

Van de commissie bezwaarschriften

Zaaknummer: 5.1.2e

Aan burgemeester en wethouders

Datum: ... maart 2023

Onderwerp: het bezwaarschrift van 5.1.2e tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Tubbergen van 2 november 2022 inclusief de aanvullingen van 25 en 30 november 2022, waarbij het college het besluit heeft besloten de gevraagde informatie op grond van de Wet open overheid (Woo) openbaar te maken.

De commissie bezwaarschriften (hierna: de commissie) brengt ingevolge artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) het volgende advies uit aan het college van burgemeester en wethouders van Tubbergen (hierna: het college).

OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE

Feiten en achtergrond

Per email van 2 september 2022 heeft 5.1.2e een verzoek in het kader van de Wet open overheid (Woo) ingediend.

Bezwaarde heeft op 16 oktober 2022 de gemeente per brief in gebreke gesteld omdat zij op die datum nog niet de gevraagde informatie had ontvangen.

Het college heeft op 2 november 2022 besloten de gevraagde informatie, voor zover die op dat moment beschikbaar was, openbaar te maken.

Op 10 november 2022 heeft bezwaarde via de email gevraagd op welke (web)site de gemeente het deelbesluit met bijlagen heeft gepubliceerd. Op diezelfde datum heeft de gemeente per mail geantwoord dat de verplichtingen uit de Woo gefaseerd worden ingevoerd met als uiterlijke termijn 2027 waarin aan alle actieve openbaarmakingen zal moeten worden voldaan inclusief die van de Woo-verzoeken en de besluiten daarop.

Op 25 en 30 november 2022 heeft het college nog een tweetal aanvullende deelbesluiten genomen op het Woo verzoek van bezwaarde. Na raadpleging van aanvullende bronnen zijn aanvullende documenten inclusief een volledige inventarislijst per mail naar bezwaarde gestuurd. In totaal zijn 283 documenten beschikbaar gesteld, waarvan een groot gedeelte op grond van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 5.1, lid 2 sub e Woo) is geanonimiseerd.

Tegen het besluit van 2 november 2022 is door bezwaarde op 19 december 2022 een bezwaarschrift ingediend. Daarbij heeft bezwaarde kenbaar gemaakt dat het bezwaarschrift eveneens ziet op de deelbesluiten van 25 en 30 november 2022.

In de op 16 februari 2023 aangeleverde reactienota is het college ingegaan op de ingebrachte gronden van bezwaar.

Hoorzitting

Op dinsdagavond 7 maart 2023 heeft in het gemeentehuis te Tubbergen een hoorzitting plaatsgevonden. Op de hoorzitting waren aanwezig:

- 5.1.2e, voorzitter, 5.1.2e leden, 5.1.2e 5.1.2e;
- 5.1.2e, bezwaarde;
- 5.1.2e, namens het college van burgemeester en wethouders.

Bezwaarde en uw college zijn in de gelegenheid gesteld om de standpunten tijdens de hoorzitting toe te lichten. Daarbij wordt verwezen naar het bezwaarschrift van 19 december 2022 en naar de door het college op 16 februari 2023 ingediende reactienota.

Op uitdrukkelijk verzoek van bezwaarde is van de hoorzitting geen geluidsopname gemaakt.

Ontvankelijkheid

Alleen als de commissie tot het oordeel komt dat sprake is van een ontvankelijk bezwaarschrift kan de commissie overgaan tot een inhoudelijke beoordeling van het bezwaarschrift. De commissie dient te beoordelen of bezwaarde ontvankelijk is in zijn bezwaren.

Termijn

De commissie stelt vast dat de deelbesluiten waartegen bezwaar is ingediend op 2, 25 en 30 november 2022 zijn verzonden. Uit 6:7 Awb volgt dat de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift zes weken bedraagt en aanvangt met ingang van de dag na die waarop het besluit is verzonden. Hierop gelet kon tot en met 11 januari 2023 bezwaar worden ingediend. Het bezwaarschrift is op 19 december 2022 ontvangen. De commissie stelt vast dat het bezwaarschrift tijdig is ingediend en voldoet aan de ontvankelijkheidseisen uit de Awb.

