

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e Malden

Uitsluitend per e-mail verzonden: post@5.1.2.e.nl

Datum 14 november 2024
Onderwerp Woo-besluit verbouwing het Valkhof Museum
(deelbesluit 2)

Geachte 5.1.2.e

Op 6 juni 2024 heeft u informatie gevraagd op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo) dat u digitaal indiende. U verzocht daarbij om de navolgende informatie:

“Informatie over de verbouwing van Museum Het Valkhof, alle financiële communicatie en alle communicatie die gaat om de praktische aspecten van de verbouwing tussen 2020 en nu.”

Hierbij verzoekt u om alle documenten waaronder vergunningen, besluiten, collegevoorstellen, raadsvoorstellen, notulen, rapporten en brieven van het college van burgemeester en wethouders, de burgemeester en de gemeenteraad. In het overleg op 17 juni jl. is dit niet verder gepreciseerd. U wenst de verzochte informatie te ontvangen over de periode van 1 januari 2020 tot en met 6 juni 2024. In dit overleg hebben we met u afgestemd dat we uw verzoek behandelen in deelbesluiten.

Besluit

Wij besluiten om uw verzoek toe te wijzen en de door u opgevraagde documenten gedeeltelijk openbaar te maken. Wij willen u er volledigheidshalve op attenderen dat het onderhavige besluit kwalificeert als een deelbesluit en derhalve enkel ziet op de gedeeltelijke openbaarmaking van de documenten opgenomen in de bijlage bij dit besluit. 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 de 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 en de daarop rustende bepalingen 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

Postadres

Gemeente Nijmegen
VJ50, Juridische Zaken
Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

Bezoekadres

Korte Nieuwstraat 6
6511 PP Nijmegen

T 14 024
nijmegen.nl

Contactpersoon

5.1.2.e

5.1.2.e @nijmegen.nl

T 06- 5.1.2.e

Ons kenmerk

Z24.031125

Bijlage(n)

Bijgevoegd: 3

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 van 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2102.

De omschrijving onder 'naar zijn aard verband houdt met de publieke taak' 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

Naar aanleiding van uw verzoek hebben wij gekeken welke documenten er binnen de gemeente Nijmegen aanwezig zijn. Door de omvang van uw verzoek verstrekken wij de gevraagde stukken in delen.

Het aantal documenten dat met dit deelbesluit wordt openbaargemaakt bedraagt 704. Een overzicht van de documenten bij dit besluit vindt u op de inventarisatielijst. De inventarislijst maakt integraal onderdeel uit van het besluit. Voor de motivering van dit besluit verwijzen wij naar het onderdeel "Overwegingen" van deze brief. Hierin leest u wat wij over deze documenten besluiten.

Uw verzoek ziet daarnaast op documenten die reeds openbaar zijn gemaakt. Wij verstrekken u de verwijzingen naar de vindplaats van de reeds openbare documenten. Deze verwijzingen zijn opgenomen in de inventarislijst. Reeds openbare documenten kunnen we niet opnieuw openbaar maken, waardoor zij niet onder de reikwijdte van de Woo vallen. Ook hoeven wij deze documenten niet in een andere vorm te verstrekken dan de wijze waarop het document reeds openbaar is gemaakt.

Zienswijze derde-belanghebbende

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 dertien belanghebbenden zijn waarvan wij verwachtten dat deze mogelijk bedenkingen zouden hebben tegen openbaarmaking van (een deel van) de documenten. Deze zijn in de gelegenheid gesteld hierover een zienswijze te geven.

Belanghebbende drie heeft aangegeven bedenkingen te hebben ten aanzien van de bescherming van concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens.

Belanghebbende zes heeft aangegeven bedenkingen te hebben ten aanzien van de bescherming van concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens en het goed functioneren van de Staat, andere publieksrechtelijke lichamen of bestuursorganen.

Belanghebbende elf heeft aangegeven bedenkingen te hebben ten aanzien van de bescherming van informatie met betrekking tot de persoonlijke levenssfeer.

