

Advies op een bezwaarschrift inzake Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

Rotterdam, 29 april 2019

Aan burgemeester en wethouders,

Voor het uitbrengen van advies hebben wij ons beraden over het bezwaarschrift van de heer K. Jonker, hierna te noemen bezwaarmaker. Dit bezwaarschrift is gericht tegen uw besluit waarbij is besloten een deel van de documenten, op grond waarvan met een beroep op de Wet openbaarheid van beroep is verzocht om deze voor een ieder openbaar te maken, (gedeeltelijk) openbaar te maken. Voor de overige documenten wordt openbaarmaking geweigerd.

Voordat wij dit advies hebben uitgebracht hebben wij bezwaarmaker in de gelegenheid gesteld te worden gehoord in onze vergadering van 29 april 2019. Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt, dat in dit advies is opgenomen.

Voordat wij dit advies hebben uitgebracht hebben wij bezwaarmaker in de gelegenheid gesteld te worden gehoord in onze vergadering van 29 april 2019. Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt, dat in dit advies is opgenomen.

Feiten

Op 14 september 2018 en 6 oktober 2018 ontvingen de gemeente van bezwaarmaker het verzoek om Informatie inzake inzage in het bod van Havensteder om te komen tot de prestatieafspraken 2017, 2018 en 2019.

Bestreden besluit

Met het bestreden besluit van 21 november 2018 (casenummer 42842-2-2018 en 46801-2018, briefnummer Wob 18/00046 is besloten de geïnventariseerde documenten 1, 6 en 10 (de aanbiedingsbrieven) deels openbaar te maken en openbaarmaking van de documenten 2,3,4,5,7,8,9,11 en 12 tot en met 18 te weigeren.

Uit de beoordeling volgt dat een deel van de documenten informatie bevat die op grond van verschillende weigeringsgronden op basis van de Wob niet openbaar kunnen worden gemaakt. De biedingen van Havensteder om te komen tot de prestatieafspraken 2017, 2018 en 2019 worden om de volgende redenen geweigerd:

De documenten betreffen bedrijfs- en fabricagegegevens, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk zijn medegedeeld (artikel 10, lid 1 aanhef en onder c, van de Wob)
Artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob 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 meegedeeld. Uit de gevraagde gegevens kunnen wetenswaardigheden worden gelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering, het productieproces, of de afzet van de producten, of de kring van afnemers en leveranciers, dan wel de financiële huishouding van het bedrijf betreffen, welke informatie vertrouwelijk aan de gemeente is medegedeeld.

De betreffende gegevens zijn aan het bestuursorgaan verstrekt in contacten welke door de betrokken bedrijven/instellingen redelijkerwijs als vertrouwelijk mochten worden beschouwd. Het betreft voorts informatie waarvan openbaarmaking de belangen van de betreffende partij negatief zou beïnvloeden.

De vertrouwelijk gedeelde informatie in de biedingen bestaan voor een deel uit bedrijfsinformatie van Havensteder. De bedrijfsinformatie omvat wetenswaardigheden met betrekking tot de financiële huishouding van Havensteder die vertrouwelijk aan de gemeente is medegedeeld. Openbaarmaking van de informatie zou de organisatie onevenredig kunnen benadelen.

Voor zover de informatie in de documenten geen bedrijfsgegevens zoals bovenstaand bedoeld betreft, omvatten de documenten informatie die niet openbaar gemaakt kunnen worden vanwege:

Economische of financiële belangen (artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wob)

Op grond van artikel 10, tweede lid aanhef en onder b, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de economische of financiële belangen van de gemeente. Deze uitzonderingsgrond is onder meer aan de orde in gevallen waarin er sprake is van een privaatrechtelijke relatie tussen de overheid en een derde dan wel waarin de overheid voornemens is een privaatrechtelijke relatie aan te gaan. De documenten of delen van de documenten die wij niet openbaar maken, zien op de financieel economische belangen van de gemeente. De informatie in de biedingen zijn opgesteld om beleid af te stemmen met de gemeente Rotterdam en de huurdersorganisatie De Brug. De biedingen zijn onderwerp van de onderhandelingen (geweest) tussen de betrokken partijen. Openbaarmaking van de inhoud van de biedingen kunnen de onderhandelingen die leiden tot definitieve afspraken beïnvloeden. Zowel nu als in de toekomst, omdat mede dit een jaarlijks terugkerend onderhandelingsproces betreft. Daarnaast zijn de definitieve afspraken voor het grootste deel wel openbaar of worden openbaar en deze afspraken kunnen afwijken van de biedingen. De openbaarmaking van de inhoud van de biedingen weegt dan ook niet op tegen de belangen van de betrokken partijen.

Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10, tweede lid, onder e, van de Wob)

Op grond van artikel 10, tweede lid aanhef en onder e, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd. In de geïnventariseerde documenten staan persoonsgegevens, zoals namen, emailadressen en telefoongegevens. Wij zijn van mening dat ten aanzien van deze gegevens het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd, zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. In casu is hierbij mede van belang dat het niet gaat om het opgeven van een naam aan een individuele burger die met een ambtenaar in contact treedt, maar om openbaarmaking in de zin van de Wob. Wij betrekken daarbij ook dat het niet openbaar maken van de persoonlijke gegevens niets af doet aan de mate waarin informatie openbaar wordt gemaakt over de bestuurlijke aangelegenheid. Voor zover het de persoonsgegevens van ambtenaren betreft is hierbij het volgende van belang, Weliswaar kan, waar het gaat om beroepshalve functioneren van ambtenaren, slechts in beperkte mate een beroep worden gedaan op het belang van eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer, maar dit ligt anders indien het betreft het openbaar maken van namen en telefoonnummers van ambtenaren. Dit zijn immers persoonsgegevens en het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan zich tegen het openbaar maken daarvan verzetten. Daarbij is van belang dat het hier niet gaat om het opgeven van een naam en telefoonnummer aan een individuele burger die met een ambtenaar in contact treedt, maar om openbaarmaking in de zin van de Wob en dus aan eenieder. Bovendien betreft het hier geen ambtenaren die zichzelf, uit hoofde van hun functie, in de openbaarheid presenteren. Het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer weegt bij deze documenten, gelet op het bovenstaande, zwaarder dan het belang van openbaarheid. Gelet op het voorgaande zijn in de (deels) openbaar te maken documenten (ex artikel 10, lid 2 aanhef en sub e, van de Wob) alle tot de persoon herleidbare informatie zoals namen (en afkortingen daarvan), persoonlijke identificatienummers zoals opgenomen op identiteitskaarten,

