# ECLI:NL:RBMNE:2013:7344

| | |
|---|---|
| Instantie | Rechtbank Midden-Nederland |
| Datum uitspraak | 19-12-2013 |
| Datum publicatie | 07-01-2014 |
| Zaaknummer | AWB 13-3081 |
| Rechtsgebieden | Bestuursrecht |
| Bijzondere kenmerken | Eerste aanleg - enkelvoudig |
| Inhoudsindicatie | Kop: Vertrouwelijk verslag bestemd voor de leden van de tijdelijke ondernemingsraad dient openbaar te worden gemaakt op grond van de Wob.<br>Trefwoorden: Wob, Wor<br>Samenvatting:<br>Eiser heeft verzocht om openbaarmaking van een vertrouwelijk verslag bestemd voor de leden van de tijdelijke ondernemingsraad op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Naar het oordeel van de rechtbank moet artikel 20 van de Wet op de ondernemingsraden (Wor) niet worden aangemerkt als een bijzondere regeling die voorrang heeft boven de Wob. De weergave van informatie in het rapport is gekleurd door de persoonlijke opvattingen die deze informatie beschrijft. Dit is echter onvoldoende grond om de informatie daarom als persoonlijke beleidsopvattingen aan te merken. De rechtbank begrijpt dat openbaarmaking van het rapport in zekere mate bezwarend is voor bepaalde medewerkers en voor de organisatie maar afgezet tegen de beginselplicht tot openbaarmaking vormen de aard en inhoud van het rapport, heeft verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat sprake zal zijn van onevenredige benadeling van de betreffende medewerkers en/of de organisatie. Verweerder heeft ten onrechte geweigerd het rapport openbaar te maken. De rechtbank ziet aanleiding zelf in de zaak te voorzien. |
| Vindplaatsen | Rechtspraak.nl<br>ROR 2013/16 |

# Uitspraak

**RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND**

Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummer: UTR 13/3081

**uitspraak van de enkelvoudige kamer van 19 december 2013 in de zaak tussen**

[eiser], te [woonplaats], eiser

(gemachtigde: mr. J.L.A. Helmer),

en

de Staatssecretaris van Financiën, verweerder
(gemachtigde: mr. H. Bijker).

**Procesverloop**

Bij besluit van 24 september 2012 (het primaire besluit) heeft verweerder eisers verzoek om openbaarmaking van de rapportage omtrent vermeende misstanden op de luchthaven Schiphol daterend uit 2010 (het rapport) op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) afgewezen.

Bij besluit van 7 mei 2013 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiser ongegrond verklaard.

Eiser heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Eiser heeft toestemming verleend dat de rechtbank kennisneemt van het rapport, terwijl hij daar geen kennis van kan nemen.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 17 september 2013. Eiser is verschenen. De gemachtigde van eiser is zonder voorafgaande kennisgeving niet verschenen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde.

**Overwegingen**

1. Eiser voert aan dat verweerder de openbaarmaking van het rapport ten onrechte heeft geweigerd op grond van artikel 20 van de Wet op de ondernemingsraden (Wor). Volgens eiser is dit artikel irrelevant, omdat het geldt voor de situatie dat de bestuurder aan de leden van de ondernemingsraad geheimhouding heeft opgelegd. Hiervan is geen sprake.

2. Verweerder stelt zich op het standpunt dat het rapport een vertrouwelijk verslag zoals bedoeld in artikel 20 van de Wor is, bestemd voor de leden van de tijdelijke ondernemingsraad van de organisatie waar het hier om gaat, de Douane op Schiphol. Deze regeling dient volgens verweerder te worden aangemerkt als een regeling inzake openbaarmaking en geheimhouding, die als bijzondere regeling voorrang heeft boven de Wob.

