hij advies zal vragen. De Afdeling is, onder verwijzing naar bovengemelde uitspraak van 22 mei 2013, van oordeel dat de adviezen van de externe organisaties, anders dan de rechtbank heeft overwogen, niet het karakter hebben van gestructureerd overleg. Deze zijn derhalve eveneens opgesteld ten behoeve van intern beraad.

Nu alle betrokken adviezen zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad, behoeft de vraag of de rechtbank de politie Rotterdam-Rijnmond terecht heeft aangemerkt als externe organisatie geen beantwoording meer.

Gelet op het vorenstaande heeft de burgemeester terecht aangevoerd dat de rechtbank ten onrechte geen oordeel heeft gegeven over het standpunt van de burgemeester dat de adviezen in de documenten 7 persoonlijke beleidsopvattingen bevatten en feiten die daarmee zodanig zijn verweven dat deze niet voor openbaarmaking in aanmerking komen.

Met het oog op een goede voorbereiding van het evenement en de beslissing over de vergunningverlening heeft het in het document 9 bedoelde dienstenoverleg plaatsgevonden. De in het kader daarvan opgestelde notulen zijn bestemd voor de deelnemers van het

overleg, waarbij de samenstelling van de deelnemers per overleg en per te organiseren evenement verschilt. Het dienstenoverleg draagt daarom evenmin het karakter van gestructureerd overleg en de notulen van dat overleg zijn derhalve opgesteld ten behoeve van intern beraad.

Het betoog slaagt.

8. De burgemeester betoogt dat de in de documenten 7 vervatte adviezen persoonlijke beleidsopvattingen bevatten en feiten die daarmee zodanig zijn verweven dat deze niet voor openbaarmaking in aanmerking komen, aan welk betoog de rechtbank voorbij is gegaan.

De burgemeester betoogt daarnaast dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het onder 9 genoemde document geen persoonlijke beleidsopvattingen bevat. Hij voert daartoe aan dat de rechtbank heeft miskend dat de opmerkingen herleidbaar zijn tot een beperkte en aanwijsbare groep personen, in dit geval een afdeling en een organisatie. Voor zover dit document ook feiten bevat, zijn deze zodanig met deze persoonlijke beleidsopvattingen verweven dat het niet mogelijk is deze daarvan te scheiden, omdat een onleesbaar en onsamenhangend geheel zou resteren, aldus de burgemeester.

8.1. Gelet op artikel 11, eerste lid, van de Wob wordt uit documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad geen informatie verstrekt over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

Zoals de Afdeling in de meergenoemde uitspraak van 19 januari 2011 heeft overwogen, blijkt uit de wetsgeschiedenis dat het doel van de in artikel 11, eerste lid, van de Wob neergelegde bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen is de bescherming van de vrije meningsvorming, het belang om in vertrouwelijke sfeer te kunnen "brainstormen" zonder vrees voor gezichtsverlies en het kunnen waarborgen dat bij de primaire vormgeving van het beleid de betrokkenen in alle vrijheid hun gedachten en opvattingen kunnen uiten (Kamerstukken II 19 859, nr. 3, blz. 14 en 38).

Onder persoonlijke beleidsopvatting wordt verstaan een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van één of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten. Niet noodzakelijk is dat opvattingen, om te kunnen worden aangemerkt als persoonlijke beleidsopvattingen als bedoeld in artikel 11, eerste lid, van de Wob, herleidbaar zijn tot een individuele persoon. In een document opgenomen opvattingen van personen die bij de opstelling van het document betrokken waren, verliezen, mede in aanmerking genomen de geschiedenis van de totstandkoming van voormelde bepaling, hun karakter van persoonlijke beleidsopvattingen niet doordat zij niet herleidbaar zijn tot één bepaalde persoon. Het feit dat de adviezen zijn opgesteld door organisaties brengt derhalve niet met zich dat de adviezen reeds om die reden geen persoonlijke beleidsopvattingen kunnen bevatten.

