



**Van:** [redacted]  
**Verzonden:** vrijdag 10 juni 2022 16:01  
**Aan:** [redacted] <[redacted]@utrecht.nl>  
**Onderwerp:** Uitnodiging zitting [redacted]

Ha [redacted]

Alles goed?

Ineens ploft vandaag de uitnodiging voor de zitting inzake ons hoger beroep van dhr. [redacted] op de mat. Al op woensdag 6 juli 2022 om 13:00 uur bij de Afdeling. Ben je in de gelegenheid om mee te gaan?

Met vriendelijke groet,

[redacted]  
[redacted]

[redacted]  
F [redacted]  
[redacted]@utrecht.nl

[www.utrecht.nl](http://www.utrecht.nl)  
Gemeente Utrecht  
Financiën, Inkoop en Juridische Zaken  
Juridische Zaken  
Stadsplateau 1  
Dinsdag t/m vrijdag

Postbus 16200  
3500 CE Utrecht



Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
Postbus 20019  
2500 EA Den Haag



Behandeld door	5.1.2E	Datum	21 mei 2021
Doorkiesnummer	5.1.2E	Ons kenmerk	8790032
E-mail	5.1.2E@utrecht.nl	Onderwerp	Aanvullende gronden hoger beroep tegen uitspraak rechtbank Midden Nederland UTR 19/5209 WOB
Bijlage(n)	-	Verzonden	25 mei 2021
Uw kenmerk	202102658/1/A3		
Uw brief van	26 april 2021		

Geachte heer / mevrouw,

Bij brief van 21 april 2021 heb ik namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht (hierna: het college) hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank Midden Nederland van 4 maart 2021 (verzonden op 12 maart 2021) met zaaknummer UTR 19/5209 WOB. In uw brief van 26 april 2021 heeft u de ontvangst van dit hoger beroepschrift bevestigd en mij in de gelegenheid gesteld om uiterlijk op 25 mei 2021 de gronden van het hoger beroep aan te vullen. Hierbij maak ik van deze gelegenheid gebruik.

Inhoudelijk ziet de zaak op de weigering informatie openbaar te maken naar aanleiding van een verzoek van dhr. 5.1.2E (hierna: dhr. 5.1.2E) op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob) dat – kort gezegd – zag op het verkrijgen van alle informatie over en met betrekking tot (mogelijke) integriteitsschendingen door medewerkers dan wel ambtenaren van de gemeente Utrecht in het tijdvak van 1 juli 2017 tot en met 1 mei 2019.<sup>1</sup>

Bij een mogelijke integriteitsschending wordt door de Gemeente Utrecht onderzoek gedaan. Het verzoek van dhr. 5.1.2E ziet derhalve op de documenten die tijdens een integriteitsonderzoek worden opgesteld. Hierna zal ik eerst ingaan op de aard van een integriteitsonderzoek en de belangen die gelet op het verzoek in het kader van de Wob een rol spelen. Daarna zal ik de (aanvullende) gronden van het hoger beroep nader uiteen zetten.

#### Onderzoek naar (mogelijke) integriteitsschendingen binnen de gemeente Utrecht

Een onderzoek naar een (mogelijke) integriteitsschending is ingrijpend voor alle betrokkenen. Een ieder kan zich indenken dat een onderzoek naar je integriteit en de vraag of je integer gehandeld hebt in een bepaalde situatie op zijn zachts gezegd uitermate vervelend is. Dit zelfde geldt voor de collega's en leidinggevende(-n) van de persoon naar wie onderzoek wordt gedaan en niet in de laatste plaats voor de melder(-s) van de (mogelijke) integriteitsschending. De bevindingen van een dergelijk onderzoek kunnen zeer verstrekken (rechtspositionele) gevolgen hebben voor de betrokken ambtenaar of medewerker(s). In het ergste geval kan bijvoorbeeld ontslag volgen.

