

ECLI:NL:RBNHO:2019:5297

Instantie	Rechtbank Noord-Holland
Datum uitspraak	21-06-2019
Datum publicatie	21-06-2019
Zaaknummer	HAA 18/11
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Wob. Per document of onderdeel daarvan moet worden gemotiveerd op welke grond openbaarmaking achterwege wordt gelaten. Dat heeft verweerder niet gedaan.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK NOORD-HOLLAND

Zittingsplaats Haarlem

Bestuursrecht

zaaknummer: HAA 18/11

uitspraak van de meervoudige kamer van 21 juni 2019 in de zaak tussen

[eiser] , te [woonplaats] , eiser,

en

het college van burgemeester en wethouders van Haarlem, verweerder
(gemachtigde: mr. C.A. Geleijnse).

Procesverloop

Bij besluit van 31 maart 2017 (het primaire besluit) heeft verweerder het verzoek van eiser om

openbaarmaking van stukken betreffende integriteitsmeldingen van burgers en ambtenaren, afgewezen.

Bij besluit van 22 november 2017 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiser ongegrond verklaard.

Eiser heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 27 november 2018. Eiser is verschenen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. Voorts zijn namens verweerder verschenen M.A. Jonker en E.C.M. Kingma, lid van het Meldpunt Integriteit. Het beroep is behandeld samen met het beroep van eiser met zaaknummer HAA 18/336.

De rechtbank heeft de termijn voor het doen van uitspraak verlengd.

Overwegingen

1. Bij brief van 24 februari 2017 heeft eiser verweerder op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) verzocht om alle meldingen (door burgers en ambtenaren) rondom integriteit te openbaren sinds 1 januari 2007 tot heden. Hij geeft aan dat zijn verzoek ook meldingen bij ambtenaren, bureauhoofden en managers betreft die nooit tot een officiële melding of onderzoek hebben geleid.

2. Eiser voert aan dat verweerder zich ten onrechte baseert op de werkwijze van het Huis voor klokkenluiders. Van een raadsbesluit om voor wat betreft integriteitskwesties hierbij aan te sluiten, is geen sprake. Bovendien geldt de Wet Huis voor klokkenluiders alleen voor meldingen die bij dat Huis worden aangebracht en ook alleen voor meldingen van werknemers en niet op meldingen van burgers. Eiser voert ook aan dat het door het ontbreken van een onderbouwing moeilijk is specifieke standpunten in te nemen over bijvoorbeeld bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Er is volgens eiser juist sprake van onevenredige benadeling van burgers als de stukken niet openbaar worden gemaakt aangezien discussie over integriteit hoort plaats te vinden in het publieke debat. Controle op het functioneren van de organisatie van de gemeente en het gevoerde integriteitsbeleid is, zo benadrukt eiser, van groot belang. Eiser voert verder aan dat verweerder ten onrechte heeft nagelaten aan de betrokkenen hun zienswijze te vragen over mogelijke openbaarmaking. Verweerder had aan de hand daarvan een weloverwogen besluit dienen te nemen. Eiser verzoekt de rechtbank verweerder op te dragen een inventarislijst te maken met daarin per onderdeel dan wel per document aangegeven waarom dat bepaalde document wordt geweigerd.

3.1. Verweerder heeft het verzoek van eiser afgewezen en zich daarbij in het bestreden besluit gebaseerd op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, en artikel 11 van de Wob. Verweerder neemt hierbij het principiële standpunt in dat integrale geheimhouding van integriteitsmeldingen geboden is omdat openbaarmaking het belang van de gemeente bij een goed functionerende interne meldmogelijkheid en het belang van de melder en personen op wie de melding betrekking heeft, onevenredig kan benadelen. Verweerder wijst erop dat de bereidwilligheid van melders om in de toekomst verklaringen af te leggen inzake integriteitskwesties zal afnemen indien duidelijk wordt dat vertrouwelijkheid niet is gewaarborgd. Openbaarmaking van informatie uit de

integriteitsdossiers kan er voorts toe leiden dat de identiteit wordt vrijgegeven van betrokkenen die een melding hebben gedaan, dan wel de personen op wie de melding ziet. Volgens verweerder weegt zwaar dat personen zich vrij moeten voelen om hun gedachten, bedenkingen en gevoelens bij het Meldpunt Integriteit naar voren te brengen.

