

Eerste aanleg - enkelvoudig Bestuursprocesrecht

27 februari 2023

ECLI:NL:RBOBR:2023:781

Op 27 februari 2023 heeft de Rechtbank Oost-Brabant een eerste aanleg - enkelvoudig procedure behandeld op het gebied van bestuursprocesrecht, wat onderdeel is van het bestuursrecht. Het zaaknummer is SHE 22/1465, bekend onder ECLI code ECLI:NL:RBOBR:2023:781. De plaats van zitting was 's-Hertogenbosch.

Soort procedure	Eerste aanleg - enkelvoudig
Instantie	Rechtbank Oost-Brabant
Rechtsgebied	Bestuursrecht » Bestuursprocesrecht
Zaaknummer(s)	SHE 22/1465
Datum uitspraak	27 februari 2023
Datum gepubliceerd	27 februari 2023

Uitspraak

RECHTBANK OOST-BRABANT

Zittingsplaats 's-Hertogenbosch

Bestuursrecht

zaaknummer: SHE 22/1465

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 27 februari 2023 in de zaak tussen
[eiseres], uit [woonplaats], eiseres
(gemachtigde: mr. drs. A.C.M. Brom),

en

de raad van de gemeente Veldhoven, de raad
(gemachtigden: mr. S.R.P. Bastiaans en J.J.J. van der Putten).

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseres tegen de gedeeltelijke afwijzing van het verzoek op grond van de Wet open overheid (Woo).
2. Met het bestreden besluit van 21 juni 2022 op het bezwaar van eiseres is de raad overgegaan tot gedeeltelijke openbaarmaking.
3. De raad heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift.
4. De rechtbank heeft het beroep op 16 januari 2023 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: eiseres, de gemachtigde van eiseres en de gemachtigden van verweerder.

Totstandkoming van het besluit

5. Eiseres is, als fractievoorzitter van

[naam], lid van het Presidium en de raad van gemeente [woonplaats]. Op 30 juni 2021 is eiseres niet bij de vergadering van het Presidium geweest. Eiseres stelt dat de burgemeester, tevens voorzitter van het Presidium, tijdens die vergadering uitspraken over haar heeft gedaan die niet zijn vermeld in het verslag van de vergadering.

6. Op 16 juli 2021 heeft eiseres op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), een verzoek ingediend tot openbaarmaking van alle informatie over de openbare presidiumvergadering van 30 juni 2021. Het verzoek betreft schriftelijke stukken en ander materiaal, zoals een geluidsband, filmmateriaal of een gegevensdrager.

7. Op 8 november 2021 heeft de raad besloten om het verzoek niet in behandeling te nemen. Ook heeft de raad gesteld dat de gevraagde stukken niet bij de raad berusten. Na daartegen gemaakt bezwaar heeft de raad, op advies van de bezwaarschriftencommissie, op 21 juni 2022 het bestreden besluit genomen met de volgende motivering.

8. Naar aanleiding van het verzoek is één document is aangetroffen: het verslag van de vergadering van het Presidium van 30 juni 2021 (het verslag). De audio-opname (de opname) van de Presidiumvergadering van 30 juni 2021, die diende ter ondersteuning van de griffier bij het maken van het verslag, is verwijderd nadat het verslag was opgesteld.

9. De raad heeft besloten tot gedeeltelijke openbaarmaking van het verslag. De persoonsgegevens van de deelnemers aan de vergadering zijn weggelakt met toepassing van de weigeringsgrond 'eerbieding van de persoonlijke levenssfeer' (de weigeringsgrond) uit artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, Wet open overheid (Woo). Daarbij heeft de raad overwogen: "In het document staan gegevens betreffende de persoonlijke levenssfeer. Het betreft informatie herleidbaar naar personen, zoals namen, functieaanduidingen en dergelijke. Wij zijn van oordeel dat ten aanzien van deze gegevens het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd, zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Daarom hebben wij de persoonsgegevens in dit document weggelakt".

Beoordeling door de rechtbank

10. In deze zaak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseres tegen de gedeeltelijke openbaarmaking. Zij doet dat aan de hand van de beroepsgronden van eiseres.

11. De rechtbank oordeelt dat de raad het openbaar maken van het document terecht gedeeltelijk heeft mogen weigeren. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

12. De voor de beoordeling van het beroep relevante wet- en regelgeving is te vinden in de bijlage bij deze uitspraak. De rechtbank wijst erop dat op 1 mei 2022 de Wet open overheid (Woo) in werking is getreden. De Woo is in plaats gekomen van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) die op 1 mei 2022 is ingetrokken. De Woo heeft onmiddellijke werking, wat betekent dat na 1 mei 2022 de regels van de Woo van toepassing zijn op lopende Wob-bezwaarschriften als dat van eiseres.

