

## Uitspraak 201405171/1/A3

Datum van uitspraak: woensdag 25 maart 2015

Tegen: het college van burgemeester en wethouders van Deventer

Proceduresoort: Hoger beroep

Rechtsgebied: Algemene kamer - Hoger Beroep - Wet openbaarheid van bestuur

201405171/1/A3.

Datum uitspraak: 25 maart 2015

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Deventer,  
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 28 mei 2014 in zaak nr. 14/285 in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Wegener Media B.V., gevestigd te Deventer,

en

het college.

#### Procesverloop

Bij besluit van 14 augustus 2013 heeft het college een verzoek van Wegener Media om openbaarmaking van de bedragen die oud-bestuurders aan wachtgelden hebben ontvangen, afgewezen.

Bij besluit van 20 december 2013 heeft het college het door Wegener Media daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 28 mei 2014 heeft de rechtbank het door Wegener Media daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd, het bezwaar van Wegener Media tegen het besluit van 14 augustus 2013 gegrond verklaard, het besluit van 14 augustus 2013 herroepen voor zover daarbij geweigerd is de individuele wachtgeldgegevens van de oud-wethouders openbaar te maken, het college opgedragen de desbetreffende wachtgeldgegevens openbaar te maken en bepaald dat haar uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het door haar vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

Wegener Media heeft een verweerschrift ingediend.

Het college heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 december 2014, waar het college, vertegenwoordigd door mr. E.C. Pietermaat, advocaat te Den Haag, en mr. Y.A.M. Hemel, werkzaam bij de gemeente, en Wegener Media, vertegenwoordigd door mr. Tj.P. Grünbauer, advocaat te Ede, en B.H.A. van de Sande en H. Hekkert, werkzaam bij Wegener Media, 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 vijfde lid wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

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 de volgende belangen:

[...]

e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

2. Bij e-mailbericht van 23 juli 2013 heeft Wegener Media het college verzocht om haar ingevolge de Wob alle informatie te verstrekken over uitgekeerde wachtgelden aan oud-wethouders van de gemeente Deventer. Meer specifiek wordt om het navolgende verzocht:

- de individuele uitkeringen aan oud-bestuurders separaat per jaar over de jaren 2012 en 2013, waarbij duidelijk is welke bestuurder (functie en naam) welke uitkering heeft ontvangen;

- op welk bedrag de individuele oud-bestuurders recht hadden in 2012 en 2013 (tot de datum van verzending van dit bericht) en welk bedrag daadwerkelijk is uitgekeerd.

3. Het college van Deventer had naar aanleiding van een eerder Wob-verzoek reeds aan Wegener Media een overzicht verstrekt van de namen van de oud-wethouders die gebruikmaken van de wachtgeldregeling en het totaalbedrag aan betaalde wachtgelden over de periode juli 2012 tot en met juni 2013. Voorts had het college laten weten dat een bepaalde, met naam genoemde oud-wethouder, nog volledig gebruikmaakt van diens recht op wachtgeld.

Bij besluit van 14 augustus 2013 heeft het college het thans aan de orde zijnde specifieke verzoek om openbaarmaking van de hoogte van de wachtgelden die aan de individuele oud-bestuurders zijn uitgekeerd met toepassing van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob afgewezen. Daaraan heeft het college ten grondslag gelegd dat anders dan in het geval van de hiervoor bedoelde oud-wethouder, het gaat om personen die zich niet recent publiekelijk over hun gebruik van de wachtgeldregeling hebben uitgelaten. Omdat de wachtgelduitkering ook afhankelijk is van persoonlijke aspecten, zoals diensttijd, leeftijd en eventuele arbeidsongeschiktheid, en op basis van de verrekeningsystematiek af te leiden is of en in hoeverre een uitkeringsgerechtigde neveninkomsten heeft uit een dienstverband of een eigen bedrijf, zodat die informatie ook nadelige gevolgen kan hebben voor hun (concurrentie-)positie, weegt naar het oordeel van het college het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de individuele oud-wethouders hier zwaarder dan het belang van openbaarmaking van deze specifieke informatie.

Bij besluit van 20 december 2013 heeft het college het daartegen door Wegener Media gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Daaraan heeft het college, onder overneming van het advies van de algemene bezwaarschriftencommissie van 3 december 2013, ten grondslag gelegd dat onderscheid mag worden gemaakt tussen een oud-wethouder die door diverse publieke uitlatingen een publieke discussie en media-aandacht tot stand heeft gebracht, en oud-wethouders die niet betrokken zijn geweest bij een dergelijke publieke discussie. Voor die laatste categorie dient het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zwaarder te wegen, zodat openbaarmaking op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob wordt geweigerd.

