

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:4322

Datum uitspraak

10 september 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 26 februari 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Breda een verzoek van [wederpartij] om openbaarmaking van documenten op grond van de Wet openbaarheid van bestuur gedeeltelijk toegewezen. [wederpartij] heeft verzocht om openbaarmaking van alle informatie die betrekking heeft op zijn aanvraag om een omgevingsvergunning voor de [locatie] in Breda. Met de besluiten van 26 februari 2020 en 22 oktober 2020 heeft het college verschillende stukken (gedeeltelijk) openbaar gemaakt. Het college heeft geweigerd de namen van advocaten openbaar te maken op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob (eerbieding van de persoonlijke levenssfeer). De rechtbank heeft geoordeeld dat het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in het geval van advocaten niet zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking, omdat advocaten door hun functie in de openbaarheid treden. Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat het college verschillende documenten alsnog openbaar moet maken.

Volledige tekst

202205671/1/A3.

Datum uitspraak: 10 september 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Breda,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland–West–Brabant van 25 augustus 2022 in zaak

nr. 20/9886 in het geding tussen:
[wederpartij]

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 26 februari 2020 heeft het college een verzoek van [wederpartij] om openbaarmaking van documenten op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob) gedeeltelijk toegewezen.

Bij besluit van 22 oktober 2020 heeft het college het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard en 68 extra documenten openbaar gemaakt.

Bij uitspraak van 25 augustus 2022 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 22 oktober 2020 vernietigd en het college opgedragen een nieuw besluit te nemen.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 2 november 2022 heeft het college het bezwaar van [wederpartij] gegrond verklaard, het besluit van 26 februari 2020 herroepen en 108 documenten openbaar gemaakt.

[wederpartij] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[wederpartij] heeft gronden ingediend tegen het besluit van 2 november 2022.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 maart 2025, waar het college, vertegenwoordigd door mr. M. Buitenhuis, advocaat in Breda, is verschenen.

Overwegingen

Wettelijk kader

1. Op 1 mei 2022 is de Wet open overheid (hierna: Woo; Staatsblad 2021, 499), zoals gewijzigd bij de Wijzigingswet Woo (Staatsblad 2021, 500), in werking getreden. Artikel 10.1 van de Woo bepaalt dat de Wob wordt ingetrokken. Er is niet voorzien in overgangsrecht. Dat betekent dat de Woo onmiddellijke werking heeft en dat met ingang van 1 mei 2022 besluiten op vóór de inwerkingtreding van de Woo ingediende Wob-verzoeken met inachtneming van de bepalingen van de Woo moeten worden genomen. Dat geldt in principe ook voor besluiten op bezwaar of besluiten die worden genomen na een bestuurlijke of judiciële lus. Het besluit op bezwaar dat in deze zaak in hoger beroep ter beoordeling staat, is genomen op 22 oktober 2020, dus voor 1 mei 2022. Dat betekent dat bij de beoordeling van het hoger beroep de Wob nog van toepassing is. Het college heeft op 2 november 2022 een nieuw besluit op bezwaar genomen. Dat besluit is, gelet op artikel 6:24 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), gelezen in samenhang met artikel 6:19 van die wet, voorwerp van dit geding. Op dat besluit is de Woo van toepassing.

Inleiding

2. [wederpartij] heeft verzocht om openbaarmaking van alle informatie die betrekking heeft op zijn aanvraag om een omgevingsvergunning voor de [locatie] in Breda. Met de besluiten van 26 februari 2020 en 22 oktober 2020 heeft het college verschillende stukken

(gedeeltelijk) openbaar gemaakt. Het college heeft geweigerd de namen van advocaten openbaar te maken op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob (eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer).

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in het geval van advocaten niet zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking, omdat advocaten door hun functie in de openbaarheid treden. Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat het college verschillende documenten alsnog openbaar moet maken.

Het hoger beroep

4. Het college heeft aangevoerd dat de door de rechtbank gestelde termijn voor het nemen van een nieuw besluit te kort is. In de uitspraak van 14 oktober 2022, zaaknr. 202205671/2/A3, heeft de voorzieningenrechter van de Afdeling bij wijze van voorlopige voorziening deze termijn verlengd. Wat het college daarover heeft aangevoerd hoeft daarom niet meer besproken te worden. In hoger beroep is alleen nog de vraag aan de orde of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat namen van advocaten openbaar gemaakt moeten worden.

4.1. Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob bepaalt dat het verstrekken van informatie achterwege blijft voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 12 juli 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:2679](#), r.o. 5, is het uitgangspunt van de Wob dat bij de overheid berustende informatie in beginsel openbaar is, tenzij zwaarwegende belangen als bedoeld in de artikel 10 en 11 van de Wob zich daartegen verzetten.

