

Advies van de commissie bezwaarschriften gemeente Bloemendaal

1. Inleiding

Dit is het advies van de commissie bezwaarschriften van de gemeente Bloemendaal (hierna: de commissie) over de volgende bezwaarschriften:

betreft twee bezwaarschriften
van 1. , , en
2. (hierna: bezwaarden)
Ingekomen op 21 oktober 2021 en 30 oktober 2021.

De bezwaren zijn gericht tegen:

de besluiten

1. van de gemeenteraad (hierna: de raad) tot bekrachtiging en bevestiging van geheimhouding en weigering tot openbaarmaking van twee (concept-)vaststellingsovereenkomsten ter afsluiting van het dossier Elswoutshoek;
2. van de raad tot bekrachtiging en bevestiging van geheimhouding en weigering tot openbaarmaking van het verslag van de besloten raadsvergadering van 27 mei 2021;
3. van het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) tot weigering tot openbaarmaking van de vaststellingsovereenkomsten ter afsluiting van het dossier Elswoutshoek;
4. van het college tot weigering van openbaarmaking van de achterliggende informatie bij de vaststellingsovereenkomsten.

datum respectievelijk 16 en 22 september 2021.

Onder 2 treft u de kern van het advies aan. Onder 3 staat de samenstelling van de commissie. Aansluitend treft u onder 4 het verslag van de hoorzitting aan. De overwegingen en het volledige advies van de commissie staan onder 5. In de bijlage staan de voor de zaak relevante wettelijke bepalingen.

2. Kern van het advies

Het advies strekt ertoe de bezwaren ontvankelijk te verklaren, de bezwaren tegen het besluit van de raad onder 1 gegrond te verklaren, dit besluit te herroepen en daarvoor in de plaats een nieuw besluit te nemen met inachtneming van dit advies, de bezwaren tegen het besluit van de raad onder 2 ongegrond te verklaren, de bezwaren tegen het besluit van het college onder 3 te heroverwegen aan de hand

van het besluit op bezwaar onder 1 en het bezwaar tegen het besluit van het college onder 4 ongegrond te verklaren.

3. Samenstelling commissie

De heer mr. (voorzitter), de heer mr. en mevrouw
mr. (leden).

Secretaris de heer mr. .

4. Verslag van de hoorzitting

In verband met de maatregelen tegen het Coronavirus is de hoorzitting op 25 januari 2022 gehouden via videoconferencing. Bezwaarden, het college en de raad hebben de gelegenheid gekregen hun standpunten mondeling toe te lichten.

Aanwezig: de voorzitter, leden en secretaris van de commissie;
de heer , de heer en
(bezwaarden);
mevrouw mr. (vertegenwoordiger van het college en de
raad);
mevrouw mr. (gemachtigde van het college en de
raad).

De voorzitter opent de zitting en legt uit hoe de behandeling van de bezwaarschriften zal verlopen. Hij licht toe dat de voorzitter en leden van de commissie niet bij de gemeente in dienst zijn. De commissie is een onafhankelijke adviescommissie en adviseert het college en de raad over de te nemen besluiten op de bezwaarschriften. De secretaris ondersteunt de commissie bij haar werkzaamheden.

De voorzitter geeft het woord aan de heer .

De heer geeft aan te spreken namens de acht bezwaarden. Het gaat om stukken die zij geopenbaard willen hebben aangaande de transactie van de gemeente Bloemendaal met die een bedrag van € 750.000,00 hebben gekregen. Dit bedrag is ten laste gebracht van de algemene reserve van de gemeente en is daarmee betaald door alle belastingbetalende Bloemendalers. Het college en raad kunnen wel afspreken dat iets geheim is, maar de rekening wordt bij de burgers gelegd. Als de burgers dan precies willen weten hoe dat zit, dan mag dat niet bekend worden. De burgers hebben recht om te weten hoe het zit. Alle aangevoerde gronden zijn geen goede gronden. In de Gemeentewet staan gronden op basis waarvan stukken geheim kunnen worden verklaard. Dan moet dat echter wel op goede gronden gebeuren. Bijvoorbeeld de grond aangaande bescherming van de persoonlijke levenssfeer is niet aan de orde. hebben er

namelijk geen bezwaar tegen als het openbaar wordt gemaakt. De heer verwijst naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 8 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1479. Hieruit blijkt dat indien ambtenaren of bestuurders in hun functie hebben gehandeld hun geen bescherming van de persoonlijke levenssfeer toekomt. Verder wordt als grond onevenredige benadeling aangevoerd. Deze zou er dan in bestaan dat de gemeente in toekomstige gevallen in een nadeliger uitgangspositie komt te verkeren. Deze redenering snijdt geen hout. Kortom, de gevraagde stukken mogen niet geheim gehouden worden en moeten openbaar gemaakt worden.

De voorzitter geeft het woord aan de heer .

