

- Op 20 januari 2020 heeft Omroep Flevoland bezwaar ingediend tegen dit Wob-besluit.
- Op 2 juni 2020 heeft u in afwijking van het advies van de commissie voor de bezwaarschriften het besluit van 20 januari 2020 in stand gelaten.
- Op 9 juli 2020 heeft Omroep Flevoland beroep aangetekend tegen dit besluit.
- Op 25 februari 2021 heeft de rechtbank Midden Nederland in mondelinge uitspraak het beroep gegrond verklaard, uw besluit van 2 juni 2019 vernietigd en u gelast op straffe van een dwangsom opnieuw te beslissen op het Wob-verzoek. Het proces-verbaal van deze mondelinge uitspraak dateert 9 maart 2021.
- Op 29 april 2021 heeft u opnieuw een besluit genomen op het Wob-verzoek van Omroep Flevoland.
- Op 7 juni 2021, ingekomen 9 juni 2021, heeft Omroep Flevoland opnieuw bezwaar ingediend tegen uw besluit.
- Op 17 augustus 2021 heeft u een verweerschrift opgesteld.

De bezwaren

In het bezwaarschrift is door Omroep Flevoland het volgende (samengevat) naar voren gebracht:

- De opdracht van de rechtbank wordt erg marginaal uitgevoerd. De overgelegde lijst van 10 documenten is zeer onvolledig. De vertrouwelijkheid van een document mag geen beletsel zijn om het te vermelden op de inventarislijst. Die vertrouwelijke documenten kunnen samengevat worden waardoor de vertrouwelijkheid overeind blijft.
- De lijst van geïnventariseerde documenten is onvolledig. Documenten onderliggend aan wel geïnventariseerde documenten ontbreken.
- De weigeringsgronden van de WOB worden onjuist gehanteerd. De motivering om openbaarmaking van een document te weigeren moet toegesneden zijn op het document, of een passage in een document.
- Weigeren van een deel van document 4 (Beleid ongewenst gedrag op de werkplek 2015) vanwege de persoonlijke levenssfeer is ten principale niet mogelijk. Beleid bevat geen op personen of lopende casuïstiek herleidbare informatie.
- De weigering van de documenten 5, 6, 7 en 8 voldoet niet aan de Gemeentewet en de Wet openbaarheid van bestuur. Een Wob-verzoek dat betrekking heeft op documenten die geheim zijn op grond van de Gemeentewet heeft te gelden als een verzoek om opheffing van de geheimhouding en weigeren om de geheimhouding op te heffen moet passen binnen de weigeringsgronden van artikel 10 en 11 van de Wob.
- Onduidelijk is op welke grond en met welke motivering openbaarmaking van document 9 is geweigerd.
- Als documenten niet integraal openbaar te maken zijn, geldt de verplichting om te zoeken naar ander vormen van openbaarmaking om aan het verzoek zoveel mogelijk tegemoet te komen, bijvoorbeeld door zwarting of samenvatten.
- De heer Bouman heeft geen zienswijze ingediend tegen het voornemen tot openbaarmaking. Dat betekent dat hij niet tegen openbaarmaking is. In het besluit is niet te lezen hoe dit meegewogen is, terwijl de indruk is dat de weigeringen mede gebaseerd is op het afschermen van informatie over de heer Bouman of herleidbaar tot hem.

Beoordeling commissie

1. De commissie ziet zich gesteld voor de vraag of het bestreden besluit op juiste gronden is genomen. De commissie overweegt daartoe als volgt.

De reikwijdte van het Wob-verzoek

2. Omroep Flevoland heeft in het verzoek van 21 oktober 2019 verzocht om:
 1. alle verslaglegging van overleggen, gesprekken en alle correspondentie - waaronder ook emailverkeer en berichtencommunicatie op alle gegevensdragers - over de gevolgde procedure(s) en de keuze(s) daarvan bij het onderzoek naar klachten, zowel in- als extern, over het mogelijk grensoverschrijdend gedrag van ex-burgemeester Bouman.
 2. enkel en alleen de eindconclusies uit de verslagen van de vertrouwensperso(o)n(en) en/of klankbordgroep en/of de commissie die het onderzoek heeft/hebben gedaan. De rest van deze verslagen mag gezwart worden.

