

ABRvS 28 juli 2004 200400333/1, LJN: AQ5778

<http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=AQ5778>

Noot

1. Deze uitspraak gaat over de vraag of de Wob van toepassing is op een onderzoeksrapport van een extern bureau over beweerde integriteitsschending van ambtenaren van de gemeente Voorst. De betekenis ervan is tweërlei. In de eerste plaats vanwege het uitlichten van het begrip bestuurlijke aangelegenheid in verband met integriteitsschendingen. Daarnaast is deze uitspraak van belang vanwege de bestaande onduidelijkheid over de werkingssfeer van de Wob in relatie tot stukken met een rechtspositioneel karakter.

2. Aan het procesdossier ontleen ik de volgende informatie. Een part-time werkende gemeenteambtenaar koopt ten behoeve van zijn eigen (bosbouw)bedrijf een – niet bewoonde - bouwvallige boerderij c.a. en krijgt kort nadien een bouwvergunning voor gedeeltelijke vernieuwing ervan, waardoor het pand weer geschikt wordt voor bewoning. Daarvoor kregen de verkoper en aspirant-kopers van de zijde van de gemeente echter steeds te horen, dat hierop geen bouwvergunning kon worden afgegeven, nu de boerderij ingevolge het bestemmingsplan geen woonbestemming (meer) had. Bij de wijziging van het bestemmingsplan was die “wegbestemd”, als uitvloeisel van een uit 1967 daterende overeenkomst tussen gemeente en oorspronkelijke eigenaar in het kader van “nieuw voor oud”. Betrokkene kreeg toestemming voor nieuwbouw, in ruil voor het opgeven van de woonbestemming van de oude boerderij. De reden om de betreffende gemeenteambtenaar (bijgestaan door een advocaat) wel een bouwvergunning te verlenen was diens beroep in de aanvraag op de overgangsbepalingen in het bestemmingsplan (gedeeltelijke vernieuwing bestaande bouwwerken), onder verwijzing naar een eerdere toepassing daarvan in een vergelijkbaar geval (precedentwerking). Het college van b en w en hun ambtelijke adviseurs voelden zich hierdoor voor het blok gezet en gingen alsnog overstag. Zoals te verwachten, komt van het bekend worden hiervan groot rumoer. B en w geven daarop een extern bureau een onderzoeksopdracht terzake van eventueel laakbaar (ambtelijk) handelen. Na afronding van dit onderzoek vraagt de voormalige eigenaar openbaarmaking van het rapport. B en w weigeren omdat de Wob niet van toepassing zou zijn. In hun visie heeft het rapport geen betrekking op een bestuurlijke aangelegenheid in de zin van de artt. 3, eerste lid, jo. 1, aanhef en onder b Wob, maar moet het als arbeidsrechtelijk worden getypeerd. Inzet van de procedures bij rechtbank en Afdeling is derhalve de vraag of het bewuste onderzoeksrapport al dan niet betrekking heeft op een bestuurlijke aangelegenheid. De rechtbank oordeelt bevestigend, evenals de Afdeling bestuursrechtspraak.

3. De werkingssfeer van de Wob wordt - afgezien van derogerende informatieregelingen (art. 2) - afgebakend via een tweetal, cumulatief werkende toepassingscriteria: (a) een aanduiding van categorieën bestuursorganen waarop de wet betrekking heeft (art. 1a) en (b) de aard van de betreffende informatie, die betrekking moet hebben op een bestuurlijke aangelegenheid (art. 3). Op basis van de definitie in art. 1, aanhef en sub b Wob wordt het begrip bestuurlijke aangelegenheid uitgelegd als: “een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan”. De dynamiek in de rechtstoepassing van dit criterium wordt door de

bestuursrechter wethistorisch gemotiveerd met een (standaard)verwijzing naar een passage in de toelichting bij het wetsvoorstel, dat het woord “bestuurlijk” betrekking heeft op het openbaar bestuur in al zijn facetten (TK 1986-1987, 19859, nr. 3, p. 25). De bestuurlijke aangelegenheid als afbakeningscriterium kent dus geen vastomlijnde inhoud, maar laat de bestuursrechter een zekere ruimte voor actualisering, parallel aan veranderende maatschappelijke (rechts)opvattingen. De concretisering van dit toepassingscriterium moet scherp worden onderscheiden van de invulling van de weigeringsgronden in de artt. 10 en 11 Wob. Het aantal rechterlijke uitspraken waarin de betekenis van het begrip bestuurlijke aangelegenheid specifiek aan de orde komt is relatief beperkt. De meeste Wob-jurisprudentie handelt over de toepassing van de weigeringsgronden, impliciet aannemende dat de betreffende stukken onder de werkingssfeer van deze wet vallen. Daarom kan ook uit deze rechtspraak relevante kennis over de betekenis van het begrip bestuurlijke aangelegenheid worden afgeleid. Wat de hier aan de orde zijnde rechtsvraag betreft geldt dat vooral voor de op ambtenaren en bestuurders toegespitste jurisprudentie inzake art. 10, tweede lid, aanhef en sub e: de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Zie ook mijn noot bij ABRS 14 juli 2004, JB 2004, 297.

