



Advies van de Commissie Bezwaarschriften van gemeente Hoeksche Waard

De heer mr. P. van Namen	voorzitter
De heer mr. M.A.A. Traousis	lid
Mevrouw mr. I. Geubbels	lid
Mevrouw mr. P.A.N.L. Frieswijk-Tjon Sieuw	secretaris

aan de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders van gemeente Hoeksche Waard over het bezwaarschrift, ingediend door [REDACTED] (advocaat bij Den Hollander Advocaten te Rotterdam) namens diverse bewoners uit Mijnsheerenland gericht tegen de weigering tot opheffing van de geheimhouding en de afwijzing van het verzoek op grond van de Wet open overheid

I. Inleiding/feiten

Op 5 juli 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van gemeente Hoeksche Waard (hierna te noemen: het college) op grond van artikel 87 van de Gemeentewet jo. artikel 5.1, tweede lid, onder b en i van de Wet open overheid (hierna te noemen: de Woo) geheimhouding opgelegd ten aanzien van de "Locatiestudie tijdelijke huisvesting" (hierna te noemen: Locatiestudie).

Op 12 september 2023 heeft de gemeenteraad van gemeente Hoeksche Waard (hierna te noemen: de raad) op grond van artikel 87 van de Gemeentewet jo. artikel 5.1, tweede lid, onder b en i van de Woo geheimhouding opgelegd ten aanzien van de Locatiestudie.

Bij brief van 5 oktober 2023 heeft mr. [REDACTED] namens diverse bewoners uit Mijnsheerenland (hierna gezamenlijk te noemen: bezwaarmaker) op grond van de Woo een verzoek ingediend strekkende tot openbaarmaking van de Locatiestudie.

Bij besluit van 18 oktober 2023 heeft het college dit Woo-verzoek afgewezen en daarnaast aangegeven geen aanleiding te zien om de opgelegde geheimhouding op te heffen.

Bij brief van 27 november 2023 heeft bezwaarmaker pro-forma bezwaar gemaakt tegen het besluit van 18 oktober 2023.

Bij brief van 27 december 2023 heeft bezwaarmaker de gronden van het bezwaar aangevuld.

Van de zijde van het college en de raad is op 27 februari 2024 een verweerschrift ingediend over het ingediende bezwaarschrift.

Bij brief van 30 mei 2024 heeft de raad een herstelbesluit op het Woo-verzoek genomen en besloten om de opgelegde geheimhouding in stand te laten.

Op 2 juli 2024 heeft in het kader van de bezwaarprocedure een hoorzitting plaatsgevonden. Van het horen is een verslag gemaakt dat aan dit advies is gehecht.

Tijdens de zitting heeft de commissie aangegeven geen advies te kunnen uitbrengen, aangezien de documenten waarop geheimhouding is opgelegd niet aan de commissie zijn verstrekt.

Op 8 oktober 2024 heeft de raad besloten om de Locatiestudie ten behoeve van de onafhankelijke advisering (tijdelijk) te verstrekken aan de leden van de externe bezwaarschriftencommissie.

Op 22 oktober 2024 heeft de commissie de Locatiestudie ingezien.

Op 23 oktober 2024 heeft de commissie aangegeven dat zij een advies kan uitbrengen, maar voordat zij dat doet partijen in de gelegenheid stelt om aanvullende informatie met de commissie te delen.

Bij e-mail 24 oktober 2024 heeft de gemachtigde van het college en de raad aangegeven geen aanvullingen te hebben. In het verweerschrift en tijdens de zitting zou al voldoende bepleit zijn dat het noodzakelijk is om de Locatiestudie geheim te houden, temeer omdat het project nog niet is afgerond en de gemeente nog onderzoekt welke locaties zij ontwikkelen.

Bezwaarmaker heeft geen gebruik gemaakt van de gelegenheid om aanvullende informatie met de commissie te delen.

II. Ontvankelijkheid

Het bezwaarschrift is binnen de daarvoor geldende termijn van 6 weken ingediend tegen het bestreden besluit van 18 oktober 2024 en daarmee tijdig.

