

uitspraak

RECHTBANK NOORD-HOLLAND

Zittingsplaats Alkmaar

Bestuursrecht

zaaknummer: HAA 17/4007

uitspraak van de meervoudige kamer van 17 januari 2019 in de zaak tussen

de stichting Stichting Mooier Bergen, te Bergen (NH), eiseres

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Bergen, verweerder (gemachtigde: A [REDACTED]).

Procesverloop

Bij besluit van 25 april 2017 (het primaire besluit) heeft verweerder het verzoek van eiseres op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) afgewezen.

Bij besluit van 27 juli 2017 (het bestreden besluit I) heeft verweerder het primaire besluit herroepen en besloten de alsnog achterhaalde informatie (e-mailberichten) in kopie aan eiseres te verstrekken onder weglakking van bepaalde gegevens.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit I beroep ingesteld.

Bij besluit van 24 oktober 2017 (het bestreden besluit II) heeft verweerder een gewijzigde beslissing op het bezwaar van eiseres genomen. Verweerder heeft een aantal bijlagen bij de e-mailberichten waarop bestreden besluit I ziet alsnog aan eiseres verstrekt onder weglakking van bepaalde gegevens, alsmede de openbaarmaking van een aantal bijlagen geweigerd.

Eiseres heeft aangegeven zich ook met bestreden besluit II niet te kunnen verenigen en heeft haar beroepsgronden aangevuld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Een regiezitting heeft plaatsgevonden op 18 april 2018. Eiseres is vertegenwoordigd door B [REDACTED] en C [REDACTED], bijgestaan door D [REDACTED]. Verweerder is vertegenwoordigd door zijn gemachtigde, vergezeld van E [REDACTED]. Met partijen zijn afspraken gemaakt over de verdere behandeling van het beroep, welke afspraken zijn neergelegd in het proces-verbaal van de zitting.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 6 december 2018. Eiseres is wederom vertegenwoordigd door B [REDACTED] en C [REDACTED], bijgestaan door D [REDACTED]. Verweerder is vertegenwoordigd door zijn gemachtigde.

Overwegingen

1.1 Het project Mooi Bergen is gericht op het revitaliseren van het centrum van Bergen. Voor de herinrichting van een onderdeel van het project, het plandeel Harmonielocatie, hebben zich in 2016 twee gegadigden bij de gemeenteraad van Bergen gemeld: eiseres en de besloten vennootschap Schrama B.V. (Schrama). Op 15 december 2016 heeft de gemeenteraad gekozen voor het plan van Schrama en verweerder opdracht gegeven met Schrama een vervolgovereenkomst aan te gaan en voor het gekozen plan een bestemmingsplanprocedure op te starten.

1.2 Bij brief van 23 maart 2017 heeft eiseres verweerder onder verwijzing naar de Wob verzocht om alle documenten (inclusief niet gearchiveerde) met een datum vanaf 23 maart 2016 te verstrekken van de ambtelijke projectgroep Mooi Bergen 2.0 die betrekking hebben op het plandeel Harmonielocatie. In de brief heeft eiseres aangegeven dat zij onder documenten verstaat alle communicatie tussen portefeuillehouder F (wethouder), projectleider G en alle deelnemers van de ambtelijke projectgroep Mooi Bergen 2.0. Onder communicatie verstaat eiseres gearchiveerde en niet gearchiveerde documenten zoals opdrachten, verslagen, notulen, aantekeningen en e-mails.

1.3 Verweerder heeft vervolgens het primaire besluit genomen, waarbij hij het verzoek van eiseres heeft afgewezen. In dit besluit stelt verweerder zich op het standpunt dat er geen notulen en verslagen zijn van de ambtelijke projectgroep Mooi Bergen 2.0 over de periode vanaf maart 2016 tot en met december 2017. Voorts zijn alle e-mailberichten tussen de wethouder en de projectleider over de invulling van de Harmonielocatie over diezelfde periode verwijderd. Eiseres heeft bezwaar gemaakt tegen het primaire besluit. De commissie van advies voor de bezwaarschriften (de commissie) heeft op 11 juli 2017 verweerder geadviseerd het bezwaar gegrond te verklaren en het primaire besluit te herroepen.

