

ECLI	ECLI:NL:RVS:2002:AE7453
Datum uitspraak	11 september 2002
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 26 april 2000 hebben appellanten het verzoek van [partij] (hierna: partij) om openbaarmaking van het eindrapport "Structuur- en formatieonderzoek in de gemeente Alphen-Chaam", opgesteld in opdracht van de gemeente door K+V Organisatie Adviesbureau BV te Arnhem, afgewezen.

Volledige tekst

200105660/1.

Datum uitspraak: 11 september 2002

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

burgemeester en wethouders van Alphen-Chaam,
appellanten,

tegen de uitspraak van de arrondissementsrechtbank te Breda van 5 oktober 2001 in het
geding tussen:

[partij], wonend te [woonplaats]

en

appellanten.

1. Procesverloop

Bij besluit van 26 april 2000 hebben appellanten het verzoek van [partij] (hierna: partij) om openbaarmaking van het eindrapport "Structuur- en formatieonderzoek in de gemeente Alphen-Chaam", opgesteld in opdracht van de gemeente door K+V Organisatie Adviesbureau BV te Arnhem, afgewezen.

Bij besluit van 30 augustus 2000 hebben appellanten het daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard voor zover het betreft de motivering van het besluit van 26 april 2000 en ongegrond verklaard voor wat betreft de weigering om inzage te verlenen in het rapport. Dit besluit en het advies van de Commissie Bezwaar & Beroep van 3 augustus 2000, met het bijbehorende verslag van de hoorzitting, waarnaar in het besluit wordt verwezen, zijn aangehecht.

Bij uitspraak van 5 oktober 2001, verzonden op 17 oktober 2001, voorzover hier van belang, heeft de arrondissementsrechtbank te Breda (hierna: de rechtbank) het daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, de bestreden beslissing op bezwaar vernietigd, het besluit van appellanten van 26 april 2000 herroepen en bepaald dat het verzoek om openbaarmaking, voorzover dit betrekking heeft op deel 1 van het rapport, door appellanten in handen wordt gesteld van de raad en voorts dat appellanten deel 2 van het rapport alsnog binnen zes weken na verzending van de uitspraak openbaar maken en dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben appellanten bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 15 november 2001, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 21 december 2001, waarbij appellanten stukken hebben overgelegd ten aanzien waarvan zij om geheimhouding ingevolge artikel 8:29, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) hebben verzocht. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 23 januari 2002 heeft [partij] aan de Afdeling toestemming verleend om mede op basis van de geheime stukken uitspraak te doen.

Bij brief van 20 februari 2002 heeft [partij] van antwoord gediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 juni 2002, waar appellanten, vertegenwoordigd door mr. V.L.S. van Cruiningen, werkzaam bij het juridisch adviesbureau CAPRA, en [gemachtigde], werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ter zitting hebben appellanten aangegeven geen belang meer te hebben bij een beoordeling van het hoger beroep tegen het inmiddels openbaar gemaakte deel 2 van het hiervoor genoemde rapport. Hun daarop betrekking hebbende betoog zal derhalve buiten beschouwing worden gelaten.

2.2. Appellanten hebben in de eerste plaats aangevoerd het niet eens te zijn met de conclusie van de rechtbank dat het advies van de adviescommissie zodanige gebreken vertoont dat het bestreden besluit reeds om die reden vernietigd moet worden. Deze grond treft doel.

2.3. Ingevolge artikel 3, derde lid, onder c, van de Verordening behandeling bezwaar- en beroepschriften (hierna: de Verordening) mag een lid van de commissie niet als adviseur werkzaam zijn ten behoeve van de gemeente of het gemeentebestuur van Alphen-Chaam, dan wel ten behoeve van de wederpartij van de gemeente of het gemeentebestuur van Alphen-Chaam.

2.4. Niet gebleken is dat het advies van de commissie Bezwaar en Beroep van de gemeente Alphen-Chaam dat aan de beslissing op bezwaar ten grondslag is gelegd, niet tot stand is gekomen op de wijze als voorzien in afdeling 7.2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Immers niet is gebleken dat genoemde commissie in dit geval zodanig was samengesteld dat een objectieve en onafhankelijke beoordeling van het verzoek niet mogelijk was. De rechtbank heeft ten onrechte geoordeeld dat de uitoefening van het voorzitterschap van de bezwarencommissie in strijd was met artikel 3, derde lid, onder c, van de Verordening.

Artikel 3, derde lid, onder c, van de Verordening, dient, in onderlinge samenhang gezien met artikel 3, tweede lid, waarin is bepaald welke functies niet verenigbaar zijn met het lidmaatschap van de commissie, aldus te worden gelezen dat indien een commissielid in een bepaalde zaak is opgetreden als adviseur van de gemeente dan wel van de wederpartij, hij in

die bepaalde zaak niet mag optreden als lid van de commissie en zich derhalve met betrekking tot die zaak dient te verschonen, teneinde een onpartijdige oordeelsvorming in die zaak te waarborgen.