De heer ondervindt technische problemen waardoor hij niet verstaanbaar is. De voorzitter geeft het woord aan mevrouw .

Mevrouw verwijst naar het verweerschrift. In reactie op wat de heer naar voren heeft gebracht, geeft zij aan dat de geheimhouding is opgeheven op het totaal van de schikkingsbedragen. Dat de stemverhoudingen openbaar zouden zijn in de zin van de Wob is niet juist. Met betrekking tot de door de heer aangevoerde jurisprudentie merkt zij op dat het beroep op de persoonlijke levenssfeer niet ziet op betrokken ambtenaren en bestuurders, maar op die van andere bij het dossier betrokkenen. Voor de rest is als weigeringsgrond genoemd het voorkomen van onevenredige benadeling. Dit is in het verweerschrift vrij uitvoerig genoemd. Bovendien is het in mediationtrajecten vrij gebruikelijk dat er overeenstemming wordt bereikt onder geheimhouding. Dat is vaak een voorwaarde om te komen tot een succesvolle mediation. Er wordt nu heel erg ingezoomd op toekomstige gevallen, maar dat is slechts een aspect van het voorkomen van onevenredige benadeling. De belangenafweging die gemaakt is, is dat het voorkomen van onevenredige benadeling in dit geval zwaarder dient te wegen dan het belang dat is gemoeid met openbaarmaking.

De voorzitter geeft het woord aan de heer .

De heer geeft aan dat niet is gevraagd om de stukken van de mediation zelf. Er is gevraagd om de overeenkomsten. Dat is een verschil. De heer heeft zelf aangegeven dat hij alles openbaar zou willen. Prorogatie is gevraagd omdat het college en de meerderheid van de raad niet wil hebben dat de burger weet wat zich heeft afgespeeld. En waarom? Als er € 750.000,00 is betaald dan moet er wel iets heel ernstigs zijn. Dan hebben de bewoners recht op openbaarheid. De gronden die worden aangevoerd komen rechtstreeks uit de wet. Maar waar zijn de dragende elementen daarvoor? Er moet kennelijk iets geheim blijven. Bijvoorbeeld een deal over het een of ander voor dat geldbedrag.

De heer vult aan dat het zou kunnen gaan om het intrekken van integriteitsmeldingen.

De heer vervolgt dat het heel onprettig zou zijn als een raadslid dat zou doen om geld te krijgen. Helemaal als het college daaraan zou meewerken. Hoe dan ook zijn dit geen gronden zoals genoemd in de Wob. Daarom zijn zij van mening dat de gronden moeten worden onderbouwd. In de ogen van de heer Heukels moeten de stukken gewoon openbaar worden gemaakt. De inwoners hebben het recht om te weten waarvoor dat geld wordt gebruikt.

De heer stelt vast dat de motivering een algemene motivering betreft die ziet op de gehele vaststellingsovereenkomsten en op de gehele notulen. Hij vraagt zich af waarom er niet op onderdelen getoetst zou moeten worden.

Mevrouw geeft aan dat ten eerste een onderscheid moet worden gemaakt tussen de notulen van de besloten vergadering en de vaststellingsovereenkomsten. Bij de notulen is geen artikel 10 Wob-toetsing aan de orde. Bij de vaststellingsovereenkomsten heeft wel een toetsing op onderdelen plaatsgehad. De delen echter die na deze toetsing over zouden blijven, zijn dermate verweven dat de geheimhouding op de gehele documenten rust. Er blijft niets van zelfstandige betekenis over.

De vraagt of de onevenredige benadeling ook ziet op het bestuur of op de gemeente.

Mevrouw beaamt dit.

Mevrouw zegt dat het voorkomen van onevenredige benadeling voor de gemeente niet alleen ziet op een financieel belang. Het gaat om het belang voor de gemeente om een langstlepend conflict tot een einde te brengen. Dit is ook gelukt. Dit brengt niet slechts mee dat de gemeente daar geen geld meer aan uit hoeft te geven, maar het brengt ook politieke rust. Dit conflict heeft zoveel impact op de gemeente als geheel gehad dat de gemeente er alles aan gelegen is om dit conflict tot een einde te brengen. Geheimhouding is een voorwaarde voor het slagen van de beëindiging van dit conflict.

De heer vraagt ten slotte of de om een zienswijze is gevraagd over hoe zij hier tegenaan kijken.

Mevrouw geeft aan dat door alle partijen voor geheimhouding is getekend.

De heer stelt vast dat geen contact is geweest specifiek naar aanleiding van onderhavige zaak.

Mevrouw beaamt dit.

Mevrouw [] heeft niet onmiddellijk aanvullende vragen maar merkt wel op dat gesteld wordt door het college en de raad dat de documenten op onderdelen zijn beoordeeld, maar zij vraagt zich af waar dat dan uit blijkt en of toch niet op onderdelen moet worden gemotiveerd waarom die belangen met openbaarmaking worden geschonden. Verder wordt gesteld dat de belangen van de gemeente worden geschonden: wordt daar dan mee bedoeld de belangen van de rechtspersoon gemeente met de beëindiging van het conflict? Heeft zij dit zo goed begrepen?

