

# ECLI:NL:RVS:2016:302

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	10-02-2016
Datum publicatie	10-02-2016
Zaaknummer	201501060/1/A3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluiten van 28 januari 2014, 29 januari 2014, 30 januari 2014, 31 januari 2014, 3 februari 2014, 10 februari 2013 (lees: 2014) en 19 maart 2014, heeft het college een aantal documenten al dan niet gedeeltelijk openbaar gemaakt.
Wetsverwijzingen	<a href="#">Algemene wet bestuursrecht</a> <a href="#">Wet openbaarheid van bestuur</a>
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JOM 2016/156 JB 2016/63 met annotatie van J.H. Keinemans JB 2016/66 met annotatie van J.H. Keinemans JM 2016/92 met annotatie van N.G. Hoogstra BA 2016/61 AB 2016/159 Gst. 2016/85

## Uitspraak

201501060/1/A3.

Datum uitspraak: 10 februari 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te [woonplaats], gemeente Zuidplas,  
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 16 december 2014 in zaak nr. 14/6721 in het geding tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Zuidplas.

## Procesverloop

Bij besluiten van 28 januari 2014, 29 januari 2014, 30 januari 2014, 31 januari 2014, 3 februari 2014, 10 februari 2014 (lees: 2014) en 19 maart 2014, heeft het college een aantal documenten al dan niet gedeeltelijk openbaar gemaakt.

Bij besluit van 3 april 2014 heeft het college het besluit van 19 maart 2014 ingetrokken en een aantal documenten gedeeltelijk openbaar gemaakt.

Bij besluit van 1 mei 2014 heeft het college het besluit 31 januari 2014 met kenmerk 2014018112 ingetrokken en alsnog een document openbaar gemaakt.

[appellante] en het college hebben ingestemd met rechtstreeks beroep als bedoeld in artikel 7:1a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

Bij uitspraak van 16 december 2014 heeft de rechtbank het beroep van [appellante] tegen voornoemde besluiten gegrond verklaard voor zover het betreft het niet tijdig beslissen op een van haar verzoeken om openbaarmaking, de door het college verbeurde dwangsom vastgesteld op € 80,00 en het beroep voor het overige ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 oktober 2015, waar [appellante], bijgestaan door mr. W.G.H. van de Wetering, werkzaam bij Van de Wetering Juridisch Advies, en het college, vertegenwoordigd door M.C.J. van Braam en R. Oosterhuis, beiden werkzaam bij de Omgevingsdienst Midden-Holland, zijn verschenen.

De Afdeling heeft het onderzoek in deze zaak zes weken geschorst teneinde [appellante] en het college in de gelegenheid te stellen hun geschil onderling te beslechten. [appellante] en het college hebben de Afdeling toestemming gegeven om zonder nadere zitting uitspraak te doen, indien zij daarin niet zouden slagen.

Na ommekomst van voornoemde termijn van zes weken en na bericht van [appellante] en het college dat zij onderling niet tot overeenstemming zijn gekomen, heeft de Afdeling het onderzoek gesloten.

## Overwegingen

1. [appellante] heeft bij verscheidene brieven verzoeken tot openbaarmaking op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) ingediend. Die verzoeken zien op informatie die samenhangt met permanente bewoning van recreatiewoningen in Zuidplas en op de recreatieparken De Bonk Klein Hitland, 't Vissertje, De Koornmolen en De Randstad.

Het college heeft bij de besluiten van 28 januari 2014, 29 januari 2014, 30 januari 2014, 31 januari 2014, 3 februari 2014, 10 februari 2014, 19 maart 2014 en 1 mei 2014 een aantal documenten al dan niet gedeeltelijk openbaar gemaakt, zich wat een aantal documenten betreft op het standpunt gesteld dat deze niet bestaan dan wel reeds eerder openbaar zijn gemaakt en zich voorts op het standpunt gesteld dat bepaalde informatie niet voorhanden is. Voor zover [appellante] het college in gebreke heeft gesteld wegens het niet tijdig nemen van een besluit, heeft het college zich bij voornoemde besluiten op het standpunt gesteld dat het geen dwangsom heeft verbeurd wegens het niet tijdig nemen van een besluit.