2.1 Met het bestreden besluit I heeft verweerder, in navolging van het advies van de commissie, het bezwaar van eiseres tegen het primaire besluit gegrond verklaard en het primaire besluit herroepen. Verweerder heeft daarbij alsnog achterhaalde (verwijderde) e-mailberichten tussen de projectleider, de wethouder en deelnemers van de projectgroep uit de periode waarop het Wob-verzoek ziet aan eiseres verstrekt en daarbij namen en e-mailadressen geanonimiseerd. Zoals verweerder in zijn verweerschrift heeft toegelicht, zijn, anders dan in bestreden besluit I is vermeld, in de e-mailberichten opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen niet weggelakt. Volgens verweerder worden van computerbestanden, waaronder e-mailberichten, maandelijks back-ups gemaakt die een jaar worden bewaard en dan worden overschreven. E-mailberichten die binnen een periode van 30 dagen zijn ontvangen, die zijn verwijderd en die zijn verwijderd uit de verwijderde itemsbox zijn echter niet meer terug te halen. Volgens verweerder kunnen er dan ook gaten ontstaan in de mailwisselingen, met name bij medewerkers die met regelmaat hun e-mailbestanden opschonen. Verweerder stelt zich verder op het standpunt dat er geen notulen of verslagen zijn gemaakt van de overleggen van de ambtelijke projectgroep Mooi Bergen 2.0. Ook schriftelijke opdrachten zijn er volgens verweerder niet. Voor zover ambtenaren persoonlijke aantekeningen hebben gemaakt, betreffen die documenten geen bestuurlijke aangelegenheid, zodat deze niet openbaar hoeven te worden gemaakt. Uit gemaakte afspraken voortvloeiende acties zoals adviezen of onderzoeken worden volgens verweerder (wel) op schrift gesteld. Deze documenten zijn, voor zover daarin geen persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren zijn opgenomen die ten behoeve van intern beraad zijn opgesteld, openbaar. Het merendeel van, zo niet al, deze documenten heeft eiseres overigens via diverse Wob-

verzoeken al eerder opgevraagd en toegezonden gekregen.

2.2 Met het bestreden besluit II heeft verweerder het bestreden besluit I gewijzigd in die zin, dat ook de bijlagen die onderdeel uitmaken van het openbaar gemaakte e-mailverkeer openbaar worden gemaakt, met inachtneming van de weigeringsgronden van de Wob. Daarbij heeft verweerder het standpunt ingenomen dat een aantal documenten reeds openbaar is, dat een aantal documenten conceptdocumenten betreft, die niet worden verstrekt en dat ook een aantal andere documenten in het geheel niet openbaar wordt gemaakt, omdat daar een of meerdere weigeringsgronden aan in de weg staan. In de verstrekte documenten is sommige informatie onleesbaar gemaakt, waarbij door middel van een nummer is vermeld welke weigeringsgrond uit de Wob aan het weglakken van die gegevens ten grondslag ligt. Het gaat daarbij om de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob), het voorkomen van onevenredige bevoordeling dan wel benadeling (artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob) en persoonlijke beleidsopvattingen in een stuk voor intern beraad (artikel 11 van de Wob).

3. Gelet op het bepaalde in artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt het beroep van eiseres geacht mede te zijn gericht tegen dit gewijzigde besluit (bestreden besluit II). Eiseres heeft op 13 april 2018 aanvullende gronden ingediend.

Reikwijdte van het Wob-verzoek

4.1 Eiseres voert aan dat verweerder ten onrechte geen documenten van de Regiegroep en Stuurgroep heeft overgelegd naar aanleiding van het Wob-verzoek. Ook ontbreken ten onrechte documenten met betrekking tot opdrachten en verzoeken die leden van de ambtelijke projectgroep hebben gericht tot derden.

4.2 Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat de door eiseres benoemde documenten buiten de reikwijdte van haar Wob-verzoek vallen. De Regiegroep en Stuurgroep maken geen deel uit van de ambtelijke projectgroep Mooi Bergen 2.0 en opdrachten en verzoeken van leden van de ambtelijke projectgroep aan derden vallen niet onder communicatie tussen de portefeuillehouder, de projectleider en deelnemers van de ambtelijke projectgroep.

