

**Auteur:** Mrs. D.A.C. Slump, C.M. Wissels, E.J. Daalder met noot van M.A.J. West  
**Verschenen in:** AB Rechtspraak Bestuursrecht 2017/11  
**Datum:** 23 november 2016  
**Instantie** Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
**Titel:** Een verzoek om openbaarmaking van documenten waarvan geheimhouding is opgelegd, moet worden opgevat als een verzoek om opheffing van die geheimhouding

**Publicatie:**

de ontvanger van het verzoek een doorzendplicht rust. In afwachting van het besluit van het andere bestuursorgaan wordt de beslistermijn op het verzoek om openbaarmaking opgeschort.

**Essentie**

Verzoek om openbaarmaking van documenten is tevens verzoek om opheffing van op die documenten rustende geheimhouding in de zin van de Gemeentewet. Wob-verzoeker is belanghebbende bij verzoek om opheffing van die geheimhouding.

**Partij(en)**

Uitspraak onderscheidenlijk tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) op het hoger beroep van appellant, tegen de uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland van 4 september 2015 in zaak nr. 15/761 in het geding tussen:  
appellant  
en  
de raad van de Gemeente het Bildt.

**Samenvatting**

Zoals de rechtbank terecht onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 18 september 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:1183) heeft overwogen zijn besluiten tot het opleggen van geheimhouding en tot het weigeren van de opheffing daarvan primair gericht tot de leden van de gemeenteraad. Deze besluiten hebben voor hen rechtsgevolgen. In zijn algemeenheid is echter niet uit te sluiten dat er personen of rechtspersonen zijn die een zodanige betrokkenheid hebben bij stukken waarvan geheimhouding is opgelegd, dat zij door deze besluiten rechtstreeks in hun belangen worden geraakt en zij daarom belanghebbende daarbij zijn. De Afdeling is thans van oordeel dat de indiener van een verzoek om openbaarmaking van documenten waarvan geheimhouding is opgelegd, als belanghebbende in deze zin moet worden aangemerkt. Daartoe wordt overwogen dat, zoals de Afdeling eveneens thans van oordeel is, een verzoek om openbaarmaking van documenten waarvan geheimhouding is opgelegd, altijd tevens moet worden opgevat als verzoek om opheffing van die geheimhouding. Dit betekent dat de indiener van het verzoek zowel belanghebbende is bij het besluit op het verzoek om openbaarmaking als bij het besluit op het verzoek om opheffing van de geheimhouding. Het vorenstaande betekent voorts dat voor zover het verzoek om opheffing van de geheimhouding bij een ander bestuursorgaan moet worden ingediend, op

**Uitspraak**

**Procesverloop**

Bij besluit van 9 oktober 2014 heeft de raad het verzoek van appellant om opheffing van de geheimhouding die door hem in de vergadering van 12 juni 2013 is opgelegd met betrekking tot de overeenkomst en onderliggende stukken betreffende woonzorgcentrum Van Haarenshuus in Sint Annaparochie (hierna: de stukken), afgewezen. Appellant heeft daartegen bezwaar gemaakt en de raad verzocht in te stemmen met rechtstreeks beroep, als bedoeld in artikel 7:1a van de Awb. De raad heeft ingestemd met dit verzoek en het bezwaarschrift doorgezonden naar de rechtbank. Bij uitspraak van 4 september 2015 heeft de rechtbank het beroep van appellant tegen het besluit van 9 oktober 2014 niet-ontvankelijk verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; red.). Tegen deze uitspraak heeft appellant hoger beroep ingesteld. Appellant heeft de Afdeling toestemming, als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb, verleend. De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 augustus 2016, waar appelland, bijgestaan door mr. A. Maandag, advocaat te Velsen, en de raad, vertegenwoordigd door mr. I. van der Meer, advocaat te Leeuwarden, en J. de Groot-Sjoerdsma, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend. De raad heeft bij brief van 7 september 2016 meegedeeld dat op het besluit van 12 juni 2013 geen geheimhouding rust en dit besluit aan de Afdeling toegezonden. Appelland en de raad hebben een nader stuk ingediend. Desgevraagd hebben partijen toestemming verleend voor het achterwege laten van een nadere zitting. Daarop heeft de Afdeling het onderzoek gesloten.

