

RAADSINFORMATIEBRIEF – Nr. 2019-091

Aan de leden van de gemeenteraad

Datum 27 augustus 2019
Zaaknummer Z/18/299801/INT/19/917243
Onderwerp Uitspraak in procedure Wet openbaarheid van bestuur
Portefeuillehouder Lucien van Riswijk

Contactpersoon Jacqueline Rutten
E-mail J.Rutten@zevenaar.nl
Telefoon 0316-595322

Geachte leden van de gemeenteraad,

Inleiding

Op 28 augustus jl. heeft de Raad van State een uitspraak gedaan in het hoger beroep dat het college heeft ingesteld tegen de uitspraak van de Rechtbank Arnhem d.d. 31 oktober 2018.

Via deze raadsinformatiebrieft informeert het college u daarover.

Kernboodschap

De zaak heeft betrekking op drie verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur door een oud medewerker aan het college gericht. Het college heeft 2 verzoeken afgewezen en het derde verzoek buiten behandeling gelaten. Betrokkene heeft tegen de drie besluiten bezwaar gemaakt. Het college heeft de bezwaren (conform het advies van de bezwarencommissie) niet ontvankelijk verklaard wegens misbruik van recht. Hiertegen heeft betrokkene beroep ingesteld bij de rechtbank. De Rechtbank Arnhem heeft op 31 oktober 2018 geoordeeld dat er geen sprake is van misbruik van recht. Met dit oordeel was het college het niet eens en heeft tegen die uitspraak hoger beroep ingesteld. Het college was van mening dat het samenspel van omstandigheden het oordeel rechtvaardigt dat er sprake is van misbruik van recht.

Context

- ☐ Actueel maatschappelijk onderwerp/probleem
- ☐ Collegeprogramma
- ☐ Motie/amendement/toezegging
- ☒ Anders, namelijk Uitspraak Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State.

Inhoudelijke boodschap

De Afdeling Bestuursrechtspraak heeft in haar uitspraak van 28 augustus 2019 aangegeven dat zij, in lijn met het door het college ingestelde hoger beroep, van oordeel is dat de oud medewerker, gelet op de inhoud van zijn Wob-verzoeken en zijn procesgedrag, misbruik maakt van de bevoegdheid Wob-verzoeken in te dienen. Voorts vindt de Afdeling dat er sprake is van onevenredigheid tussen het met die verzoeken gediende belang en de belasting die het beslissen hierop oplevert voor het college. Beide constatering brengen met zich mee dat zich zwaarwichtige gronden voordoen, zodat misbruik is gemaakt van de bevoegdheid om Wob-verzoeken in te dienen. Het hoger beroep is gegrond.

De uitspraak treft u in de bijlage aan.

Communicatie en vervolgproces

Het college heeft kennisgenomen van de uitspraak en via deze RIB wordt u daarvan op de hoogte gesteld.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Zevenaar, 7.



Michel Tromp
secretaris



Lucien van Riswijk
burgemeester

Bijlagen

1. INK/19/917246 Uitspraak Raad van State.

Raad van State

Uitspraak 201809889/1/A3

ECLI:	ECLI:NL:RVS:2019:2923
Datum uitspraak:	28 augustus 2019
Inhoudsindicatie:	Bij besluiten van 2 juni 2017, 8 juni 2017 en 27 juli 2017 heeft het college twee informatieverzoeken van [wederpartij] afgewezen en één buiten behandeling gelaten.

 hoger beroep  openbaarheid

Volledige tekst

201809889/1/A3.

Datum uitspraak: 28 augustus 2019

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Zevenaar,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 31 oktober 2018 in zaak nr. 18/932 in het geding tussen:

[wederpartij], wonend te [woonplaats],

en

het college.

Procesverloop

Bij besluiten van 2 juni 2017, 8 juni 2017 en 27 juli 2017 heeft het college twee informatieverzoeken van [wederpartij] afgewezen en één buiten behandeling gelaten.

Bij besluit van 12 januari 2018 heeft het college de door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaren niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 31 oktober 2018 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en het college opgedragen om binnen acht weken na verzending van de uitspraak een nieuw besluit te nemen met inachtneming van de uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit van 29 november 2018 heeft het college naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank opnieuw op de bezwaren van [wederpartij] beslist en deze ongegrond verklaard.

[wederpartij] heeft hiertegen gronden ingediend.

