



E-mailadres: [redacted]@hotmail.com

datum: 26 oktober 2023
ons kenmerk: Z/23/172745/D-498883
doorkiesnummer: 06 57 82 42 96
uw brief van: 20 juni 2023
bijlagen: 4
onderwerp: Besluit op uw Woo-verzoek

Geachte heer [redacted],

Op 22 juni 2023 ontvingen wij per post uw verzoek om openbaarmaking van informatie op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo). Uw verzoek ziet op het aantal incidenten in Ter Apel, Emmen en Nieuw-Weerdinge die plaatsvinden met asielzoekers die verblijven in het asielzoekerscentrum (hierna: AZC) van Ter Apel. In deze brief leest u ons besluit.

Verzoek

U verzoekt om het volgende:

“Het aantal incidenten in Ter Apel, Emmen en Nieuw-Weerdinge die plaatsvinden met asielzoekers die verblijven in het AZC van Ter Apel in de periode van 1 januari 2022 tot 21 juni 2023”.

Concreet verzoekt u om:

- “Interne correspondentie en gespreksverslagen (brieven, e-mails inclusief bijlagen, sms’jes en WhatsApp-berichten);
- Externe correspondentie en gespreksverslagen (brieven, e-mails inclusief bijlagen, sms’jes en WhatsApp-berichten) tussen uw overheidsinstantie en provincie Groningen en/of provincie Drenthe en/of gemeente Emmen en/of politie Noord-Nederland en/of het Ministerie van Justitie en Veiligheid;
- Memo’s en notities;
- Rapporten en adviezen;
- Overzichten /rapportages van incidenten gepleegd door asielzoekers uit het asielzoekerscentrum van Ter Apel die zijn bijgehouden door uw gemeente en/of externen (zoals beveiligingsbedrijven, politie en winkels).”

Van de incidenten die in Emmen en Nieuw-Weerdinge hebben plaatsgevonden hebben wij geen gegevens. Daarom hebben wij op 1 augustus 2023 dat deel van uw verzoek doorgestuurd naar de gemeente Emmen.

Besluit

Wij besluiten om uw verzoek gedeeltelijk toe te wijzen en de gevraagde documenten gedeeltelijk openbaar te maken. Hieronder lichten wij ons besluit nader toe.

Wettelijk kader

Uitgangspunt van de Woo is dat er, in het belang van een goede en democratische bestuursvoering, voor degene die om informatie verzoekt, een recht op openbaarmaking van informatie bestaat.

Artikel 1.1 Woo geeft het volgende aan: ‘Eenieder heeft recht op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens bij deze wet gestelde beperkingen.’

In de Woo wordt verstaan onder document: 'een door een orgaan, persoon of college opgemaakt of ontvangen schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak' (artikel 2.1 Woo). Het moet gaan om bestaande documenten die daadwerkelijk fysiek aanwezig zijn.

Er rust op een overheidsorgaan geen plicht om een document, zoals bijvoorbeeld een overzicht, aan te maken. Dit volgt uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2102.

De omschrijving 'naar zijn aard verband houdt met de publieke taak' in hiervoor genoemd artikel heeft een brede betekenis. Het gaat hier om documenten die direct of randvoorwaardelijk gerelateerd zijn aan het uitoefenen van publiek gezag of andere bestuurstaken.

Inventarisatie van de documenten

Op basis van uw verzoek zijn 353 documenten aangetroffen die binnen de reikwijdte van uw verzoek vallen. Wij hebben bij deze inventarisatie het zaakstelsel doorzocht op alle aanwezige documenten. De documenten zijn individueel beoordeeld, en opgenomen in de inventarislijst in bijlage 1 onder vermelding van de uitzonderingsgronden. De inventarislijst vormt een integraal onderdeel van dit besluit.