4.3 De rechtbank volgt het standpunt van verweerder. Eiseres heeft in haar Wob-verzoek aangegeven dat zij alle documenten wil van de ambtelijke projectgroep Mooi Bergen 2.0 die betrekking hebben op het plandeel Harmonielocatie. Daarbij heeft zij aangegeven dat zij onder documenten verstaat alle communicatie tussen de portefeuillehouder **F**, de projectleider **G** en alle deelnemers van de ambtelijke projectgroep Mooi Bergen 2.0. Onder alle communicatie verstaat eiseres de gearchiveerde en niet-gearchiveerde documenten, zoals opdrachten, verslagen, notulen, aantekeningen, e-mails, etc. Gelet op de formulering van het Wob-verzoek en de inperking ervan door eiseres, kan niet worden gezegd dat documenten van de Regiegroep en Stuurgroep hieronder vallen, nu het verzoek specifiek betrekking heeft op de ambtelijke projectgroep. Dat eiseres pas later op de hoogte kwam van het bestaan van de Regiegroep en Stuurgroep, doet daar niet aan af. Een Wob-verzoek kan niet lopende de procedure worden opgerekt (vergelijk de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 9 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:623). Evenmin vallen opdrachten en verzoeken van leden van de ambtelijke projectgroep aan derden onder de reikwijdte van het Wob-verzoek, nu eiseres vraagt om communicatie tussen de portefeuillehouder, de projectleider en alle deelnemers

van de ambtelijke projectgroep en dus niet om communicatie tussen deze personen en derden.

Berusten er nog meer documenten onder verweerder?

5.1.1 Eiseres voert aan dat er meer documenten onder verweerder moeten berusten over het onderwerp waarop haar verzoek betrekking heeft dan verweerder heeft gesteld. Daartoe heeft zij verschillende gronden aangevoerd. Ten eerste stelt zij dat verweerder zonder onderzoek of nadere motivering heeft gesteld dat er geen notulen of verslagen met betrekking tot het project Mooi Bergen zijn. Eiseres heeft gesteld dat er verslagen moeten bestaan, omdat in een aantal van de openbaar gemaakte mails wordt verwezen naar verslagen. Desgevraagd heeft zij ter zitting hiervan geen concreet voorbeeld kunnen geven.

5.1.2 Verweerder stelt dat uitgebreid onderzoek is gedaan naar documenten die binnen de reikwijdte van het verzoek van eiseres vallen, maar dat er niet meer documenten zijn aangetroffen dan thans het geval is. Verweerder heeft navraag gedaan bij de senior projectleider, de wethouder en leden van de ambtelijke projectgroep naar het bestaan van verslagen of aantekeningen. Daaruit blijkt dat geen verslagen of notulen zijn gemaakt van de overleggen, maar dat slechts persoonlijke aantekeningen werden gemaakt door de aanwezigen, welke een kortstondige waarde hadden en zijn weggegooid na het vervallen van de waarde ervan.

5.1.3 Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling, zie bijvoorbeeld de uitspraak van 21 juni 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1659) is het, wanneer een bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat een bepaald document niet of niet meer onder hem berust en een dergelijke mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt, in beginsel aan degene die om informatie verzoekt om aannemelijk te maken dat, in tegenstelling tot de uitkomsten van het onderzoek door het bestuursorgaan, dat document toch onder het bestuursorgaan berust.

5.1.4 De rechtbank is van oordeel dat de motivering die verweerder geeft voor het niet bestaan van verslagen en notulen, niet ongeloofwaardig voorkomt. Met hetgeen eiseres daartegen in heeft gebracht, heeft zij niet aannemelijk gemaakt dat er, in tegenstelling tot de uitkomsten van het onderzoek van verweerder, toch verslagen en notulen onder verweerder berusten, die betrekking hebben op het Wob-verzoek van eiseres.

5.2.1 Eiseres heeft voorts aangevoerd dat verweerder ten onrechte stelt dat zij het merendeel van bepaalde documenten met betrekking tot het project Mooi Bergen of zelfs al deze documenten reeds heeft verkregen na eerdere Wob-verzoeken.

5.2.2 In reactie hierop heeft verweerder ter zitting gesteld dat hij zich niet op het standpunt stelt dat eiseres al eerder documenten heeft verkregen over de in deze zaak aan de orde zijnde bestuurlijke aangelegenheid. Het onderhavige Wob-verzoek is op zijn eigen merites beoordeeld.

