

ECLI:NL:RVS:2012:BY5071

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	05-12-2012
Datum publicatie	05-12-2012
Zaaknummer	201112020/1/A3
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBHAA:2011:BU2978, (Gedeeltelijke) vernietiging en zelf afgedaan
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep

Inhoudsindicatie

Het verzoek van appellant sub 2 strekt tot ongeanonimiseerde publicatie van de zienswijzen over het ontwerp-bestemmingsplan Centrum en omgeving. Daargelaten of de aan dit verzoek voorafgaande beslissing van het college om die zienswijzen geanonimiseerd te publiceren als voorbereidingshandeling of als besluit op grond van art. 8 van de Wob dient te worden aangemerkt, is de Afdeling van oordeel dat dit verzoek een verzoek om informatie is als bedoeld in art. 3 van de Wob.

Informatie die op grond van de Wob openbaar wordt gemaakt, wordt geacht vanaf die openbaarmaking voor een ieder toegankelijk te zijn. In dit geval zijn de zienswijzen ingediend in het kader van een bestemmingsplanprocedure. Dat de indieners mogelijk kunnen worden geacht te hebben ingestemd met het integraal ter inzage leggen van die zienswijzen gedurende de bestemmingsplanprocedure - hetgeen hier niet ter beoordeling voorligt - betekent niet dat zij hebben ingestemd met het voor een ieder openbaar maken van hun persoonsgegevens in de zin van de Wob. Anders dan appellant sub 2 aanvoert, kan het indienen van zienswijzen daarom niet worden aangemerkt als instemming van de betrokken personen met openbaarmaking van die gegevens, als bedoeld in art. 10, lid 3 van de Wob. Er is dan ook geen grond voor het oordeel dat de betrokken personen volledig afstand hebben gedaan van de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer.

Het college heeft voorts in redelijkheid aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de indieners van zienswijzen meer gewicht kunnen toekennen dan aan het belang van de openbaarheid. Daarbij heeft het in aanmerking mogen nemen dat dit belang in voldoende mate wordt gediend door de zienswijzen en de reactie van het college daarop geanonimiseerd te publiceren.

Wetsverwijzingen	Algemene wet bestuursrecht 3:11 Algemene wet bestuursrecht 6:3 Wet openbaarheid van bestuur 3 Wet openbaarheid van bestuur 8 Wet openbaarheid van bestuur 10 Wet openbaarheid van bestuur 10
------------------	---

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl AB 2014/249 met annotatie van R.S. Wertheim
--------------	---

Uitspraak

201112020/1/A3.

Datum uitspraak: 5 december 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van burgemeester en wethouders van Heemstede,
2. [appellant sub 2], wonend te Heemstede,

tegen de uitspraak van de rechtbank Haarlem van 28 oktober 2011 in zaak nr. 11-3053 in het geding tussen:

[appellant sub 2]

en

het college.

Procesverloop

Bij brief van 8 december 2010 heeft het college naar aanleiding van een verzoek van [appellant sub 2] medegedeeld dat het in overeenstemming is met artikel 3:11 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) dat de ingediende zienswijzen over het ontwerp-bestemmingsplan Centrum en omgeving vóór publicatie worden geanonimiseerd.

Bij besluit van 10 mei 2011 heeft het college het door [appellant sub 2] daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 28 oktober 2011 heeft de rechtbank het door [appellant sub 2] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 10 mei 2011 vernietigd en het college opgedragen een nieuw besluit op bezwaar te nemen met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben het college en [appellant sub 2] hoger beroep ingesteld.

Het college en [appellant sub 2] hebben verweerschriften ingediend.

Bij besluit van 10 januari 2012 heeft het college opnieuw op het bezwaar van [appellant sub 2] beslist en dat wederom niet-ontvankelijk verklaard.

De rechtbank heeft het door [appellant sub 2] daartegen ingestelde beroep doorgezonden naar de Afdeling ter verdere behandeling.

Het college en [appellant sub 2] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 november 2012, waar [appellant sub 2] en het college, vertegenwoordigd door mr. J.C. Binnerts, advocaat te Haarlem, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob) kan een ieder 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.

Ingevolge het derde lid behoeft de verzoeker bij zijn verzoek geen belang te stellen.