Zienswijzen

Er is geen verplichting om iedere belanghebbende om een zienswijze te vragen. Wel kan het nodig zijn om tot een zorgvuldige besluitvorming te komen. Na beoordeling van de documenten op basis van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo hebben wij geconstateerd dat er 1 belanghebbende is waarvan wij verwachtten dat deze mogelijk bedenkingen zou kunnen hebben tegen openbaarmaking van (een deel van) de documenten. Deze belanghebbende is in de gelegenheid gesteld hierover een zienswijze te geven.

De belanghebbende heeft aangegeven geen bedenkingen te hebben tegen de voorgestelde openbaarmaking van de documenten.

Motivering

Allereerst wijzen wij u op het volgende. 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.

Het recht op openbaarmaking op grond van de Woo dient uitsluitend het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering. Het komt iedere burger in gelijke mate toe. De Woo kent daarnaast ook geen beperkte openbaarmaking. Dit betekent dat openbaarmaking van de gevraagde documenten uitsluitend aan u op grond van de Woo niet mogelijk is. Wanneer de betreffende documenten aan u verstrekt worden, moeten wij deze ook aan anderen verstrekken indien zij daarom verzoeken.

Daarom kan ten aanzien van de openbaarheid de bedoeling of belangen van de verzoeker niet worden meegenomen in de te verrichten belangenafweging. Bij de te verrichten belangenafweging worden dan ook betrokken het algemene belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie en de door de uitzonderingsgronden te beschermen belangen, maar niet het specifieke belang van de verzoeker.

Artikel 5.1 lid 1 Woo bevat absolute uitzonderingen. Het belang van openbaarheid moet te allen tijde wijken wanneer deze uitzonderingsgrond van toepassing is. Er wordt geen nadere belangenafweging gemaakt. Artikel 5.1 lid 2 Woo bevat relatieve uitzonderingen. Bij relatieve uitzonderingsgronden maakt het bestuursorgaan een afweging tussen het algemene belang van openbaarheid en de door de uitzondering te beschermen belangen. Een beroep op een uitzonderingsgrond moet onderbouwd zijn.

De door u gevraagde documenten zijn deels openbaar gemaakt vanwege deze uitzonderingsgronden. Hieronder leest u de motivering.

Integrale beoordeling

Met betrekking tot openbaar maken, het al dan niet met (gedeeltelijk) lakken en het anonimiseren gaat de Afdeling uit van een integrale beoordeling per document. In een uitspraak van 31 januari 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:314) over het zogenoemde 'intern beraad' heeft de Afdeling gepreciseerd op welke wijze bestuursorganen moeten beoordelen of feiten en opvattingen dusdanig met elkaar zijn verweven dat geen verplichting tot openbaarmaking bestaat. Dit is bijvoorbeeld het geval na verwijdering van gegevens waarna er in het document geen leesbare of zelfstandige informatie meer te vinden is.



De beoordeling moet per zelfstandig onderdeel van een document worden gemaakt. Een bestuursorgaan hoeft dus niet langer binnen een zelfstandig onderdeel van een document per zin of zinsdeel te bepalen of sprake is van verwevenheid tussen opvattingen en feiten.

De Afdeling lijkt deze manier van beoordelen breder toe te passen en ook andere uitzonderingsgronden te beoordelen op het zelfstandige onderdeel van een document (ECLI:NL:RVS:2018:715). Ook moet per document of onderdeel duidelijk zijn welke uitzonderingsgrond van toepassing is.

Artikel 5.1 lid 1 sub d Woo

Bijzondere en gevoelige persoonsgegevens

Op grond van artikel 5.1 lid 1 sub d Woo moet openbaarmaking van bijzondere persoonsgegevens geweigerd worden. Dit ziet op de bijzondere persoonsgegevens zoals bedoeld in artikelen 9,10 en 87 AVG. Deze artikelen zijn uitgewerkt in de paragrafen 3.1, 3.2 en artikel 46 van de Uitvoeringswet AVG. Diverse documenten bevatten persoonsgegevens zoals bedoeld in bovengenoemde artikelen. In dit geval heeft de betrokkene niet uitdrukkelijk toestemming gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens en zijn deze persoonsgegevens niet kennelijk door betrokkene openbaar zijn gemaakt. De bijzondere persoonsgegevens zijn daarom geweigerd.