Gronden van bezwaar

De gronden van bezwaar, opgenomen in het bezwaarschrift en hetgeen daarover tijdens de hoorzitting op 7 maart 2023 naar voren is gebracht, zijn als volgt samen te vatten:

1. Bezwaarde heeft met de behandelaar van de gemeente geen afspraak gemaakt over de afhandeling van het Woo verzoek in deelbesluiten. Bezwaarde vertrouwde op een volledige afhandeling van het Woo verzoek bij besluit van 2 november 2022. Dit is in strijd met de Woo en het vertrouwensbeginsel.
2. Het college heeft niet voldaan aan de doorzendplicht als genoemd in artikel 4.2 lid 1 Woo. overheid);
3. Het lakken (anonymiseren) in documenten is onduidelijk, onvoldoende gemotiveerd en werkt vertroebelend. Documenten met de nummers 238, 240 en 245 zijn onjuist gelakt. De rechtvaardiging voor de uitzonderingsgrond van artikel 5.1.2.sub e Woo ontbreekt volgens bezwaarde.
4. Het lakken van namen van ambtenaren die gelet op hun functie naar buiten treden zoals in de documenten met de nummers 234, 147, 155 en 141). De namen van personen die in hun functie naar buiten toe treden moeten openbaar worden gemaakt.
5. Het lakken van document met nummer 69 komt niet overeen met de toegepaste (weigerings)grond onder artikel 5.1 lid 2 sub e Woo. Ook een reactie op dit document ontbreekt.
6. Het ontbreken van meerdere stukken. Uit het document met nummer 40 blijkt dat er een overleg is geweest op 29 juni. Hier missen de stukken van. Er zijn geen stukken verstrekt waaruit blijkt welk scenario het college heeft gekozen (n.a.v. documentnummers 22 of 98). Van het overleg van burgemeesters op Twents niveau zijn geen documenten verstrekt. Informatie over datgene wat voorafgegaan is aan document met nummer 45 ontbreekt eveneens. Er is een projectteam opgericht (documentnummer 175), maar informatie over het projectteam zoals instructies, nut en noodzaak ontbreekt. Reacties van raadsleden richting het college of raadsleden onderling ontbreken. In de documenten met nummer 136 en 158 wordt verwezen naar een integraal advies. Dit advies zit niet bij de verstrekte documenten. In document met nummer 34 wordt gesproken over een regietafel. Daarover zijn geen stukken verstrekt. Over de onderhandelingen die zijn gevoerd met de staatssecretaris, contacten met de rijksheer en de raadsbrief die ziet op het activiteitenoverzicht heeft bezwaarde geen stukken gezien.
7. Ondanks expliciet verzoek heeft bezwaarde geen documentatie ontvangen die ziet op de visie dat het thans wel ineens mogelijk is om permanent wonen te gaan vergunnen/bestemmen terwijl dat aanvankelijk niet kon.
8. Documenten zijn dubbel verstrekt, waarmee informatie niet transparant wordt verstrekt.

Overwegingen commissie

De commissie dient te beoordelen of de besluiten van 2, 25 en 30 november 2022, waarbij is besloten op het Woo verzoek van bezwaarde, al dan niet in stand kan blijven. De commissie overweegt daarover als volgt.

Afbakening Woo verzoek

Uit de reactienota en de toelichting namens het college tijdens de hoorzitting is het de commissie duidelijk geworden dat het Woo verzoek van bezwaarde op een bepaalde wijze is geïnterpreteerd en afgebakend. Allereerst gaat het verzoek om de bestuurlijke aangelegenheid 'het geplande AZC in hotel 't Elshuys in Albergen'. Vervolgens is in het verzoek aangegeven dat het gaat om

“informatie (...) tussen het college en het COA/staatssecretaris als tussen het college en de raad als tussen het college en zijn inwoners als tussen het college en de dorpsraad als tussen de collegeleden onderling”. Voor het bepalen van het tijdvak is het college uitgegaan van de periode van 1 augustus 2021 tot de datum van indiening van het Woo verzoek zijnde 2 september 2022.

