



Aan:  
AANTEKENEN  
Sitbba advocaten en notarissen  
t.a.v. dhr. mr. A. al Khatib  
Postbus 75640  
1070 AP AMSTERDAM

Archimedeslaan 6  
3584 BA Utrecht  
Postbus 80300  
3508 TH Utrecht

Tel. 030-2589111  
Fax 030-2582564  
www.provincie-utrecht.nl

**VERZONDEN - 7 FEB. 2013**

Datum	5 februari 2013	Afdeling	Management Ondersteuning
Nummer	80D7B0E8	Referentie	Mw. mr. C.J. Kiep
Uw brief van	31 juli 2012	Doorkiesnummer	030 – 258 3574
Uw nummer	CK/AB 1023079-12851843	Faxnummer	030 – 258 2098
Bijlage	- Advies Awb-adviescommissie - Verslag hoorzitting - Openbaargemaakte stukken	E-mailadres	Rijanne.kiep@provincie-utrecht.nl
		Onderwerp	beslissing op bezwaar

Geachte heer Al Khatib,

Onderstaand treft u aan onze beslissing op het door u namens uw cliënt (Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters) ingediende bezwaarschrift d.d. 31 juli 2012, ingekomen per fax op 31 juli 2012 en per post op 1 augustus 2012. Het bezwaarschrift is aangevuld bij brief van 28 september 2012, ingekomen per fax op 28 september 2012 en per post op 2 oktober 2012. Het bezwaar is gericht tegen ons besluit van 26 juni 2012, nummer 80B466A9, betreffende het verzoek om informatie.

### **I Beslissing**

In onze vergadering van heden hebben wij besloten

1. het besluit van 26 juni 2012, nummer 80B466A9, gedeeltelijk te herroepen conform het advies van de Awb-adviescommissie van PS en GS d.d. 7 januari 2013 met uitzondering van hetgeen de Awb-adviescommissie van PS en GS in haar advies onder 3.1.3 en 3.3 heeft overwogen betreffende bezwaar over processtukken en de (proces)positie, voor het overige het besluit in stand te laten of nader aan te vullen;
2. de proceskosten te vergoeden aan bezwaarmaker voor een bedrag van €472;

### **II Motivering beslissing**

#### **Ontvankelijkheid**

Ons besluit is verzonden op 26 juni 2012. De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift nam derhalve een aanvang op 27 juni 2012 en eindigde op 8 augustus. Het onderhavige bezwaarschrift werd ontvangen op 31 juli en is dus tijdig ingediend. Reclamant kan als belanghebbende worden gezien en is dus ontvankelijk in zijn bezwaar.

#### **Hoorzitting**

Op 27 november 2012 heeft een hoorzitting plaatsgevonden. Van deze hoorzitting is een verslag (bijlage 2) gemaakt, dat bij het advies (bijlage 1) van de Awb-adviescommissie is gevoegd.

#### **Advies commissie**

Voor de overwegingen die tot onze beslissing hebben geleid verwijzen wij, met toepassing van artikel 3:49 van de Algemene wet bestuursrecht, naar het bijgevoegde advies d.d. 7 januari 2013 van de Awb-

adviescommissie van PS en GS. Wij zijn van mening dat het aan het advies ten grondslag liggende onderzoek van de bezwaren op een zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden en kunnen ons vinden in het advies. De overwegingen van het advies moeten als de onze worden beschouwd voor zover ze in onderstaande overwegingen niet worden weerlegd.

Overigens hebben wij mede op grond van het advies van de Commissie nogmaals gezien of de (gedeelten van) documenten die niet openbaar zijn gemaakt vanwege daarin vervatte persoonlijke beleidsopvattingen, gedeeltelijk feitelijke informatie bevatten die los van de persoonlijke beleidsopvattingen openbaar kan worden gemaakt. De uitkomsten van deze nadere afweging, zal hierna – voor zover nodig – nader worden gemotiveerd.

### **Overwegingen waarop de primaire beslissing berust**

- (1) het betreft gedeeltelijk documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten als bedoeld in artikel 11 Wob;
- (2) de documenten bevatten gedeeltelijk persoonsgegevens die gelet op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen niet openbaar gemaakt worden;
- (3) het belang van openbaarmaking van de gevraagde informatie met betrekking tot een deel van die informatie weegt niet op 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 artikel 10 tweede lid, aanhef en onder g Wob;
- (4) het belang van openbaarmaking van een deel van de informatie weegt niet op tegen de economische of financiële belangen van de provincies als bedoeld in artikel 10 tweede lid, aanhef en onder b Wob.

