

# uitspraak

---

3SRRC06198855

## RECHTBANK AMSTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummer: AMS 14/1561

**uitspraak van de enkelvoudige kamer van 11 juli 2014 in de zaak tussen**

**M.A. Kaatee**, te Amsterdam, eiser

en

**het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam**, verweerder (gemachtigde mr. J. Korzelius).

### Procesverloop

Bij besluit van 13 juni 2013 (het primaire besluit) heeft verweerder eisers verzoek om openbaarmaking van documenten waarin het beleid over het samenvoegen van speelautomatenhallen in en buiten het centrum van Amsterdam is vastgesteld, afgewezen.

Bij besluit van 31 januari 2014 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiser tegen het primaire besluit ongegrond verklaard.

Eiser heeft tegen dit besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft de stukken waarvan openbaarmaking is geweigerd overgelegd met een beroep op artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en tevens een verweerschrift ingediend.

Eiser heeft de rechtbank toestemming verleend zoals bedoeld in het vijfde lid van artikel 8:29 van de Awb om kennis te nemen van de niet openbaar gemaakte documenten.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 26 juni 2014.

Eiser is in persoon verschenen. Verweerder is vertegenwoordigd door zijn gemachtigde, mr. S.F. Somer en drs. A. Hoogeveen.

### Overwegingen

1. Eiser is eigenaar van twee panden waarin speelautomatenhallen worden geëxploiteerd. Eiser heeft kenbaar gemaakt dat hij deze hallen wil samenvoegen.
2. Eiser heeft op 18 maart 2013 een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) ingediend bij verweerder. Hierin heeft hij gevraagd of het beleid om niet mee te werken aan het samenvoegen van automatenhallen in en buiten het centrum op schrift is gesteld. Eiser zijn twee gevallen bekend waarin het stadsdeel wel overweegt om toestemming tot samenvoeging te verlenen: JVH Gaming B.V. en Mario Patrick B.V. Eiser wil alle informatie ontvangen die betrekking heeft op deze twee situaties, waaronder in elk geval formele aanvragen, informele aanvragen, correspondentie tussen het stadsdeel en de belanghebbenden.
3. Bij primair besluit van 13 juni 2013 (verzonden op 20 juni 2013) heeft de burgemeester van Amsterdam besloten om de email van de dagelijks bestuurder B. Oranje van 19 april 2013 gedeeltelijk (met weglakking) openbaar te maken. Eisers verzoek om openbaarmaking wordt afgewezen ten aanzien van:
  - 1) Documenten ten behoeve van de integrale staf van de burgemeester van (a) 9 juli 2012, (b) 24 mei 2012 en (c) 3 april 2013. Deze documenten bevatten interne ambtelijke adviezen aan de burgemeester over het beleid, de vervreemding van de panden Molensteeg 1 en Oudezijds Achterburgwal 30 en een mogelijke aanpassing van de Verordening Speelautomatenhallen. Hierop is de weigeringsgrond van artikel 11, eerste lid, van de Wob van toepassing.
  - 2) Notulen van het Bestuurlijk Overleg 1012 van 7 december 2012. Deze documenten zijn volgens verweerder bestemd voor intern beraad en bevatten persoonlijke beleidsopvattingen. Hierop is de weigeringsgrond van artikel 11, eerste lid, van de Wob van toepassing.
  - 3) Mailcorrespondentie tussen verschillende exploitanten, ambtenaren en bestuurders van stadsdeel Centrum. Deze informatie bevat bedrijfs- en fabricagegegevens. Openbaarmaking leidt tot onevenredige benadeling van deze partijen en bevoordeling van de concurrenten. Hierop zijn de weigeringsgronden van artikel 10, eerste lid, onder c, en tweede lid onder b, e en g van de Wob van toepassing.
4. Verweerder heeft het primaire besluit in bezwaar gehandhaafd en het volgende overwogen. In de niet openbaar gemaakte stukken komt de verwervingsstrategie ten aanzien van postcodegebied 1012 voor, evenals bedragen. Openbaarmaking van deze stukken zou de burgemeester benadelen, omdat dan de gemeentelijke verwervingsstrategie inzichtelijk wordt. In de mails komen namen voor en vertrouwelijke informatie over exploitaties en wetenswaardigheden over technische bedrijfsvoering in het kader van een procedure bij de rechtbank Breda. Derden hebben deze informatie in vertrouwen verschaft. De belangen van al die betrokkenen wegen zwaarder dan het belang van openbaarmaking. Het beroep op artikel 11, eerste en tweede lid, Wob houdt ook stand. De documenten zijn bedoeld voor intern beraad; zij bevatten opvattingen, aanbevelingen en conclusies van afdelingen aan de burgemeester. Gedeeltelijke openbaarmaking is niet mogelijk, omdat de opvattingen zijn verweven met de feiten.