3. Op grond van artikel 20, eerste lid, van de Wor zijn de leden van de ondernemingsraad en de leden van de commissies van die raad, alsmede de overeenkomstig artikel 16 geraadpleegde deskundigen verplicht tot geheimhouding van alle zaken- en bedrijfsgeheimen die zij in hun hoedanigheid

vernemen, alsmede van alle aangelegenheden ten aanzien waarvan de ondernemer dan wel de ondernemingsraad of de betrokken commissie hun geheimhouding heeft opgelegd of waarvan zij, in verband met opgelegde geheimhouding, het vertrouwelijk karakter moeten begrijpen. Het voornemen om geheimhouding op te leggen wordt zoveel mogelijk vóór de behandeling van de betrokken aangelegenheid meegedeeld. Degene die de geheimhouding oplegt, deelt daarbij tevens mee, welke schriftelijk of mondeling verstrekte gegevens onder die geheimhouding vallen en hoe lang deze dient te duren, alsmede of er personen zijn ten aanzien van wie de geheimhouding niet in acht behoeft te worden genomen.

4. Gelet op de tekst van de bepaling is de rechtbank van oordeel dat artikel 20 van de Wor alleen een verplichting tot geheimhouding schept voor de leden van de ondernemingsraad en commissies van die raad. Dit artikel ziet niet op de verhouding tussen eiser, als verzoeker om openbaarmaking van het rapport op grond van de Wob, en verweerder. Dit betekent dat dit artikel niet moet worden aangemerkt als een bijzondere regeling die voorrang heeft boven de Wob. Een andere uitleg brengt met zich dat de ondernemer, dan wel de ondernemingsraad of de betrokken commissie met toepassing van artikel 20 van de Wor een ongelimiteerde mogelijkheid heeft om een document als geheim te kwalificeren en buiten het bereik van de Wob te houden. Anders dan bijvoorbeeld artikel 25 van de Gemeentewet, dat een uitputtende regeling inzake openbaarmaking en geheimhouding bevat die als bijzondere regeling voorrang heeft boven de Wob, bevat artikel 20 van de Wor geen verwijzing naar artikel 10 van de Wob en biedt het in die zin geen materiële bescherming voor een verzoeker tot openbaarmaking van een document. Eiser heeft zich met zijn verzoek tot openbaarmaking van het rapport niet tot de leden van de ondernemingsraad gewend, maar tot het bestuursorgaan, zodat artikel 20 van de Wor ten onrechte aan het besluit ten grondslag is gelegd. De beroepsgrond slaagt. Dat op het rapport staat dat geheimhouding op grond van artikel 20 van de Wor aan de orde is, duidt er wel op dat het stuk binnen de organisatie van de Douane op Schiphol als gevoelige informatie wordt gezien.

5. Eiser voert verder aan dat verweerder ten onrechte de openbaarmaking van het rapport heeft geweigerd op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob. Volgens eiser heeft verweerder niet aannemelijk gemaakt dat het rapport persoonlijke beleidsopvattingen bevat nu het rapport afkomstig is van het dagelijks bestuur van de ondernemingsraad en niet van de bestuurder zelf.

6. Verweerder stelt zich op het standpunt dat het rapport is opgesteld ten behoeve van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen bevat over het gevoerde personeelsbeleid. Ter zitting heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat voor zover het rapport informatie, niet zijnde persoonlijke beleidsopvattingen bevat, deze informatie zo met de persoonlijke beleidsopvattingen zijn verweven dat om die reden niet tot openbaarmaking kan worden overgegaan. Dit geldt niet, heeft verweerder ter zitting erkend, voor de inleiding van het rapport.

7. In artikel 11, eerste lid, van de Wob is bepaald 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. Over persoonlijke beleidsopvattingen kan op grond van artikel 11, tweede lid, van de Wob, 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.

8. Voorop gesteld wordt dat uitgangspunt van de Wob is dat documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad openbaar zijn. Aan die openbaarheid stelt artikel 11 van de Wob beperkingen die voortvloeien uit de omstandigheid dat een openhartige onderlinge gedachtewisseling tussen bestuurders en ambtenaren mogelijk moet blijven.

9. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) van 19 december 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BY6746), is de rechtbank er voldoende van

overtuigd dat het rapport is opgesteld ten behoeve van intern beraad. Dus hoefde verweerder op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob geen informatie te verstrekken over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. De rechtbank ziet zich dan ook vervolgens voor de vraag gesteld of het rapport persoonlijke beleidsopvattingen bevat.

10. Op grond van artikel 1, aanhef en onder f, van de Wob wordt onder een persoonlijke beleidsopvatting verstaan: een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten. Op grond van artikel 1, aanhef en onder b, van de Wob wordt onder een bestuurlijke aangelegenheid verstaan: een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan. Naar het oordeel van de rechtbank kan weliswaar worden gezegd dat het rapport persoonlijke opvattingen bevat, maar niet dat het persoonlijke beleidsopvattingen zijn. Lezing van het rapport maakt duidelijk dat het gaat om een feitelijke uitkomst van een onderzoek van leden van de ondernemingsraad waaraan enige appreciatie ten grondslag ligt. De rechtbank erkent zeker de gevoeligheid van de informatie. De weergave van informatie in een rapport zoals dit, wordt echter altijd in zekere mate gekleurd wordt door de persoonlijke opvattingen van degene die deze informatie beschrijft. Dit is echter onvoldoende grond om de informatie daarom als persoonlijke *beleids*opvattingen aan te merken. De rechtbank hanteert hier enigszins bedekte termen om niet via haar overwegingen al feitelijk bekend te maken wat er in het rapport staat. Maar waar het om gaat is dat het rapport een schets weergeeft van een situatie die door interne bevindingen van kennelijk leden van de ondernemingsraad aan het licht is gekomen en die kennelijk is geschreven om de bestuurder te bewegen concreet in een situatie in te grijpen. Het heeft geen betrekking op beleid, in het bijzonder niet op personeels- of organisatiebeleid. De beroepsgrond slaagt.

    Ten overvloede overweegt de rechtbank dat verweerders ter zitting geuite standpunt dat de inleiding weliswaar in zijn opvatting niet is verweven met de door hem gestelde beleidsopvattingen, maar dat losse openbaarmaking van die inleiding "niet zinvol" is, niet valt te rijmen met de Wob. Of het zinvol of niet zinvol is iets openbaar te maken, staat niet ter beoordeling van de het bestuursorgaan dat heeft te oordelen over een verzoek om openbaarmaking op grond van de Wob.

11. Eiser voert verder aan dat verweerder ten onrechte de openbaarmaking van het rapport heeft geweigerd op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e en g, van de Wob.

12. Verweerder stelt zich op het standpunt dat openbaarmaking van het rapport niet opweegt tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de medewerkers die door het rapport worden geraakt. Ook stelt verweerder zich op het standpunt dat het rapport is geplaatst in een context in het verleden, vooral de periode 2009 en 2010, en het daarmee niet actueel is, waardoor openbaarmaking medewerkers en de organisatie onevenredig zou kunnen schaden.

13. Ter zitting heeft verweerder desgevraagd nader gemotiveerd dat openbaarmaking van de opsomming van bevindingen op pagina 3 en 4 van het rapport op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e en g, van de Wob is geweigerd. Over de vaststelling van de rechtbank dat in het bestreden besluit ten onrechte geen belangenafweging is gemaakt, heeft verweerder zich ter zitting op het standpunt gesteld dat voor beide weigeringsgronden eenzelfde belangenafweging geldt, namelijk dat het belang van de medewerkers en de organisatie groter is dan het belang tot openbaarmaking van het rapport, omdat het rapport gaat over vermeende misstanden in het verleden waardoor aan de betreffende medewerkers met een kernfunctie en aan de organisatie ernstige schade kan worden berokkend.

14. De rechtbank overweegt dat volgens vaste jurisprudentie van de ABRvS voor ambtenaren geldt dat waar het gaat om beroepsmatig functioneren, slechts een beperkt beroep kan worden gedaan op het belang van de persoonlijke levenssfeer. Dat belang moet worden afgewogen tegen het publieke belang van de openbaarmaking. Bij die afweging is het uitgangspunt van de Wob openbaarheid is regel zwaarwegend. De rechtbank verwijst naar de uitspraak van 25 juli 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BX2593).