### **De bezwaren**

1. Kort samengevat voert de VGG in haar bezwaarschrift de volgende gronden aan:
2. In de eerste plaats voert de VGG aan dat het College ten onrechte heeft geweigerd documenten openbaar te maken met als motivering dat het daarover niet beschikt. De VGG betwist – kort samengevat – dat voornoemde documenten niet bij de provincie berusten. Voorts stelt de VGG dat – voor zover de documenten bij het IPO berusten – de provincie gehouden is ook documenten die bij het IPO berusten te verstrekken. Door de VGG wordt bovendien gesteld dat de provincie het verzoek om informatie te beperkt heeft opgevat door – volgens de VGG – niet tevens alle documentatie in het onderhavige dossier te verstrekken, waarbij de VGG onder het onderhavige dossier verstaat het gelijkberechtigingsdossier. Ten aanzien van de documenten omtrent de hoogte van de declaraties van AKD stelt de VGG tevens dat deze documenten – ook al berusten deze niet bij de provincie maar bij het IPO – bij de provincies behoren te berusten. Ten slotte doet de VGG een beroep op artikel 10 EVRM.
3. In de tweede plaats voert de VGG aan dat het College ten onrechte heeft geweigerd om een deel van de documenten waarover de provincie wel beschikt, (volledig) openbaar te maken. Ten aanzien van de (gedeeltelijk) niet openbaar gemaakte documenten betwist de VGG het interne karakter hiervan, alsmede dat er sprake zou zijn van persoonlijke beleidsopvattingen. Voor zover er wel sprake is van documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad met daarin persoonlijke beleidsopvattingen zouden deze documenten volgens de VGG geanonimiseerd openbaar gemaakt dienen te worden. Het College heeft de namen van opstellers van/betrokkenen bij de documenten onleesbaar gemaakt. Kort samengevat stelt de VGG dat de belangenafweging die het College in dit kader heeft gemaakt onvoldoende is gemotiveerd, en dat het belang van openbaarmaking van de persoonsgegevens zwaarder dient te wegen dan het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Ook ten aanzien

van de documenten die (gedeeltelijk) niet openbaar zijn gemaakt met een beroep op onevenredige benadeling betwist de VGG dat er van een dergelijke motivering sprake zou zijn. De VGG voert tevens aan dat onvoldoende is gemotiveerd waarom de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid onder g terecht is ingeroepen. Als laatste betwist de VGG dat het in de documenten niet gaat om informatie die bij openbaarmaking de financiële positie van de provincie zou kunnen schaden. Hierbij wijst de VGG er bovendien op dat de provincie dit niet aannemelijk zou hebben gemaakt.

#### **Overwegingen naar aanleiding van de ingebrachte bezwaren**

4. Door Gedeputeerde Staten zal in de beslissing op bezwaar zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij de volgorde die in het bezwaarschrift is gehanteerd.
5. Het Wob-verzoek van de VGG ziet op de volgende documenten:
  - Brief van Inrichting Landelijk Gebied van de provincie Utrecht aan AKD d.d. 22 december 2011
  - Procesbesluit d.d. 22 december 2011
  - Voorstel aan Gedeputeerde Staten van Utrecht d.d. 10 januari 2012
  - Voorstel aan Gedeputeerde Staten van Utrecht d.d. 22 november 2011
  - Voorstel aan Gedeputeerde Staten van Utrecht d.d. 11 oktober 2011
  - Voorstel aan Gedeputeerde Staten van Utrecht d.d. 2 januari 2012
  - Stand van zaken advies AKD over PNB-subsidieregeling d.d. 10 oktober 2011
  - Memo statencie RGW n.a.v. vragen over beroep bij Europese Gerecht (PNB) d.d. 26 maart 2012
  - Notitie overleg Brede Adviesgroep Landelijk Gebied d.d. 13 oktober 2011
  - Besprekingsverslag vergadering BALG d.d. 13 oktober 2011
  - Notitie overleg Brede Adviesgroep Landelijk Gebied d.d. 9 november 2011
  - Agenda vergadering BALG d.d. 9 november 2011
  - Besprekingsverslag vergadering BALG d.d. 9 november 2011
  - Agenda Vakberaad Grond IPO d.d. 15 september 2011
  - (Concept)Verslag Vakberaad Grond d.d. 15 september 2011
  - Agenda Vakberaad Grond IPO d.d. 27 oktober 2011
  - Agenda Vakberaad Grond IPO d.d. 5 april 2012
  - Memo AKD aan IPO d.d. 26 september 2011
  - Memo AKD aan IPO d.d. 6 oktober 2011
  - Memo AKD aan IPO en de 12 Provincies d.d. 16 maart 2012
  - Concept Procesbesluit
  - E-mailbericht AKD aan IPO d.d. 10 oktober 2011
  - E-mailbericht AKD aan IPO d.d. 11 oktober 2011
  - E-mailbericht IPO aan AKD d.d. 10 oktober 2011
  - E-mailbericht IPO aan AKD d.d. 4 oktober 2011
  - Verzoekschrift TBO's tot nietigverklaring van het besluit van de Europese Commissie met kenmerk C (2011) 4945 def.
  - Verzoekschrift provincies tot nietigverklaring van het besluit van de Europese Commissie met kenmerk C (2011) 4945 def.
  - Een aantal e-mails zoals hierna nader gespecificeerd
6. Naar aanleiding van het bezwaarschrift hebben wij reeds in een eerder stadium besloten om

een aantal documenten alsnog (gedeeltelijk) openbaar te maken. Het betreft hierbij delen van het Voorstel aan Gedeputeerde Staten van Utrecht d.d. 10 januari 2012, het Voorstel aan Gedeputeerde Staten van Utrecht d.d. 2 januari 2012, de Stand van zaken advies AKD over PNB-subsidieregeling d.d. 10 oktober 2011, en het Memo statencie RGW n.a.v. vragen over beroep bij Europese Gerecht (PNB) d.d. 26 maart 2012. In zoverre is reeds aan uw bezwaren tegemoet gekomen.