Als (delen van) informatie uit een dergelijk onderzoek haar weg vindt naar de sociale media en het internet, kan dit de betrokken ambtenaar de rest van zijn of haar leven achtervolgen. Wat eenmaal op internet gepubliceerd is, is immers nooit meer (helemaal) te verwijderen. Het enkel anonimiseren van

<sup>1</sup> Beslissing op bezwaar van 13 januari 2019 (verzonden 13 januari 2019) kenmerk 671492.

informatie uit integriteitsonderzoeken is niet voldoende om een dergelijk risico uit te sluiten. Indien eenmaal (online) een link is gelegd tussen deze informatie en een bepaalde persoon, hetgeen met de hoeveelheid informatie die tegenwoordig digitaal beschikbaar is zeker niet illusoir is, is het kwaad al geschied. Ook is niet ondenkbaar dat een dergelijke link opzettelijk gelegd wordt door een persoon die op de hoogte is (geraakt) van een bepaald integriteitsonderzoek of althans daar sterke vermoedens over heeft. Als dit gebeurt, is iemand onomkeerbaar 'gebrandmerkt' op het internet en is er sprake van onherstelbare reputatieschade. De rechtbank heeft dan ook terecht in haar uitspraak overwogen dat bij onderzoeksdossiers die zien op het persoonlijk functioneren van de betrokken gemeentebtenaar de persoonlijke levenssfeer van de betrokken gemeentebtenaar direct geraakt wordt.<sup>2</sup>

Het is dan ook niet zonder reden dat de gemeente Utrecht – mede uit hoofde van haar wettelijke verplichting, ex artikel 7:611 van het Burgerlijk Wetboek, om zich als goed werkgever te gedragen – een zorgvuldig, betrouwbaar en met waarborgen omkleed proces heeft opgesteld waarbinnen integriteitsonderzoeken plaats vinden. Evenzeer vloeit uit de rechtstreekse werking van artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens voort dat de Gemeente Utrecht de persoonlijke levenssfeer respecteert en beschermt van een ieder waar zij mee in contact komt vanwege haar overheidstaken in het kader van dergelijke onderzoeken.

Als goed werkgever en als overheidsorgaan dienen wij immers niet alleen intern, maar ook extern te waarborgen dat de privacy en belangen van niet alleen degene die onderwerp is van het onderzoek, maar van alle betrokkenen (denk bijvoorbeeld aan degene die een melding heeft gedaan van een mogelijke integriteitschending of een (directe) collega die gehoord is naar aanleiding van een melding) niet in het geding is. Het college wil voorkomen dat een melder bijvoorbeeld wordt aangesproken en/of geïntimideerd door degene over wie hij een melding heeft gedaan. Dit is overigens helaas geen denkbeeldig voorbeeld, maar komt in de praktijk voor. Het college wil voorkomen dat personen die onderwerp zijn (geweest) van een integriteitsonderzoek of op een andere wijze bij een dergelijk onderzoek betrokken zijn (geweest) door het openbaar maken van documenten uit dit onderzoek (onevenredig) benadeeld worden. Niet alleen in de gevallen waarin een integriteitsschending is aangetoond, maar ook in de gevallen waarin een schending niet is aangetoond kan het feit dat er een dergelijk onderzoek is (geweest) de betrokkene(n) tot in lengte van dagen achtervolgen. Ook de 'waar rook is, is vuur' gedachte kan er immers toe leiden dat een betrokkene intern of extern met scheve ogen aangekeken wordt of hiervan last of hinder ondervindt bij bijvoorbeeld (toekomstige) sollicitaties. Als werkgever heeft het college hierin een duidelijke verantwoordelijkheid naar alle betrokkenen toe die zij zeer serieus neemt.

Het interne proces is zoals gezegd zorgvuldig opgesteld en met waarborgen omkleed zodat betrouwbaarheid voorop staat. De onderzoeken worden uitgevoerd door een zeer beperkt aantal medewerkers of een extern gecertificeerd onderzoeksbureau. De informatie uit deze onderzoeken wordt enkel opgeslagen in een afgeschermd omgeving die alleen toegankelijk is voor de medewerkers die rechtstreeks iets met het onderzoek te maken hebben. Alle bij een onderzoek betrokkenen medewerkers en eventuele derden dienen er immers vanuit te kunnen gaan dat zij in vrijheid en openheid kunnen verklaren over de (mogelijke) integriteitsschending zonder vrees dat hetgeen zij hebben verklaard en in bijvoorbeeld een verslag is neergelegd op enig moment op straat komt te liggen.

