



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Openbaarheid van bestuur, zoekslag documenten

Honée, L.F.D.; Drahmman, A.

Citation

Honée, L. F. D., & Drahmman, A. (2023). Openbaarheid van bestuur, zoekslag documenten. *Ab Rechtspraak Bestuursrecht*, 2023(1), 23-31. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3665738>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3665738>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

op indirect refoulement' (p. 3). Op basis daarvan zullen de Dublinoverdrachten worden hervat. Ik neem aan dat de staatssecretaris bovenstaande motivering ook in de individuele overdrachtsbesluiten zal gebruiken. Wat mij betreft is dit onderzoek een stap in de goede richting en is de terughoudendheid van de Deense autoriteiten om daadwerkelijk uit te zetten naar Syrië een goede zaak in het licht van het non-refoulementbegin-sel.

6. Bij de beoordeling mag volgens mij echter niet uit het oog worden verloren dat de Deense autoriteiten vooralsnog geen duidelijkheid hebben verschaft over de omstandigheden waar deze groep Syriërs zonder asielvergunning in Denemarken in terecht zullen komen. Er moet immers rekening worden gehouden met de *Jawo*- en *Ibrahim*-uitspraken, die vereisen dat de staatssecretaris (en in navolging daarvan, de nationale rechter) moet onderzoeken of de asielzoeker ná vergunningverlening in de andere lidstaat niet in een situatie terechtkomt in strijd met artikel 4 Handvest, met als drempel de zogenoemde situatie van verregaande materiële deprivatie (HvJ EU 19 maart 2019, C-163/17,

ECLI:EU:C:2019:218 (*Jawo*) r.o. 92, AB 2019/196, m.nt. Hillary). Zoals betoogd in mijn noot bij de Afdelingsuitspraak over de Dublinoverdracht van een Eritreeër aan Zwitserland, ben ik van mening dat artikel 4 Handvest ook verplicht tot een onderzoek naar de situatie ná de *afwijzing* van een asielverzoek in de andere lidstaat. Daarom moet ook worden onderzocht of Syriërs na overdracht c.q. na afwijzing van het asielverzoek c.q. na het uitblijven van de uitzetting niet terecht zullen komen in een situatie van verregaande materiële deprivatie in Denemarken.

7. Nu de Dublinoverdrachten van Syriërs aan Denemarken worden hervat, is het vermoedelijk slechts een kwestie van tijd voordat deze kwestie opnieuw aan de Afdeling wordt voorgelegd. Daaruit zal moeten blijken of het motivatiegebrek is hersteld en of Syriërs bij overdracht aan Denemarken risico lopen op indirect refoulement en, zo nee, of zij terechtkomen in een situatie van verregaande materiële deprivatie.

L. Hillary

AB 2023/4

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

26 april 2022, nr. 202103063/1/A3

(Mrs. E.J. Daalder, J.Th. Drop, B.J. Schueler,)
m.nt. L.F.D. Honée en A. Drahmann*

Art. 3 lid 5, art. 10 lid 2 aanhef en onder b en g Wob; art. 6:22 Awb

ECLI:NL:RVS:2022:1223

Het college heeft de zoekslag onvoldoende gemotiveerd, omdat het college geen nadere informatie heeft gegeven over de wijze waarop het onderzoek naar document heeft plaatsgevonden, zoals de gehanteerde zoektermen.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:774), is het, wanneer een bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat een bepaald document niet of niet meer onder hem berust en een dergelijke mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt, in beginsel aan degene die om informatie verzoekt om aannemelijk te maken dat, in tegenstelling tot de uitkomsten van het onderzoek door het bestuursorgaan, dat document toch onder het bestuursorgaan berust.

Dat, zoals hiervoor is overwogen, het verzoek van appellant zich niet uitstrekt tot de e-mails van de leden van het college, betekent op zichzelf niet dat in de mailboxen van die leden niet anderszins informatie kan zitten die wel onder het bereik van het Wob-verzoek valt, zoals in bij de e-mails gevoegde bijlagen. Het college heeft hierover geen eenduidig standpunt ingenomen. Eerst ter zitting heeft het college aangegeven dat er wel aan de hand van zoektermen in de mailboxen is gezocht. Nadere informatie over de wijze waarop dat onderzoek heeft plaatsgevonden, zoals bijvoorbeeld de gehanteerde zoektermen, heeft het college ter zitting niet kunnen geven. Daarmee heeft het college onvoldoende gemotiveerd hoe het de zoekslag heeft uitgevoerd. Het betoog slaagt in zoverre.

Volgens artikel 5.10, eerst en derde lid, van het Reglement van orde voor de vergadering van burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn 2018 wordt evenwel naast een besluitenlijst van de beraadslagingen van de collegevergadering een niet-openbaar verslag gemaakt. Ter zitting heeft het college zich op het standpunt gesteld dat, in afwijking van deze bepalingen in het Reglement van

* L.F.D. (Louis) Honée is onderzoeker en A. (Annemarie) Drahmann is universitair hoofddocent aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden.

orde, geen verslag wordt opgemaakt. Appellant heeft dit bestreden. De Afdeling is van oordeel dat het college in de gegeven omstandigheden niet kon volstaan met de ontkenning ter zitting, maar zijn stelling nader moet toelichten of onderbouwen. Anders dan het college is de Afdeling van oordeel dat ook eventuele informatie waar appellant om heeft verzocht die is opgenomen in de agenda's onder het bereik van het Wob-verzoek valt en het college daarover ten onrechte geen beslissing heeft genomen. De rechtbank heeft dit niet onderkend. In zoverre slaagt het betoog.

