

Gst. 2025/41

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 5 maart 2025, nr. 202303532/1/A3

(Mrs. E.J. Daalder, G.O. van Veldhuizen en N.H. van den Biggelaar)

m.nt. D.I. van Weerden¹

(Art. 23 lid 4 Gemeentewet; art. 10 Wob; art. 5 Woo)

NJB 2025/545

ECLI:NL:RVS:2025:894

Verhouding Woo en Gemeentewet bij geheimhouding. Verzoek openbaarmaking is tevens verzoek opheffing geheimhouding. Doorzendplicht. Bezwaar of beroep Woo-besluit is mede gericht tegen opheffingsbesluit. (Noordoostpolder)

De Afdeling heeft eerder overwogen dat een verzoek om openbaarmaking van documenten waarop geheimhouding rust, altijd ook moet worden opgevat als een verzoek om opheffing van die geheimhouding. Voor zover het verzoek om opheffing van geheimhouding bij een ander bestuursorgaan moet worden ingediend, omdat dat bestuursorgaan bevoegd is tot opheffing van de geheimhouding, rust op de ontvanger van het verzoek een doorzendplicht. In afwachting van het besluit van het andere bestuursorgaan wordt de beslistermijn op het verzoek om openbaarmaking opgeschort. Een besluit op een verzoek tot opheffing van geheimhouding is een besluit waartegen zelfstandig bezwaar of beroep mogelijk is. De verzoeker kan van deze mogelijkheid gebruik maken, maar kan er ook voor kiezen om het besluit op het verzoek om openbaarmaking van het bestuursorgaan dat op het Wob/Woo-verzoek moet beslissen af te wachten. De Afdeling ziet in het belang van efficiënte geschilbeslechting aanleiding te bepalen dat, indien de verzoeker om informatie tegen de beslissing van het bestuursorgaan op het verzoek tot openbaarmaking bezwaar maakt of daartegen beroep instelt, dit bezwaar of beroep mede moet worden geacht te zijn gericht tegen het opheffingsbesluit. In geval van doorzending van het verzoek tot opheffing aan het bevoegde bestuursorgaan in de bezwaarfase is het naar aanleiding daarvan genomen opheffingsbesluit een primair besluit. Wordt tegen het besluit op het verzoek om openbaarmaking beroep ingesteld dan wordt dat beroep mede geacht te zijn gericht tegen het opheffingsbesluit. De Afdeling overweegt dat bij een verzoek om opheffing van de geheimhouding van documenten ter beoordeling staat of ten tijde van dat verzoek nog voldoende grond bestond voor de geheimhouding. Daarbij toetst de bestuursrechter of het bestuursorgaan zich, gelet op de inhoud van het stuk ten aanzien waarvan geheimhouding is opgelegd, redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat zich een belang als bedoeld in artikel 10 van de Wob dan wel artikel 5.1 eerste en tweede lid, van de Woo voordoet en of het bestuursorgaan in het betrokken geval op grond van de Gemeentewet geheimhouding heeft mogen opleggen. Voor zover het gaat om de opheffing

¹ Dana van Weerden is advocaat bij Pels Rijcken.

van geheimhouding van een document met een verslag van een besloten raadsvergadering geldt hetzelfde, met dien verstande dat daarnaast in het licht van de actuele situatie, de belangen van de destijds bij de besluiten raadsvergadering aanwezige raadsleden uitdrukkelijk in aanmerkingen dienen te worden genomen.

Tussenuitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad van Noordoostpolder,

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 27 maart 2023 in zaak nr. 22/1605 in het geding tussen:

Stichting Regionale Omroep Flevoland, gevestigd in Lelystad (hierna: Omroep Flevoland),

en

het college en de raad.

Procesverloop

Bij besluit van 29 april 2021 heeft het college een verzoek van Omroep Flevoland op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob) gedeeltelijk toegewezen.

Bij besluit van 13 september 2021 heeft de raad de geheimhouding van de documenten van de voormalige Klankbordcommissie uit 2019 (hierna: de documenten van de Klankbordcommissie) niet opgeheven.

Bij besluit van 8 november 2021 heeft de raad de geheimhouding van het memo "Informatievoorziening en reactie college t.a.v. vertrek burgemeester Harald Bouman" (hierna: het memo), twee daarin genoemde bijlagen (hierna: de verslagen van de vertrouwenspersonen) en het geheime raadsverslag van het besloten deel van de raadsvergadering van 14 oktober 2019 (hierna: het raadsverslag) niet opgeheven.

Bij besluit van 23 februari 2022 heeft het college het door Omroep Flevoland tegen het besluit van 29 april 2021 gemaakte bezwaar gedeeltelijk gegrond en gedeeltelijk on gegrond verklaard, het besluit van 29 april 2021 deels herroepen en dit besluit aanvullend gemotiveerd.

Bij uitspraak van 27 maart 2023 heeft de rechtbank het door Omroep Flevoland daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 23 februari 2022 vernietigd, de rechtsgevolgen in stand gelaten voor zover de geheimhouding van de verslagen van de vertrouwenspersonen niet is opgeheven, en de raad en het college opgedragen om binnen twaalf weken een nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van de uitspraak.