Mevrouw [] beaamt dit en vult aan het belang dat is gediend bij het niet opnieuw oprakelen van het conflict. Dit staat ook goed verwoord in een eerder advies van de commissie. Dat er dan geen afsluiting is omdat dit tot nieuwe vragen zal leiden vanuit de pers. Een afsluiting die juist beoogd is door het college en de raad.

De voorzitter heeft zelf ook nog een tweetal vragen. Allereerst de vraag aan mevrouw [] hoe de commissie de toetsing van de gevraagde documenten op onderdelen moet beoordelen nu de ongelakte stukken niet zijn overgelegd.

Mevrouw [] geeft aan dat ook in andere uitzonderlijke gevallen de ongelakte stukken niet worden overgelegd en dat het de commissie dan desalniettemin lukt om advies uit te brengen. Er is nu eenmaal geen equivalent van artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) voor de bezwaarprocedure. Indien de commissie om de stukken zou vragen, moet dit voorgelegd worden aan de betreffende bestuursorganen.

De voorzitter geeft aan dat hij zich ervan bewust is dat de commissie in een vorige zaak een bepaald standpunt heeft ingenomen, maar dat dit niet betekent dat de commissie er thans hetzelfde over zal denken. Het zou kunnen zijn dat er sprake is van voortschrijdend inzicht. In de vorige zaak, van een journalist, heeft het college zich op het standpunt gesteld -en de commissie heeft dat ook overgenomen- dat het college zich met betrekking tot de geheim verklaarde stukken niet tot de raad heeft gewend en derhalve op de verzoeken tot opheffing van die geheimhouding kon besluiten. Nu is in het verweerschrift verwoord dat het college zich te dien aanzien wel tot de raad heeft gericht en dat het dus aan de raad is om te beslissen over de opheffing van die geheimhouding. Heeft mevrouw [] daar een toelichting op, want het college heeft destijds het advies van de commissie wel integraal overgenomen.

Mevrouw [] geeft aan dat zich thans een andere situatie voordoet omdat toentertijd het college zich nog niet tot de raad had gewend, maar inmiddels wel.

De voorzitter geeft het woord voor de slotronde aan de heer [] .

De heer _____ stelt vast dat er kennelijk een verschil is tussen de conceptversies van de vaststellingsovereenkomsten en de definitieve versies. Hij verzoekt de commissie om deze beide op te vragen opdat zij deze kunnen vergelijken. Verder vindt hij het argument van de gemeente dat zij meent een langlopend conflict te beëindigen niet opgaan. Immers, zij zitten nu bij de commissie, er komen verkiezingen aan waar deze kwestie naar boven zal komen en bezwaarden gaan mogelijk nog naar de rechtbank en de Raad van State. Kortom, het blijft op deze manier juist nog tijden dooremmeren.

De voorzitter wijst op de stelling van mevrouw _____ dat bezwaarden niet hebben verzocht om de concept-vaststellingsovereenkomsten. Daar zou dan een nieuw Wob-verzoek op zijn plaats zijn. Hoe zit de heer _____ daarin?

De heer _____ meent dat daar wel om is verzocht.

De voorzitter vraagt mevrouw _____ of het wel efficiënt is om haar stelling vol te houden.

Mevrouw _____ geeft aan dat in het Wob-verzoek niet concreet wordt gevraagd om de concept-vaststellingsovereenkomsten. Strikt genomen moet er dan een nieuw verzoek komen. Echter, er wordt in het Wob-verzoek wel gerept over de concepten en de verschillen die er zouden zijn met de definitieve versies. Indien derhalve de commissie meent dat ook de concepten onder het Wob-verzoek zouden moeten vallen, dan kan dit in de beslissing op bezwaar worden gerepareerd.

De heer _____ geeft aan dat indien de vertegenwoordigers van het college en de raad bij de rechter dezelfde antwoorden gaan geven als zojuist, hij daar zeer tevreden mee zou zijn. Immers, het ten einde brengen van een langslpende kwestie, maar we gaan u niet vertellen wat de uitkomst is, dat is geen steekhoudend argument voor geheimhouding. Zeker nu de heer _____ meerdere malen te kennen heeft gegeven dat het zijn wil is dat het openbaar wordt. Als de gemeente een einde wil maken aan de slepende kwestie, moet zij alles openbaar maken. Daar hebben de burgers van Bloemendaal recht op.

De voorzitter dankt daarna de aanwezigen voor hun bijdrage en sluit de hoorzitting.

5. Overwegingen en advies van de commissie

Procedureverloop

De bezwaren zijn gericht tegen het besluit van de raad van 16 september 2021 (onder 1 en 2) en het besluit van het college van 22 september 2021 (onder 3 en 4). Bezwaarden zijn allen inwoners van de gemeente Bloemendaal.