Artikel 5.1 lid 2 sub d Woo

Inspectie, controle en toezicht

Openbaarmaking van informatie vindt niet plaats wanneer het belang van openbaarheid niet opweegt tegen het belang van inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen. Het gaat hier om het belang van een doeltreffende inspectie, controle en toezicht, gericht op het vaststellen van niet-strafbare feiten. Diverse documenten bevatten gegevens die tot stand zijn gekomen in het kader van onderzoek waarbij wordt ingegaan op de opzet van de inspecties en controlemechanismes. Wij zijn van mening dat het belang van inspectie, controle en toezicht in het geding is en zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking van de betreffende informatie. Hierdoor hebben wij bepaalde gegevens geweigerd.

Artikel 5.1 lid 2 sub e Woo

Eerbiediging persoonlijke levenssfeer

Verstreking van informatie blijft achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd.

Persoonsgegevens van derden

Ten aanzien van de persoonsgegevens zijn wij van oordeel dat het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd, zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. De namen van de belanghebbenden zijn niet relevant voor de bestuurlijke aangelegenheid waarop het Woo-verzoek ziet. Daarom zijn zowel de persoonsgegevens zoals namen en adressen, maar ook zinsdelen en woorden die eenvoudig indirect herleidbaar zijn tot een persoon of een groep personen verwijderd uit de documenten. Wij zijn van mening dat op deze wijze de persoonlijke levenssfeer van de belanghebbenden voldoende beschermd is om de documenten die onder de reikwijdte van dit Woo-verzoek vallen openbaar te maken.

Persoonsgegevens van ambtenaren

Voor zover het de namen 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.

In de rechtspraak wordt aangenomen dat alleen de namen van ambtenaren die niet op grond van hun functie in de openbaarheid treden mogen worden verwijderd. Namen 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 aan een individuele burger die met een ambtenaar in contact treedt, maar om openbaarmaking in de zin van de Woo.

Voor zover het namen van ambtenaren en bestuurders betreft is het volgende van belang. Uit hoofde van hun functie treden bijvoorbeeld de functionaris gegevensbescherming, raadsleden (mits in functie raadslid), burgemeester en wethouders, klachtencoördinator en communicatiemedewerkers op in de openbaarheid. De namen van deze personen zijn derhalve zichtbaar. Volgens ons weegt het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de andere bij de aangelegenheid betrokken personen zwaarder dan het publieke belang van openbaarmaking van deze informatie.

Hierdoor zijn persoonsgegevens van bij de aangelegenheid betrokken personen geweigerd.



Artikel 5.1 lid 5 Woo

Onevenredige benadeling

In uitzonderlijke gevallen kan openbaarmaking van andere informatie dan milieu-informatie voorts achterwege blijven indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt. Het bestuursorgaan baseert een beslissing tot achterwege laten van de openbaarmaking van enige informatie op deze grond ten aanzien van dezelfde informatie niet tevens op een van de in het eerste of tweede lid genoemde gronden. In document 337 hebben wij een passage op basis van deze weigeringsgrond geweigerd. Gelet op de aard van deze passage zal openbaarmaking van dit document onevenredig benadelend zijn voor alle betrokkenen bij dit incident. Deze concrete benadeling weegt niet op tegen het belang van openbaarmaking.

Artikel 5.2 lid 1 Woo

Persoonlijke beleidsopvattingen

Uitgangspunt van de Woo is dat overheidsinformatie openbaar is. Dit geldt in beginsel ook voor documenten opgesteld voor intern beraad. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat onder het begrip '*documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad*' onder meer moeten worden begrepen: nota's van ambtenaren aan 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. Prognoses en beleidsalternatieven worden bijvoorbeeld niet als persoonlijke beleidsopvatting aangemerkt voor zover deze uit feitelijke gegevens bestaan. Alleen de aan deze prognoses of beleidsalternatieven gegeven kleuring en duiding kan als persoonlijke beleidsopvatting worden aangemerkt. Degene die de stukken heeft opgesteld moet de bedoeling hebben gehad dat ze zouden dienen voor intern beraad. Er is geen sprake van intern beraad als er een bij de aangelegenheid betrokken persoon of rechtspersoon met een eigen belang betrokken is bij dit beraad.