De werkzaamheden voor de gemeente Alphen-Chaam van de voorzitter van de commissie, zoals de door hem of zijn BV verzorgde cursussen Awb voor ambtenaren van de gemeente alsmede zijn advisering betreffende een aantal specifieke Awb-vraagstukken, hebben geen relatie met de onderhavige zaak en staan dus aan zijn functioneren als lid van de commissie niet in de weg. Dat voorts slechts de voorzitter het geheim te houden rapport heeft gelezen, acht de Afdeling evenmin in strijd met de Awb of de Verordening. De rechtbank heeft mitsdien ten onrechte geoordeeld dat de beslissing op bezwaar onzorgvuldig tot stand is gekomen en om die reden moet worden vernietigd.

2.5. De gronden van het hoger beroep richten zich voorts tegen het oordeel van de rechtbank met betrekking tot deel 1 van het rapport. Appellanten betogen dat de rechtbank hun ten onrechte heeft opgedragen het verzoek om openbaarmaking van dat document ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob) ter afdoening aan de gemeenteraad door te zenden. Ook dit betoog treft doel.

2.6. 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.

Ingevolge het tweede lid, kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wob, de geheimhouding eveneens worden opgelegd door het college, de burgemeester en een commissie, ieder ten aanzien van stukken die zij aan de raad of aan leden van de raad overleggen. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt.

Ingevolge het vierde lid, voorzover hier van belang, wordt de krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan leden van de raad overgelegde stukken 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.

2.7. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling, bijvoorbeeld in haar uitspraak van 14 september 1999 inzake no. H01.98.0285 (AB 2002/40), dient naast het vereiste dat sprake is van een bijzondere openbaarmakingsregeling in een formele wet, tevens als voorwaarde voor het buiten toepassing laten van de Wob te gelden dat de bijzondere regeling uitputtend moet zijn. Daarvan is sprake indien de regeling ertoe strekt te voorkomen dat door (afzonderlijke) toepassing van de Wob afbreuk zou worden gedaan aan de goede werking van de materiële bepalingen. De Afdeling deelt het oordeel van de rechtbank dat artikel 25 van de Gemeentewet moet worden aangemerkt als een uitputtende regeling inzake openbaarmaking en geheimhouding, welke als bijzondere regeling voorrang heeft boven de Wob. De rechtbank heeft voorts terecht vastgesteld dat ten aanzien van het rapport waarvan openbaarmaking was verzocht, een geheimhoudingsplicht op grond van het tweede lid van artikel 25 van de Gemeentewet gold die aan de toepassing van de Wob in de weg stond. Daarvan uitgaande is het verzoek door appellanten terecht afgewezen en bestond voor hen, anders dan de rechtbank heeft verondersteld, geen verplichting op de voet van de Wob tot

de doorzending van het verzoek aan de gemeenteraad.

2.8. Gelet op het vorenoverwogene is het hoger beroep gegrond. De rechtbank heeft ten onrechte de beslissing op bezwaar vernietigd, voorzover deze betrekking heeft op deel 1 van het rapport. De aangevallen uitspraak dient in zoverre te worden vernietigd. De Afdeling zal doen hetgeen de rechtbank zou behoren te doen en het beroep van [partij] in zoverre ongegrond verklaren.

De aangevallen uitspraak dient reeds daarom ook te worden vernietigd voorzover de rechtbank is overgegaan tot de herroeping van het primaire besluit met betrekking tot deel 1 van het rapport, alsmede voorzover zij heeft bepaald dat het verzoek om openbaarmaking, dat betrekking heeft op dat deel van het rapport, door appellanten in handen van de raad moet worden gesteld alsook voorzover haar uitspraak in de plaats treedt van de beslissing op bezwaar.

2.9. Voor een proceskostenveroordeling in hoger beroep bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de arrondissementsrechtbank te Breda van 5 oktober 2001, 00/1451 WOB, voorzover de rechtbank met betrekking tot deel 1 van het rapport:

a. het beroep tegen de beslissing op bezwaar gegrond heeft verklaard en dat besluit heeft vernietigd;

b. het bezwaar tegen het primaire besluit gegrond heeft verklaard en het primaire besluit heeft herroepen;

c. heeft bepaald dat het verzoek om openbaarmaking door thans appellanten in handen wordt gesteld van de raad;

d. heeft bepaald dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

III. verklaart het door [partij] bij de rechtbank ingestelde beroep in zoverre ongegrond;

IV. bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige.

Aldus vastgesteld door mr. J.H.B. van der Meer, Voorzitter, en mr. T.M.A. Claessens en mr. A.W.M. Bijloos, Leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Zwemstra, ambtenaar van Staat.

w.g. Van der Meer w.g. Zwemstra

Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 11 september 2002

91-367.