Leeuwarden, 10 november 2025

Advies van de Adviescommissie bezwaarschriften, Algemene Kamer
aan burgemeester en wethouders en aan de gemeenteraad van de gemeente Leeuwarden

Samenstelling van de commissie:

de heer [redacted]
de heer [redacted]
de heer [redacted]

mevrouw [redacted]

Bezwaarschrift nr: BZW.1.25.0500.01

Indiener:

Bezwaarde:
[redacted]

Onderwerp: het besluit van 9 juli 2025 waarbij het Woo-verzoek van 4 juni 2025 betreffende de openbare lijst ingekomen stukken van de gemeenteraad, gedeeltelijk buiten behandeling wordt gesteld.

Datum van de hoorzitting: 29 september 2025

Advies van de commissie:

- het bezwaarschrift deels gegrond te verklaren, omdat het primaire besluit onbevoegd door burgemeester en wethouders is genomen;
- het bestreden besluit d.d. 9 juli 2025, kenmerk 2025-153073, waarbij het besluit op bezwaar dient te worden genomen door de gemeenteraad, in stand te laten (niet te herroepen)

Bijlage: verslag van de hoorzitting

1. Inleiding

De Adviescommissie bezwaarschriften brengt hierbij advies uit over het bezwaarschrift d.d. 10 juli 2025 van [redacted] (hierna bezwaarde).
Dit bezwaarschrift is gericht tegen het besluit van burgemeester en wethouders (hierna verweerders) d.d. 9 juli 2025, kenmerk 2025-153073, waarbij is besloten om het Woo-verzoek van 4 juni 2025 betreffende de openbare lijst ingekomen stukken van de gemeenteraad, gedeeltelijk buiten behandeling te stellen.

De commissie heeft op 29 september 2025 een openbare hoorzitting gehouden.
Op de hoorzitting was [redacted] aanwezig om het bezwaarschrift toe te lichten.
Het verslag van de hoorzitting is als bijlage bij dit advies gevoegd.

In dit advies zal de commissie eerst aangeven wat de relevante regels zijn. Vervolgens worden de feiten kort weergegeven. Daarna volgt een opsomming van de bezwaren. Tenslotte zal de commissie de bezwaren beoordelen en daarover een advies uitbrengen.

2. Regelgeving en beleid

In de bijlage is de relevante wet- en regelgeving opgenomen.

3. Feiten

Achtergrondinformatie
Op 12 januari 2025 doet bezwaarde een melding van een mogelijke integriteitsschending door de griffier van de gemeenteraad van Leeuwarden. Daarbij wordt verwezen naar een tweetal klachten die bezwaarde heeft ingediend op 18 november 2024 en 24 november 2024.
In deze melding worden een zestal punten aangedragen op basis waarvan bezwaarde van mening is dat er door [redacted] in strijd met Procesafspraken Integriteit Politieke Ambtsdragers 2024 (hierna Procesafspraken), de Instructie voor [redacted] 2024 en het Integriteitsbeleid Ambtelijke Organisatie 2024, is gehandeld.

Op 27 januari 2025 stuurt bezwaarde een verzoek naar de griffie voor wat betreft de plaatsing van ingekomen stukken op de openbare lijst met ingekomen stukken.

Op 30 januari 2025 maakt bezwaarde eveneens melding over de integriteit van de [redacted]. Bezwaarde stelt dat de [redacted] kennis droeg van het ambtsmisdrijf dat door [redacted] gepleegd zou zijn. Bezwaarde stelt dat de gedragingen van [redacted] niet op adequate wijze is onderzocht. Daarom zou niet integer zijn gehandeld.

Op 14 februari 2025 verzoekt bezwaarde om een heroverweging samenstelling vertrouwens-commissie. Dit naar aanleiding van de kwestie omtrent [redacted].

Op 24 februari 2025 stuurt bezwaarde een ingebrekestelling, waarin de brief van 27 januari 2025 wordt aangemerkt als een Woo-verzoek.

Op 26 februari 2025, kenmerk 2025-007758, wordt door verweerder de werkwijze van de griffie uitgelegd, waarom de griffie niet tegemoet hoeft te komen aan het verzoek d.d. 27 januari 2025.

Op 27 februari 2025, kenmerk 2025-053516, komt de burgemeester gemotiveerd tot de conclusie dat er geen grond is voor de verdenking van een schending van integriteit van zowel [redacted] als de [redacted]. Geconstateerd wordt dat ten opzichte van de klachten d.d. 18 november 2024, 24 november 2024 en 8 januari 2025 bezwaarde geen nieuwe feiten heeft aangedragen. Op deze punten is gereageerd d.d. 19 december 2024 (kenmerk 2024-247696 en 2024-253111) en 26 februari 2025 (kenmerk 2025-007758) en zijn de klachten ongegrond gebleken. Het volgende wordt hierover opgemerkt.

