



De heer [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Contactpersoon [REDACTED]
Telefoon 14 0592
Bezoekadres Noordersingel 33
Uw brief van 12 april 2019
Uw kenmerk 190401.14
Ons kenmerk 20502-2019
Bijlage -
Datum 12 oktober 2020
Verzenddatum 12/10

Onderwerp beslissing op het 'Wob-verzoek Shell Papers'.

Geachte heer [REDACTED]

Op 12 april 2019, ingekomen 15 april 2019 heeft u, namens de Stichting Platform Authentieke Journalistiek (PAJ) een informatieverzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob-verzoek) bij ons ingediend. Het verzoek betreft het verstrekken van documenten ten behoeve van een zogenoemd researchproject Shell Papers van genoemde Stichting en betreft het tijdvak van 16 februari 2005 tot de datum van het verzoek, te weten 12 april 2019.

In uw extreem omvangrijke en gecompliceerde verzoek geeft u onder het opschrift 'Het Wob-verzoek – de inhoud' aan, dat binnen het omschreven tijdvak (16 februari 2005 – 12 april 2019) alle bij ons berustende documenten inzake Shell of welke aan Shell of 'de olies' gerelateerd zijn in kopie worden opgevraagd, waarbij de bijzondere aandacht uitgaat naar de volgende onderwerpen.

- Vestigingsklimaat, waaronder faciliteren en stimuleren van het bedrijfsleven;
- Energie, energietransitie en energiepolitiek;
- Klimaatveranderingen en –beleid;
- Fossiele industrie waaronder gas- en oliewinning;
- Innovatie;
- Vervangbare en duurzame energie;
- Communicatie/: intern, extern [pers/publiek/belanghebbenden/buitenlanden en extern naar Shell];
- Al dan niet formele overleggen met Shell;
- Educatie;
- Belastingen waaronder rulings en heffingshoogtes t/m vrijstellingen [b.v. kerosine];
- Internationale economische betrekkingen;

Wat betreft de reikwijdte geeft u aan, dat het Wob-verzoek zich beperkt tot alle documenten bij de gemeente inzake het participeren, deelnemen of vertegenwoordigen door organen of ambtenaren bij of onder u in al die al dan niet formele overleggen, lobbyrelaties, PPP & PPS constructies, platforms, projecten, stages, detacheringen enz., al dan niet formeel namens de overheid, waarin ook Shell participeert, deelneemt of vertegenwoordigd is.

Procedure

De ontvangst van uw verzoek is schriftelijk aan u bevestigd bij brief 15 april 2019.

Zonder elke stap in het proces van voorbereiding van dit besluit te benoemen, is de voortgang van de afhandeling van uw verzoek met u besproken en afgestemd en bent u van de ontwikkelingen in het proces voortdurend op de hoogte gehouden.

Op basis van uw Wob-verzoek is een zeer groot aantal documenten aangetroffen. Gelet op de arbeidsintensieve verwerking van het grote aantal documenten is aan u bij brief van 9 mei 2019 meegedeeld dat de beslistermijn overeenkomstig het bepaalde in artikel 6 van de Wob is verdaagd. De beslistermijn is nadien in overleg met u tot nader order opgeschort.

Nadat op 4 juli 2019 met u en mevrouw [REDACTED] van PAJ overleg ten aanzien van de wijze van afdoening van het Wob-verzoek had plaats gevonden, zijn op 10 juli 2019, 32 inventarislijsten op documentniveau toegezonden met – zoals afgesproken - het verzoek in reactie daarop aan te geven

- welke documenten u niet overgelegd wilt hebben,
- ten aanzien van welke documenten u vragen heeft en
- welke papieren dossiers u graag na ondertekening van een geheimhoudingsverklaring wilt inzien.

Zoals bij ons te doen gebruikelijk in geval van omvangrijke en gecompliceerde Wob-verzoeken en overeenkomstig uw verzoek is een inventarislijst opgesteld, waarin de aangetroffen documenten zijn vermeld. In deze lijsten is ook de beoordeling van het document in relatie tot de uitzonderingsgronden van artikel 10 en 11 van de Wob vermeld. Deze inventarislijsten met beoordeling zijn als bijlage I bij dit besluit is gevoegd. Onder het opschrift 'Overwegingen' is een toelichting en motivering ten aanzien van de toepassing van de betreffende uitzonderingsgronden gegeven.