3. Bij de beoordeling van dit verzoek heeft u meerdere documenten¹ geïnteriseerd die naar uw mening onder de reikwijdte van dit Wob-verzoek vallen. Een drietal documenten was al openbaar, te weten Kerncijfers HR 2019, Regeling klachtenbehandeling ongewenst gedrag op het werk en Regeling Klachtencommissie ongewenst gedrag voor de decentrale overheid. De volgende documenten heeft u geweigerd openbaar te maken, omdat hierop geheimhouding rust ingevolge artikel 25 van de Gemeentewet: Memo 'Informatievoorziening en reactie college t.a.v. vertrek burgemeester Harald Bouman' van 14 oktober 2019, Verslag interne vertrouwenspersonen van 24 september 2019, Verslag van een gesprek gehouden op 17 september 2019 opgesteld door de externe vertrouwenspersoon en het Raadsverslag besloten deel raadsvergadering van 14-10-19. Tot slot heeft u voor een tweetal documenten openbaarmaking geheel of gedeeltelijk geweigerd vanwege belangen genoemd in artikel 10, lid 2 van de Wob. Het gaat om de volgende documenten: Beleid ongewenst gedrag op de werkplek 2015 en Conclusies onderzoek toepassing beleid en regelingen ongewenst gedrag van 24 februari 2020. Het document "Stroomschema onderzoek" heeft u echter wel openbaar gemaakt.
4. Om te beginnen is de commissie van mening dat u met dit Wob-besluit en deze inventarisatie van documenten een te beperkte invulling heeft gegeven aan het Wob-verzoek van Omroep Flevoland.
5. In zijn algemeenheid geldt dat Wob-verzoeken niet te beperkt opgevat moeten worden. Voor uw opvatting dat het Wob-verzoek van Omroep Flevoland zich beperkt tot inzage/informatie over de klachtenprocedure als bedoeld in de klachtenregeling zijn geen aanknopingspunten. Daartoe is van belang dat namens Omroep Flevoland tijdens de hoorzitting naar voren is gebracht dat het Wob-verzoek betrekking heeft op alle procedures, en niet is beperkt tot klachtenprocedures. Uit het schriftelijke Wob-verzoek blijkt evenmin van deze beperking.
6. U verwijst naar het proces-verbaal van de mondelinge uitspraak van 25 februari 2021 van de rechtbank Midden-Nederland. Hierin is echter onvoldoende aanknopingspunt te vinden voor de wijze van inperking die u in het kader van de zoekslag heeft aangebracht. In het proces-verbaal staat letterlijk "Contact tussen verweerder en eiseres ligt daarbij voor de hand, gezien de bijstelling/inperking die eiseres ter zitting aan het Wob-verzoek heeft gegeven namelijk dat vooral inzicht ontstaat in de gevolgde procedures en niet in de inhoud". De inperking tot gevolgde *klachten*procedures is daarin niet opgenomen. Op dit punt citeert u het proces verbaal klaarblijkelijk onjuist in uw Wob-besluit. In dit citaat onder kopje 2 heeft u zelf tussengevoegd 'bij (mogelijke) klachten'.
7. Ook uit de twee informele overleggen die u nadien over het Wob-verzoek heeft belegd tussen vertegenwoordigers van Omroep Flevoland en uw college heeft u deze inperking niet kunnen afleiden. Van deze bijeenkomsten zijn in de eerste plaats geen verslagen of aantekeningen gemaakt. En ten tweede, nadat u Omroep Flevoland in deze informele gesprekken heeft laten weten wat er aan informatie beschikbaar volgens uw interpretatie van het Wob-verzoek, heeft Omroep Flevoland u nadien laten weten dat zij haar Wob-verzoek niet intrekt en dat zij een beslissing wenst te ontvangen op haar Wob-verzoek.
8. Tot slot, op de hoorzitting voor dit bezwaarschrift, en overigens ook de hoorzitting over het bezwaarschrift dat Omroep Flevoland eerder indiende, heeft Omroep Flevoland toegelicht dat zij informatie wenst te ontvangen over de gevolgde procedure of procedures en de keuze of keuzes daarvan bij het onderzoek naar klachten. Dat kán informatie over een/de gevolgde (formele) klachtenprocedure zijn, maar evenzeer informatie over een andere procedure of procedures, een keuze of keuzes die daarmee verband houden. Wat betreft Omroep

