

1.3. Eisers hebben daar beroep tegen ingesteld. Het beroep tegen bestreden besluit 1 van de raad is geregistreerd onder nummer HAA 22/4198. Het beroep tegen bestreden besluit 2 van het college is geregistreerd onder nummer HAA 22/4197.

1.4. De raad en het college hebben op de beroepen gereageerd met een verweerschrift.

1.5. Eisers hebben de rechtbank toestemming verleend als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) om kennis te nemen van de niet openbaar gemaakte informatie.

1.6. De mondelinge behandeling van beide beroepen stond gepland op 17 oktober 2023. Omdat pas in een laat stadium werd onderkend dat derde-belanghebbenden bij beide beroepen zijn, is die mondelinge behandeling niet doorgegaan.

1.7. De rechtbank heeft de beroepen op 14 januari 2025 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: voor eisers , , en en voor de raad en het college hun gemachtigden. Voor derde-partijen was niemand aanwezig.

Totstandkoming van de besluiten

2.1 De gemeente Bloemendaal heeft vaststellingsovereenkomsten gesloten in een dossier dat bij partijen bekend staat als 'het dossier Elswoutshoek'.

2.2 Op 9 maart 2021 heeft het college besloten tot oplegging van geheimhouding ten aanzien van twee conceptvaststellingsovereenkomsten, op grond van artikel 55, eerste lid, van de Gemeentewet (oud). Op diezelfde datum heeft het college besloten tot oplegging van geheimhouding, op grond van artikel 25, tweede lid, van de Gemeentewet (oud).

2.3 De raad heeft in een besloten vergadering op 27 mei 2021 de door het college opgelegde geheimhouding bekrachtigd.¹ De raad heeft de geheime notulen van de besloten vergadering vastgesteld in een (eveneens) besloten vergadering van 7 juli 2021.

2.4 Op 22 juni 2021 heeft het college geheimhouding opgelegd op de twee definitieve vaststellingsovereenkomsten, op grond van artikel 55, eerste lid, van de Gemeentewet (oud). Dit collegebesluit was aanvankelijk niet openbaar. Naar aanleiding van een verzoek tot openbaarmaking,² heeft het college dit besluit alsnog openbaar gemaakt op 28 september 2021.

2.5 Omdat de jaarrekening moest worden vastgesteld heeft de raad op 7 juli 2021 besloten om de geheimhouding van de vaststellingsovereenkomsten op te heffen, wat betreft het totaalbedrag van de schikkingsbedragen die in de overeenkomsten zijn vermeld. Voor het overige heeft de raad de geheimhouding in stand gelaten.

2.6 Eisers hebben op 16 juli 2021 aan de raad en het college verzocht om a) opheffing van de geheimhouding van het verslag van de besloten raadsvergadering van 27 mei 2021, b) opheffing van de geheimhouding op vaststellingsovereenkomsten en de conceptversies daarvan en c) openbaarmaking van die vaststellingsovereenkomsten. Eisers hebben daarna de raad op 24 augustus 2021 in gebreke gesteld en het college op 31 augustus 2021, omdat niet op het verzoek was beslist.

¹ Op grond van artikel 25, derde lid, van de Gemeentewet (oud).

² Op grond van de toen geldende Wet openbaarheid van bestuur.

2.7 Op 16 september 2021 heeft de raad besloten om de geheimhouding op het verslag van de besloten vergadering niet op te heffen. Ook heeft de raad die dag besloten om de geheimhouding op de vaststellingsovereenkomsten niet op te heffen. Dit leidde tot afwijzing van dit deel van het verzoek van eisers.

2.8 Het college heeft op 22 september 2021 besloten om de vaststellingsovereenkomsten niet openbaar te maken. Dit besluit was gebaseerd op het feit dat de raad de geheimhouding niet had opgeheven.

2.9 Eisers hebben bezwaar gemaakt tegen de onder 2.7 en 2.8 genoemde besluiten. Daarbij waren de besluiten van maart 2021 tot oplegging van de geheimhouding niet automatisch ook in geschil.³ De raad en het college hebben de bezwaren ongegrond verklaard.