In de melding d.d. 12 januari 2025 heeft bezwaarde verzocht om de melding af te doen conform de Procesafspraken. Verweerder stelt dat uit Fase 2 van de Procesafspraken blijkt dat de burgemeester dient te beoordelen of er sprake is van een onderzoekwaardige melding. De conclusie luidt dat deze melding in redelijkheid niet langer onderzoekwaardig is, nu er – in het kader van de afhandeling van meerdere klachten – reeds onderzoek is uitgevoerd. Bovendien is er uitgebreid op de klachten gereageerd.
Uit Fase 2 van de Procesafspraken blijkt verder dat enkel een integriteitsonderzoek volgt, wanneer het vooronderzoek heeft geleid tot de conclusie dat een melding onderzoekwaardig is. Dit betekent dat het vooronderzoek bepalend is en heeft het geen toegevoegde waarde om eenzelfde onderzoek tweemaal uit te voeren. Het onderzoek dat gedaan is in het kader van de klachtenafhandeling, kan zodoende worden overgenomen.

Ten aanzien van de integriteitsmelding over [redacted] stelt bezwaarde dat de voorzitter naar aanleiding van de klacht over [redacted] onvoldoende onderzoek heeft verricht. Bezwaarde stelt dat [redacted] daarom de schijn van partijdigheid tegen heeft. Het feit dat zij niet heeft opgetreden tegen [redacted], leidt volgens bezwaarde tot een schending van de bestuurlijke integriteit. Verweerder is van mening dat dit standpunt door bezwaarde niet nader met feiten is gemotiveerd. Verweerder constateert dat het feit dat de klacht over [redacted] ongegrond is verklaard – en het feit dat bezwaarde daarover ontevreden is – dit niet wil zeggen dat de afhandeling van de klacht onzorgvuldig tot stand is gekomen. De melding wordt daarom als onvoldoende concreet aangemerkt en vooral ingegeven door de eigen opvatting van bezwaarde. Conform Fase 2 uit de Procesafspraken is de melding van bezwaarde daarom onvoldoende onderzoekwaardig. Des te meer omdat in de brief d.d. 19 december 2024 zeer uitvoerig is uitgelegd waarom de klacht van bezwaarde ongegrond is, hetgeen wijst op een zorgvuldig onderzoek in het kader van de klachtenafhandeling. Gelet op het onderzoek dat reeds is uitgevoerd in het kader van een behoorlijke klachtafhandeling komt verweerder tot de conclusie dat er geen grond is voor de verdenking van een schending van integriteit. De melding is daarmee afgedaan.

Ten overvloede wordt in de brief van 27 februari 2025, kenmerk 2025-053516, door verweerder opgemerkt dat op 24 februari 2025 een ingebrekestelling is ingediend. In deze ingebrekestelling wordt de brief d.d. 27 januari 2025 aangemerkt als een Woo-verzoek. Verweerder merkt op dat in de brief van 27 januari 2025 geen beroep wordt gedaan op de Woo. Er wordt verzocht om een feitelijke handeling van de griffie, namelijk het plaatsen van documenten op de lijst met ingekomen stukken. Het uitblijven van een feitelijke handeling is geen besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Geconstateerd wordt dat het verbeuren van een dwangsom daarom niet mogelijk is.
Opgemerkt wordt dat bezwaarde al gedurende lange tijd de gemeente Leeuwarden veel berichten stuurt die gerelateerd zijn aan integriteitskwesties. Op meerdere klachten en overige brieven van bezwaarde is gereageerd. Vastgesteld wordt daarbij dat een integriteitsprocedure niet bedoeld is om te klagen over een klacht die niet naar tevredenheid is afgedaan. Er is begrip voor het feit dat de antwoorden niet altijd zijn wat bezwaarde hoopt. Aangegeven wordt dat niet meer zal worden gereageerd op verdere berichten over dit onderwerp.

In de brief van 27 februari 2025 wordt ook opgemerkt dat bezwaarde regelmatig berichten stuurt naar de gemeenteraad. Deze berichten werden anoniem op een openbare lijst gezet. Omdat het anonimiseren veel tijd kost, worden de stukken vanaf heden niet meer op een openbare lijst gezet, maar achter een slotje onder de titel ‘Klachten integriteit’. De raadsleden kunnen de berichten van bezwaarde op deze manier nog steeds lezen. Indien van toepassing wordt een ontvangstbevestiging gestuurd.