Op 18 oktober 2023 heeft het college een besluit genomen inzake een verzoek op grond van de Woo en de weigering om de geheimhouding op te heffen. Bezwaarmaker heeft vervolgens bezwaar gemaakt tegen dit besluit van het college. In de tussentijd, op 30 mei 2024, heeft de raad een herstelbesluit genomen met betrekking tot de geheimhouding. In dit herstelbesluit heeft de raad de eerder opgelegde geheimhouding in stand gelaten. Met bezwaarmaker is de commissie van oordeel dat op grond van artikel 6:19, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (hierna te noemen: Awb) het bezwaarschrift van rechtswege ook betrekking heeft op het herstelbesluit van de raad.

Het bezwaarschrift voldoet ook aan de overige eisen die de Awb aan bezwaarschriften stelt, zodat de bezwaren ontvankelijk zijn.

III. Beoordelingskader

De voor dit advies relevante artikelen zoals geldend ten tijde van het bestreden besluit en voor zover van belang, zijn hieronder opgenomen en uitgeschreven in de aan dit advies gehechte bijlage, die deel uitmaakt van dit advies.

- Artikel 6:19, eerste lid van de Awb
- Artikel 5.1, tweede lid, onder b en i, artikel 8.8 van de Woo
- Artikel 87, 88 en artikel 89, derde lid van de Gemeentewet

IV. Inhoud bezwaarschrift

Bezwaarmaker heeft in het bezwaarschrift het volgende aangegeven.

Onderbouwing instandlating geheimhouding vanwege aanwezigheid b-grond ontbreekt en berust niet op belangenafweging

Het besluit om de geheimhouding in stand te houden is onvoldoende onderbouwd, aangezien er alleen in algemene zin wordt verwezen naar mogelijke schade aan de onderhandelingspositie van de gemeente, zonder specifieke uitleg. Vrees voor verslechtering van de onderhandelingspositie is op zichzelf geen grond uit artikel 5.1 Woo. Er wordt niet duidelijk gemaakt om welke onderhandelingen het precies gaat. Een beroep op de b-grond (economische/financiële belangen) vanwege onderhandelingspositie is meestal alleen geldig tijdens lopende onderhandelingen, niet voor toekomstige onderhandelingen. Er lijkt geen causaal verband tussen openbaarmaking van de Locatiestudie en verzwakking van de gemeentelijke onderhandelingspositie. Daarnaast is niet onderbouwd waarom geheimhouding nog nodig was ten tijde van het Woo-verzoek, waardoor deze afweging ontbreekt.

Onderbouwing instandlating geheimhouding vanwege aanwezigheid i-grond ontbreekt en berust niet op belangenafweging

Er is sprake van een gebrek aan onderbouwing voor het instandhouden van geheimhouding op basis van de i-grond (goed functioneren van de overheid) uit de Woo. Er ontbreekt een deugdelijke onderbouwing voor hoe openbaarmaking het goed functioneren van de gemeente zou belemmeren. Het raadsvoorstel bevat slechts algemene opmerkingen zonder een concrete toelichting over hoe openbaarmaking schadelijk zou zijn. De vrees voor onrust onder omwonenden en mogelijke terughoudendheid van partners in de toekomst zijn onvoldoende onderbouwd als redenen voor geheimhouding. Een algemene vrees voor toekomstige terughoudendheid bij samenwerking is volgens jurisprudentie onvoldoende voor een beroep op de i-grond. Daarnaast is niet onderbouwd waarom geheimhouding nog nodig was ten tijde van het Woo-verzoek, waardoor deze afweging ontbreekt.

Raad in plaats van college bevoegd

De Locatiestudie is 'verstrekt' aan de gemeenteraad, waardoor volgens artikel 89, vierde lid van de Gemeentewet de raad exclusief bevoegd wordt om de geheimhouding op te heffen. Het college had het Woo-verzoek om opheffing van de geheimhouding moeten doorsturen naar de gemeenteraad vanwege deze exclusieve bevoegdheid. Dit wordt bevestigd door het feit dat de raad op 12 september 2023 zelf heeft besloten geheimhouding op te leggen. Het bezwaarschrift zou daarom moeten worden doorgestuurd naar de gemeenteraad.