Belanghebbende vier heeft aangegeven geen bedenkingen te hebben tegen gedeeltelijke openbaarmaking. Van de overige belanghebbenden hebben wij geen inhoudelijke zienswijze ontvangen. Wij hebben de bedenkingen van de belanghebbenden meegenomen bij de herbeoordeling 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.

Het recht op openbaarmaking op grond van de Woo dient uitsluitend het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering. Voorgaand recht 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, brengt dit tevens openbaarmaking voor eenieder met zich mee.

Voorgaande betekent voorts dat de bedoelingen of belangen van u als verzoeker niet zijn meegenomen in de verrichtte belangenafweging. Bij de belangenafweging is enkel het algemene belang van openbaarmaking afgewogen tegen de in de uitzonderingsgronden te beschermen belangen.

Artikel 5.1 lid 1 van de 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 van de 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 belang. De door uw gevraagde documenten zijn gedeeltelijk openbaar gemaakt vanwege deze uitzonderingsgronden. Hieronder leest u de motivering.

Integrale beoordeling

Met betrekking tot openbaar maken/al dan niet met (gedeeltelijk) lakken/anonimiseren gaat de Afdeling uit van een integrale beoordeling per document. In een uitspraak van 31 januari 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:314) betreffende 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.

Overwegingen

Artikel 5.1 lid 2 sub b

Economische of financiële belangen

Openbaarmaking blijft achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde rechtspersonen. Deze uitzonderingsgrond heeft als doel te voorkomen dat het verstrekken van de gevraagde informatie tot financieel of economisch nadeel leidt voor de gemeente. Dit kan zich voordoen wanneer het gaat om informatie die verband houdt met bijvoorbeeld grondtransacties, aanbesteding van publieke werken, of die ziet op de onderhandelingspositie van de gemeente. Als het gaat om op geld waardeerbare belangen van de gemeente, kan openbaarmaking worden geweigerd.

Een deel van de opgevraagde documenten bevatten (financiële) gegevens die tot financieel of economisch nadeel kunnen leiden aangezien zij inzicht geven in de financiële

huishouding van de gemeente in relatie tot de verbouwing van het Valkhof Museum. Het economische en financiële belang van de gemeente Nijmegen komt in dit geval een zwaarder gewicht toe dan het belang van openbaarheid, waardoor we deze (financiële) gegevens hebben geweigerd. Een volledig overzicht van de documenten waarin bovengenoemd artikel als weigeringsgrond is opgenomen vindt u in de inventarislijst.

Artikel 5.1 lid 2 sub e

Eerbiediging persoonlijke levenssfeer

Informatie wordt niet gegeven als het respecteren van de persoonlijke levenssfeer van één of meer natuurlijke personen zwaarder weegt dan het algemeen belang om de informatie openbaar te maken. Dit is alleen anders als de betrokken persoon instemt met het openbaar maken van de informatie. Het gaat hierbij om persoonsgegevens die (indirect) te herleiden zijn tot een individu, zoals namen, e-mailadressen, telefoonnummers en functienamen.

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. In lijn met de zienswijze van belanghebbende elf zijn wij 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 van de naam 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 2 sub f*Concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens*

Wanneer er geen sprake is van vertrouwelijk aan de overheid verstrekte bedrijfs- of fabricagegegevens, is van belang of de bescherming van die gegevens zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Dit kan het geval zijn bij informatie die betrekking heeft op het fabricageproces of de strategie van een onderneming. Deze uitzonderingsgrond kan ook van toepassing zijn op offertes, aanbestedingen en andere concurrentiegevoelige gegevens. Meerdere documenten bevatten gedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens en gegevens van andere concurrentiegevoelige aard waarvan openbaarmaking zou leiden tot benadeling van de bij de aangelegenheid betrokken rechtspersonen. Het gaat hierbij om gegevens die naar hun aard inzicht geven in de bedrijfsmatige visie, alsmede de financiële huishouding van de betrokken partijen.