Zienswijzen

Uw Wob-verzoek omvat het verstrekken van een groot aantal documenten van verschillende aard. De stukken die u opvraagt hebben mede betrekking op de relatie, die de gemeente heeft onderhouden met andere organisaties en bedrijven.

Aangezien de openbaarmaking van de door u gevraagde informatie deze organisaties en bedrijven raakt, zijn zij op grond van het bepaalde in artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht bij brief van 3 maart 2020 in de gelegenheid gesteld hun zienswijzen te geven over de voorgenomen openbaarmaking.

De betreffende (derde) belanghebbenden zijn vermeld in de bij dit besluit behorende bijlage 2 (betreft overzicht zienswijze fase WOB-Shellpapers gemeente Assen, waarin tevens is aangegeven of al dan niet een zienswijze is ingediend).

De termijn voor het indienen van de zienswijzen is gelet op de omvang en gecompliceerdheid en mede als gevolg van de coronamaatregelen uiteindelijk verlengd.

De ingediende zienswijzen hebben wij in onze belangenafweging meegenomen.

Voor de resultaten van deze afweging wordt u verwezen naar het onderdeel 'Overwegingen' in dit besluit en naar de bijlage 3, (de toelichtingentabel behorend bij de door Van der Feltz, advocaten namens Shell en NAM ingediende zienswijze) waarin ten aanzien van de zienswijze van Shell en NAM puntsgewijs in kleur is aangegeven waartoe de betreffende zienswijze heeft geleid. (groen betekent overgenomen; oranje betekent niet of deels overgenomen). Voor zover is besloten documenten niet of deels openbaar te maken is daarin de betreffende uitzonderingsgrond van de Wob vermeld.

Datzelfde is in bijlage 4 vermeld ten aanzien van de overige ingediende zienswijzen.

Wettelijk kader

Op grond van het bepaalde in artikel 3, eerste lid, van de Wet openbaarheid bestuur (Wob) kan een ieder 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.

Artikel 1, aanhef en onder a, van de Wob bepaalt dat een document een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal is dat gegevens bevat. Op basis van uw Wob-verzoek is – zoals hiervoor reeds aangegeven – een veelheid aan documenten aangetroffen. De documenten zijn vermeld in genoemde inventarislijst (Bijlage 1).

Besluit

Wij hebben besloten uw verzoek om informatie (gedeeltelijk) in te willigen. Uw verzoek wordt gehonoreerd met uitzondering van de informatie ten aanzien waarvan een wettelijke uitzonderingsgrond van toepassing is. In dat geval is dat in beoordelingslijsten (Bijlage 1) en de hiervoor genoemde Toelichtingentabel (Bijlage 3 en 4) aangegeven en in hieronder vermelde overwegingen van een nadere toelichting en motivering voorzien, waarnaar u hierbij wordt verwezen.

Overwegingen

Algemene overweging: openbaarheid ten aanzien van een ieder.

Op grond van artikel 3 heeft iedereen het recht een verzoek om informatie in te dienen bij een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. De gevraagde informatie moet betrekking hebben op een bestuurlijke aangelegenheid.

Ingevolge artikel 3, vijfde lid, van de Wob, wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

De Wob is een algemene regeling voor de openbaarmaking van overheidsinformatie. In andere wetten kunnen bijzondere openbaarmakingsregelingen zijn opgenomen. In dat geval wijkt de regeling van de Wob voor zo'n bijzondere openbaarmakingsregeling. Dat is bijvoorbeeld het geval ten aanzien van het bepaalde in artikel 67 van de Algemene wet inzake Rijksbelastingen, waarin een geheimhoudingsplicht is vastgelegd ten aanzien van de uitvoering van de belastingwet en artikel 40 van de Wet waardering onroerende zaken, waarin is bepaald dat de informatie uitsluitend wordt verstrekt aan degene te wiens aanzien een beschikking is genomen. Het betreffen hier bijzondere openbaarheidsregelingen met een uitputtend karakter, die prevaleren boven de Wob (zie HR 13mei 2013 ECLI:NL:HR:2016:830 en ABRvS 11 december 2013 ECLI:NL:RVS:2013:2326).

Dit betekent dat de Wob niet van toepassing is op de documenten die zijn opgenomen in map 10 Belastingen. Naar aanleiding van de door Shell en NAM ingediende zienswijze komen deze documenten niet in aanmerking voor openbaarmaking op grond van de Wob. In de inventaris/beoordelingslijst is dat in de kolom 'motivering' ook kort vermeld.