Ten aanzien van het verzoek d.d. 14 februari 2025 laat verweerder in dezelfde brief weten dat het verzoek inzake de heroverweging samenstelling vertrouwenscommissie omtrent [redacted] niet wordt ingewilligd.
De brief van 27 februari 2025 wordt aangemerkt als een informerende brief en geen officieel besluit. Er kan geen bezwaar en beroep tegen worden ingediend, wel staat de weg open naar de Nationale Ombudsman.

Informatie die ter beoordeling staat in deze procedure
Op 4 juni 2025 wordt een Woo-verzoek van bezwaarde ontvangen. Middels het Woo-verzoek wordt verzocht om inzage in alle documenten die de griffie achter een slot heeft geplaatst op de lijst met ingekomen stukken van de raad onder het kopje 'Klachten integriteit' ID 1641 d.d. 14 april 2025, met als afzender 'burger' en met het advies 'Voor kennisgeving aannemen'. Dit deel van het verzoek wordt aangeduid als onderdeel 1.
Tevens verzoekt bezwaarde middels datzelfde Woo-verzoek om inzage in alle informatie in documenten, e-mail, sms, Whatsapp en verslagen c.q. notities over de beslissing om aan de raad gerichte documenten over (de afhandeling van) integriteitskwesties in het gemeentebestuur van Leeuwarden op deze wijze te plaatsen op de openbare lijst van ingekomen stukken van de raad en daarmee te onttrekken aan de openbaarheid. Dit deel van het verzoek wordt aangeduid als onderdeel 2.
Het doel van dit verzoek is dat de gevraagde documenten voor een-ieder openbaar zullen worden.

Op 9 juli 2025 besluit verweerder dat Onderdeel I van het Woo-verzoek wordt aangemerkt als misbruik van recht en op grond van artikel 4.6 van de Woo buiten behandeling gesteld. Onderdeel 2 van het Woo-verzoek wordt toegewezen.

Op 10 juli 2025 dient bezwaarde een bezwaarschrift in, gericht aan het college van burgemeester en wethouders. Het bezwaar richt zich specifiek tegen het besluitonderdeel 1 dat op grond van artikel 4.6 van de Woo buiten behandeling is gesteld. Hierin wordt verzocht om inzage in alle documenten die de griffie achter een slot heeft geplaatst op de lijst met ingekomen stukken van de raad onder het label 'Klachten integriteit'.

Op 22 juli 2025, verzonden 23 juli 2025, wordt de ontvangstbevestiging van het bezwaarschrift verzonden.

Op 7 augustus 2025 wordt de uitnodiging voor de hoorzitting op 29 september 2025 verzonden.

Op 29 september 2025 vindt de hoorzitting bij de adviescommissie bezwaarschriften plaats.

4. Beoordeling van de bezwaren en de gevolgde procedure
Ten aanzien van de ontvankelijkheid
Het bestreden besluit is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en is voor bezwaar vatbaar. Het bezwaarschrift is tijdig ingediend en voldoet ook voor het overige aan de te stellen eisen (artikelen 6:5 en 6:7 Awb). De commissie is van oordeel dat bezwaarde ontvankelijk is in zijn bezwaren. Hierdoor dient een materiële beslissing te volgen op het ingediende bezwaarschrift.

Ten aanzien van de bezwaren
Specifiek richt het bezwaarschrift zich tegen het besluitonderdeel I van het Woo-verzoek – inzage in documenten die binnen de organisatie onder het label 'Klachten integriteit' zijn geplaatst-, waarbij onderdeel I van het Woo-verzoek van 4 juni 2025 buiten behandeling is gesteld, wegens verondersteld misbruik van recht op grond van artikel 4.6 van de Wet open overheid (Woo).

Bezwaarde heeft de volgende bezwaren kenbaar gemaakt.

1.Verzoek betreft verwerking en duiding, niet enkel documenten van zijn hand.
Gesteld wordt dat bezwaarde documenten opvraagt die hij zelf heeft toegezonden. Miskend wordt dat het verzoek zich richt op de interne verwerking, classificatie en eventuele toelichting op deze documenten binnen de gemeentelijke organisatie. De wijze van verwerking en rubricering is geen neutrale of louter administratieve handeling, maar kan keuzes weerspiegelen inzake interpretatie, bestuurlijke duiding en beleidsmatige relevantie. Bezwaarde is van mening dat het feit dat de oorspronkelijke documenten van zijn hand afkomstig zijn, niet afdoet aan het zelfstandig karakter van de informatie waarop zijn verzoek ziet.

