

ECLI	ECLI:NL:RVS:2013:1095
Datum uitspraak	11 september 2013
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 21 oktober 2011 heeft het college geweigerd de rapporten van het Nederlands Forensisch Instituut (hierna: NFI) van 28 november 1991 en 19 augustus 1992 openbaar te maken.

Volledige tekst

Bij deze uitspraak is een [persbericht](#) uitgebracht.

201210321/1/A3.

Datum uitspraak: 11 september 2013

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 25 september 2012 in zaak nr. 12/1643
in het geding tussen:

[verzoeker], wonend te [woonplaats],

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 21 oktober 2011 heeft het college geweigerd de rapporten van het Nederlands Forensisch Instituut (hierna: NFI) van 28 november 1991 en 19 augustus 1992 openbaar te maken.

Bij besluit van 13 maart 2012 heeft het college het door [verzoeker] daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard, voor zover aan de weigering artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob) ten grondslag was gelegd, en de weigering voor het overige gehandhaafd.

Bij uitspraak van 25 september 2012 heeft de rechtbank het door [verzoeker] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 13 maart 2012 vernietigd, het besluit van 21 oktober 2011 herroepen, het college opgedragen de rapporten van het NFI van 28 november 1991 en

19 augustus 1992 uiterlijk zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak in hun

geheel openbaar te maken en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

[verzoeker] heeft een verweerschrift ingediend.

Bij brief van 14 januari 2013 heeft [verzoeker] de Afdeling toestemming verleend als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 mei 2013, waar het college, vertegenwoordigd door mr. J. Korzelius, werkzaam bij de gemeente, en [verzoeker], bijgestaan door mr. A. Maandag, advocaat te Amsterdam, zijn verschenen.

Overwegingen

1. 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 het vijfde lid wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in artikel 10.

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:

[...]

b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;

[...]

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

2. [verzoeker] heeft verzocht om openbaarmaking van de rapporten van het NFI van 28 november 1991 en 19 augustus 1992 betreffende de restauratie van het schilderij "Who's afraid of Red, Yellow and Blue III" van Barnett Newman. Het schilderij werd, nadat het op 21 maart 1986 was vernield, gerestaureerd door thans wijlen Daniel Goldreyer, werkzaam bij Goldreyer Ltd. Het college heeft aan de weigering de rapporten van het NFI openbaar te maken artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b en g, van de Wob ten grondslag gelegd.

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat de weigering van het college niet kan worden gedragen door een beroep op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wob. Hiertoe heeft de rechtbank overwogen dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat openbaarmaking van de rapporten van het NFI zal leiden tot een nieuwe procedure tussen de gemeente en Goldreyer Ltd. De rechtbank heeft daarnaast opgemerkt dat, al zou een nieuwe procedure plaatsvinden, het de vraag blijft hoe reëel de kansen zijn dat deze groot financieel nadeel voor de gemeente met zich zou brengen. Voorts heeft de rechtbank geoordeeld dat de weigering van het college evenmin kan worden gedragen door een beroep op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob. Hiertoe heeft de rechtbank onder meer overwogen dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat de vrees gerechtvaardigd is dat door openbaarmaking van de rapporten van het NFI Goldreyer Ltd. en de nabestaanden van Goldreyer nadeel zullen ondervinden. Bovendien heeft het college volgens de rechtbank

niet deugdelijk gemotiveerd waarom openbaarmaking van de rapporten van het NFI zal leiden tot onevenredige benadeling van Goldreyer Ltd. en de nabestaanden van Goldreyer. De rechtbank heeft op grond van de hiervoor weergegeven overwegingen het besluit van 13 maart 2012 vernietigd. Vervolgens heeft zij overwogen dat niet is gebleken van andere standpunten van partijen of van andere weigeringsgronden die aan openbaarmaking van de rapporten van het NFI in de weg staan. Omdat de geconstateerde gebreken naar haar oordeel niet kunnen worden hersteld, heeft zij zelf voorzien het besluit van 21 oktober 2011 herroepen en het college opgedragen de rapporten van het NFI aan [verzoeker] te verstrekken.

4. De Afdeling heeft met toepassing van artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb kennis genomen van de door het college vertrouwelijk overgelegde stukken.

5. Het hoger beroep richt zich tegen het oordeel van de rechtbank dat het besluit van 13 maart 2012 in strijd is met artikel 7:12 van de Awb en dat het college de rapporten van het NFI openbaar dient te maken.