Het college heeft hierop gereageerd.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 augustus 2019, waar het college, vertegenwoordigd door mr. T.E.P.A. Lam, advocaat te Nijmegen, bijgestaan door M.E.G. Otten en J.J.T.M. Rutten, en [wederpartij], bijgestaan door [gemachtigde], zijn verschenen.

Buiten bezwaar van het college heeft [wederpartij] ter zitting nog een nader stuk in het geding gebracht.

Overwegingen

Inleiding

1. [wederpartij] is 35 jaar werkzaam geweest als ambtenaar bij de gemeente Zevenaar. Aan hem is bij besluit van 13 februari 2008 onvoorwaardelijk strafontslag verleend. Bij uitspraak van 7 december 2010 heeft de rechtbank het beroep van [wederpartij] tegen dit strafontslag gegrond verklaard en het ontslagbesluit herroepen. Kort na terugkeer van [wederpartij] is aan hem FPU-ontslag verleend met ingang van 1 mei 2011. Over de financiële afwikkeling van het dienstverband zijn partijen het op een groot aantal punten niet eens geworden. Bij uitspraak van 19 maart 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:948 heeft de Centrale Raad van Beroep onder andere geoordeeld dat het college in zijn zorgplicht jegens [wederpartij] is tekortgeschoten en hij moet worden gerehabiliteerd. De Centrale Raad van Beroep heeft evenwel geoordeeld dat eerherstel ligt besloten in de uitspraak. In de periode 2016-2017 heeft een raadsenquête plaatsgevonden over het P&O beleid en de uitvoering daarvan door de gemeente Zevenaar. De motie van de gemeenteraad van 5 juli 2017 spreekt de wens uit "nu na deze langsepende arbeidsconflicten, vele juridische procedures en het eindrapport "Raadsenquête P&O Zevenaar" te komen tot een, definitieve afwikkeling van de arbeidsgeschillen van de twee-oud-medewerkers uit de hiervoor beschreven uitspraken van de Centrale Raad van Beroep". De onderhandelingen die hierna tussen [wederpartij] en het college zijn opgestart hebben niet tot overeenstemming geleid.

Wob-verzoeken

2. Het betreft de volgende verzoeken:

- een verzoek van 25 april 2017 (in eerste instantie 6 maart 2017) om openbaarmaking van het rapport van Risk Consultants en het rapport Berenschot dat is opgemaakt in het kader van de reorganisatie Angerlo;
- een verzoek van 2 december 2016 om openbaarmaking van alle interne en externe zowel uitgaande als inkomende mails waarin de naam van [wederpartij] voorkomt of waarin verwijzingen naar zijn persoon voorkomen, inclusief alle daarbij gevoegde of behorende documenten uit de periode tussen juli 2005 en november 2016;
- een verzoek van 12 juni 2017 om openbaarmaking van documenten die zijn vermeld op het op 28 november 2016 aan [wederpartij] verstrekte overzicht dat is verstrekt in het kader van een verzoek op grond van artikel 35 van de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp).

3. [wederpartij] heeft naar aanleiding van een preciseringsverzoek het (aanvankelijke) verzoek van 6 maart 2017 op 25 april 2017 ingetrokken en op diezelfde dag een nieuw Wob-verzoek ingediend. Hij heeft mondeling toegelicht dat volstaan kan worden met het

verstrekken van het rapport van Risk Consultants en het rapport Berenschot die zijn opgesteld in het kader van de reorganisatie Angerlo. De rapporten zouden zijn uitgebracht in de periode eind 2004 tot en met de eerste helft van 2005.

Het verzoek van 2 december 2016 heeft [wederpartij] desgevraagd op 13 april 2017 gepreciseerd door te verwijzen naar twee e-mails en te vermelden dat het verzoek betrekking heeft op "soortgelijke diffamerende en andere mails uit de periode tussen juli 2005 en november 2016 waarin mijn naam voorkomt of waarin verwijzingen naar mijn persoon (bijvoorbeeld "PK") voorkomen".

Ten aanzien van het zeer omvangrijke verzoek van 12 juni 2017 heeft [wederpartij], in reactie op het preciseringsverzoek, op 5 juli 2017 geschreven: "Verder merk ik op dat uw suggestie om mijn verzoek te preciseren mij enigszins merkwaardig voorkomt omdat ik exact heb aangegeven welke documenten het betreft. Indien dit bij u desondanks vragen oproept dan verzoek ik u mij bij dit preciseren behulpzaam te zijn." Op het tweede preciseringsverzoek van 10 juli 2017 heeft [wederpartij] niet gereageerd.

