

uw brief van 24 december 2012
nummer 8668
behandeld door Dhr. W. Knobbe
doorkiesnummer 050 5339911
ons kenmerk 2013 - 421
onderwerp Wob verzoek Project X en ProjectMaya
bijlage(n)
Haren, 27 februari 2013

verzonden 28 FEB 2013

Aan de heer B. Nijman
[REDACTED]
[REDACTED]

Geachte heer Nijman,

Op 27 december 2012 ontvingen wij uw brief waarin u met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (verder: Wob) een verzoek doet om informatie.

Concreet vraagt u om documenten over:

1. plannen en draaiboeken, die wij hadden over Project X en Project Maya Haren;
2. overleg van de driehoek (burgemeester, Officier van Justitie, politie), zoals alle correspondentie, vergaderverslagen, tijdsbesteding, kostenplaatsjes enzovoort;
3. projectteams die er rond Project X actief waren en misschien nog wel zijn;
4. kosten gemaakt voor Project X;
5. de coördinatie tijdens Project X;
6. correspondentie over zowel Project X als Project Maya Haren.

Bij brief van 10 januari 2013 hebben wij u meegedeeld dat, met toepassing van artikel 6, lid 2 Wob, de beslistermijn is verdaagd met een termijn van vier weken, tot en met 22 februari 2013.

Werkwijze

Uw verzoek hebben wij beoordeeld aan de hand van de Wob. Uitgangspunt van de Wob is dat in het belang van een goede en democratische bestuursvorming, voor een ieder een recht op openbaarmaking van informatie bestaat voor zover de informatie ziet op een bestuurlijke aangelegenheid. Openbare informatie en reeds openbaar gemaakte informatie valt niet onder reikwijdte van de Wob.

Voor de reikwijdte van een Wob-verzoek is het tijdstip van het informatieverzoek bepalend. Alleen documenten die aanwezig zijn op het moment dat een verzoek wordt gedaan, hoeft het bestuursorgaan in haar beoordeling te betrekken.

Het bestuursorgaan kan openbaarmaking van de gevraagde informatie achterwege laten indien zich één van de in de artikelen 10 en 11 van de Wob genoemde uitzonderingen of beperkingen voordoet. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen absolute en relatieve weigeringsgronden.

Wanneer sprake is van een absolute weigeringsgrond, wordt de informatie niet openbaar gemaakt. In het geval van een relatieve weigeringsgrond maakt het bestuursorgaan een afweging tussen het algemene belang van openbaarmaking en het belang dat in de desbetreffende uitzonderingsgrond wordt genoemd.

Uw verzoek ziet op een aangelegenheid die zeer in de belangstelling staat. Wij beseffen ons dat het belang van openbaarmaking in dergelijke gevallen groot is. In die gevallen dat wij weigeren bepaalde documenten openbaar te maken, hebben wij zo uitvoerig mogelijk gemotiveerd waarom wij er, ondanks het belang van openbaarmaking, toch voor hebben gekozen om de betreffende stukken niet openbaar te maken.

In het kader van de zorgvuldige afhandeling van uw verzoek hebben wij ook de zienswijze op openbaarmaking gevraagd van derden die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van bepaalde documenten. De ontvangen zienswijzen hebben wij meegewogen in de beoordeling van uw verzoek.

Tot slot is het onderhavige besluit zowel door het college van burgemeester en wethouders genomen als door de burgemeester. Dit vanwege het feit dat bepaalde documenten onder de burgemeester berusten en andere documenten onder het college van burgemeester en wethouders.

Beoordeling van uw verzoek

De inventarisatie van de documenten die onder het verzoek vallen heeft in totaal 109 documenten opgeleverd. Bij de behandeling van de stukken zullen wij uw onderverdeling als in uw verzoek gehanteerd aanhouden.