Ingevolge het vijfde lid wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

Ingevolge artikel 8, eerste lid, verschaft het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.

Ingevolge artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, blijft het verstrekken van informatie ingevolge deze wet achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Ingevolge het derde lid is het tweede lid, aanhef en onder e, niet van toepassing voor zover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.

Ingevolge artikel 3:11, eerste lid, van de Awb legt het bestuursorgaan het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage.

Ingevolge artikel 6:3 is een beslissing inzake de procedure ter voorbereiding van een besluit niet vatbaar voor bezwaar of beroep, tenzij deze beslissing de belanghebbende los van het voor te bereiden besluit rechtstreeks in zijn belang treft.

2. Bij brief, gedateerd 31 oktober 2010, heeft [appellant sub 2] het college onder verwijzing naar de Wob verzocht de zienswijzen die worden ingediend over het ontwerp-bestemmingsplan Centrum en omgeving ongeanonimiseerd te publiceren.

Bij het besluit van 10 mei 2011 heeft het college zich, onder verwijzing naar het advies van de commissie voor bezwaarschriften van 4 mei 2011, op het standpunt gesteld dat het reeds vóór het verzoek van [appellant sub 2] heeft besloten tot het geanonimiseerd publiceren van de zienswijzen op de gemeentelijke website. Volgens het college dient die beslissing te worden aangemerkt als een besluit tot actieve openbaarmaking in de zin van artikel 8 van de Wob. Het heeft het verzoek van [appellant sub 2] en zijn bezwaar tegen de brief van 8 december 2010 aangemerkt als bezwaar tegen dat besluit. Omdat [appellant sub 2] geen belanghebbende bij dat besluit is, heeft het college het bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

3. De rechtbank heeft overwogen dat het verzoek van [appellant sub 2] geen verzoek is op grond van artikel 3 van de Wob. Volgens haar is de brief van 8 december 2010 een besluit tot actieve openbaarmaking in de zin van artikel 8 van de Wob, omdat het college daarin heeft medegedeeld op welke wijze in dit geval toepassing wordt gegeven aan die bepaling in samenhang met artikel 3:11 van de Awb. [appellant sub 2] wordt door dat besluit rechtstreeks in zijn belangen getroffen, omdat hij zelf een zienswijze heeft ingediend en met de andere zienswijzegevers in gesprek wil kunnen gaan. Het bezwaar van [appellant sub 2] is derhalve ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard, aldus

de rechtbank.

De rechtbank heeft voorts overwogen dat het college geen dwangsommen heeft verbeurd wegens het gestelde niet tijdig beslissen op het verzoek van [appellant sub 2], aangezien hij het college vóór ommekomst van de beslistermijn van acht weken en derhalve te vroeg in gebreke heeft gesteld.

4. In verweer heeft [appellant sub 2] zich op het standpunt gesteld dat het college geen belang heeft bij de behandeling van diens hoger beroep, omdat het ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank een nieuw besluit op bezwaar heeft genomen en aldus heeft berust in de vernietiging van het besluit van 10 mei 2011. Daarnaast betreft het nieuwe besluit op bezwaar van 10 januari 2012 eveneens een niet-ontvankelijkverklaring, zodat ook om die reden voor het college geen belang bij het hoger beroep bestaat, aldus [appellant sub 2].

De Afdeling deelt dit standpunt niet. Indien de rechtbank een besluit van een bestuursorgaan heeft vernietigd, heeft dat bestuursorgaan in beginsel belang bij een ingesteld hoger beroep. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat, gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in samenhang met de artikelen 6:18, eerste lid, en 6:19, eerste lid, van die wet, het besluit dat het college heeft genomen ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank, deel uitmaakt van het geding in hoger beroep. Indien de uitspraak van de rechtbank naar aanleiding van het hoger beroep daartegen wordt vernietigd, komt aan dat besluit de grondslag te ontvallen.

Gelet op deze bepalingen heeft de rechtbank voorts, anders dan [appellant sub 2] stelt, het door hem tegen het besluit van 10 januari 2012 ingediende beroepschrift terecht doorgezonden naar de Afdeling ter verdere behandeling.

5. [appellant sub 2] betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat hij niet heeft verzocht om een dwangsom vast te stellen wegens het te laat beslissen op zijn verzoek, maar wegens het te laat beslissen op zijn bezwaar.