Tegen deze uitspraak hebben het college en de raad hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 21 juni 2023 heeft het college het door Omroep Flevoland tegen het besluit van 29 april 2021 gemaakte bezwaar deels gegrond verklaard en op grond van de Wet open overheid (hierna: de Woo) per passage van de reeds geopenbaarde documenten gemotiveerd welke geheimhoudingsgrond zich tegen openbaarmaking verzet en een aantal van deze passages alsnog deels openbaar gemaakt.

Bij uitspraak van 13 juli 2023 heeft de voorzieningenrechter van de Afdeling bij wijze van voorlopige voorziening bepaald

dat het college en de raad uiterlijk binnen zes weken na verzending van de uitspraak gevolg moeten geven aan de uitspraak van de rechtbank van 27 maart 2023. Ook heeft hij bepaald dat bij wijze van voorlopige voorziening inzage in en feitelijke verstrekking van het memo, het raadsverslag en de documenten van de Klankbordcommissie achterwege blijven totdat de Afdeling op het hoger beroep heeft beslist. De voorzieningenrechter heeft het verzoek voor het overige afgewezen.

Bij besluit van 26 juli 2023 heeft het college een beslissing genomen over het opheffen van de geheimhouding met betrekking tot het raadsverslag, het memo en de documenten van de Klankbordcommissie.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 2 december 2024, waar het college en de raad, vertegenwoordigd door mr. A. Holtland en C.A. van de Sanden, advocaten in Amsterdam, en Omroep Flevoland, vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en [gemachtigde B], zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Omroep Flevoland heeft op 21 oktober 2019 een Wob-verzoek ingediend waarin zij verzoekt om:

- "1. Alle verslaglegging van overleggen, gesprekken en alle correspondentie over de gevolgde procedure(s) en de keuze(s) daarvan bij het onderzoek naar klachten, zowel in- als extern, over het mogelijk grensoverschrijdend gedrag van ex-burgemeester Bouman en;
2. Enkel en alleen de eindconclusies uit de verslagen van de vertrouwenspersonen dan wel klankbordgroep dan wel de commissie die het onderzoek heeft gedaan."

1.1. Het college heeft op 29 april 2021 het verzoek van Omroep Flevoland op grond van de Wob gedeeltelijk toegewezen. Verder heeft het college het memo, de verslagen van de vertrouwenspersonen en het raadsverslag niet openbaar gemaakt, omdat de raad het verzoek tot opheffing van de geheimhouding heeft afgewezen.

1.2. Bij besluit van 23 februari 2022 heeft het college één document alsnog openbaar gemaakt met weglating van de namen van de opstellers en de laatste alinea. Het college heeft de geheimhouding van de overige documenten gehandhaafd. Ook heeft het college in het besluit van 23 februari 2022 te kennen gegeven dat hij naar aanleiding van het advies van de bezwaarschriftencommissie van 6 oktober 2021 het verzoek om openbaarmaking van de documenten waarop de raad geheimhouding heeft gelegd, alsnog opvat als een verzoek om deze geheimhouding op te heffen en dit verzoek doorgestuurd naar de raad. Bij besluit van 8 november 2021 heeft de raad de geheimhouding van het memo, de verslagen van de vertrouwenspersonen en het raadsverslag niet opgeheven. Ook heeft het college het advies van de bezwaarschriftencommissie over de documenten die berusten onder de Klankbordcommissie

overgenomen en het raadsbesluit daarover van 13 september 2021 betrokken bij het besluit van 23 februari 2022. Het college volgt de conclusie uit het besluit van 13 september 2021 dat de stukken van de Klankbordcommissie geheim blijven. Het college heeft de besluiten van de raad van 8 november 2021 en 13 september 2021 als bijlage bij het besluit van 23 februari 2022 gevoegd.

Tussenuitspraak

2. In deze tussenuitspraak zet de Afdeling nader uiteen hoe moet worden omgegaan met een verzoek om informatie op grond van de Wob – maar hetzelfde geldt voor een Woo-verzoek – wanneer het verzoek ziet op documenten waarop geheimhouding rust op grond van de Gemeentewet en die zowel bij een college van burgemeester en wethouders als ook bij de raad berusten.

De Afdeling merkt op dat hetgeen hierna wordt overwogen ook geldt voor vergelijkbare bepalingen in de Provinciewet en de Waterschapswet.

Wettelijk kader

3. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Uitspraak van de rechtbank

4. De rechtbank heeft ten aanzien van haar bevoegdheid om te oordelen over het besluit van de raad van 8 november 2021 overwogen dat het formeel juist is dat het besluit van de raad van 8 november 2021 een besluit is waartegen bezwaar open staat. Volgens de rechtbank is dit besluit in dit specifieke geval echter pas genomen in de (tweede) bezwaarfase tegen de afwijzing van het Wob-verzoek, omdat het college heeft verzuimd het Wob-verzoek, voor zover dat opgevat moest worden als een verzoek tot opheffing van de geheimhouding, direct na ontvangst daarvan aan de raad door te sturen. Dit ondanks dat het college al op 21 april 2020 door de bezwaarschriftencommissie gedurende de eerste bezwaarfase op deze verplichting was gewezen. Daar komt bij dat de besluiten van de raad van 13 september 2021 en 8 november 2021 pas aan Omroep Flevoland bekend zijn gemaakt (als bijlage) bij het besluit van 23 februari 2022 van het college en dat Omroep Flevoland op dat moment (zowel in het besluit als in het raadsbesluit) niet is gewezen op een aparte bezwaarprocedure. De rechtbank heeft gelet op deze gang van zaken overwogen dat zij om proceseconomische redenen en uit het oogpunt van efficiënte rechtsbescherming aanleiding ziet om dit raadsbesluit bij de beoordeling van het beroep te betrekken en dat zij zich dan ook bevoegd acht om hierover te oordelen.