Besluitvorming

4. Bij besluit van 2 juni 2017 heeft het college het gepreciseerde verzoek van 25 april 2017 om verstrekking van de rapporten van Risk Management Consultants en Berenschot die aan de gemeente zijn uitgebracht in en/of dateren van eind 2004 tot en met de eerste helft van 2005, afgewezen. Het college stelt niet over deze stukken te beschikken.

Bij besluit van 8 juni 2017 heeft het college het verzoek van 2 december 2016 afgewezen, omdat het verzoek te algemeen is geformuleerd en niet dan wel onvoldoende is gepreciseerd.

Bij besluit van 27 juli 2017 het college het verzoek van 12 juni 2017, met toepassing van artikel 4:5, eerste lid, aanhef en onder c, van de Awb, buiten behandeling gelaten, omdat niet op de verzoeken om precisering is ingegaan. Volgens het college is de aanvraag te algemeen geformuleerd en zijn de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende voor een zorgvuldige beoordeling van de aanvraag.

5. Het college heeft bij het besluit op bezwaar de bezwaren van [wederpartij] gericht tegen voormelde besluiten niet-ontvankelijk verklaard wegens misbruik van recht. Daaraan heeft het college ten grondslag gelegd dat, gelet op (proces)houding en handelwijze van [wederpartij], waarbij veelvuldig onbegrensde informatieverzoeken worden ingediend, niet of nauwelijks wordt ingegaan op een preciseringsverzoek en om informatie wordt gevraagd waarvan aannemelijk is dat hij hierover reeds beschikking heeft in verband met eerdere informatieverzoeken, sprake is van ontwrichtend gedrag jegens het college. [wederpartij] is al jaren bezig met het indienen van informatieverzoeken bij het college om tegen de besluiten vervolgens bezwaar te maken en beroep in te stellen. Het college kan zich daarbij niet aan de indruk onttrekken dat [wederpartij] zijn verzoeken indient met geen ander doel dan om het gemeentelijk apparaat onevenredig te belasten als gevolg van een in het verleden ontstaan arbeidsgeschil. Voorts heeft [wederpartij] bij de hoorzitting erkend dat alleen door financiële genoegdoening een einde kan worden gemaakt aan zijn handelwijze.

Beroep bij de rechtbank

6. [wederpartij] bestrijdt dat hij misbruik maakt van een wettelijke bevoegdheid. De rechtbank heeft overwogen dat [wederpartij] gelet op zijn toelichting en de inhoud van zijn verzoeken met zijn Wob-verzoeken primair een ander doel beoogt dan openbaarmaking voor een ieder, namelijk informatie verzamelen over zijn strafontslag en al hetgeen daaruit is voortgevloeid. Daarmee is volgens de rechtbank echter nog niet gegeven dat sprake is van misbruik van recht. De stelling van het college dat [wederpartij] met zijn Wob-verzoeken

beoogt het gemeentelijk apparaat zodanig te frustreren dat de gemeente bereid is hem een financiële vergoeding voor een in het verleden ontstaan arbeidsgeschil te betalen, is niet aannemelijk geworden. De voorgeschiedenis van dit geschil verklaart immers het door [wederpartij] gestelde gebrek aan vertrouwen dat hij alle stukken die verband houden met zijn strafontslag volledig van het college heeft ontvangen en dus zijn vele dan wel herhaalde informatieverzoeken. In dat licht is ook [wederpartij]'s intentie om zijn Wob-verzoeken te beëindigen wanneer het tot een fatsoenlijke financiële regeling komt - door [wederpartij] uitgesproken tijdens de onderhandelingen met de gemeente over een definitieve afwikkeling van de arbeidsgeschillen - volgens de rechtbank begrijpelijk. Ook de door het college aangevoerde omstandigheden dat twee Wob-verzoeken vaag geformuleerd en omvangrijk zijn en de gevraagde informatie (grotendeels) al is verstrekt, kunnen weliswaar aanleiding geven tot afwijzing van het Wob-verzoek maar bieden als zodanig onvoldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat [wederpartij] met het aanwenden van zijn bevoegdheid tot het indienen van een Wob-verzoek blijk geeft van kwade trouw. De rechtbank heeft geoordeeld dat geen sprake is van misbruik van recht en dat het college de bezwaren van [wederpartij] ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard.

