

uitspraak

RECHTBANK ALKMAAR

Sector bestuursrecht

zaaknummer: AWB 10/1558

uitspraak van de meervoudige kamer van 15 december 2011 in de zaak tussen

A. Veenman h.o.d.n. xCat.nl Publishing, te Castricum, eiser,

en

**de Nederlandse Mededingingsautoriteit, verweerder
(gemachtigde: mr. K. Hellingman).**

Procesverloop

Bij besluit van 4 februari 2010 (het primaire besluit) heeft verweerder het verzoek van eiser inzage te verschaffen in diverse documenten gehonoreerd met uitzondering van de op de bij het besluit behorende lijst genoemde nummers 3 (behoort niet in zaakdossier), 6, 8 t/m 10, 19, 21, 24, 29, 31 t/m 32, 34, 38, 40 en 42 t/m 44 (gedeeltelijk vertrouwelijk).

Bij besluit van 18 mei 2010 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiser tegen het niet geheel verstrekken van document 6644/24 (nummer 24 op de bij het primaire besluit behorende lijst) ongegrond verklaard.

Eiser heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Bij tussenbeslissing van 19 juli 2010 heeft de rechtbank bepaald dat kennisneming van de gedingstukken, aan de rechtbank toegezonden bij brief van 14 juli 2010, uitsluitend is toegestaan aan de rechtbank.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 27 september 2011. Eiser is verschenen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde.

Overwegingen

1. De rechtbank neemt de volgende, door partijen niet betwiste, feiten als vaststaand aan. Bij brief van 8 januari 2010 heeft eiser met een beroep op de Wet openbaarheid bestuur (Wob), verzocht om inzage in diverse documenten die betrekking hebben op de Stichting ISP Belang Nederland (de Stichting) ingediende klacht over de door de Stichting Internet Domeinregistratie Nederland gehanteerde staffelkortingen.

2. Het geschil ziet op de vraag of verweerder terecht heeft geweigerd document 6644/24, een concept besluit afwijzing klacht, (het conceptbesluit) aan eiser openbaar te

maken. Meer in het bijzonder dient de rechtbank de vraag te beantwoorden of het conceptbesluit een document is dat slechts voor intern beraad is bestemd en zo ja, of daarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn opgenomen.

3. Eiser stelt dat het conceptbesluit is opgesteld om uiteindelijk als besluit door verweerder te worden genomen. Het heeft geen intern karakter als bedoeld in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 8 februari 2006 (LJN: AV1271). De in het conceptbesluit opgenomen visie van de bewuste ambtenaren is niet persoonlijk, maar heeft het oogmerk te worden overgenomen als definitief besluit. Verweerder heeft aan de Stichting telefonisch laten weten voornemens te zijn de door haar ingediende klacht af te wijzen. Eiser stelt dat nu de uitkomst van het besluit vast staat, de daaraan ten grondslag liggende motivering ook vast moet liggen. Slechts het uiteindelijk intrekken van de klacht, heeft ervoor gezorgd dat het besluit nimmer daadwerkelijk is genomen.

4. Verweerder stelt zich in het bestreden besluit op het standpunt dat het conceptbesluit niet openbaar wordt gemaakt gelet op het bepaalde in artikel 11, eerste lid, van de Wob. In tegenstelling tot hetgeen eiser aanvoert, zijn het conceptbesluit en de daarin opgenomen conceptbeoordeling niet gericht op enig rechtsgevolg, maar opgesteld ten behoeve van intern beraad. Openbaarmaking van de conceptbeoordeling doet afbreuk aan het besluitvormingsproces, aldus verweerder.

5. De rechtbank overweegt als volgt.

5.1 In de Wob is bepaald dat een verzoek om informatie in beginsel wordt ingewilligd (artikel 3, vijfde lid). Betreft het echter een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, dan wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen (artikel 11, eerste lid). Onder intern beraad wordt verstaan 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 (artikel 1, aanhef en onder c).