Ontvankelijkheid

De bezwaren zijn ontvankelijk. Ze zijn gericht tegen besluiten waartegen bezwaar kan worden gemaakt. De bezwaarschriften zijn binnen de bezwaartermijn van zes weken ingediend, bezwaarden zijn belanghebbenden en ook overigens is gebleken dat de bezwaarschriften voldoen aan de eisen die de wet stelt.

Heroverweging

Als een bezwaarschrift is ingediend en het bezwaar ontvankelijk is, moet het bestuursorgaan ingevolge artikel 7:11 van de Awb het besluit op grondslag van het bezwaar volledig heroverwegen. Uitgangspunt is daarbij dat het besluit op bezwaar wordt genomen met inachtneming van de feiten en omstandigheden ten tijde van het nemen van het besluit op bezwaar.

Ingevolge artikel 7:12, eerste lid, van de Awb moet de beslissing op het bezwaar goed worden gemotiveerd. De commissie heeft dit als uitgangspunt genomen bij het haar advies.

In het bezwaarschrift van de acht bezwaarden zijn de volgende bezwaren – samengevat – vermeld

1. het besluit van het college van 22 september 2021 is niet gemotiveerd;
2. de gronden van de geheimhouding zijn niet bekend;
3. het besluit van de raad is evenmin gemotiveerd;
4. bescherming van de persoonlijke levenssfeer kan alleen betrekking hebben op natuurlijke personen;
5. de betrokken natuurlijke personen hebben geen bezwaar tegen openbaarmaking van de vaststellingsovereenkomsten;
6. van onevenredige benadeling is geen sprake;
7. het enkel stellen dat sprake is van onevenredige benadeling is onvoldoende;
8. dat sommigen meenden dat een en ander geheim zou blijven, betekent nog niet dat sprake is van onevenredige benadeling;
9. de onderhandelingspositie van de gemeente in toekomstige gevallen wordt niet geschaad.

Bezwaargronden van mevrouw Roos

1. de weigering het verslag van de raadsvergadering van 27 mei 2021 openbaar te maken is veel te algemeen gemotiveerd, bovendien betreffen het geen Wob-gronden;
2. de motivering voor zover het betreft onevenredige benadeling en bescherming van de persoonlijke levenssfeer is ondeugdelijk;
3. onevenredige benadeling is geen geldige grond, nu de raad dit niet duidelijk heeft gemaakt per onderdeel van het verslag waar en waarom sprake is van onevenredige benadeling en voor wie;
4. het collegebesluit betreffende de getekende overeenkomsten is ondeugdelijk en onbegrijpelijk gemotiveerd;
5. verzocht wordt om de onderbouwing van de hoogte van het bedrag;

6. aan de weigering tot openbaarmaking ligt slechts een algemene inschatting ten grondslag van mogelijke effecten van openbaarmaking. Dit is te algemeen;
7. per document of onderdeel van een document moet worden gemotiveerd waarom wordt afgeweken van het uitgangspunt van openbaarheid. Zowel de raad als het college heeft dit achterwege gelaten;
8. niet op voorhand kan worden aangenomen dat na een dergelijke toets geen zinnige informatie of leesbare tekst resteert;
9. dat geheimhouding een voorwaarde was voor het slagen van de mediation levert geen weigeringsgrond op in de zin van de Wob;
10. eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer dient te blijken uit de motivering;
11. het voorkomen van onevenredige benadeling wordt slechts in algemene zin verwoord in het besluit;
12. dat het een privaatrechtelijke overeenkomst betreft waarbij partijen wensen dat de inhoud geheim blijft, levert geen weigeringsgrond op in de zin van de Wob;
13. dat de onderhandelingspositie van de gemeente in toekomstige gevallen kan worden geschaad, levert geen weigeringsgrond op in de zin van de Wob;
14. het risico dat het dossier weer ter discussie wordt gesteld, levert geen weigeringsgrond op in de zin van de Wob.

De commissie geeft hieronder haar advies over de bezwaren

Op 16 juli 2021 hebben [naam], [naam], [naam] en [naam] bij de raad en bij het college een Wob-verzoek ingediend, tevens een verzoek om opheffing van de geheimhouding, met betrekking tot de vaststellingsovereenkomsten ter afsluiting van het dossier Elswoutshoek en het verslag van de raadsvergadering van 27 mei 2021.

Op 16 juli 2021 heeft mevrouw [naam] eveneens een Wob-verzoek ingediend bij zowel de raad als het college met betrekking tot de vaststellingsovereenkomsten, het verslag van de raadsvergadering van 27 mei 2021 en de achterliggende informatie die betrekking heeft op de betaalde schikking.