Hoger beroep

7. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte geen misbruik van recht heeft aangenomen. Daartoe voert het college allereerst aan dat [wederpartij] met de Wob-verzoeken primair een ander doel voor ogen heeft dan openbaarmaking voor een ieder. Hij tracht door een bovenmatige belasting van de gemeentelijke organisatie, hoewel daarvoor volgens de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep geen grondslag bestaat, een financiële vergoeding te verkrijgen voor het leed dat hem vanwege het ontslagbesluit zou zijn aangedaan. Daarvoor is de Wob niet bedoeld. In de periode 2016-2017 heeft een raadsenquête plaatsgevonden over het P&O beleid en de uitvoering daarvan van de gemeente Zevenaar. De raadsenquête is op 14 juni 2017 aan de gemeenteraad aangeboden. Op verzoek van [wederpartij] zijn alle op de raadsenquête betrekking hebbende stukken, voor zover deze betrekking hebben op [wederpartij], aan hem beschikbaar gesteld. Dat is gebeurd bij brieven van 31 augustus 2016 en 25 november 2016. Desondanks heeft [wederpartij] in de periode 2015-2018 nog 43 Wob-verzoeken ingediend. Het indienen van verzoeken om informatie is een doel op zich geworden, aldus het college. Het college verwijst naar brieven van [wederpartij] en een verslag van de hoorzitting van 6 december 2017 waaruit volgt dat indien tot een financieel vergelijk zou worden gekomen, hij geen nieuwe informatieverzoeken meer zal indienen. Dat [wederpartij] verzoeken om informatie heeft ingediend met een ander doel dan dat een ieder kennis kan nemen van overheidsinformatie, volgt volgens het college ook uit de volgende omstandigheden. Het verzoek om informatie van 12 juni 2017 heeft betrekking op openbaarmaking van een grote hoeveelheid verwerkte persoonsgegevens zoals bedoeld in artikel 35 van de toen geldende Wbp. Het belang voor een ieder om kennis te kunnen nemen van deze persoonsgegevens kan niet worden ingezien. Voorts voert het college aan dat het procesgedrag van [wederpartij] er ook op wijst dat hij misbruik maakt van recht. Zo diende [wederpartij] meerdere inzageverzoeken in op grond van de Wbp om vervolgens na ongegrondverklaring van het hoger beroep door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, te verzoeken de stukken zoals die zijn vermeld op een Wbp-overzicht op grond van de Wob openbaar te maken.

7.1. Artikel 3, eerste lid, van de Wob luidt: "Een ieder kan een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf."

Het derde lid luidt: "De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen."

Artikel 13, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: het BW) luidt: "Degene aan wie een bevoegdheid toekomt, kan haar niet inroepen, voor zover hij haar misbruikt."

Het tweede lid luidt: "Een bevoegdheid kan onder meer worden misbruikt door haar uit te oefenen met geen ander doel dan een ander te schaden of met een ander doel dan waarvoor zij is verleend of in geval men, in aanmerking nemende de onevenredigheid tussen het belang bij de uitoefening en het belang dat daardoor wordt geschaad, naar redelijkheid niet tot die uitoefening had kunnen komen."

Artikel 15 luidt: "[Artikel 13 vindt] buiten het vermogensrecht toepassing, voor zover de aard van de rechtsbetrekking zich daartegen niet verzet."

7.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer uitspraken van 19 november 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4129](#) en [ECLI:NL:RVS:2014:4135](#)), kan ingevolge artikel 13, gelezen in verbinding met artikel 15, van Boek 3 van het BW, de bevoegdheid om bij de bestuursrechter beroep in te stellen niet worden ingeroepen voor zover deze bevoegdheid wordt misbruikt. Deze artikelen verzetten zich tegen inhoudelijke behandeling van een bij de bestuursrechter ingesteld beroep dat misbruik van recht behelst, en bieden een wettelijke grondslag voor niet-ontvankelijkverklaring van een zodanig beroep. Daartoe zijn zwaarwichtige gronden vereist, die onder meer aanwezig zijn indien rechten of bevoegdheden zodanig evident zijn aangewend zonder redelijk doel of voor een ander doel dan waartoe zij zijn gegeven, dat het aanwenden van die rechten of bevoegdheden blijk geeft van kwade trouw.