Uitspraak op het hoger beroep van appellant, te Zwammerdam, gemeente Alphen aan den Rijn, tegen de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 25 maart 2021 in nr. 19/7505 in het geding tussen:

Appellant,
en

Het college van burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn.

Procesverloop

Bij besluiten van 30 april 2019 en 29 mei 2019 heeft het college het verzoek van appellant op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) gedeeltelijk afgewezen.

Bij besluit van 11 november 2019 heeft het college het door appellant daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 25 maart 2021 heeft de rechtbank het door appellant daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; red.).

Tegen deze uitspraak heeft appellant hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Appellant heeft de Afdeling toestemming, als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, verleend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 februari 2022, waar appellant, bijgestaan door gemachtigde, en het college, vertegenwoordigd door M.K. van Rijn, G.F. de Prez en I.M. Borst, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage. De bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

2. Appellant heeft het college verzocht om openbaarmaking van niet-openbare informatie uit de jaren 2017-2019 over de bouw van een

multifunctionele accommodatie in Zwammerdam. Ook heeft hij een aantal vragen gesteld over deze accommodatie. Verder heeft hij verzocht om, voordat een definitief besluit wordt genomen, een lijst met openbaar te maken documenten te verstrekken, zodat hij kan aangeven van welke documenten hij inzage vraagt.

Het college heeft voorafgaand aan de besluiten van 30 april en 29 mei 2019 een inventarislijst van de openbaar te maken documenten aan appellant verstrekt. Bij de genoemde besluiten heeft het college de gestelde vragen beantwoord en de gevraagde documenten deels per post en deels digitaal op een usb-stick aan appellant verstrekt. Daarbij heeft het in alle documenten persoonsgegevens en bedragen die refereren aan ramingen en opbrengsten onleesbaar gemaakt op grond van artikel 10, tweede lid, van de Wob. Naar aanleiding van het bezwaarschrift heeft het college bij schrijven van 2 september 2019 nadere documenten aan appellant verstrekt. In bezwaar heeft het college haar besluiten met een aanvullende motivering gehandhaafd.

Het hoger beroep

Heeft de rechtbank de zaak zonder een schriftelijke vragenronde kunnen afdoen?

3. Appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft vermeld dat partijen toestemming hebben gegeven om onderzoek ter zitting achterwege te laten. Volgens appellant is hij akkoord gegaan met een schriftelijke behandeling van zijn beroepschrift en heeft de rechtbank daarom geen uitspraak kunnen doen zonder een schriftelijke vragenronde. Hij gaat ervan uit dat de rechtbank na het houden van die vragenronde tot een andere uitspraak was gekomen.

3.1. De rechtbank heeft partijen bij brief van 18 juni 2020 bericht dat vanwege de maatregelen rondom het corona-virus de behandeling van de zaak niet op de gebruikelijke wijze kan doorgaan en dat het onderzoek ter zitting via een videoverbinding zal plaatsvinden. Bij brief van 24 juni 2020 heeft appellant bezwaar gemaakt tegen de behandeling via een videoverbinding. Hij geeft daarbij aan wel akkoord te gaan met een schriftelijke behandeling, waarbij de rechtbank haar vragen schriftelijk aan partijen stelt en beide partijen vervolgens de gelegenheid geeft om schriftelijk op elkaars antwoorden te reageren. De rechtbank heeft bij brief van 10 februari 2021 bericht dat partijen haar toestemming hebben verleend om de zitting achterwege te laten en eventueel schriftelijk vragen te stellen. Daarbij deelt zij mee dat zij zich na kennisname van de standpunten voldoende voorgelicht acht en het onderzoek daarom te sluiten.

3.2. Op de in 3.1 genoemde brief van de rechtbank van 10 februari 2021 heeft appellant niet gereageerd. Daarom moet worden aangenomen dat de rechtbank er terecht vanuit is gegaan dat hij toestemming heeft verleend de zaak zonder zitting af te doen. Daarbij is het aan het oordeel van de rechtbank of zij zich voldoende voorlicht acht. Is dat het geval dan mag de rechtbank het onderzoek sluiten. Daarvoor is niet bepalend of partijen menen dat er nog vragen moeten worden gesteld. Het betoog van appellant dat de rechtbank ten onrechte geen schriftelijke vragen heeft gesteld faalt daarom.

Onvolledige en onjuiste weergave in procesverloop en overwegingen

4. Appellant betoogt dat het procesverloop van de uitspraak van de rechtbank onvolledig en niet correct is, omdat daarin data van proceshandelingen niet zijn vermeld. Ook is de weergave van de besluitvorming in de overwegingen onvolledig.

4.1. Dat bepaalde data van proceshandelingen, zoals de datum van indiening van het bezwaarschrift, niet zijn vermeld in het procesverloop en niet alle feiten van de besluitvorming in de overwegingen zijn benoemd, kan niet leiden tot vernietiging van de uitspraak van de rechtbank. Ook zonder vermelding hiervan voldoet de uitspraak aan de daaraan gestelde vereisten uit artikel 8:77 van de Awb.

4.2. Het betoog faalt.

Kon het bevoegdheidsgebrek worden gepasseerd?

