Aangetekend
Het College van Gedeputeerde Staten van
Overijssel
T.a.v. team Juridische Zaken
Postbus 10078
8000GB Zwolle

mr. A.W. Bos
advocaat

Advocaten en notarissen
Strawinskylaan 2001
Postbus 75640
1070 AP Amsterdam
Nederland
T +31 20 546 02 01
F +31 20 546 07 10
arwin.bos@stibbe.com
www.stibbe.com

Tevens per fax (zonder bijlagen):
038 – 425 48 02

Tevens per e-mail (incl. bijlagen):
M.v.Dijk-Prakken@overijssel.nl

Onze ref.
CK/AB 1023079-12864747
Uw ref.
2012/0190453
Datum
27 augustus 2012

AANVULLEND BEZWAARSCHRIFT
inzake het besluit van uw College van 20 juni 2012 op het verzoek om informatie op basis van de Wet openbaarheid van bestuur van de VGG van 11 april 2012

Geacht College,

Bij brief van 31 juli 2012 heb ik namens cliënte, de Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters (VGG), pro forma bezwaar gemaakt tegen uw besluit d.d. 20 juni 2012, verzonden op 21 juni 2012, met kenmerk 2012/0153763. Bij brieven van 2 augustus 2012 en 13 augustus 2012 hebt u mij de ontvangst van het pro forma bezwaarschrift bevestigd en een termijn gegeven om de gronden van het bezwaar in te dienen tot 31 augustus 2012. Hierbij treft u tijdig deze gronden aan.

Dit aanvullend bezwaarschrift begint met een inleiding, waarin de voorgeschiedenis wordt geschetst ten behoeve van een evt. bezwaarschriftencommissie (bij uw provincie zelf zal de voorgeschiedenis immers bekend zijn). Daarna maak ik enkele opmerkingen over de behandeling van dit bezwaarschrift, alsmede het juridisch kader. Vervolgens ga ik in op de gronden van het bezwaar. Dit aanvullend bezwaarschrift sluit af met een conclusie.

Vooraf merk ik nog op dat de VGG bij alle provincies een aanvullend bezwaarschrift zal indienen met betrekking tot haar verzoek om informatie van 11 april 2012 (zoals u bekend heeft de VGG bij alle provincies eenzelfde verzoek om informatie ingediend waarop vergelijkbare besluiten zijn genomen). Teneinde een gecentraliseerde behandeling te vereenvoudigen (zie hierover ook par. 2 hierna), zijn deze aanvullend bezwaarschriften zoveel mogelijk uniform.[1] Per provincie is slechts één specifieke paragraaf opgenomen met betrekking tot die documenten die specifiek binnen die

[1] Dit is mogelijk slechts anders ten aanzien van het bezwaarschrift dat zal worden ingediend bij de provincie Flevoland. Die bezwaarprocedure zal namelijk door een ander advocatenkantoor behandeld worden (NautaDutilh).

De praktijk wordt gevoerd door Stibbe N.V. (ingeschreven in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel onder nummer 34198700). De algemene voorwaarden van Stibbe N.V. zijn van toepassing en bevatten een aansprakelijkheidsbeperking. De algemene voorwaarden zijn gedeponeerd bij de rechtbank te Amsterdam en worden op verzoek kosteloos verstrekt. Zij zijn tevens te vinden op www.stibbe.com.

provincie aanwezig zijn (het betreft par. 4.2.5). Voor het overige hebben de aanvullend bezwaarschriften dezelfde inhoud.

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING 3

2. DE BEHANDELING VAN DIT BEZWAAR 7

3. WETTELIJK KADER 7

4. BEZWAARGRONDEN 10

4.1. De openbaarmaking van documenten waarover u niet zou beschikken 10

4.1.1. Ten onrechte heeft uw College overwogen dat uw provincie niet beschikt over de gevraagde documenten 11

4.1.2. Indien uw provincie niet zou beschikken over documenten omdat deze berusten bij het IPO, dient u toch tot openbaarmaking daarvan overgaan 14

4.1.3. Beroep op art. 10 EVRM 16

4.2. De openbaarmaking van de documenten waarover uw provincie wel beschikt 17

4.2.1. Documenten met betrekking tot besprekingen die hebben plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van verschillende provincies 18

4.2.2. Adviezen van AKD advocaten aan de provincies en correspondentie van en met AKD advocaten 25

4.2.3. De verzoekschriften die door de provincies en de TBO's zijn ingediend bij het Gerecht van de EU 28

4.2.4. Overige documenten (in het bijzonder: e-mailberichten) 29

4.2.5. Specifieke documenten van Overijssel 31

5. CONCLUSIE 33

1. INLEIDING

(1) De VGG is in 2009 opgericht ter behartiging van de belangen van particuliere grondbezitters in Nederland (de statuten gaan hierbij als **bijlage 1**). De VGG is een vereniging met circa tachtig leden, welke leden allen gronden bezitten in Nederland. Het betreft in het bijzonder rechtspersonen en natuurlijke personen die één of meer landgoederen in eigendom hebben.

(2) De leden van de VGG verrichten commerciële activiteiten op hun gronden, zonder dat dit overigens afbreuk doet aan de natuurlijke waarden daarvan (veel van de gronden van de leden van de VGG zijn gelegen binnen de Ecologische Hoofdstructuur). Te denken valt bijvoorbeeld aan de exploitatie van een landgoedwinkel, een landgoedmarkt, het houden van rondleidingen, het verpachten van grond aan boeren en de verkoop van producten, waaronder bosbouwproducten.

(3) Vanaf haar oprichting zet de VGG zich er in het bijzonder voor in dat een 'level playing field' (gelijkberechtiging) tot stand komt bij de aankoop, ontwikkeling en het beheer van (nieuwe) natuur in Nederland. Achtergrond hiervan is dat sinds jaar en dag de zgn. Terreinbeherende Organisaties ("TBO's") – zijnde in het bijzonder de Vereniging Natuurmonumenten en de provinciale Landschappen – door de betrokken overheden – waaronder uw provincie – worden bevoordeeld bij de aankoop, ontwikkeling en het beheer van (nieuwe) natuur in Nederland. Dit gebeurde bijvoorbeeld in de vorm van de verstrekking van aankoopsubsidies op basis van de zgn. PNB-regeling; alleen TBO's konden een dergelijke subsidie krijgen. Hiernaast leverden de betrokken overheden op grote schaal gronden door om niet of onder de marktprijs aan de TBO's. De leden van de VGG leden hierdoor schade, onder meer door markt- en concurrentieverstoring.

(4) Naar opvatting van de VGG en haar leden vormt de verstrekking van steun aan de TBO's als hiervoor omschreven, een steunmaatregel als bedoeld in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU), in het bijzonder art. 107 en 108. In strijd met het bepaalde in art. 108 lid 3 VWEU is deze staatssteun niet vooraf gemeld bij, noch goedgekeurd door de Europese Commissie. Gelet daarop heeft een aantal grondeigenaren op 23 december 2008 een klacht ingediend bij de Europese Commissie tegen de Staat der Nederlanden wegens een schending van het staatsteunrecht. Sinds haar oprichting in april 2009 begeleidt en coördineert de VGG deze klacht.

(5) Bij brieven van 18 mei 2009 heeft de VGG het Rijk en de provincies – waaronder uw provincie – ook verzocht en gesommeerd om per direct te stoppen met de verlening van onrechtmatige steun aan de TBO's. De overheden hebben dit geweigerd omdat volgens hen geen sprake zou zijn van onrechtmatig verstrekte staatssteun. De VGG was het niet eens met dit standpunt. In de zomer van 2009 leek de klachtprocedure bij de Europese Commissie echter in een stroomversnelling te komen. De Commissie had namelijk aangegeven de klacht verder in behandeling te nemen en de Nederlandse Staat te vragen om een reactie. Derhalve besloot de VGG om eerst het verdere verloop van de klachtprocedure af te wach-

ten alvorens via een nationale rechter nadere stappen te ondernemen.

(6) Vervolgens is de klachtprocedure verder doorgezet. Ook in die procedure hebben de overheden zich op het standpunt gesteld dat geen sprake zou zijn van staatssteun die gemeld had moeten worden bij de Europese Commissie. Dit in het bijzonder omdat volgens hen geen sprake zou zijn van de verstrekking van steun aan ondernemingen en omdat de steun geen verstoring tot gevolg zou hebben van het handelsverkeer tussen de lidstaten. De VGG heeft dit standpunt bestreden.

(7) In oktober 2009 heeft de Nederlandse Staat vervolgens een nieuwe aankoopsubsidieregeling ter goedkeuring voorgelegd aan de Europese Commissie. Belangrijkste wijziging hierin ten opzichte van de oude aankoopsubsidieregeling is dat in de nieuwe regeling de limitatieve lijst van begunstigden (zijnde de TBO's) komt te vervallen. Op basis van de nieuwe aankoopsubsidieregeling komen – volgens de Staat – alle particulieren die aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen voor een aankoopsubsidie in aanmerking. Daarmee zou – wederom volgens de Staat – een einde komen aan de bevoordeling van TBO's ten opzichte van andere particuliere grondbezitters.

(8) De Europese Commissie heeft in de notificatie van de nieuwe aankoopsubsidieregeling aanleiding gezien om de klachtprocedure verder aan te houden. Zij wenste namelijk eerst te beoordelen of de nieuwe aankoopsubsidieregeling kon worden goedgekeurd. De VGG heeft gelet daarop – en op verzoek van de Europese Commissie – besloten om ermee akkoord te gaan dat de klachtprocedure voorlopig zou worden 'bevroren' in afwachting van de beoordeling van de nieuwe aankoopsubsidieregeling.

(9) Partijen hebben over en weer verschillende keren gereageerd op de nieuwe aankoopsubsidieregeling bij de Europese Commissie.[2] Het duurde vervolgens lang voordat de Commissie hierover een standpunt innam. Gelet daarop heeft de VGG op 12 april 2011 de klachtprocedure formeel gereactiveerd. Deze procedure is thans nog in behandeling.

(10) Enkele maanden later – op 13 juli 2011 – nam de Europese Commissie vervolgens alsnog haar beschikking over de notificatie van de nieuwe aankoopsubsidieregeling. Hierin heeft de Commissie de nieuwe aankoopsubsidieregeling goedgekeurd omdat die volgens de Commissie verenigbaar is met de interne markt. Hier is van belang dat de Commissie in haar beschikking een aantal inhoudelijke overwegingen heeft gegeven waarmee is gegeven dat de overheden altijd ten onrechte het standpunt hebben ingenomen dat – in het kader van

---

2 De VGG heeft daarbij onder meer aangegeven te betwijfelen of de nieuwe aankoopsubsidieregeling daadwerkelijk tot gelijkberechtiging zal leiden. Deze twijfels zijn versterkt door de reactie die de provincies en de TBO's op 13 juni 2012 hebben ingediend bij het Gerecht van de EU met betrekking tot het verzoek van de VGG om tussenkomst in de procedure die bij het gerecht aanhangig is. In deze reactie wordt namelijk gesuggereerd dat de leden van de VGG – anders dan de TBO's – geen begunstigden zouden zijn van de nieuwe aankoopsubsidieregeling (zie alinea 2.9). Desgewenst kan de VGG u (nogmaals) een nader overzicht van haar bezwaren tegen de nieuwe aankoopsubsidieregeling toezenden.

de verstrekking van aankoopsubsidies en de doorlevering van gronden – geen sprake zou zijn van staatssteun in de zin van het EU-verdrag. Deze overwegingen zijn kort samengevat als volgt:

(1) Nederlandse natuurbeheerders – dus ook TBO's – zijn volgens de Commissie wél ondernemingen die onder het staatssteuntoezicht vallen;

(2) volgens de Commissie krijgen de begunstigden van een aankoopsubsidie vanuit staatsmiddelen een economisch voordeel verleend;

(3) volgens de Commissie is niet voldaan aan de zogenaamde Altmark-criteria;

(4) volgens de Commissie is sprake van selectiviteit aangezien alleen bepaalde partijen van de maatregel profiteren; en

(5) volgens de Commissie valt niet uit te sluiten dat de aankoopsubsidie het handelsverkeer binnen de EU ongunstig verstoort.