De rechtbank is van oordeel dat gelet op de betreffende functie van deze overheidsfunctionarissen, niet geoordeeld kan worden dat het belang van de persoonlijke levenssfeer opweegt tegen het publieke belang bij informatieverstrekking. Dit geldt naar het oordeel van de rechtbank eveneens voor de twee namen die in het rapport staan vermeld. De rechtbank kan op grond van verweerders standpunten en lezing van het rapport ook niet inzien dat openbaarmaking van de bevindingen zal leiden tot onevenredig nadeel voor de betreffende medewerkers dan wel voor de organisatie. De rechtbank begrijpt dat openbaarmaking van het rapport, met daarbij de bevindingen, in zekere mate bezwarend is voor bepaalde medewerkers en voor de organisatie. Verweerders standpunt komt er eigenlijk op neer dat het een kwestie is van oude koeien uit de sloot halen. Dat is echter geen reden om af te zien van openbaarmaking. Afgezet tegen de beginselplicht tot openbaarmaking vormen de aard en inhoud van het rapport aanleiding voor de rechtbank om te oordelen dat verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat sprake zal zijn van *onevenredige* benadeling van de betreffende medewerkers en/of de organisatie. Ook deze beroepsgrond slaagt.

15. Het voorgaande leidt de rechtbank tot het oordeel dat verweerder ten onrechte heeft geweigerd het rapport openbaar te maken. Het beroep is daarom gegrond en de rechtbank vernietigt het bestreden besluit. De overige beroepsgronden behoeven geen bespreking. Andere mogelijke weigeringsgronden zijn niet op voorhand te bedenken en verweerder heeft dat ook niet geopperd. De rechtbank ziet aanleiding om zelf in de zaak te voorzien. Het primaire besluit wordt herroepen, het vervangende besluit luidt dat het rapport openbaar wordt gemaakt en verweerder wordt opgedragen het in geding zijnde rapport openbaar te maken en aan eiser te verstrekken. De rechtbank stelt de termijn waarbinnen het rapport aan eiser moet worden verstrekt op zes weken, te rekenen vanaf de dag van verzending van deze uitspraak. Daarmee heeft verweerder indien gewenst de mogelijkheid hoger beroep in te stellen tegen deze uitspraak en de voorzitter van de ABRvS te verzoeken om een voorlopige voorziening die de werking van deze uitspraak opschort.

16. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eiser het door hem betaalde griffierecht vergoedt.

17. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eiser gemaakte proceskosten in de beroepsfase. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb) voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op 472,- (1 punt voor het indienen van het beroepschrift met een waarde per punt van 472,- en een wegingsfactor 1). Eiser heeft tevens verzocht om vergoeding van de door hem gemaakte proceskosten in de bezwaarfase. Omdat verweerder het primaire besluit had moeten herroepen wegens aan hem te wijten onrechtmatigheid, ziet de rechtbank ook grond voor een vergoeding van deze proceskosten, gelet op artikel 7:15, tweede en derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Deze kosten worden op grond van het Bpb vastgesteld op 944,- (1 punt voor het indienen van het bezwaarschrift en 1 punt voor het verschijnen op de hoorzitting, met een waarde per punt van 472,- en een wegingsfactor 1). Tezamen is de proceskostenveroordeling daarmee 1.416,-.

**Beslissing**

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- herroept het primaire besluit, bepaalt dat het rapport openbaar wordt gemaakt en bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde bestreden besluit;
-

draagt verweerder op om het in geding zijnde rapport binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak openbaar te maken en aan eiser te verstrekken;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van 160,- aan eiser te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten tot een bedrag van 1416,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. D.A. Verburg, rechter, in aanwezigheid van mr. R.D.A. van Veghel, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 19 december 2013.

griffier rechter

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 of om het opheffen of wijzigen van een bij deze uitspraak getroffen voorlopige voorziening.