5.2.3. De stelling waartegen eiseres zich richt, is niet een van de redenen waarom verweerder het hier aan de orde zijnde Wob-verzoek gedeeltelijk heeft afgewezen. Het gaat om een stelling ten overvloede. Hetgeen eiseres hierover heeft aangevoerd, kan naar het oordeel van de rechtbank daarom niet leiden tot vernietiging van de bestreden besluiten.

5.3.1 Ten aanzien van de e-mails betoogt eiseres dat de gaten in de mailwisselingen niet

kunnen worden verklaard door de back-up procedure, zoals verweerder stelt. Eiseres wijst er in dit verband op dat volgens paragraaf 6.6 van het 'Handboek digitale vervanging van te bewaren en te vernietigen archiefbescheiden' van 29 september 2015 dagelijks en wekelijks een back-up van het gehele bestand wordt gemaakt en dus niet maandelijks. Ook is het volgens eiseres vreemd dat er nauwelijks e-mails zijn aangetroffen van vlak voor de besluitvorming in december 2015. Hierbij valt te denken aan e-mails met betrekking tot de juridische haalbaarheid.

5.3.2 Verweerder heeft toegelicht hoe het back-upstelsel werkt, waarop het Handboek ziet en dat tot en met 31 december 2016 werd gebruikt. Het back-upstelsel is puur bedoeld voor calamiteiten en niet als een archiefsysteem. Er worden dagelijks back-ups gemaakt, maar die worden na een week weer overschreven. De wekelijkse back-ups worden een week bewaard en daarna weer overschreven. Er worden ook maandelijks back-ups gemaakt, die een jaar worden bewaard. Mails die in de prullenbak staan van Outlook worden automatisch wekelijks verwijderd. Als mails niet op de back-up stonden dan zijn ze niet meer te achterhalen. Voorts stelt verweerder in het verweerschrift dat advies over de juridische haalbaarheid van plannen is ingewonnen bij juristen, die geen deel uitmaken van de ambtelijke projectgroep. Voor zover deze adviezen bestaan, vallen zij dus buiten de reikwijdte van het Wob-verzoek. Juridische adviezen die zijn verspreid tussen leden van de ambtelijke projectgroep, de wethouder en senior projectleider vallen volgens verweerder wel binnen de reikwijdte van het verzoek en zijn volgens hem dan ook verstrekt.

5.3.3 Gelet op de toelichting die verweerder heeft gegeven, acht de rechtbank het standpunt van verweerder dat er niet meer e-mails onder hem berusten niet ongeloofwaardig. In hetgeen eiseres heeft aangevoerd ziet de rechtbank geen reden om te twijfelen aan het standpunt van verweerder.

5.4. Voor zover eiseres heeft gesteld dat nog andere soorten documenten, zoals agenda's en uitnodigingen, moeten bestaan die onder haar Wob-verzoek vallen maar ontbreken, overweegt de rechtbank dat eiseres deze stelling niet met concrete aanknopingspunten heeft onderbouwd. De rechtbank ziet daarom ook in zoverre geen aanleiding om te twijfelen aan het standpunt van verweerder dat hij alle nog onder hem berustende documenten die onder het Wob-verzoek vallen, heeft achterhaald en beoordeeld.

Mocht verweerder weigeren om bepaalde bijlagen bij de e-mailberichten openbaar te maken?

6.1 Eiseres voert aan dat een aantal documenten volledig wordt geweigerd op grond van artikel 11 van de Wob, terwijl die documenten wellicht onder weglakking van de namen van betrokken personen wel openbaar gemaakt kunnen worden. In het bijzonder wijst eiseres op bijlagen 222, 343-A, 537-A t/m E. Ten aanzien van bijlage 222, stelt eiseres dat niet valt in te zien waarom die bijlage persoonlijke beleidsopvattingen bevat. Het betreft een filmpje waarmee een verbeelding wordt gegeven van de twee initiatiefplannen. Dit is geen persoonlijke beleidsopvatting, maar een feitelijke weergave van de maatvoering (contouren) van de bebouwing. Evenmin kan dit als een conceptversie worden beschouwd, nu de mail waarbij deze bijlage is gevoegd is gedateerd een maand nadat verweerder de raad had voorgesteld om te kiezen voor het plan 'De Zeven Dorpelingen', zijnde één van de twee initiatieven.