De rechtbank heeft vervolgens ten aanzien van het besluit van de raad van 8 november 2021 geoordeeld dat de raad niet het juiste toetsingskader heeft gehanteerd. Hiertoe heeft de rechtbank overwogen dat de Wob niet van toepassing is, omdat artikel 23, vierde lid, van de Gemeentewet een uitputtende regeling over de openbaarmaking en geheimhouding van verslagen van vergaderingen van de gemeenteraad met gesloten deuren bevat, die als bijzondere regeling voorrang heeft boven de Wob. De raad moet daarom

volgens de rechtbank, in het licht van de actuele situatie, de belangen van de destijds bij de besloten raadsvergadering aanwezige raadsleden afwegen tegen het belang van openbaarheid. Nu de raad dat niet heeft gedaan, is het besluit om de geheimhouding niet op te heffen, onvoldoende gemotiveerd. De rechtbank heeft daarom geoordeeld dat de raad deze afweging in een nieuw te nemen besluit alsnog zal moeten maken.

Ten aanzien van het besluit van 13 september 2021 heeft de rechtbank overwogen dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd dat het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokken personen en het belang van voorkoming van onevenredige benadeling niet opwegen tegen het belang van openbaarmaking. De rechtbank heeft daarom geoordeeld dat de raad alle documenten van de Klankbordcommissie opnieuw en per passage moet beoordelen en moet motiveren welke weigeringsgronden zich tegen openbaarmaking verzetten en waarom.

De rechtbank heeft over het betoog van Omroep Flevoland dat het college artikel 11 van de Wob niet juist heeft toegepast, als volgt geoordeeld. Volgens de rechtbank heeft het college ten aanzien van de weggelakte passage in het document 'Conclusies onderzoek toepassing beleid en regelingen ongewenst gedrag' van 24 februari 2020 onvoldoende gemotiveerd dat deze passage intern beraad weerspiegelt tussen de gemeente en een ander bestuursorgaan en daarom niet voor openbaarmaking in aanmerking komt. Ten aanzien van nog 24 andere documenten die het college naar aanleiding van het Wob-verzoek heeft aangetroffen, heeft de rechtbank vastgesteld dat het college niet per passage heeft aangegeven welke weigeringsgrond aan openbaarmaking in de weg staat. De rechtbank heeft daarom geoordeeld dat het college in een nieuw te nemen besluit alsnog moet verduidelijken en per passage moet laten zien wat naar zijn mening een persoonlijke beleidsopvatting is. Het college moet daarbij bezien of aanleiding bestaat om toepassing te geven aan artikel 5.2, tweede lid, van de Woo, met inachtneming van welke wet het college het nieuwe besluit moet nemen.

4.1. De rechtbank heeft het beroep gezien het voorgaande gegrond verklaard, omdat het besluit van 23 februari 2022 is genomen in strijd met artikelen 3:2 en 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Wat betreft de verslagen van de vertrouwenspersonen heeft de rechtbank aanleiding gezien om de rechtsgevolgen van het besluit van 23 februari 2022 in stand te laten, omdat het college in het verweerschrift alsnog voldoende heeft gemotiveerd welke belangen zich tegen openbaarmaking verzetten. Voor het overige heeft de rechtbank bepaald dat het college en de raad nieuwe besluiten moeten nemen met inachtneming van deze uitspraak. De raad moet opnieuw beslissen over het verzoek om opheffing van de geheimhouding van het memo, het raadsverslag en de documenten van de Klankbordcommissie. Ook heeft de rechtbank geoordeeld dat het college opnieuw moet beslissen over de 25 in het besluit van 23 februari 2022 genoemde documenten en per passage moet motiveren welke geheimhoudingsgrond zich tegen openbaarmaking verzet.

Besluit van 21 juni 2023

5. Het college heeft op 21 juni 2023 naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank een nieuw besluit genomen en per passage van de 25 documenten gemotiveerd welke geheimhoudingsgrond zich tegen openbaarmaking verzet. Hierbij heeft het college zich gebaseerd op de Woo. Ook heeft het college besloten om een aantal passages uit de 25 documenten alsnog deels openbaar te maken. Ten aanzien van het document 'Conclusies onderzoek toepassing beleid en regelingen ongewenst gedrag' van 24 februari 2020 stelt het college dat op grond van de Woo alleen de uitzonderingsgrond van de onevenredige benadeling van artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo van toepassing is. Volgens het college blijft deze uitzondering gelet op de passage uit dit document van toepassing.

Uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling van 13 juli 2023

6. De voorzieningenrechter van de Afdeling heeft bij uitspraak van 13 juli 2023 bepaald dat bij wijze van voorlopige voorziening het college en de raad uiterlijk binnen zes weken na verzending van de uitspraak gevolg moeten geven aan de uitspraak van de rechtbank van 27 maart 2023. Ook heeft zij bepaald dat bij wijze van voorlopige voorziening inzage in en feitelijke verstrekking van het memo, het raadsverslag en de documenten van de Klankbordcommissie achterwege blijven totdat de Afdeling op het hoger beroep heeft beslist. De voorzieningenrechter heeft het verzoek voor het overige afgewezen.