Artikel 5.2 lid 1 Woo bepaalt dat uit documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad geen informatie wordt verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen. Onder 'persoonlijke beleidsopvattingen' wordt verstaan: ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen. Dergelijke opvattingen worden niet openbaar gemaakt omdat een zekere mate van veiligheid en vertrouwelijkheid noodzakelijk is om te kunnen komen tot een effectieve besluitvorming. Ambtenaren en bestuurders moeten onderling en met bewindspersonen kunnen brainstormen. Feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter worden niet beschouwd als persoonlijke beleidsopvattingen. De totstandkoming van beleid en regelgeving wordt met de openbaarheid van deze informatie inzichtelijk.

In document 161 staan tekstdelen die zijn opgesteld voor intern beraad. De persoonlijke beleidsopvattingen in deze tekstdelen zijn geweigerd omdat dit de vrije uitwisseling van ideeën en gedachten belemmert.

Wijze van openbaarmaking

Uw Woo-verzoek, dit besluit en de documenten openbaar gemaakt op de [gemeentelijke website](#). Ingevolge artikel 4.4 lid 5 Woo wordt de informatie verstrekt tegelijk met de bekendmaking van het besluit in welk geval de feitelijke openbaarmaking van de documenten niet eerder plaatsvindt dan twee weken nadat dit besluit is bekendgemaakt. Wij hebben geen reden om aan te nemen dat een belanghebbende bezwaar zal hebben tegen de voorgenomen openbaarmaking. De informatie wordt daarom tegelijkertijd met dit besluit aan u verstrekt. Het Woo-verzoek, dit besluit daarop en de opgevraagde documenten worden geanonimiseerd op de [gemeentelijke website](#) gepubliceerd.

Afschrift aan derde-belanghebbende

Een afschrift van dit besluit zenden wij naar de derde-belanghebbende.



Bezwaar

Wanneer u het niet eens bent met onze beslissing, dan kunt u een bezwaarschrift indienen. In een bezwaarschrift moet in ieder geval het volgende staan:

- uw naam en uw adres;
- de datum waarop u uw bezwaarschrift hebt geschreven;
- de datum van het besluit waar u bezwaar tegen maakt en een omschrijving van het besluit. Wilt u het kenmerk boven deze brief vermelden?;
- de motivering waarom u het niet eens bent met het besluit;
- uw handtekening.

Uw bezwaarschrift stuurt u, binnen zes weken na verzending van deze brief, naar het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Westerwolde, Postbus 14, 9550 AA Sellingen.

Wanneer uw bezwaarschrift zo veel spoed heeft dat het besluit op bezwaar niet kan worden afgewacht dan kunt u de rechtbank vragen om een voorlopige voorziening. U stuurt uw verzoekschrift naar de Rechtbank Noord Nederland, Locatie Groningen, Postbus 150, 9700 AD Groningen.

Als u beschikt over een DigiD dan kunt u dat in sommige gevallen ook digitaal doen via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>.

Vragen

Mocht u nog vragen hebben, dan kunt u op werkdagen van 09:00 uur tot en met 16:00 uur contact opnemen met mevrouw F.G. Thenu op 06 – 57 82 42 96 of via f.thenu@westerwolde.nl.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van de gemeente Westerwolde,



H. Scheper,
gemeentesecretaris



J. Velema,
burgemeester

Bijlagen

1. De uitzonderingsgronden uit artikelen 5.1 en 5.2 Woo;
2. Inventarislijst;
3. Documentenset (deel 1);
4. Documentenset (deel 2).