Openbaarmaking van deze gegevens zou leiden tot een onevenredige benadeling van de concurrentiepositie van deze bedrijven omdat andere bedrijven, die dezelfde diensten verlenen, prijzen en tarieven hierop kunnen aanpassen (ECLI:RBZWB:2023:3880). Gelet hierop zijn wij van mening dat het belang van bescherming van concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens zwaarder weegt dan het algemeen belang van openbaarmaking. Dit is in lijn met de zienswijze van belanghebbende drie en zes.

Artikel 5.1 lid 2 sub h*Beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage*

Openbaarmaking van informatie blijft achterwege voor zover het belang van de beveiliging van personen en bedrijven of het voorkomen van sabotage zwaarder weegt dan openbaarheid. Blijkens de wetsgeschiedenis kan met deze grond informatie worden geweigerd waarvan het bekend worden extra risico's met zich brengt, zoals beveiligingsmaatregelen. In de Wob gold deze uitzonderingsgrond alleen als het om milieu-informatie ging. Voor andere dan milieu-informatie werd voor de bescherming van dit belang de uitzonderingsgrond betreffende onevenredig benadeling gebruikt. Sinds de Woo geldt de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage voor alle soorten informatie.

Enkele passages en zinsdelen van documenten bevatten informatie over de inbraakwerendheid en de daaraan gerelateerde weerstandklassen van het Valkhof Museum. Deze informatie biedt inzicht in het algehele veiligheidsniveau van het Valkhof Museum en verschaft kwaadwillenden uiterst gevoelige informatie over de inbraakwerendheid van het huidige en het nog te renoveren museum, hetgeen bij openbaarmaking extra risico's op inbraak met zich meebrengt. Het Valkhof Museum wordt hierdoor, in het geval van openbaarmaking van deze informatie, onevenredig benadeeld. Het belang van de beveiliging van het Valkhof Museum weegt daarmee zwaarder dan het belang dat met openbaarmaking is gediend.

Artikel 5.1 lid 2 sub i*Het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen*

Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van het goed functioneren van in dit geval de gemeente. Deze uitzonderingsgrond vormt een vangnet die ingezet kan worden indien het goed functioneren van de Staat in het geding komt (volgens de jurisprudentie) en er geen andere uitzondering van toepassing is, zoals intern beraad.

In enkele documenten is voor deze uitzonderingsgrond gekozen omdat de geweigerde tekstdelen interne e-mailadressen van de gemeente, niet zijnde persoonsgegevens bevatten. Het openbaren van deze e-mailadressen zorgt voor mogelijke correspondentie via ongewenste kanalen waardoor het goed functioneren van de gemeente in het gedrang komt. Tevens is genoemde uitzonderingsgrond gebruikt om meerdere URL's en wachtwoorden die zijn gedeeld, ten behoeve van intern gebruik, te weigeren.

Daarnaast bevatten diverse documenten inhoudelijk vertrouwelijke afstemming met een derde die in opdracht van de gemeente Nijmegen adviseert over de verbouwing van het Valkhof Museum. Deze uitgewisselde advisering hebben wij geweigerd aangezien de gemeente Nijmegen de gelegenheid moet krijgen om vertrouwelijk advies in te winnen over deze aangelegenheid. Wij hebben enkele documenten volledig geweigerd omdat deze documenten uitsluitend bestaan uit de vertrouwelijke afstemming tussen de gemeente Nijmegen en desbetreffende derde. Wanneer wij al deze informatie zouden weigeren blijft er geen informatie over met enige zelfstandige betekenis (ECLI:NL:RVS:2020:1595) waardoor wij het volledige document hebben geweigerd. Dit is in lijn met de zienswijze van belanghebbende zes.