2. De rechtbank heeft vastgesteld dat het college een dwangsom van € 80,00 heeft verbeurd, omdat

het niet tijdig heeft beslist op het verzoek om openbaarmaking van [appellante] van 31 januari 2014. [appellante] heeft het college bij brief van 28 maart 2014 in gebreke gesteld wegens het niet tijdig nemen van een besluit, zodat het uiterlijk op 13 april 2014 een besluit diende te nemen. Het college heeft [appellante] op 17 april 2014 de door haar gevraagde informatie overhandigd. Het heeft aldus een dwangsom van € 20,00 per dag verbeurd van 14 tot en met 17 april 2014, aldus de rechtbank.

3. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte haar bezwaarschriften heeft behandeld als rechtstreeks beroep als bedoeld in artikel 7:1a van de Awb. De rechtbank heeft in de uitspraak overwogen dat rechtstreeks beroep uitzondering moet blijven en zij vraagtekens zet bij de opvatting van partijen dat in de primaire fase al een zodanig uitputtende gedachtewisseling tussen het college en [appellante] heeft plaatsgevonden dat de bezwaarprocedure daaraan weinig of niets meer had kunnen toevoegen. De rechtbank had gelet daarop volgens [appellante] artikel 8:54a, tweede lid, van de Awb moeten toepassen en moeten uitspreken dat het college de bezwaarschriften behandelt. Die bepaling kan ook worden toegepast in het geval als hier aan de orde, waarin het college de rechtbank heeft verzocht om toepassing van artikel 7:1a van de Awb. Dit klemt temeer nu de rechtbank van oordeel was dat tussen partijen nog niet uitputtend over de kwesties van gedachten is gewisseld en zij haar twijfels had geuit over de gerechtvaardigheid van de doorzending van de bezwaarschriften, aldus [appellante].

3.1. Ingevolge artikel 7:1a, eerste lid, van de Awb kan de indiener in het bezwaarschrift het bestuursorgaan verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter, zulks in afwijking van artikel 7:1.

Ingevolge het derde lid kan het bestuursorgaan instemmen met het verzoek indien de zaak daarvoor geschikt is.

Ingevolge artikel 8:54a, eerste lid, kan de bestuursrechter totdat partijen zijn uitgenodigd om op een zitting van de bestuursrechter te verschijnen het onderzoek sluiten, indien voortzetting van het onderzoek niet nodig is, omdat het bestuursorgaan kennelijk ten onrechte heeft ingestemd met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.

Ingevolge het tweede lid strekt de uitspraak in dat geval ertoe dat het bestuursorgaan het beroepschrift als bezwaarschrift behandelt. Artikel 7:10 is van overeenkomstige toepassing.

3.2. Het college heeft [appellante] bij brief van 8 mei 2014 verzocht of zij toestemming wilde verlenen voor rechtstreeks beroep. [appellante] heeft die toestemming bij brief van 13 mei 2014 verleend. Vervolgens heeft het college de rechtbank bij brief van 21 mei 2014 verzocht om behandeling van de bezwaren als rechtstreeks beroep.

Volgens artikel 7:1a, eerste lid, van de Awb kan de indiener van het bezwaarschrift aan het bestuursorgaan verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter. Die mogelijkheid is niet gegeven aan het bestuursorgaan. De Afdeling vindt steun voor dit oordeel in de geschiedenis van de totstandkoming van de artikelen 7:1a en 8:54a (Kamerstukken II, 2000/01, 27 563, nr. 3, blz. 5), waaruit volgt dat de wetgever ervoor heeft gekozen alleen de indiener van het bezwaarschrift de mogelijkheid te geven rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter in te stellen en niet het bestuursorgaan de mogelijkheid heeft gegeven een voorstel te doen om de bezwaarfase over te slaan. Dat de procedurele gang van zaken daarmee niet in lijn is met artikel 7:1a, eerste lid, van de Awb leidt evenwel in dit geval niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak. Daartoe is van belang dat in de geschiedenis van de totstandkoming van de artikelen 7:1a en 8:54a (Kamerstukken II, 2000/01, 27 563, nr. 3, blz. 13) is vermeld dat de rechter zo terughoudend mogelijk zal moeten zijn bij het hanteren van zijn terugwijzingsbevoegdheid, in aanmerking nemend dat terugwijzing naar het bestuursorgaan vrijwel altijd zal leiden tot enige vertraging in de afhandeling van de zaak. [appellante] heeft zelf uitdrukkelijk per brief toestemming verleend voor rechtstreeks beroep. Voorts is niet in geschil dat zij en het college in de bestuurlijke fase veelvuldig contact hebben gehad. Verder is niet gebleken dat het college op haar enige druk heeft uitgeoefend om in te stemmen met

rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.