Bovendien heeft verweerder bijlagen op deze weigeringsgrond geweigerd openbaar te maken, terwijl juist die documenten van belang zijn om het besluitvormingsproces goed te

kunnen reconstrueren. In dit kader wijst eiseres op bijlagen 229, 230-A, 230-B en 234-A. Tot slot stelt eiseres dat er nog bijlagen ontbreken bij het bestreden besluit II zonder dat verweerder daarvoor een motivering heeft gegeven, zijnde 88-A, 226-A en 341-A.

6.2 In het aanvullend verweerschrift van 9 mei 2018 heeft verweerder gesteld dat in de tweede inventarislijst behorende bij bestreden besluit II abusievelijk is vermeld dat bijlagen 229, 230-B en 234-A zijn geweigerd op grond van artikel 11 van de Wob. Deze drie documenten zijn namelijk reeds openbaar en te raadplegen op de website van de gemeente. Ook de bijlagen 88-A, 226-A en 341-A zijn reeds openbaar gemaakt voor een ieder. Verweerder heeft die bijlagen voor de volledigheid voor eiseres bij het aanvullend verweerschrift gevoegd, maar dat doet er niet aan af dat ze reeds openbaar waren, aldus verweerder.

De bijlagen 230-A en 343-A betreffen conceptversies van reeds openbare documenten. De eindversies zijn te raadplegen op de website van de gemeente. Uit de wetsgeschiedenis van artikel 11 van de Wob leidt verweerder af dat conceptdocumenten vallen onder 'intern beraad'. Conceptdocumenten, voor zover die afwijken van de uiteindelijke documenten, bevatten persoonlijke beleidsopvattingen. Daar waar een concept afwijkt van het uiteindelijke document, mag openbaarmaking op grond van artikel 11 van de Wob achterwege blijven en voor zover het conceptdocument overeenkomt met het uiteindelijke document, is het reeds openbaar en is de Wob niet van toepassing.

Verweerder stelt zich op het standpunt dat bijlage 222 niet openbaar is gemaakt, omdat ook dit een conceptdocument betreft. Het is een vroege verbeelding van de twee initiatiefplannen, waarbij nog geen invulling is gegeven aan de architectonische kenmerken van de locatie of aan de rest van de omgeving. Het document heeft geen rol gespeeld bij de besluitvorming, omdat het niet verder is gekomen dan een conceptversie. Het uiteindelijk openbaar gemaakte document is vormgegeven middels statische 3D beelden, die in de krant hebben gestaan, deel uitmaakten van de openbare informatievoorziening vanuit de gemeente en nog altijd op de website van de gemeente zijn te raadplegen. Omdat bijlage 222 een conceptdocument betreft, stelt verweerder dat de openbaarmaking ervan kan worden geweigerd op grond van artikel 11 van de Wob. De democratische bestuursvoering is niet gediend met openbaarmaking hiervan, omdat het een conceptversie betreft die niet ten grondslag ligt aan enig besluit, aldus verweerder.

Voor wat betreft document 537 stelt verweerder dat 537-A, 537-B en 537-D stukken zijn van de Vereniging van Eigenaren 'De Rustende Jager' (de VvE), zijnde een agenda, een presentielijst en het verslag van een vergadering van de VvE. Deze documenten zijn niet aan te merken als een bestuurlijke aangelegenheid en vallen daarom buiten de omvang van het verzoek. Document 537-C bevat schetsen van derden over de eventuele uitvoering van het gebouw 'De Rustende Jager'. Deze concepten die meerdere mogelijkheden verkennen, zijn daarom niet geopenbaard. De uiteindelijke invulling en uitwerking zijn wel openbaar gemaakt op de gemeentelijke website. Document 537-E is een advies van een advocaat aan zijn cliënt, niet zijnde verweerder. Hierin wordt de cliënt door zijn advocaat geadviseerd. Het document is aan de gemeente overgedragen om aannemelijk te maken dat de VvE bij een eventuele vaststelling van een bestemmingsplan geen privaatrechtelijke belemmering kan vormen. Dit stuk kan volgens verweerder worden aangemerkt als een document ten behoeve van intern beraad, omdat er een veelvoud van persoonlijke beleidsopvattingen en voorstellen in is opgenomen, waarmee de feitelijke gegevens in het document verweven zijn. Ten overvloede stelt verweerder dat de uitspraak van de Afdeling van 20 december 2017 ([ECLI:NL:RVS:2017:3497](#)) het voorgaande niet anders maakt; het document is door de indiener louter overgelegd om het bestuursorgaan te informeren en dient geen ander belang.

