ECLI:NL:RBAMS:2022:293

Instantie	Rechtbank Amsterdam
Datum uitspraak	26-01-2022
Datum publicatie	28-01-2022
Zaaknummer	AMS 21/2918
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Beroep gegrond. Wob-verzoek vertrekregelingen topambtenaren gemeente Amsterdam. Ten aanzien van artikel 10 EVRM Brummen-leer van toepassing. Artikel 10 lid 2 aanhef en onder e van de Wob dient verweerder de gelakte stukken op enkele punten opnieuw te beoordelen. Artikel 11 van de Wob juist toegepast.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK AMSTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummer: AMS 21/2918

uitspraak van de meervoudige kamer van 26 januari 2021 in de zaak tussen

de besloten vennootschap TMG Landelijke Media B.V., te Amsterdam, eiseres

(gemachtigde: B.J.S.A.A.F. de Winter),

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam, verweerder

(gemachtigden: mr. L. van Langen en mr. L.L. Krans).

Procesverloop

Verweerder heeft met het primaire besluit (primaire besluit) van 9 juli 2019 beslist op het verzoek van eiseres op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Met het bestreden besluit (bestreden besluit 1) van 5 december 2019 heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard. De

rechtbank Amsterdam heeft het beroep van eiseres in haar uitspraak van 10 maart 2021 gegrond verklaard.[1]

Met een besluit van 13 april 2021 (het bestreden besluit 2) heeft verweerder een nieuwe beslissing op bezwaar genomen conform de uitspraak van de rechtbank Amsterdam.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit 2 beroep ingesteld. Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

De door verweerder niet openbaar gemaakte documenten zijn met toepassing van artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) aan de rechtbank gezonden. Eiseres heeft aan de rechtbank toestemming verleend om kennis te nemen van de niet openbaar gemaakte documenten als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 1 november 2021. Eiseres en verweerder hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigden. Verder is namens eiseres [naam 1] verschenen.

Overwegingen

Wat aan deze procedure voorafging

1. Eiseres heeft op 25 september 2018 een Wob-verzoek bij verweerder ingediend. Het verzoek betreft het beleid vanaf 1 januari 2014 tot aan de datum van het verzoek (25 september 2018) omtrent het vroegtijdig vertrekken van medewerkers en/of bestuurders bij de gemeente Amsterdam. Meer specifiek ziet het verzoek op:

- de financiële regelingen die bij het vertrek worden getroffen (zoals, maar niet beperkt tot, de afvloeiingsregelingen);
- alle documenten (uit personeelsdossiers bijvoorbeeld) waarin wordt gerept over dergelijke vroegtijdige vertrekken van medewerkers en/of bestuurders en de reden daarvan;
- alle documenten (uit personeelsdossiers bijvoorbeeld) waarin op enigerlei wijze bedragen zijn opgenomen die verband houden met een vroegtijdig vertrek en/of afvloeiingsregelingen van medewerkers en/of bestuurders van welke aard dan ook;
- alle in- en uitgaande correspondentie tussen verweerder en gewezen ambtenaren en/of hun gemachtigden waarin op enige wijze wordt gesproken over het vroegtijdig vertrek en/of financiële regelingen daaromtrent.

2. Met het primaire besluit heeft verweerder beslist op het Wob-verzoek van eiseres. Met het bestreden besluit 1 heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard. Eiseres heeft vervolgens beroep ingesteld bij de rechtbank Amsterdam. De rechtbank heeft het beroep van eiseres gegrond verklaard. Deze procedure is geregistreerd onder het nummer AMS 20/302. De rechtbank heeft het bestreden besluit 1 vernietigd en verweerder opgedragen om de toepassing van de weigeringsgronden genoemd in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e en g, en artikel 11 van de

Wob nader te bezien.

Besluitvorming in deze procedure

3. Verweerder heeft na de uitspraak van de rechtbank Amsterdam het bestreden besluit 2 genomen. Verweerder heeft conform de uitspraak van de rechtbank nogmaals beslist op het bezwaar van eiseres. Verweerder heeft alle documenten op passsageniveau, en in bepaalde gevallen op zinsniveau, opnieuw beoordeeld. De algemene passages in de vertrekregelingen en de e-mails en overige documenten zijn openbaar gemaakt. Bij de beoordeling of de passages algemeen zijn en niet herleidbaar zijn tot de betrokken ex-ambtenaar, weegt het voorkomen van herleidbaarheid van informatie zwaar volgens verweerder.