Toelichting tijdens de hoorzitting

De raad gaat niet in op de uitspraak van de Afdeling van 7 april 2021 waarin het gaat over het openbaar maken van stukken die verband houden met de aanleg van een rondweg. De Afdeling overwoog daarin dat de vrees voor een aanzuigende werking van nieuwe bezwaarschriften niet voldoende is om een document geheim te houden, in ieder geval niet in zijn geheel. Daarnaast beroept de raad zich op rechtspraak die over heel iets anders gaat, namelijk stukken waarin financiële gegevens staan.

Het argument van mogelijke prijsopdrijving kan bezwaarmaker niet volgen, aangezien dit argument voor de locatie in Mijnsheerenland niet opgaat, omdat die locatie al bekend is en op de website al documenten zijn gepubliceerd, waaronder de intentieovereenkomst. Bezwaarmaker wil weten op grond van welke ruimtelijke argumenten de keuze op de locatie in Mijnsheerenland is gevallen.

Daarnaast geeft bezwaarmaker, verwijzend naar een uitspraak, aan dat de raad per document of documentenonderdeel moet beoordelen of die geheim moeten blijven. Om die reden mag de raad de locaties die al bekend zijn, waaronder die van Mijnsheerenland, niet weigeren openbaar te maken.

Bezwaarmaker geeft tenslotte aan dat het bestreden besluit niet in stand kan blijven. Er wordt verzocht het bezwaar gegrond te verklaren, het besluit te herroepen, de Locatiestudie openbaar te maken en de kosten van rechtsbijstand te vergoeden.

V. Verweer namens de raad en het college

Het college en de raad hebben de stelling van bezwaarmaker als volgt gemotiveerd bestreden.

Onderbouwing instandlating geheimhouding vanwege aanwezigheid b-grond ontbreekt en berust niet op belangenafweging

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State erkent dat de weigeringsgrond in artikel 5.1, tweede lid, onder b, van toepassing kan zijn op economische of financiële belangen, waaronder de onderhandelingspositie van een bestuursorgaan of openbaar lichaam. Dit betekent dat de vrees voor verslechtering van de onderhandelingspositie van een gemeente een legitieme reden is voor het handhaven van geheimhouding.

De gemeente en woningstichting hebben een initiatief gestart om de druk op de woningmarkt te verlichten door de realisatie van 100-150 tijdelijke woningen, verspreid over verschillende dorpen in de Hoeksche Waard. Dit project loopt parallel aan de reguliere woningbouwplannen en is gericht op snelle implementatie. Het selectieproces voor geschikte locaties vindt plaats aan de hand van verschillende criteria. Aanvankelijk werd een groot aantal potentiële locaties onderzocht en beoordeeld op basis van diverse criteria. Deze omvatten de wenselijkheid van woningbouw op de locatie, de snelheid waarmee woningen gerealiseerd kunnen worden, en de afwezigheid van plannen voor permanente bouw. Uit dit onderzoek bleef een kleiner aantal locaties over die vervolgens werden onderworpen aan een meer gedetailleerde beoordeling. Hierbij werd gekeken naar factoren zoals eigendomsstatus, archeologische waarde en civiele geschiktheid van de grond. Dit proces resulteerde in een beperkt aantal potentiële locaties die momenteel op haalbaarheid worden onderzocht. Er is nog geen definitieve keuze gemaakt voor de locatie(s) van alle 100-150 tijdelijke woningen. De gemeente heeft ervoor gekozen om alleen de uiteindelijk geselecteerde locaties openbaar te maken. Deze beslissing is weloverwogen genomen, met als doel onnodige onrust of speculatie te voorkomen. Zodra een concrete locatie is gekozen, zal de gemeente dit zo snel mogelijk communiceren naar de inwoners. Er wordt dan een informatiebijeenkomst georganiseerd om de plannen toe te lichten. Bovendien krijgen inwoners de gelegenheid om input te leveren voor de invulling van de locatie. De gemeente zal deze inbreng vervolgens zoveel mogelijk verwerken in de verdere uitwerking van het plan. Deze aanpak, waarbij informatie pas in een later stadium wordt gedeeld, is bewust gekozen. Het stelt de gemeente in staat om zorgvuldig alle opties te overwegen zonder voortijdige externe druk. Bovendien worden locaties die uiteindelijk niet worden geselecteerd, niet openbaar gemaakt. Dit voorkomt onnodige speculatie of zorgen onder de bevolking over potentiële locaties die uiteindelijk niet worden gekozen.