Beoordeling door de rechtbank

3. De rechtbank beoordeelt of de geheimhouding van het verslag van de besloten vergadering en de (concept)vaststellingsovereenkomsten in stand kan blijven. De rechtbank beoordeelt ook de weigering van de openbaarmaking van de vaststellingsovereenkomsten. Zij doet dat aan de hand van de beroepsgronden van eisers.

3.1 De voor de beoordeling van de beroepen belangrijke wet- en regelgeving is te vinden in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak. De rechtbank merkt daarbij op dat de toetsing van de bestreden besluiten plaatsvindt aan de hand van het recht dat gold ten tijde van die besluiten. Concreet betekent dit dat de rechtbank uitgaat van de oude Gemeentewet en de Wet open overheid (Woo). Eisers hebben aanvankelijk bestreden dat de Woo van toepassing zou zijn, maar ter zitting hebben zij erkend dat die wet van toepassing is.

3.2 De rechtbank heeft met toepassing van artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb kennisgenomen van de documenten die de raad en het college vertrouwelijk hebben overgelegd.

Samenvatting van het oordeel van de rechtbank

4. De rechtbank komt eerst tot de conclusie dat de geheimhouding van de vaststellingsovereenkomsten door de raad en de concepten daarvan, in stand kan blijven. Daarna oordeelt de rechtbank dat het college openbaarmaking heeft mogen weigeren. Tot slot oordeelt de rechtbank dat het verslag van de besloten vergadering van 27 mei 2021 niet openbaar gemaakt hoeft te worden. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

Omvang van het verzoek

5. Het verzoek van eisers lijkt alleen betrekking te hebben op het verslag van de besloten raadsvergadering van 27 mei 2021 en de eindversies van de vaststellingsovereenkomsten. Tijdens de hoorzitting in bezwaar hebben de raad en het college uit praktische overwegingen ermee ingestemd om het verzoek zo te lezen dat het ook de

³ Zie de uitspraak van 5 december 2018 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. ECLI:NL:RVS:2018:3991.

conceptvaststellingsovereenkomsten bevat. In navolging daarvan gaat ook de rechtbank ervan uit dat het verzoek mede daarop betrekking heeft.

Over de (concept)vaststellingsovereenkomsten

Motivering geheimhouding per onderdeel?

6.1 De commissie bezwaarschriften van de gemeente Bloemendaal heeft op 25 maart 2022 geadviseerd om op onderdelen te motiveren waarom de (concept)vaststellingsovereenkomsten niet openbaar gemaakt worden. De raad heeft in bestreden besluit 1 uitgelegd waarom dat advies niet is gevolgd. Volgens de raad bevatten de overeenkomsten in grote mate een geheel van uitgangspunten, overwegingen, voorwaarden en afspraken die zowel het goed functioneren van de gemeente als de economische en financiële belangen raken. Opheffing van de geheimhouding van eventueel resterende tekst leidt tot openbaarmaking van een document dat geen samenhangende en zinnige informatie bevat, in ieder geval niet de informatie waar het eisers om te doen is, aldus de raad.

6.2 Eisers voeren aan dat de door de raad gebruikte verzamelredenering niet valide is. Volgens eisers had de raad de weigering van de openbaarmaking per onderdeel moeten motiveren, op grond van de Woo. Deze beroepsgrond van eisers slaagt niet.

6.2.1 De rechtbank overweegt dat de geheimhouding van de vaststellingsovereenkomsten en de conceptversies daarvan niet is gebaseerd op de Woo, maar op artikel 25 van de Gemeentewet (oud). Dit artikel bevat een uitputtende, exclusieve regeling voor geheimhouding van (onder andere) de inhoud van de stukken die aan de raad worden voorgelegd. Dit betekent dat de Woo niet rechtstreeks van toepassing is op deze geheimhouding. Anders dan eiser stellen, was de raad daarom niet verplicht om de geheimhouding per onderdeel te motiveren.