4.2. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 31 januari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:321](#), r.o. 3.2, verzet het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zich tegen openbaarmaking van namen van medewerkers die niet wegens hun functie in de openbaarheid treden, tenzij de indiener van het desbetreffende Wob-verzoek aannemelijk heeft gemaakt dat het belang van de openbaarheid in een concreet geval zwaarder weegt. De Afdeling is van oordeel dat advocaten niet zonder meer vanuit hun functie in de openbaarheid treden. Advocaten hebben een bijzondere positie binnen de rechtsstaat. Zij verlenen rechtsbijstand en geven juridisch advies. Zij zijn daarbij onder meer gebonden aan de kernwaarden onafhankelijkheid en vertrouwelijkheid. Om hun functie volgens deze kernwaarden uit te oefenen zullen advocaten in beginsel juist niet in de openbaarheid treden. Dat advocaten ook als procesvertegenwoordiger namens het college optreden, maakt dit niet anders (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 17 april 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1231](#), r.o. 7.2). Nu het in deze zaak gaat om de namen van advocaten, en zij niet wegens hun functie in de openbaarheid treden, was het aan [wederpartij] om aannemelijk te maken dat het belang van de openbaarheid zwaarder weegt dan het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de desbetreffende advocaten. Dat heeft hij niet gedaan. Het college heeft dus openbaarmaking van de namen terecht geweigerd. De rechtbank heeft dit miskend.

4.3. Het betoog slaagt.

Conclusie

5. Het hoger beroep is gegrond.

Het beroep tegen het besluit van 2 november 2022

6. Het college heeft ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank het besluit van 2 november 2022 genomen. Dit besluit is op grond van artikel 6:19, eerste lid, in samenhang met artikel 6:24, van de Awb onderdeel van dit geding.

7. [wederpartij] voert aan dat het college in het nieuwe besluit ten onrechte de namen van advocaten heeft weggelakt, terwijl de rechtbank heeft geoordeeld dat het college die namen openbaar moest maken.

Daarnaast voert [wederpartij] aan dat met het nieuwe besluit niet duidelijk is wat daarin veranderd is ten opzichte van het eerdere besluit. Ook heeft het college in de nieuwe openbaar gemaakte documenten meer gegevens weggelakt dan eerder het geval was, zoals het totaal aantal bestede uren op de facturen van de advocaten. Tot slot heeft het college volgens [wederpartij], in strijd met de uitspraak van de rechtbank, opnieuw geweigerd om documenten B43 en B50 openbaar te maken.

7.1. Zoals de Afdeling hiervoor onder 4.2 heeft overwogen, mocht het college in dit geval weigeren de namen van de desbetreffende advocaten openbaar te maken. Dat op het besluit van 2 november 2022 de Woo van toepassing is, en niet de Wob, maakt dat niet anders, nu artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo, overeenkomt met artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob.

Voor zover [wederpartij] aanvoert dat onduidelijk zou zijn op welke manier het nieuwe besluit verschilt van het vorige besluit volgt de Afdeling hem daarin niet. De nummering van de openbaar gemaakte documenten is in het nieuwe besluit op bezwaar weliswaar veranderd, maar in de inventarislijst is duidelijk beschreven wat het oude nummer van een document was. Op die manier kunnen de documenten met elkaar vergeleken worden.

Voor wat betreft het weglakken van de totaal bestede uren op de facturen van advocaten in het nieuwe besluit geldt dat de rechtbank heeft geoordeeld dat het college kon volstaan met het openbaar maken van de totaalbedragen van de facturen en de daarop vermelde uren niet openbaar hoefde te maken. Het nieuwe besluit van het college is op dat punt dus in lijn met de uitspraak van de rechtbank. [wederpartij] heeft geen hoger beroep ingesteld tegen die uitspraak. Bovendien zijn de gegevens die in het nieuwe besluit zijn weggelakt al openbaar geworden met het besluit van 22 oktober 2020, en maakt het besluit van 2 november 2022 die openbaarmaking niet ongedaan.

Tot slot heeft het college, anders dan [wederpartij] stelt, documenten B43 en B50 bij het nieuwe besluit wel openbaar gemaakt. Zoals volgt uit de inventarislijst is document B43 hernoemd als A93 en is document B50 hernoemd als A96. Deze documenten zijn als bijlage bij het nieuwe besluit gevoegd.

7.2. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

8. Het beroep tegen het besluit van 2 november 2022 is ongegrond.

Slotsom

9. Het hoger beroep van het college is gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd, voor zover daarbij is bepaald dat het college de namen van advocaten openbaar moet maken. Het beroep van [wederpartij] tegen het besluit van 2 november 2022 is ongegrond.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover daarbij is bepaald dat het college van burgemeester en wethouders van Breda namen van advocaten openbaar moet maken;

III. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Breda van 2 november 2022, kenmerk 2571848, ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, voorzitter, en mr. G.O. van Veldhuizen en mr. M. den Heyer, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.E. Kamperman, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

w.g. Kamperman
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 10 september 2025

1000