De Afdeling beschouwt informatie over grondtransacties en aanbestedingen van publieke werken als "zeer marktgevoelig". Openbaarmaking van dergelijke informatie kan leiden tot economische nadelen voor de gemeente bij toekomstige vergelijkbare aanbestedingen. Bovendien kan het de onderhandelingen over nog te realiseren onderdelen bemoeilijken en mogelijk leiden tot vertragingsschade.

De gemeente heeft gegronde redenen om de Locatiestudie niet openbaar te maken. Openbaarmaking zou de onderhandelingspositie van de gemeente significant kunnen verzwakken, zowel voor het huidige project als voor toekomstige initiatieven op het gebied van tijdelijke huisvesting. Er zijn verschillende risico's verbonden aan vroegtijdige openbaarmaking. Ten eerste zou het kunnen leiden tot prijsopdrijving van de betreffende gronden. Daarnaast bestaat de kans dat omwonenden bezwaar maken voordat duidelijk is of hun belangen daadwerkelijk in het geding zijn. Dit kan weer leiden tot reacties van betrokken marktpartijen. Vroegtijdige openbaarmaking zou kunnen resulteren in een golf van onrust en bezwaren, nog voordat de formele inspraak- en participatiemogelijkheden zijn aangevangen. Dit zou het project kunnen vertragen en mogelijk financiële schade veroorzaken. Bovendien zouden veel van deze bezwaren betrekking hebben op locaties die uiteindelijk niet gekozen worden.

Hoewel er al een intentieovereenkomst is gesloten, is dit nog geen definitieve overeenkomst. Een intentieovereenkomst is slechts een afspraak om de haalbaarheid van een project te onderzoeken. Sommige locaties in de studie zouden later kunnen afvallen, maar de gemeente wil de optie behouden om deze in de toekomst opnieuw te overwegen. Samenvattend zou openbaarmaking van de Locatiestudie ongewenst inzicht geven in de plannen van de gemeente. Dit zou haar positie in de markt kunnen verzwakken, zowel voor het huidige project - aangezien de afspraken en locaties nog niet definitief zijn - als voor toekomstige projecten.

De raad verwijst naar rechtspraak die ondersteunt dat locatiestudies geheim mogen blijven ter bescherming van de onderhandelingspositie van gemeenten.

De geheimhouding strekt zich ook uit tot overige informatie in de Locatiestudie, waaronder bepaalde ambities van de gemeente, de onderbouwing van gemaakte keuzes en aantallen die mogelijk herleidbaar zijn naar specifieke locaties of plannen.

De raad merkt op dat verwijzingen in het bezwaarschrift naar eerdere overwegingen (zoals in het voorstel aan de raad van 5 september 2023) niet relevant zijn voor het primaire besluit van 18 oktober 2023 over de geheimhouding. Het college en de raad zullen daarom niet afzonderlijk ingaan op argumenten die naar deze eerdere overwegingen verwijzen.

De raad stelt dat het belang de geheimhouding te laten voortduren en de informatie niet openbaar te maken meer gewicht toekomt dan het belang van openbaarheid.

Onderbouwing instandhouding geheimhouding vanwege aanwezigheid i-grond ontbreekt en berust niet op belangenafweging

Het college en de raad hebben besloten de Locatiestudie niet openbaar te maken voordat definitieve locaties zijn gekozen. Deze beslissing is gebaseerd op meerdere overwegingen. Ten eerste wil men voorkomen dat er voortijdige reacties en bezwaren komen die het proces kunnen vertragen, terwijl veel locaties uiteindelijk zullen afvallen. Het college en de raad benadrukken dat er na de locatiekeuze een participatietraject volgt met wettelijke inspraakmogelijkheden. Daarnaast wil de gemeente haar onderhandelingspositie beschermen en onnodige belasting van het ambtelijk apparaat voorkomen. Daarnaast kan openbaarmaking speculaties over mogelijke woningbouw op bepaalde locaties kan veroorzaken. De raad beroept zich hierbij op artikel 5.1 tweede lid, onder i van de Woo en stelt dat de belangen van geheimhouding in dit geval zwaarder wegen dan het belang van openbaarheid, gezien de urgente woningnood en de wens om snel (tijdelijke) woningen te realiseren. De raad stelt dat de belangen van de gemeente zwaarder wegen dan het belang van openbaarheid. Openbaarmaking zou volgens hem leiden tot ernstige gevolgen voor de gemeente, waaronder overbelasting van het ambtelijk apparaat, verzwakking van de onderhandelingspositie en vertraging van het woningbouwproject. Dit zou resulteren in zowel maatschappelijke schade (vertraging van nodige woningbouw) als financiële schade voor de gemeente.

