

# uitspraak

---

## RECHTBANK OVERIJSEL

Zittingsplaats Zwolle

Bestuursrecht

zaaknummer: AWB 15/1795

### **uitspraak van de meervoudige kamer in het geschil tussen**

**R.J. Bakker**, te Enschede, eiser,  
gemachtigde: J.P.E. Baakman,

en

**de korpschef van politie**, verweerder  
gemachtigde: mr. M.L. Batting.

### **Procesverloop**

Bij besluit van 31 maart 2015 (verder: primair besluit) heeft verweerder geweigerd te voldoen aan eisers verzoek om een aantal documenten op grond van de Archiefwet en de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) openbaar te maken.

Bij ongedateerd besluit, verzonden op 3 augustus 2015 (verder: het eerste bestreden besluit), heeft verweerder het bezwaar van eiser gegrond verklaard, het primaire besluit herroepen en op nadere gronden andermaal beslist om zijn verzoek niet te honoreren. Eiser heeft hiertegen beroep ingesteld.

De documenten waarvan openbaarheid wordt gevraagd zijn door verweerder met een beroep op artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) op 12 oktober 2015 bij de rechtbank ingediend. De rechtbank heeft het beroep op beperkte kennisneming daarvan met inachtneming van artikel 13 van de Procesregeling bestuursrecht gehonoreerd. Eiser heeft de rechtbank op 16 oktober 2015 toestemming verleend om mede op de grondslag van die documenten uitspraak te doen.

Op 17 december 2015 heeft verweerder met betrekking tot eisers verzoek om documenten openbaar te maken bij nader besluit zijn eerdere besluit aangevuld. Het beroep heeft mede betrekking op dit aanvullende besluit (verder: het tweede bestreden besluit).

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 7 januari 2016. Eiser is verschenen, bijgestaan door zijn gemachtigde en J.S. Paalman en P.K.T.J. van Buitenen als getuigen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde.

---

### Overwegingen

1. Op 18 maart 2014 heeft gemachtigde van eiser namens zijn toenmalige cliënt J.S. Paalman met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) verweerder verzocht om een afschrift van het rapport d.d. 25 augustus 2004 van het Bureau Interne Zaken (BIZ) van het politiekorps Gelderland-Midden.

Bij besluit van 27 mei 2014 heeft verweerder geweigerd om aan dat verzoek te voldoen, omdat: "... het BIZ-rapport is opgesteld ten behoeve van intern beraad en louter bestaat uit persoonlijke beleidsopvattingen van de opstellers zoals bedoeld in artikel 1, aanhef en sub f en artikel 11 van de Wob." Dit besluit is in bezwaar bij besluiten van 12 juni 2014 en 9 september 2014 gehandhaafd. Het tegen die besluiten ingestelde beroep is ingetrokken, als gevolg waarvan het besluit van 27 mei 2014 rechtens onaantastbaar is geworden.

Op 20 januari 2015 heeft gemachtigde van eiser namens eiser op grond van de Archiefwet en de Wob bij verweerder opgevraagd:

- a) een afschrift van het BIZ-rapport van 25 augustus 2004 en alle daartoe behorende stukken, producties en bijlagen;
- b) een afschrift van het BIZ-rapport van 16 november 2003;
- c) afschriften van alle verslagen en documenten van besprekingen die hebben plaatsgevonden tussen het gemeentebestuur van Enschede en SE Fireworks VOF die onderdeel hebben uitgemaakt van het onderzoek door het OM.

Bij het primaire besluit heeft verweerder dat verzoek afgewezen. Verweerder stelde zich daarbij op het standpunt dat ten aanzien van de openbaarmaking van het BIZ-rapport van 25 augustus 2004 sprake is van een herhaalde aanvraag in de zin van artikel 4:6 van de Awb, terwijl er geen nieuw gebleken feiten of omstandigheden zijn.

