

Gst. 2023/100

Concept-amendementen die voor een juridische toets aan ambtenaren zijn voorgelegd berusten onder het college en vallen dus onder de Wet openbaarheid van bestuur. De openbaarmaking is in dit geval terecht geweigerd. (Veenendaal)

ABRvS 15-02-2023, ECLI:NL:RVS:2023:556, m.nt. J. Korzelius

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	15 februari 2023
Magistraten	Mr. C.J. Borman
Zaaknummer	202105699/1/A3
Noot	J. Korzelius
JCDI	JCDI:ADS934785:1
Vakgebied(en)	Bestuursrecht algemeen / Openbaarheid van bestuur Staatsrecht / Decentralisatie Staatsrecht / Wetgeving
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2023:556, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 15-02-2023
Wetgang	(Art. 10, 11 Wob)

Essentie

Concept-amendementen die voor een juridische toets aan ambtenaren zijn voorgelegd berusten onder het college en vallen dus onder de Wet openbaarheid van bestuur. De openbaarmaking is in dit geval terecht geweigerd. (Veenendaal)

Samenvatting

De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de concept-amendementen onder het college berusten. Het college heeft toegelicht dat de concept-amendementen zijn opgesteld door een raadslid of raadsfractie en door een medewerkster van de griffie doorgestuurd zijn naar drie ambtenaren voor een juridische toetsing. Dat de concept-amendementen als gevolg van een verzoek om ambtelijke bijstand van raadsleden bij ambtenaren in de mailboxen zijn aangetroffen, betekent niet dat die documenten niet onder het college berusten. (...) De rechtbank heeft ook terecht geoordeeld dat de concept-amendementen aangemerkt kunnen worden als een bestuurlijke aangelegenheid, omdat ze zijn opgemaakt in voorbereiding op en ten behoeve van besluitvorming. De rechtbank heeft terecht overwogen dat hoewel de concept-amendementen nooit bij de besluitvorming betrokken zijn, dat er niet aan af doet dat het om een bestuurlijke aangelegenheid gaat. (...) De conclusie is dat de concept-amendementen onder de reikwijdte van de Wob vallen. (...) Het college heeft verder toegelicht dat als concept-amendementen openbaar gemaakt zouden kunnen worden, een ongelijk speelveld voor het betreffende raadslid ontstaat. Andere raadsleden die een concept-amendement niet laten toetsen of op een andere wijze dan die van de ambtelijke bijstand extern laten beoordelen lopen niet het risico dat hun concept-

amendement openbaar wordt omdat de Wob in hun geval niet van toepassing is. (...). Met deze motivering heeft het college voldoende gemotiveerd waarom het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van raadsleden zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking.

Partij(en)

Uitspraak op de hoger beroepen van:

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

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 19 juli 2021 in zaak nr. 21/594 in het geding tussen:

[appellant sub 2]

en

het college.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 11 april 2019 heeft het college op verzoek van [appellant sub 2] op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob) documenten openbaar gemaakt.

Bij besluit van 1 september 2020 heeft het college het besluit van 11 april 2019 herzien in die zin dat het besluit van 11 april 2019 wordt aangevuld met de resultaten van een nader gehouden onderzoek en extra motivering.

Bij besluit van 5 januari 2021 heeft het college de door [appellant sub 2] tegen de besluiten van 11 april 2019 en 1 september 2020 gemaakte bezwaren gegrond verklaard en meer documenten openbaar gemaakt.

Bij uitspraak van 19 juli 2021 heeft de rechtbank het door [appellant sub 2] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en het besluit van 5 januari 2021 vernietigd voor zover daarbij de openbaarmaking is geweigerd van de documenten over de formatie 2018, twee concept-amendementen, agenda's en de documenten 29, 41 en 56 tot en met 64 met betrekking tot wethouder Verloop. De rechtbank heeft het college opgedragen een nieuw besluit te nemen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 2] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en incidenteel hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant sub 2] heeft beroep ingesteld wegens het niet tijdig nemen van een nieuw besluit.

Bij besluit van 23 november 2021 heeft het college het bezwaar van [appellant sub 2] gedeeltelijk gegrond verklaard en meer documenten al dan niet gedeeltelijk openbaar gemaakt.

[appellant sub 2] heeft gronden ingediend tegen het besluit van 23 november 2021.

