

AB

Administratiefrechtelijke Beslissingen

Rechtspraak Bestuursrecht

Redactie

Prof. mr. L.J.A. Damen
Mr. dr. A.M.L. Jansen
Prof. mr. A.G.A. Nijmeijer
Mr. R. Ortep (voorzitter)
Prof. mr. drs. W. den Ouden
Mr. dr. H.D. Tolsma

Redactieraad

Mr. dr. C.N.J. Kortmann
Mr. A. Outhuijse
Mr. S.A.L. van de Sande
Mr. P.J. Stolk
Mr. drs. D.A. Verburg
Mr. dr. M.J.M. Verhoeven
Prof. mr. R.J.G.M. Widdershoven

Annotatoren

Prof. dr. Ch.W. Backes LL.M.
Prof. mr. T. Barkhuysen
Mr. dr. V.M. Bex-Reimert
Prof. mr. J.E. van den Brink
Mr. dr. G.M. van den Broek
Prof. mr. H.E. Bröring
Prof. mr. J.G. Brouwer
Mr. C.W.C.A. Bruggeman
Mr. dr. M.L. van Emmerik
Dr. F.T. Groenewegen
Prof. dr. A.C. Hendriks
Mr. dr. L.M. Koenraad
Mr. T.E.P.A. Lam
Prof. mr. A.T. Marseille
Prof. mr. F.J. van Ommeren
Mr. dr. J.A.F. Peters
Mr. dr. A.M. Reneman
Prof. mr. H.F.M.W. van Rijswijk
Prof. mr. P.R. Rodrigues
Mr. dr. T.N. Sanders
Prof. mr. A.E. Schilder
Mr. dr. R. Stijnen
Mr. A. Tollenaar
Prof. mr. G.A. van der Veen
Mr. C.J. Wolswinkel

Redactiesecretariaat

E.G. van Bussel
Mr. L. Jörg
Mr. P. Plambeck

Redactieadres

Postbus 23, 7400 GA DEVENTER
e-mailadres: AB@wolterskluwer.com

Uitgever

Mr. H.G.D. ter Horst (Daniel.ter.Horst@wolterskluwer.com)

Citeerwijze

AB 2019/1



Wetenschappelijke noot

Annotaties zijn voor de rechtspraktijk en het juridisch debat belangrijk. Toch staat de AB-annotatie onder druk. Binnen het huidige wetenschapsbeleid is het moeilijk het academische karakter van (sommige) annotaties over het voetlicht te brengen. Het is mogelijk een concept AB-annotatie, na een marginale beoordeling op geschiktheid door de redactie, aan peer review te laten onderwerpen. Aan twee onafhankelijke, deskundige 'peers' die zelf wetenschappelijk actief zijn en waarvan er tenminste een is gepromoveerd, wordt verzocht een (kritisch) oordeel te geven over het al dan niet wetenschappelijke karakter van het voorgelegde commentaar. Bij twee positieve reacties publiceren wij de betreffende annotatie met een uiltje in de AB, zodat de lezer weet dat het een beoordeelde annotatie betreft.

Verschijning

Wekelijks; in juli en augustus eenmaal per 14 dagen.

Abonnementen

Raadpleeg voor de abonnementsmogelijkheden en de bijbehorende prijzen: www.wolterskluwer.nl/shop

Klantenservice

Onze klantenservice kunt u bereiken via:
www.wolterskluwer.nl/klantenservice

Auteursrecht

Alle rechten in deze uitgave zijn voorbehouden aan Wolters Kluwer Nederland B.V. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Wolters Kluwer. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h t/m 16m Auteurswet jo. Besluit van 27 november 2002, Stb. 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (Postbus 3051, 2130 KB).

Disclaimer

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en Wolters Kluwer geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor gevolgen hiervan.

Algemene voorwaarden en privacy statement

Op alle aanbiedingen en overeenkomsten van Wolters Kluwer Nederland B.V. zijn van toepassing de Algemene Voorwaarden van Wolters Kluwer Nederland B.V. U kunt deze raadplegen via: www.wolterskluwer.nl/algemene-voorwaarden. Indien Wolters Kluwer Nederland B.V. persoonsgegevens verkrijgt is daarop het privacybeleid van Wolters Kluwer Nederland B.V. van toepassing. Dit is raadpleegbaar via www.wolterskluwer.nl/privacy-cookies.