4. De rechtbank heeft overwogen dat niet valt in te zien waarom het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer ten aanzien van de gevraagde specifieke wachtgeldgegevens zwaarder zou moeten wegen dan het zwaarwegende belang van openbaarheid. Volgens de rechtbank mag van voormalig wethouders worden verwacht dat zij publieke verantwoording afleggen over het ontvangen van een

wachtgelduitkering. De minder prettige gevolgen voor de betrokken personen wegen volgens de rechtbank niet op tegen het zwaarder belang van openbaarheid. Daarbij neemt de rechtbank in aanmerking dat het ontvangen van wachtgeld verband houdt met hun functie destijds als wethouder. Voorts kan volgens de rechtbank niet uit het oog worden verloren dat het college in het verleden niet eerder een probleem heeft gemaakt van het verstrekken van individuele wachtgeldgegevens. De rechtbank ziet daarom aanleiding te gelasten dat het college de gevraagde informatie alsnog feitelijk openbaar maakt.

5. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het belang van openbaarheid zwaarder weegt zodat het de gevraagde informatie openbaar moet maken. Daartoe voert het college aan dat, als per individuele oud-wethouder de hoogte van het ontvangen wachtgeld openbaar wordt gemaakt, dat ertoe zou leiden dat het publiek een direct inzicht wordt verschaft in het inkomen dat de individuele oud-wethouder heeft verworven nadat hij zijn publieke functie heeft neergelegd. De precieze hoogte en duur van de wachtgelduitkering is namelijk afhankelijk van diverse persoonlijke omstandigheden. Het koppelen van de namen aan de wachtgeldbedragen zou daarin inzicht geven, hetgeen de betrokken personen kan benadelen in hun huidige zakelijke positie en derhalve de persoonlijke levenssfeer van de voormalige bestuurder raakt. Naar het oordeel van het college is het niet aan de oud-wethouders, maar aan hem om publieke verantwoording af te leggen over de besteding van publieke middelen in de vorm van wachtgelduitkering. Daarbij is het volgens het college niet noodzakelijk om per individuele wethouder het exacte bedrag aan wachtgeld openbaar te maken. Openbaarmaking van de namen in relatie tot het ontvangen wachtgeld houdt 'naming and shaming' in zonder dat daarmee een wezenlijke bijdrage wordt geleverd aan het publieke debat. Dit kan anders zijn ingeval de betreffende oud-wethouder zich uit eigen beweging publiekelijk heeft uitgelaten over het door hem ontvangen wachtgeld. Volgens het college wordt het algemene belang van openbaarmaking in voldoende mate gediend door, zoals in dit geval is gebeurd, openbaar te maken welke wethouders wachtgeld ontvangen en welk totaalbedrag daarmee is gemoeid.

5.1. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) heeft naar aanleiding van soortgelijke Wob-verzoeken van een persoon uit Rotterdam in april 2013 een advies uitgebracht. De VNG adviseert colleges de gevraagde overzichten, voor zover deze niet als zodanig reeds aanwezig zijn, toch te concipiëren en te verstrekken. De VNG adviseert de overzichten op basis van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob te verstrekken met weglating van de persoonsgegevens, derhalve geanonimiseerd. Het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer weegt in dit geval zwaarder dan het belang van openbaarheid van de namen; het gaat verzoeker immers om de bedragen die met publiek geld worden verstrekt aan voormalige politieke ambtsdragers, aldus de VNG.

5.2. Niet in geschil is dat bij openbaarmaking van de namen van de oud-wethouders het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van die oud-wethouders aan de orde is. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 25 juli 2012 in zaak nr. [201106670/1/A3](#)) volgt, dat het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zich tegen openbaarmaking van een naam kan verzetten, maar dat dit niet betekent dat namen nooit openbaar hoeven te worden gemaakt. Het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer dient te worden afgewogen tegen het belang van de openbaarmaking. Bij die afweging dient het uitgangspunt van de Wob, openbaarheid is regel, zwaar te wegen.