[appellant sub 2] heeft de Afdeling toestemming, als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), verleend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting van 5 december 2022 behandeld, waar het college, vertegenwoordigd door mr. H. van Nijnanten, mr. R. Groenewoud en mr. B.C. Knieriem, en [appellant sub 2], vertegenwoordigd door F. van der Tempel, rechtsbijstandsverlener te Zwammerdam, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1.

[appellant sub 2] heeft het college bij brief van 24 januari 2019 verzocht om openbaarmaking van documenten vanaf 2 november 2017 over evenementen op zondag en koopzondagen. In de brief heeft hij het college als voorbeeld op een aantal documenten gewezen. In zijn brief van 20 maart 2019 heeft hij zijn verzoek verduidelijkt. Het college heeft diverse documenten al dan niet gedeeltelijk openbaar gemaakt en van een aantal documenten openbaarmaking geweigerd.

Aangevallen uitspraak

2.

De rechtbank heeft het door [appellant sub 2] ingestelde beroep gegrond verklaard en het besluit van 5 januari 2021 vernietigd voor zover daarbij de openbaarmaking is geweigerd van documenten over de formatie in 2018, twee concept-amendementen en agenda's. Die weigering is volgens de rechtbank onvoldoende gemotiveerd. Hetzelfde geldt voor de documenten met betrekking tot wethouder Verloop met nummers 29, 41 en 56 tot en met 64.

Beroep niet tijdig beslissen

3.

Bij uitspraak van 19 juli 2021 heeft de rechtbank bepaald dat het college binnen zes weken na verzending van haar uitspraak een nieuw besluit moet noemen. [appellant sub 2] heeft op 20 september 2021 beroep ingesteld wegens het niet tijdig nemen van een nieuw besluit. Vervolgens heeft het college op 23 november 2021 alsnog een besluit genomen, waartegen [appellant sub 2] gronden heeft gericht. Er dient evenwel eerst nog te worden beslist op het beroep wegens het niet tijdig nemen van een besluit. Dat beroep is niet-ontvankelijk, omdat het college hangende het beroep alsnog het besluit van 23 november 2021 heeft genomen.

Hoger beroep van het college

4.

Het college betoogt dat de twee concept-amendementen niet openbaar gemaakt hoeven te worden. Volgens het college gaan de concept-amendementen niet over een bestuurlijke aangelegenheid en berusten zij niet onder het college. De concept-amendementen vallen daarom niet onder de reikwijdte van de Wob. De rechtbank heeft dat niet onderkend, aldus het college.

Incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2]

5.

[appellant sub 2] is het niet eens met de uitspraak van de rechtbank. Hij heeft de gronden van zijn hoger beroep uitvoerig uiteengezet. In de kern betoogt [appellant sub 2] dat de rechtbank heeft nagelaten alle correspondentie en dossierstukken in haar uitspraak te vermelden. Daarnaast is de door het college verrichte zoekslag onvoldoende. Het college heeft verder openbaarmaking van meerdere documenten ten onrechte geweigerd. De rechtbank heeft dat volgens [appellant sub 2] niet onderkend. De rechtbank had het college ten slotte moeten gelasten om het door hem betaalde griffierecht te vergoeden, aldus [appellant sub 2].

Beoordeling van de hoger beroepen

Is er sprake van misbruik van recht?

6.

Het college heeft in zijn besluitvorming aangekondigd dat bij een volgend besluit mogelijk misbruik van recht wordt aangenomen. In zijn schriftelijke uiteenzetting doet het college alsnog een beroep op misbruik van recht vanwege de proceshouding van [appellant sub 2]. De Afdeling volgt het college in zijn stelling dat er belangrijke aanwijzingen zijn die op misbruik van recht kunnen duiden. Voor een oordeel hierover zou het geraden zijn om [appellant sub 2] in persoon te horen. Hij was tijdens de zitting niet aanwezig. De Afdeling had [appellant sub 2] niet opgeroepen om in persoon te verschijnen. De Afdeling ziet daarom in dit geval om proceseconomische redenen aanleiding het hoger beroep en het beroep tegen het besluit van 23 november 2021 inhoudelijk te beoordelen.

Vallen de concept-amendementen onder de reikwijdte van de Wob?

7.