5. Appellant betoogt dat hij, anders dan de rechtbank heeft overwogen, is benadeeld doordat dezelfde ambtenaar zowel het besluit op bezwaar als de besluiten waartegen het bezwaar was gericht, heeft genomen. Die ambtenaar had namelijk niet de beschikking over de informatie die collegeleden of de gemeentesecretaris over de multifunctionele accommodatie hadden of kon het bestaan daarvan niet kennen. Het besluit had volgens hem dan ook moeten worden genomen door het college zelf. Dat er in dit geval een advies van de commissie bezwaarschriften over zijn bezwaarschrift is uitgebracht, doet volgens appellant niet ter zake.

5.1. Vast staat dat het nemen van het besluit op bezwaar conform het destijds geldende Mandaatbesluit Gemeente Alphen aan den Rijn is gemandateerd aan een ambtenaar in de functie van teamleider. De rechtbank heeft overwogen dat het besluit van 11 november 2019 onbevoegd is genomen, omdat dit in mandaat door dezelfde ambtenaar is genomen als degene die de besluiten van 30 april 2019 en 29 mei 2019 heeft genomen. Dit is in strijd met artikel 10:3 van de Awb.

De rechtbank heeft in redelijkheid aanleiding kunnen zien dit gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb te passeren, omdat aannemelijk is dat appellant door dit gebrek niet is benadeeld. Appellant heeft niet aannemelijk gemaakt dat het in mandaat nemen van het besluit ertoe heeft geleid dat relevante documenten die collegeleden of de gemeentesecretaris hadden buiten het onderzoek zijn gebleven.

5.2. Het betoog faalt.

Verslag hoorzitting

6. Appellant betoogt verder dat, anders dan de rechtbank heeft overwogen, in strijd met de Awb voor het nemen van het besluit op bezwaar geen verslag van het horen is gemaakt. Daardoor is ook hetgeen tijdens de hoorzitting is gezegd over het onleesbaar maken van bedragen en voor het Wob-verzoek relevante informatie in mailboxen van collegeleden, gemeentesecretaris en medewerkers bestuurssecretariaat niet meegenomen in het besluit op bezwaar.

6.1. Vast staat dat er een verslag van de hoorzitting is gemaakt. Anders dan appellant betoogt is er in de Awb geen verplichting opgenomen om, voordat een besluit wordt genomen, een verslag van de hoorzitting vast te stellen en aan belanghebbenden toe te zenden. Hij heeft niet aannemelijk gemaakt hoe hij hierdoor in zijn processuele belangen is geschaad. Daarbij is van belang dat in het besluit van 11 november 2019 en het advies van de commissie bezwaarschriften is ingegaan op zijn bezwaren over het onleesbaar maken van bedragen en het niet openbaar maken van alle beschikbare informatie. De rechtbank is terecht tot eenzelfde oordeel gekomen.

6.2. Het betoog faalt.

Vergoeding proceskosten in bezwaar

7. Appellant voert aan dat de rechtbank heeft miskend dat het besluit van 11 november 2019 andere rechtsgevolgen heeft dan de besluiten van 30 april en 29 mei 2019, omdat hangende bezwaar documenten aan hem zijn toegezonden, welke bij het besluit van 11 november 2019 openbaar zijn gemaakt. Daarom had de rechtbank het besluit op bezwaar moeten herroepen met veroordeling van het college in de kosten van bezwaar.

7.1. Vergoeding van de kosten in bezwaar proceskosten vindt alleen plaats indien met het besluit op bezwaar het primaire besluit wordt herroepen vanwege een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Van herroeping is sprake indien het dictum van het primaire besluit wordt gewijzigd. Bij besluit van 11 november 2019 is het bezwaar van appellant ongegrond verklaard. Daarbij zijn documenten waarom ap-

pellant had verzocht, en die bij brief van 2 september 2019 alsnog aan hem zijn verstrekt, openbaar gemaakt. De besluiten van 30 april en 29 mei 2019 hadden daarom herroepen moeten worden, voor zover die niet strekten tot openbaarmaking van de desbetreffende stukken. Het valt aan het college te verwijten dat het niet al eerder volledig aan het verzoek om openbaarmaking heeft voldaan. Appellant komt daarom in aanmerking voor een vergoeding van de kosten gemaakt in bezwaar. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

7.2. Het betoog slaagt.

Heeft het college aan zijn onderzoeksplicht voldaan en is alle gevraagde informatie openbaar gemaakt?

8. Appellant voert aan dat de rechtbank in de overwegingen de inhoud van zijn Wob-verzoek te beperkt heeft opgevat. Daardoor heeft zij niet kunnen beoordelen of het college aan zijn onderzoeksplicht heeft voldaan en alle informatie over de multifunctionele accommodatie waarop het Wob-verzoek ziet, openbaar is gemaakt. Volgens hem had het college ook onderzoek moeten doen in de e-mailboxen van de leden van het college. Het college is er ten onrechte vanuit gegaan dat de verantwoordelijke ambtenaren in hun e-mailbox over alle documenten over de multifunctionele accommodatie beschikken. Ook betoogt hij dat de rechtbank in het Reglement van orde aanleiding had moeten zien om te overwegen dat er nog informatie beschikbaar is die onder zijn Wob-verzoek valt, maar die ten onrechte niet openbaar is gemaakt. Appellant wijst daarbij op aantekeningen en agenda's van collegevergaderingen en niet-openbare besluitenlijsten.