(11) Gelet op deze overwegingen was met de beschikking van de Europese Commissie gegeven dat de overheden zich in het verleden – in het bijzonder naar aanleiding van de sommatiebrieven van de VGG van 18 mei 2009 – ten onrechte op het standpunt hebben gesteld dat bij de verstrekking van aankoopsubsidies en de doorlevering van gronden om niet of onder de marktprijs (wat in feite een aankoopsubsidie in natura is) aan de TBO's geen sprake zou zijn van staatssteun. Hiermee kwam eveneens vast te staan dat deze staatssteun ten onrechte nimmer is gemeld bij, noch goedgekeurd door de Europese Commissie. Met de beschikking van de Europese Commissie kwam dus eveneens vast te staan dat de overheden bij de verstrekking van die staatssteun onrechtmatig – want in strijd met artikel 108 lid 3 VWEU (de aanmeldings- en *standstill*-verplichting) – hebben gehandeld. Gelet hierop heeft de VGG bij brieven van 2 september 2011 de overheden – waaronder uw provincie – opnieuw gesommeerd om per direct te stoppen met de verstrekking van aankoopsubsidies onder de destijds geldende – discriminatoire – regeling en de doorlevering van gronden om niet of onder de marktprijs aan de TBO's. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat uw provincie bij brieven van 15 november 2011 en 13 januari 2012 heeft bevestigd te zijn gestopt met de verlening van onrechtmatige staatssteun aan de TBO's.

(12) Bij brief van 20 januari 2012 aan de provincies heeft de VGG vervolgens aangegeven verheugd te zijn over het besluit om geen onrechtmatige staatssteun meer te zullen verstrekken aan de TBO's. De VGG had hierdoor ook de hoop dat de overheden – waaronder uw provincie – in het vervolg alle particuliere grondeigenaren gelijk zouden behandelen bij de aankoop, ontwikkeling en het beheer van (nieuwe) natuur. Groot was dan ook de verbazing bij de VGG toen zij vernam dat de provincies, zonder dit bij haar te hebben gemeld, in januari 2012 samen met de TBO's beroep hebben ingesteld bij het Gerecht van de EU tegen voornoemde beschikking van de Europese Commissie van 13 juli 2011 (nr. C(2011)4945def.). Dit suggereert namelijk dat de provincies – waaronder uw provincie – er samen met de TBO's naar streven om de bevoorrechte positie van de TBO's in stand te laten.

(13) De VGG heeft in het beroep aanleiding gezien om bij brief van 11 april 2012 aan de provincies – waaronder uw provincie – een verzoek om informatie in te dienen op basis van de Wet openbaarheid van bestuur ("Wob"). Middels dit verzoek beoogt de VGG onder meer inzicht te krijgen in de beweegredenen van de provincies om beroep in te stellen. Hiernaast vraagt de VGG zich af of de omstandigheid dat de provincies samen met de TBO's procederen via dezelfde advocaat niet opnieuw onrechtmatige staatssteun aan de TBO's oplevert of anderszins onrechtmatig is. Gelet daarop heeft de VGG u verzocht om haar te informeren over, en inzage te geven in alle stukken met betrekking tot het volgende:

(1) Alle documentatie over de relatie van uw provincie met de TBO's in het onderhavige dossier en voornoemde beroepsprocedure bij het Hof van Justitie, waaronder nadrukkelijk begrepen alle correspondentie met de TBO's en verslagen van gesprekken met vertegenwoordigers van TBO's daaromtrent.

(2) De overwegingen van uw College om samen met de andere provincies en de TBO's beroep in te stellen tegen de beschikking van de Europese Commissie van 13 juli 2011 bij het Hof van Justitie en alle documentatie daaromtrent en besluiten die in dat kader zijn genomen.

(3) De hoogte van de declaraties van het advocatenkantoor dat het onderhavige dossier voor de provincies en de TBO's behandelt (voorzover VGG bekend: AKD advocaten), de werkzaamheden die daarvoor door dit kantoor zijn verricht en door welke partij of partijen deze declaraties zijn voldaan en alle documentatie daaromtrent.

(4) Het beroepschrift en/of de beroepschriften die uw provincie heeft ingediend bij het Hof van Justitie omtrent de beschikking van de Europese Commissie van 13 juli 2011 en het bijbehorende procesbesluit van uw College.

(5) Of uw provincie naar aanleiding van deze brief een andere advocaat/adviseur heeft ingeschakeld of zal inschakelen en hem/haar zult vragen een nieuw advies en/of nieuwe analyse te geven over de positie van uw provincie in dit dossier.

(6) Alle overige documenten die betrekking hebben op de beroepsprocedure bij het Hof van Justitie.

(14) Uw College heeft op 20 juni 2012 een besluit genomen op het Wob-verzoek van de VGG van 11 april 2012. Hierin hebt u in de eerste plaats een aantal vragen van de VGG beantwoord en in dat kader ook opgemerkt dat het beroep bij het Gerecht tegen de commissiebeschikking van 13 juli 2011 niet tot doel heeft het streven naar gelijkberechtiging tussen de TBO's enerzijds en overige particulieren anderzijds te belemmeren. De VGG wil u daarvoor graag dankzeggen. Wel betreurt de VGG het dat u aangeeft geen redenen te hebben om de beslissing om in beroep te gaan, te heroverwegen. Hiernaast vraagt de VGG zich nog steeds af of het verstandig is dat de provincies en de TBO's gebruik maken van dezelfde advocaat, nu – zoals beschreven in het Wob-verzoek – sprake is van een spanningsveld tussen het belang van de provincies enerzijds en het belang van de TBO's anderzijds. Recent is

de VGG overigens uit het jaarverslag 2011 van de Vereniging Natuurmonumenten gebleken dat de advocaat van uw provincie (AKD advocaten) aan Natuurmonumenten pro deo diensten levert en gratis juridisch advies geeft (zie p. 33). Dat gegeven heeft de twijfels bij de VGG in dezen versterkt.

(15) In de tweede plaats hebt u een besluit genomen over de openbaarmaking van de documenten waarom de VGG had verzocht. Ziet de VGG het goed dan valt dit uiteen in twee onderdelen. In de eerste plaats geeft uw College aan niet te beschikken over een aantal documenten waarom de VGG heeft gevraagd. Het betreft in het bijzonder de communicatie tussen de provincies en de TBO's over de beroepsprocedure en de declaraties van, dan wel betalingen aan AKD (dit zijn de documenten waarom de VGG heeft gevraagd onder punten 1) en 3) van haar verzoek). Omdat u niet over deze documenten beschikt, hebt u deze niet openbaar gemaakt, aldus het besluit. In de tweede plaats heeft uw College een besluit genomen over de openbaarmaking van de documenten waar uw provincie wel over beschikt. U hebt een deel van deze documenten volledig, een ander deel slechts gedeeltelijk en een volgend deel niet openbaar gemaakt.

(16) Het onderhavige bezwaarschrift van de VGG richt zich tegen beide onderdelen van uw besluit. Hierna zal de VGG eerst onderbouwen waarom uw College ten onrechte de openbaarmaking heeft geweigerd van de documenten waarover u zegt niet te beschikken. Daarna gaat de VGG in op uw besluit omtrent de documenten waarover uw provincie wel beschikt. Voordat ik daartoe overga, maak ik echter graag nog een opmerking vooraf over de behandeling van dit bezwaar. Ook schets ik nog kort het toepasselijke juridische kader.

2. DE BEHANDELING VAN DIT BEZWAAR

(17) Als hiervoor uiteengezet, heeft de VGG bij alle provincies eenzelfde Wob-verzoek ingediend. De colleges van GS van deze provincies hebben hier vervolgens allen een besluit op genomen, welke besluiten grotendeels gelijk zijn. De VGG heeft tegen al deze besluiten (pro forma) bezwaar gemaakt. Omdat de primaire besluiten en de daartegen gerichte bezwaren grotendeels gelijk zijn, ligt het vanuit praktisch oogpunt in de rede om alle bezwaarprocedures gecoördineerd/gezamenlijk te behandelen. Ik besprak dit reeds met mrs. Van Nuland en Van Tilborg van AKD, die uw provincie in dezen bijstaan. Van hen begreep ik dat de provincies onderschrijven dat een gezamenlijke behandeling van alle bezwaarschriften wenselijk zou zijn, maar dat onderling nog moet worden bekeken hoe dit praktisch kan worden vormgegeven. Ik zie een voorstel hierover graag tegemoet.

(18) Als hiervoor al opgemerkt, wordt in de aanvullende bezwaarschriften van de VGG alvast rekening gehouden met een gecentraliseerde behandeling. Alle aanvullende bezwaarschriften (met uitzondering wellicht van het aanvullend bezwaarschrift dat bij Flevoland wordt ingediend), hebben namelijk dezelfde inhoud, met uitzondering van één specifieke paragraaf (zijnde par. 4.2.5). Hierdoor wordt 'dubbel werk' zoveel als mogelijk voorkomen.

3. WETTELIJK KADER

(19) Het wettelijk kader voor het onderhavige bezwaarschrift wordt gevormd door de Wet open-

baarheid van bestuur. Op grond van de Wob heeft een bestuursorgaan in beginsel de plicht om alle in documenten neergelegde informatie waarom wordt verzocht te openbaren zonder dat de verzoeker daarbij een belang hoeft te stellen. Zie art. 3 Wob (in het bijzonder het vijfde lid):

> "Artikel 3
>
> 1. Een ieder kan 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.
>
> 2. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de bestuurlijke aangelegenheid of het daarop betrekking hebbend document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.
>
> 3. De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.
>
> 4. Indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, verzoekt het bestuursorgaan de verzoeker zo spoedig mogelijk om zijn verzoek te preciseren en is het hem daarbij behulpzaam.
>
> 5. Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

(20) De plicht om de gevraagde informatie te openbaren, kan slechts uitzondering lijden in de gevallen als genoemd in de artikelen 10 en 11 Wob. Art. 10 lid 1 Wob bevat absolute uitzonderingsgronden en art. 10 lid 2 relatieve uitzonderingsgronden. Bij toepassing van de weigeringsgronden van art. 10 lid 2 is het dus aan het bestuursorgaan om een evenredige belangenafweging te maken tussen het belang van openbaarmaking van informatie en andere – in het tweede lid van art. 10 gespecificeerde – belangen. Art. 11 Wob bevat nog een specifieke beperking voor het geval het een verzoek betreft om informatie uit documenten die zijn opgesteld te behoeve van intern beraad. In dat geval kan onder omstandigheden worden geweigerd om informatie te worden verstrekken over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Zie de tekst van art. 10 en 11 hierna:

> "Artikel 10
>
> 1. Het verstrekken 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 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.