6.3 Op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob wordt in geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

Op grond van het tweede lid kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering over persoonlijke beleidsopvattingen 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.

6.4 Onder intern beraad wordt op grond van artikel 1, aanhef en onder c, van de Wob verstaan 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. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 11 van de Wob (Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, blz. 13) volgt 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 hemzelf of voor het gebruik door anderen binnen de overheid. Ook documenten die afkomstig zijn van derden die niet tot de kring van de overheid behoren, kunnen worden aangemerkt als documenten die zijn opgesteld 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. Voorbeelden van stukken voor intern beraad zijn nota's van ambtenaren aan hun politieke of ambtelijke chefs, correspondentie tussen de onderdelen van een ministerie en ministeries onderling, concepten van stukken, agenda's, notulen, samenvattingen en conclusies van interne besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies (Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, blz. 13 en 14).

Met de in artikel 11, eerste lid, van de Wob neergelegde beperking ten aanzien van persoonlijke beleidsopvattingen in documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad heeft de wetgever beoogd "dat ambtenaren de vrijheid dienen te hebben ongehinderd hun bijdrage te leveren aan de beleidsvoorbereiding of -uitvoering, en daarover te studeren, te brainstormen, anderszins te overleggen, nota's te schrijven etc. Zij moeten [...] in alle openhartigheid onderling functioneel kunnen communiceren." (Kamerstukken II 1987/88, 19 859, nr. 6, blz. 13 en 14). Onder persoonlijke beleidsopvatting wordt op grond van artikel 1, aanhef en onder f, van de Wob verstaan een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van één of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten.

Artikel 11 van de Wob biedt daarmee de basis om documenten voor intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten te weigeren. Feitelijke gegevens zijn echter geen persoonlijke beleidsopvattingen en kunnen derhalve niet krachtens artikel 11, eerste lid, van de Wob worden geweigerd. Feitelijke gegevens kunnen wel zodanig met die opvattingen zijn verweven dat het niet mogelijk is deze te scheiden. In dat geval kunnen ook die feitelijke gegevens met een beroep op dit artikel worden geweigerd (zie de uitspraak van de Afdeling van 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3299).

6.5 De rechtbank zal in het hiernavolgende alle bij de openbaar gemaakte e-mailberichten behorende bijlagen bespreken die verweerder op grond van artikel 11 van de Wob heeft geweigerd openbaar te maken en de andere bijlagen die verweerder volgens eiseres ten

onrechte heeft geweigerd openbaar te maken.

De rechtbank stelt voorop dat uit de tweede inventarislijst behorende bij bestreden besluit II blijkt dat verweerder bedoeld heeft de documenten 88-A, 226-A en 341-A openbaar te maken. Als deze documenten niet bij bestreden besluit II zijn verstrekt, dan is dat per abuis niet gebeurd. Vaststaat dat verweerder deze documenten in ieder geval bij het aanvullend verweerschrift aan eiseres heeft verstrekt. De documenten 229, 230-B en 234-A zijn volgens verweerder reeds openbaar, maar hiervan is ten onrechte in de tweede inventarislijst bij bestreden besluit II vermeld dat die documenten zijn geweigerd op grond van artikel 11 van de Wob. Verweerder heeft in het aanvullend verweerschrift de vindplaats van deze documenten aangeduid. De rechtbank gaat ervan uit dat hiermee aan eiseres is tegemoetgekomen en dat het betoog van eiseres in zoverre geen verdere bespreking behoeft.