7. De bezwaargronden die de VGG aanvoert vallen – kort gezegd – uiteen in twee onderdelen. In de eerste plaats licht de VGG toe waarom volgens haar het College ten onrechte heeft geweigerd documenten openbaar te maken met als motivering dat de provincie daarover niet beschikt. In de tweede plaats wordt door de VGG uiteengezet waarom naar haar mening het College ten onrechte heeft geweigerd om een deel van de documenten waarover de provincie wel beschikt, (volledig) openbaar te maken. Het College zal hierna achtereenvolgens deze twee onderdelen bespreken.

#### **Openbaarmaking van documenten waarover de provincie niet beschikt**

8. Het College van GS heeft aan de weigering tot openbaarmaking het volgende ten grondslag gelegd:

*“Wij beschikken niet over documenten betreffende de communicatie (correspondentie, gespreksverslagen etc.) tussen de provincie Utrecht 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.”*

9. De VGG betwist dat de documenten betreffende de communicatie tussen de provincie en de TBO’s, en de documenten betreffende declaraties van dan wel betalingen aan AKD, niet bij de provincie berusten. Per categorie documentatie wordt door de VGG vervolgens uiteengezet waarom de provincie volgens de VGG wel over voornoemde documenten zou beschikken of zou moeten beschikken. Daarnaast betwist de VGG dat Gedeputeerde Staten niet gehouden zijn om deze documenten te verstrekken, voor zover deze bij het IPO berusten.

#### 1. De documentatie over de relatie van de provincie met de TBO’s

##### **Het bezwaar van de VGG (samengevat)**

10. Ten aanzien van de documentatie over de relatie van de provincie met de TBO’s stelt de VGG dat de provincie het verzoek om openbaarmaking te beperkt heeft opgevat door uitsluitend uit te gaan van documentatie die ziet op de beroepsprocedure bij het Hof van Justitie, en niet tevens op documentatie die ziet op het onderhavige dossier. De VGG voert een aantal omstandigheden aan waaruit volgens haar zou moeten blijken van een intensief contact tussen de TBO’s en de provincies. Dit gestelde intensieve contact zou het, in de woorden van de VGG, moeilijk te geloven maken dat de provincie niet zou beschikken over communicatie tussen de provincie en de TBO’s omtrent de beroepsprocedure bij het Gerecht van de EU.

##### **Het advies van de Awb-adviescommissie**

11. De Awb-adviescommissie heeft naar aanleiding van deze bezwaargrond opgemerkt dat uit de jurisprudentie volgt dat bij de beoordeling van de vraag of het verzoek voldoende ruim is

opgevat er gekeken wordt naar zowel de letterlijke tekst als de strekking van het verzoek.<sup>1</sup> De Commissie is van oordeel dat wij gezien het onderwerp in het briefhoofd en de letterlijke tekst van het Wob-verzoek er in alle redelijkheid van uit mochten gaan dat het Wob-verzoek van de VGG zich enkel richt op de documenten die betrekking hebben op de beroepsprocedure bij het Hof van Justitie.

12. Onder verwijzing naar jurisprudentie (ABRvS 22 augustus 2007, nr. 200701417/1) is de Commissie tevens van mening dat, wanneer een bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat een bepaald document niet of niet meer bij hem berust en een dergelijke mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt, het in beginsel aan degene is die om informatie verzoekt om aannemelijk te maken, dat in tegenstelling tot de uitkomsten van het onderzoek door het bestuursorgaan, een bepaald document toch bij het bestuursorgaan berust. De mededeling van ons College dat bij ons geen stukken berusten over de relatie tussen ons en de TBO's in het onderhavige dossier en de beroepsprocedure bij het Hof van Justitie komt de Commissie niet ongeloofwaardig voor.

#### **Overwegingen van Gedeputeerde Staten**

13. Wij onderschrijven het advies van de Awb-adviescommissie ter zake en leggen dat advies aan ons besluit ten grondslag om het bezwaar op dit punt ongegrond te verklaren. Aanvullend merken wij dienaangaande nog het volgende op.
14. Ingevolge het bepaalde in artikel 3, tweede lid, van de Wob dient de verzoeker bij zijn verzoek de bestuurlijke aangelegenheid of het daarop betrekking hebbend document, waarover hij informatie wenst te ontvangen te vermelden.
15. Zoals reeds aangegeven in de bestreden beslissing hebben Gedeputeerde Staten het verzoek van de VGG, gezien het onderwerp van de brief van de VGG d.d. 11 april 2012 – “Beroepsprocedure van uw provincie bij het Hof van Justitie (inclusief verzoek om informatie op basis van de Wet openbaarheid van bestuur)” – en de inhoud daarvan, aldus opgevat dat dit uitsluitend ziet op de beroepsprocedure bij het Hof van Justitie.
16. Bij de beoordeling of een bestuursorgaan een verzoek voldoende ruim heeft opgevat kijkt de rechter zowel naar de letterlijke tekst als naar de strekking van het verzoek.<sup>2</sup>
17. Zoals hiervoor reeds toegelicht had het – door een rechtsgeleerd raadsman opgestelde – verzoek van VGG als onderwerp “Beroepsprocedure van uw provincie bij het Hof van Justitie (inclusief verzoek om informatie op basis van de Wet openbaarheid van bestuur)”. Op pagina 1 en 2 van de brief wordt de aanleiding van het verzoek vervolgens toegelicht. Deze aanleiding houdt verband met het feit dat er door de verschillende provincies beroep is ingesteld bij het Hof van Justitie van de Europese Unie tegen de beschikking van de Europese Commissie van 13 juli 2011 (nr. C(2011) 4945 def.). Vervolgens wordt het verzoek om informatie gespecificeerd. Bij de specificatie van het verzoek wordt veelvuldig verwezen naar de ‘voornoemde beroepsprocedure’ (specificatie onder nummers 1,2 en 4). Bij het laatste punt (6) van de omschrijving van het verzoek wordt ten slotte verzocht om ‘alle overige documenten die betrekking hebben op de beroepsprocedure bij het Hof van Justitie’. Het College heeft, gelet op de hiervoor zakelijk weergegeven tekst en strekking van de brief