8.1. Het betoog dat de rechtbank het Wob-verzoek te beperkt heeft opgevat, faalt. Appellant heeft zelf, op verzoek van het college, zijn Wob-verzoek bij e-mailbericht van 8 april 2019 geformuleerd in 18 punten. Daarbij heeft hij vermeld dat het college de beantwoording van het verzoek kan beperken tot de achttien genoemde punten. Het college heeft dit ook gedaan. Appellant heeft daarover in bezwaar en beroep niet geklaagd. De rechtbank heeft deze achttien punten ook benoemd in de weergave van het Wob-verzoek. Dit betekent ook dat zij terecht op basis van deze punten heeft beoordeeld of het college aan zijn onderzoeksplicht heeft voldaan. In de eerste twee punten van het e-mailbericht van 8 april 2019 wordt gevraagd naar informatie over e-mails en brieven verstuurd en ontvangen door ambtenaren en andere voor de gemeente Alphen aan den Rijn werkzame personen. Dat betekent dat het verzoek zich niet uitstrekt tot e-mails en

brieven verstuurd en ontvangen door leden van het college.

8.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:774), is het, wanneer een bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat een bepaald document niet of niet meer onder hem berust en een dergelijke mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt, in beginsel aan degene die om informatie verzoekt om aannemelijk te maken dat, in tegenstelling tot de uitkomsten van het onderzoek door het bestuursorgaan, dat document toch onder het bestuursorgaan berust.

8.3. Dat, zoals hiervoor is overwogen, het verzoek van appellant zich niet uitstrekt tot de e-mails van de leden van het college, betekent op zichzelf niet dat in de mailboxen van die leden niet anderszins informatie kan zitten die wel onder het bereik van het Wob-verzoek valt, zoals in bij de e-mails gevoegde bijlagen. Het college heeft hierover geen eenduidig standpunt ingenomen. Eerst ter zitting heeft het college aangegeven dat er wel aan de hand van zoektermen in de mailboxen is gezocht. Nadere informatie over de wijze waarop dat onderzoek heeft plaatsgevonden, zoals bijvoorbeeld de gehanteerde zoektermen, heeft het college ter zitting niet kunnen geven. Daarmee heeft het college onvoldoende gemotiveerd hoe het de zoekslag heeft uitgevoerd. Het betoog slaagt in zoverre.

8.4. Het college heeft over de collegestukken toegelicht dat de van de collegevergaderingen gemaakte aantekeningen geen woordelijke weergave zijn van de beraadslaging van het college. Deze aantekeningen worden uitgewerkt tot een besluitenlijst. Omdat de aantekeningen geen andere informatie bevat die niet al in de besluitenlijst staat, worden deze niet bewaard na vaststelling van de besluitenlijst. Andere personen dan degene die de aantekeningen maakt hebben deze niet tot hun beschikking. Er is ook geen andere verslaglegging van de collegevergadering dan een besluitenlijst. Die besluitenlijst wordt openbaar gemaakt. Op die lijst staan de stukken die tijdens een collegevergadering zijn geagendeerd vermeld. Over niet-openbare besluitenlijsten heeft het college verklaard dat over de multifunctionele accommodatie geen besluiten zijn genomen die zich niet leenden voor openbaarheid, zodat er geen niet-openbare besluitenlijsten zijn. Het college stelt verder dat de agenda's niet onder de reikwijdte van het Wob-verzoek vallen.

8.5. Met deze toelichting heeft het college voldoende aannemelijk gemaakt dat buiten de openbare besluitenlijsten geen besluitenlijsten bestaan waarin informatie staat waarop het verzoek van appellant ziet. Volgens artikel 5.10, eerst

en derde lid, van het Reglement van orde voor de vergadering van burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn 2018 wordt evenwel naast een besluitenlijst van de beraadslagingen van de collegevergadering een niet-openbaar verslag gemaakt. Ter zitting heeft het college zich op het standpunt gesteld dat, in afwijking van deze bepalingen in het Reglement van orde, geen verslag wordt opgemaakt. Appellant heeft dit bestreden. De Afdeling is van oordeel dat het college in de gegeven omstandigheden niet kon volstaan met de ontkenning ter zitting, maar zijn stelling nader moet toelichten of onderbouwen. Anders dan het college is de Afdeling van oordeel dat ook eventuele informatie waar appellant om heeft verzocht die is opgenomen in de agenda's onder het bereik van het Wob-verzoek valt en het college daarover ten onrechte geen beslissing heeft genomen. De rechtbank heeft dit niet onderkend. In zoverre slaagt het betoog.