Daarnaast zijn in deze lijst documenten opgenomen die reeds openbaar zijn en waarop de Wob dan ook niet van toepassing is. Om administratief technische redenen zijn deze documenten niet uit de oorspronkelijke lijst verwijderd en maken die deel uit van het gehele pakket aan te verstrekken informatie.

Toelichting op de toegepaste uitzonderingsgronden

Art. 10, eerste lid onder c - bedrijfs- en fabricagegegevens

De gemeente mag geen informatie verstrekken als die informatie bedrijfs- en fabricagegegevens betreft en die gegevens vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld.

Van bedrijfs- en fabricagegegevens is – gelet op vaste rechtspraak – sprake als uit de gevraagde gegevens wetenswaardigheden kunnen 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.

Ook gegevens die louter de financiële bedrijfsvoering betreffen kunnen als bedrijfsgegevens worden aangemerkt.

Shell en NAM hebben in hun zienswijze aangegeven dat de bedrijfs- en fabricagegegevens een vertrouwelijk karakter hebben en in het kader van het verkrijgen en behouden van een vergunning vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld.

Met Shell en NAM zijn wij van oordeel dat het gaat om bedrijfs- en fabricagegegevens waaruit wetenwaardigheden kunnen worden afgelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering en het productieproces, waaronder de omvang van de productie.

Openbaarmaking van de betreffende bedrijfs- en fabricage gegevens dient naar ons oordeel dan ook op grond van het bepaalde in artikel 10, eerste lid, onder c, van de Wob achterwege te blijven. Daarnaast menen wij, dat ook met een beroep op de relatieve uitzonderingsgrond in artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob openbaarmaking achterwege dient te blijven.

Op grond van deze bepaling blijft het verstrekken van informatie achterwege, indien het zal leiden tot onevenredige bevoor- of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke of rechtspersonen dan wel van derden. Van onevenredige benadeling kan in casu sprake zijn aangezien door openbaarmaking de betreffende onderneming in zijn concurrentiepositie wordt geschaad.

**Artikel 10, tweede lid, onder c en d - opsporing en vervolging van strafbare feiten/
inspectie, controle en toezicht.**

Het verstrekken van informatie blijft achterwege als het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten, aldus art. 10, tweede lid, onder c, van de Wob. De bepaling is niet alleen van belang voor gegevens van politie en Openbaar Ministerie (OM), maar ook voor de gemeente in het geval politie en/of OM gegevens aan de gemeente heeft verstrekt.

Op grond van het bepaalde in art. 10, tweede lid, onder d, van de Wob blijft het verstrekken van informatie eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van inspectie, controle en toezicht. Onder de bescherming van deze uitzonderingsgrond vallen documenten die inzicht geven in de opsporingstechniek en de werkwijze van een opsporings- en toezichtdienst.

De documenten waarvan openbaarmaking geheel of gedeeltelijk wordt geweigerd hebben betrekking op het politietoetreden bij een demonstratie en een open dag bij de NAM. Dat optreden is er onder meer op gericht de demonstratie in goede banen te leiden en een verstoring van de openbare orde te voorkomen door daarop toezicht te houden en voor zover daarbij strafbare feiten worden gepleegd daartegen op te treden. De betreffende documenten zien ook op de voorbereiding van het politietoetreden bij de demonstratie, waarbij rekening wordt gehouden met verschillende scenario's die bepaalde technieken en tactieken vereisen, zowel ten aanzien van het handhaven van de openbare orde als het optreden tegen plegers van strafbare feiten. Met een beroep op het bepaalde in artikel 10, tweede lid, onder c en d wordt de openbaarmaking van die documenten geheel of gedeeltelijk geweigerd.

Artikel 10, tweede lid, onder e - bescherming persoonlijke levenssfeer

Namen zijn persoonsgegevens waarvan de openbaarmaking kan worden geweigerd.