Raad in plaats van college bevoegd

Het college en de raad zijn het met bezwaarmaker eens dat de raad het orgaan is dat de geheimhouding heeft opgelegd en het de raad is die de bevoegdheid heeft de geheimhouding op te heffen.

Toelichting tijdens de hoorzitting

Hoewel de Gemeentewet stelt dat geheimhouding kan worden opgelegd op basis van belangen genoemd in de Woo, wordt betwijfeld of dit betekent dat geheimhouding altijd als een Woo-verzoek moet worden behandeld. Het college en de raad zijn het niet eens met de uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland dat geheimhouding per onderdeel moet worden beoordeeld alsof het een Woo-verzoek betreft. Er wordt beargumenteerd dat geheimhouding op stukken rust waarvan de raad dit van belang acht en dat de beoordeling hiervan verschilt van de beoordeling of geheimhouding moet worden opgeheven. De raad houdt vast aan zijn standpunt en benadrukt dat bij het opheffen van geheimhouding niet alleen het belang van specifieke verzoekers, maar de gevolgen van algemene openbaarmaking moeten worden overwogen. Argumenten tegen openbaarmaking omvatten mogelijke prijsopdrijving, grondspeculatie en onnodige onrust. De raad stelt dat het openbaar maken van meerdere potentiële locaties voor woningbouw negatieve effecten kan hebben zonder dat het maatschappelijk belang ermee gediend is. Er wordt benadrukt dat de echte belangenafweging pas relevant wordt bij de daadwerkelijke aanwijzing van locaties voor woningbouwontwikkeling.

De beoordeling van de locatie moet worden uitgewerkt. In de ruimtelijke procedure komt dan naar voren waarom deze locatie geschikt is. In een intentieovereenkomst wordt de haalbaarheid onderzocht. Het is geen onderzoek geweest, maar een quickscan.

VI. Beoordeling van de commissie

De commissie zal de bezwaren tegen de weigering tot opheffing van de geheimhouding en de afwijzing van het Woo-verzoek beoordelen.

Inzage in de Locatiestudie

Op 22 oktober 2024 heeft de commissie, op grond van artikel 88, eerste lid van de Gemeentewet, de Locatiestudie ingezien. De gemachtigde van het college en van de raad heeft desgevraagd verklaard dat de Locatiestudie, zoals die door de commissie is ingezien, compleet was en er geen andere documenten voorhanden zijn die onder de reikwijdte van het Woo-verzoek vallen.

Woo-verzoek en informatie waarop geheimhouding berust

De geheimhoudingsregels in de Gemeentewet gelden als *lex specialis* op grond van artikel 8.8 van de Woo en de daarin genoemde bijlage. In artikel 8.8 van de Woo staat dat de artikelen 3.1, 3.3, 4.1, 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 van de Woo niet van toepassing zijn op informatie waarvoor een bepaling geldt die is opgenomen in de bijlage bij deze wet. Artikel 87 en 88 van de Gemeentewet staan in de bijlage. Is informatie op grond van de Gemeentewet geheim, dan zijn de openbaarmakingsregels van de Woo hierop niet van toepassing. Wel geldt op grond van vaste jurisprudentie dat een verzoek om openbaarmaking als bedoeld in de Woo automatisch wordt gezien als een verzoek om opheffing van de geheimhouding.

Met partijen is de commissie van oordeel dat op grond van artikel 89, vierde lid, van de Gemeentewet de raad bevoegd is te besluiten over het opheffen van geheimhouding als de raad eerder de geheimhouding heeft opgelegd. Dat heeft de raad in casu door middel van het besluit van 30 mei 2024 gedaan.