De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de concept-amendementen onder het college berusten. Het college heeft toegelicht dat de concept-amendementen zijn opgesteld door een raadslid of raadsfractie en door een medewerkster van de griffie doorgestuurd zijn naar drie ambtenaren voor een juridische toetsing. Dat de concept-amendementen als gevolg van een verzoek om ambtelijke bijstand van raadsleden bij ambtenaren in de mailboxen zijn aangetroffen, betekent niet dat die documenten niet onder het college berusten. De uitspraken van de Afdeling van 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1743, onder 6.1 en 19 maart 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF6023, onder 2.2 kunnen het college niet baten. Anders dan in die uitspraken zijn de concept-amendementen niet per ongeluk bij het college terechtgekomen en berusten zij ook niet onder een ambtenaar die op dat moment fungeert als secretaris van een bezwaarschriftencommissie of op dat moment een andere functie uitoefent.

7.1.

De rechtbank heeft ook terecht geoordeeld dat de concept-amendementen aangemerkt kunnen worden als een bestuurlijke aangelegenheid, omdat ze zijn opgemaakt in voorbereiding op en ten behoeve van besluitvorming. De rechtbank heeft terecht overwogen dat hoewel de concept-amendementen nooit bij de besluitvorming betrokken zijn, dat er niet aan af doet dat het om een bestuurlijke aangelegenheid gaat. De stelling van het college dat de concept-amendementen alleen onder de verantwoordelijkheid van het betreffende raadslid of raadsfractie vallen en de Wob niet van toepassing is op volksvertegenwoordigers, leidt niet tot een ander oordeel. De betreffende ambtenaren zijn immers gevraagd om de concept-amendementen juridisch te toetsen.

7.2.

De conclusie is dat de concept-amendementen onder de reikwijdte van de Wob vallen.

Het betoog slaagt niet.

Het de rechtbank alle correspondentie en dossierstukken moeten vermelden?

8.

[appellant sub 2] betoogt kort samengevat dat de rechtbank in haar uitspraak niet alle correspondentie tussen partijen en de dossierstukken heeft vermeld. Zo heeft de rechtbank bijvoorbeeld niet de brief van 12 maart 2020 vermeld waarin [appellant sub 2] een reactie geeft op een door het college uitgevoerd ICT-onderzoek naar documenten. De rechtbank is echter niet gehouden om alle correspondentie en dossierstukken te vermelden. Uit de uitspraak blijkt bovendien dat de rechtbank heeft kennisgenomen van alle stukken, waaronder de brief van 12 maart 2020 waarnaar in rechtsoverweging 5 expliciet wordt verwezen.

Het betoog slaagt niet.

Is de zoekslag door het college voldoende?

9.

Het college heeft naar aanleiding van het verzoek van [appellant sub 2] en een tussenuitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 8 juli 2019 in zaak nr. 18/4695 - een andere vergelijkbare zaak van [appellant sub 2] - uitgebreid naar voor het verzoek relevante documenten gezocht. Zoals blijkt uit de brief van het college van 30 september 2019, heeft het college ook een ICT-onderzoek laten uitvoeren. Het college heeft toegelicht dat het rond de 4.000 documenten heeft aangetroffen en dat daar uiteindelijk - onder andere na het weglaten van dubbele en niet-relevante documenten - rond de 2.000 documenten van zijn overgebleven. Die documenten zijn op een inventarislijst geplaatst. Het onderzoek naar documenten is in samenspraak met [appellant sub 2] uitgevoerd. Het college heeft het onderzoek en de zoekslag in het besluit van 1 september 2020 nader toegelicht. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het onderzoek en de zoekslag naar documenten volledig zijn geweest. De door [appellant sub 2] ingenomen standpunten leiden niet tot een ander oordeel. Daarbij is van belang dat de reikwijdte van het geschil is beperkt tot het oorspronkelijke verzoek. Zie de uitspraak van de Afdeling van 31 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1428, onder 2.1. Het college hoeft geen overzicht te geven van de documenten die niet onder de reikwijdte van het verzoek vallen en het college daarom buiten beschouwing heeft gelaten.

Het betoog slaagt niet.

Heeft het college de weigeringsgronden terecht toegepast?

10.