In het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zijn de namen van de bij het betreffende onderwerp betrokken personen uit de openbaar te maken documenten verwijderd/gezwart. In het kader van de beoordeling van de ingebrachte zienswijzen is daaraan nog extra aandacht besteed en zijn de nog aanwezige namen van betrokken personen alsnog verwijderd. Bij de beoordeling van de aangetroffen documenten hebben wij ingeval van beroepshalve functioneren gemeend in beperkte mate een beroep te doen op het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Gaat het om een ambtenaar of bestuurder die zich uit hoofde van zijn functie in de openbaarheid begeeft, zoals burgemeesters, gedeputeerden, wethouders of (afdelings)directeuren dan zijn de namen in de betreffende documenten gehandhaafd, tenzij daartegen in het kader van de zienswijzeprocedure bezwaar is gemaakt. In dat geval zijn de betreffende namen alsnog verwijderd.

Artikel 10, tweede lid, onder g - onevenredige bevoordeling of benadeling

De gemeente hoeft geen informatie te verstrekken als het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijk personen, rechtspersonen of derden.

Het gaat hier om een algemene uitzonderingsgrond die aanvullend werkt op de hiervoor behandelde specifieke uitzonderingsgronden. Deze uitzonderingsgrond is dan ook veel gebruikt in combinatie met andere uitzonderingsgronden.

Artikel 11 - intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen

Ingeval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van internberaad wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen, aldus artikel 11 van de Wob. Achterliggende gedachte daarbij is dat ambtenaren en andere bij het intern beraad betrokken personen, bijvoorbeeld externe adviseurs, zich vrijelijk kunnen uiten zonder dat zij later met die opvattingen worden geconfronteerd. Zij moeten politieke en ambtelijke bestuurders in vrijheid en vertrouwelijkheid kunnen adviseren.

Bij toepassing van deze uitzonderingsgrond zijn wij:

- nagegaan of het gaat om een document bestemd voor intern beraad
- het document persoonlijke beleidsopvattingen bevat en welke informatie in dat geval wel kan worden verstrekt.

Artikel 1, aanhef en onder c, van de Wob definieert “intern beraad” 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”.

Hieronder vallen onder meer nota's van ambtenaren aan hun politieke bestuurder en ambtelijk leidinggevend, correspondentie tussen onderdelen van gemeenten of tussen gemeenten onderling, concepten van stukken, agenda's en notulen. Of sprake is van stukken voor intern beraad wordt bepaald door het oogmerk waarmee een stuk is opgesteld. Als degene die de stukken heeft opgesteld de bedoeling had de stukken voor zichzelf of anderen binnen de overheid(sorganisatie) te gebruiken, dan is sprake van een stuk bestemd voor intern beraad. Dit uitgangspunt is bij de beoordeling van de aantreffen stukken gehanteerd en heeft in een aantal gevallen geleid tot toepassing van deze uitzonderingsgrond.

De term ‘persoonlijke beleidsopvatting’ wordt in artikel 1, aanhef en onder f, van de Wob gedefinieerd als: “een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten.”

Het gaat dus om de persoonlijke mening van ambtenaren of bestuurders in collegevoorstellen, memo's, bestuurlijk overleggen, gespreksverslagen of mailwisseling. Wij achten het onwenselijk dat de persoonlijke beleidsopvatting van betrokken ambtenaren een rol in het publieke debat over een bestuurlijke aangelegenheid spelen.

Openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen bedoeld voor intern beraad blijven daarom met een beroep op de uitzonderingsgrond van artikel 11, eerste lid, van de Wob achterwege.

Van de mogelijkheid die artikel 11, tweede lid, van de Wob biedt om persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm te verstrekken is geen gebruik gemaakt, omdat die opvattingen en de feitelijke informatie in de stukken zodanig met elkaar zijn verweven, dat het niet mogelijk is alleen de feitelijke informatie openbaar te maken. Het is naar ons oordeel ook niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering om de informatie openbaar te maken in niet tot personen herleidbare vorm.

Moment van verstrekken van de informatie

Op grond van het bepaalde in artikel 6, vijfde lid, van de Wob, wordt de informatie - indien het bestuursorgaan heeft besloten dit te verstrekken - tegelijk met de bekendmaking van het besluit verstrekt, tenzij naar verwachting een belanghebbende bezwaar daar tegen heeft, in welk geval de informatie niet eerder wordt verstrekt dan twee weken nadat de beslissing is bekendgemaakt. Deze zogenoemde standstill-bepaling is bedoeld om de derde belanghebbende in de gelegenheid te stellen de beslissing om informatie te verstrekken in een voorlopige voorzieningsprocedure (spoedprocedure) bij de bestuursrechter aan te vechten.