Ten aanzien van bezwaar 1 overweegt de commissie dat op grond van artikel 4.1 van de Woo een ieder een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid kan richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. Verstrekking van informatie op grond van de Woo betekent dat die informatie voor eenieder openbaar is.

Bezwaarde heeft middels een Woo-verzoek gevraagd om alle informatie die de griffie achter een slotje heeft geplaatst, onder de titel ‘Klachten integriteit’. Door de documenten via een Woo-verzoek op te vragen, terwijl bezwaarde zelf over de stukken beschikt, omdat hij ze zelf eerder heeft verstuurd, worden bij toekenning van het Woo-verzoek de stukken gepubliceerd op de website van de gemeente Leeuwarden. Hiermee zou de opgelegde maatregel van de griffie teniet worden gedaan. De werkwijze van de griffie heeft tot gevolg dat niet langer eenieder inzicht heeft in de ingekomen documenten, maar de ingekomen documenten worden wel ter beschikking gesteld aan de raadsleden. Deze stukken blijven zonder enige beperking of voorbehoud voor de raadsleden beschikbaar.

Op 20 december 2024 heeft de enkelvoudige kamer van de Rechtbank Noord-Nederland uitspraak (LEE 24/2993) ECLI:NL:RBNNE:2024:5092 gedaan in een soortgelijke Woo-zaak. Zij bevestigt dat beslissingen van het bestuursorgaan die een zuiver intern karakter hebben, zoals ingekomen berichten niet meer te publiceren op de openbare lijst van ingekomen stukken, maar de berichten rechtstreeks aan de raadsleden beschikbaar te stellen, niet als besluiten in de zin van de wet zijn aan te merken (MvT II, Parl. Gesch. Awb I, p. 155). Voor zover bezwaarde is geïnformeerd dat zijn stukken niet langer op de openbare lijst met ingekomen stukken van de raad worden geplaatst, maar achter een slotje onder de titel ‘Klachten integriteit’, is naar het oordeel van de rechtbank Noord-Nederland in bovengenoemde uitspraak niet aan te merken als een beslissing met een zuiver intern karakter, maar als feitelijk handelen. Tegen beide staat geen bezwaar en beroep open omdat geen sprake is van een besluit zoals bedoeld in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb.
De uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland wordt onderschreven door een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.[1]

Met deze werkwijze wordt voldaan aan de verplichtingen van artikel 6, lid 1, van het Reglement van Orde (hierna RvO) van de gemeenteraad. Uit artikel 6, lid 1, RvO, blijkt dat ingekomen stukken, waaronder brieven van burgers, op een lijst worden geplaatst en digitaal ter kennisname aan raadsleden worden gebracht. De strekking van deze bepaling is dat de raad op de hoogte is en/of kan zijn van de inhoud van de ingekomen stukken. Op grond van artikel 107e, lid 1, van de Gemeentewet, kan de raad regels stellen over de organisatie van de griffie.
De commissie is het met verweerder eens dat het opvragen van zelf gecreëerde bestuurlijke informatie kan worden aangemerkt als misbruik in de zin van artikel 4.6 Woo, omdat openbaarmaking van aan bezwaarde nog niet bekende bestuurlijke informatie kennelijk niet voorop staat.[2]

[1] ABRvS 13 december 2017, ECLI:Nl:RVS:2017:3415 r.o. 3.1 en
ABRvS 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1051 r.o. 4.2 en 4.3.
[2] RBNHO 28 december 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:13972 r.o 13.4.

2. Geen sprake van misbruik van recht.
Bezwaarde is van mening dat er geen sprake is van misbruik van recht wegens zijn eerdere communicatie met de griffie, eerdere integriteitsmeldingen en publieke uitingen. Deze motivering ontbeert objectieve en toetsbare maatstaven.

Ten aanzien van bezwaar 2: het klopt dat herhaald procederen en een kritische toonzetting niet zonder meer tot misbruik van de Woo leidt. Bezwaarde is van mening dat er vanuit het college onvrede bestaat over zijn standpunten.
Het is de commissie niet gebleken dat er niet met een open blik naar zijn inkomende Woo-verzoeken wordt gekeken. Dit blijkt uit het feit dat deel 2 van zijn Woo-verzoek is toegewezen.

3. Artikel 4.6 Woo vereist een strikte en individuele motivering.
Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is artikel 4.6 Woo slechts van toepassing bij kennelijk onredelijk of evident oneigenlijk gebruik. De motivering van verweerder voldoet niet aan deze norm: zij blijft abstract, generaliserend en niet toegespitst op het concrete verzoek.