Standaardpublicatievoorwaarden

Op iedere inzending van een bijdrage of informatie zijn van toepassing de Standaardpublicatievoorwaarden van Wolters Kluwer Nederland BV, gedeponereerd ter griffie van de Rechtbank Amsterdam onder nr. 121/2004. De Standaardpublicatievoorwaarden kunt u raadplegen via: www.wolterskluwer.nl/algemene-voorwaarden.

ISSN 0165-0580

www.wolterskluwer.nl



Zie inhoud van deze uitgave ook op:
www.wolterskluwer.nl/navigator

NAVIGATOR

Nederlands
uitgeversverbond
mvw
media voor vak
& wetenschap

AB 2019/10

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

5 december 2018, nr. 201708141/1/A3
(Mrs. F.C.M.A. Michiels, J.Th. Drop, J.J. van Eck)
m.nt. P.J. Stolk

Art. 25 Gemw; art. 10 lid 2 aanhef en onder g WOB

ECLI:NL:RVS:2018:3991

Openbaarheid verslag functioneren raadslid? Geheimhouding op grond van art. 25 Gemw. Verzoek om openbaarmaking tevens verzoek om opheffing geheimhouding. Opheffing van de geheimhouding kan in de toekomst belemmerend werken voor het functioneren van de fractievoorzitters en het openbaar bestuur op Terschelling, maar kan ook de relatie tussen de burgemeester en de fractievoorzitters schaden, hetgeen een onevenredige benadeling voor betrokkenen oplevert. Gevoeligheid gespreksonderwerp.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3140 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 heeft in die uitspraak vervolgens overwogen dat een verzoek om openbaarmaking van documenten ten aanzien waarvan geheimhouding is opgelegd, altijd tevens dient te 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.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat de oplegging van de geheimhouding ten aanzien van het gespreksverslag vaststaat en dat daarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van het verzoek om openbaarmaking van het gespreksverslag op grond van de Wob. Hoewel het verzoek op grond van de Wob tevens moet worden opgevat als een verzoek om opheffing van de geheimhouding, bestaat geen grond voor het oordeel dat in het kader van dat laatste verzoek tevens dient te worden beoordeeld of de geheimhouding destijds terecht is opgelegd. Hiertoe overweegt de Afdeling dat

appellant 1 tegen het besluit tot oplegging van geheimhouding geen bezwaar heeft gemaakt. Dat het besluit tot opleggen van geheimhouding niet aan appellant 1 bekend is gemaakt, maakt dat niet anders. Het was aan appellant 1 om binnen twee weken nadat hij van het bestaan van het besluit op de hoogte was geraakt of had kunnen raken, zijn bezwaren kenbaar te maken. Nu hij dat niet heeft gedaan, is dat besluit in rechte onaantastbaar. Derhalve staat thans alleen ter beoordeling of ten tijde van het verzoek om opheffing ervan nog voldoende grond bestond voor de geheimhouding. Hetgeen appellant 1 heeft aangevoerd over de oplegging van de geheimhouding aan het gespreksverslag behoeft daarom geen bespreking. Voor het oordeel dat, zoals appellant 1 heeft betoogd, de rechter een besluit op een bezwaar tegen de oplegging van geheimhouding anders toetst dan een besluit op bezwaar tegen de afwijzing van een verzoek om opheffing van de geheimhouding, in die zin dat in het laatste geval de toets terughoudender is, bestaat geen grond. In beide gevallen toetst de rechter of het bestuursorgaan zich, gelet op de inhoud van het stuk ten aanzien waarvan geheimhouding is opgelegd, terecht op het standpunt heeft gesteld dat zich een belang als bedoeld in art. 10 Wob voordoet en of het bestuursorgaan in dit geval in redelijkheid op grond van art. 25 Gemw geheimhouding kan opleggen.