Op 16 september 2021 heeft de raad -kort gezegd- besloten de geheimhouding op twee vaststellingsovereenkomsten en de geheimhouding op het verslag van de raadsvergadering van 27 mei 2021 niet op te heffen en de op 16 juli 2021 ontvangen Wob-verzoeken tot openbaarmaking van het verslag van de besloten raadsvergadering van 27 mei 2021 af te wijzen. Deze besluiten zijn op 24 september 2021 aan bezwaarden verzonden.

Op 22 september 2021 heeft het college een beschikking genomen waarin hij het verzoek om openbaarmaking van de vaststellingsovereenkomsten weigert. Deze beschikking is gericht aan [naam], [naam], [naam], [naam], [naam].

, , en . Ook op 22 september 2021 heeft het college een besluit genomen, gericht aan mevrouw , inhoudende de afwijzing van haar verzoek om openbaarmaking van de vaststellingsovereenkomsten en afwijzing van het verzoek om openbaarmaking van documenten over de berekening van het schikkingsbedrag. Deze besluiten zijn op 23 september 2021 verzonden.

Bezwaren

Door bezwaarden is een groot aantal bezwaargronden aangevoerd die enige overlap vertonen. De belangrijkste bezwaargronden worden door de commissie als volgt begrepen.

De besluiten van de raad en het college zijn onvoldoende gemotiveerd. De motivering die wordt gevonden in bescherming van de persoonlijke levenssfeer is niet van toepassing. De motivering die wordt gevonden in voorkoming van onevenredige benadeling is evenmin van toepassing. De grond die wordt gevonden in het voorkomen van onevenredige benadeling dient per onderdeel te worden gemotiveerd. De grond die wordt gevonden in bescherming van de persoonlijke levenssfeer dient eveneens per onderdeel te worden gemotiveerd. Er wordt onvoldoende ingegaan om het verzoek om het verkrijgen van de achterliggende informatie bij de vaststellingsovereenkomsten.

Standpunten van de raad en het college

Het college meent, evenals de raad, dat over het niet opheffen van de geheimhouding op de (concept-)vaststellingsovereenkomsten een afweging dient te worden gemaakt tussen de belangen zoals opgenomen in artikel 10 van de Wob en het belang dat is gediend met opheffing van de geheimhouding. De raad heeft binnen die context het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling zwaarder laten wegen dan het belang dat is gemoeid met opheffing van de geheimhouding. Het college stelt zich op het standpunt dat nu de vaststellingsovereenkomsten geheim zijn, hij terecht heeft geweigerd om deze openbaar te maken.

De raad meent voorts dat met betrekking tot het verslag van de besloten raadsvergadering van 27 mei 2021 een aan de Wob derogierend verstrekkingenregime van toepassing is dat is neergelegd in artikel 23, vierde lid, van de Gemeentewet en daaromtrent derhalve geen belangenafweging zoals voorgeschreven door de Wob aan de orde is.

Het college stelt tot slot met betrekking tot de achterliggende informatie bij de vaststellingsovereenkomsten dat alle stukken die onder de reikwijdte van het Wob-verzoek vallen, zijn betrokken bij de besluiten.

Toetsingskader

Teneinde een verzoek om openbaarmaking van een document waarop geheimhouding rust te kunnen honoreren, dient eerst een beslissing te worden genomen over de opheffing van die geheimhouding. In de verzoeken van bezwaarden wordt expliciet gevraagd om opheffing van geheimhouding maar ook uit de rechtspraak van de Afdeling (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3140) volgt dat een Wob-verzoek met betrekking tot een document waarop geheimhouding rust, dient te worden aangemerkt als een verzoek om opheffing van die geheimhouding. Geheimhouding kan worden opgelegd op grond van een belang dat is genoemd in artikel 10 van de Wob. Het gaat in dit geval om de vaststellingsovereenkomsten en de concept-vaststellingsovereenkomsten die berusten onder het college. Over de getekende vaststellingsovereenkomsten is het belangrijk om vast te stellen dat het college zich overeenkomstig artikel 55, derde lid, van de Gemeentewet tot de raad heeft gericht, zodat de raad het bestuursorgaan is dat beslist over de opheffing van de geheimhouding. Ook met betrekking tot de concept-vaststellingsovereenkomsten is het de raad die dient te beslissen over het opheffen van de geheimhouding. De commissie dient zich een oordeel te vormen over de vraag of de raad gelet op artikel 10 van de Wob terecht de opheffing van de geheimhouding heeft geweigerd (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2020:5623). Bij een verzoek om opheffing van de geheimhouding staat ter beoordeling of ten tijde van dat verzoek nog voldoende grond bestond voor de geheimhouding. Daarbij is van belang of het bestuursorgaan zich, gelet op de inhoud van het stuk ten aanzien waarvan geheimhouding is opgelegd, terecht op het standpunt heeft gesteld dat zich een belang als bedoeld in artikel 10 van de Wob voordoet en of het bestuursorgaan in het betrokken geval op grond van de Gemeentewet geheimhouding kan opleggen dan wel handhaven. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 8 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1479.