2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;

b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;

c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;

d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;

e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;

f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;

g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

3. Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voorzover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.

4. Het eerste lid, aanhef en onder c en d, het tweede lid, aanhef en onder e, en het zevende lid, aanhef en onder a, zijn niet van toepassing voorzover het milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. Voorts blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieu-informatie uitsluitend achterwege voorzover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.

5. Het tweede lid, aanhef en onder b, is van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie voor zover deze handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter.

6. Het tweede lid, aanhef en onder g, is niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.

7. Het verstrekken van milieu-informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voorzover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

a. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;

b. de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.

8. Voorzover het vierde lid, eerste volzin, niet van toepassing is, wordt bij het toepassen van het eerste, tweede en zevende lid op milieu-informatie in aanmerking genomen of deze informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

Artikel 11

1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

2. Over persoonlijke beleidsopvattingen kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.

3. Met betrekking tot adviezen van een ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie kan het verstrekken van informatie over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen plaatsvinden, indien het voornemen daartoe door het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat aan de leden van de adviescommissie voor de aanvang van hun werkzaamheden kenbaar is gemaakt.

4. In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Het tweede lid, tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing."

4. BEZWAARGRONDEN

(21) Hierna zet ik de gronden van het bezwaar van de VGG uiteen. Dit valt uiteen in twee onderdelen. In de eerste plaats licht ik toe waarom uw College ten onrechte heeft geweigerd documenten openbaar te maken met als motivering dat u daarover niet beschikt. In de tweede plaats zet ik uiteen waarom uw College ten onrechte heeft geweigerd om een deel van de documenten waarover uw provincie wel beschikt, (volledig) openbaar te maken.

4.1. De openbaarmaking van documenten waarover u niet zou beschikken

(22) In haar verzoek om informatie heeft de VGG in het bijzonder gevraagd om alle documentatie over de relatie van uw provincie met de TBO's in het onderhavige dossier en de beroepsprocedure bij het Hof van Justitie, waaronder nadrukkelijk begrepen alle correspondentie met de TBO's en verslagen van gesprekken met vertegenwoordigers van de TBO's daaromtrent (zie onderdeel 1 van haar verzoek). Ook heeft de VGG nadrukkelijk gevraagd om haar te informeren over, en inzage te geven in alle stukken met betrekking tot de declaraties van AKD advocaten, de werkzaamheden die daarvoor door dit kantoor zijn verricht en door welke partij of partijen deze declaraties zijn voldaan en alle documentatie daaromtrent (zie onderdeel 3 van het verzoek van de VGG). In uw besluit hebt u geweigerd om de-

ze documenten openbaar te maken. Hieraan leggen de Colleges van GS van de meeste provincies het volgende ten grondslag:

> "Wij beschikken niet over documenten betreffende de communicatie (correspondentie, gespreksverslagen, etc.) tussen de provincie [...] en de TBO's omtrent de door u bedoelde beroepsprocedure. Wij beschikken evenmin over documenten betreffende declaraties van dan wel betalingen aan AKD. Aangezien wij niet over deze documenten beschikken, kunnen deze door ons niet openbaar worden gemaakt."

In afwijking hiervan heeft het College van GS van Overijssel het volgende ten grondslag gelegd aan de weigering tot openbaarmaking van de documenten als verzocht door de VGG onder 1) en 3) van haar verzoek:

> "Wij beschikken niet over documenten betreffende de communicatie (correspondentie, gespreksverslagen, etc.) tussen de provincie Overijssel en de TBO's omtrent de door uw bedoelde beroepsprocedure. Wij beschikken evenmin over documenten betreffende declaraties van dan wel betalingen aan AKD. Voor zover ons bekend berusten deze documenten onder het IPO. Het IPO is geen bestuursorgaan en staat evenmin onder verantwoordelijkheid van Overijssel, zodat de Wob in zoverre niet van toepassing is. Aangezien wij niet over deze documenten beschikken, kunnen deze door ons niet openbaar worden gemaakt."

(23) De VGG betwist dat de betreffende documenten niet bij uw provincie berusten. Hiernaast betwist zij dat uw provincie niet gehouden is de documenten te verstrekken, voorzover deze bij het IPO zouden berusten. Dit wordt hierna nader toegelicht.

4.1.1. Ten onrechte heeft uw College overwogen dat uw provincie niet beschikt over de gevraagde documenten

(24) Aan uw weigering tot openbaarmaking van de informatie als verzocht door de VGG onder 1 en 3 van haar verzoek, legt uw College ten grondslag dat uw provincie niet over deze informatie zou beschikken. Dit heeft de VGG verbaasd. De VGG heeft namelijk (sterke) aanwijzingen dat uw provincie wel over deze informatie beschikt of zou moeten beschikken. Dit wordt hierna nader toegelicht per opgevraagd document.

<u>De documentatie over de relatie van uw provincie met de TBO's</u>

(25) Onder punt 1 van haar verzoek heeft de VGG gevraagd om alle documentatie te verstrekken over de relatie van uw provincie met de TBO's in het <u>onderhavige dossier</u> en voornoemde <u>beroepsprocedure bij het Hof van Justitie</u>. Blijkens uw besluit hebt u dit opgevat als te zijn gericht op de beroepsprocedure bij het Hof van Justitie. Dat is te beperkt. De VGG heeft immers ook gevraagd om alle documentatie over de relatie van uw provincie met de TBO's in het <u>onderhavige dossier</u>, zijnde het gelijkberechtigingsdossier. Gelet daarop dient uw College alsnog in meer algemene zin te beoordelen of uw provincie al dan niet beschikt over documenten die daarop betrekking hebben en vervolgens of deze documenten openbaar gemaakt kunnen worden.

(26) Blijkens uw besluit heeft u wel beoordeeld of uw provincie beschikt over documentatie over de relatie van uw provincie met de TBO's met betrekking tot de beroepsprocedure bij het Gerecht van de EU. Dit zou niet het geval zijn. De VGG bewist dit. Het is de VGG namelijk bekend dat regelmatig gesprekken en briefwisselingen plaatsvinden tussen de TBO's en vertegenwoordigers van de provincies over het onderhavige dossier (de klacht van de VGG, de beschikking van de Europese Commissie van 13 juli 2011, de sommatiebrieven, etc.). Er is sprake van een intensieve samenwerking. Dit blijkt ook uit de documenten die zijn verstrekt door de provincies naar aanleiding van haar Wob verzoek. Ter illustratie kan gewezen worden op de volgende documenten:

(1) Uit het (Concept) Verslag Vakberaad Grond van 15 september 2011 dat door de provincies is geopenbaard, blijkt dat vertegenwoordigers van de TBO's bij dit vakberaad betrokken zijn en ook bij de overleggen van dit beraad aanwezig waren. Zie de aanwezigenlijst waaruit de aanwezigheid blijkt van vertegenwoordigers van de Landschappen en Natuurmonumenten (en overigens ook van Staatsbosbeheer). Dit terwijl in dat overleg is gesproken over de sommatiebrieven van Stibbe.

(2) Uit een door de provincie Overijssel openbaargemaakte e-mailwisseling van 6 januari 2012 tussen mevr. M. Hoogenboom van die provincie en mr. Van Nuland van AKD blijkt dat die provincie concepten heeft ontvangen van de verzoekschriften, dus van zowel het verzoekschrift dat is ingediend namens de provincies als van het verzoekschrift dat is ingediend namens de TBO's. Zie ook de e-mail van mr. Van Nuland van 5 januari 2012 (11.56u) die klaarblijkelijk aan de provincies is gezonden. Ook hieruit blijkt dat de concepten van beide verzoekschriften aan de provincies zijn voorgelegd en in dat kader ook is gevraagd om suggesties. Blijkens het memo van AKD van 16 maart 2012 dat deels openbaar is gemaakt, hebben de provincies ook van beide verzoekschriften kopieën ontvangen. Dit illustreert de samenwerking tussen de provincies en de TBO's.

(3) Uit de stukken die zijn geopenbaard door de provincie Zuid-Holland blijkt dat op reguliere basis een 'strategisch- en aankoopoverleg plaatsvond met de TBO's. Van deze vergaderingen zijn gedeeltelijk vergaderverslagen openbaar gemaakt. Bij een verslag van een 'Ambtelijk TBO-overleg' van 1 december 2011 dat door Zuid-Holland openbaar is gemaakt, is ook een actielijst gevoegd waarin als actiepunt staat: 'TBO's op de hoogte houden van ontwikkelingen rond afrondingenkaart'. En uit een door Zuid-Holland geopenbaard verslag van een bijeenkomst van 27 oktober 2011 in het kader van het 'Strategisch- en aankoopoverleg met de TBO's, blijkt dat Natuurmonumenten standaard op een verzendlijst is opgenomen.

(4) In een door de provincie Overijssel geopenbaarde besluitenlijst staat dat het College van die provincie de TBO's een afschrift zal sturen van de brief aan de PCLG over de stopzetting van de aankoopsubsidieregeling.

(27) Nu sprake is van intensief contact en overleg tussen de TBO's en de provincies, is het merkwaardig – en ook moeilijk te geloven – dat uw provincie niet zou beschikken over do-

cumenten betreffende de communicatie tussen de provincie Overijssel en de TBO's omtrent de beroepsprocedure bij het Gerecht van de EU. Dat deze contacten mogelijk (deels) via het IPO zijn verlopen doet daar niet aan af. Het IPO functioneert in dezen immers slechts als centraal platform/loket om de beroepsprocedure met alle provincies gezamenlijk te coördineren; als hiervoor uiteengezet, blijkt uit de stukken dat de provincies hier zelf direct bij betrokken zijn gebleven. Zo zijn concepten van het verzoekschrift van de TBO's aan ambtenaren van de provincies gestuurd. Ook blijkt uit de stukken dat er meerdere overleggen hebben plaatsgevonden waarbij vertegenwoordigers (ambtenaren) van de provincies aanwezig waren en deze vertegenwoordigers nauwgezet op de hoogte werden gehouden van de ontwikkelingen. Gelet daarop ligt het redelijkerwijs voor de hand dat binnen uw provincie ook documenten aanwezig zijn die vallen onder onderdeel 1 van het verzoek van de VGG. Vergelijk in dit kader bijvoorbeeld een uitspraak van de Afdeling van 8 oktober 1986.[3] Hieruit blijkt dat indien een ambtenaar als vertegenwoordiger van het bestuursorgaan de beraadslagingen van een externe commissie bijwoont, de verslagen van deze commissie die aan deze ambtenaar worden toegestuurd onder de Wob vallen en dus bij het betreffende bestuursorgaan kunnen worden opgevraagd.