Ten aanzien van bezwaar 3: de commissie overweegt dat toepassing van artikel 4.6 Woo mogelijk is indien de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie of indien het verzoek evident geen bestuurlijke aangelegenheid betreft. Het bestuursorgaan kan binnen twee weken na ontvangst van het verzoek, dan wel onverwijld nadat is gebleken dat de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie, besluiten het verzoek niet te behandelen.

De commissie stelt vast dat in detail wordt benoemd dat bezwaarde blijft corresponderen over dezelfde onderwerpen. Specifiek wordt aangegeven hoe bezwaarde de gemeente benadert, namelijk door raadsvoorstellen, algemene brieven, klachten Woo-verzoeken en integriteits-meldingen in te dienen. Gedurende langere tijd levert bezwaarde aanhoudend kritiek ten aanzien van de integriteit van o.a. [redacted], als die in zijn ogen verkeerde (proces)beslissingen nemen of uitspraken doen of daarbij betrokken zijn. Bezwaarde publiceert artikelen op bepaalde platformen, waarbij hij persoonlijke verwijten maakt. Aanvullend heeft verweerder aangegeven dat uit het zaaksysteem van de gemeente blijkt dat bezwaarde diverse Wob-verzoeken (voorloper van de Woo) heeft ingediend, 13 Woo-verzoeken, 11 formele klachten, 15 ingebrekestellingen en diverse informatievragen. Uit de jurisprudentie blijkt dat het niet alleen een rol speelt of iemand de verzoeken onnodig ruim en vaag houdt,[3], maar ook de mate van communicatie en de hoeveelheid Woo-verzoeken. De inhoud van het Woo-verzoek in combinatie met het procesgedrag, kan maken dat er sprake is van misbruik van de Woo, met name wanneer er sprake is van onevenredigheid tussen het met die verzoeken gediende belang en de belasting die het beslissen hierop oplevert voor het bestuursorgaan.[4]

4. Onderdeel 2 is wel inhoudelijk behandeld.
Daarmee toont verweerder zelf aan dat het verzoek als geheel niet onredelijk is. Het besluit is intern tegenstrijdig en ondermijnt de veronderstelling van misbruik.

Ten aanzien van bezwaar 4: het bestreden besluit is tegenstrijdig omdat deel 2 is toegewezen.
De commissie is van oordeel dat bezwaarde met deel I het doel van de Woo en de gekozen werkwijze van de griffie ondermijnt. Daarom is de commissie van mening dat deel I terecht is afgewezen. Elk verzoek moet op zichzelf worden beoordeeld.[5] Daarom is zorgvuldig gekeken naar de inhoud van het verzoek en is deel 2 toegewezen, ondanks het geconstateerde misbruik ten aanzien van deel I. Hieruit blijkt dat openbaarheid het uitgangspunt van de gemeente is.

[3] ABRvS ECLI:NL:RVS:2017:1698 d.d. 28 juni 2017 r.o 5.3.
[4] ABRvS ECLI:NL:RVS:2019:2923 d.d. 28 augustus 2019 r.o. 7.2 en 7.4.
[5] RBNHO ECLI:NL:RBNHO:2023:13972 d.d. 28 december 2023 r.o 14.

5. Ongelijke behandeling ten opzichte van andere Woo-verzoeken.
Bezwaarde beroept zich op ongelijke behandeling ten opzichte van andere Woo-verzoeken. Uit het gemeentelijk Woo-overzicht 2025 blijkt dat op 14 maart 2025 het zogenoemde 'Branderdossier', bestaande uit 2015 pagina's aan documenten integraal is behandeld. Deze documenten zijn voor het overgrote deel door betrokkene door hem zelf aan de gemeente toegezonden. Dit is geanonimiseerd en openbaar gemaakt zonder beroep op artikel 4.6 Woo.
Dit roept de vraag op waarom in het geval van bezwaarde wel is besloten tot buiten behandelingstelling. Van een objectieve en consistente toepassing van artikel 4.6 Woo lijkt dan ook geen sprake. Dit verschil in behandeling zonder objectieve rechtvaardiging vormt een schending van het gelijkheidsbeginsel (artikel 1 Grondwet, artikel 14 EVRM) en het evenredigheidsbeginsel als bedoeld in artikel 3:4 Awb.
Bezwaarde verzoekt om onderdeel I van het Woo-verzoek alsnog in behandeling te nemen.

Ten aanzien van bezwaar 5: ongelijke behandeling ten opzichte van andere Woo-verzoeken.
De commissie stelt vast dat de zaak die bezwaarde noemt in vergelijking met zijn eigen verzoek, verschilt, omdat het niet de persoon zelf was, die om zijn eigen correspondentie vroeg, maar iemand anders. Hierdoor werd niet eigen bestuurlijke informatie gecreëerd zoals in het geval van bezwaarde. Daarom was in dat geval artikel 4.6 Woo niet van toepassing.