Met betrekking tot functionarissen en ambtenaren kan, waar het hun beroepshalve functioneren betreft, slechts in beperkte mate een beroep worden gedaan op het belang van de persoonlijke levenssfeer. Namen van ambtenaren en aan de ambtenaar te relateren salarisgegevens worden gezien als persoonlijke en dus te beschermen gegevens (uitspraken van 20 juni 2007 in zaak nr. [200607848/1](#), onderscheidenlijk 18 juli 2007 in zaak nr. [200608032/1](#)). Ook in de uitspraak van 20 mei 2009 in zaak nr. [200806362/1/H3](#) heeft de Afdeling overwogen dat bij de openbaarmaking van onder meer de hoogte van de aan de ontslagen personen toegekende wachtgelduitkeringen, het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer voldoende kan worden beschermd door het anonimiseren van de gedeelten van de documenten die herleidbaar zijn tot de betrokken personen.

5.3. Het bedrag aan wachtgeld waarop een oud-wethouder aanspraak kan maken, wordt bepaald aan de hand van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (hierna: Appa). Over de uitvoering van de Appa dient verantwoording te worden afgelegd door de thans verantwoordelijke bestuurders. Die publieke verantwoording brengt mee dat het college openbaar dient te maken in welke mate oud-wethouders beslag leggen of hebben gelegd op publieke middelen. Dat kunnen zij doen door het verstrekken van een overzicht, zoals ook door de

VNG wordt geadviseerd. Naar het oordeel van de Afdeling mogen colleges daarbij de namen van de oud-wethouders anonimiseren. Wanneer per individuele oud-wethouder de hoogte van het ontvangen wachtgeld openbaar zou worden gemaakt, zou dat ertoe leiden dat het publiek een direct inzicht wordt verschaft in het inkomen dat de individuele oud-wethouder heeft verworven, nadat hij zijn publieke functie heeft neergelegd. De precieze hoogte en duur van de wachtgelduitkering is, zoals het college terecht naar voren heeft gebracht, ingevolge de Appa afhankelijk van diverse persoonlijke omstandigheden, waaronder diensttijd, leeftijd, (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid en (neven)inkomsten. Het koppelen van de namen aan de wachtgeldbedragen zou daarin inzicht geven, hetgeen de betrokken persoon kan benadelen in zijn huidige zakelijke positie en derhalve de persoonlijke levenssfeer van de voormalige bestuurder raakt. Het college heeft in dit geval dat belang in redelijkheid zwaarder kunnen laten wegen dan het belang van openbaarheid van de namen. Het maatschappelijk debat over het gebruik van de wachtgeldregeling door oud-wethouders is geen reden voor een andere afweging. Het niet verstrekken van de namen van oud-wethouders, gerelateerd aan de bedragen die zij aan wachtgeld ontvangen of hebben ontvangen, staat niet in de weg aan een publiek debat over de wachtgeldregelingen of over de Appa. Als dat debat op individuele oud-wethouders wordt betrokken bestaat evenwel het gevaar voor 'naming and shaming' en dat zij zich in het openbaar zullen moeten verantwoorden over de gebruikmaking van hun uitkeringsrecht ingevolge de Appa. Dit terwijl het ontvangen van wachtgeld geen informatie betreft over het beroepshalve functioneren van de oud-wethouders in de tijd dat zij bestuurder waren. Zoals eerder is overwogen is het niet aan oud-wethouders, maar aan de thans verantwoordelijke bestuurders om over de uitvoering van de Appa verantwoording af te leggen. Wanneer een oud-wethouder zich publiekelijk heeft uitgelaten over het door hem ontvangen wachtgeld, kan - zoals ook door het college is betoogd - het belang van openbaarheid zwaarder wegen dan het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Het college dient daarom per individueel geval een afweging te maken. Om die reden bestaat geen grond voor het oordeel dat het college, nadat het eerder gelijksoortige gegevens wel heeft verstrekt, thans niet de openbaarmaking van de betreffende informatie mocht weigeren vanwege een gewijzigd inzicht. Zoals het college ter zitting bij de Afdeling heeft toegelicht, is dat gebaseerd op voortschrijdend inzicht en de omstandigheid dat enkele oud-wethouders klachten hebben ingediend nadat het college de gegevens eerder wel had verstrekt.

5.4. Het betoog slaagt.

6. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 20 december 2013 van het college alsnog ongegrond verklaren.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 28 mei 2014 in zaak nr. 14/285;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, voorzitter, en mr. D.J.C. van den Broek en mr. E.A. Minderhoud, leden, in tegenwoordigheid van mr. C.A.M. van Deventer-Lustberg, griffier.

w.g. Van der Beek-Gillessen w.g. Van Deventer-Lustberg  
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 25 maart 2015

587.