5.2 Uit de wetsgeschiedenis en de jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het interne karakter van een document wordt bepaald door het oogmerk waarmee het stuk is opgesteld. De opsteller moet kennelijk de bedoeling hebben gehad dat het zou dienen voor zichzelf of voor het gebruik door anderen binnen de overheid (zie de uitspraken van de Afdeling van 8 februari 2006, LJN: AV1271 en 28 juli 2010, LJN: BN2615).

5.3 De rechtbank is met verweerder van oordeel dat het conceptbesluit dient te worden aangemerkt als een document opgesteld ten behoeve van intern beraad. Hiertoe overweegt de rechtbank als volgt, Ter zitting heeft verweerder toegelicht dat ten aanzien van de door de Stichting ingediende klacht op ambtelijk niveau een conceptbesluit is opgesteld. Dit conceptbesluit strekt tot afwijzing van de klacht. Het conceptbesluit is onderwerp geweest van intern overleg. De conclusie van het intern overleg was dat de klacht zou worden afgewezen. Om die reden is telefonisch contact opgenomen met de Stichting, waarna de Stichting de klacht heeft ingetrokken. Het conceptbesluit is niet aan de Stichting verzonden. De tekst is niet definitief gemaakt. Indien de klacht niet was ingetrokken, hadden alvorens het definitieve besluit was genomen, de motivering en de redactie daarvan nog onderwerp geweest van nader intern overleg. De rechtbank acht deze geschetste gang van zaken aannemelijk.

Dat de conceptoverwegingen uit efficiëntieoverwegingen alvast zijn neergelegd in een bepaald sjabloon, in dit geval het sjabloon voor openbaar te maken besluiten, betekent niet dat de opsteller(s) daarvan een andere intentie had(den) dan deze overwegingen ten dienste te stellen van nog te voeren intern overleg. Het is immers niet de vormgeving die doorslaggevend is voor de beoordeling van de overwegingen, maar het oogmerk waarmee deze overwegingen zijn opgesteld. Aan het interne karakter van het conceptbesluit kan naar het oordeel van de rechtbank verder niet afdoen dat verweerder de Stichting telefonisch heeft laten weten voornemens te zijn de klacht af te wijzen. Deze mededeling had enkel betrekking op een voorgenomen beslissing. Er was nog geen formeel besluit genomen door het daartoe bevoegde bestuursorgaan. Bovendien is geen mededeling gedaan over de verdere inhoud van het conceptbesluit.

5.5 De rechtbank dient vervolgens te beoordelen of de niet verstrekte informatie uit het conceptbesluit, bestemd voor intern beraad, persoonlijke beleidsopvattingen bevat. Bepalend bij deze beoordeling is of het gaat om opvattingen, voorstellen, aanbevelingen of conclusies van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe aangevoerde argumenten, waarvan de openbaarmaking mag worden geweigerd omdat "ambtenaren de vrijheid dienen te hebben ongehinderd hun bijdrage te leveren aan de beleidsvoorbereiding of -uitvoering, en daarover te studeren, te brainstormen, anderszins te overleggen, nota's te schrijven, etc." (Kamerstukken II, 1987/88, 19 859, nr. 6, p. 13). Na kennisneming van het conceptbesluit is de rechtbank van oordeel dat verweerder terecht heeft besloten dat de niet openbaar gemaakte gedeelten persoonlijke beleidsopvattingen bevatten.

5.5 Het overleggen van een afschrift van het conceptbesluit met weglating van de overwegingen 13 en 16 tot en met 28 acht de rechtbank, gezien het hiervoor overwogene, dan ook niet onredelijk. De rechtbank verwerpt de beroepsgronden van eiser.

6. Het beroep is ongegrond.

7. Voor een proceskostenvergoeding bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. W.B. Klaus, voorzitter, mr. B. Liefing-Voogd en mr. drs. B. Veenman, leden, in aanwezigheid van mr. C. van Steenoven, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 15 december 2011.

griffier

voorzitter

afschrift verzonden aan partijen op: 15 DEC 2011

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.

Voor eensluidend afschrift:
De Griffier van de rechtbank

.....