De hoogte van de declaraties van AKD

(28) Onder punt 3 van haar verzoek heeft de VGG gevraagd om openbaarmaking van de hoogte van de declaraties van AKD, de werkzaamheden die daarvoor voor dit kantoor zijn verricht en door welke partij of partijen deze declaraties zijn voldaan en alle documentatie daaromtrent. In uw besluit hebt u dit afgewezen met als motivering dat u niet over deze documenten beschikt. Ook dit valt lastig te geloven. Uit de stukken blijkt namelijk dat de provincies opdrachtgever zijn van AKD en ook gezamenlijk de declaratie zullen betalen:

(1) In een beleidsbrief die gedeeltelijk is geopenbaard door GS van Drenthe staat op pag. 4 dat de gezamenlijke provincies opdrachtgever zijn voor AKD. Hiernaast staat in deze beleidsbrief (op pag. 3) dat de kosten voor de inzet van AKD gezamenlijk worden gefinancierd door de provincies (€ 16.700,- per provincie).

(2) Uit een door meerdere provincies gedeeltelijk geopenbaard concept verslag Vakberaad Grond van 15 september 2011 staat dat er een gesprek zal plaatsvinden met AKD 'om de opdracht door te spreken'. Aan dit gesprek namen in elk geval vertegenwoordigers van twee provincies deel, zijnde dhr. Weijdema van Zuid-Holland en mevr. Van den Berg van Utrecht.

(3) Door meerdere provincies is gedeeltelijk een e-mail geopenbaard van 10 oktober 2011 van de 'Deelprogrammamanager EHS/ILG' van Zuid-Holland (en dus niet van het IPO) aan mr. Van Nuland van AKD. Hierin staat dat de deelprogrammamanager 'dringend zit te wachten' op een kostenoverzicht met betrekking tot de 'vervolgvraag', vanwege een bestuurlijk akkoord op die vervolgopdracht.

---

3 ABRvS 8 oktober 1986, *AB* 1988/385.

(4) In een deels geopenbaarde e-mail van 29 november 2011 (12.10) van mr. Van Nuland staat dat hij optreedt als 'advocaat voor de provincies'.

(29) Nu de provincies opdrachtgever zijn van AKD en ook gezamenlijk de declaratie van dat kantoor betalen, mag verwacht worden dat de provincies – waaronder uw provincie – ook over de betreffende declaratie(s) beschikken. Het te betalen bedrag moet – naar de VGG aanneemt – immers binnen uw provincie verantwoord worden en ook door (de betrokken ambtenaren van) uw provincie worden gecontroleerd.

4.1.2. Indien uw provincie niet zou beschikken over documenten omdat deze berusten bij het IPO, dient u toch tot openbaarmaking daarvan overgaan

(30) Als hiervoor uiteengezet, komt het de VGG onwaarschijnlijk voor dat uw provincie niet beschikt over de documenten waarom de VGG onder 1) en 3) van haar Wob-verzoek heeft gevraagd. Maar zelfs als dit wel het geval zou zijn, meent de VGG dat u desondanks toch tot openbaarmaking van deze documenten dient over te gaan. Hieraan ligt het volgende ten grondslag.

(31) Blijkens het besluit van GS van Overijssel berusten de door de VGG onder 1) en 3) gevraagde documenten in elk geval bij het IPO. Volgens GS van Overijssel is de Wob daarop echter niet van toepassing, omdat het IPO geen bestuursorgaan is en evenmin onder verantwoordelijkheid van Overijssel staat. Daarom zijn deze documenten geweigerd. Hiermee wordt echter miskend dat GS zich in dat geval ook nog de vraag moeten stellen of het documenten betreft die bij hun provincies <u>behoren te berusten</u>. Vergelijk deze overweging uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: "de Afdeling") van 25 mei 2011, betreffende een verzoek om informatie dat door 'De Winter' was ingediend bij de Vereniging Nederlandse Gemeenten:[4]

> "*2.4.3. Wat betreft de door De Winter geuite vrees dat de werking van de Wob kan worden gefrustreerd indien de VNG niet als bestuursorgaan of als onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling wordt aangemerkt, wordt overwogen dat op grond van de Wob een bestuursorgaan kan worden verzocht om verstrekking van documenten omtrent een bestuurlijke aangelegenheid die bij dat bestuursorgaan <u>behoren te berusten</u>. Indien De Winter inzage wil hebben in bij de VNG aanwezige documenten omtrent een bestuurlijke aangelegenheid, kan hij derhalve op grond van de Wob een verzoek om verstrekking van die documenten richten tot het bestuursorgaan waarbij die documenten <u>behoren te berusten</u>. Ingeval het aangezochte bestuursorgaan bij zijn besluit op het verzoek weigert de gevraagde documenten te verstrekken op de grond dat het daarover niet beschikt, kan in een bestuursrechtelijke procedure tegen dat besluit worden beoordeeld of de weigering op die grond terecht is. Hetgeen De Winter in dit verband heeft aangevoerd, geeft in dat licht geen reden om de VNG zelf als bestuursorgaan of als onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling aan te merken.*" [onderstreping, advocaat]

---

4 ABRvS 25 mei 2011, *Gst.* 2011/121 en *AB* 2011/233.

(32) Gelet op deze jurisprudentie zal in bezwaar alsnog beoordeeld moeten worden of de door de VGG onder 1) en 3) van haar verzoek gevraagde documenten – die blijkens het besluit van GS van Overijssel onder het IPO berusten – niet ook behoren te berusten bij (Gedeputeerde Staten van) de provincies. Zo dit het geval is, moet uw College de betreffende documenten alsnog openbaar maken.

(33) Uit de literatuur blijkt dat in elk geval in vier gevallen sprake is van een situatie dat stukken bij uw College behoren te berusten:[5]

(1) Wanneer sprake is van een functionele relatie tussen het bestuursorgaan en de documenten.

(2) Wanneer de feitelijk houder van de stukken werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van het aangezochte bestuursorgaan.

(3) Wanneer uit een contractuele relatie voortvloeit dat de feitelijk houder verplicht is de documenten aan het bestuursorgaan uit te leveren.

(4) Wanneer de documenten opzettelijk buiten het bestuursorgaan zijn gebracht teneinde de werking van de Wob te frustreren.

(34) De VGG kan niet weten of sprake is van een contractuele relatie tussen het IPO en de provincies waaruit voortvloeit dat het IPO verplicht is documenten aan (de bestuursorganen van) de provincies te leveren, als bedoeld onder (3). Uw College zal daar zelf een beoordeling van moeten maken. De andere drie gevallen doen zich in elk geval wel voor.

(35) In de eerste plaats is sprake van een functionele relatie tussen de colleges van GS van de provincies en de gevraagde documenten. Deze relatie blijkt reeds uit het voorgaande: de provincies voeren regelmatig overleg met de TBO's over het onderhavige dossier en betalen ook de declaraties van AKD. De betreffende documenten staan dus ten dienste van de provincies en worden door de provincies ook gebruikt voor de invulling en uitvoering van hun publieke taak. Illustratief is dat de overleggen die plaats hebben gevonden via het IPO – en waarbij kennelijk ook de TBO's en AKD advocaten betrokken waren – aanleiding zijn geweest voor de provincies om te stoppen met de verlening van onrechtmatige staatssteun aan de TBO's.

(36) In de tweede plaats is het IPO in dezen werkzaam onder de verantwoordelijkheid van de provincies. De provincies hebben het IPO bij het onderhavige dossier betrokken om een centraal platform te bieden voor de uitwisseling van kennis en ervaring en om gemeenschappelijk optreden in relatie met de VGG en de Europese Unie te bevorderen (vergelijk ook de doelstelling van het IPO als verwoord in art. 3 van haar statuten). Uit de documenten die zijn verstrekt, blijkt dat de provincies echter in de 'lead' zijn gebleven. Illustratief is

---

5 Zie E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, Den Haag: BJu 2011, p. 156-157 en de noot van Kooper bij ABRvS 13 juli 2005, *Gst.* 2005/138.

het feit dat de offerte van AKD voor de door haar te verrichten werkzaamheden moest worden goedgekeurd door de provincies (en dus niet door het IPO). Dit gold ook voor de concepten die AKD heeft opgesteld van de verzoekschriften; ook deze zijn voorgelegd aan de betrokken ambtenaren van de provincies. Dit laat zien dat het IPO in dit geval werkzaam is (geweest) onder de verantwoordelijkheid van de provincies (en de provincies dus overigens ook de fysieke terbeschikkingstelling van de documenten kunnen afdwingen). In dit kader vraagt de VG zich overigens bovendien af op welk moment het IPO precies bij het onderhavige dossier is betrokken. Documenten die voorafgaande aan dat moment tot stand zijn gekomen, moeten in elk geval openbaar worden gemaakt.

(37) In de derde plaats is het voor de VGG op dit moment niet uitgesloten dat sprake is van een situatie dat de door haar gevraagde documenten door de provincies opzettelijk zijn ondergebracht bij het IPO teneinde de werking van de Wob te frustreren. Als hiervoor uiteengezet, valt – mede gelet op de stukken die wel zijn geopenbaard en de directe betrokkenheid van de provincies die daaruit blijkt – niet goed te begrijpen waarom de provincies niet zelf over de stukken beschikken waarom de VGG onder punten 1) en 3) van haar verzoek heeft gevraagd. Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de provincies opzettelijk de betreffende stukken hebben ondergebracht bij het IPO teneinde de werking van de Wob te frustreren/doorkruisen. In dit kader viel het de VGG op dat slechts in het besluit van GS van Overijssel wordt opgemerkt dat de betreffende stukken onder het IPO berusten; in de overige besluiten is deze informatie – al dan niet bewust – niet opgenomen (in de besluiten staat slechts dat de provincies niet over de betreffende stukken beschikken). Dat versterkt het gevoel bij de VGG dat sprake zou kunnen zijn van de situatie dat de stukken opzettelijk bij het IPO zijn ondergebracht.

(38) Gelet op het voorgaande doet zich de door de Afdeling in haar uitspraak van 25 mei 2011 bedoelde situatie voor dat de door de VGG onder punten 1) en 3) van haar verzoek gevraagde documenten bij de provincies behoren te berusten. In dat geval mag van uw College worden verwacht dat het (aantoonbaar) al het redelijkerwijs mogelijke doet om deze documenten alsnog te achterhalen.[6] Vervolgens zal alsnog beoordeeld moeten worden of deze documenten openbaar gemaakt kunnen worden. Naar opvatting van de VGG moet deze beoordeling ook positief uitvallen. Zo blijkt uit de jurisprudentie dat de openbaarmaking van (totaalbedragen van) declaraties van een advocaat niet kan worden geweigerd.[7]

4.1.3. Beroep op art. 10 EVRM

(39) Voor het geval uw College ondanks het voorgaande de weigering tot openbaarmaking van de documenten als gevraagd door de VGG onder 1) en 3) van haar verzoek in stand zou laten, brengt de VGG nog graag onder uw aandacht dat dit naar haar opvatting zou resulteren in een schending van artikel 10 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens ("EVRM"). Uit jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens ("EHRM") blijkt dat artikel 10 EVRM ook een recht op informatie jegens de overheid om-

---

6 Zie bijv. ABRvS 23 juli 2003, *AB* 2003/392 en ABRvS 20 oktober 2010, *AB* 2011/21, r.o. 2.6.1.

7 ABRvS 6 maart 2002, *AB-kort* 2002/232, nr. 200101294/1.

vat.[8] Naar opvatting van de VGG zou dit recht worden geschonden indien uw College openbaarmaking van de betreffende documenten zou weigeren met als motivering dat het documenten betreft die niet bij uw provincie berusten maar bij het IPO, terwijl dit orgaan nota bene is opgericht door en voor de provincies en ook wordt bestuurd door (vertegenwoordigers van) die provincies.