6. Er is sprake van een bevoegdheidsoverschrijding van [redacted]. In het procesdossier bevindt zich een brief van 27 februari 2025 van de burgemeester, waarin hij bepaalt dat de brieven van bezwaarde aan de gemeenteraad niet langer op de lijst van ingekomen stukken worden geplaatst. Deze interne werkwijze valt uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de raad. De burgemeester heeft geen bevoegdheid om te bepalen hoe de raad zijn documenten registreert of behandelt.
Het bestreden besluit d.d. 9 juli 2025 is door het college van burgemeester en wethouders genomen. Het verzoek betreft documenten die berusten bij de gemeenteraad en de griffie. De griffier werkt uitsluitend onder verantwoordelijkheid van de raad. Daarom is in dit geval de gemeenteraad het bevoegde bestuursorgaan. Het college is daarom niet bevoegd om het verzoek op grond van artikel 4.6 Woo buiten behandeling te laten.

Ten aanzien van bezwaar 6: de (on)bevoegdheid van [redacted].
Onder besluit wordt ingevolge artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna Awb) verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Met het begrip rechtshandeling wordt bedoeld: een handeling gericht op rechtsgevolg. Beslissingen van het bestuursorgaan die een zuiver intern karakter hebben, zijn niet als besluiten in de zin van de wet aan te merken. Uitdrukkelijk staat in de brief d.d. 27 februari 2025 aangegeven dat geen sprake is van een besluit, maar van een informerende brief en dat hiertegen geen bezwaar mogelijk is. De ondertekening van deze informerende brief door de burgemeester is hiermee niet onbevoegd genomen, omdat geen sprake is van een op rechtsgevolg gericht besluit.

De commissie merkt ten aanzien van het bestreden besluit d.d. 9 juli 2025 en ondertekend door het college van burgemeester en wethouders het volgende op.
Bezwaarde is van mening dat zijn Woo-verzoek documenten betreft die berusten bij de gemeenteraad en de griffie. De griffier werkt uitsluitend onder verantwoordelijkheid van de raad. Het college was daarom niet bevoegd om het verzoek op grond van artikel 4.6 Woo buiten behandeling te laten.
De commissie deelt de mening van bezwaarde en is van oordeel dat de raad het besluit had moeten nemen. Hoewel bezwaarde zijn verzoek zelf aan het college van burgemeester en wethouders heeft gericht, had dit verzoek doorgestuurd moeten worden naar het juiste bestuursorgaan, namelijk de gemeenteraad (artikel 2:3, lid 1, Awb). In de heroverweging van onderhavig bezwaar kan in de beslissing op bezwaar dit gebrek worden hersteld. De gemeenteraad dient het besluit op bezwaar te nemen, waarmee deze onbevoegdheid wordt hersteld en weggenomen.
Voor dit onderdeel dient het bezwaarschrift gegrond verklaard te worden.

Ten aanzien van de procedure
De Woo beoogt een transparante en actief openbaar makende overheid. Met dit doel kan het belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische rechtsstaat, de burger, het bestuur en economische ontwikkeling beter worden gediend. De Woo bevat een algemene zorgplicht om documenten in goede, geordende en toegankelijke staat te houden en schrijft maatregelen voor om digitale documenten duurzaam toegankelijk te maken.

Ingevolge artikel 4.6, van de Woo, kan het bestuursorgaan binnen twee weken na ontvangst van het verzoek, dan wel onverwijld nadat is gebleken dat de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie, besluiten het verzoek niet te behandelen (buiten behandeling te stellen). Op 4 juni 2025 wordt het verzoek op grond van de Woo ingediend en op 9 juli 2025 wordt het verzoek buiten behandeling gesteld. Hiermee is de termijn van twee weken overschreden.

De commissie stelt vast dat uit de wetsgeschiedenis volgt dat als evident geen sprake is van een bestuurlijke aangelegenheid en objectief kan worden vastgesteld dat er redelijkerwijs geen belang bij een verzoek bestaat, een dergelijk verzoek vereenvoudigd moet kunnen worden afgedaan. Een termijnstelling van twee weken is daarbij gerechtvaardigd, omdat de bevoegdheid om een dergelijk besluit te nemen in het leven wordt geroepen om in voorkomende gevallen een verzoek vereenvoudigd af te doen. Als er sprake is van een omvangrijker verzoek, kan in de loop van de behandeling blijken dat de verzoeker een ander doel heeft dan het verkrijgen van informatie. Om die reden is in artikel 4.6 van de Woo expliciet opgenomen dat buiten de termijn van twee weken nog een buitenbehandelingstelling kan volgen, nadat is gebleken dat de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie. Het besluit moet dan onverwijld worden genomen.
In onderhavige casus bestaat het ingediende Woo-verzoek uit twee delen, waarvan deel 2 is toegekend. Er is dus sprake van een omvangrijker verzoek die een langere afdoeningstermijn legitimeert. Naar het oordeel van de commissie is onverwijld, dus tijdig, op het verzoek beslist.