De (concept-)vaststellingsovereenkomsten

Tijdens de zitting is gebleken dat discussie bestaat over de vraag of de Wob-verzoeken (en de verzoeken om opheffing geheimhouding) ook zien op de concept-vaststellingsovereenkomsten. Ter zitting is door verweerder aangegeven dat hij uit praktische overwegingen akkoord is om het Wob-verzoek te beschouwen als ook te omvatten de concept-overeenkomsten. De commissie kan zich daarin vinden.

Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen het besluit van het college en het besluit van de raad. Immers, het college maakt de vaststellingsovereenkomsten niet openbaar omdat zij geheim zijn en de raad deze geheimhouding heeft bekrachtigd. De raad heeft echter de vaststellingsovereenkomsten niet onder zich. Het is de raad die inhoudelijk heeft getoetst of ten aanzien van zowel de concept-vaststellingsovereenkomsten als de getekende overeenkomsten de geheimhouding kan worden opgeheven. De commissie beoordeelt of deze toetsing naar haar mening stand kan houden zonder van de geheime stukken kennis te hebben

genomen. De commissie zal er daarbij van uitgaan dat zich in de vaststellingsovereenkomsten onder meer de gebruikelijke bepalingen bevinden, mede gelet op titel 15 van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. De (concept-)vaststellingsovereenkomsten bevatten waarschijnlijk:

- de namen van partijen;
- de aard van de betrekking tussen partijen;
- de aanleiding van de overeenkomst;
- de aard en aanleiding van het conflict;
- een beschrijving van het compromis dat is overeengekomen;
- de uit het compromis voortvloeiende concrete verplichtingen over en weer;
- het bedrag van de schikking;
- de verklaring tot geheimhouding;
- de ondertekening.

De commissie overweegt met betrekking tot de namen van partijen en overige gegevens die de persoonlijke levenssfeer zouden kunnen aantasten het volgende. De privaatrechtelijk overeengekomen geheimhouding levert op zichzelf geen geslaagd beroep op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob op. Gemotiveerd moet naar de mening van de commissie worden, per onderdeel van de (concept-)overeenkomsten, waarom de informatie met een beroep op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer niet openbaar kan worden gemaakt. Er dient sprake te zijn van een kenbare belangenafweging. Het is de commissie gebleken dat in elk geval niet aan de partijen bij de overeenkomsten is gevraagd of zij bezwaar zouden hebben tegen openbaarmaking van hun persoonsgegevens. Dat is ook niet gevraagd in de vorm van het bieden van gelegenheid tot het indienen van een zienswijze in verband met de onderhavige bezwaren. Dat had wel in de rede gelegen, gelet op het uitgangspunt van openbaarheid van bestuurlijke aangelegenheden. De vraag of de namen van ambtenaren en bestuurders openbaar gemaakt moeten worden, hangt af van het antwoord op de vraag of zij vanwege hun functie in de openbaarheid treden (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 19 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:175). Van dergelijke afwegingen wordt geen blijk gegeven waardoor het bezwaar op dit punt gegrond is. De namen van de burgemeester en wethouders zullen naar hun (publieke) aard niet met een beroep op de persoonlijke levenssfeer geheim gehouden mogen worden. De namen van de contractspartijen evenmin als zij in openbaarmaking toestemmen of als anderszins het belang van openbaarheid prevaleert. Overigens is publiekelijk bekend wie de contractspartijen zijn.

De commissie stelt voorts vast dat het college en de raad van mening zijn dat openbaarmaking van de aard van de betrekking tussen partijen en de aanleiding van de vaststellingsovereenkomsten, alsmede de beschrijving van het overeengekomen compromis en de over en weer afgesproken verplichtingen een dusdanige inhoud hebben dat openbaarmaking daarvan in zijn geheel achterwege dient te blijven. De weigering van de openbaarmaking berust daarmee slechts op een algemene inschatting van de mogelijke benadelende effecten van