6. Het college betoogt allereerst dat het belang van openbaarmaking reeds is gediend nu de voornaamste conclusies uit de rapporten van het NFI openbaar zijn gemaakt. Het college heeft hiertoe een artikel uit het Reformatorisch Dagblad van 9 september 1992 overgelegd. Voorts wijst het college op een persconferentie van 8 september 1992, die naar aanleiding van het tweede rapport is gehouden, en een uitzending van de Nederlandse Omroep Stichting op dezelfde dag. Tijdens de persconferentie heeft de verantwoordelijke wethouder, de heer E.C. Bakker, volgens het college uitgebreid verslag gedaan van hetgeen het gerechtelijk laboratorium in de rapporten heeft geconcludeerd.

6.1. Vooropgesteld wordt dat het recht op openbaarmaking op grond van de Wob uitsluitend het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering dient en dat de Wob dit belang vooronderstelt. De rechtbank heeft terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat, zoals het college heeft aangevoerd, het publieke belang van openbaarmaking reeds is gediend doordat de voornaamste conclusies uit de rapporten openbaar zijn gemaakt. Hiertoe wordt overwogen dat, zoals [verzoeker] terecht heeft gesteld, openbaarmaking van het technisch onderzoek en de bevindingen waarop die conclusies zijn gebaseerd eveneens het publieke belang dienen nu daaruit kan worden afgeleid met welke middelen de restauratie van het schilderij is uitgevoerd.

Het betoog faalt.

7. Het college betoogt verder dat de rechtbank heeft miskend dat bij openbaarmaking van de rapporten van het NFI de financiële belangen van de gemeente in geding zijn en dat het die financiële belangen in redelijkheid zwaarder heeft kunnen laten wegen dan het belang van openbaarmaking. Hiertoe voert het aan dat, indien de rapporten van het NFI openbaar worden gemaakt, een reële kans bestaat dat Goldreyer Ltd. dan wel de nabestaanden van Goldreyer een gerechtelijke procedure tegen de gemeente zullen starten waardoor zij aanzienlijke kosten zal moeten maken. Het college heeft hiertoe e-mails overgelegd van 30 oktober 2012 en 4 november 2012 van de weduwe van Goldreyer, die van de aangevallen uitspraak op de hoogte is gesteld. De rechtbank heeft volgens het college terecht opgemerkt dat niet vast staat wat de uitkomst van een dergelijke procedure zou zijn, maar aannemelijk is dat alleen al de kosten die voor de gemeente verbonden zouden zijn aan de procedure, die in de Verenigde Staten zou moeten worden gevoerd, een groot financieel nadeel met zich brengen.

Het college betoogt verder dat de rechtbank heeft miskend dat het het belang bij het voorkomen van onevenredig nadeel voor de gemeente, Goldreyer Ltd. en de nabestaanden van Goldreyer in redelijkheid zwaarder heeft kunnen laten wegen dan het belang van openbaarmaking. Hiertoe voert het aan dat zulk nadeel de gemeente berokkend zal worden wanneer zij ervan zou worden beschuldigd de vaststellingsovereenkomst te schenden. Daarnaast worden Goldreyer Ltd. en de nabestaanden van Goldreyer onevenredig benadeeld indien de rapporten van het NFI openbaar worden gemaakt. Goldreyer heeft de bevindingen uit die rapporten altijd bestreden. De reputatie van het bedrijf kan worden geschaad indien de rapporten van het NFI alsnog openbaar worden gemaakt, aldus het college.

7.1. De rechtbank heeft ten onrechte overwogen dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat de financiële belangen van de gemeente door openbaarmaking van de rapporten worden geraakt. Weliswaar heeft het college niet aannemelijk gemaakt dat Goldreyer Ltd. dan wel de nabestaanden van Goldreyer een gerechtelijke procedure zullen starten, maar wel aannemelijk is gemaakt dat daartoe een risico bestaat, zodat de financiële belangen van de gemeente aan de orde zijn. Het college heeft dat deugdelijk gemotiveerd. Dat risico dient dan ook te worden meegewogen in de beoordeling of aan het verzoek van [verzoeker] moet worden voldaan.

De Afdeling is evenwel van oordeel dat de weigering van het college de rapporten van het NFI openbaar te maken niet kan worden gedragen door een beroep op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wob. Gelet op het gewicht dat de wetgever heeft gehecht aan het belang van openbaarmaking van documenten als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wob voor een goede en democratische bestuursvoering kon het college in redelijkheid niet het standpunt innemen dat het enkele risico dat Goldreyer Ltd. dan wel de nabestaanden van Goldreyer een procedure tegen de gemeente zullen aanspannen naar aanleiding van de openbaarmaking van de rapporten van het NFI wegens de daarbij betrokken financiële belangen van de gemeente moet prevaleren boven het belang van openbaarheid dat in de Wob als uitgangspunt voorop is gesteld. Aan dat uitgangspunt zou wezenlijk afbreuk worden gedaan indien de enkele dreiging van het entameren van procedures en de daarmee gemoeide kosten voldoende reden zouden zijn de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wob van toepassing te achten.