functiebenamingen, doorkiesnummers en e-mailadressen van de betrokkenen, zoals ambtenaren en externe adviseurs en burgers, onleesbaar gemaakt.

Onevenredige benadeling en bevoordeling (artikel 10, tweede lid aanhef en onder g, van de Wob)

Op grond van artikel 10, tweede lid aanhef en onder g, van de Wob wordt geen informatie verstrekt voor zover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden.

Zoals eerder benoemd zijn de biedingen onderwerp van de onderhandelingen (geweest) tussen de betrokken partijen om te komen tot prestatieafspraken. Met het openbaar maken van de biedingen, mede gedurende de onderhandelingen, kunnen betrokken partijen, door bevoordeeld beïnvloeding, onevenredig worden benadeeld. Bovendien kan uit de biedingen strategische informatie van de corporatie blijken, die hun bedrijfsvoering voor de komende tijd betreft. Daarnaast zijn de definitieve afspraken voor het grootste deel wel openbaar of worden openbaar en deze afspraken kunnen afwijken van de biedingen.

Het belang van openbaarmaking van de inhoud van de biedingen weegt dan ook niet op tegen het belang van voorkomen van onevenredige benadeling en bevoordeling van de betrokken partijen.

Overige informatie

Ten overvloede wordt opgemerkt op dat de huurdersorganisaties vanuit de wet een rol hebben toebedeeld gekregen in de onderhandelingen over de prestatieafspraken. Havensteder en huurderorganisatie De Brug hebben onderling afspraken gemaakt over de wijze waarop de achterban wordt geconsulteerd over de prestatieafspraken, waarbij tevens is afgesproken dat het bod van Havensteder vertrouwelijk blijft. Wij zijn van mening dat open en transparante communicatie met de achterban hiermee voldoende is gewaarborgd.

Voor overige, reeds openbare informatie, wordt bezwaarmaker verwezen naar openbare bronnen zoals www.rotterdam.nl waar openbare documenten integraal en eenvoudig opvraagbaar zijn.

Bezwaren

Op 28 december 2018 heeft bezwaarmaker, per DigiD, een bezwaarschrift ingediend. Hierin stelt hij dat het niet openbaar maken van de gevraagde documenten nadelig is voor de positie van huurders.

In een bijgevoegd tekstbestand motiveert bezwaarmaker zijn bezwaren als volgt.

In het overzicht van documenten ontbreekt 'Bod 2017'. Ook 'Bijlage bod 2017' alsmede 'Bijlage bod 2018' (Smeetsland Noord, zie onder) staan daarin niet vermeld. Waarom de openbaarmaking van die drie stukken niet in uw besluitvorming is meegenomen, is bezwaarmaker onduidelijk. Bezwaarmaker maakt bezwaar tegen dit verzuim, er overigens van uitgaande dat hier sprake is van een misverstand.

Het bezwaar richt zich voorts op het besluit om documenten 2, 3, 5, 7, 9 en de wijkvisies 12, 13, 14, 15, 16, 17 en 18 niet openbaar te maken. Uw documenten 2, 3, 5, 7 en 9 betreffen respectievelijk bod 2019 jun-18, bijlage bod 2019 jun-18, Excel uitvraag jun-17, bod 2018 jun-2017 en Excel uitvraag jun-17.

Bezwaarmaker vraagt of het bij de documenten 4 en 9 gaat om twee verschillende Excel-uitvragen? Of is hier sprake van een misverstand.

Waarom openbaarmaking van documenten 2 en 7? Bezwaarmaker stelt dat prestatieafspraken worden gemaakt door drie partijen. Naast gemeente en Havensteder zit huurdersorganisatie De Brug aan tafel. De huurdersorganisatie stelt zich ten doel de belangen van huurders van een corporatie te behartigen.

Volgens bezwaarmaker is het in het belang van een huurdersorganisatie, dat zij haar achterban kan raadplegen over een bod. De Brug en Havensteder hebben, volgens de 'overige informatie', 'onderling afspraken gemaakt over de wijze waarop de achterban wordt geconsulteerd over de prestatieafspraken, waarbij tevens is afgesproken dat het bod van Havensteder vertrouwelijk blijft'. De mate van rechtsgeldigheid van die gemaakte afspraken is bezwaarmaker onduidelijk. Wat voor sanctie staat De Brug te wachten als zij het bod toch openbaar maakt en op haar website plaatst met de oproep aan huurders van Havensteder om te reageren? Hoe om te gaan met het feit dat het 'Bod 2017' op 5 november 2016 op de website van De Brug is gepubliceerd (en daar na enige maanden weer van is verwijderd)?