Zoals de Afdeling eveneens eerder heeft overwogen (onder meer uitspraak van 18 februari 2015; [ECLI:NL:RVS:2015:426](#)), laat artikel 3, derde lid, van de Wob, ingevolge welke bepaling de indiener van een Wob-verzoek geen belang bij zijn verzoek hoeft te stellen, onverlet dat de bevoegdheid tot het indienen van een Wob-verzoek met een bepaald doel is toegekend, namelijk dat in beginsel een ieder kennis kan nemen van overheidsinformatie. Nu misbruik van recht zich kan voordoen indien een bevoegdheid wordt aangewend voor een ander doel dan waarvoor zij is gegeven, kan het doel van een Wob-verzoek relevant zijn om te beoordelen of misbruik van recht heeft plaatsgevonden.

7.3. De Centrale Raad van Beroep heeft in de uitspraak van 19 maart 2015 overwogen dat niet is gebleken dat het college over nog meer stukken beschikt die van belang zijn voor [wederpartij] in verband met de door hem gevraagde schadevergoeding in verband met zijn strafontslag dan de stukken die reeds aan hem zijn verstrekt. Verder zijn door het college bij brieven van 31 augustus 2016 en 25 november 2016 aan [wederpartij] alle op de raadsenquête betrekking hebbende stukken, voor zover deze op hem betrekking hebben, beschikbaar gesteld. In de periode 2015-2018 heeft [wederpartij] echter nog 43 Wob-verzoeken ingediend. Het college heeft naar het oordeel van de Afdeling aannemelijk gemaakt dat [wederpartij] de bevoegdheid om Wob-verzoeken in te dienen voor een ander doel gebruikt dan waarvoor die bevoegdheid is verleend, namelijk als drukmiddel om een voor hem conveniërende financiële schadevergoeding te krijgen. Daarbij wordt verwezen naar de verklaring van [wederpartij] tijdens de hoorzitting bij het college dat hij zijn activiteiten waaronder Wob-verzoeken, zal beëindigen als er een fatsoenlijke financiële regeling komt en excuses worden aangeboden. De door [wederpartij] ingenomen stelling ter zitting van de Afdeling dat hij de informatie die hij ontvangt naar aanleiding van de Wob-verzoeken wil gebruiken om een boek te schrijven, maakt het vorenstaande niet anders. Daarbij is van belang dat hij deze stelling niet heeft onderbouwd en eerder in de procedure niet naar voren heeft gebracht. Voorts wordt overwogen dat van [wederpartij] mag worden verwacht dat hij, als hij na zoveel al dan niet herhaalde Wob-verzoeken nog zo'n omvangrijk verzoek doet als zijn verzoek van 12 juni 2017, desgevraagd doorgeeft over welke van de op de bijgevoegde overzichtslijst vermelde documenten hij al beschikt. [wederpartij] heeft dit evenwel

geweigerd met de enkele mededeling dat de lijst duidelijk is en heeft vervolgens tegen de afwijzing van het verzoek om de reden dat hij zijn verzoek niet heeft gepreciseerd rechtsmiddelen aangewend.

7.4. Gelet op het voorgaande is de Afdeling anders dan de rechtbank van oordeel dat [wederpartij], gelet op de inhoud van zijn Wob-verzoeken en zijn procesgedrag, misbruik maakt van de bevoegdheid Wob-verzoeken in te dienen. Voorts is er sprake van onevenredigheid tussen het met die verzoeken gediende belang en de belasting die het beslissen hierop oplevert voor het college. Deze beide constatering brengen met zich dat de zwaarwichtige gronden, bedoeld in 7.2, zich voordoen, zodat misbruik is gemaakt van de bevoegdheid om Wob-verzoeken in te dienen.

Het betoog slaagt.

8. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 12 januari 2018 van het college alsnog ongegrond verklaren, nu uit hetgeen hiervoor is overwogen volgt dat de tegen dat besluit aangevoerde beroepsgrond faalt.

9. Gelet op hetgeen hiervoor onder 8 is overwogen, is aan het besluit van 29 november 2018 de grondslag komen te vervallen. Om die reden zal de Afdeling dat besluit vernietigen.

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 Gelderland van 31 oktober 2018 in zaak nr. 18/932;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond;
- IV. vernietigt het besluit van 29 november 2018 met kenmerk Z/18/299801/UIT/18/868353.

Aldus vastgesteld door mr. H. Troostwijk, voorzitter, en mr. C.M. Wissels en mr. E. Steendijk, leden, in tegenwoordigheid van mr. B. Ley-Nell, griffier.

w.g. Troostwijk w.g. Ley-Nell
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 28 augustus 2019

597.