7.2. De rechtbank heeft voorts terecht geoordeeld dat het college in beroep ter motivering van de weigeringsgrond dat de gemeente door openbaarmaking van de rapporten onevenredig wordt benadeeld, als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob, dezelfde argumenten heeft aangevoerd als ter motivering van de weigeringsgrond neergelegd in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wob. In hoger beroep heeft het college zich, onder aanvulling van zijn argumenten, op het standpunt gesteld dat de gemeente onevenredig wordt benadeeld indien duidelijk wordt dat zij zich niet houdt aan een vaststellingsovereenkomst die zij naar aanleiding van een gerechtelijke procedure is aangegaan.

Het college heeft naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat de gemeente door openbaarmaking van de rapporten van het NFI om deze reden onevenredig wordt benadeeld, reeds omdat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat de vaststellingsovereenkomst met het openbaar maken van de rapporten van het NFI wordt geschonden. De rechtbank heeft terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat de gemeente wegens die schending door openbaarmaking van die rapporten onevenredig wordt benadeeld.

7.3. De rechtbank heeft ten onrechte overwogen dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat door openbaarmaking van de rapporten Goldreyer Ltd. dan wel de nabestaanden van Goldreyer nadeel kunnen ondervinden, nu de conclusies uit de rapporten nadelig kunnen zijn voor Goldreyer Ltd. dan wel de nabestaanden van Goldreyer. Het college heeft dat deugdelijk gemotiveerd.

De weigering van het college de rapporten van het NFI openbaar te maken, kan echter ook wat betreft de belangen van Goldreyer Ltd. dan wel de nabestaanden van Goldreyer niet worden gedragen door een beroep op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob. De rapporten hebben neutrale titels en zijn in neutrale bewoordingen opgesteld door onafhankelijke onderzoekers van het NFI. De rapporten bevatten louter de feitelijke bevindingen van onderzoeken die met betrekking tot het schilderij "Who's afraid of Red, Yellow en Blue III" zijn verricht. Aan die bevindingen is door de onderzoekers een conclusie verbonden waarbij geen oordeel is gegeven over de kwaliteit van de restauratie van het schilderij. Het college heeft daarnaast te kennen gegeven dat de conclusies uit de rapporten reeds openbaar zijn, zodat alleen de feitelijke bevindingen die hebben geleid tot die conclusies nieuwe informatie bevatten.

7.4. Gelet op hetgeen in 7.1. en 7.3. is overwogen, is het hoger beroep gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van [verzoeker] tegen het besluit van 13 maart 2012 gegrond verklaren. Dat besluit komt wegens strijd met artikel 3, vijfde lid, van de Wob voor vernietiging in aanmerking.

8. De Afdeling ziet voorts aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb zelf in de zaak te voorzien. Hiertoe wordt overwogen dat, hoewel het college de Afdeling ter zitting heeft verzocht bij een vernietiging van de aangevallen uitspraak niet met toepassing van die bepaling zelf in de zaak te voorzien, uit het oordeel van de Afdeling volgt dat het college niet in redelijkheid tot een afwijzend besluit heeft kunnen komen. Hieruit vloeit voort dat geen ander besluit mogelijk is dan inwilliging van de aanvraag van [verzoeker]. De Afdeling zal daarom bepalen dat het college binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak de rapporten van het NFI van 28 november 1991 en 19 augustus 1992 geheel aan [verzoeker] dient te verstrekken.

9. Het college dient op na te melden wijze te worden veroordeeld in de proceskosten, bestaande uit reiskosten om de zitting bij te wonen en kosten voor door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 25 september 2012 in zaak nr. 12/1643;

III. verklaart het door [verzoeker] bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam van 13 maart 2012, kenmerk BZ.1.11.0443.001/DJZ;

V. bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak de rapporten van het NFI van 28

november 1991 en 19 augustus 1992 openbaar maakt;

VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam tot vergoeding van bij [verzoeker] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1841,68 (zegge: achttienhonderdeenveertig euro en achtenzestig eurocent), waarvan € 1818,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, voorzitter, en mr. B.P. Vermeulen en mr. G.M.H. Hoogvliet, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.M.E.A. Neuwahl, ambtenaar van staat.

w.g. Vlasblom w.g. Neuwahl
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 11 september 2013

280-730.