Omvangrijke tekstdelen van documenten 2 en 7 zijn, naar verluidt, nagenoeg letterlijk overgenomen in de prestatieafspraken. Ook op grond daarvan dient de weigering om inzage te verstrekken in deze twee documenten, volgens bezwaarmaker, in heroverweging te worden genomen. Hij stelt dat, indien de volledige versie niet openbaar gemaakt kan worden, die delen van het bod die nagenoeg één op één in de prestatieafspraken terecht zijn gekomen openbaar dienen te worden gemaakt. Staan er voorts tekstdelen in, die – met terugwerkende kracht, want we hebben het hierover al 'uitonderhandelde', gedateerde biedingen – een belang zouden schaden, dan kunnen die onleesbaar worden gemaakt.

Waarom openbaarmaking van document 3? In bijlagen geven corporaties onder meer informatie over nieuwbouwplannen. Deze blijven ook na ondertekening van prestatieafspraken geheim. Havensteder heeft medio 2017 'bijlage bod 2018' verstuurd naar de gemeente alsmede naar De Brug.

Bezwaarmaker stelt dat in dit document, dat niet in de besluitvorming is meegenomen, informatie staat over Smeetsland Noord en enkele andere nieuwbouwplannen. Met uitzondering van een zin, waarin Havensteder schrijft welke prijs zij minimaal wil hebben voor de verkoop van de Smeetslandlocatie, staat in deze bijlage niets waarvan de openbaarmaking Havensteder zou kunnen schaden.

Over de inhoud van document 3, 'bijlage bod 2019', is minder bekend dan de bijlage van het jaar daarvoor. Niet uit te sluiten valt, dat in document 3 informatie staat over nieuwbouwplan Pompenburg, woningdifferentiatie, aantallen, prijsklasse et cetera. Bezwaarmaker vraagt of deze bijlage vergelijkbaar is met de bijlage over Smeetsland. Als dit zo is kan een deels onleesbaar gemaakte versie volgens hem zonder problemen aan het publiek getoond worden.

Bezwaarmaker stelt dat Havensteder er zelfs baat bij heeft dat het publiek kennis kan nemen, dat deze corporatie haar best doet om bij Pompenburg 'ambitieuze plannen' te ontwikkelen.

Waarom openbaarmaking van documenten 5 en 9? De Excel uitvraag van juni 2017 betreft, volgens bezwaarmaker, naar alle waarschijnlijkheid een opsomming van huurwoningen die Havensteder in de verkoop wil doen dan wel al lang geleden heeft verkocht. In deze opsomming staan bijvoorbeeld huisnummers van woningen in Schiebroek waarvan de verkoop al ruim vijfjaar geleden van start ging. Bezwaarmaker vraagt welke weigeringsgrond het niet openbaar maken van dat soort (gedateerde) informatie rechtvaardigt.

In het overzicht van documenten staat dat nummer 10 'aanbiedingsbrief bod 2018' zou zijn.

Bezwaarmaker veronderstelt dat hier wordt bedoeld 'aanbiedingsbrief bod 2017'.

Ook hier vraag bezwaarmaker welke weigeringsgrond het niet openbaar maken van dat soort (gedateerde) informatie rechtvaardigt.

Bij verkoop van grote aantallen huurwoningen is een corporatie verplicht om een zienswijze van gemeente en huurdersorganisatie te vragen. Hoe kan zo'n huurdersorganisatie daarin namens haar achterban spreken, als de betrokken huurders van de te verkopen woningen niet geïnformeerd mogen worden, zo stelt bezwaarmaker.

Het prijsgeven van documenten 5 en 9 biedt de betrokken huurders wellicht waardevolle informatie over de toekomstplannen van hun verhuurder. Ook voor de gemeente zou het belang van deze groep mensen zwaarder moeten wegen dan het belang van Havensteder. Temeer omdat het schaden van het belang van Havensteder bij een eventueel op straat komen te liggen van deze 'Excel verkooplijst' in het geheel niet aan de orde is. Bezwaarmaker stelt dat publicatie van de lijst veeleer als een goede, gratis reclame voor de te verkopen woningen zou moeten worden beschouwd.

Waarom openbaarmaking van de zeven wijkvisies, documenten 12 tot en met 18? In de Wijkvisies, die Havensteder heeft laten drukken op fraai vormgegeven A5-formaat, staat interessante informatie over de Rotterdamse Havenstederwijken en is bedoeld voor de bewoners. Als het slechts om een select gezelschap zou gaan, die deze 'geheime' wijkvisies zou mogen inzien, dan is niet in te zien Waarom Havensteder er onnodige ontwerpkosten voor heeft gemaakt. En als 'geheime wijkvisies interne stukken zijn, volstaan eenvoudiger versies.

Bezwaarmaker is bekend met document 13. Zelfs met optimaal gebruik van zijn fantasie ziet hij niet in dat in deze Wijkvisie Schiebroek 'bedrijfs- en fabricagegegevens' zouden staan. Of dat openbaarmaking ervan 'economische of financiële belangen' zouden schaden dan wel 'onevenredige bevoordeling/benadeling' zou veroorzaken.

Ontvankelijkheid

De beschikking dateert van 21 november 2018 dezelfde datum verzonden. Het bezwaarschrift is gedagtekend 28 december 2018 en is op dezelfde datum verzonden. Het bezwaarschrift is tijdig ingediend en voldoet voorts aan de vereisten van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waarmee het bezwaar ontvankelijk kan worden geacht.

Reactie van het cluster

De vertegenwoordigers van het cluster Stadsontwikkeling hebben een reactie ingediend welke hieronder is weergegeven.

Op 14 september 2018 en 6 oktober 2018 heeft het college een Wob-verzoek ontvangen van bezwaarmaker waarbij werd verzocht om inzage in de biedingen van Havensteder om te komen tot de prestatieafspraken voor de jaren 2017, 2018 en 2019.