Bijlage 222 betreft een filmpje waarin een vergelijking wordt gemaakt tussen de twee initiatiefplannen op de Harmonielocatie. Ter zitting heeft verweerder nog toegevoegd dat daarin ook invulling is gegeven aan de rest van de omgeving en dat dat niet overeenkomt met de feitelijke situatie. Bijlage 343-A is volgens verweerder een snel opgestelde, en daarmee niet nauwkeurige, schets / plattegrond als gevolg van nieuwe omstandigheden. Bijlagen 526 en 645-B zijn eveneens concepttekeningen/schetsen. Naar het oordeel van de rechtbank bevatten al deze documenten een voorstel voor de (wijze van) presentatie van feiten. Naar het oordeel van de rechtbank kan dat als een persoonlijke beleidsopvatting worden aangemerkt en zijn de documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad. Verweerder heeft ook ter zitting aangegeven dat bijlage 222 geen deel heeft uitgemaakt van de besluitvorming. Bijlagen 343-A, 526-A en 645-B betreffen concepten die later zijn uitgewerkt en waarvan de eindversies deel uitmaken van de besluitvorming en ook openbaar zijn. Openbaarmaking van deze documenten, voor zover de conceptversies afwijken van de definitieve versies, dient de goede en democratische bestuursvoering volgens verweerder daarom niet. De rechtbank kan verweerder hierin volgen en is dan ook van oordeel dat verweerder in redelijkheid geen toepassing hoefde te geven aan het tweede lid van artikel 11 van de Wob en de documenten in hun geheel mocht weigeren openbaar te maken.

Bijlagen 162-A, 166-A, 168-A, 174-A, 179-A, 193-A, 214-A, 219-A, 394, 399-A, 443-A, 450-A, 456-A en 473-A betreffen conceptversies van persberichten. Ook hierin gaat het om een voorstel tot presentatie van feitelijkheden, hetgeen kan worden beschouwd als persoonlijke beleidsopvattingen, neergelegd in documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad. Hetzelfde geldt voor bijlagen 228-A en 230-A. Dit zijn concepten van een brief van de advocaat van verweerder. Hierin staan bovendien inschattingen van de gevolgen van bepaalde situaties en de wijze waarop de gemeente daarin zou moeten handelen. Verweerder heeft erop gewezen dat de definitieve versies van de conceptpersberichten en conceptbrieven openbaar zijn en dat openbaarmaking van de concepten, voor zover die afwijken van de openbare definitieve versies, daarom de goede en democratische bestuursvoering niet dient. Daarbij heeft verweerder gewezen op de uitspraak van de Afdeling van 1 september 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BN:5701). De rechtbank kan verweerder hierin volgen en is van oordeel dat verweerder de concepten, voor zover zij afwijken van de eindversies die openbaar zijn, heeft mogen weigeren op grond van artikel 11 van de Wob. Voor zover de concepten overeenkomen met de definitieve versies ervan, zijn ze reeds openbaar gemaakt en is de Wob derhalve niet van toepassing.

Document 384-A betreft ambtelijke input over de initiatiefplannen voor de Harmonielocatie. Document 542 is een stuk ter voorbereiding van beantwoording van vragen van een raadslid

door het college. Document 184-A betreft een B&W-advies en een daarbij behorend besluitformulier. Deze documenten zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en bevatten persoonlijke beleidsopvattingen die naar het oordeel van de rechtbank zodanig met de feiten zijn verweven, dat het niet mogelijk is deze te scheiden. Verweerder mocht de openbaarmaking van deze documenten dan ook in zijn geheel weigeren. Gezien het belang van het waarborgen van de vrijheid van ambtenaren om ongehinderd hun bijdrage te leveren aan intern beraad, hoefde verweerder in redelijkheid geen toepassing te geven aan artikel 11, tweede lid, van de Wob.

De documenten 182-A en 435 zijn beide concepten van hetzelfde document, waarvan de definitieve versie reeds openbaar is. De rechtbank is van oordeel dat de concepten zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en dat, voor zover de concepten afwijken van de definitieve versie en derhalve niet reeds openbaar zijn, deze persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Verweerder kan erin worden gevolgd dat openbaarmaking van deze documenten de goede en democratische bestuursvoering niet dient. Voor zover de concepten overeenkomen met de definitieve versie ervan, zijn ze reeds openbaar gemaakt en is de Wob derhalve niet van toepassing.