4.2. **De openbaarmaking van de documenten waarover uw provincie wel beschikt**

(40) Het bestreden besluit bevat een overzicht van de documenten die u na onderzoek wel binnen uw provincie heeft aangetroffen en die al dan niet gedeeltelijk betrekking hebben op de bestuurlijke aangelegenheid waarop het verzoek van de VGG betrekking heeft. Een deel van deze documenten hebt u geheel, een ander deel gedeeltelijk, en een laatste deel niet openbaar gemaakt.

(41) Vanzelfsprekend richt het onderhavige bezwaar zich niet tegen uw besluit voorzover daarin is besloten om een document geheel openbaar te maken. Het bezwaar richt zich wel tegen uw besluit voorzover daarin is besloten om een document (gedeeltelijk) niet openbaar te maken.

(42) De Wob-besluiten van de provincies hebben grotendeels betrekking op dezelfde documenten. Ten behoeve van het overzicht en om een centrale behandeling van alle bezwaren te vereenvoudigen, zal ik hierna eerst de bezwaren van de VGG met betrekking tot deze documenten bespreken. Hierbij hanteer ik de volgende verdeling:

(1) Documenten (gespreksverslagen en agenda's) met betrekking tot besprekingen die hebben plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van verschillende provincies.

(2) Adviezen aan de provincies van AKD advocaten en correspondentie van en met AKD advocaten.

(3) De verzoekschriften die door de provincies en de TBO's zijn ingediend bij het Gerecht van de EU.

(4) Overige documenten (in het bijzonder e-mailberichten).

(43) In een aparte paragraaf ga ik tot slot dan nog in op dat deel van uw besluit dat betrekking heeft op die documenten die specifiek bij uw provincie aanwezig zijn (en niet bij de andere provincies). Deze paragraaf verschilt dus per provincie.

---

8 Zie voor een overzicht Daalder 2011, par. 2.3. Zie ook ABRvS 19 januari 2011, *AB* 2011/148 en de noot daarbij van Daalder.

4.2.1. Documenten met betrekking tot besprekingen die hebben plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van verschillende provincies

(44) Uw College heeft een besluit genomen over de openbaarmaking van een aantal documenten die betrekking hebben op besprekingen die hebben plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van verschillende provincies over het onderhavige dossier. Het betreft in het bijzonder de volgende documenten:

(1) Notitie overleg Brede Adviesgroep Landelijk Gebied ("BALG") d.d. 13 oktober 2011

(2) Besprekingsverslag vergadering BALG d.d. 13 oktober 2011

(3) Notitie overleg BALG d.d. 9 november 2011

(4) Agenda vergadering BALG d.d. 9 november 2011

(5) Besprekingsverslag vergadering BALG 9 november 2011

(6) Agenda Vakberaad Grond IPO d.d. 15 september 2011

(7) (Concept)Verslag Vakberaad Grond d.d. 15 september 2011

(8) Agenda Vakberaad Grond IPO d.d. 27 oktober 2011

(9) Agenda Vakberaad Grond IPO d.d. 5 april 2012

(45) Al deze documenten zijn voor een (klein) deel openbaar gemaakt; de meeste informatie is onleesbaar gemaakt. Hieraan heeft u ten grondslag gelegd dat:

(1) het documenten betreft die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten als bedoeld in art. 11 Wob;

(2) de documenten persoonsgegevens bevatten die gelet op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen niet openbaar gemaakt worden;

(3) het belang tot openbaarmaking van de gevraagde informatie met betrekking tot een deel van die informatie niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden als bedoeld in art. 10 tweede lid, aanhef en onder g Wob.

(4) het belang tot openbaarmaking van de gevraagde informatie met betrekking tot een deel van die informatie niet opweegt tegen de economische of financiële belangen van de provincies als bedoeld in art. 10 tweede lid aanhef en onder b Wob.

(46) Hierna worden deze grondslagen achtereenvolgens besproken.

Intern beraad; persoonlijke beleidsopvattingen

(47) Van de hiervoor genoemde documenten heeft uw College forse gedeelten onleesbaar gemaakt omdat het zou gaan om documenten die zijn opgesteld voor intern beraad en de betreffende gedeelten persoonlijke beleidsopvattingen zouden bevatten. De VGG heeft vanzelfsprekend geen kennis kunnen nemen van de betreffende gedeelten. Bij gebreke van die kennis, betwist de VGG dat het om persoonlijke beleidsopvattingen gaat.

(48) Voor de vraag of sprake is van documenten die zijn opgesteld voor intern beraad is het oogmerk waarmee die documenten zijn opgesteld, leidend.[9] De VGG betwijfelt of de betreffende stukken wel met het oogmerk van intern beraad zijn opgesteld. In dit kader is in de eerste plaats van belang dat bij de betreffende overleggen klaarblijkelijk veel personen aanwezig waren. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat hoe groter de kring van betrokken personen is, hoe eerder er niet meer van intern beraad kan worden gesproken.[10] De VGG vermoedt dat de betreffende stukken ook op grote schaal zijn verspreid. Zo blijkt uit de agenda Vakberaard Grond IPO van 27 oktober 2011 dat binnen dat vakberaad ook verslag is gedaan van de discussie in de BALG. Mogelijk dat de verslagen/agenda's zelfs zijn verspreid onder de TBO's. Zo blijkt uit een door Zuid-Holland geopenbaard verslag van een bijeenkomst van 27 oktober 2011 in het kader van het 'Strategisch- en aankoopoverleg met de TBO's, dat Natuurmonumenten standaard op een 'verzendlijst' is opgenomen. Dit alles doet afbreuk aan het interne karakter van de betreffende documenten.[11]

(49) In dit kader is voorts van belang dat het interne karakter van beraad vervalt wanneer daaraan het karakter van advisering of gestructureerd overleg moet worden toegekend.[12] Het begrip gestructureerd overleg kan als volgt worden ingevuld:

(1) het gaat om vaste deelnemers;

(2) er is sprake van een zekere mate van gestructureerd overleg, een enkele bijeenkomst kan voldoende zijn[13];

(3) het opstellen van notulen en agenda's en de stukken wordt ambtelijk voorbereid[14];

---

9 MvT bij de Wob, *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 13.

10 MvT bij de Wob, *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 13.

11 Vgl. ook Daalder 2011, p. 253: 'Wanneer een conceptwetsvoorstel of een conceptnota voor commentaar naar een belangenorganisatie wordt gestuurd zal in de regel geen sprake meer zijn van een document bestemd voor intern beraad'.

12 MvT bij de Wob, *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 13.

13 Rb. Rotterdam 30 juni 2011, *LJN* BQ9881.

14 Rb. Almelo 22 september 2008, *LJN* BF7575.

en

(4) dat belangenorganisaties worden betrokken bij het overleg is een sterke aanwijzing dat sprake is van gestructureerd overleg.[15]

(50) De hiervoor genoemde documenten zijn opgesteld in het kader van een gestructureerd overleg en dus niet voor intern beraad. Zowel de BALG als het Vakberaad Grond bestaat uit vaste deelnemers die op structurele basis bijeenkomen. Het opstellen van de notulen en agenda's wordt bovendien – zo blijkt uit de stukken – ambtelijk voorbereid. Tot slot zijn in elk geval bij het Vakberaad Grond derde partijen die niet behoren tot de overheid betrokken. Uit het (Concept)Verslag Vakberaad Grond van 15 september 2011 dat is geopenbaard, blijkt namelijk dat bij die bijeenkomst ook aanwezig waren vertegenwoordigers van de TBO's, namelijk vertegenwoordigers van de Landschappen en Natuurmonumenten.[16] Nu binnen het Vakberaad Grond als opgemerkt bovendien regelmatig verslag werd gedaan van de overleggen binnen de BALG – en in dat kader mogelijk ook de verslagen van de vergaderingen van de BALG werden verstrekt aan de betreffende vertegenwoordigers van de TBO's – is daarmee ook het interne karakter van het beraad binnen de BALG komen te vervallen.

(51) Gelet op het voorgaande, heeft uw College ten onrechte met een beroep op de beperkingen van artikel 11 Wob de openbaarmaking geweigerd van de hiervoor genoemde verslagen en agenda's van de bijeenkomsten van de BALG en het Vakberaad Grond. Overigens, zou het wel gaan om documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad met daarin persoonlijke beleidsopvattingen, dan had uw College in elk geval nog moeten beoordelen of de betreffende beleidsopvattingen niet toch met het oog op een goede en democratische bestuursvoering hadden kunnen worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm (art. 11 lid 2 Wob). Uw College heeft deze beoordeling niet, of in elk geval niet met betrekking tot alle voornoemde documenten, gemaakt. Uit de jurisprudentie blijkt dat dit een motiveringsgebrek is.[17]

(52) Overigens bestaat er in dit geval ook alle aanleiding om de betreffende persoonlijke beleidsopvattingen – zo daarvan sprake zou zijn – geanonimiseerd openbaar te maken. Uit de jurisprudentie blijkt namelijk dat hoe groter de kring van betrokkenen is, hoe eerder er aanleiding is om de persoonlijke beleidsopvattingen in geanonimiseerde vorm openbaar te maken.[18] In dit geval is, als hiervoor uiteengezet, sprake van een grote kring van betrokkenen;

---

15 Daalder 2011, p. 253.

16 Dat vertegenwoordigers van de TBO's aanwezig zijn bij overleggen van het Vakberaad Grond – en vertegenwoordigers van andere particuliere grondeigenaren daarvoor niet worden uitgenodigd – roept bij de VGG overigens de vraag op hoe dat zich verhoudt tot de mededeling van uw College dat uw provincie streeft naar gelijkberechtiging van TBO's en andere particuliere grondeigenaren.

17 Zie bijv. ABRvS 3 juni 2009, nr. 200806313/1/H3 en ABRvS 10 november 2010, nr. 200903989/1/H3.

18 Zie bijv. ABRvS 4 mei 2010, *AB* 2010/213.

bij de overleggen waren veel verschillende personen betrokken die bovendien niet allemaal ambtenaar zijn (er waren immers ook vertegenwoordigers van de TBO's aanwezig). In dat geval staat er niets aan in de weg om evt. persoonlijke beleidsopvattingen in geanonimiseerde vorm openbaar te maken.

Persoonlijke levenssfeer

(53) Uw College heeft ervoor gekozen om alle namen van opstellers van/betrokkenen bij voornoemde documenten onleesbaar te maken. Hieraan legt u ten grondslag dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen zwaarder dient te wegen dan het belang van openbaarmaking van namen.

(54) Uit uw besluit blijkt niet welke weigeringsgrond uit de Wob uw College in dit kader heeft toegepast. Voorzover het de weigeringsgrond als bedoeld in art. 10 lid 2 onder e zou betreffen, merkt de VGG op dat dit geen absolute weigeringsgrond is. Er moet in dat geval dus een afweging gemaakt worden tussen het belang van openbaarmaking van de betreffende informatie en het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Uw College heeft deze belangenafweging klaarblijkelijk wel gemaakt, maar niet of nauwelijks gemotiveerd.

