

Uitspraak 202004383/1/A3

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:1676
Datum uitspraak	28 juli 2021
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 14 januari 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Soest besloten op een verzoek van [verzoeker] om informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur. Op 14 november 2018 heeft [verzoeker] het college met een beroep op de Wob verzocht documenten te verstrekken met betrekking tot het perceel aan [locatie] in Soest. Het gaat, voor zover in deze procedure van belang, om Bijlage B ("Besluit 2009") bij een memo van 8 maart 2016 die bij een adviesnota van 25 februari 2016 hoort, de notulen van een besloten vergadering van de raad van de gemeente Soest op 28 januari 2016 en 24 maart 2016 en een conceptrapport Bomen Effecten Analyse van Bureau BTL. Bij het besluit van 14 januari 2019 heeft het college het verzoek gedeeltelijk ingewilligd. Bij het besluit van 9 mei 2019 is dat besluit, onder overneming van het advies van de gemeentelijke bezwaarschriftencommissie van 25 april 2019, gehandhaafd.

Volledige tekst

202004383/1/A3.

Datum uitspraak: 28 juli 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Soest,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden- Nederland van 1 juli 2020 in zaak nr. 19/2391 in het geding tussen:

[verzoeker], wonend te Soest

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 14 januari 2019 heeft het college besloten op een verzoek van [verzoeker] om informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob).

Bij besluit van 9 mei 2019 heeft het college het door [verzoeker] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij tussenuitspraak van 7 april 2020 heeft de rechtbank het college in de gelegenheid gesteld om binnen vier weken na verzending van die uitspraak de in het besluit van 9 mei 2019 geconstateerde gebreken te herstellen.

Bij einduitspraak van 1 juli 2020 heeft de rechtbank:

- het door [verzoeker] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard,
- het besluit van 9 mei 2019 vernietigd, voor zover de openbaarmaking van Bijlage B, de concept-rapportage van bureau BTL en de notulen van de raadsvergadering van 28 januari 2016 en 24 maart 2016 zijn geweigerd, en
- het college opgedragen binnen zes weken na de dag van verzending van die uitspraak een nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van die uitspraak.

De rechtbankuitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraken heeft het college hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 7 oktober 2020 heeft het college opnieuw op het bezwaar besloten en het gedeeltelijk gegrond verklaard. Dat besluit wordt, gelet op artikel 6:24 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van die wet van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding. [verzoeker] heeft gronden tegen het besluit van 7 oktober 2020 aangevoerd.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 mei 2021, waar het college, vertegenwoordigd door mr. R. Olivier, advocaat te Den Haag, bijgestaan door S.F. Supusepa, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Op 14 november 2018 heeft [verzoeker] het college met een beroep op de Wob verzocht documenten te verstrekken met betrekking tot het perceel aan [locatie] in Soest. Het gaat, voor zover in deze procedure van belang, om Bijlage B ("Besluit 2009") bij een memo van 8 maart 2016 die bij een adviesnota van 25 februari 2016 hoort, de notulen van een besloten vergadering van de raad van de gemeente Soest op 28 januari 2016 en 24 maart 2016

(hierna: de notulen) en een conceptrapport Bomen Effecten Analyse van Bureau BTL. Bij het besluit van 14 januari 2019 heeft het college het verzoek gedeeltelijk ingewilligd. Bij het besluit van 9 mei 2019 is dat besluit, onder overneming van het advies van de gemeentelijke bezwaarschriftencommissie van 25 april 2019, gehandhaafd.

Tussenuitspraak en einduitspraak

2. Onder 11 van de tussenuitspraak heeft de rechtbank overwogen dat het college ten onrechte de gehele openbaarmaking van Bijlage B heeft geweigerd. Bijlage B bevat ook zelfstandige onderdelen die niet als persoonlijke beleidsopvattingen zijn aan te merken.