### Wettelijk kader

4.1. In artikel 3 van de Wob is (onder meer) bepaald dat een ieder een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid kan richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. De verzoeker hoeft daarbij geen belang te stellen. Een verzoek om informatie op grond van de Wob wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11 van de Wob. In deze artikelen staan limitatief de weigeringsgronden genoemd op grond waarvan het verstrekken van informatie ingevolge deze wet achterwege blijft.

4.2. In artikel 10, tweede lid, onder c van de Wob is bepaald dat het verstrekken van informatie ingevolge deze wet achterwege blijft voor zover dit bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld.

In het tweede lid, onder b, e en g, van artikel 10 van de Wob is voorts bepaald dat het verstrekken van informatie ingevolge deze wet eveneens achterwege blijft voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
- de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

4.3. Artikel 11, eerste en tweede lid, van de Wob bepaalt 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 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.

### Oordeel van de rechtbank

5. De rechtbank overweegt allereerst dat in de Wob het belang van openbaarmaking van documenten over bestuurlijke aangelegenheden voorondersteld wordt. Dat betekent dat de gronden van eiser die zien op zijn persoonlijke belang dan wel het belang van de Staat der Nederlanden en/of het Openbaar Ministerie bij openbaarmaking van de gevraagde stukken geen bespreking behoeven.

6. Eiser heeft ter zitting zijn grond over de verwarring over de bij de hoorzitting in de bezwaarfase aanwezige mr. A. Wildschut ingetrokken.

7.1. Eiser heeft in beroep aangevoerd dat verweerder in het bestreden besluit niet per document heeft afgewogen of een weigeringsgrond van toepassing is.

7.2. De rechtbank is van oordeel dat deze grond niet slaagt. Volgens de rechtspraak dient

een bestuursorgaan in beginsel per document of onderdeel daarvan te motiveren dat aan de belangen die zich tegen openbaarmaking verzetten doorslaggevend gewicht toekomt (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 7 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6884). Echter, uit de rechtspraak van de Afdeling volgt tevens, dat daarvan onder omstandigheden kan worden afgezien als dat zou leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen (zie bijvoorbeeld de hiervoor genoemde uitspraak of de uitspraak van de Afdeling van 28 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM2629).

Verweerder heeft per groep documenten van dezelfde soort aangegeven welke weigeringsgrond van toepassing is. De rechtbank is van oordeel dat dat in dit geval voldoende was en neemt daarbij in overweging dat verweerder ter zitting heeft toegelicht dat de weigeringsgronden door elkaar lopen en dat meerdere weigeringsgronden op hetzelfde stukje tekst van toepassing zijn.

8.1. Eiser heeft aangevoerd dat verweerder geen toepassing heeft kunnen geven aan artikel 10, tweede lid, onder b van de Wob, omdat eiser niet heeft gevraagd naar de gemeentelijk verwervingsstrategie, maar naar de werkwijze rondom verhuizing en/of samenvoeging van speelautomatenhallen. Verweerder heeft niet onderzocht of de gevoelige informatie kan worden weggelakt. Een afweging over het belang van openbaarheid afgezet tegen de economische en financiële belangen ontbreekt ook.

8.2. De formulering van de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, onder b, van de Wob impliceert dat verweerder een belangenafweging moet maken tussen het algemene en publieke belang van informatieverstrekking en de economische of financiële belangen van de overheid. Een dergelijke afweging dient door de rechter terughoudend te worden getoetst. Verweerder heeft naar het oordeel van de rechtbank afdoende gemotiveerd dat en waarom openbaarmaking van deze stukken het economisch en financieel belang van de gemeente Amsterdam zou kunnen schaden. De rechtbank heeft geconstateerd dat de e-mails informatie bevatten over de gemeentelijke verwervingsstrategie, dat weer van invloed is op het beleid van de gemeente over samenvoeging van speelautomatenhallen. Ook de belangen van derden, zoals bedoeld onder artikel 10, tweede lid, onder e en g van de Wob heeft verweerder bij zijn afweging betrokken. De rechtbank is tevens van oordeel dat deze stukken ook niet met weglakking van de gevoelige informatie openbaar gemaakt hebben kunnen worden. De belangenafweging kan daarom de toets doorstaan. Eisers grond slaagt niet.