## Overwegingen

### Inleiding

1. Appelland is journalist en uit dien hoofde geïnteresseerd in de financiële gevolgen voor de gemeente van de afspraken die zijn gemaakt teneinde het conflict met betrekking tot de bouw van woonzorgcentrum Van Haarenshuus in Sint Annaparochie te beëindigen. Daarom heeft appelland op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) verzocht om openbaarmaking van de stukken. Het college van burgemeester en wethouders heeft dit verzoek van appelland afgewezen en zich op het standpunt gesteld dat de stukken onder de bij besluit van 12 juni 2013 opgelegde geheimhouding als bedoeld in artikel 25, eerste lid, van de Gemeentewet vallen. Het Wob-verzoek van appelland is uiteindelijk tevens opgevat als verzoek om opheffing van deze geheimhouding.

De aangevallen uitspraak

2.

De rechtbank heeft geoordeeld dat het beroep niet-ontvankelijk is omdat appelland niet als belanghebbende bij het besluit van 9 oktober 2014 tot weigering de geheimhouding op te heffen, kan worden aangemerkt.

Einduitspraak op het hoger beroep

3.

Appelland bestrijdt het oordeel van de rechtbank. Hij wijst er op dat hij zelf heeft verzocht om opheffing

van de eerder opgelegde geheimhouding met betrekking tot de stukken. Voorts voert hij aan dat hij optreedt als vertegenwoordiger van de media en dat het zijn taak is overheden kritisch te volgen. Ter ondersteuning hiervan heeft hij gewezen op jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens waarin de persvrijheid en de vrijheid van meningsuiting in een democratische samenleving aan de orde zijn.

3.1.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

3.2.

Ingevolge artikel 25, eerste lid, van de Gemeentewet kan de raad op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wob, omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van

de stukken die aan de raad worden overgelegd, geheimhouding opleggen.

Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de raad haar opheft. 3.3.

Zoals de rechtbank terecht onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 18 september 2013

(ECLI:NL:RVS:2013:1183) heeft overwogen zijn besluiten tot het opleggen van geheimhouding en tot

het weigeren van de opheffing daarvan primair gericht tot de leden van de raad.

Deze besluiten hebben

voor hen rechtsgevolgen. In zijn algemeenheid is echter niet uit te sluiten dat er personen of

rechtspersonen zijn die een zodanige betrokkenheid hebben bij stukken waarvan geheimhouding is

opgelegd, dat zij door deze besluiten rechtstreeks in hun belangen worden geraakt en zij daarom

belanghebbende daarbij zijn.

De Afdeling is thans van oordeel dat de indiener van een verzoek om openbaarmaking van documenten

waarvan geheimhouding is opgelegd, als belanghebbende in deze zin moet worden

aangemerkt.

Daartoe wordt overwogen dat, zoals de Afdeling eveneens thans van oordeel is, een verzoek om openbaarmaking van documenten waarvan geheimhouding is opgelegd, altijd tevens moet worden opgevat als verzoek om opheffing van die geheimhouding. Dit betekent dat de indiener van het verzoek zowel belanghebbende is bij het besluit op het verzoek om openbaarmaking als bij het besluit op het verzoek om opheffing van de geheimhouding. Het vorenstaande betekent voorts dat voor zover het verzoek om opheffing van de geheimhouding bij een ander bestuursorgaan moet worden ingediend, op de ontvanger van het verzoek een doorzendplicht rust. In afwachting van het besluit van het andere bestuursorgaan wordt de beslistermijn op het verzoek om openbaarmaking opgeschort.

3.4.

Appellant heeft een verzoek gedaan om openbaarmaking van stukken waarvan geheimhouding is opgelegd. Dit verzoek is uiteindelijk tevens opgevat als verzoek om opheffing van de geheimhouding.

Uit het vorenstaande volgt dat appellant belanghebbende is bij het besluit op laatstgenoemd verzoek.

Gelet op dit oordeel van de Afdeling had de rechtbank het beroep niet niet-ontvankelijk moeten verklaren.

4.

Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd.

5.

Gelet hierop behoeft hetgeen appellant voor het overige in hoger beroep heeft aangevoerd geen bespreking meer.

6.

De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Tussenuitspraak op het beroep

7.

Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het besluit van 9 oktober 2014

beoordelen in het licht van de daartegen in eerste aanleg voorgedragen beroepsgronden.

8. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb kan de

Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

9.

Appellant voert aan dat het besluit van 9 oktober 2014 niet is gemotiveerd.

10.

Dit betoog slaagt. Het besluit van 9 oktober 2014 bevat geen motivering en is daarom genomen in strijd met het in artikel 3:46 van de Awb opgenomen motiveringsbeginsel.

11.