Het standpunt van eiseres over de toegepaste weigeringsgrond

13. Eiseres voert aan dat toepassing van de weigeringsgrond strijdig is met artikel

2 onderdelen a en b Gedragscode Publicatie van gemeente Veldhoven (Gedragscode). Daarin staat dat voor het bekendmaken van persoonsgegevens van politieke ambtsdragers op de website en het RIS (RaadsInformatieSysteem) geen beperking geldt, behoudens hetgeen de wet aangeeft. Op de website van gemeente Veldhoven worden in beginsel voor- en achternaam, partijnaam, foto, mailadres en nevenfuncties van politieke ambtsdragers gepubliceerd. Ook de namen en functies van leden van het Presidium staan op de website. Daarnaast is het verslag in het RIS gezet. Verder is het Reglement van Orde op 14 juni 2022 gewijzigd en de raad moest deze wijziging betrekken bij het nemen van het bestreden besluit. Deze wijziging houdt in dat de vergadering van het Presidium besloten is, maar dat de notulen na vaststelling openbaar zijn en actief worden verspreid onder de raadsleden en steunfractieleden.

Het standpunt van de raad over de toegepaste weigeringsgrond

14. De raad stelt dat toepassing van de weigeringsgrond een ander doel dient (te weten: het beschermen van de interne politieke beraadslaging) dan artikel 2 onder a Gedragscode. Het doel daarvan is dat burgers van Veldhoven weten wie hen vertegenwoordigt, waardoor het voor hen mogelijk wordt om contact op te nemen met politieke ambtsdragers. In artikel 2 onder a Gedragscode staat bovendien dat persoonsgegevens worden gepubliceerd behoudens hetgeen de wet aangeeft; de weigeringsgronden uit de Woo hebben dus voorrang op de Gedragscode. Publicatie van het verslag in besloten gedeelte van het RIS (het BIS), staat evenmin aan toepassing van de weigeringsgrond in de weg omdat plaatsing in het RIS alleen betekent dat het verslag toegankelijk is voor raadsleden en niet dat het verslag voor iedereen openbaar is gemaakt. Dit geldt ook voor het weglakken van de persoonsgegevens van de griffier in het openbaarde verslag. De wijziging van artikel 5, vijfde lid, Reglement van Orde heeft geen terugwerkende kracht en geldt daarom niet voor notulen van presidiumvergadering van vóór 14 juni 2022. Dat het bestreden besluit is genomen ná 14 juni 2022 maakt hierbij geen verschil omdat de datum van de Presidiumvergadering bepalend is.

15. Op zitting heeft de raad nader toegelicht dat ook het besloten karakter van de vergaderingen van het Presidium redengevend was voor toepassing van de weigeringsgrond. De vergaderingen zijn besloten zodat de deelnemers vrijuit kunnen spreken vanuit de gedachte dat dit de politieke beraadslaging ten goede komt.

Toetsing toepassing van de weigeringsgrond 'eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer'

16. De rechtbank overweegt allereerst dat zij de toepassing van de weigeringsgrond beoordeelt met inachtneming van het toepasselijke beoordelings- en toetsingskader zoals dat voortvloeit uit de Woo. Van een algemene openbaarmakingsregeling als de Woo kan alleen worden afgeweken als die afwijkende regeling is neergelegd in een wet in formele zin en indien de afwijkingsregeling uitputtend van aard is. In dit oordeel ligt besloten dat het Reglement van Orde en de Gedragscode niet relevant zijn bij de beoordeling van het bestreden besluit en de daarin opgenomen weigeringsgrond.

17. De raad heeft openbaarmaking van de namen in het verslag met een beroep op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder e, Woo, geweigerd. Bij toepassing van deze relatieve weigeringsgrond maakt een bestuursorgaan een inhoudelijke afweging tussen het vooropgestelde algemene belang van openbaarheid en het belang van de persoonlijke levenssfeer. Een individueel belang bij openbaarheid speelt geen rol in deze belangenafweging. Als een document op grond van de Woo openbaar wordt gemaakt, betekent dit dat het document openbaar wordt gemaakt voor iedereen.

17. De rechtbank vindt aanmerkelijk dat de Presidiumvergaderingen een besloten karakter hebben. Blijkens het Reglement van Orde zijn de vergaderingen van het Presidium besloten. Dit is met de wijziging op 14 juni 2022 expliciet in het Reglement van Orde bepaald. Daarmee is, zoals de raad ter zitting heeft toegelicht, de al bestaande praktijk vastgelegd. Voor zover eiseres heeft gesteld dat die vergaderingen openbaar zijn, slaagt die stelling niet. Het enkele feit dat een vaste deelnemer zich kan laten vervangen, betekent niet dat daardoor sprake is van een openbare vergadering.