openbaarmaking, zo meent de commissie. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:525) dient het bestuursorgaan in beginsel per document of onderdeel van een document te motiveren op welke grond openbaarmaking achterwege wordt gelaten. De commissie stelt vast dat niet is gebleken dat de raad dit heeft gedaan. Niet blijkt welke onderdelen met een beroep op onevenredige benadeling als bedoel in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob niet openbaar gemaakt kunnen worden en waarom. Het betoog dat openbaarmaking van de (concept-)vaststellingsovereenkomsten naar verwachting de nodige aandacht zal genereren in de pers, en dat het openbaar maken van de (concept-)vaststellingsovereenkomsten de onderhandelingspositie van de gemeente bij (toekomstige) andere privaatrechtelijke geschillen kan schaden, volgt de commissie op voorhand niet. Mede gelet op het uitgangspunt van openbaarheid van bestuur is de te verwachten aandacht in de pers (gebaseerd op publieke interesse) evenzeer een argument vóór openbaarheid. Zulks mede gelet op de besteding van openbare middelen via de schikkingen. Het gaat hier ook om een kwestie die is beëindigd; het gaat niet om lopende onderhandelingen. Dat de toekomstige onderhandelingspositie van de gemeente zal worden geschaad, valt op voorhand ook niet in te zien, de onderliggende kwestie lijkt daarvoor te veel op zichzelf te staan. Voor zover met de vaststellingsovereenkomsten zou zijn bedongen dat meer geschillen ten einde zouden komen – bijvoorbeeld met betrekking tot (in te trekken) klachten – dan valt op voorhand ook niet in te zien dat door openbaarmaking onevenredige benadeling zou dreigen. Dergelijke afspraken zijn zeer gebruikelijk bij het sluiten van vaststellingsovereenkomsten, waarmee vrijwel altijd wordt gestreefd naar een afsluiting zonder ‘open eindjes’ tussen de betrokken partijen. Voor zover in dat kader benadeling zou dreigen voor de contractspartijen of andere personen zal dat kunnen blijken uit hun reactie op een verzoek of zij bezwaar hebben tegen openbaarmaking. De commissie merkt op dat op dit punt bij haar sprake is van voortschrijdend inzicht ten opzichte van het standpunt in haar advies van 5 november 2021. Kortom, de commissie acht het besluit van de raad op dit punt onvoldoende en onvoldoende kenbaar gemotiveerd waardoor het bezwaar ook op dit punt (onevenredige benadeling) gegrond is.

Tot slot is de commissie van mening dat het in de rede ligt dat een gedeelte van de (concept-)vaststellingsovereenkomsten resteert dat noch valt te scharen onder de weigeringsgrond van bescherming van de persoonlijke levenssfeer, noch onder de weigeringsgrond van voorkoming van onevenredige benadeling. De commissie denkt dan aan mogelijke bepalingen omtrent het toepasselijke recht, een geschillenregeling, de aanhef, de afsluiting of bepalingen die de gevolgen van tekortkoming in de nakoming regelen. De commissie is er niet van overtuigd dat na beoordeling van de documenten per zelfstandig onderdeel zich de situatie voordoet dat aan bepalingen of zinnen of zinsdelen slechts betekenis toekomt in samenhang met de overige inhoud van de zelfstandige onderdelen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:715) en dat er dan niets van zelfstandige betekenis overblijft. De commissie meent daarom dat

niet kan worden gesteld dat daarom de documenten in hun geheel niet openbaar gemaakt kunnen worden. De bezwaren zijn op dit punt gegrond. Dit zal volgens de commissie moeten leiden tot herroeping van het raadsbesluit en ten minste gedeeltelijke opheffing van de geheimhouding.

Het verslag van de besloten raadsvergadering van 27 mei 2021

Met betrekking tot het verslag van de besloten raadsvergadering van 27 mei 2021 overweegt de commissie dat dit niet openbaar is. De opheffing van de geheimhouding is terecht afgewezen. Dit volgt uit artikel 23, vierde lid, van de Gemeentewet (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 14 januari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BG9791). De commissie is van mening dat de Wob-verzoeken voor zover deze op dit onderdeel betrekking hebben, terecht zijn afgewezen. De bezwaren zijn op dit punt ongegrond.

De achterliggende informatie bij de vaststellingsovereenkomsten

Bezwaarde Roos voert tot slot aan dat onvoldoende wordt ingegaan op het verzoek om achterliggende informatie bij de vaststellingsovereenkomsten. Het college stelt dat alle stukken die onder de reikwijdte van haar Wob-verzoek vallen, zijn betrokken bij de beschikking, zonder uitgebreid in te gaan op de wijze van zoeken. De commissie overweegt dat in dit geval kan worden volstaan met een dergelijke mededeling omdat een uitgebreide zoekslag in dit geval niet nodig is om de gevraagde documenten te identificeren. Nu de mededeling van het college de commissie niet ongeloofwaardig voorkomt, is het volgens vaste rechtspraak in beginsel aan bezwaarde om aannemelijk te maken dat er toch documenten zijn die onder de reikwijdte van het Wob-verzoek vallen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 13 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1228). Nu bezwaarde daar naar de mening van de commissie niet in is geslaagd, is het bezwaar op dit onderdeel ongegrond.

Bij de heroverweging van de besluiten adviseert de commissie voorts het volgende

De bezwaren tegen de besluiten van het college van 22 september 2021, voor zover het college aangeeft de getekende vaststellingsovereenkomsten niet openbaar te kunnen maken omdat daar geheimhouding op rust, acht de commissie op het moment van advisering nog ongegrond omdat die geheimhouding inderdaad nog niet is opgeheven. Echter, in het licht van dit advies waarin de bezwaren tegen het bevestigen van de geheimhouding op de concept-vaststellingsovereenkomsten en de getekende overeenkomsten door de raad gegrond worden geacht, adviseert de commissie om ook de besluiten van het college van 22 september 2021 met inachtneming van dit advies overeenkomstig de situatie zoals die geldt ten tijde van het nemen van de beslissing op bezwaar te heroverwegen nadat de raad beslist heeft op de bezwaren, opdat met de dan actuele situatie rekening wordt gehouden.