Op 21 november 2018 heeft het college een besluit genomen op de twee Wob-verzoeken van bezwaarmaker en heeft besloten tot gedeeltelijke openbaarmaking van drie documenten (casenr. 42842-2018 en 46801-2018 briefnr. WOB 18/0046).

Algemeen

Zoals uit het besluit van 21 november 2018 volgt zijn de biedingen met de bijbehorende bijlagen in het kader van de prestatieafspraken 2017, 2018 en 2019 geïnventariseerd en beoordeeld in hoeverre deze al dan niet (gedeeltelijk) openbaar kunnen worden gemaakt.

Abusievelijk is in de inventarisatielijst behorend bij het besluit het document "Bod 2017" niet weergegeven, is bij document 5 de datum "juni 2017" weergegeven in plaats van de datum "juni 2018" en is bij document nummer 10 het jaartal 2018 weergegeven in plaats van het jaartal 2017. In de

bijlage bij dit verweerschrift is op een inventarisatielijst toegevoegd waarbij het document "Bod 2017" alsnog is toegevoegd als nr. 11a. Daarnaast is op deze inventarisatielijst bij document 5 de datum "juni 2018" weergegeven en is bij document 10 de naam "Aanbiedingsbrief bod 2017" weergegeven. Bij het besluit op het bezwaar zal dit worden hersteld.

Bezwaarmaker geeft in het bezwaarschrift eveneens aan dat de documenten "Bijlage bod 2017" en "Bijlage bod 2018" (Smeetsland Noord) niet staan vermeld in de inventarisatielijst.

Deze documenten zijn als bijlagen van de biedingen van 2017 en 2018 het college niet bekend. Het college merkt op dat een dergelijke bijlage niet als bijlage in de aanbiedingsbrief bod 2018 (nr. 6) en aanbiedingsbrief bod 2017 (nr. 10) is benoemd. Zo heeft het bod 2018 drie bijlagen: Bod 2018 (nr. 7), Financiële paragraaf (nr. 8) en Excel-uitvraag (nr. 9).

Hierna gaat het college in op de opgeworpen inhoudelijke gronden van bezwaar. Daarbij wordt zoveel mogelijk de volgorde van de samengevatte gronden gevolgd.

1. Waarom (geen) openbaarmaking van documenten 2 en 7? Het is in het belang van een huurdersorganisatie (De Brug) dat zij haar achterban kan raadplegen over een bod. In het besluit wordt benoemd dat 'onderling afspraken gemaakt over de wijze waarop de achterban wordt geconsulteerd over de prestatieafspraken, waarbij tevens is afgesproken dat het bod van Havensteder vertrouwelijk blijft'. De mate van rechtsgeldigheid van die gemaakte afspraken is onduidelijk.

Ad 1:

Het verzoek is beoordeeld in het kader van het openbaar maken van de stukken voor een ieder als bedoeld in de Wob. De openbaarmaking van de documenten 2 en 7 zijn (integraal) geweigerd vanwege de uitzonderingsgronden van artikel 10, lid 1 aanhef en sub c, artikel 10, lid 2 aanhef en sub b, van de Wob en artikel 10, lid 2 aanhef en sub g, van de Wob.

Het college stelt dat conform de Woningwet corporaties verplicht zijn bij een nieuw woonbeleid van de gemeente op 1 juli een bod uit te brengen op dat beleid. In het bod geeft de corporatie aan hoe zij bijdraagt aan het woonbeleid. Het bod draagt bij/is de onderligger bij de onderhandelingen om te komen tot prestatieafspraken. Bij de prestatieafspraken zitten drie partijen aan tafel: de gemeente, de woningcorporatie en de huurdersorganisatie.

Door de prestatieafspraken kan de gemeente zorgen dat de corporaties voor de gemeente de meest gewenste invulling aan de uitvoering van het gemeentelijk woonbeleid geven. Daarnaast kunnen de afspraken initiatieven en financieringsstromen van gemeenten en corporaties koppelen. De afspraken zijn maatwerkafspraken, afhankelijk van de kenmerken van het bezit, de opgaven hierin en de investeringsmogelijkheden van een corporatie. Het betreft een jaarlijks terugkerend onderhandelingsproces.

Het college stelt dat het van hoofdzakelijk belang is dat de corporaties voor de gemeente de meest gewenste invulling aan de uitvoering van het gemeentelijk woonbeleid geven. Met het openbaar maken van de biedingen wordt informatie uit het onderhandelingsproces openbaar. De onderhandelingspositie van de overheid en derde partijen kan dan geschaad worden. Duidelijk wordt dan bijvoorbeeld in hoeverre de prestatieafspraken afwijken van de biedingen, hetgeen kan leiden tot benadeling van betrokken partijen. Biedingen kunnen inzicht geven in de bedrijfsgegevens en de strategie van partijen hetgeen partijen financieel en economisch kan benadelen.

Aannemelijk is dat corporaties bij toekomstige biedingen, als biedingen openbaar worden gemaakt, minder bedrijfs- en projectgegevens delen met de gemeente. Dit leidt tot een verslechtering van de informatiepositie van de gemeente bij de start van het onderhandelingsproces voor de prestatieafspraken. De gemeente is hierdoor minder goed in staat om in samenwerking met de woningcorporaties invulling te geven aan het Woonbeleid.

Deze documenten zijn als bijlagen van de biedingen van 2017 en 2018 het college niet bekend. Het college merkt op dat een dergelijke bijlage niet als bijlage in de aanbestedingsbrief bod 2018 (nr. 6) en aanbestedingsbrief bod 2017 (nr. 10) is benoemd. Zo heeft het bod 2018 drie bijlagen: Bod 2018 (nr. 7), Financiële paragraaf (nr. 8) en Exceluitvraag (nr. 9).