Besluit van 26 juli 2023

7. Op 26 juli 2023 heeft het college, in mandaat namens de raad, een nieuw besluit genomen over het opheffen van de geheimhouding met betrekking tot het raadsverslag, het memo en de documenten van de Klankbordcommissie. In het besluit staat dat de raad het college heeft gemandateerd met betrekking tot de besluitvorming over de raadsbesluiten van 13 september 2021 en 8 november 2021 en de documenten die hierop betrekking hebben. Het college heeft besloten om de geheimhouding van het raadsverslag en het memo niet op te heffen. Ten aanzien van de documenten van de Klankbordcommissie heeft het college besloten om de geheimhouding van de documenten gedeeltelijk in stand te laten. Het college maakt de delen waarvan de geheimhouding is opgeheven alsnog openbaar. In navolging van de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling laat het college de inzage en feitelijke verstrekking daarvan achterwege tot de Afdeling op het hoger beroep heeft beslist.

Hoger beroep van het college en de raad

8. Het college en de raad zijn het met een gedeelte van de uitspraak van de rechtbank niet eens. Zij komen op tegen het oordeel van de rechtbank over de bevoegdheid van de rechtbank (rechtsoverwegingen 5-7) en over de beoordeling door de rechtbank van de raadsbesluiten (rechtsoverwegingen 8-13).

8.1. Het college en de raad betogen allereerst dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de rechtbank bevoegd is om te oordelen over het besluit van de raad van 8 november 2021. Hiertoe voeren zij aan dat een besluit van de raad tot het opleggen van geheimhouding geldt als een besluit gericht op rechtsgevolg waar de Awb op van toepassing is. Op grond van artikelen 7:1 en 8:1 van de Awb moet een betrokkene bezwaar maken tegen een besluit voordat hij beroep kan instellen bij de rechtbank. Een beroep moet vervolgens op grond van artikel 6:15 van de Awb mogelijk worden doorgezonden naar de raad. De rechtbank heeft niet onderkend dat Omroep Flevoland ten onrechte geen bezwaar heeft gemaakt tegen het besluit van de raad van 8 november 2021. Ook heeft de rechtbank niet onderkend dat Omroep Flevoland ook bezwaar had kunnen indienen tegen het besluit van 13 september 2021. Omdat zij dit niet heeft gedaan, zijn de twee besluiten onherroepelijk.

8.2. Het college en de raad betogen in dat kader dat de rechtbank ten onrechte de raad heeft opgedragen om een nieuw besluit te nemen. Hiermee heeft de rechtbank miskend dat niet de raad maar uitsluitend het college bevoegd is om te beslissen op de bezwaren tegen de door hem genomen besluiten. Dit volgt ook uit artikel 6:4 van de Awb waarin staat dat het bezwaarschrift moet worden ingediend bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Gezien het voorgaande is het dictum voor de raad onuitvoerbaar.

8.3. Het college en de raad betogen vervolgens dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de raad het besluit van 8 november 2021 onvoldoende heeft gemotiveerd, omdat hij niet het juiste toetsingskader heeft gebruikt. Zij betogen dat de rechtbank heeft miskend dat de raad een discretionaire bevoegdheid heeft bij het al dan niet besluiten tot opheffing van de op grond van artikel 23, vierde lid, van de Gemeentewet van rechtswege geldende vertrouwelijkheid van raadsverslagen van besloten vergaderingen. De rechtbank heeft ten onrechte bij de beoordeling daarvan niet de terughoudendheid betracht die zij bij de toetsing van een dergelijk besluit in acht had dienen te nemen.

8.4. Ten slotte betogen het college en de raad dat de opdracht van de rechtbank om een nieuw besluit te nemen in strijd is met het doel en de strekking van artikel 23, vierde lid, van de Gemeentewet. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van dit artikel (*Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3*), blijkt dat het zwaarwegende belang van de bescherming van de vrije meningsvorming in een besloten vergadering centraal staat. Zij voeren aan dat de wetgever heeft beoogd raadsleden een veilige omgeving te bieden om vrijuit te kunnen spreken. De belangenafweging die de rechtbank opdraagt, gaat hier ten onrechte aan voorbij. De verwijzing van de rechtbank naar de uitspraak van de Afdeling van 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1676, doet daar niet aan af, omdat daaruit volgt dat de belangenafweging die de raad moet uitvoeren niet beperkt dient te blijven tot uitsluitend het belang van openbaarheid enerzijds en het belang van de destijds bij de besloten raadsvergadering aanwezige raadsleden anderzijds. Ook moet het algemene belang van de vrije en veilige democratische beraadslaging, met

name in besloten vergaderingen, in acht worden genomen. De toenmalige raadsleden zijn hier bovendien bij gediend, omdat een discussie over de positie van de burgemeester in alle vrijheid en zonder terughoudendheid moet kunnen plaatsvinden, aldus het college en de raad.