---

<sup>1</sup> ABRvS 24 september 2008, 200800117/1.

<sup>2</sup> Zie Daalder 2011, p. 396 en bijvoorbeeld ABRvS 24 september 2008, LJN BF2158.

van Stibbe van 11 april 2011, het verzoek aldus uitgelegd dat dit uitsluitend betrekking had op documenten (zoals nader gespecificeerd onder de in het verzoek genoemde punten 1 tot en met 6) die betrekking hadden op – kort samengevat – de beroepsprocedure bij het Hof van Justitie.

18. De VGG voert in bezwaar aan dat de algemene verwijzing in de door VGG in haar verzoek gegeven opsomming van gewenste documenten naar ‘het onderhavige dossier’ voor ons college aanleiding had moeten vormen om het verzoek mede aldus te begrijpen dat dit tevens betrekking had op het ‘gelijkberechtigingsdossier’. Gelet op hetgeen hiervoor is opgemerkt over de duidelijke tekst en strekking van het verzoek en gelet op het feit dat de verwijzing naar ‘het onderhavige dossier’ in het verzoek niet is toegelicht, heeft het College het verzoek mogen opvatten zoals het dat heeft opgevat.
19. Overigens zij hierover nog opgemerkt dat de verplichting om op grond van de Wob informatie te verstrekken zich beperkt tot informatie die op het moment van indiening van het verzoek bestaat.<sup>3</sup> Het verzoek van de VGG heeft dan ook in ieder geval geen betrekking op documenten die zijn vervaardigd na de datum van het verzoek (zijnde 11 april 2012).<sup>4</sup>
20. Uw bezwaarschrift houdt geen – uitdrukkelijke – aanvulling in van uw eerdere verzoek, inhoudende dat het verzoek in bezwaar alsnog geacht moet worden betrekking te hebben op alle documenten in het onderhavige dossier (bezwaarschrift, randnummer 25). U stelt slechts dat wij uw verzoek te beperkt geïnterpreteerd hebben en dat wij – uitgaande van de door u voorgestelde strekking van het verzoek – alsnog zullen moeten beslissen omtrent openbaarmaking van documenten die betrekking hebben op het ‘gelijkberechtigingsdossier’. Hiervoor is door ons reeds opgemerkt dat wij uw verzoek slechts hebben opgevat als betrekking hebbend op de beroepsprocedure bij het Hof van Justitie. Gelet op die overwegingen en gelet op het feit dat u in bezwaar uw verzoek niet heeft uitgebreid, zullen wij in bezwaar geen oordeel vormen over de documenten met betrekking tot het ‘gelijkberechtigingsdossier’. Daarbij hebben wij mede betrokken dat het verzoek zodanig ongespecificeerd is dat het ons niet in staat stelt te bepalen welke documenten daar al dan niet onder zouden vallen.
21. Naar aanleiding van uw verzoek hebben wij door middel van een archiefonderzoek geïnventariseerd welke documenten fysiek en/of digitaal onder ons berusten met betrekking tot de beroepsprocedure bij het Gerecht. Bij dit onderzoek hebben wij de 28 (groepen van) documenten aangetroffen, zoals opgesomd onder randnummer 5 van dit besluit. Meer of andere documenten hebben wij bij ons onderzoek niet aangetroffen.
22. De VGG betwist dat het College niet beschikt over documentatie over de relatie van de provincie met de TBO’s met betrekking tot de beroepsprocedure bij het Gerecht van de EU. Er zou sprake zijn van intensieve samenwerking/contact/overleg tussen de TBO’s en de provincies.
23. VGG leidt uit een aantal door haar genoemde documenten het vermoeden af dat er sprake zou zijn van een intensief contact tussen de TBO’s en de provincies. Volgens de VGG zou het daarom – naar het College begrijpt – aannemelijk zijn dat het College zou beschikken

---

<sup>3</sup> Daalder 2011, p. 397.

<sup>4</sup> Vgl. bijvoorbeeld AbRvS 21 augustus 2001, AB 2003, 42 en AbRvS 14 december 2005, LJN AU7938.

over documentatie over de relatie van de provincie Utrecht en de TBO's met betrekking tot de beroepsprocedure bij het Gerecht van de EU.