Ook de goede werking van het proces van een integriteitsonderzoek is gelet op voorgaande een belang dat geraakt wordt door het onderhavige verzoek op grond van de Wob. Openbaarmaking van

---

<sup>2</sup> Dit is in lijn met vaste rechtspraak van uw Afdeling, bijvoorbeeld de uitspraak van 9 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:48, waarin is geoordeeld dat daar waar het gaat om de openbaarmaking van documenten die zien op het persoonlijke functioneren van een ambtenaar met betrekking tot diens functie de bescherming van diens persoonlijke levenssfeer in het geding is.

documenten die deel uitmaken van dergelijke precare onderzoeksdossiers zou de waarborgen en de vertrouwelijkheid van dit proces verregaand ondermijnen. Hierin ligt immers het risico dat bij toekomstige onderzoeken ambtenaren of andere betrokkenen minder bereidwillig zullen zijn om melding te maken van een mogelijke integriteitsschending of om aan een dergelijk onderzoek mee te werken en bijvoorbeeld terughoudender zullen zijn in hun verklaringen. Hierin is duidelijk een groot belang gelegen voor het college zelf als goed werkgever. In eerdere rechtspraak van uw Afdeling is het voorkomen van deze belemmerende werking en de gevolgen daarvan naar onze mening dan ook terecht aangemerkt als een belang als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob.<sup>3</sup> Dit belang is ook expliciet erkend bij de totstandkoming van de nog in te voeren Wet open overheid (hierna: de Woo). In artikel 5.1 van de Woo is vanwege het wegvallen van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g van de Wob het belang van het goed functioneren van de overheid toegevoegd teneinde de in de rechtspraak bestaande bescherming op dit punt te behouden. Ten aanzien van de vraag wanneer dit belang in het geding is, is in de parlementaire geschiedenis overwogen:

"Een ander voorbeeld waarbij deze grond kan worden ingeroepen is bij interne disciplinaire onderzoeken. Bij een dergelijk onderzoek is vertrouwelijkheid noodzakelijk om de feiten boven water te krijgen."<sup>4</sup>

De rechtbank heeft gelet op voorgaande dan ook terecht geoordeeld dat gelet op de aard van de onderzoeken en de aard van de vertrouwelijke informatie-uitwisseling over personen die in de documenten plaatsvindt de weigeringsgronden die zien op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene(n) en het belang van het voorkomen van onevenredige bevoor- of benadeling<sup>5</sup> (zoals deze belangen hierboven zijn toegelicht) prevaleren boven het algemene belang dat gediend is met openbaarmaking van documenten uit integriteitsonderzoeken en dat deze weigeringsgronden voor het hele onderzoeksdossier gelden. Het openbaar maken van deze stukken is dan ook terecht geweigerd. De rechtbank zag steun voor dit oordeel in de uitspraak van uw Afdeling van 18 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1817.

#### **Aanvulling 8:29 stukken: ontbrekende externe onderzoeksrapporten dossiers 6 en 7**

Alvorens in te gaan op de aanvullende gronden van hoger beroep merk ik op dat ten aanzien van onderzoeksdossier 6 de rechtbank terecht heeft geconstateerd dat abusievelijk bij het aanleveren van de vertrouwelijke stukken bij de rechtbank het externe onderzoeksrapport in dit dossier ontbrak. Dit onderzoeksrapport maakt (vanzelfsprekend) wel deel uit van de stukken zoals die nog bij uw Afdeling zullen worden aangeleverd onder het verzoek de kennisname hiervan te beperken tot uw Afdeling op grond van artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Gelet op de omvang van de vertrouwelijke stukken en de bijzondere gevoeligheid van deze documenten zal ik op een later moment contact opnemen met uw Afdeling om de wijze waarop deze stukken bij uw Afdeling aangeleverd kunnen worden af te stemmen.

Het externe onderzoeksrapport behorende bij dossier 6 zou volgens de rechtbank ten onrechte niet betrokken zijn bij de beoordeling van het Wob-verzoek. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen en met inachtneming van het hiervoor geformuleerde uitgangspunt van de rechtbank staan dezelfde weigeringsgronden aan openbaarmaking van dit document in de weg. Eventuele nadere besluitvorming op dit punt zou dan ook niet leiden tot openbaarmaking van dit onderzoeksrapport.

De rechtbank concludeert daarnaast ten onrechte dat er een extern onderzoeksrapport zou ontbreken in onderzoeksdossier 7. Het ging in dit geval om een onderzoek dat deels is uitgevoerd door een

<sup>3</sup>Ik verwijs u in dit kader naar een uitspraak van uw Afdeling van 20 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1879.

<sup>4</sup>Kamerstukken II 2018-2019, 35 112, nr. 3 (Memorie van Toelichting), p. 23.