De Afdeling is van oordeel dat de documenten persoonlijke beleidsopvattingen bevatten, nu de documenten de reacties vanuit de door de burgemeester benaderde organisaties betreffen met de eigen opvattingen, voorstellen en aanbevelingen over het aangevraagde evenement, de voorbereiding daarvan en de mogelijk aan een vergunning te verbinden voorwaarden. Voor zover de adviezen feiten bevatten, zijn deze zodanig met de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen verweven, dat het niet mogelijk is deze feiten en opvattingen los van elkaar te bezien. Naar het oordeel van de Afdeling bevat de tekst van de notulen onder het kopje 'Opening:' evenwel feitelijke informatie die niet zodanig met de in de notulen opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen is verweven dat artikel 11, eerste lid, van de Wob aan openbaarmaking daarvan in de weg staat. Er doet zich kennelijk geen andere

in de Wob genoemde weigeringsgrond voor die zich tegen openbaarmaking van die informatie verzet, zodat openbaarmaking daarvan ten onrechte is geweigerd. De beslissing om over persoonlijke beleidsopvattingen informatie te verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm is in beginsel aan het bestuursorgaan overgelaten. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de burgemeester, gelet op de aard en de inhoud van de documenten, in redelijkheid kunnen afzien van openbaarmaking van bovengemelde persoonlijke beleidsopvattingen en feitelijke informatie die daarvan niet los is te zien.

Het betoog slaagt, behalve voor zover het is gericht tegen het oordeel van de rechtbank dat de informatie onder het kopje 'Opening:' van de notulen van het dienstenoverleg geen persoonlijke beleidsopvattingen bevat.

9. Het hoger beroep is gegrond. De Afdeling zal de aangevallen uitspraak vernietigen voor zover daarbij het beroep tegen het besluit van 3 augustus 2010 gegrond is verklaard in zoverre dit betrekking heeft op de in geding zijnde adviezen en notulen van het dienstenoverleg. De Afdeling zal de aangevallen uitspraak tevens vernietigen voor zover daarbij het besluit in zoverre is vernietigd, behoudens voor zover dit betreft de handhaving van de weigering de informatie onder het kopje 'Opening:' van de notulen van het dienstenoverleg openbaar te maken. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep in zoverre alsnog ongegrond verklaren. De Afdeling zal de uitspraak van de rechtbank voor het overige, voor zover aangevallen, bevestigen. De Afdeling zal verder het besluit van 31 maart 2010 herroepen, voor zover daarbij de openbaarmaking van de namen van de ambtenaren die de documenten 4 en 5 hebben ondertekend en van de informatie onder het kopje 'Opening:' van de notulen van het dienstenoverleg is geweigerd. De Afdeling zal het verzoek om openbaarmaking van die informatie inwilligen, de burgemeester gelasten die informatie alsnog feitelijk openbaar te maken en daartoe een termijn stellen.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 13 oktober 2011 in zaak nr. 10/3550, voor zover daarbij het beroep gegrond is verklaard tegen het besluit van de burgemeester van Rotterdam van 3 augustus 2010, kenmerk A.B.2010.1.03403/IY, in zoverre dit betrekking heeft op de in de documenten 7 neergelegde adviezen van het Havenbedrijf Rotterdam N.V., de Dienst voor Reiniging, Ontsmetting, Transport en Bedrijfswerkplaatsen van de gemeente Rotterdam, de deelgemeente Feijenoord, de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen, de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, de Stichting Wijkbelangen "Scheepvaartkwartier/Het Nieuwe Werk", de zeehavenpolitie en de politie Rotterdam-Rijnmond en de in het document 9 vervatte notulen van het dienstenoverleg van 1 juli 2009 en voor zover daarbij dit besluit in zoverre is vernietigd, behoudens voor zover dit betreft de handhaving van de weigering de informatie onder het kopje 'Opening:' van de notulen van dat dienstenoverleg openbaar te maken;

III. verklaart het beroep in zoverre ongegrond;

IV. bevestigt de uitspraak van de rechtbank voor het overige, voor zover aangevallen;

V. herroept het besluit van de burgemeester van Rotterdam van 31 maart 2010, kenmerk

440400, voor zover daarbij is geweigerd de namen van de ambtenaren die de documenten 4 en 5 hebben ondertekend en de informatie onder het kopje 'Opening:' van de notulen van het dienstenoverleg van 1 juli 2009 in het document 9 openbaar te maken;

VI. willicht het verzoek om openbaarmaking in zoverre in;

VII. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het besluit van 3 augustus 2010, voor zover dat is vernietigd;

VIII. draagt de burgemeester van Rotterdam op om binnen vier weken na de verzending van deze uitspraak de onder V vermelde informatie alsnog openbaar te maken.

Aldus vastgesteld door mr. H. Troostwijk, voorzitter, en mr. T.G.M. Simons en mr. N. Verheij, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. de Vries, ambtenaar van staat.

w.g. Troostwijk w.g. De Vries
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 12 juni 2013

582-748.