Het college heeft openbaarmaking van meerdere documenten van wethouders al dan niet gedeeltelijk geweigerd met een beroep op de weigeringsgronden uit artikel 10 en 11 van de Wob. De Afdeling heeft met toepassing van artikel 8:29 van de Awb kennisgenomen van de door het college vertrouwelijk overgelegde documenten en per document bekeken of het college de weigeringsgronden juist heeft toegepast. De Afdeling kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank en de overwegingen waarop dat oordeel is gebaseerd. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het college de weigeringsgronden heeft mogen toepassen.

Het betoog slaagt niet.

Griffierecht in beroep

11.

De rechtbank heeft het beroep van [appellant sub 2] gegrond verklaard en heeft het college veroordeeld in de proceskosten. De rechtbank heeft het college echter niet gelast het door [appellant sub 2] betaalde griffierecht te vergoeden. [appellant sub 2] betoogt terecht dat de rechtbank dat wel had moeten doen, omdat de rechtbank zijn beroep gegrond heeft verklaard.

Het betoog slaagt.

Conclusie

12.

Het hoger beroep van het college is ongegrond. Het hoger beroep van [appellant sub 2] is gegrond. De uitspraak van de rechtbank dient te worden vernietigd voor zover de rechtbank heeft nagelaten het college te gelasten het door [appellant sub 2] betaalde griffierecht te vergoeden. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het college gelasten het door [appellant sub 2] voor de behandeling van zijn beroep betaalde griffierecht te vergoeden.

Het besluit van 23 november 2021

13.

Bij besluit van 23 november 2021 heeft het college, ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank, een nieuw besluit op bezwaar genomen. Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding. Bij dit besluit heeft het college alsnog een aantal documenten al dan niet gedeeltelijk openbaar gemaakt. Voor andere (delen van) documenten blijft het college ook na heroverweging openbaarmaking daarvan weigeren.

Beroep tegen het besluit van 23 november 2021

14.

[appellant sub 2] heeft gronden gericht tegen het besluit van 23 november 2021. Hij betoogt in de kern dat bij de formatiedocumenten niet per document een motivering is gegeven waarom openbaarmaking daarvan achterwege wordt gelaten. De concept-amendementen hadden daarnaast niet geweigerd mogen worden op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob. Verder stelt [appellant sub 2] dat meer agenda's openbaar gemaakt hadden moeten worden dan het college heeft gedaan. Ten slotte heeft het college openbaarmaking van de documenten van wethouder Verloop niet mogen weigeren met een beroep op de weigeringsgronden van artikel 10 en 11 van de Wob.

Beoordeling van het beroep tegen het besluit van 23 november 2021

15.

Het college heeft toegelicht dat openbaarmaking van de formatiedocumenten tot onevenredig nadeel van de aan de formatieonderhandelingen deelnemende partijen en daarvan deel uitmakende individuele personen kan leiden. De personen zijn nog actief in de politiek en als alles wat tijdens de formatievorming onderling is gedeeld op enig moment openbaar gemaakt kan worden, zal dit partijen en personen terughoudender maken in wat zij met elkaar willen delen en op welke manier zij dit doen. Dat is ook niet bevorderlijk voor het vormen van toekomstige colleges, aldus het college. Met de door het college gegeven motivering heeft het college het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling zwaarder mogen laten wegen dan het belang van openbaarmaking van de betreffende documenten. Die motivering is toereikend voor alle documenten die over de formatie gaan.

Het college heeft verder toegelicht dat als concept-amendementen openbaar gemaakt zouden kunnen worden, een ongelijk speelveld voor het betreffende raadslid ontstaat. Andere raadsleden die een concept-amendement niet laten toetsen of op een andere wijze dan die van de ambtelijke bijstand extern laten beoordelen lopen niet het risico dat hun concept-amendement openbaar wordt omdat de Wob in hun geval niet van toepassing is. Het raadslid dat om ambtelijke bijstand vraagt, houdt onvoldoende controle en regie over zijn of haar documenten die, tot het moment waarop zij al dan niet worden ingediend bij de raad, tot zijn

denkproces behoren, aldus het college. Met deze motivering heeft het college voldoende gemotiveerd waarom het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van raadsleden zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking. Wat [appellant sub 2] daarover heeft aangevoerd, leidt niet tot een ander oordeel.