Volledigheidshalve merkt de commissie op dat als de bevoegdheid tot buiten behandeling stellen in het geval van misbruik van de Woo na twee weken niet meer zou bestaan, dit er toe zou leiden dat met artikel 4.6 van de Woo de antimisbruik-jurisprudentie, die is gevormd op basis van artikel 3:13 in samenhang gelezen met artikel 3:15 van het Burgerlijk Wetboek (BW), over de zorgvuldigheid waarmee dient te worden beoordeeld of er sprake is van misbruik van recht, aan betekenis zou hebben ingeboet. Voor die opvatting biedt de wetsgeschiedenis geen aanknopingspunten.[6]

Conclusie
Op grond van het vorenstaande komt de commissie tot het oordeel dat bezwaarde het procesrecht voor een ander doel gebruikt dan waarvoor het is gegeven en daarmee misbruik van het recht maakt. Deel I van het Woo-verzoek is terecht buiten behandeling gesteld wegens misbruik van recht.

[6] RBDHA ECLI:NL:RBDHA:2024:3367 d.d.15 maart 2024 r.o. 12.3 en 12.4.

5. Advies van de commissie

De commissie adviseert burgemeester en wethouders en de gemeenteraad om:
- het bezwaarschrift deels gegrond te verklaren omdat het primaire besluit onbevoegd door burgemeester en wethouders is genomen;
- het bestreden besluit d.d. 9 juli 2025, kenmerk 2025-153073, waarbij het besluit op bezwaar dient te worden genomen door de gemeenteraad, in stand te laten (niet te herroepen).

de Adviescommissie bezwaarschriften,

[redacted]

de voorzitter,

[redacted]

de secretaris.

Bijlage relevante wet- en regelgeving

Wet open overheid (Woo)
Artikel 1.1 Recht op toegang
Eenieder heeft recht op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens bij deze wet gestelde beperkingen.

Artikel 2.1 Begripsbepalingen
In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- *document:* een door een orgaan, persoon of college als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, opgemaakt of ontvangen schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak van dat orgaan, die persoon of dat college;
- *milieu-informatie:* hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer;
- *Onze Minister:* Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- *publieke informatie:* informatie neergelegd in documenten die berusten bij een orgaan, persoon of college als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid.

Artikel 2.2 Reikwijdte

1. Deze wet is van toepassing op:
    a. bestuursorganen;
    b. **b.**de Kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal;
    c. **c.**de Raad voor de rechtspraak en het College van afgevaardigden;
    d. **d.**de Raad van State, tenzij de Raad het koninklijk gezag uitoefent, en met uitzondering van de Afdeling bestuursrechtspraak;
    e. **e.**de Algemene Rekenkamer;
    f. **f.**de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsmannen als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Wet Nationale ombudsman, en ombudsmannen en ombudscommissies als bedoeld in artikel 9:17, onderdeel b, van de Algemene wet bestuursrecht.
2. Voor de toepassing van deze wet worden de organen, personen en colleges, bedoeld in het eerste lid, onderdelen b tot en met f, die op grond van de Algemene wet bestuursrecht geen bestuursorgaan zijn, gelijk gesteld met een bestuursorgaan.

Artikel 2.4 Zorgplicht en openbaarmaking
1.Een bestuursorgaan draagt er zorg voor dat de documenten die het ontvangt, vervaardigt of anderszins onder zich heeft, zich in goede, geordende en toegankelijke staat bevinden.
2.Een bestuursorgaan draagt er zoveel mogelijk zorg voor dat de informatie die het overeenkomstig deze wet verstrekt, actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar is.
3. Indien een bestuursorgaan overeenkomstig deze wet informatie openbaar maakt, geschiedt dat op zodanige wijze dat de belanghebbende en belangstellende burger zoveel mogelijk wordt bereikt en op de volgende algemeen toegankelijke wijze:

a. in een voor hergebruik beschikbare vorm die voldoet aan de voorwaarden van de Wet hergebruik van overheidsinformatie;
b. of, indien verstrekking in een machinaal leesbaar open formaat redelijkerwijs niet gevergd kan worden, in andere elektronisch doorzoekbare vorm;
c. of, indien elektronische verschaffing redelijkerwijs niet gevergd kan worden, door verstrekking van een kopie van de letterlijke inhoud ervan in andere vorm te verstrekken;
d. of, indien verstrekking van een kopie of de letterlijke inhoud redelijkerwijs niet gevergd kan worden, door een uittreksel of een samenvatting van de inhoud te geven, inlichtingen daaruit te verschaffen of door terinzagelegging.