Het betoog faalt.

4. [appellante] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat zij het college zodanig onder druk heeft gezet, dat de grenzen van de behoorlijkheid in zicht zijn gekomen. Als gevolg van die overweging lijkt de rechtbank bij herhaling ten gunste van het college te hebben geoordeeld wanneer de rechtbank heeft overwogen dat de mededeling van het college dat bepaalde documenten zich niet meer onder hem bevinden de rechtbank aannemelijk voorkomt en zij het tegendeel niet aannemelijk heeft gemaakt, aldus [appellante]. Uit de betwiste overweging van de rechtbank volgt verder dat de grenzen niet zijn overschreden.

4.1. De overweging van de rechtbank is een overweging ten overvloede die niet aan de uitspraak ten grondslag is gelegd. Die behoeft daarom geen bespreking. [appellante] heeft ook niet aannemelijk gemaakt dat deze overweging van de rechtbank van invloed is geweest op het oordeel van de rechtbank.

Het betoog faalt.

5. Voorts betoogt [appellante] dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college wegens het niet tijdig nemen van een besluit geen dwangsom heeft verbeurd dan wel dat de rechtbank ten onrechte het beroep tegen de weigering een dwangsombesluit te nemen ongegrond heeft verklaard. De rechtbank heeft in een aantal gevallen te gemakkelijk geoordeeld dat het aan haar was om aannemelijk te maken dat een bepaald document toch onder het college berustte, in weerwil van diens standpunt, aldus [appellante]. Ook heeft de rechtbank miskend dat het college in een aantal gevallen ten onrechte heeft geweigerd de perceelnummers openbaar te maken. Die nummers zijn bij een eerder besluit wel openbaar gemaakt. Bovendien kan zij zonder die nummers niet controleren welk gedoogbesluit of ander besluit of document bij welk perceel behoort. Verder heeft de rechtbank in een aantal gevallen ten onrechte geoordeeld dat er nog geen twee weken zijn verstreken sinds zij het college in gebreke heeft gesteld, het college aan het verzoek om openbaarmaking heeft voldaan dan wel zij geen belang meer had bij een beoordeling van de beroepsgrond.

5.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van de Afdeling van 5 juni 2013 in zaak nr. 201203755/1/A3) is het, wanneer een bestuursorgaan na onderzoek stelt dat een bepaald document niet onder hem berust en een dergelijke mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt, in beginsel aan diegene 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.

Het college heeft zich in verscheidene besluiten op het standpunt gesteld dat na onderzoek is gebleken dat de desbetreffende documenten niet onder hem berusten. De rechtbank heeft deze stelling terecht niet ongeloofwaardig geacht. Hierbij is in aanmerking genomen dat het college meermalen documenten openbaar heeft gemaakt die het aanvankelijk niet kon traceren maar nadien alsnog heeft gevonden. Het was aldus aan [appellante] om aannemelijk te maken dat de desbetreffende documenten toch onder het college berusten. De rechtbank heeft terecht overwogen dat zij daarin niet is geslaagd.

[appellante] heeft gesteld dat van een aantal percelen de bijbehorende gedoogbesluiten of andere documenten ontbreken en die bij het college berusten dan wel daar behoren te berusten. Deze stelling is onvoldoende om aannemelijk te maken dat meer documenten bij het college berusten dan het bij zijn besluiten heeft betrokken. Hierbij wordt van belang geacht dat het college ter zitting van de Afdeling te kennen heeft gegeven dat niet in alle gevallen waarin permanente bewoning werd gedoogd, een besluit is genomen waarin dat te kennen is gegeven. Ook heeft [appellante] wat een aantal besluiten betreft niet inzichtelijk gemaakt welke documenten ontbreken, maar zich op het

standpunt gesteld dat er documenten ontbreken, omdat het college in andere gevallen volgens haar ook niet alle relevante documenten bij zijn besluiten heeft betrokken. Die stelling is te algemeen, nu het aan haar is inzichtelijk te maken welke documenten er precies ontbreken. Een algemene stelling dat er documenten ontbreken omdat in andere gevallen ook documenten ontbraken, is dus niet toereikend.