Voor zover [appellant sub 2] betoogt dat het college meer agenda's openbaar had moeten maken, heeft de Afdeling geen aanleiding om te veronderstellen dat er meer agenda's zijn die onder de reikwijdte van zijn verzoek vallen.

Het college heeft bij de documenten van wethouder Verloop de weigeringsgronden van artikel 10 en 11 van de Wob ingeroepen en die op de inventarislijsten vermeld. Na kennisgenomen te hebben van de door het college vertrouwelijk overgelegde documenten, is de Afdeling van oordeel dat het college die weigeringsgronden terecht heeft ingeroepen.

Het betoog slaagt niet.

Slotsom

16.

Het beroep is ongegrond.

Proceskosten

17.

Het college moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Veenendaal ongegrond;
- II. verklaart het beroep tegen het niet tijdig beslissen niet-ontvankelijk;
- III. verklaart het hoger beroep van [appellant sub 2] gegrond;
- IV. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland in zaak nr. 21/594, voor zover de rechtbank heeft nagelaten het college van burgemeester en wethouders van Veenendaal te gelasten het griffierecht te vergoeden;
- V. verklaart het beroep tegen het besluit van 23 november 2021, kenmerk 2021/1625466, ongegrond;
- VI. bepaalt dat van het college van burgemeester en wethouders van Veenendaal een griffierecht van € 541,00 wordt geheven;
- VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Veenendaal tot vergoeding van bij
I. [appellant sub 2] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.511,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

- VI gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Veenendaal aan [appellant sub 2] het
II. door hem voor de behandeling van het beroep bij de rechtbank en het hoger beroep betaalde
griffierecht van € 451,00 vergoedt.

Noot

Auteur: J. Korzelius^[1]

Naschrift

1.

Op 15 februari 2023 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) geoordeeld dat concept-amendementen, die voor een juridische toets aan ambtenaren van het college worden voorgelegd, documenten zijn die op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob), thans de Wet open overheid (hierna: Woo), onder het college berusten. Op diezelfde dag heeft de Afdeling, in een uitspraak tussen dezelfde partijen, geoordeeld dat dit eveneens geldt voor concept-moties (ECLI:NL:RVS:2023:605). Hoewel beide uitspraken vanuit de Wob bezien wellicht weinig opzien baren, zou ik voor beide uitspraken toch aandacht willen vragen. Mijns inziens is namelijk de vraag of deze uitspraken het recht op ambtelijke bijstand, dat in artikel 33, tweede lid, Gemeentewet verankerd is, niet uithollen.

2.

Het recht van amendement (ECLI:NL:RVS:2023:556) is met de Wet dualisering gemeentebestuur (*Stb.* 2002, 111) in de Gemeentewet vastgelegd. Daarbij is in de memorie van toelichting opgemerkt dat de raad zijn rol als kaderstellend orgaan alleen goed kan vervullen als hij niet afhankelijk is van collegevoorstellen, maar zelf voorstellen kan indienen of voorstellen van het college kan amenderen ([Kamerstukken II 27751, nr. 3](#), p. 28). In de praktijk is dit echter gemakkelijker gezegd dan gedaan. Verordeningen zijn vaak complex en het opstellen van een amendement vereist niet alleen inhoudelijke kennis, maar ook wetgevingsjuridische expertise.

3.

Het recht van een raadslid om een motie (ECLI:NL:RVS:2023:605) in te dienen is niet in de Gemeentewet vastgelegd. Desalniettemin is het wel een recht dat altijd in het reglement van orde van de gemeenteraad opgenomen is. In de memorie van toelichting op de Wet dualisering gemeentebestuur is opgemerkt dat het recht om een motie in te dienen ook een instrument is waarmee raadsleden invulling kunnen geven aan hun kaderstellende rol. Dit in die zin dat het recht een raadslid de mogelijkheid biedt de gemeenteraad een uitspraak te laten doen die (bij)sturing van het collegebeleid beoogt ([Kamerstukken II 27751, nr. 3](#), p. 28). Ook voor moties geldt dat het opstellen complex is en voor een raadslid regelmatig aanleiding is om een ambtenaar van het college om ambtelijke bijstand te vragen. Bijvoorbeeld als het aankomt op het formuleren van de juridische of financiële overwegingen die tot de motie aanleiding geven.

4.