De Afdeling heeft kennis genomen van het gespreksverslag. De burgemeester heeft terecht het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van de bij het gesprek betrokken partijen aanwezig geacht. Opheffing van de geheimhouding kan in de toekomst belemmerend werken voor het functioneren van de fractievoorzitters en het openbaar bestuur op Terschelling, maar kan ook de relatie tussen de burgemeester en de fractievoorzitters schaden, hetgeen een onevenredige benadeling voor betrokkenen oplevert. Dat de persoon over wie het gesprek ging, geen bezwaar heeft tegen openbaarmaking van het stuk dan wel opheffing van de geheimhouding ervan, doet daaraan derhalve niet af.

De rechtbank heeft voorts terecht overwogen dat de burgemeester in redelijkheid het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van betrokkenen, als bedoeld in art. 10 lid 2 aanhef en onder g Wob, zwaarder heeft kunnen laten wegen dan het belang van opheffing van de geheimhouding. De rechtbank heeft hierbij terecht betrokken de gevoeligheid van het gespreksonderwerp en hetgeen tijdens dat gesprek is besproken alsmede de mogelijke gevolgen van dat gesprek voor de politieke verhoudingen op Terschelling. Voor het oordeel dat een gesprek tussen bepaalde fractieleden en de burgemeester over het functioneren van een specifiek raadslid inherent is aan het functioneren van de gemeenteraad en het verslag van zo een gesprek reeds daarom in het kader van het politieke debat

openbaar zou moeten zijn, bestaat (...) geen grond. Op die openbaarheid kan immers een uitzondering worden gemaakt.

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. Appellant 1, te Formerum, gemeente Terschelling,
 2. De burgemeester van Terschelling,
- appellanten, tegen de uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland van 31 augustus 2017 in 16/4178 in het geding tussen:
- Appellant 1,
en
De burgemeester.

Procesverloop

Bij besluit van 15 maart 2016 heeft de burgemeester het verzoek van appellant 1 om openbaarmaking van een verslag van een gesprek op 25 augustus 2014 (hierna: het gespreksverslag), afgewezen.

Bij besluit van 16 september 2016 heeft de burgemeester het door appellant 1 daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 11 januari 2017 heeft de burgemeester zijn besluit van 16 september 2016 gewijzigd in die zin dat hij het bezwaar deels gegrond heeft verklaard en het verzoek van appellant 1 om de geheimhouding van het gespreksverslag op te heffen, heeft afgewezen.

Bij uitspraak van 31 augustus 2017 heeft de rechtbank het door appellant 1 daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, voor zover dat is gericht tegen het niet in het bestreden besluit van 16 september 2016 alsnog nemen van een besluit op het verzoek van appellant 1 om opheffing van de geheimhouding, het bestreden besluit vernietigd, voor zover daarin is geweigerd alsnog een besluit te nemen op het verzoek van appellant 1 om opheffing van de geheimhouding, het beroep ongegrond verklaard, voor zover dat is gericht tegen de overige onderdelen van het bestreden besluit en het beroep ongegrond verklaard, voor zover dat is gericht tegen het bestreden besluit van 11 januari 2017. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellant 1 hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en incidenteel hoger beroep ingesteld.

Bij brief van 9 januari 2018 heeft appellant 1 de Afdeling toestemming verleend als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

Appellant 1 heeft een reactie ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 oktober 2018, waar appellant 1, vertegenwoordigd door mr. D. Kist en mr. M.S. Spek, beiden advocaat te Amsterdam, en de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. F.E. Stiemsma, bijgestaan door mr. J.R. van Angeren, advocaat te Amsterdam, zijn verschenen.

Overwegingen

Wet- en regelgeving

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Inleiding

2. Op 25 augustus 2014 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de burgemeester, vier fractievoorzitters van de gemeenteraad van Terschelling, de gemeentesecretaris en de griffier van de gemeenteraad. Dat gesprek ging over het handelen van A.C. Schweigmann, die daarbij als toenmalig fractievoorzitter van de politieke partij Plaatselijk Belang Terschelling (hierna: PBT) zelf aanwezig was. Van dat gesprek is het gespreksverslag gemaakt. Bij brief van 25 december 2015 heeft appellant 1, als raadslid van PBT, de burgemeester verzocht om inzage in het gespreksverslag. Bij brief van 2 februari 2016 heeft de burgemeester die inzage geweigerd. Volgens de burgemeester rust op het gespreksverslag geheimhouding als bedoeld in artikel 25, tweede lid, van de Gemeentewet. Na overleg met de huidige fractievoorzitters heeft hij besloten de geheimhouding niet op te heffen.