9.1. Eiser heeft aangevoerd dat de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, onder e van de Wob (eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer) in dit geval onbegrijpelijk is, aangezien ambtenaren immers niet in anonimiteit hun werk kunnen doen.

9.2. De weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, van de Wob is imperatief geformuleerd. De rechtbank overweegt dat de onderbouwing van de weigeringsgrond ziet op exploitanten van speelautomatenhallen en niet op ambtenaren. De grond van eiser kan reeds daarom niet slagen. Daar komt bij dat ook in dit geval het weglakken van namen of informatie die stukken niet alsnog geschikt maken voor openbaarmaking. De stukken zijn dan ook naar het oordeel van de rechtbank terecht geweigerd.

10.1. Eiser heeft ten slotte aangevoerd dat het enkele feit dat een stuk bestemd is voor intern beraad niet voldoende is om een weigering tot openbaarmaking op te baseren. Er moeten ook persoonlijke beleidsopvattingen in staan.

10.2. De hiervoor genoemde documenten ten behoeve van de integrale staf van de

burgemeester bevatten naar het oordeel van de rechtbank persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren. Deze stukken zijn voor de interne besluitvorming van belang. Openbaarmaking daarvan zou afbreuk doen aan het uitgangspunt dat binnen een bestuursorgaan vrijelijk van gedachten moet kunnen worden gewisseld, zonder dat de verantwoordelijke bestuurder daarop naderhand kan worden aangesproken. Verweerder heeft dan ook terecht openbaarmaking van deze documenten geweigerd.

10.3 De rechtbank heeft geconstateerd dat het overgrote deel van het document genoemd onder 2), te weten de Notulen Bestuurlijk Overleg 1012 van 7 december 2012, niet ziet op de onderhavige bestuurlijke aangelegenheid, te weten: het beleid om niet mee te werken aan het samenvoegen van automatenhallen in en buiten het centrum. Dat deel behoefde verweerder dan ook niet openbaar te maken. Slechts één alinea heeft wel betrekking op de bestuurlijke aangelegenheid, te weten de alinea op pagina 1, regels 19 tot en met 24. Deze alinea bevat naar het oordeel van de rechtbank echter geen persoonlijke beleidsopvatting, maar bevat de weergave van een genomen beslissing. Dat betekent dat verweerder niet mocht weigeren om dit deel van dit document openbaar te maken. Eisers beroep is daarom gegrond.

11. De rechtbank zal het beroep gegrond verklaren, en het bestreden besluit vernietigen voor zover daarbij geweigerd is het gedeelte van de Notulen Bestuurlijk Overleg 1012 van 7 december 2012 op pagina 1, regels 19 tot en met 24, openbaar te maken.

De rechtbank ziet aanleiding, ter finale geschilbeslechting, om zelf te voorzien in de zaak en te bepalen dat verweerder dit gedeelte van de Notulen Bestuurlijk Overleg 1012 van 7 december 2012 openbaar maakt.

De rechtbank ziet tevens aanleiding te bepalen dat verweerder het griffierecht aan eiser vergoedt.

### Beslissing

#### De rechtbank

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit voor zover daarbij is geweigerd het in overweging 11 genoemde gedeelte van de Notulen Bestuurlijk Overleg 1012 van 7 december 2012 openbaar te maken;
- bepaalt dat verweerder deze passage openbaar maakt;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 165,- aan eiser te vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. T.P.J. de Graaf, rechter,  
in aanwezigheid van M. van Velzen, griffier.  
De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 11 juli 2014.

de griffier

de rechter

#### 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.

Afschrift verzonden op: 14 JULI 2014  
D: C  
SB

VOOR KOPIE CONFORM DE GRIFFIER DER  
ARRONDEMENTSGREETSRECHTBANK TE AMSTERDAM