Onder 13 heeft de rechtbank overwogen dat niet is gesteld en ook niet is gebleken dat de notulen opgesteld zijn voor interne beraadslaging. Artikel 11, eerste lid, van de Wob strekt ertoe om een vrije gedachtewisseling mogelijk te maken in die zin dat ambtenaren de mogelijkheid moeten hebben hun opvattingen te uiten en voorstellen te doen zonder dat zij daarmee achteraf worden geconfronteerd. Bestuurders moeten zich in vrijheid en vertrouwelijkheid kunnen laten adviseren door hun ambtenaren. Die weigeringsgrond is er niet voor om politieke debatten tussen een wethouder en een gemeenteraad geheim te houden. Dat in de notulen persoonlijke beleidsopvattingen zijn neergelegd, is onvoldoende om die op grond van artikel 11, eerste lid, te weigeren. De weigering om de notulen openbaar te maken is volgens de rechtbank daarom niet voldoende gemotiveerd.

Onder 15 heeft de rechtbank overwogen dat het conceptrapport Boom Effecten Analyse van Bureau BTL weliswaar is opgemaakt ten behoeve van intern beraad, maar dat niet alle passages als persoonlijke beleidsopvattingen kunnen worden geduid. Het college moet motiveren voor welke passages de weigeringsgrond van artikel 11, eerste lid, van de Wob van toepassing is, aldus de rechtbank.

2.1. Bij brief van 6 mei 2020 aan de rechtbank heeft het college een aanvullende motivering gegeven.

Over Bijlage B bij een memo van 8 maart 2016 stelt het college dat dit document openbaar mag worden gemaakt. Volgens die brief is Bijlage B als bijlage bij de brief van 6 mei 2020 gevoegd.

Over de notulen stelt het college zich op het standpunt dat die op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob moeten worden geweigerd. De notulen zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en bevatten persoonlijke beleidsopvattingen.

Over het conceptrapport van Bureau BTL stelt het college dat dit document alsnog openbaar kan worden gemaakt, behalve de naam van de onderzoeker. Ook het rapport is als bijlage bijgevoegd.

2.2. In de einduitspraak heeft de rechtbank vastgesteld dat het college in plaats van Bijlage B een Adviesnota van de gemeente Soest van 10 juni 2009 openbaar heeft gemaakt. Het college moet daarom opnieuw een besluit nemen over Bijlage B.

De rechtbank heeft geen aanleiding gezien om van haar oordeel in de tussenuitspraak over de notulen terug te komen. Daarbij heeft de rechtbank in aanmerking genomen dat niet is gebleken dat toepassing is gegeven aan artikel 23, tweede lid, van de Gemeentewet om de deuren van de raadsvergadering te sluiten en ook niet aan artikel 25, eerste lid, van die wet om geheimhouding op te leggen over wat in de besloten vergadering is besproken.

Verder heeft de rechtbank vastgesteld dat het college aan de rechtbank een versie van het

conceptrapport van Bureau BTL heeft verstrekt waarop bijgehouden wijzigingen zichtbaar zijn. Over die versie moet het college nog een besluit nemen, aldus de rechtbank.
Hoger beroep

3. Het college kan zich niet verenigen met de aangevallen uitspraken voor zover daarin wordt geoordeeld dat het college de openbaarmaking van de notulen niet heeft mogen weigeren op grond van artikel 11 van de Wob. Het college betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de notulen opgesteld zijn ten behoeve van intern beraad over een bestuurlijke aangelegenheid. De notulen zijn uitsluitend met het oog op het gebruik binnen de gemeentelijke organisatie opgesteld. De rechtbank heeft ten onrechte aangenomen dat politieke debatten nooit deel kunnen uitmaken van intern beraad. Om in alle vrijheid hun gedachten en standpunten naar voren te brengen heeft de beraadslaging achter gesloten deuren plaatsgevonden. Dat er geen gebruik is gemaakt van de bevoegdheid van artikel 25, eerste lid, van de Gemeentewet om geheimhouding op te leggen laat onverlet dat het om intern beraad gaat. Verder zijn in de notulen persoonlijke beleidsopvattingen neergelegd. Per raadslid is in de notulen weergegeven welke standpunten in de discussie over het perceel naar voren zijn gebracht, aldus het college.