3. Op 29 februari 2016 heeft appellant 1 op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) de burgemeester verzocht om openbaarmaking van het gespreksverslag.

Besluitvorming

4. Bij het besluit van 15 maart 2016 heeft de burgemeester het verzoek van appellant 1 om openbaarmaking van het gespreksverslag afgewezen. Hij heeft hieraan ten grondslag gelegd dat hij op het gespreksverslag geheimhouding heeft opgelegd als bedoeld in artikel 25, tweede lid, van de Gemeentewet. De burgemeester heeft erop gewezen dat de door hem opgelegde geheimhouding op een document blijft rusten, totdat hij de geheimhouding opheft.

5. De burgemeester heeft de afwijzing bij het besluit van 16 september 2016 onder verbetering van de motivering gehandhaafd. De burgemeester heeft zich hiertoe op het standpunt gesteld dat hij op grond van artikel 25, tweede lid, van de Gemeentewet de bevoegdheid heeft om ten aanzien van stukken geheimhouding op te

leggen, indien zich belangen voordoen als bedoeld in artikel 10 van de Wob. In dit geval heeft hij de belangen uit artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e en g, aanwezig geacht. Hiertoe is redenevend dat het gespreksverslag betrekking heeft op een persoon en het belang van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de gelegenheid betrokken personen aan de orde is. Gelet hierop heeft de burgemeester ten aanzien van het gespreksverslag, ingevolge artikel 25, tweede lid, van de Gemeentewet geheimhouding opgelegd. De geheimhoudingsregeling uit de Gemeentewet bevat een uitputtende openbaarmakingsregeling die aan toepassing van de Wob in de weg staat.

6. Bij het besluit van 11 januari 2017 heeft de burgemeester zijn besluit van 16 september 2016 gewijzigd. Hij heeft zich hiertoe op het standpunt gesteld dat hij het verzoek van appelland 1 tevens had moeten opvatten als een verzoek om opheffing van de geheimhouding. Hij heeft hiertoe verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3140. De burgemeester heeft dat verzoek vervolgens afgevoerd.

Aangevallen uitspraak

7. De rechtbank heeft overwogen dat de burgemeester bij het besluit van 16 september 2016 ten onrechte niet heeft beslist op het verzoek tot opheffing van de geheimhouding en dat dit besluit daarom in zoverre voor vernietiging in aanmerking komt. De rechtbank heeft voorts overwogen dat vaststaat dat de burgemeester gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid als bedoeld in artikel 25, tweede lid, van de Gemeentewet. Het besluit tot oplegging van geheimhouding is volgens de rechtbank niet in geschil. De rechtbank heeft ten slotte overwogen dat de burgemeester zich met juistheid op het standpunt heeft gesteld dat opheffing van de geheimhouding ten aanzien van het gespreksverslag kan leiden tot onevenredige benadeling van het functioneren van de betrokken personen, onder wie de burgemeester. De burgemeester heeft de opheffing van de geheimhouding en de openbaarmaking van het gespreksverslag daarom in redelijkheid kunnen weigeren.

Hoger beroep

8. Appelland 1 betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de oplegging van de geheimhouding niet in geschil is en dat de geheimhouding vaststaat. Hij voert hiertoe aan dat hij in zijn beroepschrift uitdrukkelijk heeft betoogd dat het besluit tot oplegging van de geheimhouding in strijd is met artikel 25, tweede lid, van de Gemeentewet en derhalve onrechtma-

tig is genomen. Nu tegen dat besluit zowel in bezwaar als in beroep gronden zijn aangevoerd, had de rechtbank ook dit besluit moeten toetsen en had zij nooit tot het oordeel kunnen komen dat oplegging van de geheimhouding ten aanzien van het gespreksverslag een feit is waarmee rekening dient te worden gehouden en dat dit geen onderwerp van geschil was. Bovendien dient een verzoek tot openbaarmaking van stukken altijd tevens te worden opgevat als een verzoek tot opheffing van de geheimhouding. In het kader van de vraag of geheimhouding zou moeten worden opgeheven, dient ook te worden beoordeeld of de redenen voor oplegging en de oplegging zelf rechtmatig zijn, aldus appelland 1.