<sup>5</sup>Artikel 10, tweede lid, aanhef onder e en g van de Wob.

extern bureau en deels door medewerkers van de gemeente Utrecht dat niet is uitgemond in een (extern) onderzoeksrapport, maar is 'gesloten' met een mail met bevindingen. Er ontbreekt dus geen document bij de stukken zoals die zijn toegezonden aan de rechtbank. Alle stukken uit dit onderzoeksdossier zijn betrokken bij de beoordeling van het Wob-verzoek.

Gelet op voorgaande is terecht en op juiste gronden geweigerd informatie uit de integriteitsonderzoeken genummerd 6 (waar het externe onderzoeksrapport deel van uitmaakt) en 7 openbaar te maken.

### **Aanvullende gronden van hoger beroep**

In aanvulling op hetgeen ik reeds naar voren heb gebracht in het inleidende hoger beroepschrift van 21 april 2021 voer ik namens het college de volgende gronden van hoger beroep aan. Deze gronden zien allereerst op rechtsoverweging 11 van de uitspraak van de rechtbank.

#### *Geen status apartus voor onderzoeksdossier 2*

De rechtbank kent in haar uitspraak ten onrechte een soort aparte status toe aan het 2<sup>e</sup> onderzoeksdossier. De rechtbank hecht hierbij kennelijk belang aan de uitkomst van het desbetreffende onderzoek. In dit geval werd er namelijk geen integriteitsschending geconstateerd. Op dit punt kan het college zich niet verenigen met de uitspraak van de rechtbank. De uitkomst van een onderzoek zou niet leidend moeten zijn bij de beantwoording van de vraag of informatie uit een dergelijk onderzoeksdossier openbaar gemaakt zou moeten worden op grond van de Wob. Daarnaast is de door de rechtbank gestelde omstandigheid dat het onderzoek zich (enkel) richtte op een pas onjuist. Bij het onderzoek zijn immers ook de vaste gebruiker(s) van deze pas in beeld (geweest) en op basis van een door deze gebruiker(s) afgelegde verklaring is nader onderzoek gedaan. Dat in dit geval redelijk snel geconcludeerd kon worden dat geen sprake is geweest van een interne integriteitsschending, maar dat de oorzaak voor de melding 'buiten de deur' gezocht moet worden, maakt niet dat de hiervoor beschreven belangen hier geen (enkele) rol zouden spelen. Ook hier speelt wel degelijk de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer een rol, aangezien de vaste gebruiker bevestigd is. De 'waar rook is, is vuur' gedachte speelt ook zeker in deze zaak. Voorts is ook hier natuurlijk het belang van het waarborgen van het proces omtrent integriteitsonderzoeken terecht aan de weigering de documenten openbaar te maken ten grondslag gelegd. Verder wijs ik u er op dat uit de zich in dit onderzoeksdossier bevindende informatie kan worden afgeleid hoe in een dergelijk geval vanuit de gemeente Utrecht wordt opgetreden en hoe de afstemming met andere overheidsorganen op dit punt heeft plaatsgevonden. Gelet op voorgaande verzoek ik u dan ook om de uitspraak van de rechtbank Midden Nederland op dit punt te vernietigen en te bepalen dat een dergelijk onderzoeksdossier net als de overige integriteitsonderzoeken onder de weigeringsgronden van artikel 10, tweede lid, onder e en g, van de Wob, valt.

#### *Onderzoeksdossier 1: reeds openbare raadsbrief d.d. 3 oktober 2017*

De rechtbank heeft ten aanzien van onderzoeksdossier 1 er op gewezen dat er zich onder de stukken een raadsbrief bevindt gedateerd op 3 oktober 2017. Dit betreft reeds openbare informatie aangezien dergelijke brieven van het college aan de gemeenteraad in de regel gepubliceerd worden.<sup>6</sup> Informatie die al openbaar is hoeft niet (nogmaals) naar aanleiding van een verzoek op grond van de Wob openbaar gemaakt te worden. Weliswaar hadden wij dhr. 5.1.2E op de vindplaats van dit document kunnen (en moeten) wijzen in het bestreden besluit, maar reden om het besluit te vernietigen en hierover een nieuw besluit te nemen kan in voorgaande niet gevonden worden. Nieuwe besluitvorming

<sup>6</sup> De brief is te vinden via de link <https://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/b9a568c1-ce69-4d25-90ba-284d14047617?documentId=a90ac270-c06f-4a13-ba8b-963fe702aac6>

zou immers op dit punt niet tot (hernieuwde) openbaarmaking van het desbetreffende document leiden.