4. Het gemeentebestuur voerde als weigeringsgrond aan, dat het opgevraagde rapport een rechtspositioneel onderzoek betreft inzake ambtelijk plichtsverzuim, als uitvloeisel van de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur als werkgever. Vanwege deze verwevenheid met het ambtenaarschap van betrokkene(n) zou dit rapport derhalve als arbeidsrechtelijke gekwalificeerd moeten worden en daarmee geen bestuurlijke aangelegenheid betreffen. Daarbij beriep de gemeente zich op de volgende uitspraken: Rb. Groningen 16 augustus 2000, LJN: AA6890, ARRS 30 september 1985, TAR 1986, 73 en AG Roermond 1 november 1989, TAR 1990, 19. Op basis van kennisneming van het rapport concludeert de Afdeling, dat de onderzoeksvraag tweeledig was, te weten: (a) Is de integriteit van de openbare dienst geschaad en (b) Was sprake van ambtelijk plichtsverzuim en zo ja wat zijn dan de mogelijke (rechtspositionele) maatregelen. Het rapport heeft daarom naar het oordeel van de Afdeling niet uitsluitend betrekking op een arbeidsrechtelijke aangelegenheid, want behandelt tevens het functioneren van de gemeente, resulterend in adviezen inzake het voorkomen van schijn van belangenverstrengeling en negatieve beeldvorming. Dat een partiële kwalificatie van een document als bestuurlijke aangelegenheid prevaleert en derhalve in een document niet gesplitst wordt al naargelang het specifieke karakter van de verschillende onderdelen, blijkt reeds uit: ABRS 8 oktober 2003, AB 2004, 43, JB 2003, 335 (Muiden Chemie) en ABRS 23 maart 2000, LJN: AA 5583 (beveiliging ambassadepersoneel). In zo'n geval wordt het gehele document als een bestuurlijke aangelegenheid aangemerkt. Dit is anders in geval van de toepassing van weigeringsgronden (vgl. ABRS 14 augustus 2002, JB 2002, 296 m.nt. MP, DSM-rapport en ABRS 18 september 2002, LJN: AE7715).

5. Onder de oude Wob heeft de ARRS in een tweetal zaken uitgesproken dat door een ambtenaar opgevraagde stukken inzake (zijn) functiewaardering niet als bestuurlijke aangelegenheid konden gelden. Zie ARRS 3 december 1995, AB 1987, 42 (Nederweert) en ARRS 30 september 1985, TAR 1986, 73 (Overijssel). De kernoverweging in deze uitspraken is: “In de verhouding tussen partijen is de functiewaardering een aangelegenheid, die zodanig is verweven met het ambtenaarschap van appellant, dat niet gesproken kan worden van een aangelegenheid van bestuurlijke aard.” Zie in gelijke zin:

Vz. AG Amsterdam 2 maart 1984, TAR 1984, 139 en AG Roermond 1 november 189, TAR 1990, 19. Zie voorts Pres. Rb. Assen 4 februari 1997, TAR 1997, 78 betreffende een verzoek om openbaarmaking van documenten inzake het (integriteits)onderzoek naar (verzoekers) eerdere collega-ambtenaren, waarin hij oordeelt, dat het voeren van personeelsbeleid, waaronder het nemen van besluiten over de rechtspositie van ambtenaren van een gemeente, geen bestuurlijke aangelegenheid is, maar een interne aangelegenheid van het betreffende bestuursorgaan. Anders echter de Pres. Rb. Alkmaar 15 maart 2000, TAR 2000, 88, die beslist, dat de in het kader van zijn ambtsuitoefening door een SG gedeclareerde (en vergoede) kosten als bestuurlijke aangelegenheid zijn aan te merken, zodat de Wob hierop van toepassing is. Vgl. ABRS 25 april 2000, AB 2000, 210 m.nt. SZ en JB 2000, 123 (Peper-bonnen) met een vergelijkbare insteek. Wat de openbaarheid van rechtspositionele regelingen betreft, met name het beloningsbeleid, zowel algemeen als in concreto, geeft de ABRS bij uitspraak van 26 september 2001, JB 2001, 291 een ruimere toepassing aan de Wob, aldus uitdrukkelijk afwijkend van de onderliggende uitspraak van de Rb. Groningen van 16 augustus 2000, LJN: AA6890. De rechtbank vond de gevraagde inlichtingen over toekenning door b en w van bonussen aan ambtenaren geen bestuurlijke aangelegenheid, maar besluitvorming in het kader van de ambtelijke rechtspositie en dus een interne aangelegenheid van de gemeente Groningen in haar rol van werkgever. Dat de Afdeling Rechtspraak inmiddels een ruimer toepassingsbereik van de Wob inzake ambtelijk-rechtspositionele kwesties aanhoudt blijkt tevens uit: ABRS 14 juli 2004, JB 2004, 297 m.nt. dzz (functiemobiliteit medewerkers Belastingdienst), ABRS 26 mei 2004, LJN: AO9992 (opleidingsgegevens medewerkers UWV) en ABRS 23 maart 2000, LJN: AA5583 (beveiliging ambassadepersoneel). De hiervoor opgenomen uitspraak past in deze lijn. Dit betekent dat de Afdeling nog steeds de mogelijkheid open houdt dat documenten als arbeidsrechtelijke aangelegenheid betiteld worden. Echter niet als automatisme. De hiervoor weergegeven verruiming in de uitleg van het begrip bestuurlijke aangelegenheid in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrecht houdt rechtstreeks verband met het gewijzigde maatschappelijke verwachtingspatroon inzake transparantie en publieke verantwoording van het overheidsfunctioneren, ook op ambtelijk niveau. Dat geldt in het bijzonder voor integriteitskwesties.

Prof. mr. G. Overkleeft-Verburg
hoogleraar Staats- en Bestuursrecht EUR