1. Plannen en draaiboeken Project X en Project Maya Haren

De inventarisatie bij dit onderdeel heeft in totaal vier documenten opgeleverd, zie document 1 t/m 4 op de inventarislijst. Het betreft documenten die zijn opgesteld door de politie. In samenspraak met de politie hebben wij besloten de draaiboeken niet openbaar te maken. Artikel 10, lid 2, sub d jo. artikel 10, lid 2, sub g Wob staan aan openbaarmaking in de weg.

Artikel 10, lid 2, sub d jo. artikel 10, lid 2, sub g Wob

De draaiboeken bevatten operationele plannen met daarin informatie over strategieën en tactieken van politieoptreden bij een dreigende verstoring van de openbare orde. Openbaarmaking van de gebruikte technieken zou het toekomstig optreden van politie in soortgelijke gevallen ernstig kunnen bemoeilijken of wellicht onmogelijk kunnen maken. Potentiële verstoorders van de openbare orde zouden hun voordeel kunnen doen met deze informatie uit de draaiboeken. In dat kader is het van belang om te wijzen op het feit dat openbaarmaking in de zin van de Wob gelijk staat aan openbaarmaking aan een ieder.

Het belang van openbaarmaking weegt in het onderhavige geval dan ook niet op tegen het belang van (onder meer) de politie en de gemeente om in de toekomst effectief te kunnen blijven handhaven in soortgelijke situaties.

In de relevante rechtspraak is veelvuldig bevestigd dat een bestuursorgaan onder dergelijke omstandigheden openbaarmaking mag weigeren.¹

2 & 5. Overleg van de driehoek & coördinatie tijdens Project X

Onderdeel twee en vijf zullen gezamenlijk worden behandeld. In totaal heeft de inventarisatie behorende bij deze twee onderdelen geresulteerd in dertien documenten (zie inventarislijst de nummers 5 t/m 17 en nummer 46). Het betreft onder andere de besluitenlijsten van het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT). In dit team waren onder meer de Officier van Justitie, het Openbaar Ministerie, de politie en de gemeente vertegenwoordigd. Daarnaast worden de notulen van de lokale driehoek en de notulen van een overleg tussen de politie en de burgemeester onder onderdeel twee en vijf geschaard. Bij dit onderdeel wordt ook een notitie van een overleg tussen adviseurs, buurt- en jeugdagenteen en projectleider politie Groningen betrokken (zie nummer 46 op de inventarislijst). Twee agenda's van de lokale driehoek (zie nummer 10 en 11 op de inventarislijst) vallen eveneens onder dit onderdeel. Er bestaan geen documenten ten aanzien van tijdsbesteding en kostenoverzicht van het driehoeksoverleg.

Op de documenten onder nummer 5 t/m 9, 12 t/m 17 en 46 zijn de weigeringsgronden uit artikel 11, lid 1, jo. 11, lid 2 Wob en artikel 10, lid 2, sub d jo. sub g Wob van toepassing.

Op de documenten onder nummer 10 en 11 - twee agenda's lokale driehoek - zijn de weigeringsgronden van artikel 10, lid 2, sub d Wob en artikel 10, lid 2, sub g Wob van toepassing.

Artikel 11 Wob

Ingevolge artikel 11 Wob wordt in geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van *intern beraad*, geen informatie verstrekt over daarin opgenomen *persoonlijke beleidsopvattingen*.

Intern beraad

De besluitenlijsten van het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT), de notulen van de lokale driehoek, en het overleg tussen de burgemeester en de politie zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad.

De documenten zijn uitsluitend opgesteld met het oogmerk om te worden gebruikt door de betrokken overheden. De documenten zijn opgesteld om tot (gezamenlijke) besluitvorming te komen en vervolgens de gemaakte afspraken uit te voeren. Bij de totstandkoming van de documenten waren uitsluitend voor de overheid werkzame personen betrokken. Het is nooit de bedoeling geweest om de documenten te verstrekken aan personen buiten de kring van de overheid.