Wettelijk kader

4. Het wettelijk kader is opgenomen in een bijlage en maakt deel uit van deze uitspraak.

Beoordeling rechtbank

Artikel 8:29 van de Awb

5. Eiseres heeft de rechtbank toestemming gegeven om de documenten waar zij geen kennis van heeft mogen nemen, te gebruiken bij de beoordeling van haar beroep. De rechtbank heeft daarom met toepassing van artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb kennisgenomen van de niet openbaar gemaakte gegevens.

Artikel 10 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)

6. Eiseres stelt zich op het standpunt dat de aangevoerde grond over artikel 10 van het EVRM door de rechtbank in de uitspraak van 10 maart 2021 te beperkt is opgevat. Eiseres voert aan dat niet uitsluitend is gesteld dat het maatschappelijke belang bij openbaarmaking groot is, maar zij heeft ook beschreven dat zij gehinderd is in haar onderzoek. Ook betoogt eiseres dat juist vanwege het onafhankelijk onderzoek dat is uitgevoerd en het rapport dat daarover is verschenen, niet valt in te zien dat het openbaar maken van de onderliggende informatie bezwaarlijk is.

7. Uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 6 augustus 2003[2] volgt dat het niet instellen van hoger beroep tegen een uitspraak van de rechtbank tot gevolg heeft dat, wanneer in beroep tegen de nieuwe beslissing op bezwaar beroepsgronden worden aangevoerd die door de rechtbank in die eerdere uitspraak uitdrukkelijk en zonder voorbehoud zijn verworpen, de rechtbank van de juistheid van het eerder gegeven oordeel over die beroepsgronden uit moet gaan (de 'Brummen'-leer). Daarvan is naar het oordeel van de rechtbank hier sprake. De beroepsgrond die ziet op de toepassing van artikel 10 EVRM is uitdrukkelijk en zonder voorbehoud verworpen. Bijzondere omstandigheden op grond waarvan een uitzondering moet worden gemaakt op de hoofdregel van de Brummen-lijn zijn door eiseres niet gesteld, ook is de rechtbank daarvan niet gebleken.

Toepassing van de weigeringsgronden

Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob (eerbiediging persoonlijke levenssfeer)

8. Eiseres voert aan dat de gegevens waarvan de Afdeling in een soortgelijke zaak[3] heeft bepaald dat deze openbaar gemaakt moeten worden, nog steeds niet terug te zien zijn in de beslissing op bezwaar. Uit deze uitspraak van 1 oktober 2014 volgt volgens eiseres dat openbaar gemaakt moeten worden: de namen van de voormalige ambtenaren, de naam van de raadsman, de naam van de huisaccountant, het van toepassing zijnde hoofdstuk uit de rechtspositieregeling, de pensioenregeling, de ziektekostenregeling, de relatieve hoogte van de uitkering, de periode waarover de uitkering wordt verstrekt en de wijze van verrekening van inkomsten uit arbeid. Eiseres stelt dat het om een relatieve weigeringsgrond gaat die geen grondslag biedt om dergelijke documenten niet te verstrekken. Volgens vaste rechtspraak dient er per concreet geval te worden beoordeeld of de openbaarmaking van de naam van de ambtenaar, in dit geval topfunctionarissen, ertoe kan leiden dat de persoonlijke levenssfeer in het geding kan komen en, wanneer dit het geval is, of aan die omstandigheid zodanig gewicht moet worden toegekend dat het zwaarwegende belang van openbaarmaking daarvoor moet wijken. Eiseres is van mening dat zij aannemelijk heeft gemaakt dat het belang van openbaarheid in dit geval zwaarder weegt ook gezien de ontsponnen maatschappelijke discussie omtrent de (juiste besteding van) publieke middelen, de vele debatten daaromtrent en het onafhankelijke onderzoek dat werd ingesteld toen bleek dat verweerder geen zicht had op welke vertrekregelingen waren getroffen. Verweerder heeft niet aannemelijk gemaakt waaruit de schade als gevolg van openbaarmaking precies bestaat en hoe dit onevenredig is. Bovendien is het volgens eiseres vaste rechtspraak dat ten aanzien van namen van ambtenaren die vanwege hun beroepshalve functioneren naar buiten treden, slechts in beperkte mate een beroep kan worden gedaan op het belang van hun persoonlijke levenssfeer. Eiseres kan niet toetsen of de betrokken ambtenaren ook daadwerkelijk beroepshalve naar buiten zijn getreden maar vermoedt dit wel aangezien het om topfunctionarissen gaat.[4] Eiseres voert tenslotte ook aan dat de Afdeling eerder al heeft geoordeeld dat de namen van ambtenaren die krachtens mandaat een besluit ondertekenen wel openbaar gemaakt moeten worden.