Het onleesbaar maken van bedragen

9. Appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de weigering van de openbaarmaking van alle bedragen in het besluit op bezwaar mede is gebaseerd op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wob. Uit het advies van de commissie bezwaarschriften, dat ten grondslag ligt aan het besluit van 11 november 2019, volgt immers dat deze weigeringsgrond alleen kan worden toegepast daar waar het (gedetailleerde) ramingen en doorrekeningen betreft. Een deel van de niet-openbaar gemaakte bedragen heeft daar volgens appellant geen betrekking op. De rechtbank heeft daarom ten onrechte de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, niet besproken. Verder heeft zij ten onrechte overwogen dat het college het economische dan wel financiële belang van de gemeente zwaarder heeft mogen laten wegen dan het belang dat is gemoeid met openbaarmaking van die bedragen. Daarover voert hij aan dat door openbaarmaking van de bedragen van bouw- en grondprijzen geen informatie openbaar wordt die de gemeente in financieel opzicht als (markt)partij nadeel berokkent, omdat uit openbare documenten aannemers al kunnen afleiden welke budgetten de gemeente beschikbaar heeft en voor welke geldsommen de gemeente bereid is werk te vergunnen. Gezien de voorgeschiedenis van de multifunctionele accommodatie is openbaarmaking van bedragen noodzakelijk voor de controleerbaarheid van de besteding van gelden door de gemeente. Ook voert hij aan dat de openbaarheid van bedragen die zien op bouwkosten niet kan worden geweigerd om de financiële belangen van de gemeente te beschermen. De marktomstandigheden waren

immers op het moment van het Wob-verzoek anders dan in 2016 en 2017. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, kunnen de geschatte bouwkosten uit 2016 en 2017 niet door indexatie geactualiseerd worden.

9.1. Met het integraal overnemen van het advies van de commissie bezwaarschriften heeft het college, zoals ter zitting bevestigd, het niet-openbaar maken van de in de documenten genoemde bedragen geweigerd op grond van zowel artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b, als het tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob. De Afdeling zal hierna aan de hand van de inventaris behorende bij de stukken waarin de onleesbaar gemaakte bedragen zijn opgenomen, beoordelen of terecht is besloten deze informatie niet openbaar te maken. Deze stukken zijn in de inventaris aangeduid als a tot en met q.

9.2. Een bestuursorgaan kan het verstrekken van informatie weigeren met een beroep op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wob als de economische of financiële belangen van dat bestuursorgaan in geding zijn. De economische of financiële belangen kunnen betrekking hebben op de onderhandelingspositie van dat orgaan. Een beroep op deze weigeringsgrond is in beginsel slechts mogelijk voor de duur van het onderhandelingsproces. Onder omstandigheden kan eveneens de onderhandelingspositie van het bestuursorgaan in de toekomst reden zijn om deze uitzonderingsgrond van toepassing te achten (vergelijk de uitspraak van 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1079).

9.3. Voor zover uit de bedragen grond- en bouwrijzen zijn af te leiden heeft de rechtbank terecht overwogen dat het college het economische dan wel financiële belang van de gemeente zwaarder heeft mogen laten wegen dan het belang dat is gemoeid met openbaarmaking van die bedragen. Daarbij heeft zij terecht betrokken dat het college heeft toegelicht dat het openbaar maken van de waardering door de gemeente van grond- en bouwrijzen de gemeente in een zwakkere onderhandelingspositie zou kunnen brengen ten opzichte van marktpartijen. Informatie over grondtransacties en de aanbesteding van publieke werken is namelijk zeer marktgevoelig. De gemeente zou dus bij openbaarmaking van die informatie economische nadelige gevolgen ondervinden als in vervolgetrajecten vergelijkbare aanbestedingen in de markt worden gezet. Ook geldt dat er voor de multifunctionele accommodatie nog te realiseren onderdelen zijn. Openbaarmaking zou een ongewenst inzicht geven in de huishouding van het project en de onderhandeling over de nog te realiseren onderdelen bemoeilijken. Dit zou ook tot verdragingschade kunnen leiden. De rechtbank heeft ook terecht

overwogen dat de omstandigheid dat de geschatte kosten voor de multifunctionele accommodatie verouderd zijn, niet leidt tot een ander oordeel. Zoals het college heeft toegelicht kan de informatie door indexatie geactualiseerd worden. Dit betekent dat het college in redelijkheid heeft kunnen weigeren de in de documenten a, b, c, d, e, f en g opgenomen grond- en bouwprizen openbaar te maken.

9.4. In de stukken h tot en met q zijn bedragen opgenomen die zien op de kosten van ingehuurde dienstverleners. Voor de in die stukken opgenomen eindbedragen heeft het college onvoldoende gemotiveerd dat openbaarmaking van deze bedragen, die enige tijd geleden zijn betaald, schade zou toebrengen aan de mogelijkheid om met dienstverleners in de toekomst tegen een zo goed mogelijke prijs overeenkomsten te sluiten. Voor zover, zoals ter zitting door het college gesteld, eindbedragen en andere in deze stukken genoemde bedragen zijn geweigerd omdat het om bedrijfsinformatie en/of concurrentiegevoelige gegevens van de contractspartij van de gemeente gaat, overweegt de Afdeling dat artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wob deze belangen niet beschermt. Dat betekent dat de motivering van het college in zoverre tekort schiet.

9.5. Het betoog faalt voor zover dat ziet op de documenten a tot en met g en slaagt voor zover dat ziet op de documenten h tot en met q.

Conclusie

10. Het hoger beroep is gegrond. Het college moet, met inachtneming van wat in 7.1, 8.3, 8.5 en 9.5 is overwogen een nieuw besluit nemen. De Afdeling zal het college daarvoor een termijn van acht weken geven. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling ook aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit alleen bij haar beroep kan worden ingesteld. Het college moet de proceskosten vergoeden.