¹ Zie onder meer ABRvS, 14 maart 2007, LJN: BA0628, ABRvS, 6 januari 2010, LJN: BK8363 en ABRvS, 30 december 2009, LJN: BK7991.

Uit de memorie van toelichting bij de totstandkoming van de Wob² alsmede de relevante rechtspraak³ volgt dat documenten die tot stand zijn gekomen onder bovengenoemde omstandigheden te kwalificeren zijn als documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad. Het gegeven dat meerdere overheden bij de totstandkoming van de documenten zijn betrokken doet daaraan niets af. In de rechtspraak wordt zelfs aangenomen dat deelname aan het interne beraad door personen buiten de kring van de overheid niet aan de kwalificatie van intern beraad in de weg staat, laat staan deelname door personen werkzaam voor andere overheden.⁴

Persoonlijke beleidsopvattingen

Nu de documenten moeten worden aangemerkt als documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, bepaalt artikel 11 Wob dat het ons niet vrij staat om de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen openbaar te maken.

Alle notulen en besluitenlijsten bevatten persoonlijke beleidsopvattingen. De documenten bevatten opvattingen, voorstellen, aanbevelingen en conclusies over de mogelijke aanpak van Project X. Zo bevatten alle notulen zinsneden als “advies van [...] is”, “Advies van de heer [...]”, “[...] geeft aan dat het mooi zou zijn als”.

Bovenstaand geldt dus niet alleen voor de notulen, maar ook voor de besluitenlijsten. De besluitenlijsten bevatten namelijk niet uitsluitend een opsomming van te nemen besluiten. De te nemen besluiten worden nader omschreven en toegelicht. Bovendien wordt het te nemen besluit veelal voorzien van advies. De besluitenlijsten hebben in feite meer het karakter van een verslag.

Los van het feit dat het ons niet is toegestaan om persoonlijke beleidsopvattingen openbaar te maken, achten wij dat ook niet wenselijk. Bij de voorbereiding op een potentiële verstoring van de openbare orde en veiligheid moeten de betrokken ambtenaren zich volledig kunnen concentreren op die voorbereiding. Zij moeten vrijelijk kunnen brainstormen en adviseren zonder zich daarbij steeds te moeten afvragen of hun opvatting mogelijk openbaar zal worden gemaakt als gevolg van een Wob-verzoek. Een dergelijke gang van zaken zou aan een adequate voorbereiding op een potentiële noodsituatie in de weg staan.

De inhoud van de documenten bestaat voor het overgrote deel uit persoonlijke beleidsopvattingen. Voor zover in de genoemde documenten feiten zijn opgenomen, zijn die feiten dermate nauw verweven met de persoonlijke beleidsopvattingen, dat het niet mogelijk is om deze te scheiden. Gelet hierop zullen wij de documenten niet openbaar maken.

Het besluit om de documenten niet openbaar te maken is overigens ook in lijn met de relevante rechtspraak op dit punt. Zo oordeelde de Rechtbank Amsterdam recentelijk als volgt.

² Kamerstukken II, 1986/87, 19 859, nr. 3, blz. 13 en 38

³ Zie bijvoorbeeld ABRvS, 23 april 2008, LJN:BD0338

⁴ Zie bijvoorbeeld ABRvS, 14 mei 2008, AB 2008, 215

3.39. Na kennis te hebben genomen van de documenten stelt de rechtbank vast dat het gaat om evaluatieverslagen, ingevulde evaluatieformulieren van deelnemende Kmar eenheden, concepten van het operationeel optreden, interne verslagen over de mogelijke aanpak en het definitief evaluatieverslag van juni 2006. De documenten bevatten een uitwisseling van opvattingen over de gang van zaken tijdens de operatie en voorstellen voor de aanpak van de operatie. De rechtbank is van oordeel dat het documenten zijn die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Voor zover in de documenten feiten zijn vermeld, zijn deze zodanig met persoonlijke beleidsopvattingen verweven dat verder in redelijkheid de openbaarmaking daarvan op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob heeft kunnen weigeren. In zoverre slaagt het beroep van eiser dan ook niet.⁵