Belangenafweging

7. Hoewel de Woo in dit geval niet rechtstreeks van toepassing is, moet de raad bij de beslissing om de (concept)vaststellingsovereenkomsten geheim te houden, wel rekening houden met bepaalde belangen die door de Woo worden beschermd. Uit artikel 25 van de Gemeentewet (oud) volgt immers dat de geheimhouding kan worden opgelegd vanwege een belang uit artikel 5.1 van de Woo.

Geheimhouding vanwege goed functioneren van de gemeente?

8. Eisers stellen dat de raad niet voldoende gemotiveerd heeft waarom het goed functioneren van de gemeente in de weg staat aan opheffing van de geheimhouding. De rechtbank is het niet met eisers eens en is van oordeel dat de raad dit wel voldoende heeft gemotiveerd. Hierna legt de rechtbank uit waar dat oordeel op is gebaseerd.

8.1 Het belang van het goed functioneren van de gemeente is opgenomen in artikel 5.1, tweede lid, onder i, van de Woo.⁴ Uit de totstandkomingsgeschiedenis van die bepaling volgt dat het goed functioneren van de overheid in het geding kan komen als een bestuursorgaan bij de oplossing van een probleem in overleg treedt met andere bestuursorganen of met derden. Het belang van vertrouwelijk overleg als voorwaarde voor

⁴ Waaraan moet worden getoetst via artikel 25 van de Gemeentewet (oud).

het goed functioneren van een bestuursorgaan kan dan zwaarder wegen dan het belang van openbaarheid.⁵

8.2 In bestreden besluit 1 schrijft de raad onder andere dat de geheimhouding niet wordt opgeheven, vanwege het belang van het goed functioneren van de gemeente. Volgens de raad is voor het goed functioneren van de gemeente noodzakelijk dat mediation als instrument kan worden ingezet bij geschillen om geschaad vertrouwen te herstellen en langsepende juridische procedures te voorkomen. Voor het slagen van mediationtrajecten is vertrouwelijkheid een belangrijke voorwaarde. De gemeente en de partij waarmee mediation wordt gestart, moeten zich vrij voelen om alle schikkingsmogelijkheden met elkaar te verkennen om op die manier gezamenlijk tot een oplossing van het geschil te komen. Om die vertrouwelijkheid te waarborgen, is het van belang dat de (concept)vaststellingsovereenkomsten niet openbaar gemaakt worden. Een vaststellingsovereenkomst is het sluitstuk van mediation waarin alle overeengekomen afspraken zijn vastgelegd. Zouden dergelijke documenten openbaar gemaakt worden, dan wordt daarmee de kans kleiner om in de toekomst een succesvol mediationtraject te starten. De verwachting bestaat dat derden minder snel bereid zijn om mee te werken aan mediation als de kans aanwezig is dat documenten die in dat kader zijn opgesteld voor eenieder openbaar worden gemaakt, zo schrijft de raad in bestreden besluit 1.

8.3 De rechtbank is van oordeel dat de raad daarmee voldoende gemotiveerd heeft waarom het goed functioneren van de gemeente nog altijd in de weg staat aan opheffing van de geheimhouding van de (concept)vaststellingsovereenkomsten. De beroepsgrond van eisers slaagt daarom niet.

Geheimhouding vanwege bescherming economisch en financieel belang van de gemeente?

9. Eisers zien niet in waarom openbaarmaking de economische of financiële belangen van de gemeente zou aantasten. De rechtbank komt niet toe aan een beoordeling van deze beroepsgrond, omdat uit de vorige overwegingen al volgt dat de raad opheffing van de geheimhouding vanwege een ander belang heeft mogen weigeren.

Had de raad een zienswijze aan eisers moeten vragen?

10. Eisers stellen dat bestreden besluit 1 onzorgvuldig is genomen. Volgens eisers is de motivering van het besluit gewijzigd, zonder dat aan hen een zienswijze is gevraagd. Deze beroepsgrond slaagt niet. De rechtbank stelt voorop dat de bezwaarprocedure de ruimte biedt aan het bestuursorgaan voor een volledige heroverweging van het primaire besluit. De Awb bevat geen verplichting om aan bezwaarmakers een zienswijze te vragen als die heroverweging leidt tot een wijziging van de motivering in het bestreden besluit. Wel is het zo dat eisers in de gelegenheid moeten worden gesteld om te worden gehoord, voordat op de bezwaren is beslist.⁶ Van die gelegenheid hebben zij gebruik gemaakt. De rechtbank vindt deze gang van zaken niet onzorgvuldig.