8.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3140 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 heeft in die uitspraak vervolgens overwogen dat een verzoek om openbaarmaking van documenten ten aanzien waarvan geheimhouding is opgelegd, altijd tevens dient te 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.

8.2. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de oplegging van de geheimhouding ten aanzien van het gespreksverslag vaststaat en dat daarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van het verzoek om openbaarmaking van het gespreksverslag op grond van de Wob. Hoewel het verzoek op grond van de Wob tevens moet worden opgevat als een verzoek om opheffing van de geheimhouding, bestaat geen grond voor het oordeel dat in het kader van dat laatste verzoek tevens dient te worden beoordeeld of de geheimhouding destijds terecht is opgelegd. Hiertoe overweegt de Afdeling dat appelland 1 tegen het besluit tot oplegging van geheimhouding geen bezwaar heeft gemaakt. Dat het besluit tot opleggen van geheimhouding niet aan appelland 1 bekend is gemaakt, maakt dat niet anders. Het was aan appelland 1 om binnen twee weken nadat hij van het bestaan van het besluit op de hoogte was geraakt of had kunnen raken, zijn bezwaren kenbaar te maken. Nu

hij dat niet heeft gedaan, is dat besluit in rechte onaantastbaar. Derhalve staat thans alleen ter beoordeling of ten tijde van het verzoek om opheffing ervan nog voldoende grond bestond voor de geheimhouding. Hetgeen appelland 1 heeft aangevoerd over de oplegging van de geheimhouding aan het gespreksverslag behoeft daarom geen bespreking. Voor het oordeel dat, zoals appelland 1 heeft betoogd, de rechter een besluit op een bezwaar tegen de oplegging van geheimhouding anders toetst dan een besluit op bezwaar tegen de afwijzing van een verzoek om opheffing van de geheimhouding, in die zin dat in het laatste geval de toets terughoudender is, bestaat geen grond. In beide gevallen toetst de rechter of het bestuursorgaan zich, gelet op de inhoud van het stuk ten aanzien waarvan geheimhouding is opgelegd, terecht op het standpunt heeft gesteld dat zich een belang als bedoeld in artikel 10 van de Wob voordoet en of het bestuursorgaan in dit geval in redelijkheid op grond van artikel 25 van de Gemeentewet geheimhouding kan opleggen.

Het betoog faalt.

9. Appelland 1 betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de burgemeester heeft mogen weigeren de geheimhouding op te heffen. Hij voert hiertoe aan dat de belangen zoals opgenomen in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e en g, van de Wob zich niet voordoen. Als die belangen zich al voordoen, dient het publieke belang van openbaarmaking in dit geval zwaarder te wegen dan de te beschermen belangen die door de burgemeester worden aangevoerd. Het zou aan een goed functionerende democratie in de weg staan als burgers niet kunnen vernemen hoe binnen de politieke arena wordt gedacht over het functioneren en de ambtsbekleding van politici. Het voeren van een gebruikelijk politiek debat tussen verschillende fractieleden is inherent aan het functioneren van de gemeenteraad. Het gesprek dat gaat over andere fractieleden dient, zoals gezegd, een politiek debat te zijn dat in de politieke arena en dus geheel in de openbaarheid plaatsvindt, aldus appelland 1.

9.1. Vooropgesteld wordt dat de raadsvergadering, de agenda, de vergaderstukken en de besluitenlijsten van de raad op grond van de Gemeentewet in beginsel openbaar zijn. Een uitzondering geldt voor stukken waarop artikel 25 van de Gemeentewet is toegepast.

