

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:893

Datum uitspraak

5 maart 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 13 november 2020 heeft de raad een verzoek van IBE om openbaarmaking van informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur afgewezen. Op 22 oktober 2020 heeft IBE de raad verzocht om openbaarmaking van de verslagen van de gesprekken van de fractievoorzitters van de raad met de wethouders, de burgemeester, gemeentesecretaris en de Commissaris van de Koning van Gelderland die gaan over politiek-bestuurlijke conflicten in Ermelo. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat deze gespreksverslagen niet in aanmerking komen voor openbaarmaking voor een ieder. De raad heeft de openbaarmaking van de gespreksverslagen geweigerd, omdat de belangen die zijn genoemd in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e respectievelijk onder g, van de Wob, zwaarder wegen dan het algemene belang van openbaarmaking. Openbaarmaking van de documenten zou namelijk een onaanvaardbare inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van de voormalig burgemeester. Daarnaast zou openbaarmaking van de documenten kunnen leiden tot onevenredige benadeling en/of schade van de betrokken personen, aldus de raad.

Volledige tekst

202205215/1/A3.

Datum uitspraak: 5 maart 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de raad van de gemeente Ermelo,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 20 juli 2022 in zaak nr. 21/1884 in het geding tussen:

Initiatief Bestuurlijk Ermelo (hierna: IBE),

en

de raad.

Procesverloop

Bij besluit van 13 november 2020 heeft de raad een verzoek van IBE om openbaarmaking van informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) afgewezen.

Bij besluit van 19 maart 2021 heeft de raad het door IBE daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 20 juli 2022 heeft de rechtbank het door IBE daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 19 maart 2021 vernietigd en de raad opgedragen een nieuw besluit te nemen.

Tegen deze uitspraak heeft de raad hoger beroep ingesteld.

IBE heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit van 24 november 2022 heeft de raad ter uitvoering van de opdracht van de rechtbank opnieuw beslist op het door IBE tegen het besluit van 13 november 2020 gemaakte bezwaar en het bezwaar van IBE nogmaals ongegrond verklaard.

IBE heeft gronden aangevoerd tegen dit besluit.

De raad heeft stukken ingediend en verzocht om geheimhouding als bedoeld in artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). IBE is gevraagd om toestemming om mede op grondslag van de geheim te houden stukken uitspraak te doen. IBE heeft die toestemming verleend. De Afdeling heeft kennisgenomen van de stukken.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 26 november 2024, waar de raad, vertegenwoordigd door mr. I.E. van Duuren, bijgestaan door mr. F.J.H. van Tienen, advocaat te Den Haag, en IBE, vertegenwoordigd door [gemachtigden], zijn verschenen.

Overwegingen

1. De relevante wet- en regelgeving is opgenomen in een bijlage die onderdeel is van deze uitspraak.

Inleiding

2. Op 22 oktober 2020 heeft IBE de raad verzocht om openbaarmaking van de verslagen van de gesprekken van de fractievoorzitters van de raad (hierna: klankbordgroep) met de wethouders, de burgemeester, gemeentesecretaris en de Commissaris van de Koning van Gelderland (hierna CvdK) die gaan over politiek-bestuurlijke conflicten in Ermelo.

2.1. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat deze gespreksverslagen niet in aanmerking komen voor openbaarmaking voor een ieder. De raad heeft de openbaarmaking

van de gespreksverslagen geweigerd, omdat de belangen die zijn genoemd in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e respectievelijk onder g, van de Wob, zwaarder wegen dan het algemene belang van openbaarmaking. Openbaarmaking van de documenten zou namelijk een onaanvaardbare inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van de voormalig burgemeester. Daarnaast zou openbaarmaking van de documenten kunnen leiden tot onevenredige benadeling en/of schade van de betrokken personen, aldus de raad.

Uitspraak van de rechtbank

3. De rechtbank heeft over de verslagen van de gesprekken met de klankbordgroep waaraan de burgemeester heeft deelgenomen geoordeeld dat de raad het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de voormalig burgemeester niet zwaarder heeft mogen laten wegen dan het belang van openbaarmaking van de gevraagde informatie.

Verder heeft de rechtbank geoordeeld over die gespreksverslagen dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking.

Tot slot heeft de rechtbank vastgesteld dat de raad enkel gespreksverslagen met de burgemeester onder geheimhouding heeft overgelegd. De raad moet alles doen wat redelijkerwijs mogelijk is om de ontbrekende gespreksverslagen, namelijk die van de gesprekken waaraan de burgemeester niet heeft deelgenomen, alsnog te achterhalen, aldus de rechtbank.

Hoger beroep van de raad

Omvang geding

4. Het hoger beroep van de raad richt zich alleen tegen de uitspraak van de rechtbank voor zover daarin is geoordeeld dat de raad het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de voormalig burgemeester niet zwaarder heeft mogen laten wegen dan het belang van openbaarmaking van de gevraagde informatie en dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking. De raad is in hoger beroep niet opgekomen tegen het oordeel van de rechtbank dat een nieuw besluit moest worden genomen over de ontbrekende gespreksverslagen.