Het belang tot openbaarmaking weegt niet op tegen de economische- en financiële belangen van de gemeente en kan de gemeente en ook derden onevenredig benadelen, hetgeen niet opweegt tegen het openbaar maken van de documenten voor eenieder.

2. Het "Bod 2017" is op 5 november 2016 op de website van De Brug gepubliceerd en daar na enige maanden weer van is verwijderd?

Ad 2:

Het besluit richt zich op het verzoek tot openbaarmaking van de documenten voor een ieder als bedoeld in de Wob. De documenten waarop het verzoek zich richt zijn, voor zover het college bekend, niet elders raadpleegbaar dan wel eerder openbaar gemaakt voor eenieder. De documenten, zijnde biedingen dienen als onderligger bij de onderhandelingen voor prestatieafspraken waarbij slechts drie partijen aan tafel zitten de gemeente, de woningcorporatie en de huurdersorganisatie. De documenten zijn dan ook niet naar hun aard openbaar. Dit overwegende stelt het college dat de documenten niet openbaar zijn voor eenieder als bedoeld in de Wet openbaarheid van bestuur.

3. Omvangrijke tekstdelen van documenten 2 en 7 zijn, naar verluidt, nagenoeg letterlijk overgenomen in de prestatieafspraken. Ook op grond daarvan dient u uw weigering om inzage te verstrekken in deze twee documenten in heroverweging te nemen. Lukt dat niet in volledige versie, dan kunt u die delen van het bod, die nagenoeg één op één in de prestatieafspraken terecht zijn gekomen, openbaar maken. Staan er voorts tekstdelen in, die - met terugwerkende kracht, want we hebben het hierover al "uitonderhandelde", gedateerde biedingen - een belang zouden schaden, dan kunt u die uiteraard onleesbaar maken.

Ad 3:

Het college stelt dat de Wob niet ziet op informatie die reeds openbaar is. De prestatieafspraken van de jaren 2018 en 2019 naar aanleiding van de biedingen in documenten 2 en 7 zijn openbaar. Voor zover er feitelijke gegevens in de documenten 2 en 7 zouden staan, hoeven deze gegevens niet te worden verstrekt als die feitelijke gegevens bestaan uit informatie die uit anderen hoofde reeds openbaar is. Zie onder andere de uitspraak van de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State, d.d. 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:314.

Voor de motivering waarom documenten 2 en 7 niet openbaar wordt gemaakt wordt korthedshalve verwezen naar het besluit en ad 1 van het verweerschrift.

4. Waarom (geen) openbaarmaking van document 3? In bijlagen geven corporaties onder meer informatie over nieuwbouwplannen. Deze blijven ook na ondertekening van prestatieafspraken geheim.

Ad 4:

Aanvullend op de motivering zoals opgenomen in het bestreden besluit wordt het volgende gesteld.

In document 3 zijn voorwaarden weergegeven waaronder het bod en projecten wordt gedaan. Dit document is integraal onderdeel van het bod. Het biedt mede inzicht in de strategie van partijen hetgeen bij openbaarmaking partijen financieel en economisch kan benadelen.

Het college acht het van hoofdzakelijk belang is dat de corporaties voor de gemeente de meest gewenste invulling aan de uitvoering van het gemeentelijk woonbeleid geven. Met het openbaar maken van de biedingen wordt informatie uit het onderhandelingsproces openbaar. De onderhandelingspositie van de overheid en derde partijen kan dan geschaad worden. Duidelijk wordt dan bijvoorbeeld in hoeverre de prestatieafspraken afwijken van de biedingen, hetgeen kan leiden tot benadeling van betrokken partijen. Zo kunnen biedingen bijvoorbeeld inzicht geven in de bedrijfsgegevens en de strategie van partijen hetgeen partijen financieel en economisch kan benadelen.

Aannemelijk is dat corporaties bij toekomstige biedingen, bij openbaarmaking van biedingen, minder bedrijfs- en projectgegevens delen met de gemeente. Dit leidt tot een verslechtering van de informatiepositie van de gemeente bij de start van het onderhandelingsproces voor de prestatieafspraken. De gemeente is hierdoor minder goed in staat om in samenwerking met de woningcorporaties invulling te geven aan het woonbeleid. Hierdoor weegt het belang tot openbaarmaking niet op tegen de economische- en financiële belangen van de gemeente en zal de gemeente en ook derden onevenredig kunnen worden benadeeld, hetgeen niet opweegt tegen het openbaar maken van de documenten voor eenieder.

5. Waarom (geen) openbaarmaking van documenten 5 en 9? Welke weigeringsgrond rechtvaardigt het niet openbaar maken van dat soort (gedateerde) informatie? Het prijsgeven van documenten 5 en 9 biedt de betrokken huurders wellicht waardevolle informatie over de toekomstplannen van hun verhuurder. Ook voor u zou het belang van deze groep mensen zwaarder moeten wegen dan het belang van Havensteder. Temeer omdat het schaden van het belang van Havensteder bij een eventueel op straat komen te liggen van deze "Excel-verkooplijst" in het geheel niet aan de orde is.

Ad 5:

Aanvullend op de motivering zoals opgenomen in het bestreden besluit wordt het volgende gesteld.