¹ De commissie houdt voor dit advies aan een aantal van 10 geïnteriseerde documenten en zoals die genummerd en vermeld staan op de inventarislijst die hoort bij het Wob-besluit. De nummering van de documenten die op de inventarislijst staan t.b.v. de commissie voor de bezwaarschriften is opgesteld, is namelijk iets anders. Deze inventarislijst is toegevoegd aan zowel de set met documenten met openbare en geheime/vertrouwelijke documenten waar de commissie kennis van heeft genomen, als aan de set met documenten met openbare documenten waar Omroep Flevoland en de derde-belanghebbende kennis van hebben kunnen nemen.

Flevoland, zo stelden zij op de hoorzitting, strekt het verzoek zich ook uit tot informatie over bijvoorbeeld verzend- of ontvangstdata van berichten die daarmee samenhangen.

Een Wob-verzoek dat mede betrekking heeft op geheime documenten

9. De Wob wijkt als algemene openbaarmakingsregeling voor bijzondere regelingen, indien deze zijn neergelegd in een formele wet en indien de bijzondere regeling bovendien uitputtend van aard is². Daarvan is sprake indien de regeling ertoe strekt te voorkomen dat door toepassing van de Wob afbreuk zou worden gedaan aan de goede werking van de materiële bepalingen in de bijzondere wet. De Gemeentewet, in het bijzonder de artikelen 25, 84 en 86, bevat een uitputtende regeling inzake openbaarmaking en geheimhouding.³
10. Een Wob-verzoek om openbaarmaking van documenten ten aanzien waarvan krachtens de Gemeentewet geheimhouding rust, moet tevens worden beschouwd als een verzoek tot opheffing van die geheimhouding⁴. Bij een verzoek tot opheffing van de geheimhouding staat ter beoordeling of er ten tijde van het verzoek, gelet op de inhoud van het stuk/document en de belangen als bedoeld in artikel 10 van de Wob, nog voldoende grond is tot geheimhouding.
11. U heeft vier documenten niet openbaar gemaakt omdat daar geheimhouding op rust ingevolge de Gemeentewet. Het gaat om de Memo informatievoorziening en reactie college t.a.v. vertrek burgemeester Harold Bouman, inclusief de daarin genoemde twee bijlagen en het geheime raadsverslag van het besloten deel van de raadsvergadering van 14 oktober 2019.
12. In uw Wob-besluit heeft u ter onderbouwing van de weigering om deze vier documenten te verstrekken, verwezen naar een besluit van 19 oktober 2020 van de gemeenteraad. Op uw voorstel heeft de gemeenteraad op genoemde datum besloten om de geheimhouding op deze documenten niet op te heffen. De gemeenteraad nam dit besluit naar aanleiding van een Wob-verzoek van de Stentor.
13. De commissie is van mening dat met het besluit van de raad van 19 oktober 2020 omtrent opheffing van de geheimhouding uitsluitend een besluit is genomen in relatie tot het Wob-verzoek van de Stentor en dat dus niet een besluit is genomen naar aanleiding van het Wob-verzoek van Omroep Flevoland.
14. Dit laatste dient derhalve alsnog te gebeuren. U moet beslissen op het Wob-verzoek van Omroep Flevoland en nu deze aanvraag mede ziet op een viertal documenten waar ingevolge de Gemeentewet eerder geheimhouding is opgelegd en door de raad is bekrachtigd, dient u opnieuw aan de gemeenteraad voor te leggen of naar het oordeel van de gemeenteraad de eerder opgelegde geheimhouding opgeheven kan worden. Dat het in dit geval klaarblijkelijk om dezelfde documenten gaat doet daar niet aan af.
15. Uw verweer dat het raadsbesluit al geruime tijd in rechte vaststaat en dat Omroep Flevoland tegen dit raadsbesluit geen bezwaar heeft gemaakt, doet daarom niet ter zake: dit besluit van de gemeenteraad heeft immers geen betrekking op het Wob-verzoek van Omroep Flevoland.