Eisers bezwaar hiertegen is in handen gesteld van de Bezwarencommissie Wob (verder: commissie). Ter hoorzitting van de commissie heeft eiser het verzoek om openbaarmaking van het BIZ-rapport van 16 december 2003 ingetrokken. De commissie heeft verweerder op 22 juli 2015 geadviseerd het bezwaar gegrond te verklaren en het besluit van 31 maart 2015 te herroepen. Kort samengevat overweegt de commissie, dat:

- de Archiefwet op het verzoek om openbaarmaking niet van toepassing is;
- het primaire besluit niet conform het Mandaatbesluit Politie van maart 2015 is ondertekend;
- verweerder op grond van de – op zichzelf juist geconstateerde omstandigheden – ten onrechte heeft geconcludeerd dat op 20 januari 2015 een herhaalde aanvraag is ingediend, nu in de verhouding tussen J.S. Paalman, eiser en hun gemachtigde geen sprake is van een relationele verwevenheid, zodat zij niet als één aanvrager zijn aan te merken.

Bij het eerste bestreden besluit heeft verweerder het advies van de commissie integraal overgenomen en alsnog – ten dele – op eisers Wob-verzoek van 20 januari 2015 beslist door de openbaarmaking van het BIZ-rapport van 25 augustus 2004 op materiële gronden te weigeren. Bij het tweede bestreden besluit heeft verweerder beslist over het resterende deel van eisers Wob-verzoek van 20 januari 2015 door de openbaarmaking van de 38 bijlagen bij het BIZ-rapport van 25 augustus 2004 te weigeren.

2. Eiser heeft ter zitting aangegeven, dat verweerders besluitvorming rond het BIZ-rapport van 16 november 2013 (zijn b-verzoek), alsook rond de afschriften van de verslagen en documenten van besprekingen die hebben plaatsgevonden tussen het gemeentebestuur van Enschede en SE Fireworks VOF (zijn c-verzoek), in het onderhavige beroep niet langer in geschil is.

De rechtbank beperkt zich dan ook tot de vraag of verweerder bij de bestreden besluiten terecht heeft geweigerd om het BIZ-rapport van 25 augustus 2004 en alle daartoe behorende stukken, producties en bijlagen openbaar te maken.

De rechtbank overweegt daartoe als volgt.

3. Met zijn beroepsgrond dat verweerder ten onrechte niet heeft besloten op het verzoek tot openbaarmaking van het BIZ-rapport van 25 augustus 2004 op grond van de Archiefwet miskent eiser dat reeds eerder bij uitspraak van 3 april 2014 door de rechtbank (ECLI:NL:RBOVE:2015:1677) is vastgesteld, dat het rapport zich niet in de archieven van de gemeente Enschede bevindt en dat het beroep op de Archiefwet derhalve niet kan slagen. Eiser heeft in het onderhavige beroep in het geheel niet aangevoerd dat die situatie ten tijde van eisers Wob-verzoek anders is. Het enkel stellen dat de Archiefwet desondanks van toepassing is, is in dit verband van onvoldoende gewicht. Eisers betoog faalt derhalve.

4. Verweerder heeft aan de weigering tot openbaarmaking van het BIZ-rapport van 25 augustus 2004 ten grondslag gelegd, dat het een rapport betreft dat is opgesteld ten behoeve van intern beraad en bestaat uit persoonlijke beleidsopvattingen van de opstellers, zodat artikel 11, eerste lid van de Wob in de weg staat aan de openbaarmaking daarvan. Voorts legt verweerder aan de weigering tot openbaarmaking ten grondslag dat het rapport is opgesteld door een onderzoeksteam van een klein aantal personen waardoor eenvoudig kan worden vastgesteld door wie het rapport is opgesteld, zodat eveneens artikel 11, tweede lid van de Wob aan openbaarmaking in de weg staat.

In Artikel 11, eerste lid van de Wob, zoals dat artikel ten tijde van het eerste bestreden besluit luidde, is bepaald: in geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. In het tweede lid van artikel 11 van de Wob is verder bepaald: Over persoonlijke beleidsopvattingen kan 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.