Naar het oordeel van de commissie heeft het college deze afbakening op basis van het ingediende Woo terecht mogen maken. Dat maakt dat informatie die ziet op bijvoorbeeld eventuele contacten tussen raadsleden onderling, tussen raadsleden en (leden van) het college, contacten met het presidium, de eigenaresse van het hotel en de raadsheer buiten de scope van het Woo verzoek vallen. Ook de grond van het bezwaar dat ziet op het vergunnen/bestemmen van permanent wonen ziet niet op de bestuurlijke aangelegenheid zoals aangegeven in het Woo-verzoek. De commissie merkt op dat het niet mogelijk is om in bezwaar een Woo-verzoek uit te breiden. Wel wil de commissie bezwaarde wijzen op de mogelijkheid een nieuw Woo-verzoek in te dienen.

Doorzendplicht en contacten met het COA

Op grond van artikel 4.2 Woo rust op het bestuursorgaan een doorverwijzingsplicht indien het bestuursorgaan weet dat deze informatie bestaat en waar deze informatie dan berust. Bezwaarde heeft ter zitting aangegeven ook documenten van het COA te hebben ontvangen naar aanleiding van een Woo verzoek. Desgevraagd heeft bezwaarde aangegeven geen stukken van het COA te hebben ontvangen die ook onder het college zouden moeten berusten. Naar de mening van bezwaarde zitten de gemeente, de staatssecretaris en het COA niet op één lijn. Zo wijkt ook de tijdlijn van het COA af van die van de gemeente. Het college heeft diverse malen contact gehad met het COA en voor zover deze contacten zijn vastgelegd in documenten, is deze informatie ook aan bezwaarde verstrekt. De contacten tussen de gemeente en het COA hebben ook mondeling en telefonisch plaatsgevonden. Daarbij is de gemeente niet gehouden tot het zelf produceren van documenten. Het college geeft aan dat alle publieke informatie met betrekking tot deze publieke taak van de gemeente op basis van de afbakening in het Woo-verzoek zelf zijn aan bezwaarde verstrekt.

De commissie gaat mede op basis van de verklaring van bezwaarde er vanuit dat alle documenten die bij het college berusten aan bezwaarde zijn verstrekt. Het is goed mogelijk dat andere documenten bij het COA berusten bijvoorbeeld interne documenten. De Woo ziet echter specifiek op documenten die onder het bestuursorgaan zelf berusten. Mocht bezwaarde van mening zijn dat het COA ook over documenten beschikt die zien op correspondentie met het college aangaande deze bestuurlijke aangelegenheid welke niet door het college zijn overlegd dan is het op basis van vaste jurisprudentie aan bezwaarde om dit aannemelijk te maken.

Het lakken (anonimiseren) van documenten

Bezwaarde is van mening dat het anonimiseren in documenten onduidelijk en onvoldoende gemotiveerd heeft plaatsgevonden. Dit werkt vertroebelend. De rechtvaardiging voor de uitzonderingsgrond van artikel 5.1.2.e (artikel 5.1 lid 2 sub e) ontbreekt volgens bezwaarde.