De verslagen van de klankbordcommissie

16. Omroep Flevoland heeft ook verzocht om openbaarmaking van de verslagen van de Klankbordcommissie (zie onderdeel 2 van het Wob-verzoek). In uw Wob-besluit heeft u geen beslissing genomen over dit onderdeel van het Wob-verzoek. De commissie verwijst naar de overwegingen hierboven onder de nummers 2 tot en met 8.
17. Het gaat om de verslagen van de commissie die ingesteld was bij de Verordening klankbordgesprekken aangaande de burgemeester namens de gemeenteraad⁵. Deze verordening bepaalde in artikel 6, lid 1 dat de commissie in elke vergadering, met toepassing

² ECLI:NL:RVS:2020:1975

³ ECLI:NL:RVS:2014:761

⁴ ECLI:NL:RVS:2016:3140

⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2019-177308.html>

van artikelen 84 en 86 van de Gemeentewet, geheimhouding oplegde over de inhoud van de verslagen en het behandelde tijdens de gesprekken.

18. Het gedeelte van het Wob-verzoek van Omroep Flevoland dat betrekking heeft op de verslagen van de Klankbordcommissie had u daarom ook moeten aanmerken als een verzoek aan de gemeenteraad om die geheimhouding op te heffen. U had dit verzoek moeten doorzenden naar de (gemeente)raad om de raad daarover te laten beslissen.
19. De gemeenteraad heeft op 13 september 2021 besloten de eerder opgelegde geheimhouding niet op te heffen. Het Wob-verzoek van Omroep Flevoland en de mondelinge uitspraak van de rechter van 25 februari 2021 zijn daaraan ten grondslag gelegd. De raad overweegt dat het belang van openbaarmaking van de verslagen niet opweegt tegen: 1) de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokken personen (artikel 10, lid 2, onder e van de Wob) en 2) het voorkomen van onevenredige benadeling van de gemeente dan wel andere bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden (artikel 10, lid 2, onder g Wob).
20. De commissie adviseert u dit raadsbesluit te betrekken bij de beslissing die u op het bezwaarschrift moet nemen. Het gaat immers om een volledige heroverweging van uw Wob-besluit van 29 april 2021 en Omroep Flevoland heeft op de hoorzitting toegelicht dat ook deze informatie (documenten) begrepen moeten worden onder de reikwijdte te vallen van hun Wob-verzoek.

De toepassing van de Wob op de overige twee documenten die geïnventariseerd zijn

21. Het document "Conclusies onderzoek toepassing beleid en regelingen ongewenst gedrag van 24 februari 2019" (hierna: Conclusies) heeft u in zijn geheel/integraal niet openbaar gemaakt. U motiveert uw besluit met verwijzing naar artikel 10 lid 2 onder e en g (persoonlijke levenssfeer en onevenredige bevoor- of benadeling) en artikel 11 (persoonlijke beleidsopvatting opgesteld voor intern beraad).
22. De commissie adviseert om dit document openbaar te maken, onder weglating van de namen van de opstellers ervan. Tekstfragmenten uit dit document zijn namelijk één op één overgenomen in het document "Stroomschema onderzoek" dat u wel openbaar heeft gemaakt en welk document opgesteld is op verzoek van de waarnemend burgemeester. Uw argument dat het document Conclusies nagenoeg in zijn geheel bestaat uit persoonlijke beleidsopvattingen voor intern beraad en dat voorzover dit document feitelijkheden bevat die verweven zijn met persoonlijke beleidsopvatting, is daarmee niet houdbaar. De onderzoeksvragen die de waarnemend burgemeester aan de opstellers heeft gesteld zijn naar hun aard evenmin aan te merken als persoonlijke beleidsopvatting voor intern beraad.
23. Het document "Beleid ongewenst gedrag op de werkplek 2015" heeft u gedeeltelijk openbaar gemaakt. In dit document zijn de namen en telefoonnummers van de vertrouwenspersonen verwijderd. Deze gegevens zijn aan te merken als persoonsgegevens en openbaarmaking heeft u terecht geweigerd met een beroep op artikel 10, lid 2 onder e Wob.