Beoordeling door de Afdeling

3.1. Artikel 23 van de Gemeentewet luidt:

- "1. De vergadering van de raad wordt in het openbaar gehouden.
2. De deuren worden gesloten, wanneer ten minste een vijfde van het aantal leden dat de presentielijst heeft getekend daarom verzoekt of de voorzitter het nodig oordeelt.
3. De raad beslist vervolgens of met gesloten deuren zal worden vergaderd.
4. Van een vergadering met gesloten deuren wordt een afzonderlijk verslag opgemaakt, dat niet openbaar wordt gemaakt tenzij de raad anders beslist.
- [...]."

3.2. De Afdeling heeft kennis genomen van de notulen die het college vertrouwelijk heeft ingediend. Daaruit kan worden afgeleid dat de raad heeft ingestemd met een vergadering met gesloten deuren. Nu niet gebleken is dat de raad heeft beslist tot openbaarmaking van de notulen, worden die ingevolge artikel 23, vierde lid, van de Gemeentewet niet openbaar gemaakt. Deze bepaling bevat een uitputtende regeling over de openbaarmaking en geheimhouding van verslagen van vergaderingen van de gemeenteraad met gesloten deuren, die als bijzondere regeling voorrang heeft boven de Wob. Zoals de Afdeling meermalen heeft overwogen (onder meer uitspraak van 19 augustus 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1975](#)), wijkt de Wob als algemene openbaarmakingsregeling voor bijzondere regelingen, indien deze zijn neergelegd in een formele wet en indien de bijzondere regeling bovendien uitputtend van aard is. Daarvan is sprake indien de regeling ertoe strekt te voorkomen dat door toepassing van de Wob afbreuk zou worden gedaan aan de goede werking van de materiële bepalingen in de bijzondere wet. Nu de Wob in dit geval niet van toepassing is, heeft de rechtbank het besluit van 9 mei 2019 ten onrechte getoetst aan de Wob.

Het betoog slaagt.

3.3. Het hoger beroep is daarom gegrond. Dit laat onverlet dat de rechtbank het besluit van 9 mei 2019 terecht heeft vernietigd, voor zover die vernietiging betrekking heeft op het handhaven van het besluit van 9 mei 2019 om de notulen niet openbaar te maken. Daarbij is

van belang dat het college, gelet op het overwogene onder 3.2, niet bevoegd was om in zoverre een besluit te nemen op het Wob-verzoek.

3.4. Het verzoek van [verzoeker] moet worden aangemerkt als een verzoek aan de raad om te beslissen tot het openbaar maken van de notulen, zodat het college dit verzoek aan de raad had moeten doorzenden.

Het college dient het bezwaarschrift van [verzoeker] met onderliggende stukken door te zenden aan de raad, zodat de raad zelf kan beslissen. De raad dient alsnog een besluit op het door [verzoeker] ingediende bezwaar tegen het besluit van het college van 14 januari 2019 te nemen, voor zover dat is gericht tegen de weigering de notulen openbaar te maken.