De rechtbank stelt, gelet op de gedingstukken en het verhandelde ter zitting, vast dat het BIZ-rapport van 25 augustus 2004 is opgesteld ter afronding van een onderzoek en met het oogmerk dat verdere beoordeling diende plaats te vinden door de Korpschef, het Openbaar ministerie en het Gerechtshof. De rechtbank komt op grond daarvan tot het oordeel, dat het BIZ-rapport van 25 augustus 2004 niet is opgesteld voor intern beraad. Hieruit volgt, dat aan de vraag of het BIZ-rapport van 25 augustus 2004 persoonlijke beleidsopvattingen bevat geen gewicht meer toekomt. Een oordeel daarover kan immers eerst dan aan de orde komen als het BIZ-rapport van 25 augustus 2004 wel voor intern beraad zou zijn opgesteld en daarvan acht de rechtbank geen sprake. Dat geldt evenzeer voor de vraag of die persoonlijke beleidsopvattingen herleidbaar zijn tot een persoon of een kleine groep van personen.

---

Verweerder heeft bij het eerste bestreden besluit dan ook op onjuiste gronden geweigerd om het BIZ-rapport van 25 augustus 2004 openbaar te maken.

Het eerste bestreden besluit dient dan ook te worden vernietigd. Eisers beroep daartegen is derhalve gegrond.

De rechtbank ziet aanleiding om zelf in het beroep te voorzien, door verweerder te gelasten om het BIZ-rapport van 25 augustus 2004 binnen zes weken na het kracht van gewijsde krijgen van deze uitspraak alsnog openbaar te maken.

5. Verweerder heeft de openbaarmaking van de bij het BIZ-rapport van 25 augustus 2004 behorende stukken, producties en bijlagen 1 tot en met 35 en 38, dan wel passages daaruit geweigerd op grond van het bepaalde in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c, e en g van de Wob. Van de bijlagen 36 en 37 heeft verweerder de openbaarmaking geweigerd, omdat deze artikelen betreffen uit de Twentsche Courant Tubantia van 29 en 31 maart 2003 die openbare informatie betreffen en daarmee – zo stelt verweerder – buiten de reikwijdte van de Wob vallen.

In artikel 10, tweede lid van de Wob, zoals dat artikel ten tijde van het tweede bestreden besluit luidde, is bepaald dat het verstrekken van informatie ingevolge deze wet eveneens achterwege blijft voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Het recht op openbaarmaking krachtens de Wob dient uitsluitend het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering, welk belang de Wob vooronderstelt, zodat ten aanzien van de openbaarmaking geen onderscheid kan worden gemaakt naar gelang de persoon of de oogmerken van een verzoeker. De vraag of een ander dan het openbaarheidsbelang zich voordoet, moet door de bestuursrechter integraal worden beoordeeld. De rechterlijke toetsing van het bestuurlijk oordeel over de vraag of het openbaarheidsbelang meer of minder zwaar weegt dan de andere in de Wob genoemde belangen, wijkt niet af van de redelijkheidstoetsing overeenkomstig artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. Bij die toetsing moet het uitgangspunt van de Wob – openbaarheid is regel – zwaar wegen.

De rechtbank overweegt ten aanzien van de bijlagen als volgt.

Bijlagen 1, 3, 4, 5 en 38 (c-grond)

De rechtbank is van oordeel dat verweerder in redelijkheid niet tot de conclusie heeft kunnen komen dat het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten in het onderhavige geval zodanig zwaar dient te wegen dat het publieke belang bij openbaarmaking van de voornoemde bijlagen daaraan ondergeschikt moet worden geacht. Verweerders standpunt dat niet kan worden uitgesloten dat in de toekomst mogelijk nog een (hernieuwd) strafrechtelijk onderzoek in de Vuurwerkrapzaak plaats zal vinden, waarbij de inhoud van de door eiser gevraagde informatie van belang kan zijn, acht de rechtbank daartoe ontoereikend. Een concrete aanleiding voor hervatting van het strafrechtelijk onderzoek is immers gesteld noch gebleken en voorts ligt het tijdsverloop niet in de lijn der verwachtingen dat dit nog zal plaatsvinden.