19. De rechtbank is van oordeel dat de raad openbaarmaking van de persoonsgegevens van de deelnemers aan de vergadering mocht weigeren met toepassing van de weigeringsgrond. De leden van het Presidium zijn weliswaar fractievoorzitters die vanwege hun functie ook in de openbaarheid treden, maar van doorslaggevende betekenis is dat de vergaderingen van het Presidium besloten zijn. Het besloten karakter van vergaderingen is in zijn algemeenheid bedoeld om met een beperkt gezelschap vertrouwelijk enkele onderwerpen te bespreken. Beslotenheid maakt vrije uitwisseling van gedachten en standpunten mogelijk en kan ertoe leiden dat daardoor de kwaliteit van de beraadslaging in die besloten vergadering wordt bevorderd. Dit betekent dat bij een verzoek om openbaarmaking van het verslag van zo'n besloten vergadering de belangen van de deelnemers aan die vergadering moeten worden betrokken en zorgvuldig moeten worden afgewogen tegen het belang van de openbaarheid.

20. De rechtbank oordeelt dat de raad, met het oog op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de deelnemers aan de presidiumvergadering, gebruik mocht maken van de weigeringsgrond bij openbaarmaking van het verslag. Latere openbaarmaking voor eenieder van standpunten die in beslotenheid zijn uitgesproken kunnen immers, als die herleidbaar zijn naar de individuele deelnemers aan de vergadering, een inbreuk op hun persoonlijke levenssfeer met zich brengen. De raad mocht dit belang dan ook laten prevaleren. Ook voor de naam van de griffier mocht de raad deze weigeringsgrond gebruiken. Als informatie wordt opgevraagd die uitsluitend het beroepsmatig handelen van ambtenaren betreft, kan slechts in beperkte mate een beroep worden gedaan op het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, maar dat ligt anders als het gaat om het openbaar maken van namen van ambtenaren die niet uit de aard van hun functie naar buiten treden, zoals in dit geval.

21. Aan dit oordeel kan niet afdoen dat namen en functies zijn vermeld op de gemeentelijke website en in het verslag in het RIS. Niet is komen vast te staan dat plaatsing van het verslag in het RIS betekent dat het daardoor openbaar is gemaakt voor iedereen. De rechtbank volgt het standpunt van de raad dat plaatsing van het verslag in het RIS betekent dat het toegankelijk is voor raadsleden, maar niet dat het verslag voor iedereen openbaar is gemaakt.

Het standpunt van eiseres over de verwijderde opname

22. Eiseres stelt dat de raad het behoud van de opname volledig had moeten waarborgen na haar verzoek om openbaarmaking (artikel 4.1a Woo), maar dat de opname in opdracht van de burgemeester is verwijderd. Eiseres stelt ook dat zij de burgemeester via WhatsApp heeft geïnformeerd dat vernietiging van de opname strijd zou opleveren met de Wob en dat de opname desondanks, kort na de vaststelling van het verslag in de Presidiumvergadering van 15 september 2021, is verwijderd. Eiseres wijst ter onderbouwing van haar standpunt op een uitspraak van de Afdeling, waaruit volgt dat vernietiging van een document waarvan om openbaarmaking is verzocht, expliciet is verboden. Ook levert de vernietiging geen weigeringsgrond op als bedoeld in de Woo. Eiseres verzoekt de rechtbank om vast te stellen dat de raad, in strijd met artikel 4.1a Woo, in strijd met de aangehaalde uitspraak van de Afdeling en in weerwil van het verzoek om openbaarmaking, de opname in opdracht van de burgemeester opzettelijk heeft vernietigd.

23. Op zitting heeft eiseres hieraan toegevoegd dat uit onderzoek moet blijken dat de opname is verwijderd, terwijl uit niets is gebleken dat zo'n onderzoek is gedaan.

Het standpunt van de raad over de verwijderde opname

24. De raad betwist dat de opname in opdracht van de burgemeester is verwijderd, maar erkent wel dat de opname na indiening van het verzoek in strijd met het bepaalde in artikel 4.1a Woo is verwijderd. Nu de opname niet meer beschikbaar is en dit niet valt te herstellen verzoekt de raad om te bepalen dat zij niet opnieuw op het bezwaar van eiseres hoeft te beslissen, onder verwijzing naar uitspraken van de Afdeling van 17 november 2010 en 5 oktober 2016. Het verzoek van eiseres om 'voor recht te verklaren' dat de gemeenteraad de geluidsoptname in opdracht van de burgemeester ten onrechte opzettelijk heeft vernietigd valt buiten de reikwijdte van een Wob/Woo-verzoek. De raad verzoekt de rechtbank om zich hierover niet uit te laten.