Toetsingskader nieuw te nemen besluit

11. Indien een besluit wordt genomen na 1 mei 2022 geldt het volgende. Op 1 mei 2022 treedt de Wet open overheid (hierna: *Woo*; *Stb.* 2021, 499), zoals gewijzigd bij de Wijzigingswet *Woo* (*Stb.* 2021, 500) in werking. Artikel 10.1 van de *Woo* bepaalt dat de Wet openbaarheid van bestuur wordt ingetrokken. Er is niet voorzien in overgangsrecht. Dat betekent dat de *Woo* onmiddellijke werking heeft en dat met ingang van 1 mei 2022 besluiten op vóór de inwerkingtreding van de *Woo* ingediende Wob-verzoeken met inachtneming van de bepalingen van de *Woo* moe-

ten worden genomen. Dat geldt in principe ook voor besluiten op bezwaar of besluiten die worden genomen na een bestuurlijke of judiciële lus.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 25 maart 2021 in zaak nr. 19/7505;
- III. verklaart het beroep gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van 11 november 2019, kenmerk 253136;
- V. bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn binnen acht weken na de verzending van deze uitspraak een nieuw besluit neemt en dit bekend maakt;
- VI. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit alleen bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;
- VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn tot vergoeding van bij appelland in verband met de behandeling van het beroep en hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.036,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn aan appelland het door hem voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 444,00 vergoedt.

Bijlage – wettelijk kader

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 6:22

Een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, kan, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist in stand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.

Artikel 7:15, tweede lid

2. De kosten, die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, worden door het bestuursorgaan uitsluitend vergoed op verzoek van de belanghebbende voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.

Artikel 8:57, eerste en derde lid

1. De bestuursrechter kan bepalen dat het onderzoek ter zitting achterwege blijft indien geen van de partijen, nadat zij zijn gewezen op hun recht ter zitting te worden gehoord, binnen een door hem gestelde redelijke termijn heeft verklaard dat zij gebruik wil maken van dit recht.

3. Als de bestuursrechter bepaalt dat het onderzoek of het nadere onderzoek ter zitting achterwege blijft, sluit hij het onderzoek.

Artikel 8:77, eerste lid

De schriftelijke uitspraak vermeldt:

- a. de namen van partijen en van hun vertegenwoordigers of gemachtigden,
- b. de gronden van de beslissing,
- c. de beslissing,
- d. de naam van de rechter of de namen van de rechters die de zaak heeft onderscheidenlijk hebben behandeld,
- e. de dag waarop de beslissing is uitgesproken, en
- f. door wie, binnen welke termijn en bij welke bestuursrechter welk rechtsmiddel kan worden aangewend.

Wet openbaarheid van bestuur*Artikel 3, vijfde lid*

5. Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b en g

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

- b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
- g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Reglement van orde voor de vergadering van burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn 2018*Artikel 5.10, eerst en derde lid*

1. De gemeentesecretaris is verantwoordelijk voor een deugdelijke verslaglegging en voor het opstellen van de besluitenlijst van de vergadering en het verslag.

3. Het verslag is vertrouwelijk van karakter; het concept wordt in de eerstvolgende vergadering vastgesteld.

Noot

1. *Inleiding.* Als een Wob/Woo-verzoek binnenkomt, moet het bestuursorgaan eerst een zoekslag naar de relevante informatie verrichten. Als dat minder oplevert dan de verzoeker had gehoopt, beoordeelt de rechter of die de mededeling van het bestuursorgaan dat na onderzoek bleek dat er geen documenten meer onder hem beruste, niet ongeloofwaardig acht. Dat is een standaardoverweging van de Afdeling. In deze zaak oordeelt de Afdeling dat het college van burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn (hierna: college) deze zoekslag onvoldoende heeft gemotiveerd, omdat informatie over de wijze waarop dat onderzoek heeft plaatsgevonden, zoals bijvoorbeeld de gehanteerde zoektermen, ontbreekt (r.o. 8.3). Dat is volgens ons een andere, kritischere beoordeling dan zou kunnen worden afgeleid uit de standaardoverweging. Wij gebruiken deze uitspraak dan ook om te laten zien dat de rechterlijke beoordeling van de geloofwaardigheid van mededelingen van het bestuursorgaan moet worden onderscheiden van de beoordeling van de zorgvuldigheid van de zoekslag en de motivering daarvan. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat in de uitspraak nog andere onderwerpen aan de orde komen, zoals het bevoegdheidsgebrek van de beslissing in bezwaar, de proceskostenveroordeling, de reikwijdte van het verzoek en de uitzonderingsgrond van artikel 10, lid 2, onder b, Wet openbaarheid van bestuur (Wob) (economische en financiële belangen van de overheid). Deze onderwerpen blijven in deze annotatie onbesproken.

2. *Het belang van de zoekslag.* De Wob/Woo en de rijksbrede instructie voor het behandelen van Woo-verzoeken zeggen niets over de wijze waarop een zoekslag moet worden verricht. De zoekslag van het bestuursorgaan is wel vaker onderwerp van beroep. In 2021 oordeelde de Afdeling in elf geschillen over deze beroepsgrond en nog twee keer in het kader van een verzoek om eigen gegevens onder de Wet bescherming persoonsgegevens. De vraag speelt met name bij (omvangrijke) verzoeken waarbij informatie uit verschillende, centrale en decentrale en soms geüpdatete databases moet worden gehaald door middel van de juiste zoektermen. De hoeveelheid informatie waarover de overheid beschikt en de recente aandacht voor de gebreken in de informatiehuishouding van de overheid kunnen mogelijk een verklaring zijn voor de populariteit van deze beroepsgrond (zie hierover uitgebreid:

M.H.A. Bakkum & A. Drahmann, 'Tussen recht en praktijk: Versterk het toezicht op en de handhaving van de informatiehuishouding van de overheid', *NJB* 2021/1226).