Het is evident dat bij het verstrekken van de informatie belangen van derden zijn betrokken. Deze derde-belanghebbenden kunnen bezwaar hebben tegen het verstrekken van de informatie.

In dit verband wordt onder meer de aandacht gevestigd op de door de Minister van Economische Zaken en Klimaat ingediende zienswijze. Daarin geeft de Minister aan dat hij gelijktijdig een inhoudelijk nagenoeg gelijk Wob-verzoek heeft ontvangen en op 2 december 2019 heeft besloten dat verzoek niet in behandeling te nemen, omdat, kort samengevat, de verzoeker naar het oordeel van de Minister de bestuurlijke aangelegenheid waar hij informatie over wil niet voldoende heeft

gespecificeerd. Tegen dat besluit van 2 december 2019 liep ten tijde van de indiening van de zienswijze nog een bezwaarprocedure. Tegen die achtergrond heeft de Minister primair als zienswijze naar voren gebracht dat het Wob-verzoek niet voldoende gespecificeerd is en daarom buiten behandeling zou moeten worden gelaten. Voor het geval wij deze zienswijze niet zouden volgen heeft de Minister subsidiair verzocht te wachten met openbaarmaking van documenten die van het ministerie van EZK afkomstig zijn tot de juridische procedures tegen het besluit van 2 december 2019 tot een einde zijn gekomen.

Wij zijn evenwel van oordeel dat de betreffende informatie met inachtneming van de uitzonderingsgronden als bedoeld in artikel 10 en 11 van de Wob, zoals per document is vermeld in de inventaris/beoordelingslijsten en bij de overwegingen nader zijn toegelicht, overeenkomstig het uitgangspunt van de wet openbaar kunnen worden gemaakt en zullen daarbij de hiervoor genoemde standstill-bepaling van artikel 6, vijfde lid, van de Wob in acht nemen.

Wijze van verstrekken van de informatie

Dit besluit wordt u per gewone post en per e-mail toegezonden. De bij het besluit behorende bijlagen zijn – gelet op de omvang daarvan (ruim 300 pagina's) – uitsluitend bij de e-mailversie gevoegd. De openbaar te maken documenten zullen overeenkomstig het bepaalde in artikel 6, vijfde lid, van de Wob niet eerder worden verstrekt dan twee weken nadat het besluit is bekend gemaakt, danwel nadat daartoe in geval van een voorlopige voorziening procedure door de bestuursrechter is beslist. De informatie zal dan via cryptshare worden toegezonden op een door u aangegeven email-adres. Het besluit en de openbaar gemaakte documenten worden op dat moment op www.assen.nl geplaatst.

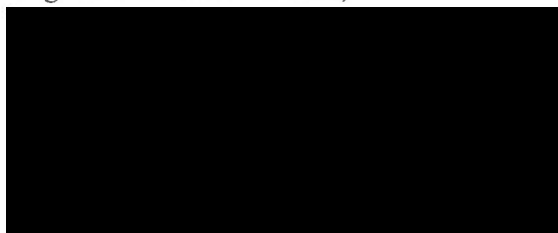
Bezwaar

U kunt een bezwaarschrift indienen tegen dit besluit bij het college van burgemeester en wethouders, Postbus 30018, 9400 RA Assen. Denkt u erom dit te doen binnen zes weken na de verzenddatum van dit besluit. Het is belangrijk dat u vermeldt waarom u het niet eens bent met het besluit. U ondertekent het bezwaarschrift, voorziet het van datum, naam, adres en e-mail. Uw mailadres is handig in het regelen van praktische zaken als het plannen van een hoorzitting.

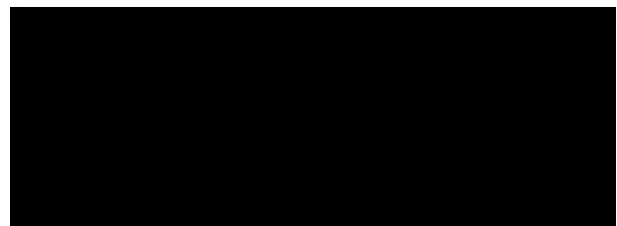
Meer informatie

Bij vragen kunt u contact opnemen met de heer [REDACTED] bereikbaar onder telefoonnummer 14-0592.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,



burgemeester
M.L.J. Out



gemeentesecretaris
T. Dijkstra