Voor zover [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat een aantal documenten reeds eerder openbaar is gemaakt, omdat zij niet eerder om de desbetreffende documenten heeft verzocht, geldt dat de omstandigheid dat zij niet eerder om die documenten heeft verzocht niet betekent dat het college die niet eerder openbaar heeft gemaakt. Verder kunnen reeds openbaar gemaakte documenten niet opnieuw openbaar gemaakt worden.

Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat het geen cijfers heeft over het aantal uren dat juridisch medewerkers hebben besteed aan handhavingsszaken over permanente bewoning in 2012 en geen cijfers heeft over de uitgaven voor dossiervorming. Die mededeling kwam de rechtbank terecht niet ongeloofwaardig voor. [appellante] heeft niet aannemelijk gemaakt dat die cijfers er zijn. De enkele stelling dat dit bijgehouden zou moeten worden, is onvoldoende om haar standpunt aannemelijk te achten. Voor zover zij betoogt dat het college in ieder geval de eerste vraag had kunnen beantwoorden door bij medewerkers te informeren naar hun tijdsbesteding, geldt dat de Wob niet verplicht tot het vervaardigen van nieuwe documenten of het verzamelen van informatie die niet is neergelegd in documenten.

Voor zover [appellante] betoogt dat de rechtbank de ingebrachte bezwaren over Poldertuin 53, 55 en 140 en Randstad 12, 13 en 115 niet heeft behandeld, wordt als volgt overwogen. Volgens haar heeft zij op 28 maart 2014 het bezwaar gemaakt dat op het ontbreken van documenten over die woningen ziet. Zij heeft evenwel niet inzichtelijk gemaakt op welk verzoek om openbaarmaking en op welk besluit van het college dat bezwaar ziet. In het rechtbankdossier in zaak nr. 14/3024 zit een lijst van 30 januari 2014 waarop onder meer is vermeld dat [appellante] persoonlijk aan de balie van het gemeentehuis in Nieuwerkerk aan de IJssel verzoeken om openbaarmaking heeft afgeleverd. Verder bevindt zich in het rechtbankdossier in zaak nr. 14/6721 een lijst van 28 maart 2014 waarop hetzelfde staat. De nummers die op die lijsten zijn genoemd komen echter niet geheel overeen met de nummers die [appellante] in het hoger beroepschrift heeft genoemd. Voorts bevinden de bezwaren zich niet in de dossiers. Gelet op alle onduidelijkheden, is de rechtbank terecht aan deze grond voorbij gegaan.

5.2. Ingevolge artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob 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.

Met de openbaarmaking van de perceelnummers kan de identiteit worden achterhaald van de bewoners van de desbetreffende percelen. Het college mocht het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de bewoners van de desbetreffende percelen belangrijker achten dan het belang van openbaarmaking van de perceelnummers. Dat het college bij een eerder verzoek om openbaarmaking de perceelnummers wel openbaar heeft gemaakt, zoals [appellante] betoogt, leidt niet tot een ander oordeel. Het college heeft te kennen gegeven dat dit berustte op een vergissing. Het kan niet worden verplicht een eerder gemaakte fout te herhalen.

5.3. De rechtbank heeft voorts terecht overwogen dat het college zich met juistheid op het standpunt heeft gesteld dat het geen dwangsom heeft verbeurd. In die gevallen waarin [appellante] het college in gebreke heeft gesteld wegens het niet tijdig nemen van een besluit op het door haar gemaakte bezwaar, waren geen twee weken verstreken voordat zij instemde met het verzoek van het college om de rechtbank te verzoeken artikel 7:1a van de Awb toe te passen.

De rechtbank heeft verder terecht overwogen dat niet is gebleken dat [appellante] het college in gebreke heeft gesteld wegens het niet tijdig nemen van een besluit op het door haar gemaakte

bezwaar tegen het besluit van 29 januari 2014, kenmerk 2014018149.