25. Op zitting heeft de raad toegelicht dat na het bestreden besluit door de ICT-afdeling en de griffier van de raad uitgebreid nader onderzoek is gedaan en dat opnieuw is gebleken dat de opname niet meer beschikbaar is.

De verwijderde opname: volledig waarborgen van het behoud van documenten?

26. De beroepsgrond slaagt. De raad heeft de opname verwijderd na indiening van een verzoek om openbaarmaking daarvan, terwijl dat niet mocht. Nadat een verzoek om openbaarmaking is ingediend, moet het behoud van de documenten waarop dat verzoek betrekking heeft immers volledig worden gewaarborgd (artikel 4.1a Woo). Het niet beschikbaar zijn van de opname komt dan ook voor rekening en risico van de raad en het bestreden besluit komt in zoverre voor vernietiging in aanmerking.

27. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat 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 overkomt, het in beginsel aan degene is die om informatie verzoekt om aannemelijk te maken dat, in tegenstelling tot de uitkomsten van het onderzoek door het bestuursorgaan, een bepaald document toch onder het bestuursorgaan berust.

28. De rechtbank ziet, op grond van de toelichting van de raad op zitting over de aard en omvang van het verrichte nadere onderzoek, geen aanleiding om aan te nemen dat de opname nog beschikbaar is. De mededelingen van de raad hierover komen de rechtbank niet ongeloofwaardig voor, terwijl eiseres niet aannemelijk heeft gemaakt dat de opname nog voorhanden is. De enkele stelling dat geen enkel onderzoek of navraag is gedaan, is daarvoor onvoldoende.

Conclusie en gevolgen

29. Het beroep is gedeeltelijk ongegrond voor zover het gaat om de toepassing van de weigeringsgrond in het verslag. Het beroep is ook gedeeltelijk gegrond omdat de raad niet mocht overgaan tot verwijdering van de opname nadat een verzoek om openbaarmaking daarvan was gedaan. Omdat eiseres niet aannemelijk heeft gemaakt dat de opname nog onder de raad berust, ziet de rechtbank aanleiding om te bepalen dat de raad niet opnieuw op bezwaar hoeft te beslissen. Het verzoek van eiseres om vast te stellen dat de opname opzettelijk in opdracht van de burgemeester is verwijderd, valt buiten het hiervoor geschetste beoordelings- en toetsingskader van de rechtbank.

30. Omdat het beroep gegrond is moet de raad het griffierecht aan eiseres vergoeden en krijgt eiseres ook een vergoeding van haar proceskosten die de raad moet betalen. Deze vergoeding bedraagt € 1.674,- omdat de gemachtigde van eiseres een beroepschrift heeft ingediend en aan de zitting heeft deelgenomen. Verder zijn er geen kosten gemaakt die vergoed kunnen worden.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep tegen het besluit van 21 juni 2022 ongegrond, voor zover dat betrekking heeft op de gedeeltelijke openbaarmaking van het verslag;

- verklaart het beroep tegen het besluit van 21 juni 2022 gegrond, voor zover dat betrekking heeft op de afwijzing van de openbaarmaking van de opname;

- vernietigt het besluit van 21 juni 2022 voor zover daarin is beslist dat het verzoek om openbaarmaking van de opname is afgewezen;

- bepaalt dat de raad in zoverre geen nieuw besluit op bezwaar hoeft te nemen;

- bepaalt dat de raad het griffierecht van € 184,- aan eiseres moet vergoeden;

- veroordeelt de raad tot betaling van € 1.674,- aan proceskosten aan eiseres.

Deze uitspraak is gedaan door mr. L.J. Verborg, rechter, in aanwezigheid van

mr. I. van der Wijngaart, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 27 februari 2023.

griffier

rechter

De griffier is verhinderd om deze uitspraak mee te ondertekenen.

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

Bijlage: voor deze uitspraak belangrijke wet- en regelgeving

Wet open overheid

Artikel 4.1a

Het bestuursorgaan waarborgt het behoud van de documenten waarop een door hem ontvangen verzoek betrekking heeft.

Artikel 5.1., tweede lid

Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

(...) e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;

Reglement van Orde gemeente Veldhoven, versie 27 februari 2018

Artikel 5

1. De raad heeft een presidium, dat afstemmend overleg voert over zaken die van bijzonder belang zijn voor de uitoefening van zijn taken.

