

Afdeling Juridische Zaken /
Onderwerp Deelbesluit Woo-verzoek Shellpapers

Bezoekadres
Trompsingel 29

Openingstijden
Zie gemeente.groningen.nl

Postadres
Postbus 30026
9700 RM Groningen

Telefoon
14 050

Contact
gemeente.groningen.nl/
contact

Website
gemeente.groningen.nl

Freedom of information specialist

UTRECHT

Telefoon (050)	(050) 367	Bijlage(n)	Ons kenmerk	8982402
Datum	12-05-2022	Uw brief van	12-04-2019	Uw kenmerk

Geachte heer

Op 12 april 2019, ingekomen 15 april 2019 heeft u, namens de Stichting Platform Authentieke Journalistiek (hierna: PAJ), op grond van artikel 3, eerste lid Wet openbaarheid van bestuur (thans artikel 4.1 eerste lid Wet open overheid, hierna Woo) de gemeente Groningen om openbaarmaking verzocht van alle documenten, die betrekking hebben op Shell en de aan haar gerelateerde ondernemingen, het Woo-verzoek Shellpapers.

Procedure

Vanaf juni 2019 hebben we veelvuldig overleg met u en met medewerkers van PAJ gehad. Gesproken is over een plan van aanpak en over concept-lijsten van aangetroffen documenten.

Op 16 oktober 2019 hebben wij, conform artikel 3, vierde lid Wet openbaarheid van bestuur (thans 4.1, vijfde lid Woo), met u overeenstemming bereikt over een lijst met te behandelen onderwerpen om zo uw Woo-verzoek te preciseren.

Bij de beoordeling van de documenten constateerden wij een overlap tussen verschillende onderwerpen op de onderwerpenlijst. Daarom hebben wij verschillende onderwerpen op de onderwerpenlijst samengevoegd tot een onderwerp. Deze ingekorte onderwerplijst hebben wij op 4 oktober 2021 met een medewerker van PAJ besproken. Daarop is door de medewerker akkoord gegeven op de ingekorte onderwerplijst.

Op 1 februari 2022 hebben wij met een medewerker van PAJ besproken dat de Gemeente Groningen nog een omvangrijk verzoek om openbaarmaking heeft ontvangen. Te weten het Woo-verzoek inzake de "*bestuurskwestie de (veranderde) versterkingsaanpak*". Een gedeelte van de documenten dat onder dit Woo-verzoek valt, valt tevens onder het Woo-verzoek Shellpapers. In overleg met deze medewerker is dan ook besloten, om de documenten die in het kader van het Woo-verzoek inzake de "*bestuurskwestie de (veranderde) versterkingsaanpak*" openbaar gemaakt worden en die tevens onder het Woo-verzoek Shellpapers vallen, middels een deelbesluit, tevens in het kader van uw Woo-verzoek openbaar te maken.

Afgesproken is dat, indien u naar aanleiding van dit deelbesluit en de openbaarmaking van dit gedeelte van de documenten, bezwaar wenst te maken, de termijn voor het indienen van het bezwaar pas in zal gaan op het moment dat het definitieve besluit op

uw Woo-verzoek volgt. Deze afspraak is door u per mail van 1 februari 2022 bekrachtigd.

Zienswijze

Aangezien vele van de openbaar te maken documenten betrekking hebben op andere organisaties en/of de belangen van andere organisaties raken, hebben wij deze belanghebbenden op grond van art. 4:8 Algemene wet bestuursrecht (hierna Awb) in de gelegenheid gesteld hun zienswijze uit te brengen op de door ons voorgenomen openbaarmaking.

In reactie op deze procedure hebben 76 belanghebbenden gebruik gemaakt van de mogelijkheid de documenten in te zien.

De ingediende zienswijze zijn in de belangenafweging bij het te nemen besluit meegenomen en verwerkt in een bijlage welke gelijktijdig met de documenten op de website van de gemeente Groningen gepubliceerd zal worden.

Deelbesluit

Middels dit deelbesluit zullen wij 772 documenten openbaar maken. De documenten worden openbaar gemaakt voor zover daarop geen wettelijke uitzonderingsgrond uit de Woo van toepassing is. Een toelichting op de toegepaste uitzonderingsgronden treft u hieronder aan.

Wettelijk kader

In artikel 1.1 Woo is het recht op toegang tot publieke informatie neergelegd.

Artikel 4.1 lid 1 Woo bepaalt dat een ieder een verzoek om openbaarmaking van informatie neergelegd in documenten kan richten aan een bestuursorgaan.

Op grond van artikel 4.1 lid 7 Woo wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in hoofdstuk 5 van de Woo.

