

|                  |                                                                                                                                                                                                       |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2018:3991                                                                                                                                                                                 |
| Datum uitspraak  | 5 december 2018                                                                                                                                                                                       |
| Inhoudsindicatie | Bij besluit van 15 maart 2016 heeft de burgemeester het verzoek van [appellant sub 1] om openbaarmaking van een verslag van een gesprek op 25 augustus 2014 (hierna: het gespreksverslag), afgewezen. |

Volledige tekst

201708141/1/A3.

Datum uitspraak: 5 december 2018

## AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellant sub 1], wonend te Formerum, gemeente Terschelling,
  2. de burgemeester van Terschelling,
- appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 31 augustus 2017 in zaak nr. 16/4178 in het geding tussen:

[appellant sub 1]

en

de burgemeester.

### Procesverloop

Bij besluit van 15 maart 2016 heeft de burgemeester het verzoek van [appellant sub 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 sub 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 sub 1] om de geheimhouding van het gespreksverslag op te heffen, heeft

afgewezen.

Bij uitspraak van 31 augustus 2017 heeft de rechtbank het door [appellant sub 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 sub 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 sub 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.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant sub 1] hoger beroep ingesteld.

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

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

[appellant sub 1] heeft een reactie ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 oktober 2018, waar [appellant sub 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 sub 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 sub 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 sub 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 redengevend dat het gespreksverslag betrekking heeft op een persoon en het belang van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid 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 [appellant sub 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 afgewezen.

## 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. [appellant sub 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 onrechtmatig 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 [appellant sub 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 [appellant sub 1] tegen het besluit tot oplegging van geheimhouding geen bezwaar heeft gemaakt. Dat het besluit tot opleggen van geheimhouding niet aan [appellant sub 1] bekend is gemaakt, maakt dat niet anders. Het was aan [appellant sub 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 sub 1] heeft aangevoerd over de oplegging van de geheimhouding aan het gespreksverslag behoeft daarom geen bespreking. Voor het oordeel dat, zoals [appellant sub 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. [appellant sub 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 [appellant sub 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 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 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. [appellant sub 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 sub 1] nog belang heeft bij een vernietiging van het besluit van 16 september 2016. Zoals ter zitting toegelicht, heeft [appellant sub 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 sub 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 sub 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 zaak nr. 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 sub 1] om opheffing van de geheimhouding;

IV. bevestigt de uitspraak voor het overige.

Aldus vastgesteld door mr. F.C.M.A. Michiels, voorzitter, en mr. J.Th. Drop en mr. J.J. van Eck, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Veenboer, griffier.

w.g. Michiels w.g. Veenboer  
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 december 2018

730.

---

## BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 6:19

1. Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.
2. Het eerste lid geldt ook indien het bezwaar is gemaakt of het beroep is ingesteld nadat het bestuursorgaan het bestreden besluit heeft ingetrokken, gewijzigd of vervangen.

[...]

6. Intrekking of vervanging van het bestreden besluit staat niet in de weg aan vernietiging van dat besluit indien de indiener van het bezwaar- of beroepschrift daarbij belang heeft.

Gemeentewet

Artikel 25

1. De raad kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, 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.
2. Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door het college, de burgemeester en een commissie, ieder ten aanzien van de stukken die zij aan de raad of aan leden van de raad overleggen. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt.

3. De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan de raad overgelegde stukken vervalt, indien de oplegging niet door de raad in zijn eerstvolgende vergadering die blijkt de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht, wordt bekrachtigd.

4. De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan leden van de raad overgelegde stukken wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel, indien het stuk waaromtrent geheimhouding is opgelegd aan de raad is voorgelegd, totdat de raad haar opheft. De raad kan deze beslissing alleen nemen in een vergadering die blijkt de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht.

Wet openbaarheid van bestuur

Artikel 10

[...]

2 Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

[...];

e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;

[...];

g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

[...].