9. Verweerder heeft ter zitting gesteld dat de uitspraak waar eiseres naar verwijst, namelijk de uitspraak van de Afdeling van 1 oktober 2014, afwijkt van de latere rechtspraak van de Afdeling over dit onderwerp. De rechtbank kan deze stelling volgen en verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 25 oktober 2017.[5] In deze uitspraak heeft de Afdeling overwogen dat de Wob het belang van openbaarmaking voor een goede en democratische besluitvorming als een op zichzelf staand belang vooronderstelt en dat het gewicht van dit belang niet afhankelijk is van het onderwerp waarop de documenten betrekking hebben. Volgens de Afdeling betekent dit dat uit de (door eiseres aangehaalde) uitspraak van 1 oktober 2014 van de Afdeling niet kan worden afgeleid dat aan het zwaarwegende belang van openbaarheid van overheidsinformatie vanwege de aard van de bestuurlijke aangelegenheid of documenten waar om wordt gevraagd, meer gewicht kan toekomen. Het betoog van eiseres dat genoemde elementen openbaar gemaakt moeten worden omdat het gaat om vertrekregelingen, gaat in het licht van de latere rechtspraak van de Afdeling niet op.

10. De rechtbank overweegt dat het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in deze zaak ziet op alle onderdelen die kunnen leiden tot herleidbaarheid naar de betrokken topambtenaren. Dat betekent dat het ook ziet op de verschillende weggelakte onderdelen die in samenhang gelezen kunnen leiden tot herleidbaarheid van de identiteit van de betrokkenen. De rechtbank houdt daarbij ook rekening met de omstandigheid dat het in deze procedure gaat om een beperkt aantal vertrekregelingen die zijn verstrekt binnen een korte periode. Dit maakt herleidbaarheid naar de betrokkenen sneller mogelijk.

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer weegt in dit geval zwaarder dan het belang van

openbaarmaking, gelet op de reputatieschade die dit zou kunnen veroorzaken bij de betrokkenen. Het belang van openbaarheid en publieke controle is in deze zaak ook al gediend met het uitgebreide en kritische onderzoeksrapport van 11 december 2019 (hierna: het onderzoeksrapport) dat volledig openbaar is gemaakt. Dit mede in ogenschouw nemend, maakt dat het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking van de verzochte documenten. De namen van de betrokken topambtenaren zijn naar het oordeel van de rechtbank terecht weggelakt, het feit dat zij een publieke functie als topambtenaar bekleden doet hier niet aan af. Het gaat hier over het functioneren van deze topambtenaren en daarom slaagt deze beroepsgrond van eiseres niet.[6] Ter zitting heeft eiseres bevestigd dat de rechtspositionele gegevens die genoemd zijn op pagina 7, alinea 3.2, in het advies van de bezwaarschriftencommissie niet meer in geschil zijn.[7]

11. De rechtbank heeft kennisgenomen van de ongelakte stukken en deze gecontroleerd op de toepassing van de weigeringsgrond uit artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob (het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer). Ten aanzien van de gelakte documenten overweegt de rechtbank in zijn algemeenheid dat een aantal passages van documenten integraal zijn weggelakt terwijl dezelfde passages in andere documenten niet zijn weggelakt.[8] Verder is een aantal passages zo algemeen van aard dat de rechtbank niet inziet waarom deze zijn weggelakt.[9] De rechtbank is dan ook van oordeel dat er op deze onderdelen inconsequent is weggelakt. De rechtbank verzoekt verweerder om de stukken opnieuw te beoordelen om deze en soortgelijke weggelakte passages die elders in de stukken wel openbaar zijn gemaakt alsnog openbaar te maken of nader te motiveren waarom deze passages niet openbaar gemaakt kunnen worden.

12. Verder is in sommige documenten de koptekst van alinea's weggelakt, terwijl in andere gevallen de koptekst niet is weggelakt.[10] De rechtbank verzoekt verweerder ook hierbij de stukken opnieuw te beoordelen en weggelakte kopteksten die elders in de stukken wel openbaar zijn gemaakt openbaar te maken of nader toe te lichten waarom deze kopteksten in tegenstelling tot andere kopteksten niet openbaar gemaakt kunnen worden.