24. VGG verwijst ten eerste naar een verslag van het Vakberaad Grond van 15 september 2011 en concludeert op basis daarvan dat er bij deze overleggen vertegenwoordigers van de Landschappen aanwezig waren. Het is juist dat vertegenwoordigers van de Landschappen in bepaalde gevallen aanwezig waren bij het Vakberaad Grond. Het gaat hierbij evenwel uitsluitend om een incidentele aanwezigheid en uitsluitend voor zover het de Landschappen aangaat. Voor zover het College documenten met betrekking tot het Vakberaad Grond, waarbij de beroepsprocedure aan de orde is geweest (en waarbij soms vertegenwoordigers van de TBO's aanwezig zijn geweest), onder zich heeft, zijn deze documenten echter inhoudelijk beoordeeld en gedeeltelijk openbaar gemaakt.
25. VGG wijst erop dat het beroepschrift dat namens de TBO's bij het Gerecht is ingediend in de conceptversie en in de definitieve versie aan de provincies is toegezonden. Dit is juist. Met toestemming van de TBO's en de provincies hebben de TBO's en de provincies over en weer kennis genomen van de (definitieve concepten van) de beide beroepschriften. De daarop betrekking hebbende stukken zijn eveneens beoordeeld.
26. VGG wijst er tot slot nog op dat er in Zuid-Holland strategisch overleg zou zijn gevoerd met de TBO's en dat het College van Gedeputeerde Staten van Overijssel een afschrift van een brief over de aankoopsubsidiereregeling zou hebben toegezonden aan de TBO's. Het gaat hierbij ten eerste om documenten die zich (uitsluitend) bij de colleges van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland respectievelijk Overijssel bevinden. Het gaat bovendien om documenten die geen betrekking hebben op de beroepsprocedure (onderwerp van het Wob-verzoek van de VGG).
27. Anders dan door VGG wordt gesteld is er geen sprake van documenten betreffende de communicatie tussen de provincie en de TBO's omtrent de beroepsprocedure, die het College onder zich heeft. De documenten die het College met betrekking tot de beroepsprocedure onder zich heeft (waaronder begrepen de door VGG op pagina 12 van haar bezwaarschrift onder 1 en 2 genoemde documenten) zijn door het College in het kader van het verzoek beoordeeld. Over meer of andere documenten met betrekking tot de beroepsprocedure beschikt het College niet. In dat verband merkt het College op dat de TBO's en de provincies zelfstandig beroep hebben ingesteld. Het gaat hierbij om gescheiden trajecten. Het is daarom ook logisch dat er onder het College geen documenten berusten met betrekking tot de relatie tussen de TBO's en de provincie Utrecht over deze beroepsprocedures, aangezien een dergelijke relatie – wat daar overigens ook onder begrepen zou moeten worden – niet bestaat. Voor zover (vertegenwoordigers van) de TBO's aanwezig zijn geweest bij overleggen waar ook ambtenaren van de provincie Utrecht aanwezig zijn geweest (en waarbij de beroepsprocedure aan de orde is gesteld), zijn de daarop betrekking hebbende documenten door het College beoordeeld. Het bezwaar op dit punt is dan ook ongegrond.

#### De (hoogte van de) declaraties van AKD

##### **Het bezwaar van de VGG (samengevat)**

28. In het bestreden besluit heeft het College eveneens aangegeven niet te beschikken over documenten betreffende declaraties van dan wel betalingen aan AKD. Aangezien deze documenten niet onder het College berusten, kunnen ook deze niet openbaar worden

gemaakt.

29. Ten aanzien van de hoogte van de declaraties van AKD merkt de VGG op dat het lastig te geloven is dat de provincie niet beschikt over documenten hieromtrent. Hierbij wijst de VGG op stukken waaruit zou blijken dat de provincies opdrachtgever zijn van AKD en ook gezamenlijk de declaratie zullen betalen. Om die reden mag volgens de VGG verwacht worden dat de provincies ook over de betreffende declaratie(s) beschikken.

#### **Advies Awb-adviescommissie**

30. De Commissie wijst er vooreerst op dat ter zitting is gebleken dat in de BALG is besloten dat het IPO AKD inhuurt. Het IPO heeft als opdrachtgever een overeenkomst met AKD gesloten. Aangezien de Commissie niet is gebleken dat de in de BALG gemaakte afspraken in een document zijn vastgelegd, stellen wij ons naar het oordeel van de Commissie terecht op het standpunt dat vanwege het ontbreken van het document wij dit niet openbaar kunnen maken. De Commissie wijst er nog op dat het enkele feit dat de gezamenlijke provincies budget aan het IPO beschikbaar stellen en er overleg is gevoerd over de aan het IPO uit te brengen offertes met ambtenaren van onder meer de provincie Utrecht niet leidt tot een andere conclusie dan dat wij geen overeenkomst met AKD hebben gesloten en geen declaraties van AKD hebben ontvangen, waardoor wij niet beschikken over de verzochte documenten.
31. De Commissie is voorts van oordeel dat er in het onderhavige geval geen sprake is van een verantwoordelijkheid van de provincie ten opzichte van het IPO. De Commissie is van oordeel dat u eveneens niet aannemelijk heeft gemaakt dat er sprake is van een functionele relatie tussen ons en de documenten, aangezien wij geen werkzaamheden aan een derde uitbesteden. Tevens is de Commissie niet gebleken dat het IPO in dezen werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van de provincie Utrecht. Niet is gebleken dat het IPO zich richt naar opdrachten en aanwijzingen van ons. Het enkele feit dat de offerte van AKD is besproken met de verschillende provincies, evenals de concept-verzoekschriften, leidt er nog niet toe dat het IPO zich in relatie met AKD richt naar onze opdrachten en aanwijzingen. Ook is niet gebleken dat op basis van contractuele afspraken de documenten aan ons dienen te worden overlegd. De Commissie is eveneens niet gebleken dat wij opzettelijk de door u gevraagde documenten hebben ondergebracht bij het IPO met het doel de werking van de Wob te frustreren. Een en ander leidt er naar het oordeel van de Commissie toe dat er geen sprake is van een situatie waarbij de door u verzochte stukken bij ons behoren te berusten. Daarnaast zijn er ook mondelinge afspraken gemaakt die niet in documenten zijn vastgelegd.