3.2. De werkwijze die verweerder en het Meldpunt Integriteit van de gemeente hanteren rondom openbaarmaking van integriteitskwesaties inhoudende meldingen van medewerkers én burgers is om geen informatie te verstrekken uit integriteitsdossiers. Verweerder wil hiermee waarborgen dat de meldmogelijkheid laagdrempelig en vertrouwelijk blijft. Verzoeken om openbaarmaking worden gelet hierop categoriaal geweigerd.

Verweerder heeft bij het door hem gehanteerde openbaarmakingsregime aansluiting gezocht bij de werkwijze van het externe meldpunt Huis voor klokkenluiders en de daarop van toepassing zijnde Wet Huis voor klokkenluiders. Verweerder stelt zich op het standpunt dat de Wet Huis voor klokkenluiders een *lex specialis* is ten opzichte van de Wob. Daarmee wijkt de Wob – als algemene openbaarmakingsregeling – voor deze bijzondere regeling omdat door toepassing van de Wob afbreuk wordt gedaan aan de goede werking van de materiele bepalingen in de bijzondere wet, in dit geval de bepalingen in de Wet Huis voor klokkenluiders.

Analoog aan artikel 6, eerste lid, en artikel 2, tweede lid, van de Wet Huis voor klokkenluiders kan het Meldpunt Integriteit worden gezien als voorportaal van het Huis voor klokkenluiders. Uit artikel 2, tweede lid, onder d, van de Wet Huis voor klokkenluiders volgt volgens verweerder dan ook dat de melder in dat voorportaal, waar het de vertrouwelijke behandeling van zijn melding betreft, dezelfde bescherming toekomt als op een later moment in het Huis voor klokkenluiders.

Verweerder wijst in dit verband op artikel 8, tweede lid, van de Regeling Integriteitsmeldingen gemeente Haarlem waarin is bepaald dat meldingen vertrouwelijk worden behandeld en dat de melder niet bekend wordt gemaakt zonder zijn instemming. Hiermee voldoet de interne meldingsprocedure van de gemeente Haarlem volgens verweerder aan hetgeen hierover is bepaald in artikel 2, tweede lid, onder d, van de Wet Huis voor klokkenluiders.

3.3. Daarbij stelt verweerder zich op het standpunt dat anonimisering van een groot deel van de documenten op passageniveau – om daarmee te voorkomen dat informatie herleidbaar is tot bij de melding betrokken personen – leidt tot documenten die geen zinnige informatie meer bevatten. Verweerder heeft bij zijn besluit de stukken integraal te weigeren tevens betrokken dat het Meldpunt Integriteit jaarlijks een verslag uitbrengt met een overzicht van de ontvangen meldingen. Het verstrekken van geanonimiseerde stukken met een zeer beperkte informatiewaarde levert volgens verweerder in aanvulling op het jaarverslag niet een zodanige bijdrage dat het belang van het voorkomen van belemmering van het goede functioneren van het Meldpunt Integriteit daarvoor moet wijken.

4. Nu eiser de rechtbank geen toestemming heeft gegeven als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft de rechtbank geen kennis kunnen nemen van de stukken. In dit geval is dit echter geen belemmering om een oordeel te geven.

5. Volgens rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS; zie de uitspraak van 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:666) dient in beginsel per document of (zelfstandig) onderdeel daarvan te worden gemotiveerd op welke grond openbaarmaking daarvan achterwege wordt gelaten. Hierop kan een uitzondering worden gemaakt als dit zou leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen.

6.1. De rechtbank stelt vast dat verweerder niet per document of onderdeel daarvan heeft beoordeeld of sprake is van een grond die in de weg staat aan openbaarmaking, maar dat verweerder openbaarmaking van integriteitsdossiers categoriaal heeft geweigerd. Verweerder heeft met toepassing van deze werkwijze een algemeen en principiële standpunt ingenomen waarin hij afwijkt van het uitgangspunt dat in beginsel per document of onderdeel daarvan moet worden beoordeeld of een document al dan niet kan worden verstrekt.