2. Het presidium bestaat uit de voorzitter en de fractievoorzitters. De griffier is in elke vergadering van het presidium aanwezig.

3. De voorzitter kan voorstellen anderen uit te nodigen voor een vergadering van het presidium.

4. Elke fractievoorzitter wijst een raadslid uit zijn fractie aan, dat hem bij zijn afwezigheid in het presidium vervangt.

5. Elk presidiumlid kan verzoeken een vergadering van het presidium bijeen te roepen.

6. Onder de zorg van de griffier wordt een samenvattend verslag opgesteld van het besprokene in de vergadering van het presidium.

Reglement van Orde gemeente Veldhoven, versie 14 juni 2022

Artikel 5

(...)

5. De vergaderingen van het presidium zijn besloten, maar de notulen zijn na vaststelling openbaar en worden actief verspreid door de griffie onder de raadsleden en steunfractieleden.

(...)

10. Onder de zorg van de griffier wordt een samenvattend verslag en openbare besluitenlijst opgesteld van iedere presidiumvergadering.

11. De griffier draagt zorg voor publicatie van de openbare besluitenlijst.

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

Onder 'publicatie' wordt verstaan het plaatsen van informatie op het openbare gedeelte van het raadsinformatiesysteem van de gemeenteraad van Veldhoven, bereikbaar via de gemeentelijke website, het webadres veldhoven.raadsinformatie.nl en via de applicatie van de leverancier van het raadsinformatiesysteem. Dit openbare gedeelte van het raadsinformatiesysteem, oftewel RIS, is voor iedereen toegankelijk.

Onder het 'besloten gedeelte van het raadsinformatiesysteem', oftewel BIS, wordt verstaan het niet openbare gedeelte van het raadsinformatiesysteem, toegankelijk voor raadsleden en steunfractieleden en andere specifiek functioneel geautoriseerde personen, zoals griffiemedewerkers en collegeleden.

Onder verantwoordelijkheid van de raad worden door de griffie stukken op het raadsinformatiesysteem geplaatst. Stukken (audio, video, tekst) die op het openbare en besloten gedeelte van het raadsinformatiesysteem worden geplaatst, blijven na plaatsing permanent toegankelijk.

Gedragscode publicatie (persoons)gegevens gemeenteraad Veldhoven 2018

Artikel 2 Gedragscode

Voor de publicatie van (persoons)gegevens gelden ten aanzien van de hierna genoemde categorieën van personen de aldaar aangegeven gedragslijnen.

a. Persoonsgegevens van politieke ambtsdragers, zoals raadsleden, steunfractieleden en collegeleden

Deze personen functioneren ten behoeve van het openbaar bestuur. Zij zijn als zodanig benoemd of gekozen. Zodoende geldt als uitgangspunt dat herkenbaar moet zijn wie de politieke ambtsdragers zijn, van welke partij zij deel uitmaken en hoe zij te bereiken zijn. Ten aanzien van politieke ambtsdragers geldt geen beperking, behoudens hetgeen de wet aangeeft, voor het bekendmaken van persoonsgegevens op de website/het RIS.

Op de website van de gemeente Veldhoven wordt van de politieke ambtsdrager in beginsel het volgende gepubliceerd: voor- en achternaam, partijnaam, foto, e-mailadres en nevenfuncties. Uitsluitend na toestemming van de politieke ambtsdrager vindt publicatie van het woonadres en telefoonnummer op de website plaats.

Persoonsgegevens van ambtenaren

Ambtenaren worden regelmatig in bestuurlijke documenten vermeld. Voor zover ambtenaren genoemd worden in relatie tot hun functie, is openbare bekendmaking relevant en niet 'bovenmatig'.

Daarbij geldt dat bij ambtenaren die een rol spelen in de werkzaamheden van de raad – ongeacht of zij voor de gemeente Veldhoven of een andere (overheids)organisatie werkzaam zijn – uitsluitend hun naam en voornaam of voorletter(s) openbaar worden gemaakt op het openbare gedeelte van het raadsinformatiesysteem, eventueel met vermelding van de afdeling waar zij werkzaam zijn. Namen en contactgegevens van ambtenaren worden niet vermeld in raadsbesluiten en –voorstellen.

ECLI:NL:RVS:2020:1975.

ECLI:NL:RVS:2018:321 en ECLI:NL:RVS:2021:1408.

ECLI:NL:RVS:2005:AU:7942.

ECLI:NL:RVS:2010:BO4235 en ECLI:NL:RVS:2597.

ECLI:NL:RVS:2021:848.