Artikel 5.2

Lid 1 en 2; 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 ambtelijke leidinggevend, 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 beleidsopvattingen 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, eerste lid, van de 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 diverse documenten staan tekstdelen die zijn opgesteld voor intern beraad. De persoonlijke beleidsopvattingen in deze tekstdelen zijn geweigerd. Openbaarmaking van deze tekstdelen zou een belemmering zijn voor de vrije uitwisseling van ideeën en

gedachten tussen ambtenaren.

Artikel 8.8 en bijlage Woo

Verhouding met andere wetten

De artikelen 4.1, 5.1 eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 Woo zijn niet van toepassing op informatie waarvoor een bepaling geldt die is opgenomen in de bijlage bij deze wet. Wij weigeren diverse documenten en passages in de documenten omdat deze vallen onder de Aanbestedingswet die is opgenomen in de bijlage van de Woo óf omdat er geheimhouding is opgelegd door het college op bepaalde documenten en de informatie die hieraan ten grondslag ligt. Deze passages vallen derhalve ook niet onder het openbaarmakingsregime van de Woo.

Aanbestedingswet 2.57 en 2.138

Bij aanbestedingen waarop de Aanbestedingswet van toepassing is, heeft de specifieke regeling over geheimhouding in de Aanbestedingswet voorrang op de regeling uit de Woo. Op grond van de specifieke geheimhoudingsregeling die is opgenomen in artikel 2.57 en artikel 2.138 sub c en sub d van de Aanbestedingswet, worden diverse documenten (gedeeltelijk) niet verstrekt. Hieronder vallen de inschrijvingen, de gunningsinformatie en financiële bedrijfsgegevens van de betrokken partijen. Het openbaar maken van dergelijke informatie zou kunnen leiden tot misbruik van dergelijke bedrijfsgegevens bij een toekomstige aanbestedingsprocedure. Dit kan de commerciële belangen van betrokken partijen schaden en afbreuk doen aan de eerlijke mededinging tussen ondernemers. Wij hebben deze passages en documenten dientengevolge geweigerd.

Buiten reikwijdte

U ontvangt alleen informatie binnen de reikwijdte van uw verzoek. In de door u opgevraagde documenten is informatie opgenomen die buiten de reikwijdte van uw verzoek vallen, bijvoorbeeld omdat delen van documenten geen betrekking hebben op onderwerpen aangaande het Woo-verzoek. Ingevolge artikel 4.1 lid 4 van de Woo wordt deze informatie uit die documenten dan ook niet verstrekt. Wij hebben ervoor gekozen deze delen van de documenten aan te merken met de weigeringsgrond 'Buiten Reikwijdte' (BR).

Rechtsmiddelen

Als u het niet eens bent met dit besluit, kunt u een bezwaarschrift indienen bij het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen. Het adres is als volgt:

Het college van burgemeester en wethouders
Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

Zorg dat u het bezwaarschrift indient binnen zes weken na de dag waarop deze brief is verstuurd. Daarmee voorkomt u dat wij uw bezwaarschrift niet meer kunnen behandelen, vanwege te late indiening. Het bezwaarschrift bevat tenminste:

- uw naam, adres en handtekening;
- de datum waarop u uw bezwaarschrift schrijft;
- een omschrijving van het besluit waar u het niet mee eens bent (u kunt bijvoorbeeld datum en kenmerk van deze brief vermelden of een kopie meesturen);
- de reden waarom u het niet eens bent met dit besluit.

Het is mogelijk om uw bezwaarschrift digitaal in te dienen via een webformulier in de digitale balie van de gemeente Nijmegen (www.nijmegen.nl). Voor het indienen van een digitaal bezwaarschrift dient u in het bezit te zijn van een DigiD.

Vragen?

Heeft u nog vragen? Neem dan gerust contact met mij op. Dit kan via telefoonnummer 06 5.1.2.e via of 5.1.2.e [@nijmegen.nl](mailto:5.1.2.e@nijmegen.nl) onder vermelding van het zaaknummer Z24.031125

Hoogachtend,
Namens burgemeester en wethouders

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

Stadsontwikkeling