De documenten 537-A, 537-B en 537-D zijn documenten van de VvE 'De Rustende Jager', betreffende een agenda en de presentielijst en het verslag van een vergadering van de VvE. Ten onrechte stelt verweerder dat deze documenten geen betrekking hebben op de bestuurlijke aangelegenheid waarop het Wob-verzoek van eiseres ziet, nu het project met betrekking tot de Harmonielocatie op de agenda staat en dit punt blijkens het verslag is besproken tijdens de vergadering van de VvE. Verweerder zal ten aanzien van deze documenten aldus alsnog dienen te beoordelen of hij deze al dan niet openbaar moet maken.

De documenten 71-A en 537-E betreffen adviezen van de advocaat van Schrama aan Schrama. Bijlage 537-C betreft een conceptversie van het inmiddels openbare "Schetsboek de 7 Dorpelingen" van Attika Architecten, welk architectenbureau door Schrama is ingeschakeld. In dit verband is van belang de uitspraak van de Afdeling van 20 december 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:3497). Daarin heeft de Afdeling geoordeeld dat aan een beraad het interne karakter ontvalt indien daarbij een externe is betrokken die een eigen belang behartigt dat als zodanig bij het beraad een rol speelt. Hij adviseert in dat geval niet, of niet uitsluitend, in het belang van het bestuursorgaan dat hem om advies vraagt, maar zijn inbreng wordt (mede) ingegeven door een eigen belang bij de uitkomst van het beraad. Documenten van externe derden, zoals bedoeld in de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 11 van de Wob, die zijn opgesteld met het oog op intern beraad, kunnen naar het oordeel van de Afdeling slechts onder intern beraad vallen in het geval dat de externe derde geen ander belang heeft dan het bestuursorgaan vanuit de eigen ervaring en deskundigheid een opvatting te geven over een bestuurlijke aangelegenheid. Anders dan verweerder stelt, is daar naar het oordeel van de rechtbank ten aanzien van deze documenten geen sprake van, nu de externe derden door Schrama waren ingeschakeld om haar bij te staan. Daarbij is van belang dat, zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 24 oktober 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:3459), de bestuursrechter niet per geval hoeft te beoordelen of de externe derde zich bij zijn inbreng in het beraad daadwerkelijk heeft laten leiden door een ander belang dan het bestuursorgaan vanuit de eigen ervaring en deskundigheid een opvatting te geven over een bestuurlijke aangelegenheid. Aldus kunnen deze documenten niet als bestemd voor intern beraad worden beschouwd en mocht verweerder die documenten dan ook niet weigeren op grond van artikel 11 van de Wob. Dat de projectontwikkelaar die documenten aan verweerder heeft overgelegd, maakt het voorgaande niet anders.

7. Uit het voorgaande volgt dat het beroep gegrond is. Bestreden besluit I dient te worden vernietigd, voor zover verweerder daarin heeft nagelaten te beslissen over de openbaarmaking van de bijlagen die onderdeel uitmaken van het openbaar gemaakte e-mailverkeer. Bij bestreden besluit II heeft verweerder alsnog daarover beslist. Bestreden besluit II komt echter wegens een ondeugdelijke motivering eveneens voor vernietiging in aanmerking, voor zover verweerder daarbij geen reden heeft gezien om documenten 71-A en 537-A tot en met 537-E openbaar te maken. Verweerder zal worden opgedragen om ten aanzien van deze documenten een nieuw besluit op bezwaar te nemen met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen.

8. Van door eiseres gemaakte proceskosten is niet gebleken. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eiseres het door haar betaalde griffierecht vergoedt.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit I voor zover daarin is nagelaten te beslissen over de openbaarmaking van de bijlagen die onderdeel uitmaken van het openbaar gemaakte e-mailverkeer;
- vernietigt bestreden besluit II ten aanzien van de documenten 71-A en 537-A tot en met 537-E;
- draagt verweerder op met betrekking tot de documenten 71-A en 537-A tot en met 537-E een nieuw besluit te nemen met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 333,- aan eiseres te vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.M. Janse van Mantgem, voorzitter, en mr. D.M. de Feijter en mr. drs. J. de Vries, leden, in aanwezigheid van R.I. ten Cate, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 17 januari 2019.

De griffier is verhinderd te tekenen.

griffier


voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op: 18 -01- 2019

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Voor eensluidend afschrift.
De griffier van de Rechtbank
Noord-Holland