Hogerberoepsgronden van de raad

5. De raad betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat hij het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet zwaarder heeft mogen laten wegen dan het belang van openbaarmaking van de gevraagde informatie. Hij voert daartoe aan dat de verslagen van de klankbordgesprekken gaan over het persoonlijk functioneren van de burgemeester en onderdeel zijn van het personeelsbeleid. De raad voert verder aan dat de rechtbank bij haar afweging had moeten betrekken dat, omdat er naar de politiek-bestuurlijke conflicten in Ermelo al een onderzoek is gedaan en de uitkomsten van dat onderzoek openbaar zijn gemaakt, aan het belang van openbaarmaking in voldoende mate is tegemoet gekomen.

5.1. De raad betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat hij onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking. Hij voert daartoe aan dat de onevenredige benadeling erin is gelegen dat het vertrouwelijke karakter van de klankbordgesprekken met de openbaarmaking zou worden doorbroken. Als deze

vertrouwelijkheid wordt doorbroken, wordt ten onrechte meer informatie openbaar gemaakt over het functioneren van de voormalige burgemeester. Daarbij heeft doorbreking van de vertrouwelijkheid van de gespreksverslagen een negatieve invloed op het functioneren van de raad, aldus de raad.

Beoordeling

5.2. De Afdeling heeft met toepassing van artikel 8:29 van de Awb kennisgenomen van de door de raad overgelegde vertrouwelijke documenten.

5.3. Voor de beantwoording van de vraag of de raad de openbaarmaking heeft mogen weigeren, toetst de Afdeling eerst of de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het belang als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob aanwezig is en daarna of de raad dit belang redelijkerwijs zwaarder heeft kunnen laten wegen dan het algemene belang van openbaarmaking.

5.4. De Afdeling is van oordeel dat de raad terecht heeft gesteld dat het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling, als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob, speelt. Openbaarmaking van verslagen van gesprekken die worden gevoerd met fractievoorzitters in het kader van een onderzoek naar het persoonlijk functioneren van een burgemeester kan in de toekomst belemmerend werken voor het functioneren van de raad, maar kan ook de relaties tussen de burgemeester en de fractievoorzitters schaden, wat een onevenredige benadeling voor betrokkenen oplevert. Dat, zoals IBE stelt, niet is gebleken dat de betrokkenen bezwaar hebben tegen openbaarmaking van de gespreksverslagen, doet daaraan niet af.

5.5. De Afdeling is verder van oordeel dat de raad, gelet op de door hem gegeven toelichting, het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling redelijkerwijs zwaarder heeft kunnen laten wegen dan dat van openbaarmaking. Betrokkenen moeten ook in de toekomst zonder terughoudendheid kunnen verklaren in dit soort gesprekken. Het goed functioneren van het openbaar bestuur wordt geschaad als zij dat niet meer zouden kunnen. De raad heeft hierbij mogen laten meewegen dat de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur een onderzoeksrapport heeft opgesteld naar aanleiding van de politiek-bestuurlijke conflicten in Ermelo. De opgevraagde gespreksverslagen zijn betrokken bij het onderzoek. Dit rapport is al openbaar, zodat ook zonder openbaarmaking van de gespreksverslagen het door de Wob vooronderstelde publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering wordt gediend. Dat het in dit geval gespreksverslagen betreft waarvoor geen geheimhouding in de zin van artikel 25 van de Gemeentewet is opgelegd, maakt het voorgaande niet anders. De rechtbank is ten onrechte tot een andere conclusie gekomen.

Het betoog slaagt.

6. De raad heeft ook een beroep gedaan op de uitzonderingsgrond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob. Omdat uit het voorgaande volgt dat de raad openbaarmaking van de gevraagde informatie al mocht weigeren op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob, komt de Afdeling niet toe aan een oordeel hierover.

7. Het hoger beroep van de raad is gegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden vernietigd, voor zover aangevallen.

Beroep van rechtswege

Besluitvorming

8. De raad heeft ter uitvoering van de rechtbankuitspraak op 24 november 2022 een nieuw

besluit genomen. De raad heeft met dat besluit zijn eerdere standpunt gehandhaafd en het bezwaar van IBE nogmaals ongegrond verklaard. Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:24 van de Awb gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding.

9. Gelet op de conclusie over het hoger beroep van de raad moet het besluit van 24 november 2022 worden vernietigd, voor zover de raad daarbij opnieuw heeft besloten over de verslagen van de gesprekken waaraan de burgemeester heeft deelgenomen. Het college hoefde over die documenten geen nieuw besluit te nemen.

10. Op 1 mei 2022 is de Wob ingetrokken en vervangen door de Wet open overheid (hierna: de Woo). De Woo kent geen overgangsrecht, dus op het besluit van 12 november 2022 is de Woo van toepassing.