De documenten 5 en 9 betreffen informatie die vertrouwelijk aan de gemeente is medegedeeld en geven (gedeeltelijk) inzage in de financiële huishouding van Havensteder. Voor wat betreft de schadelijke effecten voor toekomstige prestatieafspraken en realisatie van het gemeentelijke woonbeleid verwijzen we kortheidshalve naar het gestelde bij punt 6. Het openbaar maken van de bijlagen van de biedingen leidt daarnaast tot onevenredige benadeling van derden, in dezen corporatie Havensteder en de huurders van corporatie Havensteder. Dit wordt hieronder verder toegelicht.

Benadeling huurders corporatie

In de biedingen en bijlagen staan voornemens voor projecten waarvan communicatie met bewoners nog in voorbereiding is. Tussen het eerste voornemen van een corporatie om een ingreep te doen in een woning (bijvoorbeeld renovatie of sloop) en het uiteindelijke plan vinden in de regel meerdere wijzigingen plaats in de contouren van het plan, precieze ingreep en/of planning. Als bewoners worden geconfronteerd met steeds wijzigende plannen waarbij onduidelijk is wat de status van de plannen is dan veroorzaakt dit onnodige onrust, waardoor bewoners onevenredig worden benadeeld.

Verder is het nadelig voor bewoners als zij hun gedrag aanpassen op plannen waarvan onvoldoende zeker is of en in welke vorm deze doorgang vinden. Dit kan plaatsvinden als bewoners stoppen met investeren in hun eigen woning of als ze onnodig langer of korter in hun woning blijven wonen omdat ze onzeker zijn over de toekomst van hun woning. Het college meent dat het van belang is dat de corporatie in staat is het moment van communicatie over projecten te kiezen, zodat bewoners horen van een project op het moment dat voldoende zeker is dat het plan doorgaat en de corporatie in staat is de juiste context te schetsen. Het openbaar moeten maken van de biedingen (inclusief bijlagen) schaadt dit belang.

Benadeling corporatie

In de bijlagen bij de prestatieafspraken staan ramingen van de uitgaven die de corporatie Havensteder voor diverse ingrepen in de voorraad bereid is uit te geven. Het is in het financiële belang van Havensteder dat commerciële partijen geen inzicht hebben in deze ramingen, omdat ze hun prijzen voor levering van goederen en diensten op basis hiervan kunnen aanpassen (lees verhogen). Openbaarmaking van deze documenten leidt daarom tot een onevenredige benadeling van de corporatie Havensteder als derde partij.

6. Het bezwaar richt zich voorts op het niet openbaar maken van de wijkvisies 12, 13, 14, 15, 16, 17 en 18.

Ad 6:

De wijkvisies maken deel uit van de biedingen voor 2017 en zijn in vertrouwen met de gemeente gedeeld. Aan de hand van de wijkvisies werd het bod toegelicht en werd de context uitgelegd. Buiten de context kan openbaar maken een eigen leven gaan leiden. De wijkvisies betreffen de mogelijke plannen tot op straatniveau die soms nog ver in de toekomst liggen en dan ook nog kunnen veranderen of zijn veranderd.

Openbaarmaking kan tot onrust zorgen en tot terughoudend van corporaties in het delen van plannen en informatie die van belang zijn om een tot prestatieafspraken te komen en een zodoende tot de meest gewenste bijdrage van de corporatie aan de uitvoering van het gemeentelijk woonbeleid geven. Gelet hierop weegt het belang tot openbaarmaking niet op tegen de economische- en financiële belangen van de gemeente en zal de gemeente en ook derden onevenredig kunnen worden benadeeld hetgeen niet opweegt tegen het openbaar maken van de documenten voor een ieder.

Conclusie

De inhoudelijke bezwaren zijn ongegrond, de bestreden beslissing kan onder aanvulling van de correcties in de inventarisatielijst op de hierboven aangegeven punten in stand blijven.

Verslag hoorzitting

Op 29 april 2019 vond er een hoorzitting plaats, ten overstaan van de Algemene Bezwaarschriftencommissie, bestaande uit mevrouw mr. I.C.M. Baltus (voorzitter), mevrouw mr. M. Pinas (lid) en mevrouw mr. E.T. Schepel (lid).

De commissie werd bijgestaan door mevrouw mr. F.H. Kleinloog (plv. secretaris).

Mevrouw W. de Wit en de heer B. Borst vertegenwoordigden uw college.

Bezwaarmaker is ter zitting verschenen. De overgelegde pleitnotitie is ter zitting besproken en dient als ingelast en herhaald te worden beschouwd.

Bezwaarmaker heeft benadrukt dat zijn Wob-verzoek ziet op openbaarmaking van documenten inzake de biedingen. Het Wob-verzoek ziet niet op het openbaar maken van prestatieafspraken.

Mevrouw De Wit heeft het standpunt van het cluster, voor zover van belang, mondeling toegelicht. Ze heeft benadrukt dat de documenten informatie over projecten bevatten waarvan nog niet zeker is of deze uitgevoerd zullen worden. Een deel van de genoemde projecten zijn gewijzigd of zullen worden gewijzigd. Openbaarmaking van deze documenten kan diverse belangen schaden.

Bijvoorbeeld omdat informatie over de projecten nog onvoldoende duidelijk is waardoor het niet goed mogelijk is om met huurders te communiceren. Mevrouw De Wit heeft benadrukt dat het van belang is dat corporaties de kans krijgen om te bepalen hoe en wanneer zij met hun huurders communiceren over projecten die voor hen van belang zijn.

Ook kan openbaarmaking van de documenten ertoe leiden dat corporaties minder geneigd zijn om informatie te delen die van belang is voor gemeentelijke activiteiten. Een voorbeeld is het aansluiten van riolering bij nieuwbouwprojecten of de vervanging van riolering bij renovatieprojecten.