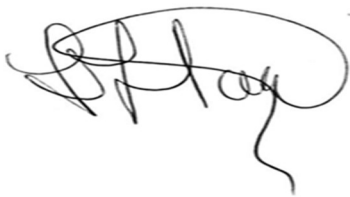
Afrondend

Bovenstaande overwegingen leiden tot het volgende advies:

- Het Wob-verzoek, voor zover dit betrekking heeft op de volgende documenten waarop geheimhouding ex artikel 25 van de Gemeentewet rust:
 - o Memo 'Informatievoorziening en reactie college t.a.v. vertrek burgemeester Harald Bouman' van 14 oktober 2019,
 - o Verslag interne vertrouwenspersonen van 24 september 2019,
 - o Verslag externe vertrouwenspersoon, en
 - o Raadsverslag besloten deel raadsvergadering van 14 oktober 2019doorzenden naar de gemeenteraad ter besluitvorming omtrent de opheffing van die geheimhouding.
- Het besluit van 29 april 2021 herroepen met inachtneming van dit advies.

Een afschrift van uw beslissing op het bezwaarschrift zien wij graag tegemoet.

Met vriendelijke groet,
de commissie voor de bezwaarschriften,



mevrouw mr. L. Holl
secretaris



De heer mr. B.M. Kocken
voorzitter

Bijlage 1: verslag hoorzitting 1 september 2021

Bijlage 2: juridisch kader

JURIDISCH KADER (bijlage 2)

Wet openbaarheid van bestuur

Artikel 1 :

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. document: een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat;
- b. bestuurlijke aangelegenheid: een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan;
- c. intern beraad: het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid;
- d. (...)
- f. persoonlijke beleidsopvatting: een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten;

Artikel 3

1. Een ieder kan een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.
2. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de bestuurlijke aangelegenheid of het daarop betrekking hebbend document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.
3. (...)

Artikel 10

1. (...)
2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
 - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
 - g. 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.

Artikel 11

1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.
2. 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.

Gemeentewet

Artikel 25

1. De raad kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan de raad worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de raad haar opheft.
2. Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door het college, de burgemeester en een

- commissie, ieder ten aanzien van de stukken die zij aan de raad of aan leden van de raad overleggen. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt.
3. De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan de raad overgelegde stukken vervalt, indien de oplegging niet door de raad in zijn eerstvolgende vergadering die blijkt de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht, wordt bekrachtigd.
 4. De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan leden van de raad overgelegde stukken wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel, indien het stuk waaromtrent geheimhouding is opgelegd aan de raad is voorgelegd, totdat de raad haar opheft. De raad kan deze beslissing alleen nemen in een vergadering die blijkt de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht.

Artikel 86

1. Een commissie kan in een besloten vergadering, op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in die vergadering met gesloten deuren behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan de commissie worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de commissie haar opheft.
2. Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door de voorzitter van een commissie, het college en de burgemeester, ieder ten aanzien van stukken die hij aan een commissie overlegt. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt. De geheimhouding wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel de raad haar opheft.
3. Indien een commissie zich ter zake van het behandelde waarvoor een verplichting tot geheimhouding geldt tot de raad heeft gericht, wordt de geheimhouding in acht genomen totdat de raad haar opheft.