(55) Naar opvatting van de VGG zou de belangenafweging in het voordeel moeten uitvallen van de openbaarmaking van de betreffende namen. In dit verband is van belang dat het slechts om namen gaat, welke gegevens niet of nauwelijks privacy gevoelig zijn (anders dan bijvoorbeeld bankrekeninggegevens, privé-adressen, etc.). Uit de jurisprudentie blijkt bovendien dat met betrekking tot ambtenaren slechts in beperkte mate een beroep worden gedaan op het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer waar het hun beroepshalve functioneren betreft.[19] Het betreft hier het beroepshalve functioneren van ambtenaren; zij waren vanuit hun hoedanigheid als ambtenaar en vertegenwoordiger van de provincies immers aanwezig bij de verschillende overleggen. Niet valt in te zien waarom de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer dan zwaarder zou wegen dan het belang van de openbaarmaking van hun namen.

Onevenredige benadeling als bedoeld in art. 10 tweede lid, aanhef en onder g Wob

(56) Een deel van de informatie die ligt besloten in voornoemde documenten – met betrekking tot de overleggen van de BALG en het Vakberaad Grond – is geweigerd op basis van art. 10 tweede lid aanhef en onder g Wob. Blijkens de motivering van uw besluit betreft het de volgende informatie:

(1) In de notitie overleg BALG d.d. 13 oktober 2011: het standpunt van de provincies met betrekking tot de gesprekken die worden gevoerd in het kader van een eventuele gewijzigde PNB-regeling (onderaan p. 2 en bovenaan p. 3) alsmede punten

---

19 ABRvS 14 juli 2004, *AB* 2004/349.

en argumenten die betrekking hebben op een mogelijk door de provincies te volgen (juridische) strategie (vanaf p. 3).

(2) In het besprekingsverslag vergadering BALG d.d. 13 oktober 2011: verslag van een gesprek over de strategie van de provincies met betrekking tot de onderhandelingen met het Rijk over de herijking van de EHS.

(3) In de notitie overleg BALG d.d. 9 november 2011: een nadere toelichting/argumentatie met betrekking tot de beslispunten als geformuleerd in de notitie ten behoeve van het overleg van 13 oktober 2011.

(4) In het besprekingsverslag vergadering BALG d.d. 9 november 2011: een gedachtewisseling over onderwerpen waarover zou worden geprocedeerd en/of waarover bestuurlijk overleg zou plaatsvinden.

(5) In de agenda Vakberaad Grond IPO d.d. 15 september 2011: de informatie die staat onder het kopje 'financieel', omdat dit de (financiële) positie van de provincies ten opzichte van het Rijk onevenredig zou benadelen.

(6) In het (Concept) Verslag Vakberaad Grond d.d. 15 september 2011: een gedachtewisseling over verschillende onderwerpen, omdat openbaarmaking zou leiden tot een onevenredige benadeling van de (proces- en onderhandelings)positie van de provincies.

(7) In de Agenda Vakberaad Grond IPO 27 oktober 2011: passages waarin concrete voorstellen worden gedaan over te nemen stappen in het kader van de klacht/beroepsprocedure respectievelijk het overleg met het Rijk over een gewijzigde PNB-regeling, omdat openbaarmaking hiervan zou leiden tot een onevenredige benadeling van de positie van de provincies in deze procedure en dit overleg.

(8) In de Agenda Vakberaad Grond IPO d.d. 5 april 2012: delen van tekst waaruit wetenswaardigheden kunnen worden afgeleid over de opvatting/strategie van de provincies met betrekking tot niet nader genoemde onderwerpen, waarover bovendien lopende procedures aanhangig zijn en/of bestuurlijk overleg wordt gevoerd.

(57) Gelet op het voorgaande, heeft uw College in het bijzonder twee belangen laten meewegen in het kader van art. 10 tweede lid onder g Wob. In de eerste plaats betreft het het belang van uw provincie om niet geschaad te worden in haar positie in het kader van de lopende procedures en overleggen met het Rijk. In de tweede plaats betreft het het belang dat de financiële positie van uw provincie niet wordt geschaad.

(58) Nu de VGG geen kennis heeft kunnen nemen van de geweigerde informatie, valt voor haar niet te controleren of de betreffende informatie inderdaad de financiële/proces-/onderhandelingspositie van uw provincie onevenredig kan benadelen. De VGG betwist dat derhalve bij dezen.

(59) In algemene zin merkt de VGG hiernaast nog op dat er zwaarwegende eisen worden gesteld aan de inroeping van de weigeringsgrond van art. 10, tweede lid onder g. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen de volgende stappen:[20]

(1) eerst moet worden aangetoond dat sprake is van benadeling;

(2) vervolgens dat deze benadeling 'onevenredig' is; en

(3) tot slot dat deze onevenredige benadeling zwaarder weegt dan het algemeen belang van openbaarmaking (de algemene belangenafweging).

(60) Uit uw besluit blijkt niet dat uw College deze drie stappen hebt gezet. Dat is een motiveringsgebrek. In het bijzonder heeft uw College niet concreet gemotiveerd waarom openbaarmaking van de stukken leidt tot benadeling van de provincies in hun procespositie en/of hun financiële posities.

(61) Ten aanzien van de mogelijke benadeling van de procespositie van de provincies kan in dit kader nog worden opgemerkt dat dit slechts in uitzonderingsgevallen mag leiden tot het achterhouden van informatie. Dat openbaarmaking van stukken (mogelijk) de positie van uw provincie in een (eventuele) procedure kan schaden, betekent niet automatisch dat dan een beroep kan worden gedaan op art. 10, tweede lid onder g, Wob. Vergelijk deze overweging uit een uitspraak van de Afdeling van 16 december 2009:[21]

> "*Wat het betoog betreft dat de procespositie van de gemeente door openbaarmaking van de planschaderisicoanalyses wordt geschaad, overweegt de Afdeling als volgt. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 17 mei 2006 in zaak nr. 200505903/1; www.raadvanstate.nl), beschermt artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob tevens het belang bij het voorkómen van onevenredige benadeling van een bestuursorgaan met het oog op zijn procespositie. Voor het oordeel dat in dit geval openbaarmaking van de planschaderisicoanalyses op deze grond achterwege zou moeten worden gelaten, bestaat echter geen grond. Zoals de rechtbank met juistheid heeft overwogen, behoort het tot het normale risico van de gemeente dat zij betrokken raakt bij planschadeprocedures. De enkele mogelijkheid dat de hierbij betrokken partijen, die kennis hebben kunnen nemen van de planschaderisicoanalyses, hiervan voordeel zullen hebben in een eventuele procedure, betekent niet dat zij hierdoor onevenredig worden bevoordeeld, mede omdat, zoals hiervoor is overwogen, de omvang van de verplichting tot vergoeding van planschade in overwegende mate objectief bepaalbaar is.*" [onderstreping advocaat]

(62) In het onderhavige geval wenst uw College klaarblijkelijk de procespositie van uw provincie te beschermen in het kader van de procedure bij het Gerecht van de EU. Van belang is dat in die procedure rechtsvragen voorliggen die een objectief karakter hebben. Het betreft bijvoorbeeld de vraag of TBO's kunnen worden aangemerkt als ondernemingen en – in

---

20 Vgl. Daalder 2011, p. 373.

21 ABRvS 16 december 2009, *JB* 2010/31.

meer algemene zin – of de verstrekking van steun aan TBO's kan worden aangemerkt als staatssteun. Deze situatie is vergelijkbaar met die in de uitspraak van de Afdeling van 16 december 2009 met betrekking tot planschaderisicoanalyses: in beide gevallen is de uitkomst van de procedure in overwegende mate objectief bepaalbaar. In dat geval kan dus geen gebruik worden gemaakt van de weigeringsgrond van art. 10, tweede lid onder g, Wob.

(63) Overigens, zelfs als er wel sprake zou zijn van onevenredige benadeling van de provincies in hun procespositie en/of in hun financiële positie door openbaarmaking van de gevraagde informatie, dan moet dat belang vervolgens nog wel worden afgewogen tegen het belang van openbaarmaking van de betreffende informatie. Hierbij prevaleert in beginsel het belang van openbaarmaking. Vergelijk deze passage uit een artikel van Maas-Cooymans en Van der Sluis:[22]

> "*Dat een document een bepaald gezichtspunt met zich brengt waardoor een bestuursorgaan onevenredig benadeeld zou kunnen worden, is niet per definitie - hoewel vaak wel gedacht - een reden tot geheimhouding. Dit geldt te meer in het geval dat het bestuursorgaan in staat is de juistheid van de inhoud van het stuk te weerleggen.*[23] *Ook meningen van personen, die niet met feiten kunnen worden gestaafd, die mogelijk een benadeling van betrokkenen tot gevolg kunnen hebben, leiden niet per definitie tot een gerechtvaardigd beroep op art. 10 lid 2 onder g.*[24] *En ook het voorkomen van toekomstige schadeclaims is geen reden op zichzelf om tot geheimhouding over te gaan.*[25]"

(64) In dit kader kan voorts nog worden opgemerkt dat uw College geen gegevens mag achterhouden omdat publicatie daarvan mogelijk een ongunstig licht zou werpen op het door uw provincie gevoerde beleid.[26]

(65) Gelet op het voorgaande, meent de VGG dat uw College eveneens ten onrechte toepassing heeft gegeven aan de weigeringsgrond van art. 10 lid 2 onder g Wob.

<u>Economische/financiële belangen als bedoeld in art. 10 lid 2 onder b Wob</u>

(66) In de volgende documenten is informatie (mede) geweigerd omdat het belang van de openbaarmaking daarvan niet zou opwegen tegen de financiële of economische belangen van de provincies als bedoeld in art. 10 lid 2 onder b Wob:

---

22 M.G.J. Maas-Cooymans & C.N. van der Sluis, ' Wet openbaarheid van bestuur: Jurisprudentie 2009 tot begin 2010 inzake de weigeringsgronden en beperkingen', *Gst.* 2010/32 (afl. 7334).

23 ABRvS 3 juni 2009, zaaknr. 200806313/1.

24 ABRvS 3 juni 2009, zaaknr. 200806313/1.

25 Rb. Rotterdam 7 januari 2010, AWB 09/385 WOB.

26 Vzngr. ARRS 10 december 1992, S03.92.4077, als beschreven in J.A. van Schagen e.a., *Sdu Commentaar Openbaarheid van bestuur*, Den Haag: Sdu 2011, p. 97.

(1) In de agenda Vakberaad Grond IPO d.d. 15 september 2011: de informatie die staat onder het kopje 'financieel'.

(2) In het (Concept) Verslag Vakberaad Grond d.d. 15 september 2011: een gedachtewisseling over de financiële positie van de provincies.

(67) Nu de VGG geen kennis heeft kunnen nemen van de betreffende informatie, betwist zij dat het om informatie gaat die bij openbaarmaking daarvan de financiële positie van de provincies zou kunnen schaden. Los hiervan kan worden opgemerkt dat uw College blijkens de jurisprudentie onderbouwd aannemelijk moet maken waarom de financiële positie van uw provincie als gevolg van de gevraagde informatie wordt geschaad.[27] In dat kader moet worden geconcretiseerd en gepreciseerd waarom openbaarmaking tot schade voor de provincie zou leiden.[28] Dat is niet gebeurd.