Het opleggen van geheimhouding danwel het handhaven van de geheimhouding vindt op dezelfde gronden plaats als het beoordelen van een Woo-verzoek. Artikel 5.1 van de Woo is voor beide procedures het beoordelingskader. In het geval geheimhouding is opgelegd en er een Woo-verzoek wordt ingediend die ziet op de stukken waar geheimhouding op ligt, dan is een dergelijk Woo-verzoek tegelijkertijd ook een verzoek tot opheffing van de geheimhouding. Bij een geschil over een verzoek tot opheffing van de geheimhouding staat ter beoordeling of ten tijde van dat verzoek nog voldoende grond bestond voor de geheimhouding en gaat het dus niet over de vraag of geheimhouding destijds terecht is opgelegd.

Gronden van artikel 5.1, tweede lid, onder b en i van de Woo

De commissie is van oordeel dat allereerst de vraag dient te worden beantwoord of de door de raad genoemde gronden van geheimhouding, artikel 5.1, tweede lid, onder b en i van de Woo, zich hier voordoen en of de raad daarmee bevoegd is tot het nemen van het geheimhoudingsbesluit.

De raad heeft geheimhouding opgelegd op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder b en i van de Woo. Deze (relatieve) weigeringsgronden houden in dat het openbaar maken van informatie achterwege blijft voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de economische of financiële belangen van de gemeente (onder b) en het goed functioneren van de gemeente (onder i).

De commissie is na kennisneming van de Locatiestudie tot het oordeel gekomen dat deze gronden zich hier inderdaad voordoen en de raad daardoor bevoegd was het geheimhoudingsbesluit te nemen.

Na een bevestigend antwoord op de vorige vraag dient vervolgens de vraag te worden beantwoord of ten tijde van het verzoek om opheffing van de geheimhouding nog voldoende grond bestond voor geheimhouding. Bij een relatieve weigeringsgrond moet het bestuursorgaan het bijzondere belang afwegen tegen het algemene belang van openbaarheid. Weegt het bijzondere belang zwaarder, dan wordt het document niet openbaar gemaakt. In het besluit moet uitdrukkelijk worden gemotiveerd waarom een relatieve uitzonderingsgrond van toepassing is.

De commissie zal beoordelen of ten tijde van het verzoek om opheffing van de geheimhouding nog voldoende grond bestond voor geheimhouding. Daarbij dient in casu te worden getoetst aan artikel 5.1, tweede lid, onder b en i van de Woo.

Economische of financiële belangen van de gemeente

De raad heeft in het besluit van 30 mei 2024, in het verweerschrift en ter zitting beargumenteerd dat openbaarmaking van de Locatiestudie de onderhandelingspositie van de gemeente significant zou kunnen verzwakken, zowel voor het huidige project als voor toekomstige initiatieven op het gebied van tijdelijke huisvesting. De raad heeft benadrukt dat de intentieovereenkomst nog geen definitieve overeenkomst is, wat impliceert dat de onderhandelingspositie van de gemeente nog steeds kwetsbaar is. Daarnaast heeft de raad gewezen op specifieke risico's van vroegtijdige openbaarmaking, waaronder mogelijke prijsopdrijving van de betreffende gronden, de kans op voortijdige bezwaren van omwonenden en potentiële vertragingen in het project en financiële schade. De geheimhouding strekt zich ook uit tot overige informatie in de Locatiestudie, waaronder bepaalde ambities van de gemeente en de onderbouwing van gemaakte keuzes, wat wijst op een brede bescherming van de economische en financiële belangen.

De commissie is van oordeel dat de raad hiermee voldoende heeft gemotiveerd en zorgvuldig heeft afgewogen waarom in casu de economische en financiële belangen van de gemeente zwaarder wegen dan het belang van directe openbaarmaking van het document. Gelet op die omstandigheden, is de commissie het met de raad eens dat geheimhouding van de Locatiestudie noodzakelijk blijft om een verzwakking van de onderhandelingspositie van de gemeente te voorkomen. De commissie verwijst daarvoor naar de uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 13 november 2023 (ECLI:NL:RBMNE:2023:6097, overweging 8).

Goed functioneren van de gemeente

De commissie is met bezwaarmaker van oordeel dat de vrees voor maatschappelijke onrust op zichzelf onvoldoende is om geheimhouding te rechtvaardigen. Er moet sprake zijn van een concrete onderbouwing waarom openbaarmaking zou leiden tot onevenredige benadeling (zie ABRvS 20 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1152). De raad heeft echter gemotiveerd waarom dit argument in combinatie met andere argumenten tot een onevenredige benadeling van de gemeente zou kunnen leiden.