Kortom, de commissie adviseert op basis van alle informatie om

1. de bezwaren ontvankelijk te verklaren (college en raad);
2. de bezwaren tegen het raadsbesluit van 16 september 2021 inzake de twee (concept-)vaststellingsovereenkomsten gegrond te verklaren (raad);
3. de bezwaren tegen het raadsbesluit van 16 september 2021 inzake het verslag van de besloten raadsvergadering van 27 mei 2021 ongegrond te verklaren (raad);
4. het raadsbesluit van 16 september 2021 te herroepen en daarvoor in de plaats een nieuw besluit te nemen met inachtneming van dit advies (raad);
5. het collegebesluit van 22 september 2021 inzake de (concept-)vaststellingsovereenkomsten te heroverwegen aan de hand van het besluit op bezwaar als bedoeld onder 4 (college);
6. het bezwaar tegen het collegebesluit van 22 september 2021 inzake de achterliggende informatie ongegrond te verklaren (college).


Tussen haakjes staat het bestuursorgaan dat moet beslissen. De commissie adviseert de besluiten op bezwaar in één brief op te nemen, niet in separate brieven.

Overveen, 25 maart 2022,

De commissie bezwaarschriften van de gemeente Bloemendaal,



de heer mr.
voorzitter



de heer mr.
secretaris

Bijlage wettelijke bepalingen

Wet openbaarheid van bestuur

Artikel 3

1. 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.
2. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de bestuurlijke aangelegenheid of het daarop betrekking hebbend document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.
3. De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.
4. Indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, verzoekt het bestuursorgaan de verzoeker zo spoedig mogelijk om zijn verzoek te preciseren en is het hem daarbij behulpzaam.
5. Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

Artikel 10

1. Het verstrekken 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 de artikelen 9, 10 en 87 van de Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.
2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
 - a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
 - b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
 - c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
 - d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
 - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
 - f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
 - 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.
4. Het eerste lid, aanhef en onder c en d, het tweede lid, aanhef en onder e, en het zevende lid, aanhef en onder a, zijn niet van toepassing voor zover het milieu-

informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. Voorts blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieu-informatie uitsluitend achterwege voor zover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.

5. Het tweede lid, aanhef en onder b, is van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie voor zover deze handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter.

6. Het tweede lid, aanhef en onder g, is niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.

7. Het verstrekken van milieu-informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- a. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
- b. de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.

8. Voor zover het vierde lid, eerste volzin, niet van toepassing is, wordt bij het toepassen van het eerste, tweede en zevende lid op milieu-informatie in aanmerking genomen of deze informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

Gemeentewet

Artikel 23

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.

5. De raad maakt de besluitenlijst van zijn vergaderingen op de in de gemeente gebruikelijke wijze openbaar. De raad laat de openbaarmaking achterwege voor zover het aangelegenheden betreft ten aanzien waarvan op grond van artikel 25 geheimhouding is opgelegd of ten aanzien waarvan openbaarmaking in strijd is met het openbaar belang.

Artikel 25

1. De raad kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan de raad worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de raad haar opheft.

2. Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door het college, de burgemeester en een commissie, ieder ten aanzien van de stukken die zij aan de

raad of aan leden van de raad overleggen. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt.

3. De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan de raad overgelegde stukken vervalt, indien de oplegging niet door de raad in zijn eerstvolgende vergadering die blijkens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht, wordt bekrachtigd.

4. De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan leden van de raad overgelegde stukken wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel, indien het stuk waaromtrent geheimhouding is opgelegd aan de raad is voorgelegd, totdat de raad haar opheft. De raad kan deze beslissing alleen nemen in een vergadering die blijkens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht.

Artikel 55

1. Het college kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan het college worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat het college haar opheft.

2. Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door de burgemeester of een commissie, ten aanzien van de stukken die zij aan het college overleggen. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt. De geheimhouding wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel de raad haar opheft.

3. Indien het college zich ter zake van het behandelde waarvoor een verplichting tot geheimhouding geldt tot de raad heeft gericht, wordt de geheimhouding in acht genomen totdat de raad haar opheft.

Artikel 55

1. Het college kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan het college worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat het college haar opheft.

2. Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door de burgemeester of een commissie, ten aanzien van de stukken die zij aan het college overleggen. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt. De geheimhouding wordt in acht

genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel de raad haar opheft.

3. Indien het college zich ter zake van het behandelde waarvoor een verplichting tot geheimhouding geldt tot de raad heeft gericht, wordt de geheimhouding in acht genomen totdat de raad haar opheft.