Beoordeling hoger beroep

Verhouding Gemeentewet en Woo bij geheimhouding

9. Volgens vaste rechtspraak zijn de regelingen omtrent geheimhouding in de Gemeentewet bijzondere regelingen die de toepassing van de Wob uitsluiten (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 5 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:761). Voor de Woo geldt hetzelfde (vergelijk de bijlage bij artikel 8.8 van de Woo waaruit blijkt dat de regels in de Woo over de openbaarmaking van informatie niet van toepassing zijn op, onder meer, artikelen 23, vierde, vijfde en zesde lid en artikelen 87 tot en met 89 van de Gemeentewet).

Doorzendplicht bij verzoek om openbaarmaking van documenten waarop geheimhouding rust

9.1. In de uitspraak van de Afdeling van 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3140, heeft de Afdeling overwogen dat een verzoek om openbaarmaking van documenten waarop geheimhouding rust, altijd ook moet worden opgevat als verzoek om opheffing van die geheimhouding. Voor zover het verzoek om opheffing van geheimhouding bij een ander bestuursorgaan moet worden ingediend, omdat dat bestuursorgaan bevoegd is tot opheffing van de geheimhouding, rust op de ontvanger van het verzoek een doorzendplicht. In afwachting van het besluit van het andere bestuursorgaan wordt de beslistermijn op het verzoek om openbaarmaking opgeschort. Op een verzoek tot opheffing van geheimhouding moet door het andere bestuursorgaan worden beslist. Het besluit moet worden gemotiveerd en met toepassing van artikel 3:41, eerste lid, van de Awb aan de indiener van het verzoek worden toegezonden.

Bezwaar en beroep mede gericht tegen het besluit van het andere orgaan op het verzoek om opheffing van geheimhouding

9.2. Een besluit op een verzoek tot opheffing van geheimhouding (hierna: het opheffingsbesluit) is een besluit waartegen zelfstandig bezwaar of beroep mogelijk is (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3755). De verzoeker kan van deze mogelijkheid gebruik maken, maar hij kan er ook voor kiezen om het besluit op het verzoek om openbaarmaking van het bestuursorgaan dat op het Wob/Woo-verzoek moet beslissen af te wachten. Bij dat besluit moet dat bestuursorgaan immers het besluit op het verzoek tot opheffing van de geheimhouding betrekken. De Afdeling ziet in het belang van efficiënte geschilbeslechting aanleiding te bepalen dat, indien de verzoeker om informatie tegen de beslissing van het bestuursorgaan op het verzoek tot openbaarmaking bezwaar maakt of daartegen beroep instelt, dit bezwaar of

beroep mede moet worden geacht te zijn gericht tegen het opheffingsbesluit. Op de bezwaren moeten beide bestuursorganen ieder voor zich beslissen. En in geval van beroep zijn de bestuursorganen ieder voor hun eigen besluit verweerder.

9.3. Wanneer het verzoek tot opheffing van geheimhouding door het bestuursorgaan dat op het Wob/Woo-verzoek moet beslissen, pas in de bezwaarfase wordt doorgezonden, zoals in deze zaak het geval is, geldt het volgende. In geval van doorzending van het verzoek tot opheffing aan het daartoe bevoegde bestuursorgaan in de bezwaarfase is het naar aanleiding daarvan genomen opheffingsbesluit een primair besluit. Wordt tegen het besluit op het verzoek om openbaarmaking beroep ingesteld dan wordt dat beroep, gelet op hetgeen hiervoor onder 9.2 is overwogen, mede geacht te zijn gericht tegen het opheffingsbesluit. De beroepen van de verzoeker tegen het besluit om openbaarmaking en het opheffingsbesluit worden in dat geval beide door de rechtbank behandeld. De rechtbank moet er in dat geval van afzien om het beroep, voor zover zich dat richt tegen het opheffingsbesluit, ter behandeling van bezwaar aan het bestuursorgaan dat over het verzoek tot opheffing heeft beslist door te sturen.

9.4. In dit geval heeft het verzoek om informatie van Omroep Flevoland betrekking op bij het college berustende documenten, die ook bij de raad berusten en waarop geheimhouding rust. Het college had dus de plicht om dit verzoek om informatie door te zenden naar de raad. Het college heeft dit pas in de bezwaarfase gedaan. Gelet op wat onder 9.2 en 9.3 is overwogen, moet het beroep van Omroep Flevoland tegen het besluit van het college mede geacht worden te zijn gericht tegen de besluiten van de raad op het verzoek om opheffing van geheimhouding. De rechtbank heeft het beroep tegen de raadsbesluiten terecht niet doorgezonden aan de raad om dit als bezwaarschrift te behandelen. Het betoog van het college en de raad slaagt niet in zoverre.

Toetsingskader bij verzoek om opheffing van geheimhouding

9.5. Zoals de Afdeling ook eerder heeft overwogen (zoals in de uitspraak van 8 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1479), staat bij een verzoek om opheffing van de geheimhouding van documenten ter beoordeling of ten tijde van dat verzoek nog voldoende grond bestond voor de geheimhouding. Daarbij toetst de bestuursrechter of het bestuursorgaan zich, gelet op de inhoud van het stuk ten aanzien waarvan geheimhouding is opgelegd, redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat zich een belang als bedoeld in artikel 10 van de Wob dan wel artikel 5.1, eerste en tweede lid, van de Woo voordoet en of het bestuursorgaan in het betrokken geval op grond van de Gemeentewet geheimhouding heeft mogen opleggen. Voor zover het gaat om de opheffing van geheimhouding van een document met een verslag van een besloten vergadering van de raad geldt hetzelfde, met dien verstande dat daarnaast in het licht van de actuele situatie, de belangen van de destijds bij de besloten raadsvergadering aanwezige raadsleden uitdrukkelijk in aanmerking

dienen te worden genomen (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1676). Artikel 23, vierde lid, van de Gemeentewet staat daaraan niet in de weg.