#### **Overwegingen van Gedeputeerde Staten**

32. Wij onderschrijven het advies van de Awb-adviescommissie ter zake en leggen dat advies aan ons besluit ten grondslag om het bezwaar op dit punt ongegrond te verklaren. Aanvullend merken wij dienaangaande nog het volgende op.
33. Wij stellen op basis van uw bezwaarschrift vast dat u zich op het standpunt stelt dat wij ten aanzien van twee categorieën van documenten hadden moeten onderzoeken of deze documenten onder ons hadden behoren te berusten. Het zou daarbij volgens u gaan om documenten die zich bij het IPO bevinden. Ten eerste gaat het om documentatie over de relatie tussen de provincie Utrecht en de TBO's met betrekking tot de beroepsprocedure bij het Hof van Justitie. Ten tweede gaat om documentatie met betrekking tot de hoogte van de declaraties van AKD, de werkzaamheden die door dat kantoor daarvoor zijn verricht en



informatie over de partij(en) die deze declaraties hebben voldaan.

34. Het is juist dat de declaraties van AKD met betrekking tot het door de provincies en de TBO's ingestelde beroep bij het Gerecht zich onder het IPO bevinden. Voor zover ons bekend houdt het IPO echter geen documenten onder zich die betrekking hebben op de relatie tussen onze provincie en de TBO's over de beroepsprocedure. Voor zover er bij onze provincie of het IPO documenten met betrekking tot de namens de provincies gevoerde beroepsprocedure beschikbaar zijn, hebben wij die documenten reeds in het kader van het primaire besluit beoordeeld. Reeds om die reden kan ten aanzien van deze documenten niet worden gesteld dat deze documenten onder ons College zouden behoren te berusten.
35. Voor zover het gaat om de zich bij het IPO berustende declaraties merken wij het volgende op.
36. Wij merken op dat uw bezwaar dat de betreffende declaraties onder ons College zouden (moeten) berusten ongegrond is. Dienaangaande overwegen wij als volgt.
37. Het is juist dat AKD ten behoeve van onder andere onze provincie werkzaamheden verricht in verband met het onder andere door onze provincie ingestelde beroep tegen de beschikking van de Europese Commissie. Het gaat hierbij, voor zover hier van belang, om de coördinatie van de betreffende beroepsprocedure.
38. Deze werkzaamheden van het IPO maken onderdeel uit van een in 2009 door het Interprovinciaal Overleg aan AKD verleende opdracht. De overeenkomst van opdracht met AKD is (dus) uitsluitend tussen laatstgenoemd kantoor en het Interprovinciaal Overleg tot stand gekomen. Door AKD wordt dan ook uitsluitend gedeclareerd aan het Interprovinciaal Overleg. Dat er door de gezamenlijke provincies (zie de door VGG aangehaalde besluitvorming van het College van Gedeputeerde Staten van Overijssel) daartoe een budget aan het Interprovinciaal Overleg beschikbaar is gesteld en dat er over de aan het IPO uit te brengen offertes overleg is gevoerd met ambtenaren van de provincie Zuid-Holland en Utrecht, doet er niet aan af dat de provincie Utrecht niet de formele opdrachtgever van AKD is geweest, geen overeenkomst met AKD heeft gesloten en geen declaraties van AKD heeft ontvangen.
39. De VGG betreft de stelling – onder verwijzing naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 25 mei 2011<sup>5</sup> – dat de declaraties bij de provincie behoren te berusten. De VGG noemt een viertal gevallen waarin er volgens haar sprake is van een situatie dat stukken bij het College behoren te berusten. Volgens de VGG zou het uit de literatuur voortvloeien dat in de vier door haar genoemde gevallen, stukken onder ons College behoren te berusten. De VGG verwijst in dat verband naar pagina 156 en 157 van E.J. Daalder, Handboek openbaarheid van bestuur, Den Haag 2011 en naar de annotatie van Kooper bij ABRvS 13 juli 2005, Gst. 2005/138.
40. Uit de ter zake relevante (schaarse) rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak, leidt ons College af dat documenten in drie gevallen bij ons college behoren te berusten. Ten eerste betreft het de situatie waarin de documenten berusten bij een onder verantwoordelijkheid van ons college werkzame instelling, dienst of bedrijf (ABRvS 3

---

<sup>5</sup> AbRvS 25 mei 2011, Gst. 2011/121 en AB 2011/233.

oktober 2007, LJN: BB4735, ABRvS 6 mei 2004, LJN: AO8867). Ten tweede gaat het om de situatie waarin de documenten door het bestuursorgaan bij een andere instelling zijn ondergebracht om op die wijze de werking van de Wob te frustreren (ABRvS 25 mei 2011, LJN: BQ5933). Tot slot gaat het om die gevallen waarin het bestuursorgaan op grond van een hiërarchische relatie met degene waar de documenten zich bevinden respectievelijk op grond van een met deze (rechts)persoon gesloten overeenkomst dan wel bij of krachtens wettelijk voorschrift de mogelijkheid heeft om de betreffende documenten bij die (rechts)persoon op te vragen (ABRvS 19 maart 2008, LJN: BC7085, ABRvS 13 juli 2005, LJN: AT9283).