Desgevraagd benadrukte mevrouw De Wit dat dat openbaarmaking van de gevraagde documenten *integraal* is geweigerd op grond van artikel 10 - lid 2 aanhef en onder b, e, en g - van de Wob. Indien de commissie tot een ander oordeel komt zal dit in bezwaar moeten worden hersteld.

Mevrouw De Wit heeft vervolgens toegelicht waarom het volgens haar niet mogelijk is om per onderdeel van een document specifiek aan te geven op welke grondslag openbaarmaking moet worden geweigerd. Mevrouw De Wit en de heer Borst hebben vervolgens toegelicht dat het belang dat uw college hecht aan de genoemde grondslagen op grond waarvan openbaarmaking van een document wordt geweigerd per onderdeel van een document kan verschillen.

Desgevraagd heeft mevrouw De Wit toegelicht dat ook de openbaarmaking van documenten uit 2016 en 2017 de belangen van corporaties kan schaden. Bijvoorbeeld omdat een deel van de informatie van belang is voor projecten die zijn opgenomen in de latere biedingen. Voorts heeft mevrouw De Wit benadrukt dat de afhandeling van projecten die in deze documenten worden genoemd veel tijd vergen. Niet alle projecten zullen reeds zijn afgerond en in een deel van de genoemde projecten zullen wijzigingen zijn of worden aangebracht.

Er waren geen vragen of opmerkingen (meer) en de voorzitter sloot de hoorzitting.

Regelgeving

Wob

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;

(...)

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 De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.

4 Indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, verzoekt het bestuursorgaan de verzoeker zo spoedig mogelijk om zijn verzoek te preciseren en is het hem daarbij behulpzaam.

5 Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

Artikel 10

1 Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

(...)

c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;

d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in de artikelen 9, 10 en 87 van de Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.

2 Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

(...)

b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;

(...)

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.

(...)

Overwegingen

In bezwaar staat de vraag centraal of terecht en op juiste gronden is besloten om slechts een deel van de gevraagde documenten, ten dele, openbaar te maken en openbaarmaking van de overige documenten te weigeren. Voor de beantwoording van die vraag hebben wij het volgende overwogen.

Bezwaarmaker heeft ter zitting aangegeven dat hij bij een aantal specifiek genoemde documenten weliswaar vragen heeft maar niet heeft gevraagd om openbaarmaking van deze documenten. Het betreft de documenten die op de inventarisatielijst worden aangegeven als nummer 3, 5, 9 en 12 tot en met 18. Dit betekent dat bezwaarmaker ter zitting heeft aangegeven dat zijn Wob-verzoek te ruim

is geïnterpreteerd. Om die reden concludeert onze commissie dat de voornoemde documenten niet onder bezwaarmakers Wob-verzoek vallen. Dit is voor de commissie aanleiding om deze documenten buiten de inhoudelijke behandeling van dit bezwaar te laten.

Gelet op het voornoemde beperkt de commissie de inhoudelijke behandeling van de bezwaren tot de documenten die op de aanvullende inventarisatielijst, welke bij de reactie van het cluster was gevoegd, de volgende nummers hebben:

- 1) Aanbiedingsbrief bod 2019;
- 2) Bod 2019;
- 4) Financiële paragraaf 2019;
- 6) Aanbiedingsbrief bod 2018;
- 7) Bod 2018;
- 8) Financiële paragraaf 2018;
- 10) Aanbiedingsbrief bod 2017;
- 11a) Bod 2017;
- 11b) Financiële paragraaf 2017;

De commissie stelt vast dat met het bestreden besluit is geweigerd om deze documenten openbaar te maken.

Uit het bestreden besluit, de reactie van het cluster en hetgeen ter zitting namens u is gesteld blijkt dat openbaarmaking van deze documenten *integraal* is geweigerd op grond van artikel 10 - lid 2 aanhef en onder b, e, en g - van de Wob. Desgevraagd is ter zitting aangegeven dat het niet mogelijk is om per onderdeel van een document specifiek aan te geven op welke grondslag moet worden geweigerd het document openbaar te maken. Wel kan het belang dat uw college hecht aan de genoemde grondslagen op grond waarvan openbaarmaking van een document wordt geweigerd per onderdeel van een document verschillen. Na ampel beraad deelt de commissie dit standpunt

In aanvulling op het bestreden besluit is namens u het volgende gesteld. Corporaties zijn conform de Woningwet verplicht bij een nieuw woonbeleid van de gemeente op 1 juli van een jaar een bod uit te brengen op dat beleid. In het bod geeft de corporatie aan hoe zij bijdraagt aan het woonbeleid. Het bod draagt bij/is de onderligger bij de onderhandelingen om te komen tot prestatieafspraken. Bij de prestatieafspraken zitten drie partijen aan tafel: de gemeente, de woningcorporatie en de huurdersorganisatie.

Door de prestatieafspraken kan de gemeente zorgen dat de corporaties voor de gemeente de meest gewenste invulling aan de uitvoering van het gemeentelijk woonbeleid geven. Daarnaast kunnen de afspraken initiatieven en financieringsstromen van gemeenten en corporaties koppelen. De afspraken zijn maatwerkafspraken, afhankelijk van de kenmerken van het bezit, de opgaven hierin en de investeringsmogelijkheden van een corporatie. Het betreft een jaarlijks terugkerend onderhandelingsproces.

Het college stelt dat het van hoofdzakelijk belang is dat de corporaties voor de gemeente de meest gewenste invulling aan de uitvoering van het gemeentelijk woonbeleid geven. Met het openbaar maken van de biedingen wordt informatie uit het onderhandelingsproces openbaar. De onderhandelingspositie van de overheid en derde partijen kan dan geschaad worden. Duidelijk wordt dan bijvoorbeeld in hoeverre de prestatieafspraken afwijken van de biedingen, hetgeen kan leiden tot benadeling van betrokken partijen. Biedingen kunnen inzicht geven in de bedrijfsgegevens en de strategie van partijen hetgeen partijen financieel en economisch kan benadelen.