5.1. Ingevolge artikel 8:55c van de Awb, gelezen in verbinding met artikel 8:55b van die wet, stelt de rechtbank, indien het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit gegrond is, desgevraagd de hoogte van de verbeurde dwangsom vast.

[appellant sub 2] heeft geen beroep ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een besluit, maar tegen het besluit van 10 mei 2011. Gelet op artikel 8:55c van de Awb was de rechtbank derhalve niet bevoegd een dwangsom vast te stellen en heeft zij dat, zij het op onjuiste gronden, terecht niet gedaan.

Het betoog faalt.

6. [appellant sub 2] betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat zijn verzoek is gebaseerd op artikel 3 van de Wob, hij bij dat verzoek geen belang hoeft te stellen en de brief van 8 december 2010 een beslissing op zijn verzoek is.

Het college betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het reeds los van het verzoek van [appellant sub 2] in het kader van artikel 3:11 van de Awb tot gedeeltelijke anonimisering van de zienswijzen heeft besloten. Die beslissing dient te worden aangemerkt als een voorbereidingshandeling in de zin van artikel 6:3 van de Awb, waartegen door [appellant sub 2] geen bezwaar kon worden gemaakt. De brief van 8 december 2010 is evenmin een besluit in de zin van artikel 8 van de Wob, omdat daarbij niet is besloten informatie openbaar te maken. Voorts is [appellant sub 2] geen belanghebbende bij een besluit om zienswijzen geanonimiseerd te publiceren, zodat zijn verzoek geen aanvraag is en de reactie daarop geen besluit, aldus het college.

6.1. Het verzoek van [appellant sub 2] strekt tot ongeanonimiseerde publicatie van de zienswijzen over het ontwerp-bestemmingsplan Centrum en omgeving. Daargelaten of de aan dit verzoek

voorafgaande beslissing van het college om die zienswijzen geanonimiseerd te publiceren als voorbereidingshandeling of als besluit op grond van artikel 8 van de Wob dient te worden aangemerkt, is de Afdeling van oordeel dat dit verzoek een verzoek om informatie is als bedoeld in artikel 3 van de Wob. [appellant sub 2] heeft immers onder verwijzing naar de Wob verzocht om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid, welke informatie door het college op dat moment niet openbaar was gemaakt. Gelet hierop voert [appellant sub 2] terecht aan dat de brief van 8 december 2010, waarbij het college het standpunt heeft gehandhaafd dat de zienswijzen niet ongeanonimiseerd gepubliceerd worden, als een afwijzende beslissing op dat verzoek dient te worden aangemerkt. Het betoog van het college dat de brief van 8 december 2010 geen besluit is, faalt derhalve. Het voert evenwel terecht aan dat die brief geen besluit is als bedoeld in artikel 8 van de Wob.

[appellant sub 2] voert verder terecht aan dat hij bij zijn verzoek geen eigen rechtstreeks belang hoeft te hebben, zodat het college bij het besluit van 10 mei 2011 zijn bezwaar ten onrechte wegens het ontbreken van belang niet-ontvankelijk heeft verklaard.

De rechtbank heeft het voorgaande ten onrechte niet onderkend. De betogen slagen.

7. De hoger beroepen zijn gegrond. Hoewel de rechtbank het beroep van [appellant sub 2] terecht gegrond heeft verklaard en het besluit van 10 mei 2011 terecht heeft vernietigd, ziet de Afdeling aanleiding de aangevallen uitspraak desalniettemin te vernietigen, nu de rechtbank de gegrondverklaring en vernietiging heeft gebaseerd op de onjuiste aanname dat de brief van het college van 8 december 2010 een besluit is in de zin van artikel 8 van de Wob. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van [appellant sub 2] tegen het besluit van 10 mei 2011 gegrond verklaren en dat besluit vernietigen.

Nu met de vernietiging van de aangevallen uitspraak aan het besluit van 10 januari 2012 de grondslag is komen te ontvallen, is het daartegen van rechtswege ontstane beroep gegrond. De Afdeling zal dat besluit eveneens vernietigen. Zoals volgt uit hetgeen onder 5.1. is overwogen, is de Afdeling niet bevoegd een dwangsom vast te stellen wegens het door [appellant sub 2] gestelde te laat nemen van dat besluit, aangezien hij geen beroep heeft ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een besluit, als bedoeld in artikel 8:55b van de Awb.