De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad met toepassing van artikel 8:51d van de Awb op te dragen het gebrek in het besluit te herstellen door met inachtneming van hetgeen appellant heeft aangevoerd het besluit alsnog toereikend te motiveren of een nieuw primair besluit te nemen. Daartoe zal de Afdeling een termijn stellen.

12.

In de einduitspraak zal worden beslist over de door appellant in beroep gemaakte proceskosten.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 4 september 2015 in zaak nr.

15/761;

III. draagt de raad van de gemeente het Bildt op om binnen twaalf weken na de verzending van

deze uitspraak en met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen het besluit van 9 oktober

2014 alsnog toereikend te motiveren of in plaats daarvan een nieuw besluit te nemen en dit aan

de Afdeling te zenden;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente het Bildt tot vergoeding van bij appellant in verband met

de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.020,65

(zegge: duizendtweintig euro en vijfenzestig cent), voor een gedeelte groot € 992 (zegge:

negenhonderdtweënnegentig euro) toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig

verleende rechtsbijstand;

V. verstaat dat de raad van de gemeente het Bildt aan appellant het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 248 (zegge: tweehonderdachtenveertig euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt.

#### Noot

Auteur: M.A.J. West<sup>1</sup>

#### 1.

Op grond van art. 3 lid 1 Wob kan een ieder een Wob-verzoek indienen bij een bestuursorgaan of een onder diens verantwoordelijkheid werkzame instelling, dienst of bedrijf. Deze bevoegdheid is met een bepaald doel opgenomen in de Wob, namelijk dat in beginsel een ieder kennis moet kunnen nemen van overheidsinformatie. Hoewel dit (algemene) doel met zich brengt dat er in geschillen die gaan over (vermeend) misbruik van de bevoegdheid om Wob-verzoeken in te dienen, door de bestuursrechter gezocht wordt naar het door de verzoeker nagestreefde doel met een Wob-verzoek (ABRvS 19 november 2014, AB 2015/93, m.nt. E.C. Pietermaat, Gst. 2014/124, m.nt. C.N. van der Sluis en M.A.J. West, r.o. 6.9), hoeft de verzoeker ingevolge het derde lid van art. 3 Wob evenwel geen (specifiek) belang te stellen voor het verkrijgen van informatie. Uit de hier gepubliceerde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak volgt dat de geheimhoudingsregeling van art. 25 lid 1 Gemw (en naar valt aan te nemen ook die van 55 lid 1 en 86 lid 1) en een in dat verband te nemen geheimhoudingsbesluit 'deelt' in de (onbegrensde) invulling van het belanghebbendebegrip in het kader van de Wob. De Afdeling bestuursrechtspraak 'gaat om', allereerst door anders dan voorheen (ABRvS 20 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1996, r.o. 6.2, tweede alinea) in absolute zin te oordelen dat een verzoek om openbaarmaking van documenten waarvan geheimhouding is opgelegd tevens moet worden opgevat als een verzoek om opheffing van die geheimhouding (eerder werd gesproken over 'onder

omstandigheden') en vervolgens door te oordelen dat de indiener van een verzoek om openbaarmaking zowel belanghebbende is bij het besluit op dat verzoek als bij het besluit op het verzoek om opheffing van de geheimhouding (r.o. 3.3).

#### 2.

Tot 23 november 2016 legde de Afdeling bestuursrechtspraak het belanghebbendebegrip bij geheimhoudingsbesluiten anders uit. Uit haar eerdere rechtspraak volgde dat in beginsel alleen van de personen op wie de geheimhoudingsplicht was komen te rusten (raads-, college- en commissieleden), werd aangenomen dat die een zodanige betrokkenheid konden hebben bij stukken ten aanzien waarvan geheimhouding was opgelegd, dat zij door een geheimhoudingsbesluit rechtstreeks in hun belangen werden geraakt en dus belanghebbenden konden zijn bij dat besluit. Achtergrond hiervan is dat een besluit tot het opleggen van geheimhouding en tot het weigeren van de opheffing daarvan, primair gericht is tot de leden van een gemeentelijk bestuursorgaan en voor hen rechtsgevolgen heeft (ABRvS 18 september 2013, AB 2014/146, m.nt. E.J. Daalder, r.o. 6.2; ABRvS 20 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1996, r.o. 4). Zo werd het zijn van voorzitter van een politieke partij onvoldoende onderscheidend geacht om aan te nemen dat sprake was van een specifiek belang bij een geheimhoudingsbesluit, met als gevolg een (bevestiging van de) niet-ontvankelijkheidsverklaring van het beroep (ABRvS 26 oktober 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU5002, Gst. 2016/14, r.o. 2.3).