Ter zitting is duidelijk geworden dat de verstrekte documenten alleen op basis van de weigeringsgrond van artikel 5.1 lid 2 sub e zijn geanonimiseerd. Het gaat dan om de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. De in de bestreden besluiten opgenomen weigeringsgrond van artikel 5.1 lid 2 sub i Woo is niet toegepast op de verstrekte documenten. Het college heeft aangegeven dat het anonimiseren niet juist en consequent heeft plaatsgevonden en gaat dit herstellen in de beslissing op bezwaar. Ook heeft het college ingezet op organisatorische wijzigingen die moeten bijdragen aan het inrichten van het proces en het verder implementeren van de uitgangspunten van de Wet. Het gaat dan om het aanwijzen en aantrekken van deskundig personeel, het opstellen van beleid, het maken van een werkinstructie, het verkennen van de opties ten aanzien van een anonimiseringstool en het kijken naar de mogelijkheden op het gebied van publicatie. Het college heeft aangegeven, hoewel zij daar pas per mei 2027 toe zijn gehouden, op korte termijn (een week na de hoorzitting) alle verstrekte documenten ten aanzien van dit Woo verzoek op de website te plaatsen. Deze gepubliceerde documenten zullen uniform en op een juiste wijze zijn geanonimiseerd.

De commissie heeft kennis genomen van alle documenten die zijn verstrekt, zowel volledig als geanonimiseerd. De commissie heeft oog voor de door het college aangedragen omstandigheden zoals de crisissituatie ten tijde van de behandeling van het Woo verzoek, het omvangrijke en complexe Woo verzoek en het feit dat meerdere personen zijn betrokken bij het anonimiseren van de documenten. Het college heeft ter zitting aangegeven de anonimisering van de verstrekte documenten

op een consequente wijze toe te passen, dit herstel mee te nemen in de beslissing op bezwaar en deze (herstelde) documenten op zeer korte termijn op de website van de gemeente Tubbergen te plaatsen. De commissie is van oordeel dat de door bezwaarde gevraagde informatie aan verzoeker is openbaar gemaakt door uitreiking van documenten. Het niet publiceren doet daar niet aan af. Het college heeft naar de mening van de commissie wel fouten gemaakt bij het anonimiseren van documenten. De commissie constateert dat het college bereid is deze gebreken te herstellen in de beslissing op bezwaar. Dit komt de commissie juist voor.

Anonimiseren van namen van functionarissen die uit hoofde van hun functie naar buiten toe optreden
Bezwaarde is van mening dat namen van personen die in hun functie naar buiten toe treden openbaar moeten worden gemaakt. Daarbij wordt verwezen naar de verstrekte documenten met de nummers 234, 147, 155 en 141. Desgevraagd geeft het college aan bezig te zijn met het opstellen van beleid ten aanzien van het anonimiseren, waarbij als uitgangspunt geldt dat namen van ambtenaren altijd worden geanonimiseerd. Voor namen van politieke ambtsdragers kan dat anders liggen.

De commissie wijst in dit verband naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 31 januari 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:321) waarin de Afdeling heeft overwogen dat het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zich verzet tegen openbaarmaking van namen van medewerkers die niet wegens hun functie in de openbaarheid treden, tenzij de indiener van het desbetreffende Wob/Woo-verzoek aannemelijk heeft gemaakt dat het belang van de openbaarheid in een concreet geval zwaarder weegt. Uitgangspunt is dat de uitzondering met betrekking tot de persoonlijke levenssfeer in beginsel geen betrekking heeft op beroepsmatig handelen van personen. Voor zover in de verstrekte documenten de namen van ambtenaren, die niet wegens hun functie in de openbaarheid treden, zijn weggelakt is de commissie van oordeel dat het college de openbaarmaking van de namen terecht heeft geweigerd. Bezwaarde heeft niet aannemelijk gemaakt dat het belang van de openbaarheid zwaarder weegt dan het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de desbetreffende medewerkers. De commissie adviseert het college om in de beslissing op bezwaar concreet aan te geven in welke documenten het weglakken van de persoonsgegevens zal worden hersteld, aangezien het in die gevallen gaat om personen die vanuit hun functie gericht zijn op het externe functioneren van het college.

Het ontbreken van stukken

Bezwaarde heeft ten aanzien van diverse onderdelen aangegeven stukken te missen. Het college is van mening dat alle gevraagde informatie waarover zij beschikken is vertrekt.