41. Ten eerste dient vastgesteld te worden dat het IPO niet kan worden aangemerkt als een onder de verantwoordelijkheid van ons College werkzame instelling. Voor de conclusie dat het IPO in dit geval zou werken onder verantwoordelijkheid van de provincies is – ingevolge vaste rechtspraak – vereist dat het IPO zich (in dit geval) moet richten naar opdrachten of aanwijzingen van ons College (vergelijk de door de VGG zelf aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 25 mei 2011, LJN: BQ5933 r.o. 2.4.3). Door de VGG wordt terecht niet gesteld dat het IPO zich in haar relatie tot AKD dient te richten naar opdrachten of instructies van (onder andere) ons College. Dat er over de aan het IPO uit te brengen offerte vooraf overleg is gevoerd met ambtenaren, alsmede dat de verzoekschriften in concept door AKD aan de provincies zijn voorgelegd, maakt nog niet dat het IPO zich met betrekking tot haar contractuele relatie met AKD en meer specifiek de door AKD aan het IPO verstuurdde declaraties moet richten naar de aanwijzingen en opdrachten van (onder andere) ons College.
42. Ten tweede dient vastgesteld te worden dat de documenten niet door ons College bij het IPO zijn ondergebracht met het doel om de werking van de Wob te frustreren. Voorop moet worden gesteld dat de betreffende documenten door AKD rechtstreeks aan het IPO zijn toegestuurd. De documenten zijn dus niet door ons College bij het IPO ondergebracht. Evenmin heeft AKD op onze instructie de betreffende declaraties rechtstreeks aan het IPO toegezonden. Hiervoor is reeds toegelicht dat het IPO namens de provincies de beroepsprocedure bij het Gerecht coördineert en dat er in dat verband sprake is van een overeenkomst tussen AKD en het IPO over de door AKD in het kader van de beroepsprocedure te verrichten werkzaamheden. Niet kan dan ook worden geoordeeld dat de declaraties door ons College bij het IPO zijn ondergebracht.
43. Ten derde dient vastgesteld te worden dat ons College aan zijn relatie met het IPO in dit dossier noch op basis van een bestaande contractuele relatie noch anderszins de bevoegdheid kan ontleen om de betreffende documenten bij het IPO op te vragen, in die zin dat het IPO rechtens gehouden is om aan een dergelijk verzoek te voldoen. De VGG stelt dat de documenten onder ons College behoren te berusten omdat er sprake zou zijn van een functionele relatie tussen het bestuursorgaan en de documenten. Naar ons oordeel kan er van een dergelijke functionele relatie slechts sprake zijn indien ons college een verantwoordelijkheid heeft ten opzichte van het IPO. Een dergelijke verantwoordelijkheid ontbreekt, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, evenwel. Ons College merkt daarbij overigens op dat in de ter zake relevante rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak het door de VGG bepleite criterium van ‘een functionele relatie’ niet is vervat.
44. Ten overvloede merken wij nog op dat de VGG inmiddels geen belang meer heeft bij de beoordeling van het bezwaar dat de betreffende declaraties ook bij ons College behoren te berusten c.q. bij het door ons College bij het IPO opvragen van de betreffende declaraties.

Wij hebben kennis genomen van het feit dat het College van Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel, in reactie op een gelijkloidend bezwaar van de VGG, aanleiding heeft gezien om de betreffende declaraties bij het IPO op te vragen. Het IPO heeft aan dit verzoek voldaan en de betreffende declaraties aan de provincie Overijssel ter beschikking gesteld. Het College van Gedeputeerde Staten van Overijssel heeft deze declaraties op grond van de Wob beoordeeld en heeft deze declaraties inmiddels gedeeltelijk openbaar gemaakt en gedeeltelijk geweigerd. Voor zover de declaraties reeds openbaar zijn gemaakt kunnen deze door ons niet meer openbaar worden gemaakt.

#### Beroep op artikel 10 EVRM

45. Voorts doet de VGG een beroep op artikel 10 EVRM, dat er tevens toe zou strekken een recht op informatie jegens de overheid toe te kennen. Naar opvatting van de VGG zou dit recht worden geschonden indien ons College openbaarmaking van de betreffende documenten zou weigeren met als motivering dat het documenten betreft die niet bij de provincie berusten maar bij het IPO.

#### **Het advies van de Awb-adviescommissie**

46. De Commissie is van oordeel dat de door ons College aangehaalde uitspraak van de Afdeling (zie hierna) mag worden afgeleid dat het recht op het ontvangen van inlichtingen op toelaatbare wijze door de Wob wordt beperkt. Dit leidt er naar de mening van de Commissie dan ook niet toe dat er sprake is van strijdigheid met artikel 10 van het EVRM.