Aannemelijk is dat corporaties bij toekomstige biedingen, als biedingen openbaar worden gemaakt, minder bedrijfs- en projectgegevens delen met de gemeente. Dit leidt tot een verslechtering van de informatiepositie van de gemeente bij de start van het onderhandelingsproces voor de prestatieafspraken. De gemeente is hierdoor minder goed in staat om in samenwerking met de woningcorporaties invulling te geven aan het Woonbeleid.

Voor zover bezwaarmaker heeft gesteld dat hij niet begrijpt hoe de informatie uit 2016 en 2017 de belangen van de corporaties nog kan schaden overweegt de commissie het volgende. Uit de stukken en hetgeen ter zitting is besproken blijkt dat in deze documenten informatie kan staan over projecten die nog niet zijn afgerond en/of inmiddels zijn gewijzigd. Gelet hierop meent de commissie dat terecht en op juiste gronden is besloten om deze informatie niet voor een ieder openbaar te maken. Dit hangt nauw samen met hetgeen de commissie hieronder heeft overwogen.

In bezwaar is aangevoerd dat bezwaarmaker niet ziet hoe huurders van corporaties door openbaarmaking van documenten kunnen worden benadeeld. Namens u is hierover, in aanvulling op het bestreden besluit het volgende gesteld.

In de biedingen en bijlagen staan voornemens voor projecten waarvan communicatie met bewoners nog in voorbereiding is. Tussen het eerste voornemen van een corporatie om een ingreep te doen in een woning (bijvoorbeeld renovatie of sloop) en het uiteindelijke plan vinden in de regel meerdere wijzigingen plaats in de contouren van het plan, precieze ingreep en/of planning. Als bewoners worden geconfronteerd met steeds wijzigende plannen waarbij onduidelijk is wat de status van de plannen is dan veroorzaakt dit onnodige onrust, waardoor bewoners onevenredig worden benadeeld.

Verder is het nadelig voor bewoners als zij hun gedrag aanpassen op plannen waarvan onvoldoende zeker is of en in welke vorm deze doorgang vinden. Dit kan plaatsvinden als bewoners stoppen met investeren in hun eigen woning of als ze onnodig langer of korter in hun woning blijven wonen omdat ze onzeker zijn over de toekomst van hun woning. Het college meent dat het van belang is dat de corporatie in staat is het moment van communicatie over projecten te kiezen, zodat bewoners horen van een project op het moment dat voldoende zeker is dat het plan doorgaat en de corporatie in staat is de juiste context te schetsen. Het openbaar moeten maken van de biedingen (inclusief bijlagen) schaadt dit belang.

De commissie heeft nadrukkelijk overwogen of het mogelijk is om de documenten deels openbaar te maken, maar heeft moeten concluderen dat dit helaas niet mogelijk is.

Bezwaarmaker stelt dat het niet openbaar maken van de gevraagde documenten nadelig is voor de positie van huurders. De commissie overweegt dat bewoners, huurders en andere belangstellende op velerlei manieren informatie over ontwikkelingen in een woonwijk kunnen verkrijgen. Reeds omdat de gemeente of de corporaties verplicht zijn om een deel van deze informatie openbaar te maken, maar ook omdat hieraan aandacht wordt besteed in de diverse media. Een bewoner, huurder of belangstellende die deze ontwikkelingen volgt zou de informatie uit openbare bronnen kunnen vergelijken met de documenten waarvan openbaarmaking is geweigerd. Op deze wijze zou het gedeeltelijk openbaar maken van de documenten inzake de biedingen ertoe kunnen leiden dat, op een relatief eenvoudige wijze, alsnog strategische informatie die van belang is voor de bedrijfsvoering van corporaties kan worden achterhaald. Om dit te voorkomen zou, bij het gedeeltelijk openbaar maken van de documenten, zoveel informatie moeten worden weggelakt dat de documenten niet goed leesbaar meer zouden zijn. Volgens vaste jurisprudentie mag in zulke gevallen openbaarmaking van het gehele document worden geweigerd.

De commissie is van mening dat de van het bestreden besluit met de motivering zoals hierboven genoemd dient te worden aangevuld.

Uit de reactie van het cluster blijkt reeds dat de in de inventarisatielijst behorend bij het besluit het document "Bod 2017" abusievelijk niet is weergegeven, is bij document 5 de datum "juni 2017" weergegeven in plaats van de datum "juni 2018" en is bij document nummer 10 het jaartal 2018 weergegeven in plaats van het jaartal 2017. In de bijlage bij de reactie van het cluster, welke voorafgaand aan de hoorzitting aan bezwaarmaker is toegestuurd, is op een inventarisatielijst toegevoegd waarbij het document "Bod 2017" alsnog is toegevoegd als nr. 11a. Daarnaast is op deze inventarisatielijst bij document 5 de datum "juni 2018" weergegeven en is bij document 10 de naam "Aanbiedingsbrief bod 2017" weergegeven. De commissie adviseert u om dit in uw besluit op bezwaar te herstellen.

Conclusie

Op grond van het voorgaande adviseren wij u dan ook:

- de bezwaren ongegrond te verklaren, onder aanvulling en herstel van de motivering zoals verwoord in de overwegingen van dit advies;
- het bestreden besluit te handhaven.

De Algemene Bezwaarschriftencommissie, kamer IV,

De secretaris,



mevrouw mr. F.H. Kleinloog, plv.

De voorzitter,



mevrouw mr. I.C.M. Baltus