9.2. De Afdeling heeft kennis genomen van het gespreksverslag. De burgemeester heeft terecht het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van de bij het gesprek betrokken partijen aanwezig geacht. Opheffing van de geheimhouding kan in de toekomst belemmerend werken voor het functioneren van de frac-

tievoorzitters en het openbaar bestuur op Terschelling, maar kan ook de relatie tussen de burgemeester en de fractievoorzitters schaden, hetgeen een onevenredige benadeling voor betrokkenen oplevert. Dat de persoon over wie het gesprek ging, geen bezwaar heeft tegen openbaarmaking van het stuk dan wel opheffing van de geheimhouding ervan, doet daaraan derhalve niet af.

De rechtbank heeft voorts terecht overwogen dat de burgemeester in redelijkheid het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van betrokkenen, als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob, zwaarder heeft kunnen laten wegen dan het belang van opheffing van de geheimhouding. De rechtbank heeft hierbij terecht betrokken de gevoeligheid van het gespreksonderwerp en hetgeen tijdens dat gesprek is besproken alsmede de mogelijke gevolgen van dat gesprek voor de politieke verhoudingen op Terschelling. Voor het oordeel dat een gesprek tussen bepaalde fractieleden en de burgemeester over het functioneren van een specifiek raadslid inherent is aan het functioneren van de gemeenteraad en het verslag van zo een gesprek reeds daarom in het kader van het politieke debat openbaar zou moeten zijn, bestaat gelet op hetgeen onder 9.1 is overwogen geen grond. Op die openbaarheid kan immers een uitzondering worden gemaakt.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht overwogen dat de burgemeester in redelijkheid heeft kunnen weigeren de geheimhouding op te heffen.

Het betoog faalt.

10. Het hoger beroep is ongegrond.

Incidenteel hoger beroep

11. De burgemeester betoogt dat de rechtbank ten onrechte het besluit van 16 september 2016 heeft vernietigd, omdat de burgemeester daarbij heeft nagelaten een besluit te nemen over het verzoek tot opheffing van de geheimhouding. Hij voert hiertoe aan dat hij dit gebrek reeds had hersteld met het wijzigingsbesluit van 11 januari 2017. Bij dat besluit heeft hij immers alsnog besloten over de opheffing van de geheimhouding. De wijziging gaat naar haar aard met gedeeltelijke intrekking van het oude besluit gepaard. Daarmee is dat onderdeel van het besluit van 16 september 2016 komen te vervallen en is daarvoor in de plaats gekomen de weigering om de geheimhouding die ten aanzien van het gespreksverslag is opgelegd op te heffen. Hoewel wijziging van een besluit niet in de weg staat aan vernietiging van het oude besluit door de rechtbank, dient daarbij wel belang te bestaan bij de indiener van het beroepschrift. Appelland 1 heeft echter geen

belang bij de vernietiging van het oude besluit, aldus de burgemeester.

11.1. Het besluit van 11 januari 2017 is een besluit als bedoeld in artikel 6:19, eerste lid, van de Awb. Bij dat besluit heeft de burgemeester zijn besluit van 16 september 2016 gehandhaafd en aangevuld. Daarmee is het besluit van 16 september 2016 vervangen. Ingevolge artikel 6:19, zesde lid, van de Awb staat intrekking of vervanging van het bestreden besluit niet in de weg aan vernietiging van dat besluit indien de indiener van het beroepschrift daarbij belang heeft. Dit betekent dat de rechtbank ten onrechte heeft nagelaten te beoordelen of appellant 1 nog belang heeft bij een vernietiging van het besluit van 16 september 2016. Zoals ter zitting toegelicht, heeft appellant 1 hierbij geen ander belang dan het door hem betaalde griffierecht. Dat levert echter onvoldoende belang op. Van een ander belang bij vernietiging van dat besluit is niet gebleken. De rechtbank is derhalve ten onrechte overgegaan tot een gedeeltelijke vernietiging van het besluit van 16 september 2016.

Het betoog slaagt.

12. Het incidenteel hoger beroep is gegrond.

Slotsom

13. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover de rechtbank het besluit van 16 september 2016 heeft vernietigd, voor zover daarin is geweigerd alsnog een besluit te nemen op het verzoek van appellant 1 om opheffing van de geheimhouding.

14. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van appellant 1 ongegrond;

II. verklaart het incidenteel hoger beroep van de burgemeester van Terschelling gegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 31 augustus 2017 in 16/4178, voor zover daarbij het bestreden besluit van 16 september 2016 is vernietigd, voor zover daarin is geweigerd alsnog een besluit te nemen op het verzoek van appellant 1 om opheffing van de geheimhouding;

IV. bevestigt de uitspraak voor het overige.

Noot

1. Op grond van art. 25 lid 2 Gemw kan onder meer de burgemeester geheimhouding opleggen met betrekking tot de stukken die de bur-

gemeester aan de raad of aan leden van de raad overlegt. Als de stukken aan de raad worden overgelegd dan dient de raad de geheimhouding daarvan te bekrachtigen overeenkomstig lid 3 van art. 25 Gemw. De reden tot geheimhouding dient aldus art. 25 Gemw gelegen te zijn in een belang genoemd in art. 10 Wob.

2. Blijkens de hier gepubliceerde uitspraak heeft op 25 augustus 2014 een gesprek plaatsgevonden tussen de burgemeester van Terschelling, vier fractievoorzitters van de gemeenteraad van Terschelling alsmede de secretaris en de griffier van de gemeenteraad van Terschelling over het functioneren van een voormalig fractievoorzitter van de gemeenteraad. Hoewel niet vermeld, zal omstreeks die datum door de burgemeester zijn besloten tot geheimhouding op grond van art. 25 lid 2 Gemw. Dat is mijns inziens van belang omdat over dat besluit tot geheimhouding van de burgemeester wordt geoordeeld dat dit onherroepelijk is geworden.

“Het was aan appellant 1 om binnen twee weken nadat hij van het bestaan van het besluit op de hoogte was geraakt of had kunnen raken, zijn bezwaren kenbaar te maken. Nu hij dat niet heeft gedaan, is dat besluit in rechte onaantastbaar.”

Appellant had zijn verzoek om inzage pas op 25 december 2015 gedaan en dat had eerder moeten, zo is de redenering van de Afdeling. Appellant 1 doet daarna op 29 december 2016 een Wob-verzoek om het gespreksverslag.

3. Over dat Wob-verzoek overweegt de Afdeling, verwijzend naar de uitspraak van 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3140,¹ in de hier gepubliceerde uitspraak dat een verzoek om openbaarmaking van documenten ten aanzien waarvan geheimhouding is opgelegd, altijd tevens dient te worden opgevat als verzoek om opheffing van die geheimhouding. Het opmerkelijke gevolg van dit uitgangspunt is dat via het Wob-verzoek het inzageverzoek van 25 december 2015, dat geweigerd werd op grond van een onherroepelijk geworden geheimhoudingsbesluit van de burgemeester, toch weer inhoudelijk aan de orde komt in de procedure en ter beoordeling aan de rechter wordt voorgelegd.

4. De Afdeling overweegt in de hier gepubliceerde uitspraak evenals in de uitspraak van 23 november 2016, wie belanghebbenden zijn bij besluiten tot het opleggen van geheimhouding en tot het weigeren van de opheffing daarvan. Deze besluiten zijn primair gericht tot de leden van de raad. Deze besluiten hebben voor hen rechtsgevolgen. De Afdeling sluit daarbij niet uit

¹ AB 2017/11, m.nt. M.A.J. West, Gst. 2017/50, m.nt. C.N. van der Sluis en J. Korzelijs, JB 2017/19, m.nt. J.L.W. Broeksteeg.

dat ook andere personen of rechtspersonen daarbij belanghebbenden kunnen zijn indien zij door deze besluiten rechtstreeks in hun belangen worden geraakt. Dit betekent, aldus de Afdeling, 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. Daarmee is iedere Wob-verzoeker met betrekking tot de geheime informatie tevens (rechtstreeks) belanghebbende bij het besluit tot opheffing van de geheimhouding. Zoals in de in noot 1 vermelde annotaties werd geconstateerd, betekent dit een verruiming van de groep van belanghebbenden bij een besluit tot geheimhouding.