Bij de totstandkoming van de Wet dualisering gemeentebestuur is onderkend dat raadsleden hun rechten alleen op een goede manier kunnen uitoefenen als zij aanspraak kunnen maken op adequate ambtelijke ondersteuning ([Kamerstukken II 27751, nr. 3](#), p. 29). Daarbij is in de eerste plaats opgemerkt dat raadsleden

deze ondersteuning zou kunnen krijgen van een raadsgriffie, een eigen ambtelijke organisatie die uitsluitend de raad terzijde staat onder leiding van een griffier. Omdat dit volgens de memorie van toelichting niet in alle gevallen een reële mogelijkheid is, is in artikel 33, tweede lid, Gemeentewet geregeld dat raadsleden ook een beroep kunnen doen op gemeenteambtenaren die betrokken zijn bij collegevoorstellen, zoals ook Tweede Kamerleden voor het opstellen van amendementen een beroep kunnen doen op departementsambtenaren ([Kamerstukken II 27751, nr. 3](#), p. 29).

5.

Uit de hier opgenomen uitspraken volgt dat een beroep op deze ambtelijke bijstand niet zonder gevolgen is. Als een raadslid een ambtenaar van het college vraagt om advies te geven over een amendement of een motie en het raadslid legt de tekst van het amendement of de motie aan deze ambtenaar voor, dan komt deze informatie daarmee naar het oordeel van de Afdeling onder het college te berusten en valt deze informatie onder de Wob (of thans de Wet open overheid). Dit betekent dat het risico bestaat dat dit informatie is die het college in beginsel openbaar moet maken. In de hier opgenomen uitspraken oordeelt de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2023:556 in de tweede alinea van rechtsoverweging 15 en in ECLI:NL:RVS:2023:605 in de tweede alinea van rechtsoverweging) dat het belang van het raadslid om twee redenen zwaarder dient te wegen dan het belang van openbaarheid. In de eerste plaats speelt het belang van een raadslid bij een gelijk speelveld ten opzichte van raadsleden die een concept-amendement of concept-motie niet laten toetsen of op een andere wijze dan die van de ambtelijke bijstand extern laten beoordelen een rol. Daarnaast oordeelt de Afdeling dat ook van belang is dat een raadslid zelf controle en regie houdt over zijn of haar documenten. Dat de belangafweging in de hier opgenomen uitspraken in het voordeel van het raadslid uitvalt, neemt evenwel niet weg dat die belangafweging wel gemaakt wordt. En in een ander geval kan dat dus betekenen dat het belang van openbaarheid zwaarder weegt en kan openbaarmaking dus wel aan de orde zijn.

6.

De vraag rijst dan ook of de ambtelijke bijstand, die bij de totstandkoming van de Wet dualisering gemeentebestuur als alternatief voor de ondersteuning door een raadsgriffie is gepresenteerd, voor raadsleden wel aantrekkelijk is. Nu in de memorie van toelichting op de Wet dualisering gemeentebestuur expliciet naar voren is gebracht dat ondersteuning door een raadsgriffie niet in alle gevallen een reële mogelijkheid is, is bovendien de vraag of de Afdeling met deze uitspraken geen afbreuk doet aan de mogelijkheden voor raadsleden om hun rechten uit te oefenen en daarmee hun kaderstellende taak te vervullen. Het is immers goed denkbaar dat raadsleden na deze uitspraak minder geneigd zijn hun amendement of motie te laten toetsen. Het zou wat mij betreft voor de hand liggen dat de Afdeling deze gevolgen in zijn uitspraak meeweegt. Met name nu informatie betreffende de ondersteuning van raadsleden door ambtenaren werkzaam bij de raadsgriffie op grond van artikel 5.4a, eerste lid, Wet open overheid expliciet van openbaarheid is uitgezonderd en uit de wetsgeschiedenis van de Wet open overheid niet blijkt dat daarbij ook aandacht is geweest voor het recht op ambtelijke bijstand. In dat licht is naar mijn idee goed verdedigbaar dat de Afdeling kiest voor een redenering naar analogie dat informatie betreffende de ondersteuning van individuele raadsleden door ambtenaren van het college ook volledig van openbaarmaking uitgezonderd is.

J. Korzelius

Voetnoten

[1] Jurien Korzelius is wetgevingsjurist en partner bij Wetgevingswerken.