Mocht het college openbaarmaking weigeren?

11.1 Het college heeft openbaarmaking geweigerd van zowel de conceptvaststellingsovereenkomsten als de daadwerkelijk getekende vaststellingsovereen-

⁵ Zie *Kamerstukken II* 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 48.

⁶ Conform artikel 7:2, eerste lid, van de Awb.

komsten. Volgens het college staat de door de raad bekrachtigde geheimhouding van die documenten in de weg aan openbaarmaking.

11.2 Zoals al is overwogen, is de regeling van artikel 25 van de Gemeentewet (oud) een uitputtende regeling die voorrang heeft op de Woo. Dit betekent dat geheimhouding van documenten door de raad op basis van dat artikel in de weg staat aan openbaarmaking van diezelfde documenten door het college. De beroepsgronden van eisers tegen bestreden besluit 1 (van de raad) slagen niet, wat betreft de (concept)vaststellingsovereenkomsten. Daarom slaagt ook het beroep tegen bestreden besluit 2 (van het college) niet.

Over het verslag van de besloten vergadering van 27 mei 2021

12.1 De raad heeft geweigerd om het verslag van het besloten deel van de raadsvergadering van 27 mei 2021 openbaar te maken op grond van artikel 23, vierde lid, van de Gemeentewet (oud). 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 Woo.⁷ De rechtbank heeft kennisgenomen van dat verslag dat de raad vertrouwelijk heeft ingediend. Daaruit kan worden afgeleid dat de raad heeft ingestemd met een vergadering met gesloten deuren. Uit de geschiedenis van totstandkoming van artikel 23, vierde lid, van de Gemeentewet (*Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 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. Een redelijke uitleg van die bepaling brengt mee dat de raad alsnog kan beslissen het verslag openbaar te maken. Indien de raad op een later tijdstip een besluit neemt over het alsnog geheel of gedeeltelijk openbaar maken van de notulen, moeten, in het licht van de actuele situatie, de belangen van de destijds bij de besloten raadsvergadering aanwezige raadsleden uitdrukkelijk in aanmerking worden genomen.

12.2 De raad heeft in een raadsvergadering van 16 september 2021 besloten om de geheimhouding van het verslag niet op te heffen. Daarom heeft de raad openbaarmaking geweigerd. Eisers hebben daar geen afzonderlijke beroepsgronden tegen aangevoerd. Dit betekent dat de geheimhouding in de weg staat aan openbaarmaking. De rechtbank komt op grond hiervan tot het oordeel dat de weigering in stand kan blijven.

Conclusie en gevolgen

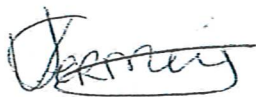
13. De beroepen zijn ongegrond. Dat betekent dat eisers geen gelijk krijgen. Eisers krijgen daarom het griffierecht niet terug. Zij krijgen ook geen vergoeding van hun proceskosten.

⁷ Dit volgt uit artikel 8.8 van de Woo in combinatie met de bijbehorende bijlage.

Beslissing

De rechtbank verklaart de beroepen ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. E.J. van Keken, voorzitter en mr. drs. J. de Vries en mr. dr. J.C. de Wit, leden, in aanwezigheid van mr. F. Vermeij, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 15 april 2025.



griffier


voorzitter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

15 APR, 2025

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

voor eensluidend afschrift,
De griffier van de Rechtbank Noord-Holland



Bijlage: voor deze uitspraak belangrijke wet- en regelgeving

Gemeentewet (oud)

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 5.1 van de Wet open overheid, 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 5.1 van de Wet open overheid, 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 blijkt 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 blijkt 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 5.1 van de Wet open overheid, 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 5.1 van de Wet open overheid, 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.

Wet open overheid

Artikel 5.1, tweede lid

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 én bedrijven en het voorkomen van sabotage;
- i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.