3. *Standaardoverweging.* De standaardformulering van de Afdeling over de zoekslag is:

'Wanneer een bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat een bepaald document niet of niet meer onder hem berust en een dergelijke mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt, is het in beginsel aan degene die om informatie verzoekt om aannemelijk te maken dat, in tegenstelling tot de uitkomsten van het onderzoek door het bestuursorgaan, een bepaald document toch onder dat bestuursorgaan berust.'

De rechter oordeelt dus dat er een nieuwe zoekslag moet plaatsvinden indien (1) de mededeling van het bestuursorgaan dat na onderzoek is gebleken dat er niet meer documenten onder hem berusten ongeloofwaardig voorkomt of (2) de verzoeker aannemelijk maakt dat er meer documenten bij het bestuursorgaan berusten (ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:98, AB 2012/69, m.nt. P.J. Stolk; ABRvS 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:556, AB 2021/127, m.nt. P.J. Stolk; ABRvS 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:381; ABRvS 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1002, AB 2021/212, m.nt. P.J. Stolk; ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2635). In deze zaak herhaalt de Afdeling de standaardformulering (r.o. 8.2) en komt vervolgens tot het oordeel dat een nieuwe zoekslag moet plaatsvinden omdat de *motivering* van de zoekslag niet toereikend was (r.o. 8.3) (zie voor een vergelijkbare beoordeling: ABRvS 14 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2437, AB 2020/395, m.nt. P.J. Stolk; ABRvS 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1675, AB 2019/486, m.nt. H.S. ten Cate en C.A. Geleijnse; ABRvS 28 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:898).

4. *Omvang van de onderzoeks- en motiveringsplicht.* Wij vinden dat het (enkel) aanhalen van deze standaardoverweging onvoldoende duidelijkheid biedt over de omvang van de onderzoeks- en motiveringsplicht van het bestuursorgaan. Het is van belang onderscheid te maken tussen het beoordelen van de zorgvuldigheid van het verrichte onderzoek en de 'geloofwaardigheid' van de motivering, waarbij we bovendien liever zouden spreken van een 'deugdelijke' motivering dan de 'geloofwaardigheid' van de mededeling het bestuursorgaan. Ook ligt er volgens ons een belangrijk verschil of sprake is van een geschil over een *specifiek* ontbrekend document of over een geschil waarin de volledigheid van de zoekslag in *het algemeen* aan de orde is. De Afdeling hanteert voor beide gevallen dezelfde standaardformulering. Dit achten wij ongelukkig,

omdat er relevante verschillen tussen deze situaties zijn, die een verschillende motivering van het bestuursorgaan en vervolgens beoordeling daarvan door de rechter vergen.

5. Het relevante verschil is volgens ons dat het voor bestuursorganen vaak vrijwel onmogelijk is om deugdelijk te motiveren waarom een *specifiek* document ontbreekt. Het bestuursorgaan kan een uitleg geven, maar de rechter kan daarbij slechts de geloofwaardigheid (of: aannemelijkheid) van de uitleg beoordelen. Het bestuursorgaan kan bijvoorbeeld uitleggen dat een beleidsalternatief al snel is afgeschreven, waardoor er niet meer documenten over geschreven zijn (ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2635) of dat door systeemupdates bepaalde documenten verloren zijn gegaan (ABRvS 12 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4040, AB 2019/38, m.nt. P.J. Stolk).

6. Daarentegen kan het bestuursorgaan als het gaat om de volledigheid van de zoekslag in *algemene* zin wel deugdelijk motiveren hoe de zoekslag heeft plaatsgevonden en waarom de verrichte zoekslag toereikend is om in de bij hem berustende informatie de relevante informatie naar boven te halen. Daartoe is het bestuursorgaan zelfs verplicht op grond van artikel 3:2 Awb (zorgvuldigheid) en artikel 3:46 Awb (motivering). Uit jurisprudentie blijkt dat voor de kwaliteit van de zoekslag de volgende drie aspecten relevant zijn: (a) in welke databases/archieven is gezocht (vgl. ABRvS 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:316, AB 2019/258, m.nt. H.S. ten Cate en C.A. Geleijnse; ABRvS 28 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:898); (b) met welke zoektermen is gezocht (vgl. ABRvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1873, AB 2018/232, m.nt. P.J. Stolk; ABRvS 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1675, AB 2019/486, m.nt. H.S. ten Cate en C.A. Geleijnse); en (c) op welke wijze hebben het bestuursorgaan en de verzoeker contact gehad over de zoekslag (en daarmee de precisering van het verzoek) (vgl. ABRvS 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1675, AB 2019/486, m.nt. H.S. ten Cate en C.A. Geleijnse; ABRvS 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2596; ABRvS 25 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3635, AB 2016/47, m.nt. P.J. Stolk).