10.1. Behalve de verslagen van de gesprekken die de klankbordgroep voerde waarbij de burgemeester aanwezig was, heeft de raad ditmaal ook verslagen van gesprekken waaraan de voormalig burgemeester geen deel heeft genomen en een e-mail van de voormalig griffier van de raad aan de kabinetschef van de CvdK met een formele terugkoppeling van een klankbordgesprek, bij zijn besluit betrokken. De raad heeft zich ook wat deze documenten betreft, maar nu op grond van de Woo, op het standpunt gesteld dat de belangen van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, het goed functioneren van de raad en het voorkomen van onevenredige benadeling van anderen, zwaarder wegen dan het belang van openbaarheid.

Volgens de raad zijn niet van alle gesprekken verslagen gemaakt. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat op hem, ook onder de Woo, niet de plicht rust om documenten te vervaardigen of samen te stellen die er nog niet zijn.

Beroepsgronden van IBE

11. IBE betoogt dat de raad zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat andere belangen zwaarder wegen dan het belang van openbaarmaking.

11.1. IBE betoogt verder dat de raad zich in dit geval ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat op basis van de Woo geen plicht rust om documenten te vervaardigen of samen te stellen die er nog niet zijn. Het kan volgens IBE niet zo zijn dat de raad door geen gespreksverslagen te maken onder haar verplichting tot openbaarmaking uit kan komen. Het gaat hier om cruciale bijeenkomsten waarin het functioneren van de voormalig burgemeester is besproken, aldus IBE.

Beoordeling

11.2. De Afdeling heeft met toepassing van artikel 8:29 van de Awb ook kennisgenomen van de door de raad overgelegde vertrouwelijke documenten die horen bij het besluit van 24 november 2022. Gelet op wat is overwogen over het hoger beroep van de raad, is de Afdeling van oordeel dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het belang van het voorkomen van het goed functioneren van de raad, als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo, in het geding is en dat hij dit belang redelijkerwijs zwaarder heeft kunnen laten wegen dan het belang van openbaarmaking.

11.3. Ook heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat op basis van de Woo op hem geen plicht rust om documenten te vervaardigen of samen te stellen als die er nog niet zijn. Zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 13 maart 2024 ([ECLI:NL:RVS:2024:1066](#)), rust op bestuursorganen op grond van de Woo, net als op grond van de Wob, geen plicht tot

vervaardiging van documenten die niet bestaan. Dit geldt ook voor informatie die op grond van een wettelijk voorschrift bij een bestuursorgaan had moeten berusten. Dit betekent dat zelfs als de raad gespreksverslagen had moeten maken en dit niet heeft gedaan hij dit naar aanleiding van een verzoek op grond van de Woo niet alsnog hoeft te doen. De betogen slagen niet.

11.4. Het beroep van IBE tegen het besluit van 24 november 2022 is ongegrond.

Conclusie over het hoger beroep van de raad en het beroep van rechtswege van IBE

12. Het hoger beroep van de raad is gegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden vernietigd, voor zover aangevallen. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van IBE tegen het besluit van 19 maart 2021 ongegrond verklaren, voor zover dat ziet op de inhoudelijke weigering van openbaarmaking van de verslagen van de gesprekken waaraan de burgemeester heeft deelgenomen. Omdat het hoger beroep van de raad gegrond is, moet het besluit van 24 november 2022 worden vernietigd, voor zover de raad daarbij opnieuw heeft besloten over de verslagen van de gesprekken waaraan de burgemeester heeft deelgenomen. Het beroep van IBE tegen het besluit van 24 november 2022 is ook ongegrond. Dit betekent dat de raad op goede gronden heeft geweigerd om de gevraagde informatie openbaar te maken.

13. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van de raad van de gemeente Ermelo gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 20 juli 2022 in zaak nr. 21/1884, voor zover aangevallen;

III. verklaart het beroep van Initiatief Bestuurlijk Ermelo tegen het besluit van 19 maart 2021 ongegrond, voor zover dat ziet op de inhoudelijke weigering van openbaarmaking van de verslagen van de gesprekken waaraan de burgemeester heeft deelgenomen;

IV. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Ermelo van 24 november 2022, kenmerk 02330000135790, voor zover de raad daarbij opnieuw heeft besloten over de verslagen van de gesprekken waaraan de burgemeester heeft deelgenomen;

V. verklaart het beroep van Initiatief Bestuurlijk Ermelo tegen het besluit 24 november 2022 ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. W. den Ouden, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. W. Dijkshoorn, griffier.

w.g. Den Ouden
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Dijkshoorn
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 maart 2025

735-1072

BIJLAGE

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.

3 Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voor zover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.

Wet open overheid

Artikel 5.1. Uitzonderingen

[...]

2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

[...]

e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;

[...]

i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.

[...]

5. In uitzonderlijke gevallen kan openbaarmaking van andere informatie dan milieu-informatie voorts achterwege blijven indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt. Het bestuursorgaan baseert een beslissing tot achterwege laten van de openbaarmaking van enige informatie op deze grond ten aanzien van dezelfde informatie niet tevens op een van de in het eerste of tweede lid genoemde gronden.