Bijlagen 1, 2, 4, 6 t/m 8, 9 t/m 12, 13 (gedeeltelijk) en 17 (gedeeltelijk) (e-grond)

Op die grondslag oordeelt de rechtbank eveneens dat verweerder zich in redelijkheid niet op het standpunt heeft kunnen stellen, dat het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zodanig zwaar dient te wegen dat het belang bij openbaarmaking van de hier genoemde bijlagen daaraan ondergeschikt moet worden geacht. De rechtbank overweegt daarnaast dat, waar het gaat om beroepshalve functioneren van ambtenaren, slechts in beperkte mate een beroep kan worden gedaan op het belang van eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer. Ten aanzien van zodanig functioneren kan in beginsel geen beroep worden gedaan op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob. Ten aanzien van de in de betreffende bijlagen weergegeven namen ligt dat anders. Namen zijn immers persoonsgegevens en het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan zich tegen het openbaar maken daarvan verzetten. Deze kunnen evenwel zwart worden gemaakt, zodat het belang van de openbaarmaking van de betreffende bijlagen als zodanig niet wordt geschaad.

Bijlagen 1, 3, 4, 5, 14 t/m 16 en 18 t/m 35 en 38 (g-grond)

De rechtbank is – overeenkomstig de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 20 april 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BQ1879) – verder van oordeel, dat verweerder zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat openbaarmaking van de hier genoemde bijlagen zal leiden tot onevenredige benadeling van bij de aangelegenheid betrokken personen of rechtspersonen, zoals bij interne integriteitsonderzoeken waarbij het resultaat veelal in hoge mate afhankelijk is van zonder terughoudendheid afgelegde (collega-) getuigenverklaringen. Verweerder heeft dan ook op goede gronden besloten om deze bijlagen niet openbaar te maken.

Bijlagen 36 en 37

Tussen partijen is niet in geschil, dat de hier genoemde bijlagen een tweetal artikelen van Twentsche Courant Tubantia betreffen, die op 29 en 31 maart 2003 zijn gepubliceerd en derhalve reeds openbaar zijn, zodat deze niet onder het bereik van de Wob vallen. De rechtbank laat deze dan ook buiten beschouwing.

Uit hetgeen hiervoor is overwogen volgt, dat het tweede bestreden besluit eveneens niet in stand kan worden gelaten, voorzover verweerder de volledige openbaarmaking heeft geweigerd van de bijlagen 2, 6 t/m 8, 9 t/m 12, 13 en 17.

Het tweede bestreden besluit dient dan ook te worden vernietigd voorzover verweerder die bijlagen op de c- en e-grond van artikel 10 van de Wob heeft geweigerd om openbaar te maken. Het beroep hiertegen is in zoverre gegrond. De rechtbank draagt verweerder op om eisers dienaangaande Wob-verzoek binnen zes weken na het kracht van gewijsde krijgen van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen in bezwaar opnieuw te heroverwegen, waarbij verweerder nader dient te beslissen over de vraag of de daarin gegeven namen al dan niet zwart dienen te worden gemaakt.

Voor het overige laat de rechtbank het tweede bestreden besluit in stand en is het beroep daartegen ongegrond.

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

De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eiser gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 1.984,- (1 punt voor het indienen van het bezwaarschrift, 1 punt voor het verschijnen ter hoorzitting, 1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting tegen een waarde per punt van € 496,- en de wegingsfactor 1).

### Beslissing

De rechtbank:

- a. ten aanzien van het beroep tegen het eerste bestreden besluit:
  - vernietigt het besluit;
  - verklaart het beroep gegrond;
  - gelast verweerder om het BIZ-rapport van 25 augustus 2004 binnen zes weken na het gezag van gewijsde krijgen van deze uitspraak alsnog openbaar te maken.
- b. ten aanzien van het beroep tegen het tweede bestreden besluit:
  - vernietigt het besluit, voorzover verweerder daarbij heeft geweigerd om de bijlagen bij het BIZ-rapport van 25 augustus 2004 met de nummers 2, 6 t/m 8, 9 t/m 12, 13 (gedeeltelijk) en 17 (gedeeltelijk) openbaar te maken;
  - verklaart het beroep in zoverre gegrond;
  - draagt verweerder op binnen zes weken na het gezag van gewijsde krijgen van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen op eisers bezwaar met inachtneming van deze uitspraak;
  - verklaart het beroep overigens ongegrond.
- c. draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 167,- aan eiser te vergoeden.
- d. veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiser tot een bedrag van € 1.984,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. W.M.B. Elferink, voorzitter, en mr. A. Oosterveld en mr. W.F. Bijloo, leden, in aanwezigheid van R.K. Witteveen, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 3 MEI 2016

griffier

voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op: 3 MEI 2016

### 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.