Conclusie

9.6. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, heeft de rechtbank terecht overwogen dat het beroep van Omroep Flevoland tegen het besluit van het college van 23 februari 2022 mede geacht wordt te zijn gericht tegen de besluiten van de raad van 13 september 2021 en 8 november 2021 op het verzoek om opheffing van geheimhouding. Gelet op hetgeen hiervoor onder 9.3 is overwogen, heeft de rechtbank het verzoek terecht niet doorgezonden aan de raad.

9.7. De besluiten van de raad van 13 september 2021 en 8 november 2021 bevatten verder geen motivering. De rechtbank heeft deze besluiten terecht om die reden vernietigd en aan de raad opgedragen nieuwe besluiten te nemen.

9.8. Voor wat betreft het verslag van de besloten raadsvergadering heeft de rechtbank met juistheid overwogen dat de raad daarbij in het licht van de actuele situatie, de belangen van de destijds bij de besloten raadsvergadering aanwezige raadsleden moet afwegen tegen het belang van openbaarheid. De rechtbank heeft niet uitdrukkelijk aangegeven dat de raad daarbij ook een mogelijk belang als bedoeld in artikel 5.1, eerste en tweede lid, van de Woo mag betrekken. Uit deze uitspraak onder 9.5 volgt dat de raad dat wel mag doen. In zoverre is de derde hogerberoepsgrond van het college en de raad terecht voorgedragen, maar de Afdeling ziet daarin geen aanleiding om de uitspraak van de rechtbank te vernietigen. De uitspraak van de rechtbank zal met verbetering van gronden worden bevestigd.

Slotsom

10. Het hoger beroep van het college en de raad is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt met verbetering van gronden bevestigd.

11. De Afdeling stelt vast dat het college en de raad ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank op 21 juni 2023 en 26 juli 2023 nieuwe besluiten hebben genomen. Het besluit van 26 juli 2023 is pas in een zeer laat stadium aan de Afdeling toegezonden. Gegeven de conclusie onder 9.6 en 9.7 zal de Afdeling, zoals op de zitting besproken, in een einduitspraak op het beroep van Omroep Flevoland tegen deze twee besluiten beslissen. Ook wordt in de einduitspraak beslist over vergoeding van de proceskosten en het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. bevestigt de aangevallen uitspraak;
- II. heropent het onderzoek voor zover het het beroep van rechtswege tegen de besluiten van 21 juni 2023 en 26 juli 2023 betreft.

Naschrift

1. Deze (tussen)uitspraak biedt een handreiking voor de procedurele hordes die moeten worden genomen indien met een verzoek op grond van de Wet open overheid (Woo; voorheen Wet openbaarheid van bestuur (Wob)) wordt verzocht om openbaarmaking van informatie waarop geheimhouding rust op grond van de Gemeentewet. De uitspraak en dit naschrift gaan in op verzoeken gericht aan bestuursorganen van gemeenten, maar zijn evenzo relevant voor bestuursorganen van provincies en waterschappen, die op grond van vergelijkbare bepalingen uit de Provinciewet en de Waterschapswet bevoegd zijn tot (opheffing van) geheimhouding te beslissen.

2. De (lange) aanloop naar deze tussenuitspraak illustreert dat decentrale overheden nog wel eens worstelen met de juiste afhandeling van Wob/Woo-verzoeken die (mede) betrekking hebben op informatie waarop geheimhouding rust. Aanleiding voor de procedure was een in oktober 2019 door Omroep Flevoland ingediend Wob-verzoek. De omroep verzocht om openbaarmaking van informatie die verband houdt met het onderzoek naar mogelijk grensoverschrijdend gedrag van een oud-burgemeester. Het verzoek had mede betrekking op een viertal documenten waarop de raad geheimhouding had opgelegd, een verslag van een besloten raadsvergadering waar op grond van artikel 23 lid 4 Gemeentewet (oud) geheimhouding op rust en documenten van een Klankbordcommissie van de raad waar op grond van artikel 86 Gemeentewet (oud) geheimhouding op rust.