4. Een bestuursorgaan is niet verantwoordelijk voor de juistheid of de volledigheid van door derden opgestelde informatie.
5.Indien het bestuursorgaan kennis draagt van de onjuistheid of onvolledigheid van de verstrekte informatie, doet het hiervan mededeling.
6.Indien het bestuursorgaan informatie verstrekt, verstrekt het zo nodig, en voor zover deze informatie voorhanden is, tevens informatie over de methoden die zijn gebruikt bij het samenstellen van de informatie.

Artikel 2.5 Belang openbaarheid
Bij de toepassing van deze wet wordt uitgegaan van het algemeen belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische samenleving.

Artikel 4.1 Verzoek
1. Eenieder kan een verzoek om publieke informatie richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. In het laatste geval beslist het verantwoordelijke bestuursorgaan op het verzoek.
2. Een verzoek kan mondeling of schriftelijk worden ingediend en kan elektronisch worden verzonden op de door het bestuursorgaan aangegeven wijze.
3. De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.
4. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de aangelegenheid of het daarop betrekking hebbende document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.
5. Indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, verzoekt het bestuursorgaan binnen twee weken na ontvangst van het verzoek de verzoeker om het verzoek te preciseren en is het de verzoeker daarbij behulpzaam.
6. Het bestuursorgaan kan besluiten een verzoek niet te behandelen, indien de verzoeker niet meewerkt aan een verzoek tot precisering als bedoeld het vijfde lid. In afwijking van artikel 4:5, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt het besluit om het verzoek niet te behandelen aan de verzoeker bekendgemaakt binnen twee weken nadat het verzoek is gepreciseerd of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.
7. Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in hoofdstuk 5.

Artikel 4.6 Antimisbruikbepaling
Indien de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie of indien het verzoek evident geen bestuurlijke aangelegenheid betreft, kan het bestuursorgaan binnen twee weken na ontvangst van het verzoek, dan wel onverwijld nadat is gebleken dat de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie, besluiten het verzoek niet te behandelen.

Artikel 5.1 Uitzonderingen
1.Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:
a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;
e. nummers betreft die dienen ter identificatie van personen die bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn voorgeschreven als bedoeld in artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de levenssfeer maakt.
2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
a.de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties;
b.de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen, in geval van milieu-informatie slechts voor zover de informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter;
c.de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
d.de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
e.de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
f.de bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c, genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;
g.de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
h.de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;

i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.
3. Indien een verzoek tot openbaarmaking op een van de in het tweede lid genoemde gronden wordt afgewezen, bevat het besluit hiervoor een uitdrukkelijke motivering.
4. Openbaarmaking kan tijdelijk achterwege blijven, indien het belang van de geadresseerde van de informatie om als eerste kennis te nemen van de informatie dit kennelijk vereist. Het bestuursorgaan doet mededeling aan de verzoeker van de termijn waarbinnen de openbaarmaking alsnog zal geschieden.
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.
6. Het openbaar maken van informatie blijft in afwijking van het eerste lid, onderdeel c, in geval van milieu-informatie eveneens achterwege voor zover daardoor het in het eerste lid, onderdeel c, genoemde belang ernstig geschaad wordt en het algemeen belang van openbaarheid van informatie niet opweegt tegen deze schade.
7. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu.

Gemeentewet
Artikel 107a
1.De griffier staat de raad en de door de raad ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde.
2.De raad stelt in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de griffier.

Artikel 107e
1.De raad kan regels stellen over de organisatie van de griffie.

Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de gemeente Leeuwarden 2021, tweede wijziging (geldend vanaf 06-06-2024 t/m heden)
Artikel 6. Ingekomen stukken
1. Bij de raad ingekomen stukken, waaronder brieven van burgers en schriftelijke mededelingen van het college aan de raad, worden op een lijst geplaatst en digitaal ter kennisname aan de raadsleden gebracht.
2. De griffier stelt per ingekomen stuk een afdoeningsvoorstel voor.
3. Een raadslid of raadsfractie kan een ingekomen stuk aan de orde stellen via een agenda-initiatief.