*Ten onrechte nadere motiveringsplicht aangenomen voor aantal stukken*

De rechtbank heeft in haar uitspraak terecht geoordeeld dat ten aanzien van het grootste deel van de onderzoeksdossiers openbaarmaking geheel geweigerd kan worden op grond van artikel 10, tweede lid, onder e en g, van de Wob. De rechtbank heeft hierbij de in het bestreden besluit en de in de uitspraak aangehaalde motivering van belang geacht én het feit dat zinledige documenten overblijven na toepassing van de weigeringsgronden. Desondanks heeft de rechtbank ten aanzien van een aantal beperkte passages uit onderzoeksdossier 1 (document met nummer 59), onderzoeksdossier 4 (documenten met nummers 8, 11 en 12) en (een op bijlage 35 na niet nader gespecificeerd deel van de documenten uit) onderzoeksdossier 5 gesteld dat de motivering op grond van de hierboven genoemde grondslagen niet zonder meer op zou gaan en dat aanvullende motivering vereist is, wil de weigering deze passages openbaar te maken gerechtvaardigd zijn. Het college kan zich hiermee niet verenigen en wel om de volgende redenen.

Het college vermag niet in te zien waarom deze (passages) uit documenten niet onder verwijzing naar artikel 10, tweede lid, onder e en g van de Wob geweigerd kunnen worden. Deze documenten maken immers deel uit van het integriteitsonderzoek en zijn naar hun aard vertrouwelijk. Alle hierboven beschreven belangen spelen ook voor deze documenten een doorslaggevende rol op grond waarvan geweigerd kan en moet worden om deze delen openbaar te maken.

De rechtbank lijkt ten aanzien van onderzoeksdossier 1, documentnummer 59, en onderzoeksdossier 4, documentnummers 8, 11, en 12 (informatie onder kopje procesinformatie) bijvoorbeeld van mening dat op het moment dat in een onderzoeksdossier op enig moment een (korte) samenvatting wordt gegeven van de casus, deze ineens niet meer de bescherming zou verdienen van de hiervoor bedoelde weigeringsgronden. Wij kunnen de rechtbank hierin niet volgen. Voor zover de rechtbank hiermee heeft bedoeld te zeggen dat met het eventueel openbaar maken van een dergelijke samenvatting (meer) recht gedaan kan worden aan het belang van openbaarheid rondom integriteitsschendingen, hechten wij er aan op te merken dat wij aan dit belang al recht doen door jaarlijks ambtshalve op hoofdlijnen een overzicht te verstrekken aan de gemeenteraad waaruit blijkt hoe de gemeente Utrecht met signalen/meldingen van (vermeende) integriteitsschendingen omgaat<sup>7</sup> en door in geval van een verzoek op grond van de Wob een schema te verstrekken zoals in dit geval ook gebeurd is bij het primaire besluit van 17 juli 2019.

Ook lijkt de rechtbank zich daarnaast op het standpunt te stellen dat een deel van de documenten uit onderzoeksdossier 5 dusdanig algemeen feitelijk van aard is, nu het gaat om een beschrijving van de uitvoering van werkzaamheden, dat zonder nadere motivering niet in valt te zien waarom openbaarmaking van deze stukken geweigerd dient te worden. Ook hierin kunnen wij de rechtbank niet volgen. De beschrijving van de werkzaamheden van de desbetreffende medewerker zijn immers van belang voor de vaststelling van de vraag of sprake is geweest van een integriteitsschending en kunnen niet los worden gezien van het onderzoek hiernaar. Ook hier is de weigering wel degelijk terecht gebaseerd op artikel 10, tweede lid, onder e en g van de Wob. Daar komt bij dat met het gedeeltelijk vrijgeven van documenten als deze de kans groter wordt dat de zaak tot de betrokken ambtenaar te herleiden is. Dat dergelijke documenten daarbij ook nog eens buiten de context van het gehele onderzoek zouden worden geplaatst achten wij eveneens zeer onwenselijk.

---

<sup>7</sup> Ik wijs u in dit kader gelet op het tijdvak waar het Wob-verzoek op ziet op de jaarverslagen van 2018 en 2019 van de gemeente Utrecht, te vinden via de link <https://utrecht.jaarverslag-2018.nl/p22054/bedrijfsvoering> en <https://utrecht.jaarverslag-2019.nl/p28556/bedrijfsvoering>