Deelconclusie

(68) Gelet op het voorgaande heeft uw College ten onrechte geweigerd om de documenten volledig openbaar te maken, die betrekking hebben op besprekingen die hebben plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van verschillende provincies over het onderhavige dossier, (als nader aangeduid in alinea (44)).

4.2.2. Adviezen van AKD advocaten aan de provincies en correspondentie van en met AKD advocaten

(69) Uw College heeft een besluit genomen over de openbaarmaking van een aantal documenten die betrekking hebben op adviezen van AKD advocaten aan de provincies en correspondentie tussen AKD advocaten en (vertegenwoordigers van) de provincies. Het betreft in het bijzonder de volgende documenten:

(1) Memo AKD aan IPO d.d. 26 september 2011: uw College heeft de openbaarmaking van dit stuk grotendeels geweigerd omdat het een document zou betreffen bestemd voor intern beraad dat persoonlijke beleidsopvattingen zou bevatten (ex art. 11 Wob).

(2) Memo AKD aan IPO d.d. 6 oktober 2011: uw College heeft de openbaarmaking van dit stuk grotendeels geweigerd omdat het een document zou betreffen bestemd voor intern beraad dat persoonlijke beleidsopvattingen zou bevatten (ex art. 11 Wob).

(3) Memo AKD aan IPO en de 12 provincies d.d. 16 maart 2012: uw College heeft de openbaarmaking van dit stuk geweigerd omdat het een document zou betreffen bestemd voor intern beraad dat persoonlijke beleidsopvattingen zou bevatten (ex

---

27 Zie bijv. ABRvS 23 juni 2010, *AB* 2010/274.

28 ABRvS 25 november 2009, nr. 200903028/1/H3.

art. 11 Wob).

(4) E-mailbericht AKD aan IPO d.d. 10 oktober 2011: uw College heeft de openbaarmaking van dit stuk grotendeels geweigerd omdat het een document zou betreffen bestemd voor intern beraad dat persoonlijke beleidsopvattingen zou bevatten (ex art. 11 Wob) en bovendien omdat openbaarmaking zou leiden tot onevenredige benadeling van de provincies (ex art. 10 tweede lid onder g Wob).

(5) E-mailbericht AKD aan IPO d.d. 11 oktober 2011: uw College heeft dit e-mailbericht grotendeels openbaar gemaakt, met uitzondering van de namen van de ambtenaren in het bericht, omdat openbaarmaking daarvan niet zou opwegen tegen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen (ex art. 10 tweede lid onder e Wob).

(6) E-mailbericht IPO aan AKD d.d. 10 oktober 2011: uw College heeft de openbaarmaking van dit stuk gedeeltelijk geweigerd omdat het een document zou betreffen bestemd voor intern beraad dat persoonlijke beleidsopvattingen zou bevatten (ex art. 11 Wob) en bovendien omdat openbaarmaking zou leiden tot onevenredige benadeling van de provincies (ex art. 10 tweede lid onder g Wob).

(7) E-mailbericht IPO aan AKD d.d. 4 oktober 2011: uw College heeft de openbaarmaking van dit stuk gedeeltelijk geweigerd omdat het een document zou betreffen bestemd voor intern beraad dat persoonlijke beleidsopvattingen zou bevatten (ex art. 11 Wob) en bovendien omdat openbaarmaking zou leiden tot onevenredige benadeling van de provincies (ex art. 10 tweede lid onder g Wob).

(70) Hierna zal ik de weigeringsgronden bespreken waar uw College een beroep op heeft gedaan.

Intern beraad; persoonlijke beleidsopvattingen

(71) Uw College heeft een groot deel van voornoemde documenten niet openbaar gemaakt omdat het documenten bestemd voor intern beraad zou betreffen met daarin persoonlijke beleidsopvattingen. Hieraan legt u in het bijzonder ten grondslag dat het stukken betreft die zien op het contact tussen personen werkzaam bij de overheid en advocaten, alsmede adviezen van een advocaat.

(72) De VGG betwist niet dat adviezen van, en correspondentie met een advocaat bestemd kunnen zijn voor intern beraad. Vervolgens moet echter nog wel beoordeeld worden of de betreffende informatie in deze documenten ook kan worden aangemerkt als persoonlijke beleidsopvattingen. Doorslaggevend daarbij is de vraag of het informatie betreft waarin de deskundigheid van de advocaat wordt aangewend voor beleidsvorming of beslissingen over de uitvoering daarvan. Heeft het advies een overwegend objectief karakter dan is geen sprake van een persoonlijke beleidsopvatting. Te denken valt bijvoorbeeld aan een inschat-

ting over de hoogte van een te betalen schadevergoeding.[29]

(73) Uit de motivering van het besluit van uw College blijkt slechts in beperkte mate welke informatie voornoemde documenten bevatten. Bij de meeste documenten wordt volstaan met de mededeling dat de betreffende informatie persoonlijke beleidsopvattingen bevat en daarom onleesbaar is gemaakt. De VGG betwijfelt of alle onleesbaar gemaakte delen wel vallen aan te merken als persoonlijke beleidsopvattingen en betwist dat ook. In elk geval ten aanzien van één document blijkt ook uit de motivering van uw besluit dat ten onrechte informatie onleesbaar is gemaakt. Het betreft het memo van AKD aan het IPO d.d. 26 september 2011. Hierin wordt volgens uw besluit ingegaan op de vraag wat de gevolgen zijn van de beschikking van de Europese Commissie voor uw provincie. Ook wordt specifiek ingegaan op de gevolgen voor de in het verleden verleende en in de toekomst te verlenen subsidies. Dit is informatie met een overwegend objectief karakter en dus geen persoonlijke beleidsopvatting. Daarom is deze informatie ten onrechte onleesbaar gemaakt.

Onevenredige benadeling als bedoeld in art. 10 tweede lid, aanhef en onder g Wob

(74) Uw College heeft de openbaarmaking van een deel van de hiervoor in alinea (69) genoemde documenten hiernaast geweigerd, omdat dit zou leiden tot onevenredige benadeling van uw provincie en dit belang zwaarder zou wegen dan het belang van openbaarmaking van die documenten als bedoeld in art. 10 tweede lid, aanhef en onder g Wob. Het betreft in het bijzonder de e-mailcorrespondentie tussen de provincies en AKD. Openbaarmaking van deze informatie zou volgens uw College de procespositie van de provincies kunnen schaden.

(75) In het kader van de documenten met betrekking tot de BALG en het Vakberaad Grond heeft de VGG al uiteengezet waarom uw College ten onrechte toepassing heeft gegeven aan de weigeringsgrond van art. 10 tweede lid, aanhef en onder g Wob (zie in het bijzonder de alinea's (58) t/m (64)). Deze uiteenzetting geldt ook voor de onderhavige documenten die zien op de relatie met AKD. In het bijzonder kan hier worden herhaald dat de VGG geen kennis heeft kunnen nemen van de geweigerde informatie en dat daarom voor haar niet valt te controleren of de betreffende informatie inderdaad de procespositie van uw provincie onevenredig kan benadelen. De VGG betwist dat derhalve bij dezen.

(76) Hiernaast kan worden herhaald dat zelfs bij een eventuele onevenredige benadeling van de provincies bij openbaarmaking van de betreffende informatie, dat nog niet automatisch tot weigering van de gevraagde informatie leidt. Beoordeeld dient te worden of het belang van openbaarmaking niet dient te prevaleren boven het belang van een mogelijke onevenredige benadeling. Die beoordeling is klaarblijkelijk niet gemaakt. In dit kader is nog van belang dat er al veel bekend is over de gevolgen van de Commissiebeschikking van 13 juli 2011 voor de steunverlening aan TBO's. Zo wordt algemeen aanvaard dat daarmee is komen vast te staan dat TBO's zijn onderworpen aan staatssteuntoezicht[30] en de provincies hebben daar

---

29 Zie Daalder 2011, p. 265.

30 Zie bijv. http://dirkzwagerondernemingsrecht.nl/2012/01/05/natuurbeschermingsorganisaties-

ook aanleiding in gezien de steunverlening aan TBO's te staken. In dat geval verliest het argument dat sprake zou zijn van onevenredige benadeling van de provincies aan gewicht.[31] In dit kader kan voorts wederom worden opgemerkt dat uw College geen informatie mag achterhouden met als reden dat dit beleid van uw provincies uit het verleden in een ongunstig daglicht zou plaatsen.

Deelconclusie

(77) Gelet op het voorgaande heeft uw College ten onrechte geweigerd om de documenten die betrekking hebben op adviezen van, en correspondentie met AKD (als nader aangeduid in alinea (69)), volledig openbaar te maken.

4.2.3. De verzoekschriften die door de provincies en de TBO's zijn ingediend bij het Gerecht van de EU.

(78) In uw besluit heeft uw College geweigerd om de verzoekschriften openbaar te maken die zijn ingediend door de provincies en de TBO's bij het Gerecht van de EU tegen de beschikking van de Europese Commissie van 13 juli 2011. Hieraan legt u ten grondslag dat het processtukken betreft in een nog lopende procedure. Openbaarmaking hiervan zou de procespositie van de provincies en de TBO's schaden en leiden tot onevenredige benadeling van de provincies. Gelet daarop hebt u deze documenten geweigerd openbaar te maken op basis van art. 10 tweede lid onder g Wob.

(79) De VGG begrijpt niet goed waarom de procespositie van de provincies en de TBO's geschaad zou worden door openbaarmaking van de verzoekschriften. De openbaarmaking heeft immers geen gevolgen voor de procedure bij het Gerecht van de EU. Bovendien is al veel bekend over de argumentatie van de provincies en de TBO's in hun verzoekschrift. De middelen zijn gepubliceerd door het Gerecht zelf en zijn dus verkrijgbaar uit openbare bron.[32] Het College van GS van de provincie Utrecht heeft in zijn besluit op het Wob-verzoek van de VGG ook een document geopenbaard (genaamd 'Questions & Answers – Provincies') waaruit de argumentatie van de provincies en de TBO's blijkt (zie onder het kopje '4. Wat houdt dit beroep in'?) (**bijlage 2**). Nu de argumenten van de TBO's en de provincies al (grotendeels) openbaar zijn, geldt een verzwaarde motiveringsplicht waarom openbaarmaking van de verzoekschriften zou leiden tot onevenredige benadeling van de TBO's en provincies en waarom dit ook zwaarder zou moeten wegen dan het belang van openbaarmaking. Hieraan is niet voldaan; er is zelfs in het geheel geen belangenafweging gemaakt (volstaan wordt met de mededeling dat openbaarmaking zou leiden tot onevenredige benadeling). Naar opvatting van de VGG zou het belang van openbaarmaking van de verzoekschriften ook moeten prevaleren, zeker nu de inhoud daarvan al (grotendeels) open-

---

hebben-te-maken-met-de-staatssteunregels/

31 Zie bijv. ABRvS 23 juni 2010, *AB* 2010/274.

32 Zie: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=121609&pageIndex=0&doclang=nl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=939313

baar is.

(80) Gelet op het voorgaande heeft uw College eveneens ten onrechte geweigerd om de verzoekschriften die zijn ingediend bij het Gerecht van de EU openbaar te maken.