5.4. Voor zover [appellante] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college geen besluit heeft genomen op haar verzoeken om openbaarmaking van informatie over 118 percelen aan de IJsseldreef van 14 februari 2014, wordt als volgt overwogen. [appellante] heeft de rechtbank niet gemeld dat zij ook deze bezwaren behandeld wenste te zien en ook zijn ze niet door het college overgelegd bij zijn verzoek om rechtstreeks beroep. Daarom zal aan deze grond voorbij worden gegaan.

5.5. [appellante] heeft verder niet inzichtelijk gemaakt wat zij bedoelt met haar betoog dat de rechtbank een aantal van haar verzoeken verder helemaal niet heeft behandeld. Zij heeft niet toegelicht wat zij bedoelt met haar verzoeken om te beoordelen of überhaupt een besluit genomen had mogen worden, het college op te dragen de gevraagde documenten alsnog in een voor haar bewerkbare of verwerkbaar staat, zorgvuldig samengesteld en compleet aan haar te verstrekken ruim een maand voor de eerste agendering van recreatiewoningen in de raad van de gemeente Zuidplas, een dwangsom vast te stellen wegens het niet tijdig beslissen op 14 verzoeken over recreatiepark Randstad en de vaststelling van een dwangsom van € 60,00. De rechtbank is daarom terecht aan die verzoeken voorbij gegaan.

5.6. Gelet op hetgeen hiervoor onder 5.1 tot en met 5.5 is overwogen, faalt dit betoog.

6. [appellante] betoogt ten slotte dat de rechtbank de verbeurde dwangsom ten onrechte heeft vastgesteld op € 80,00. De rechtbank is er ten onrechte van uitgegaan dat het college haar de gevraagde stukken heeft verstrekt.

6.1. Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de Wob wordt de beslissing op een verzoek om informatie mondeling of schriftelijk genomen.

Ingevolge het tweede lid vindt een gehele of gedeeltelijke afwijzing van een schriftelijk verzoek om informatie schriftelijk plaats. In geval van een mondeling verzoek vindt een afwijzing schriftelijk plaats, indien de verzoeker daarom vraagt. De verzoeker wordt op deze mogelijkheid gewezen.

Het college heeft zich in verweer bij de rechtbank op het standpunt gesteld dat het abusievelijk geen besluit heeft genomen op het verzoek om openbaarmaking van [appellante] van 31 januari 2014, maar dat het de gevraagde stukken bij een overleg met [appellante] op 17 april 2014 heeft overhandigd. [appellante] heeft het college op 28 maart 2014 in gebreke gesteld.

Uit artikel 5, tweede lid, van de Wob volgt dat een gedeeltelijke afwijzing van een verzoek om openbaarmaking schriftelijk dient plaats te vinden. [appellante] heeft ontkend dat zij stukken heeft ontvangen. Het college heeft geen schriftelijk stuk overgelegd waaruit volgt dat het tot openbaarmaking heeft besloten. Het college heeft aldus niet aannemelijk gemaakt dat het de gevraagde documenten openbaar heeft gemaakt. Aldus heeft het een dwangsom verbeurd wegens het niet tijdig beslissen op het verzoek om openbaarmaking van 31 januari 2014. De termijn voor het beslissen op dat verzoek is ruimschoots verstreken, zodat het een dwangsom heeft verbeurd van € 1.260,00. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt.

7. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover de rechtbank de hoogte van de verbeurde dwangsom wegens het niet tijdig beslissen op het verzoek om openbaarmaking van 31 januari 2014 heeft vastgesteld op € 80,00. De aangevallen uitspraak dient voor het overige, voor zover aangevallen, te worden bevestigd.

8. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

## 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 16 december 2014 in zaak nr. 14/6721, voor zover daarbij de hoogte van de verbeurde dwangsom wegens het niet tijdig beslissen op het verzoek om openbaarmaking van [appellante] van 31 januari 2014 is vastgesteld op € 80,00;

III. bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders van Zuidplas een dwangsom heeft verbeurd van € 1.260,00 (zegge: twaalfhonderdzestig euro);

IV. bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige, voor zover aangevallen;

V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Zuidplas tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 992,00 (zegge: negenhonderdtweeënnegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Zuidplas aan [appellante] het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 248,00 (zegge: tweehonderdachtenveertig euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. H. Troostwijk, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J.J. Reuveny, griffier.

w.g. Troostwijk w.g. Reuveny

lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 10 februari 2016

622.