Artikel 11, tweede lid, Wob geeft het bestuursorgaan nog de mogelijkheid om met het oog op een goede en democratische bestuursvorming informatie over persoonlijke beleidsopvattingen te verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm. Wij zullen geen toepassing geven aan artikel 11, tweede lid, Wob. De noodzaak van vertrouwelijke advisering en vrije interne gedachtewisseling staat in het onderhavige geval aan (geanonimiseerde) openbaarmaking in de weg. Bovendien is kring van betrokkenen klein, waardoor ondanks eventuele anonimisering eenvoudig te achterhalen is wie de betrokken personen zijn en welke opvatting zij hebben geuit.

Artikel 10, lid 2, sub d jo. artikel 10, lid 2, sub g Wob

Artikel 10, lid 2, sub d jo. artikel 10, lid 2, sub g Wob staat om meerdere redenen aan verstrekking van de documenten in de weg.

Allereerst geven de notulen, agenda's lokale driehoek en besluitenlijsten inzicht in de werkwijze van de betreffende overheden in het geval van een crisissituatie. Het geeft inzicht in de tactieken, technieken en strategieën die door de diverse overheden worden toegepast in dergelijke situaties. Potentiële verstoorers van de openbare orde zouden hun voordeel kunnen doen met deze informatie. In dat verband is het van belang om te wijzen op het feit dat openbaarmaking in de zin van de Wob gelijk staat aan openbaarmaking aan een ieder.

Openbaarmaking van betreffende documenten zou de (vertegenwoordigers van) verschillende overheden kunnen schaden aangezien het de effectieve handhaving van de openbare orde in toekomstige gevallen in gevaar brengt.

Het belang van het verstrekken van informatie weegt in het onderhavige geval niet op tegen het belang om de werkwijze van overheden in crisissituaties geheim te houden.

Een dergelijke lijn wordt in de rechtspraak ook aangehouden.

3.8. Na kennis te hebben genomen van document 12, bestaande uit twee verslagen van driehoeksoverleggen, komt de rechtbank tot het oordeel dat

⁵ Rechtbank Amsterdam, 5 april 2012, LJN: BW4904

*verweerder zich op goede gronden op het standpunt heeft gesteld dat deze documenten inzicht geven in de werkwijze van de betrokken instanties in het geval van een verstoring van de openbare orde zoals bij de kap van de Schinveldse bossen. Verweerder heeft zich naar het oordeel van de rechtbank voorts terecht op het standpunt gesteld dat de bij het driehoeksoverleg betrokken vertegenwoordigers van verschillende organisaties in hun positie kunnen worden geschaad indien de verslagen openbaar worden gemaakt. Verweerder heeft dan ook in redelijkheid de openbaarmaking van document 12 met een beroep op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder d en g, van de Wob kunnen weigeren.*⁶

Daarnaast staat artikel 10, lid 2, sub d jo. artikel 10, lid 2, sub g Wob ook aan openbaarmaking in de weg vanwege het feit dat wij momenteel in afwachting zijn van een rapport van een externe onderzoekscommissie. Zowel het belang van de gemeente als het belang van de onderzoekscommissie zou worden geschaad als desbetreffende notulen en besluitenlijsten openbaar zouden worden gemaakt.

Het belang van openbaarmaking weegt in het onderhavige geval niet op tegen het belang van de gemeente en onderzoekscommissie om deugdelijk onderzoek tot stand te brengen.⁷

3. Projectteams die rond Project X actief zijn/waren

Onlangs hebben wij in het kader van een ander Wob-verzoek besloten tot openbaarmaking van zes deelplannen uit het 'Project Nafase Project X'. Het betreft de deelplannen: communicatie, financiën, herstel, nazorg, schade CRAS en frontoffice. Wij hebben deze deelplannen in de inventarisatielijst opgenomen onder de nummers 18 tot 23. Omdat deze plannen reeds openbaar zijn gemaakt, sturen wij u hiervan een afschrift. Op grond van artikel 10, lid 2, sub e jo. artikel 10, lid 2, sub g Wob worden de documenten geanonimiseerd verstrekt.