- 6.2. De rechtbank overweegt verder dat de Wet Huis voor klokkenluiders, waarop verweerder zijn werkwijze baseert, niet van toepassing is op de documenten waarom is verzocht. Voor zover verweerder met betrekking tot bij het Meldpunt Integriteit berustende integriteitsdossiers een werkwijze wenst te hanteren naar analogie van de Wet Huis voor klokkenluiders, is dat niet voldoende om het buiten toepassing laten van de Wob en de uitgangspunten van deze wet te kunnen rechtvaardigen.
- 6.3. In dit geval ziet de rechtbank geen aanleiding een bijzondere omstandigheid aan te nemen om af te wijken van dit uitgangspunt van de Wob om, zonder onderscheid en nadere beoordeling, ten aanzien van alle documenten die berusten bij het Meldpunt Integriteit openbaarmaking te weigeren. Dat het in sommige gevallen niet nodig is per document of onderdeel daarvan een motivering te geven omdat dit bijvoorbeeld zou leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen en dat ten aanzien van documenten integraal openbaarmaking kan worden geweigerd - zoals in de uitspraken van de ABRvS van 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2337, en 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3460, waarnaar verweerder heeft verwezen - betekent niet dat in dit geval geen beoordeling op documentniveau hoeft plaats te vinden. Daarbij overweegt de rechtbank dat de Wob voldoende waarborgen biedt om af te zien van openbaarmaking indien de door verweerder aangevoerde belangen in geding zijn. Dat een beoordeling per (onderdeel van een) document veel tijd in beslag zal nemen, is ook geen reden om af te zien van een dergelijke beoordeling. Verweerder heeft voorts weliswaar gesteld dat indien een beoordeling op documentniveau zou hebben plaatsgevonden er geen zinnige informatie zou overblijven, maar hij heeft dit niet nader onderbouwd. De rechtbank is dan ook van oordeel dat er - reeds nu in het geheel geen beoordeling op documentniveau heeft plaatsgevonden - niet zonder meer kan worden aangenomen dat er geen zinnige informatie of leesbare tekst overblijft. De conclusie is daarom dat verweerder ten onrechte geen beoordeling op documentniveau heeft gemaakt. Het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 3:2 en artikel 7:12 van de Awb.
- De beroepsgrond slaagt.
7. Voor zover eiser verweerder voorstelt betrokkenen te vragen of zij bezwaar hebben tegen verstrekking van hun melding, is de rechtbank van oordeel dat hiervoor geen grond te vinden is in de Wob. Verweerder hoeft die vraag dan ook niet te stellen om een besluit te kunnen nemen over eisers verzoek om informatie.
- Deze beroepsgrond slaagt niet.
8. Over het verzoek van eiser om verstrekking van een inventarislijst van de stukken die onder zijn verzoek vallen, overweegt de rechtbank dat de Wob geen verplichting bevat om gegevens te vervaardigen die niet in bestaande documenten zijn neergelegd, ongeacht de mate van inspanning (zie de uitspraak van de ABRvS van 26 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1138).
- Deze beroepsgrond slaagt ook niet.
9. Uit 6.3 volgt dat het beroep gegrond is. De rechtbank ziet geen aanleiding om verweerder met toepassing van artikel 8:51a van de Awb in de gelegenheid te stellen het gebrek te herstellen omdat hij een geheel nieuwe beoordeling moet maken. De rechtbank vernietigt daarom het bestreden besluit en draagt verweerder op een nieuw besluit op het bezwaar van eiser te nemen met inachtneming van deze uitspraak.
10. Omdat het beroep gegrond is, dient verweerder aan eiser het door hem betaalde griffierecht te vergoeden.
11. Er zijn geen voor vergoeding in aanmerking komende proceskosten.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt verweerder op een nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van deze uitspraak;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 168,- aan eiser te vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. M. Kraefft, voorzitter, en mr. J.J. Maarleveld en mr. S.M. van Velsen, leden, in aanwezigheid van mr. Y.R. Boonstra-van Herwijnen, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 21 juni 2019.

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