3. Een verzoek om openbaarmaking dat (tevens) op documenten ziet waarop geheimhouding is opgelegd moet altijd ook worden opgevat als een verzoek om opheffing van die geheimhouding ('het opheffingsverzoek'). Dat is vaste rechtspraak sinds de Afdelingsuitspraak van 23 november 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:3140, *Gst.* 2017/50, m.nt. C.N. van der Sluis & J. Korzelius, *AB* 2017/11, m.nt. M. West, *JB* 2017/19, m.nt. J.L.W. Broeksteeg). Met name wanneer een ander bestuursorgaan bevoegd is tot opheffing van de geheimhouding te beslissen dan het bestuursorgaan waar het Woo-verzoek is ingediend en waar het document ook berust, is oplettendheid geboden. Het verzoek kan dan immers niet direct worden afgewezen, maar moet eerst worden doorgestuurd naar het orgaan dat bevoegd is over het verzoek om opheffing van de geheimhouding te beslissen. De beslistermijn voor de besluitvorming op het Woo-verzoek kan in afwachting van het besluit van het andere bestuursorgaan worden opgeschort. Pas nadat het bevoegde bestuursorgaan op het verzoek om opheffing van de geheimhouding heeft beslist ('het opheffingsbesluit'), kan het bestuursorgaan waar het Woo-verzoek is ingediend op het verzoek beslissen. Indien het opheffingsverzoek is afgewezen, zal onder verwijzing daarnaar en naar de in de bijlage bij artikel 8.8 Woo opgenomen bijzondere regelingen uit de Gemeentewet moeten worden beslist dat de toepassing van de Woo ten aanzien van die informatie is uitgesloten en het Woo-verzoek daarom (op dat onderdeel) wordt afgewezen.

4. Sinds de Afdelingsuitspraak van 23 november 2016 wordt aangenomen dat degene die om openbaarmaking

verzoekt van informatie waarop geheimhouding rust een zodanige betrokkenheid heeft bij die informatie dat hij door de besluiten tot het opleggen van de geheimhouding en tot het weigeren van de opheffing daarvan rechtstreeks in zijn belangen wordt geraakt. De Woo-verzoeker is daarmee tevens belanghebbende bij het opheffingsbesluit. Wil de verzoeker rechtsmiddelen aanwenden tegen het besluit op zijn verzoek, dan ontstaan er – ingeval het opheffingsverzoek door een ander bestuursorgaan wordt behandeld dan het Woo-verzoek – twee bestuursrechtelijke procedures: één tegen het opheffingsbesluit en één tegen het Woo-besluit.

5. Het komt voor dat de doorzendplicht en besluitvorming op het opheffingsverzoek als noodzakelijke tussenstap in de besluitvorming op het Woo-verzoek over het hoofd worden gezien (zie bijv. ook ABRvS 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1154; ABRvS 29 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1676; ABRvS 17 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1925). Deze uitspraak illustreert dat dit in de praktijk tot procesrechtelijke hobbels in de rechtsbescherming kan leiden, omdat beide procedures daarmee niet meer parallel lopen.

6. Hoewel de bezwaarschriftenadviescommissie daar al in een eerdere bezwaarfase op had gewezen, heeft het college van burgemeester en wethouders van Noordoostpolder ('het college') het verzoek pas in de tweede bezwaarfase ter behandeling als verzoek om opheffing van de geheimhouding aan de gemeenteraad ('raad') doorgezonden. Als gevolg daarvan nam de raad hangende de (tweede) bezwaarfase ten aanzien van het Wob-verzoek een primair opheffingsbesluit. Het college voegde de opheffingsbesluiten als bijlage bij het besluit op bezwaar op het Wob-verzoek en wees de verzoeker niet op de mogelijkheid om tegen die opheffingsbesluiten bezwaar te maken. In beroep en hoger beroep stelden het college en de raad zich vervolgens op het standpunt dat de besluiten onherroepelijk waren geworden. Hoewel formeel juist, achtte de rechtbank dat een onwenselijke uitkomst die Omroep Flevoland wat de rechtsbescherming betreft in de koude kleren laat staan. De Afdeling gaat daar naar mijn oordeel terecht in mee en geeft bestuursorganen (en bestuursrechters) een handvat om in het kader van efficiënte rechtsbescherming en om proceseconomische redenen niet formalistisch, maar pragmatisch met dergelijke situaties om te gaan.

7. De Afdeling introduceert eerst de nieuwe lijn dat een bezwaar of beroep gericht tegen het besluit op het verzoek om openbaarmaking van informatie, mede geacht moet te zijn gericht tegen het opheffingsbesluit (r.o. 9.2). De verzoeker kan direct separaat bezwaar maken tegen het opheffingsbesluit, maar kan ook volstaan met een bezwaar of beroep tegen het (latere) Woo-besluit. Bestuursorganen kunnen verzoekers hierover de nodige duidelijkheid verschaffen door in de rechtsmiddelenclausules van de besluiten te vermelden dan een bezwaar of beroep dat is gericht tegen het Woo-besluit, wordt geacht mede te zijn gericht tegen het opheffingsbesluit. De Afdeling wijst erop dat de bestuursorganen uiteraard wel ieder voor zich op de bezwaren moeten beslissen en ook voor hun eigen besluit verweerder zijn in (hoger) beroep (r.o. 9.2). Dit vergt van bestuursorganen niet

alleen scherpte op de doorzendplicht ten aanzien van het verzoek, maar ook ten aanzien van een eventueel bezwaarschrift.

8. Hierop voortbordurend bepaalt de Afdeling dat ingeval (i) het ontvangende bestuursorgaan het verzoek abusievelijk pas in de bezwaarfase doorzendt voor behandeling van het daarin tevens vervatte opheffingsverzoek; en (ii) beroep is ingesteld tegen het besluit op bezwaar op het Woo-verzoek, dat beroep wordt geacht mede te zijn gericht tegen het primaire opheffingsbesluit. De bestuursrechter moet er dus van afzien het beroep voor zover gericht tegen het (primaire) opheffingsbesluit ter behandeling als bezwaar door te sturen aan het bestuursorgaan dat het opheffingsbesluit nam (r.o. 9.3). Het gevolg is dat de bezwaarfase ten aanzien van het opheffingsbesluit wordt overgeslagen.