8. De Afdeling ziet voorts aanleiding zelf in de zaak te voorzien, nu de commissie voor bezwaarschriften in haar advies van 4 mei 2011, dat door het college is overgenomen, heeft uiteengezet waarom de zienswijzen niet ongeanonimiseerd openbaar worden gemaakt en [appellant sub 2] daarop, onder verwijzing naar zijn aan de rechtbank gerichte brief van 15 december 2010, inhoudelijk heeft gereageerd. De standpunten van beide partijen over het besluit van 8 december 2010, waarbij het verzoek van [appellant sub 2] tot ongeanonimiseerde openbaarmaking van de zienswijzen is afgewezen, zijn derhalve bij de Afdeling bekend.

Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat het belang van het openbaar maken van de namen en adressen van de indieners van zienswijzen niet opweegt tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob. Kennisneming door derden van de identiteit van de indieners van de zienswijzen is niet nodig voor het adequaat laten verlopen van de openbare voorbereidingsprocedure, aldus het college.

[appellant sub 2] heeft zich op het standpunt gesteld dat het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in een geval als dit niet aan de orde is, omdat indieners van zienswijzen deelnemen aan het publieke debat en daarmee instemmen met publicatie van de zienswijzen inclusief hun personalia. Alleen onder zeer bijzondere omstandigheden - die in dit geval niet zijn gesteld - kan het verstrekken van personalia achterwege worden gelaten, aldus [appellant sub 2].

8.1. Informatie die op grond van de Wob openbaar wordt gemaakt, wordt geacht vanaf die openbaarmaking voor een ieder toegankelijk te zijn. In dit geval zijn de zienswijzen ingediend in het

kader van een bestemmingsplanprocedure. Dat de indieners mogelijk kunnen worden geacht te hebben ingestemd met het integraal ter inzage leggen van die zienswijzen gedurende de bestemmingsplanprocedure - hetgeen hier niet ter beoordeling voorligt - betekent niet dat zij hebben ingestemd met het voor een ieder openbaar maken van hun persoonsgegevens in de zin van de Wob. Anders dan [appellant sub 2] aanvoert, kan het indienen van zienswijzen daarom niet worden aangemerkt als instemming van de betrokken personen met openbaarmaking van die gegevens, als bedoeld in artikel 10, derde lid, van de Wob. Er is dan ook geen grond voor het oordeel dat de betrokken personen volledig afstand hebben gedaan van de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer.

Het college heeft voorts in redelijkheid aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de indieners van zienswijzen meer gewicht kunnen toekennen dan aan het belang van de openbaarheid. Daarbij heeft het in aanmerking mogen nemen dat dit belang in voldoende mate wordt gediend door de zienswijzen en de reactie van het college daarop geanonimiseerd te publiceren.

9. Gelet op het voorgaande zal de Afdeling het bezwaar van [appellant sub 2] tegen het besluit van 8 december 2010 ongegrond verklaren.

10. Het college dient op na te melden wijze te worden veroordeeld tot vergoeding van de proceskosten, bestaande uit de reiskosten die [appellant sub 2] heeft gemaakt om ter zitting te verschijnen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

- I. verklaart de hoger beroepen gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Haarlem van 28 oktober 2011 in zaak nr. 11-3053;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Heemstede van 10 mei 2011, kenmerk 519820;
- V. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Heemstede van 10 januari 2012 gegrond;
- VI. vernietigt dat besluit;
- VII. verklaart het door [appellant sub 2] gemaakte bezwaar tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Heemstede van 8 december 2010, kenmerk 496354, ongegrond;
- VIII. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het onder IV vermelde besluit van 10 mei 2011;
- IX. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Heemstede tot vergoeding van bij [appellant sub 2] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 18,52 (zegge: achttien euro en tweeënvijftig cent);
- X. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Heemstede aan [appellant sub 2] het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 379,00 (zegge: driehonderdnegenenzeventig euro) voor de behandeling van het beroep en hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. A. Hammerstein en mr. N. Verheij, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.G. Biharie, ambtenaar van staat.

w.g. Slump w.g. Biharie
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 5 december 2012

611.