Anders dan in de uitspraak van 14 januari 2009, [ECLI:NL:RVS:2009:BG9791](#), is de Afdeling thans van oordeel dat een redelijke uitleg van artikel 23, vierde lid, van de Gemeentewet met zich brengt dat de raad alsnog kan beslissen de notulen openbaar te maken. Daarbij is van belang dat de regering een voorstel van wet heeft ingediend tot wijziging van artikel 23 en 25 van de Gemeentewet (Kamerstukken II, 2019/20, 35 546, nr. 2), dat strekt tot het bundelen van de regels die gelden met betrekking tot geheimhouding en een besloten vergadering. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II, 2019/20, 35 546, nr. 3, blz. 17) staat dat het in beslotenheid vergaderen een afwijking is van de hoofdregel dat de vergadering van de raad in het openbaar wordt gehouden. Die geheimhouding wordt gekoppeld aan een bevoegdheid van de raad om daar anders over te beslissen. Het beslissen tot opheffing van geheimhouding van informatie die in een besloten vergadering is gedeeld, kan staande die vergadering worden genomen maar ook op een later moment, aldus deze memorie van toelichting.

Uit de geschiedenis van totstandkoming van artikel 23, vierde lid, van de Gemeentewet zoals die nu geldt (Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3 blz. 82), blijkt dat deze bepaling dient ter bescherming van raadsleden die juist in een besloten vergadering vrijuit moeten kunnen spreken en daarbij niet gehinderd dienen te worden door de mogelijkheid dat het verslag tegen de wil van de raad geheel of gedeeltelijk openbaar zou worden. Indien de raad op een later tijdstip, zoals in deze zaak ruimschoots het geval is, een besluit neemt over het alsnog geheel of gedeeltelijk openbaar maken van de notulen, dienen, in het licht van de actuele situatie, de belangen van de destijds bij de besloten raadsvergadering aanwezige raadsleden uitdrukkelijk in aanmerking te worden genomen.

3.5. Gelet op het vorenstaande dient de einduitspraak alleen te worden vernietigd, voor zover het college is opgedragen om met inachtneming van die uitspraak een nieuw besluit op bezwaar te nemen over de notulen. Voor het overige dient de einduitspraak te worden bevestigd.

3.6. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het te nemen nieuwe besluit op bezwaar van de raad slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

Beroep

4. Ter uitvoering van de einduitspraak van de rechtbank heeft het college bij besluit van 7 oktober 2020 een nieuw besluit genomen op het bezwaar van [verzoeker]. Het college heeft besloten om Bijlage B gedeeltelijk openbaar te maken. Alleen paragraaf 2.2 van Bijlage B wordt niet openbaar gemaakt, omdat die paragraaf een persoonlijke beleidsopvatting bevat.

De notulen worden in hun geheel geweigerd op grond van artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob. Het belang van openbaarmaking weegt niet op tegen het belang van het voorkomen

van onevenredige benadeling van bij de aangelegenheid betrokken personen. Het conceptrapport van Bureau BTL met bijgehouden wijzigingen wordt gedeeltelijk openbaar gemaakt. De openbaarmaking van onderdelen met een persoonlijke beleidsopvatting wordt geweigerd. In de fase van voorbereiding van een rapport weegt zwaar dat partijen in een vertrouwelijke sfeer onderling informatie en opvattingen moeten kunnen uitwisselen. Indien het definitieve rapport openbaar is opgemaakt, mag het bestuursorgaan openbaarmaking van het concept-rapport, wat betreft de onderdelen die van het definitieve rapport afwijken, weigeren, aldus het college.

4.1. [verzoeker] kan zich niet verenigen met het besluit van 7 oktober 2020, voor zover openbaarmaking van de notulen en het overgrote deel van het conceptrapport met bijgehouden wijzigingen is geweigerd.

Beoordeling door de Afdeling

4.2. Gelet op wat is overwogen onder 3.5 is de grondslag aan het besluit van 7 oktober 2020 ontvallen, voor zover daarbij opnieuw is besloten over het openbaar maken van de notulen. Het besluit van 7 oktober 2020 zal daarom in zoverre worden vernietigd.

4.3. Artikel 1 van de Wob luidt: "In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...]

c. intern beraad: het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid;

[...]

f. persoonlijke beleidsopvatting: een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten.

Artikel 11, eerste lid, luidt: In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen."