Toelichting

Op moment van indiening van uw verzoek om openbaarmaking was de Wet openbaarheid van bestuur (hierna Wob) nog van kracht. Op 1 mei 2022 is de Wob komen te vervallen en is de Woo hiervoor in de plaats getreden.

De beoordeling van de documenten heeft door ons nog plaatsgevonden aan de hand van de criteria van Wob. Aangezien de meeste van de door ons toegepaste weigeringsgronden in dezelfde vorm terugkeren in de Woo, was er geen noodzaak de documenten opnieuw te beoordelen.

Waar de toegepaste weigeringsgrond uit de Wob niet meer (in dezelfde vorm) is teruggekeerd in de Woo, hebben wij het document opnieuw beoordeeld aan de hand van de uitzonderingsgronden uit de Woo. In dit geval treft u in de afgelakte passages het desbetreffende artikel uit de Woo aan.

Indien in een document passages zijn afgelakt, wordt daarbij nog verwezen naar het desbetreffende artikel uit de Wob, op basis waarvan de openbaarmaking wordt geweigerd. Onder "*Overwegingen*" hebben wij nader uiteengezet welke uitzonderingsgrond uit de Woo, op basis waarvan de openbaarmaking is geweigerd, hiervoor in de plaats is getreden.

De documenten zijn opgenomen in een inventarislijst, die tegelijk met de documenten openbaar gemaakt zal worden op de website van de gemeente Groningen. Alle documenten zijn voorzien van een volgnummer, dat correspondeert met het volgnummer op de inventarislijst.

Op de inventarislijst hebben wij per document aangegeven, in hoeverre het document openbaar gemaakt wordt en welke eventuele uitzonderingsgrond uit de Woo op het document van toepassing zijn.

Overwegingen

Code (10)(1c): Bedrijfs- en fabricagegegevens

Artikel 5.1 lid 1 aanhef en onder c van de Woo bepaalt dat het verstrekken van informatie achterwege blijft voor zover dit bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld. Onder bedrijfsgegevens moet blijkens bestendige jurisprudentie worden verstaan: al die gegevens waaruit wetenswaardigheden kunnen worden afgelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces dan wel met betrekking tot de afzet van producten of de kring van afnemers of leveranciers. Ook gegevens die uitsluitend de financiële bedrijfsvoering betreffen, kunnen onder omstandigheden als bedrijfsvoering worden aangemerkt. Voor de vraag of informatie vertrouwelijk is medegedeeld is voldoende dat de gegevens zijn verstrekt in een contact, dat een onderneming redelijkerwijs als vertrouwelijk mocht beschouwen (zie daartoe ECLI:NL:RVS2020:2555 en ECLI:NL:RVS:2016:3415).

Wanneer openbaarmaking van informatie op grond van dit artikel is geweigerd, betreft het financiële gegevens, waarvan de openbaarmaking de toekomstige onderhandelingspositie van de belanghebbende kan schaden.

Code (10)(2b): Economische of financiële belangen

Op grond van artikel 5.1 lid 2, aanhef en onder b, van de Woo blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.

Als de op geld waardeerbare belangen van de gemeente in het geding zijn, kan de openbaarmaking van de gevraagde informatie worden geweigerd. Hiervan is met name sprake indien het gaat om privaatrechtelijke rechtsbetrekkingen, zoals aanbestedingen en de onderhandelingspositie van de gemeente.

Code (10)(2e): Persoonlijke levenssfeer

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

De openbaarmaking van de informatie wordt geweigerd indien het belang van de openbaarmaking daarvan niet opweegt tegen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene.

Als sprake is van beroepshalve functioneren, is het slechts in beperkte mate mogelijk een beroep te doen op het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dat is weer anders als het om namen gaat. Namen zijn persoonsgegevens en de openbaarmaking daarvan kan worden geweigerd. Indien het gaat om een ambtenaar of een bestuurder die zich uit hoofde van zijn functie in de openbaarheid begeeft, zoals communicatiemedewerkers, burgermeesters, wethouders en afdelings-directeuren dan zal de naam openbaar moeten worden gemaakt. Ook namen van ambtenaren die in mandaat besluiten ondertekenen moeten openbaar gemaakt worden. Zie daartoe onder meer Kamerstukken II 2013/2014, 33328, nr. 9 p. 47 en 48; ECLI:NL:RVS:2015:2060; ECLI:NL:RVS:2013:CA2883.

Indien informatie op grond van dit artikel is geweigerd zijn wij van mening dat het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer dient te prevaleren boven het belang van de openbaarheid.

Voor personen die vanuit hun functie reeds in de openbaarheid treden, zoals bij ambtshalve functioneren van de persoon in kwestie, hebben wij gemeend dat het belang van het publiek om kennis te kunnen nemen van deze namen zwaarder weegt, dan het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Code 5.1.2i: het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.