De inventarisatie voor dit onderdeel heeft ook vijftien verslagen opgeleverd van coördinatorenoverleg (zie de nummers 34 t/m 38 op de inventarislijst). Deze documenten zijn opgesteld ten behoeve van *intern beraad* en bevatten *persoonlijke beleidsopvattingen* (artikel 11, lid 1 jo. 11, lid 2 Wob). Voorgenoemde documenten worden niet verstrekt. Voor de uitgebreide motivatie wordt verwezen naar hetgeen is verwoord onder punt twee.

4. Kosten gemaakt voor Project X met alle onderbouwingen

Bij dit besluit doen wij u een afschrift van het document 'Overzicht kosten Project X Haren 21 september 2012' toekomen (zie nummer 45 op de inventarislijst). Dit document is eerder ook aan de gemeenteraad van Haren toegestuurd en derhalve reeds openbaar.

⁶ Rechtbank Amsterdam, 5 april 2012, LJN: BW4904

⁷ Zie bijvoorbeeld Rechtbank Maastricht, 24 november 2001, LJN: AD8008

5. Coördinatie tijdens Project X

Zie onder twee.

6. Correspondentie over zowel Project X als Project Maya

Bij het Nederlands Genootschap van Burgemeesters zijn adviezen ingewonnen. Deze adviezen hebben wij per e-mail ontvangen. Deze adviezen zijn in het kader van een ander Wob-verzoek reeds openbaar gemaakt. Bij dit besluit treft u een afschrift van deze adviezen aan (zie de nummers 39 t/m 44 van de inventarislijst).

De inventarisatie van dit onderdeel heeft ook drieënzestig e-mailberichten opgeleverd (zie de nummers 47 t/m 109 op de inventarislijst). Deze documenten zijn opgesteld ten behoeve van *intern beraad* en bevatten *persoonlijke beleidsopvattingen* (artikel 11, lid 1 jo. 11, lid 2 Wob). Voorgenoemde documenten worden niet openbaar gemaakt. Voor een uitgebreide motivatie verwijzen wij naar hetgeen is verwoord onder punt twee.

Beslissing

Gelet op het bovenstaande wordt uw verzoek gedeeltelijk toegewezen. Wij sturen u een afschrift van de openbare stukken toe.

Bezwaar

U kunt bezwaar maken tegen dit besluit door het indienen van een bezwaarschrift. Het bezwaarschrift dient binnen zes weken na verzending van dit besluit te worden gericht aan het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. Een bezwaarschrift schorst echter niet de werking van dit besluit. Het bezwaarschrift moet zijn ondertekend en dient tenminste te bevatten:

- naam en adres van de indiener;
- dagtekening;
- een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht;
- de gronden waarop het bezwaar berust.

Het niet voldoen aan deze eisen kan leiden tot niet-ontvankelijkheid van het bezwaarschrift.

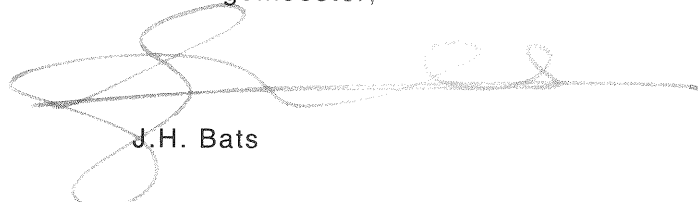
Hoogachtend,

burgemeester en wethouders,


 mr. M.P. de Wilde,
 directeur/gemeentesecretaris


 J.H. Bats,
 burgemeester

de burgemeester,


 J.H. Bats