4.2.4. Overige documenten (in het bijzonder: e-mailberichten)

(81) Aan het slot van uw besluit hebt u een besluit genomen over de openbaarmaking van een aantal overige documenten. Het betreft:

(1) een aantal e-mailberichten als nader gespecificeerd in uw besluit; en

(2) e-mailberichten d.d. 20 september 2011 en d.d. 12 oktober en 23 november 2011.

(82) Hierna geef ik overzicht van de bezwaargronden van de VGG omtrent deze documenten.

Een aantal e-mailberichten als nader gespecificeerd in uw besluit

(83) In uw besluit staat een lijst van e-mailberichten die slechts gedeeltelijk openbaar zijn gemaakt (dit overzicht begint met 'e-mailberichten d.d. 20, 22 en 23 september 2011' en eindigt met 'e-mailbericht d.d. 5 januari 2012'). Het betreft enerzijds e-mailberichten inhoudende correspondentie tussen de provincie(s) en haar advocaat en anderzijds tussen ambtenaren aangaande de advisering over de juridische positie van de provincie, de te voeren (proces)strategie, concepten voor brieven en concepten van het beroepschrift bij het Gerecht. Aan de weigering tot openbaarmaking van (een deel van) deze berichten heeft uw College het volgende ten grondslag gelegd:

(1) Het betreft documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten (art. 11 Wob).

(2) Openbaarmaking van de documenten zou leiden tot onevenredige benadeling van de (proces)positie van de provincie en de TBO's (art. 10 lid 2 onder g Wob).

(84) Nu de VGG geen kennis heeft kunnen nemen van de niet geopenbaarde delen, betwist zij dat het persoonlijke beleidsopvattingen en/of informatie nadelig voor de provincies/TBO's betreft.

(85) Wat betreft de beperking van art. 11 Wob kan hiernaast nog worden opgemerkt dat uw College ten onrechte heeft nagelaten te motiveren waarom geen gebruik kan worden gemaakt van de bevoegdheid van art. 11 tweede lid Wob.[33] In dit kader zij nogmaals herhaald dat de Wob ervan uitgaat dat de overheid de bij haar berustende informatie in beginsel openbaar moet maken. Achtergrond hiervan is dat het voor burgers mogelijk moet zijn om besluit-

---

33 Zie bijv. ABRvS 3 juni 2009, nr. 200806313/1/H3, r.o. 2.6.1 en ABRvS 10 november 2010, nr. 200903989/1/H3, r.o. 2.7.1.

vorming binnen, en handelen door de overheid te kunnen observeren en controleren. In het bijzonder moet het voor de burger mogelijk zijn om (democratische) besluitvorming te kunnen duiden en doorgronden. Juist waar het betreft het beroep dat de provincies hebben ingesteld bij het Gerecht van de EU zijn forse onduidelijkheden en twijfels ontstaan binnen de samenleving en bij de achterban van de VGG in het bijzonder. Immers, de provincies geven enerzijds het signaal af TBO's en andere particulieren gelijk te willen behandelen bij de ontwikkeling en het beheer van natuur, maar stellen anderzijds samen met de TBO's beroep in tegen het oordeel van de Europese Commissie waaruit die gelijkberechtiging is voortgevloeid. Dat staat met elkaar op gespannen voet. Volledige openbaarmaking van de gevraagde documenten kan zowel de onduidelijkheid die daardoor is gerezen, als de onrust die daardoor is ontstaan, wegnemen. Dit is ook in het belang van uw provincie omdat dit een bijdrage kan leveren aan het herstel van het vertrouwen van particuliere grondeigenaren in (het bestuur van) uw provincie.

(86) Ten aanzien van de weigeringsgrond van art. 10 lid 2 onder g Wob verwijst de VGG graag terug naar hetgeen zij daarover hiervoor heeft opgemerkt, in het bijzonder in de alinea's (58) t/m (64) en de alinea's (74) t/m (76). Meer specifiek geldt ook hier dat uw College ten onrechte geen afweging heeft gemaakt tussen enerzijds het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van de provincies (zo daar überhaupt sprake van zou zijn) en anderzijds het belang van het verstrekken van informatie (uw College heeft zich ten onrechte beperkt tot de enkele constatering dat sprake zou zijn van onevenredige benadeling). Voorts kan ook hier worden opgemerkt dat al veel informatie over de beroepsprocedure openbaar is, waardoor het belang van 'onevenredige benadeling' aan gewicht heeft verloren (vgl. ook alinea (79)).

E-mailberichten d.d. 20 september 2011 en d.d. 12 oktober en 23 november 2011

(87) Aan het slot van uw besluit hebt u een besluit genomen over de openbaarmaking van e-mailberichten d.d. 20 september 2011 en d.d. 12 oktober en 23 november 2011. Uw College heeft deze berichten openbaar gemaakt met uitzondering van de hierin voorkomende namen en telefoonnummers van ambtenaren, met een beroep op het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (ex art. 10 tweede lid onder e Wob).

(88) De weigeringsgrond van art. 10 tweede lid onder e Wob is relatief van aard. Er moet dus een belangenafweging worden gemaakt tussen enerzijds het belang van openbaarmaking en anderzijds het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Ten onrechte is die belangenafweging niet gemaakt. In dit geval valt ook moeilijk te begrijpen waarom het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zwaar zou moeten wegen. De betreffende e-mailberichten betreffen slechts de uitwisseling van feitelijke informatie. Daar komt bij dat het niet om privacygevoelige informatie gaat; het betreft slechts de namen van de betreffende ambtenaren. Niet valt in te zien waarom de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer dan zwaarder zou wegen dan het belang van de openbaarmaking van hun namen.

4.2.5. Specifieke documenten van Overijssel

(89) Hiervoor heb ik een uiteenzetting gegeven van de gronden van het bezwaar van de VGG omtrent de documenten met betrekking tot Vakberaad Grond en de BALG, adviezen van en correspondentie met AKD advocaten, de verzoekschriften die zijn ingediend bij het Gerecht van de EU en een aantal overige documenten. Uw College heeft hiernaast een besluit genomen over de openbaarmaking van een aantal meer specifiek binnen uw provincie aanwezige documenten. Hierna zal ik de bezwaargronden van de VGG met betrekking tot deze documenten uiteenzetten, voorzover deze documenten niet volledig openbaar zijn gemaakt. Het betreft de volgende documenten:

(1) de nota van Gedeputeerde Staten van Overijssel d.d. 1 november 2011: de openbaarmaking van dit document is deels geweigerd omdat sprake zou zijn van persoonlijke beleidsopvattingen ex art. 11 Wob alsmede – deels – op basis van de weigeringsgrond voor onevenredige benadeling ex art. 10 tweede lid aanhef en onder g Wob.

(2) de risicoparagraaf bij de Nota van Gedeputeerde Staten van Overijssel d.d. 1 november 2011: de openbaarmaking van dit document is deels geweigerd omdat sprake zou zijn van persoonlijke beleidsopvattingen ex art. 11 Wob alsmede op basis van de weigeringsgrond voor onevenredige benadeling ex art. 10 tweede lid aanhef en onder g Wob.

(3) e-mailberichten d.d. 6 januari 2012 en d.d. 16 en 17 augustus en 16, 18 en 19 september 2011: onduidelijk is welk besluit uw College over deze berichten heeft genomen.

Hierna zal ik deze documenten achtereenvolgens bespreken (waarbij de nota van GS van Overijssel d.d. 1 november 2011 wordt besproken samen met de risicoparagraaf bij die nota).

<u>Nota van GS van Overijssel d.d. 1 november 2011 en risicoparagraaf bij de Nota van GS van Overijssel d.d. 1 november 2011</u>

(90) Openbaarmaking van zowel de nota van Gedeputeerde Staten van Overijssel d.d. 1 november 2011, als de risicoparagraaf bij die nota, hebt u deels geweigerd omdat sprake zou zijn van persoonlijke beleidsopvattingen ex art. 11 Wob alsmede op basis van de weigeringsgrond voor onevenredige benadeling ex art. 10 tweede lid aanhef en onder g Wob. Meer in detail hebt u hieraan het volgende ten grondslag gelegd:

(1) De nota van 1 november 2011 betreft een ambtelijke nota waarin wordt gewezen op risico's die aan bepaalde keuzes zijn verbonden.

(2) Uit de nota van 1 november 2011 kunnen wetenswaardigheden worden afgeleid met betrekking tot de financiële respectievelijk de onderhandelings- en/of procespositie van de provincie.

(3) In de nota van 1 november 2011 worden de redenen genoemd waarom er beroep dient te worden ingesteld tegen de beschikking van de Europese Commissie en wat de mogelijke gevolgen zijn indien geen beroep wordt ingesteld.

(4) In de risicoparagraaf bij de nota van 1 november 2011 wordt ingegaan op de financiële risico's en consequenties die zijn verbonden aan de beschikking van de Europese Commissie.

(91) De VGG heeft geen kennis kunnen nemen van de informatie die onleesbaar is gemaakt. Bij gebreke daarvan, betwist de VGG dat de betreffende informatie kan worden aangemerkt als persoonlijke beleidsopvattingen en/of bij openbaarmaking kan leiden tot onevenredige benadeling van de provincies.

(92) Los hiervan kunnen dezelfde opmerkingen worden gemaakt als hiervoor in de alinea's (85) t/m (86). In het bijzonder zij hier herhaald dat volledige openbaarmaking van de nota van 1 november 2011 en de daarbij behorende risicoparagraaf zowel de onduidelijkheid die is gerezen door de beroepsprocedure bij het Gerecht van de EU, als de onrust die daardoor is ontstaan, zou kunnen wegnemen. Dit is ook in het belang van uw provincie omdat dit een bijdrage kan leveren aan het herstel van het vertrouwen van particuliere grondeigenaren in (het bestuur van) uw provincie. Derhalve verzoekt de VGG uw College bij dezen ook dringend om de nota van 1 november 2011 en de risicoparagraaf alsnog volledig openbaar te maken, desnoods in een niet tot personen herleidbare vorm.

Een aantal overige e-mailberichten d.d. 6 januari 2012 en d.d. 16 en 17 augustus en 16, 18 en 19 september 2011

(93) In uw besluit (p. 12) staat nog een aantal specifieke e-mailberichten genoemd die niet in de besluiten van de andere Colleges zijn genoemd. Het betreft e-mailberichten d.d. 6 januari 2012 en d.d. 16 en 17 augustus en 16, 18 en 19 september 2011. Deze berichten zijn niet bij het besluit gevoegd. De VGG vraagt zich af of uw College de openbaarmaking van deze documenten in zijn geheel heeft geweigerd of dat deze documenten per abuis niet zijn bijgevoegd en verzoekt u daar duidelijkheid over te verschaffen.

5. CONCLUSIE

Gelet op het vorenstaande verzoek ik u namens cliënte om:

(1) dit bezwaar gegrond te verklaren;

(2) uw besluit d.d. 20 juni 2012, verzonden op 21 juni 2012, te herroepen;

(3) een nieuw besluit te nemen, inhoudende dat alsnog alle gevraagde informatie openbaar wordt gemaakt; en

(4) de in de bezwaarprocedure door de VGG gemaakte kosten en nog te maken kosten in verband met de behandeling van dit bezwaar ex artikel 7:15 Awb te vergoeden.

Hoogachtend,

A.W. Bos

Bijlagen:

- Statuten VGG
- Document 'Questions & Answers – Provincies'