9. Tot slot verdient rechtsoverweging 9.5 van de uitspraak aandacht: hier zet de Afdeling uiteen wat het beoordelingskader is bij een opheffingsverzoek. Het bestuursorgaan moet beoordelen of ten tijde van het verzoek nog voldoende grond voor geheimhouding bestond. Ligt het opheffingsbesluit ter toetsing voor bij een bestuursrechter, dan zal die beoordelen (i) of het bestuursorgaan zich, gelet op de inhoud van het stuk ten aanzien waarvan geheimhouding is opgelegd, terecht op het standpunt heeft kunnen stellen dat zich een belang als bedoeld in artikel 10 Wob dan wel artikel 5.1 lid 1 en 2 Woo voordoet; en (ii) of het bestuursorgaan in het betrokken geval in redelijkheid op grond van de Gemeentewet geheimhouding heeft mogen opleggen (zie bijv. ook ABRvS 8 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1479, AB 2019/30, m.nt. P.J. Stolk; ABRvS 5 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3991, Gst. 2019/57, m.nt. C.N Van der Sluis, AB 2019/10, m.nt. P.J. Stolk). Voor een verzoek om opheffing van de geheimhouding op een verslag van een besloten raadsvergadering geldt, naast het voorgaande, dat – in het licht van de actuele situatie – de belangen van de destijds bij de besloten raadsvergadering aanwezige raadsleden uitdrukkelijk in aanmerking moeten worden genomen (zie bijv. ABRvS 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1676, AB 2021/281, m.nt. P.J. Stolk).

D.I. van Weerden

Gst. 2025/42

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 19 februari 2025, nr. 202306314/1/A3
(Mrs. J.A.W. Scholten-Hinloopen, C.H.M. van Altena en J.Th. Drop)
m.nt. B. van der Vorm¹

(Art. 3 Wet Bibob)

¹ Benny van der Vorm is universitair docent straf(proces)- en bestuursrecht aan Universiteit Utrecht.

NJB 2025/502
M en R 2025/46
AB 2025/93
ECLI:NL:RVS:2025:631

Een wetsystematische inbreuk op de Wet Bibob door de Afdeling? (Groningen)

De Afdeling is van oordeel dat Centavos en appellant sub 3 dit terecht betogen. De feiten zijn namelijk niet zodanig ernstig, ook niet in samenhang gezien, dat dit de conclusie rechtvaardigt dat sprake is van een ernstig gevaar dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. De overtreding van appellant sub 3 van de Wet milieubeheer betreft een feit uit januari 2012, waarbij restanten hout werden verbrand en is naar het oordeel van de Afdeling te lang geleden om nog te kunnen tegenwerpen. De overtreding op 5 november 2021 van de Wabo door Centavos betreft het zonder vergunning realiseren van twee zelfstandige appartementen. Het betreft een overtreding in de zakelijke sfeer en voor de activiteit is later alsnog een vergunning verleend. Voor de overtredingen van appellant sub 3 van de Wabo voor het zonder vergunning plaatsen van een dakopbouw zijn lasten onder dwangsom opgelegd, maar het college heeft geconstateerd dat de lasten niet zijn overtreden. Ter zitting heeft appellant sub 3 bovendien onweersproken verklaard dat, nadat de lasten waren opgelegd, de bouwwerkzaamheden zijn gestopt. Ook voor de overtreding op 9 januari 2018 van de Wabo door appellant sub 3 voor het zonder vergunning plaatsen van een tuinhuisje is een last onder dwangsom opgelegd, waarna de werkzaamheden direct zijn stopgezet. Nadat daarvoor vergunning is verkregen, is het tuinhuisje alsnog geplaatst. Het college heeft bovendien ter zitting verklaard dat de overtredingen op zichzelf gezien niet ernstig zijn.

Ten aanzien van de uitbouw van het magazijn, voegt de Afdeling aan dit oordeel toe dat de Awr-feiten te lang geleden zijn gepleegd om nog te kunnen tegenwerpen. Niet is gebleken dat deze of vergelijkbare feiten opnieuw zijn gepleegd en dat nog sprake zou zijn van een structureel karakter, dat maakt dat deze feiten daarom ten grondslag konden worden gelegd aan de weigering om de omgevingsvergunning te verlenen.

Mede gelet op het feit dat er sprake is van grotendeels oude feiten, die met uitzondering van de Awr feiten gering van ernst zijn, is de Afdeling van oordeel dat, ook als deze feiten worden gezien in samenhang, die feiten niet de conclusie kunnen dragen dat sprake is van ernstig gevaar dat de omgevingsvergunningen zullen worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. Dat Centavos en appellant sub 3 in het verleden vaker overtredingen hebben gepleegd, laat onverlet dat deze overtredingen onvoldoende ernstig zijn om, ook in samenhang, die conclusie te kunnen rechtvaardigen.

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van burgemeester en wethouders van Groningen,
2. Centavos Investment B.V., gevestigd te Groningen,
3. [appellant sub 3], wonend te Groningen, appellanten,