De raad heeft daarvoor aangegeven dat door de Locatiestudie niet openbaar te maken de raad wil voorkomen dat er voortijdige reacties en bezwaren komen die het proces kunnen vertragen, terwijl veel locaties uiteindelijk zullen afvallen. Daarnaast wil de gemeente haar onderhandelingspositie beschermen bij mogelijke grondaankopen of -transacties en openbaarmaking zou kunnen leiden tot een overbelasting van het ambtelijk apparaat door vragen en bezwaren over locaties die uiteindelijk niet gekozen worden. Tevens wil de gemeente vrij blijven in haar besluitvorming zonder beïnvloeding door speculaties over mogelijke woningbouw op bepaalde locaties en gezien de urgente woningnood en de wens om snel (tijdelijke) woningen te realiseren, weegt het belang van een efficiënt proces zwaarder dan directe openbaarheid. Ook zou openbaarmaking leiden tot ernstige gevolgen voor de gemeente, waaronder vertraging van het woningbouwproject, wat resulteert in zowel maatschappelijke als financiële schade. Er wordt benadrukt dat er na de locatiekeuze alsnog een participatietraject volgt met wettelijke inspraakmogelijkheden.

De commissie is daarmee van oordeel dat de raad hiermee voldoende heeft gemotiveerd en zorgvuldig heeft afgewogen waarom in casu het belang van het goed functioneren van de gemeente zwaarder weegt dan het belang van directe openbaarmaking van het document.

Geheimhouding in zijn geheel

Bezwaarmaker heeft aangegeven dat de raad per document of documentenonderdeel moet beoordelen of die geheim moeten blijven. Om die reden mag de raad de locaties die al bekend zijn, waaronder die van Mijnsheerenland, niet weigeren openbaar te maken. De commissie is van oordeel dat de gegevens in de Locatiestudie, waaronder die van Mijnsheerenland, zodanig met elkaar zijn verweven dat geheimhouding van de Locatiestudie in zijn geheel gerechtvaardigd is en daarom in zijn geheel niet openbaar kan worden gemaakt (zie Rb. Gelderland 15 oktober 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:6965).

Woo-besluit

Nu de raad het verzoek om opheffing van de geheimhouding heeft geweigerd, omdat er sprake is van een belang genoemd in artikel 5:1, tweede lid, onder b en i van de Woo, heeft het college het Woo-verzoek van bezwaarmaker terecht afgewezen en mogen volstaan met een verwijzing naar het raadsbesluit.

Verzoek om proceskosten

Voor een vergoeding van de kosten die gemaakt zijn in het kader van deze procedure door bezwaarmaker bestaat geen aanleiding, gelet op het feit dat het bestreden besluit naar het oordeel van de commissie in stand kan blijven. De commissie adviseert daarom dit verzoek af te wijzen.

VII. Advies

De commissie bezwaarschriften adviseert de bezwaren ontvankelijk en ongegrond te verklaren, de bestreden besluiten in stand te laten en het verzoek om vergoeding van de proceskosten af te wijzen.

Maasdam, 20 november 2024

De bezwaarschriftencommissie van gemeente Hoeksche Waard,

de voorzitter,

de secretaris,

mr. P. van Namen

mevrouw mr. P.A.N.L. Frieswijk-Tjon Sieuw

Dit advies is digitaal goedgekeurd en daarom niet persoonlijk ondertekend

BIJLAGE 1 WETTELIJK KADER:

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 6:19, eerste lid

Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

Wet open overheid

Artikel 5.1

1. Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:
 - a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
 - b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
 - c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
 - d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;
 - e. nummers betreft die dienen ter identificatie van personen die bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn voorgeschreven als bedoeld in artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de levenssfeer maakt.
2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
 - a. de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties;
 - b. de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen, in geval van milieu-informatie slechts voor zover de informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter;
 - c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
 - d. de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
 - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
 - f. de bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c, genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;
 - g. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
 - h. de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;
 - i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.
3. Indien een verzoek tot openbaarmaking op een van de in het tweede lid genoemde gronden wordt afgewezen, bevat het besluit hiervoor een uitdrukkelijke motivering.
4. Openbaarmaking kan tijdelijk achterwege blijven, indien het belang van de geadresseerde van de informatie om als eerste kennis te nemen van de informatie dit kennelijk vereist. Het bestuursorgaan doet mededeling aan de verzoeker van de termijn waarbinnen de openbaarmaking alsnog zal geschieden.
5. In uitzonderlijke gevallen kan openbaarmaking van andere informatie dan milieu-informatie voorts achterwege blijven indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt. Het bestuursorgaan baseert een beslissing tot achterwege laten van de openbaarmaking van enige informatie op deze grond ten aanzien van dezelfde informatie niet tevens op een van de in het eerste of tweede lid genoemde gronden.
6. Het openbaar maken van informatie blijft in afwijking van het eerste lid, onderdeel c, in geval van milieu-informatie eveneens achterwege voor zover daardoor het in het eerste lid, onderdeel c, genoemde belang ernstig geschaad wordt en het algemeen belang van openbaarheid van informatie niet opweegt tegen deze schade.
7. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu.

Artikel 8.8

De artikelen 3.1, 3.3, 4.1, 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 zijn niet van toepassing op informatie waarvoor een bepaling geldt die is opgenomen in de bijlage bij deze wet.

Gemeentewet

Artikel 87

De raad, het college, de burgemeester en een commissie als bedoeld in hoofdstuk V kunnen op grond van een belang, genoemd in artikel 5.1, eerste en tweede lid, van de Wet open overheid, een verplichting tot geheimhouding opleggen ten aanzien van informatie die bij dat orgaan berust.

Artikel 88

1. De raad kan informatie ten aanzien waarvan krachtens artikel 23, vierde lid, een verplichting tot geheimhouding geldt of hij een verplichting tot geheimhouding heeft opgelegd, verstrekken aan het college, de burgemeester, de rekenkamer en een commissie als bedoeld in hoofdstuk V.
2. Het college kan informatie ten aanzien waarvan hij een verplichting tot geheimhouding heeft opgelegd, verstrekken aan de raad, de rekenkamer en een commissie als bedoeld in hoofdstuk V.
3. De burgemeester kan informatie ten aanzien waarvan hij een verplichting tot geheimhouding heeft opgelegd, verstrekken aan de raad, het college, de rekenkamer en een commissie als bedoeld in hoofdstuk V.
4. Een commissie als bedoeld in hoofdstuk V kan informatie ten aanzien waarvan zij een verplichting tot geheimhouding heeft opgelegd, verstrekken aan de raad, het college, de burgemeester en de rekenkamer.
5. Indien het college of de burgemeester overeenkomstig het tweede of derde lid informatie verstrekt aan een commissie waarin leden van de raad zitting hebben, verstrekt het college of de burgemeester die informatie tevens aan de raad.
6. Indien het college, de burgemeester of een commissie overeenkomstig het tweede, derde of vierde lid informatie verstrekt aan de raad, kan de raad die informatie verstrekken aan anderen. De raad kan regels stellen over het verstrekken van informatie ten aanzien waarvan een verplichting tot geheimhouding is opgelegd door het college, de burgemeester of een commissie en die tevens aan de raad is verstrekt.

Artikel 89

1. Een verplichting tot geheimhouding wordt vermeld op het stuk ten aanzien waarvan de geheimhouding geldt. Indien de geheimhouding geldt ten aanzien van informatie anders dan in schriftelijke vorm, wordt de verplichting op een passende wijze kenbaar gemaakt.
2. Een verplichting tot geheimhouding wordt in acht genomen door allen die van de informatie kennis dragen.
3. Een verplichting tot geheimhouding duurt voort totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd haar opheft. Indien de verplichting tot geheimhouding is opgelegd door een commissie, kan die verplichting tevens worden opgeheven door het orgaan dat de commissie heeft ingesteld.
4. Indien informatie ten aanzien waarvan een verplichting tot geheimhouding geldt aan de raad is verstrekt, duurt die verplichting in afwijking van het derde lid voort totdat de raad haar opheft.
5. Een lid van de raad of van een door de raad ingestelde commissie als bedoeld in hoofdstuk V dat in strijd handelt met het tweede lid kan bij besluit van de raad ten hoogste drie maanden worden uitgesloten van het ontvangen van informatie ten aanzien waarvan een verplichting tot geheimhouding geldt.