4.4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 17 april 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1231](#)), volgt uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 11 van de Wob (Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, blz. 13) dat het interne karakter van een stuk wordt bepaald door het oogmerk waarmee dit is opgesteld. Degene die het document heeft opgesteld moet de bedoeling hebben gehad dat dit zou dienen voor hemzelf of voor het gebruik door anderen binnen de overheid.

Onder persoonlijke beleidsopvatting wordt verstaan een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten. Feitelijke gegevens zijn geen persoonlijke beleidsopvattingen en kunnen daarom in beginsel niet krachtens artikel 11, eerste lid, worden geweigerd. Feitelijke gegevens kunnen wel zodanig met die opvattingen zijn verweven dat het niet mogelijk is deze te scheiden. In dat geval kunnen ook die feitelijke gegevens met een beroep op dit artikel worden geweigerd.

Een bestuursorgaan dient per zelfstandig onderdeel van een document voor intern beraad

met informatie over een bepaalde bestuurlijke aangelegenheid, zoals alinea's, te bezien of dit zelfstandig onderdeel persoonlijke beleidsopvattingen bevat en, wanneer in de opvattingen informatie van feitelijke aard is opgenomen, of de persoonlijke beleidsopvattingen zodanig met deze feitelijke gegevens zijn verweven dat deze niet zijn te scheiden. In geval van verwevenheid mag in beginsel het betrokken onderdeel van het document worden geweigerd op grond van artikel 11 van de Wob. Een bestuursorgaan hoeft niet binnen een zelfstandig onderdeel van een document per zin of zinsdeel te bepalen of verwevenheid een weigering kan rechtvaardigen.

Documenten van externe derden, die zijn opgesteld met het oog op intern beraad, kunnen naar het oordeel van de Afdeling slechts onder intern beraad vallen in het geval dat de externe derde geen ander belang heeft dan het bestuursorgaan vanuit de eigen ervaring en deskundigheid een opvatting te geven over een bestuurlijke aangelegenheid.

4.5. Het college stelt dat het concept-rapport met bijgehouden wijzigingen is opgesteld met het oog op het interne beraad over de vraag in hoeverre de aanwezige bomen van invloed zijn op de beoordeling van het bouwplan voor het perceel. De geweigerde delen betreffen persoonlijke beleidsopvattingen. Volgens het college behartigt Bureau BTL geen eigen belang dat bij dat beraad een rol heeft gespeeld.

[verzoeker] heeft niets daartegenover gesteld. De Afdeling heeft kennis genomen van het concept-rapport met bijgehouden wijzigingen dat het college vertrouwelijk heeft ingediend. Die wijzigingen zijn weggelakt. De wijzigingen geven inzicht in het intern overleg van de opstellers van het rapport met ambtenaren en/of bestuurders over conceptversies. Het college heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat de geweigerde delen persoonlijke beleidsopvattingen betreffen. Het rapport zelf is openbaar gemaakt. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de bijgehouden wijzigingen ten onrechte zijn geweigerd.

Het betoog faalt.

4.6. Het beroep is ongegrond.

Proceskosten

5. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 1 juli 2020, voor zover het college van burgemeester en wethouders van Soest is opgedragen om met inachtneming van die uitspraak een nieuw besluit op bezwaar te nemen over de notulen;

III. bevestigt de aangevallen uitspraken van de rechtbank voor het overige;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Soest van 7 oktober 2020, voor zover daarbij de weigering om de notulen niet openbaar te maken is gehandhaafd;

V. draagt de raad van de gemeente Soest op binnen 8 weken een besluit op het bezwaar van [verzoeker] te nemen met inachtneming van deze uitspraak;

VI. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit van de raad van de gemeente Soest slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

VII. verklaart het beroep tegen het onder IV vermelde besluit ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, voorzitter, en mr. B.J. van Ettekoven en mr. D.A.C. Slump, leden, in tegenwoordigheid van mr. K.S. Man, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 28 juli 2021

629