7. Ook voor de bewijslast van de verzoeker kan er onderscheid worden gemaakt tussen de zoekslag naar specifieke documenten en de zoekslag in algemene zin. De verzoeker die op zoek is naar een *specifiek* document kan het bestaan ervan soms aannemelijk maken door bijvoorbeeld te wijzen op de selectielijst die het bestuursorgaan op grond van de Archiefwet heeft vastgesteld. Als daaruit volgt dat het document nog bij

het bestuursorgaan had moeten berusten, dan wordt van het bestuursorgaan verwacht dat zij al het redelijkerwijs mogelijke doet om dat specifieke document alsnog te achterhalen (ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:399, AB 2021/283, m.nt. M.H.A. Bakum en A. Drahmman). Als het beroep van verzoeker zich richt op de zoekslag in *algemene zin*, is het daarentegen juist nagenoeg onmogelijk om aannemelijk te maken dat er meer documenten aanwezig zijn. De verzoeker weet dan immers niet welke documenten ontbreken. Als de zoekslag voldoende is gemotiveerd dan kan de appellant nog wel de zorgvuldigheid ter discussie stellen door bijvoorbeeld documenten aan te wijzen die wel onder de reikwijdte van het verzoek vallen, maar niet naar boven zijn gekomen bij de zoekslag (ABRvS 26 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:240, AB 2022/82, m.nt. P.J. Stolk). Zulke situaties zullen uiteraard niet vaak voorkomen.

8. Door de standaardformulering ook toe te passen in geschillen over de zoekslag in het algemeen, kon het beeld ontstaan dat een bestuursorgaan relatief eenvoudig aan de motiveringsplicht met betrekking tot de zoekslag kon voldoen. Zo achtte de rechter een mededeling van het bestuursorgaan niet ongeloofwaardig, ondanks dat het bestuursorgaan de zoekslag geheel niet had gemotiveerd (ABRvS 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:381, r.o. 7.1) of geen zoektermen had geregistreerd (ABRvS 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1743, r.o. 4.2). Bij de verzoeker rustte vervolgens de vrijwel onhaalbare bewijslast om aannemelijk te maken dat er meer documenten onder het bestuursorgaan berustten (vgl. E.C. Pietermaat en N.N. Bontje, 'Kroniek openbaarheid en behoorlijkheid', *NTB* 2022/75, paragraaf 2 onder 'document'). Motiveren dat de zoekslag onvoldoende zorgvuldig is geweest of onvoldoende is gemotiveerd, is echter aanzienlijk eenvoudiger voor een verzoeker dan aannemelijk te moeten maken dat er meer documenten berusten bij het bestuursorgaan.

9. *Toepassing op de casus.* In deze uitspraak speelt zowel de vraag naar de zoekslag in algemene zin als de vraag naar het bestaan van specifieke documenten. Met betrekking tot de zoekslag overweegt de Afdeling eerst dat informatie over de wijze waarop dat onderzoek heeft plaatsgevonden (zoals de gehanteerde zoektermen) ontbreekt en daarom onvoldoende is gemotiveerd hoe de zoekslag is uitgevoerd (r.o. 8.3). Hier ontbrak dus een motivering die zag op de (onder punt 6 van deze annotatie genoemde) drie aspecten. Daarnaast heeft appellant gevraagd naar het bestaan van bepaalde besluitenlijsten en niet-openbare verslagen. Met betrekking tot de besluitenlijsten oordeelt de Afdeling dat het college vol-

doende aannemelijk heeft gemaakt dat buiten de openbare besluitenlijsten geen besluitenlijsten bestaan waarin informatie staat waarop het verzoek van appellant ziet. Dit geldt echter niet voor de niet-openbare verslagen. Deze horen te worden gemaakt op grond van het Reglement van orde voor de vergadering van burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn 2018. De Afdeling is van oordeel dat het college niet kon volstaan met de ontkenning van het bestaan van de documenten ter zitting, maar dit nader had moeten toelichten of onderbouwen (r.o. 8.5). Het college zal een nieuw besluit moeten nemen. Dit besluit zal op grond van de (op 1 mei 2022 in werking getreden) Woo moeten worden genomen, omdat de Woo op dit punt geen overgangsrecht bevat (r.o. 11).

10. *Afronding* In jurisprudentie van de Afdeling lijken de geloofwaardigheid van de motivering dat een (specifiek) document niet bestaat en de zorgvuldigheid van het onderzoek (in algemene zin) door elkaar heen te lopen. Wij willen ervoor pleiten dat de Afdeling een nieuwe standaardformulering introduceert, waarin voor het bestuursorgaan handvatten worden gepresenteerd over de wijze waarop ze de zoekslag moeten motiveren. Dit zou al kunnen door vóór de huidige standaardoverweging een zin toe te voegen die ziet op de zorgvuldigheid van het te verrichten onderzoek (die moet worden verricht op grond van artikel 3:2 Awb) en de motivering van dat verrichte onderzoek (artikel 3:46 Awb). Bij omvangrijke verzoeken met een complexe zoekslag mag van een bestuursorgaan worden verwacht dat het expliciet motiveert in welke databases/archieven is gezocht en met welke zoektermen is gewerkt. Idealiter wordt de verzoeker ook bij dit proces betrokken, zodat geschillen over de omvang van de verrichte zoekslag voorkomen worden.

L.F.D. Honée en A. Drahmman

AB 2023/5

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFS-LEVEN

20 september 2022, nr. 20/882

(Mrs. H.L. van der Beek, W.A.J. van Lierop,

M.C. Stoové)

m.nt. T.N. Sanders

Art. 3:2, 5:1 Awb

ECLI:NL:CBB:2022:621

Verzoeker om handhaving zaait voldoende twijfel over de juistheid van het onderzoek van