5. Het belanghebbendebegrip is door de Afdeling bij besluiten om geheimhouding al eerder ruimer getrokken dan alleen de leden van gemeentelijke bestuursorganen waarop de geheimhoudingsplicht is komen te rusten (M.A.J. West in zijn annotatie bij AB 2017/11). Ook andere personen kunnen zodanig betrokken zijn bij stukken ten aanzien waarvan geheimhouding is opgelegd dat ook zij door een geheimhoudingsbesluit rechtstreeks in hun belangen kunnen worden geraakt. In de uitspraak van 18 september 2013, AB 2014/146, m.nt. E.J. Daalder, overwoog de Afdeling:

“Hoewel het besluit tot geheimhouding en het besluit tot gedeeltelijke weigering van de opheffing daarvan primair is gericht tot de leden van het college en voor hen rechtsgevolgen heeft, is in zijn algemeenheid niet uit te sluiten dat er personen of rechtspersonen zijn die een zodanige betrokkenheid hebben bij stukken waarvan geheimhouding is opgelegd, dat zij door die besluiten rechtstreeks in hun belangen worden geraakt.”

In die uitspraak ging het om de stukken die betrekking hadden op de bodemsanering van het voormalige bedrijfsterrein van Joh. Enschedé in Haarlem en stukken die verband hielden met het verhalen van de kosten van die sanering op Joh. Enschedé. Om die reden werd Joh. Enschedé aangemerkt als belanghebbende en vormt deze uitspraak een mooi voorbeeld van een andere directbelanghebbende, niet zijnde de Wob-verzoeker.

6. Vervolgens beoordeelt de Afdeling in de hier gepubliceerde uitspraak of er een belang bestaat genoemd in art. 10 Wob dat de geheimhouding van het gespreksverslag rechtvaardigt. Dat is aanwezig. Opheffing van de geheimhouding kan volgens de Afdeling in de toekomst belemmerend werken voor het functioneren van de fractievoorzitters en het openbaar bestuur op Terschelling, maar kan ook de relatie tussen de burgemeester en de fractievoorzitters schaden, hetgeen een onevenredige benadeling voor be-

trokkenen oplevert. Dat de persoon over wie het gesprek ging, geen bezwaar heeft tegen openbaarmaking van het stuk dan wel opheffing van de geheimhouding ervan, doet daaraan derhalve niet af. De Afdeling onderschrijft tevens de overwegingen van de rechtbank waarin gewezen wordt op het vertrouwelijk karakter van het gesprek van de burgemeester met de fractievoorzitters over het handelen van de toenmalige fractievoorzitter van Plaatselijk Belang Terschelling, de gevoeligheid daarvan en de mogelijke gevolgen van dat gesprek voor de politieke verhoudingen op Terschelling.

7. Wat is nu de winst van de in 2016 ingezette koerswijziging? Meer personen – een ieder – kunnen een Wob-verzoek en tevens een verzoek tot opheffing van de geheimhouding indienen. Daarmee is de kans groter dat besluiten tot geheimhouding aan de rechter worden voorgelegd, hetgeen bij honorering van het Wob-verzoek tot grotere transparantie van de primair als geheim aangemerkte besluitvorming binnen het openbaar (gemeente)bestuur kan leiden. Anderzijds vormen de hiervoor onder 6. aangehaalde argumenten daarop een ruime beperking, die leiden tot toepassing van de algemene uitzondering van art. 10 lid 2 aanhef en onder g Wob (vergelijk daarover E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, 2015, p. 448 e.v. respectievelijk 455). Want waar zal openbaarheid van in het kader van art. 25 Gemw geheim verklaarde documenten geen gevolgen hebben voor de politieke verhoudingen en het toekomstig functioneren van het openbaar bestuur?

P.J. Stolk

AB 2019/11

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

21 november 2018, nr. 201801997/1/A2

(Mr. C.J. Borman)

m.nt. A.C. Hendriks

Art. 5:46 Awb; art. 3, 14, 17, 100 Wet BIG; Beleidsregels bestuurlijke boete Minister VWS (2013); Beleidsregels bestuurlijke boete Minister VWS (2014)

ECLI:NL:RVS:2018:3780

Afdeling laat uitspraak rechtbank over bestuurlijke boete van € 3.350 wegens onterrecht gebruik van specialistentitel in stand.

Gelet op hetgeen appellant heeft aangevoerd, is de vraag of in de door hem gestelde feiten en omstan-