Opgemerkt dient te worden dat de Afdeling bestuursrechtspraak voorheen wel al erkende dat in zijn algemeenheid niet kon worden uitgesloten dat naast leden van gemeentelijke bestuursorganen op wie de geheimhoudingsplicht is komen te rusten, ook andere personen een zodanige betrokkenheid zouden kunnen hebben bij stukken ten aanzien waarvan geheimhouding is opgelegd zodat ook zij door een geheimhoudingsbesluit rechtstreeks in hun belangen zouden kunnen worden geraakt (ABRvS 26 oktober 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU5002, Gst. 2016/14, r.o. 2.3; ABRvS 18 september 2013, AB 2014/146 m.nt. E.J. Daalder, r.o. 6.2). De Afdelinguitspraak van 23 november 2016 gaat evenwel een stap verder; iedereen is nu

<sup>1</sup> Mark West is advocaat bij Van der Feltz advocaten te Den Haag.

belanghebbende bij een geheimhoudingsbesluit.

3.

Wat betekent deze uitspraak voor vergelijkbare geschillen van na 23 november 2016? Op het moment dat een verzoek om informatie wordt ingediend dat ziet op informatie opgenomen in een document waarop geheimhouding rust, dan is dat verzoek direct een verzoek tot opheffing van die geheimhouding.

Op het verzoek om informatie dat in die situatie feitelijk dus twee verzoeken behelst, een Wob-verzoek en een verzoek tot opheffing van de geheimhouding, moet worden beslist door het bestuursorgaan. Wat betreft het Wob-verzoek als onderdeel van het verzoek om informatie, geldt de standaard jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak waaruit volgt dat de gemeentelijke geheimhoudingsregeling een uitputtende regeling inzake openbaarmaking en geheimhouding vormt, en daarmee als bijzondere regeling voorrang heeft boven de Wob (zie reeds ABRvS 14 september 1999, AB 2002/40, recenter

ABRvS 26 februari 2014, AB 2014/147 m.nt.

E.J. Daalder; zie ook punt 4 van mijn naschrift bij HR 13

mei 2016, Gst. 2016/102). Het Wob-verzoek moet in dit geval dus worden afgewezen. Hierdoor blijft het verzoek om opheffing van de geheimhouding als onderdeel van het verzoek om informatie over.

Zoals blijkt uit de Afdelingsuitspraak van 18 september 2013 (AB 2014/146, r.o. 6.1-6.3) toetst de bestuursrechter zonder enige terughoudendheid of de bevoegdheid tot oplegging van geheimhouding kon worden ingeroepen; er wordt vol getoetst of door het bestuursorgaan terecht beroep is gedaan op een belang uit art. 10 Wob.

4.

In de uitspraak van 23 november 2016 gaat de Afdeling bestuursrechtspraak helaas niet in op de ratio achter de ingezette wijziging in haar jurisprudentielijn. Waar het doel van de Wob openbaarheid van overheidsinformatie betreft voor een ieder, is het doel van de regeling zoals neergelegd in art. 25 lid 1 (evenals art. 55 lid 1, en art. 86 lid 1 van de Gemw, art. art. 25 lid 1, art. 55 lid 1 en art. 99 lid 1 van de

Provw en art. 23 van de WGR) geheimhouding. Waarom trekt de Afdeling bestuursrechtspraak de kring van belanghebbenden voor de geheimhoudingsregeling uit de Gemw dan

toch gelijk met die van de Wob? Wellicht omdat de kring van belanghebbenden geen rol speelt binnen het toetsingskader en daarmee bij de rechtvaardiging voor het opleggen van geheimhouding op de inhoud van gemeentelijke stukken, maar er door het aanhouden van een beperkte kring van belanghebbenden tegelijkertijd niet snel kan worden toegekomen aan een rechterlijke toetsing van de gemeentelijke toets die tot geheimhouding heeft geleid. Van deze tot 23 november 2016 gebruikelijke en tevens geaccepteerde situatie kan gezegd worden dat die haaks staat op het belang van een goede en democratische bestuursvoering waartoe juist het recht van openbaarmaking ingevolge de Wob dient. Aan die situatie roept de Afdeling bestuursrechtspraak hier terecht een halt toe. Een door art. 10 Wob beschermd belang moet het niet openbaar maken van geheime informatie bewerkstelligen, niet het nauwelijks in rechte kunnen aanvechten van een geheimhoudingsbesluit.