13. Ten aanzien van de weggelakte bedragen verzoekt de rechtbank verweerder nader te motiveren waarom deze zijn weggelakt, mede in het licht van de openbaargemaakte totaalbedragen in het onderzoeksrapport. De rechtbank ziet niet in waarom de bedragen die al openbaar zijn, weggelakt zijn in de stukken. Daarom verzoekt de rechtbank verweerder deze bedragen openbaar te maken of toe te lichten of en waarom het in dit specifieke geval gaat om gegevens die zouden kunnen leiden tot herleidbaarheid tot de betrokkenen.[11]

14. Voor het overige heeft verweerder op goede gronden de openbaarmaking van de stukken kunnen weigeren onder toepassing van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob. Op al die onderdelen heeft verweerder ook artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob toegepast. Omdat artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob het bestreden besluit al kan dragen, komt de rechtbank niet toe aan bespreking van deze weigeringsgrond.

Over de toepassing van artikel 11 van de Wob

15. Eiseres voert aan dat zij niet kan verifiëren of de toepassing van artikel 11 van de Wob correct is uitgevoerd. Met de brede uitzonderingsgrond van artikel 11 van de Wob moet terughoudend worden omgegaan. Bij de motivering ontbreekt volgens eiseres nog steeds op welke passages de weigering van toepassing is en waarom die wordt toegepast. Eiseres kan verweerder niet volgen in de stelling dat de documenten bedoeld zijn voor intern beraad. Zij verwijst naar een uitspraak van de Afdeling van 12 juni 2013.[12] Eiseres voert aan dat hieruit volgt dat het interne karakter van beraad volgens de Memorie van Toelichting vervalt wanneer daaraan het karakter van advisering of gestructureerd overleg moet worden toegekend. Het gaat daarbij om advisering door of gestructureerd overleg met derden die niet tot de kring van de overheid behoren. Eiseres vermoedt dat hiervan sprake is. Er dient volgens eiseres te worden beslist per alinea, zij verwijst naar een uitspraak van de Afdeling van 31

januari 2018.[13]

16. De rechtbank heeft de ongelakte stukken op alineaniveau getoetst op het juist toepassen van artikel 11 van de Wob. De rechtbank kan verweerder volgen dat er in de passages waarin artikel 11 van de Wob is toegepast, sprake is van beleidsopvattingen opgemaakt ten behoeve van intern beraad en dat verweerder deze passages niet openbaar hoeft te maken.

Conclusie

17. Het beroep is gegrond en de rechtbank vernietigt het bestreden besluit.

18. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eiseres het door haar betaalde griffierecht vergoedt.

19. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eiseres gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 1.518,- (1 punt voor het indienen van het beroepschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting met een waarde per punt van € 759,- en een wegingsfactor 1).

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt verweerder op binnen 8 weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van deze uitspraak;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 360,- aan eiseres te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van € 1.518,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.A.W. Jansen, voorzitter, en mr. F.P. Lauwaars en

mr. S.J. Mees - Bolle, leden, in aanwezigheid van mr. J.B. Bosma, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 26 januari 2022.

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

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.

Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening.

BIJLAGE

Wet openbaarheid van bestuur

Op grond van artikel 10, tweede lid, van de Wob (voor zover van belang) blijft het verstrekken van informatie ingevolge deze wet, voor zover hier van belang, achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

e. eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;

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

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

---

1 ECLI:NL:RBAMS:2021:1123.

2 ECLI:NL:RVS:2003:AI0801.

3 ECLI:NL:RVS:2014:3559.

4 Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 21 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:321.

5 ECLI:NL:RVS:2017:2883, zie verder ook de uitspraken van de Afdeling van 15 juli 2015 ECLI:NL:RVS:2015:2217 en van 28 december 2016 ECLI:NL:RVS:2016:3478.

6 Zie de verschillende uitspraken van de Afdeling van 14 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV8748, 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:445 en van 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3788.

7 Zie ook diverse uitspraken van de Afdeling: ECLI:NL:RVS:2019:1633, ECLI:NL:RVS:2007:BA7618 en ECLI:NL:RVS:2013:1003.

8 Niet limitatieve voorbeelden: document 1.30, pagina 4, 4e en 5e regel van onder, document 4.2 punt 7, 8, 9, 10.

9 Niet limitatieve voorbeelden: document 1.11 pagina 2, eerste en tweede alinea, document 4.3 zesde gedachtestreepje, document 5.3 punt 2 en document 5.6 punt 3.

10 Niet limitatieve voorbeeld: document 4.3.

11 Niet limitatieve voorbeelden: document 4.2 punt 5 en 10, document 4.3 punt 5 en 9 en 4.5 de laatste drie alinea's en pagina 2.

[12] ECLI:NL:RVS:2013:CA2883.

[13] ECLI:NL:RVS:2018:314.