Voor zover het ontbreken van stukken zien op de relatie met het COA wordt verwezen naar het onderdeel 'doorzendplicht en contacten met het COA'.

Voor zover het ontbreken van stukken ziet op eventuele contacten tussen raadsleden onderling, tussen raadsleden en (leden van) het college, contacten met het presidium, de eigenaresse van het hotel en de raadsheer wordt verwezen naar het onderdeel 'afbakening Woo verzoek'.

Voor zover het ontbreken van stukken ziet op de collegevergadering van 1 november 2022 constateert de commissie dat het college aanvullend de besluitenlijst horende bij deze collegevergadering aan bezwaarde heeft verstrekt.

Ter zitting heeft bezwaarde gewezen op een projectteam/projectgroep (documentnummer 136 resp.175) waar verder geen stukken over zijn verstrekt. Bezwaarde is van mening dat daar toch stukken over moeten zijn zoals instructies en de nut en noodzaak van dit projectteam. Het college heeft aangegeven dat in april 2022 een voorlopig projectteam is gevormd op basis van het besef dat er mogelijk een wat bredere vraag vanuit de Rijksoverheid zou ontstaan in het kader van de migratieproblematiek (extra taakstelling). Aangezien op deze projectgroep geen beroep is gedaan is er ook geen informatie van deze projectgroep aanwezig. Indien dat wel zo zijn geweest dat had het college deze informatie, geanonimiseerd, verstrekt in het kader van het Woo-verzoek van bezwaarde. Uiteraard zijn de leden van het projectteam wel betrokken in de afhandeling van het Woo verzoek. Zij zijn bevraagd en meegenomen in de zoekslag ten behoeve van de afhandeling van het Woo verzoek.

Het dubbel verstrekken van documenten

Bezwaarde heeft aangegeven diverse documenten dubbel te hebben ontvangen, waardoor de gevraagde informatie niet transparant is verstrekt. Het college heeft uitleg gegeven over de uitgevoerde zoekslag en het feit dat meerdere personen daarin zijn betrokken. Diverse documenten zijn naar meerdere personen tegelijkertijd verstuurd. Het college heeft juist uit het oogpunt van transparantie gekozen om alle, dus ook dubbele, documenten te verstrekken. Het college heeft

evenwel aangegeven, hoewel zij daar pas per mei 2027 toe zijn gehouden, op korte termijn (een week na de hoorzitting) alle verstrekte documenten ten aanzien van dit Woo verzoek op de website te plaatsen. In deze gepubliceerde documenten zullen dubbele documenten eruit worden gehaald. Hoewel het college daartoe niet is gehouden acht de commissie deze werkwijze juist.

Conclusie
De commissie is van oordeel dat het college het Woo-verzoek op een juiste wijze heeft afgebakend en uit het Woo-verzoek duidelijk blijkt welke documenten bezwaarde wilde ontvangen. Het is volgens de commissie ook aannemelijk dat het college alle gevraagde informatie heeft verstrekt. Op basis van vaste jurisprudentie is het aan bezwaarde om aannemelijk te maken dat niet alle documenten zouden zijn verstrekt. Het staat bezwaarde tevens vrij om een nieuw Woo verzoek in te dienen. De commissie deelt de mening van het college ten aanzien van de waardevolle feedback van bezwaarde ten aanzien van het gelopen proces. Het college heeft aangegeven daar lering uit te trekken en in de beslissing op bezwaar in te gaan op het herstellen van fouten in het anonimiseren en het achterwege laten van het dubbel verstrekken van documenten.

- Advies**
De commissie adviseert als volgt:
- het bezwaar ontvankelijk te verklaren;
 - de bestreden besluiten in stand te laten.

Aldus besloten door de commissie op ... maart 2023.

DE BEZWAARSCHRIFTENCOMMISSIE
De

5.1.2e

, de voorzitter,

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e