Artikel 5.1 tweede lid aanhef en onder i Woo bepaalt dat de openbaarmaking van informatie achterwege kan blijven voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van het goed functioneren van de staat.

Deze uitzonderingsgrond kan van toepassing zijn op informatie die betrekking heeft op door een bestuursorgaan gevoerd beraad, dat niet wordt beschermd door artikel 5.2, lid 1 Woo. Ook informatie die bestemd is voor intern beraad, waarbij derden betrokken zijn, kan onder dit artikel vallen.

Code (11)(1) intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen

Artikel 5.2, eerste lid, van de Woo 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.

Indien sprake is van een document dat bestemd is voor intern beraad en waarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn opgenomen, hoeven deze persoonlijke beleidsopvattingen niet openbaar gemaakt te worden.

Blijkens de tweede volzin van artikel 5.2, lid 1 Woo worden onder persoonlijke beleidsopvattingen verstaan: ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde, feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.

Uit de toelichting volgt dat intern beraad gedefinieerd wordt als: 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.

Onder documenten "opgesteld voor intern beraad" vallen onder meer: nota's van ambtenaren en hun politieke en ambtelijk leidinggevenden, correspondentie tussen de

onderdelen van een ministerie en tussen ministeries onderling, concepten van stukken, agenda's, notulen, samenvattingen en conclusies van interne besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies.

Ten aanzien van deze stukken moet uitdrukkelijk blijken dat ze zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad, of men moet dit kunnen vermoeden.

Achtergrond van deze bepaling is, dat ambtenaren ongehinderd hun opvatting moeten kunnen geven over beleidskwesties en beleidskeuzes, ten behoeve van het intern beraad. Een zekere mate van intimiteit en veiligheid is noodzakelijk om te kunnen komen tot een effectieve besluitvorming aldus de toelichting.

Het tweede lid van artikel 5.2 Woo biedt de mogelijkheid om, met het oog op een goede democratische bestuursvoering, informatie over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot persoon herleidbare vorm te verstrekken. Of, indien degene die de persoonlijke beleidsopvatting heeft geuit daarmee heeft ingestemd, in tot persoon herleidbare vorm.

Van deze mogelijkheid hebben wij in verschillende documenten gebruik gemaakt.

Reeds openbaar

Onder de documenten, die onder uw Wob-verzoek vallen, bevinden zich ook documenten die reeds openbaar zijn. Op documenten die reeds openbaar zijn, is de Wob niet van toepassing.

Echter om u ter wille te zijn, hebben wij deze documenten wel opgenomen op de inventarislijst, met daarbij de vermelding "reeds openbaar" en daarachter de vindplaats van het document.

Uitgestelde openbaarmaking

Artikel 4.4 lid 5 Woo bepaalt dat, indien een bestuursorgaan heeft besloten de gevraagde informatie te verstrekken, deze tegelijk met de bekendmaking van het besluit wordt verstrekt, tenzij naar verwachting een belanghebbende bezwaar heeft tegen de openbaarmaking. In dit laatste geval wordt de informatie niet eerder verstrekt dan twee weken nadat de beslissing is bekendgemaakt. Dit stelt de belanghebbende in de gelegenheid om het besluit, de informatie te verstrekken via een voorlopige voorziening als bedoeld in art. 8:81 Awb bij de bestuursrechter aan te vechten.

Indien wordt verzocht om een voorlopige voorziening, wordt de openbaarmaking opgeschort totdat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan of het verzoek is ingetrokken.

Aangezien wij niet alle zienswijzen hebben overgenomen, is de verwachting dat belanghebbenden bezwaar zullen hebben tegen de openbaarmaking van de documenten. Derhalve zullen de documenten niet eerder worden verstrekt, dan twee weken na dagtekening van dit besluit. Dit biedt derde-belanghebbenden de gelegenheid een voorlopige voorziening te starten bij de bestuursrechter om de feitelijke openbaarmaking van de documenten tegen te houden.

Indien binnen deze twee weken een voorlopige voorziening wordt gestart, wordt de uitspraak van de voorzieningenrechter afgewacht, voordat tot daadwerkelijke openbaarmaking wordt overgegaan.



Wijze van verstrekken van de informatie

Het besluit wordt zowel per email als per gewone post toegezonden.

De openbaar gemaakte documenten zullen worden geplaatst op de website van de gemeente Groningen en zijn te raadplegen via <https://gemeente.groningen.nl/Woo-verzoek>.

Vragen

Mocht u naar aanleiding van bovenstaande nog vragen hebben, dan kunt u zich wenden tot:

juridisch adviseur Woo

Telefoonnummer:

Emailadres:

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders,
Namens hen,
De concerndirecteur,
Namens deze,
Directeur/Financiën, Inkoop en Juridische Zaken

W. van der Heide