#### **Overwegingen van Gedeputeerde Staten**

47. Wij onderschrijven het advies van de Awb-adviescommissie ter zake en leggen dat advies aan ons besluit ten grondslag om het bezwaar op dit punt ongegrond te verklaren. Aanvullend merken wij dienaangaande nog het volgende op.
48. De hiervoor weergegeven – overigens summier toegelichte – stelling van de VGG vindt geen steun in het recht. In het kader hiervan hecht ons College eraan om te wijzen op een overweging uit de uitspraak van de Afdeling van 19 januari 2011:

*"2.3.2. Voorts faalt het door De Linkse Kerk betoogde, dat zij op grond van artikel 10 van het EVRM recht heeft op verstrekking dan wel openbaarmaking van de e-mailberichten. Met de bepalingen in de Wob is inmenging in het in artikel 10, eerste lid, van het EVRM gewaarborgde recht om inlichtingen te ontvangen in dit geval bij wet voorzien. Voorts is voldaan aan het vereiste dat de inbreuk op dat recht noodzakelijk is in het belang van het beschermen van de rechten van anderen. De e-mailberichten zijn naar hun aard bestemd voor intern verkeer. Nu artikel 10 van het EVRM niet vereist dat alle informatie verstrekt wordt of openbaar wordt gemaakt en dat artikel staten die partij zijn bij het verdrag de mogelijkheid biedt bij wet beperkingen te verbinden aan het verstrekken dan wel openbaar maken van gegevens en documenten — bijvoorbeeld ter bescherming van het belang om in vertrouwelijke sfeer te kunnen 'brainstormen' zonder vrees voor gezichtsverlies en het kunnen waarborgen dat bij de vormgeving van het beleid de betrokkenen in alle vrijheid hun gedachten en opvattingen kunnen uiten — en de Wob in artikel 11 voorziet in een dergelijke beperking, bestaat geen grond voor het oordeel dat het college in strijd met die bepaling niet de door De Linkse Kerk gevraagde e-mailberichten volledig heeft verstrekt dan wel openbaar heeft gemaakt."*<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> AbRvS 19 januari 2011, LJN BP1316.

49. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak vereist artikel 10 van het EVRM niet dat alle informatie wordt verstrekt of wordt openbaar gemaakt en biedt dat artikel staten die partij zijn bij het verdrag de mogelijkheid om bij wet beperkingen te verbinden aan de verplichting om gegevens en documenten te verstrekken of openbaar te maken. De Wob houdt een dergelijke toelaatbare beperking in. Hiervoor is toegelicht dat en waarom de Wob niet noopt tot openbaarmaking van de door VGG verzochte documenten. Dat brengt – gelet op de hiervoor aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak – met zich dat artikel 10 van het EVRM in dit geval niet is geschonden.

#### De (hoogte van de) declaraties van AKD

50. Door de (gedeeltelijke) openbaarmaking van het Voorstel aan Gedeputeerde Staten van Utrecht d.d. 10 januari 2012 is door ons College alsnog informatie verstrekt over de totale kosten van de inzet van AKD. Wij hebben daarom besloten om deze informatie, voor zover deze ook in andere documenten is doorgestreept, ook in andere documenten alsnog openbaar te maken. In dit kader hebben wij de verschillende documenten nogmaals beoordeeld op aanwezigheid van voornoemde informatie. Wij hebben daarbij vastgesteld dat dezelfde informatie is vervat in een bijlage behorend bij de agenda voor het overleg BALG d.d. 13 oktober 2011 op pagina 1 onder punt 1, pagina 4 eerste alinea en pagina 5 bovenaan. De betreffende informatie is tevens vervat in een bijlage behorend bij de agenda voor het overleg BALG d.d. 9 november 2011 op pagina 1 en in een e-mail van mr. Van Nuland van 10 oktober 2011 (laatste alinea). Deze gedeeltes van de genoemde documenten zullen alsnog openbaar worden gemaakt.

#### **Documenten waarover de provincie wel beschikt**

51. Eerst worden door de VGG haar bezwaren besproken die betrekking hebben op de documenten waarover alle provincies beschikken. De bezwaren van de VGG zien daarbij op de volgende (groepen van) documenten:
- (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).

In het navolgende zullen wij dezelfde volgorde aanhouden.

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

52. Ons College heeft een besluit genomen omtrent de openbaarmaking van een aantal documenten die betrekking hebben op besprekingen die hebben plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van verschillende provincies. In het bijzonder betreft het de volgende documenten:
- (1) Notitie overleg Brede Adviesgroep Landelijk Gebied d.d. 13 oktober 2011
  - (2) Besprekingsverslag vergadering BALG d.d. 13 oktober 2011

- (3) Notitie overleg Brede Adviesgroep Landelijk Gebied d.d. 9 november 2011
  - (4) Agenda vergadering BALG d.d. 9 november 2011
  - (5) Besprekingsverslag vergadering BALG d.d. 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
53. Voornoemde documenten zijn bij primair besluit voor een deel openbaar gemaakt, terwijl de overige informatie in de documenten zwart is gemaakt.
54. Hieraan heeft ons College ten grondslag gelegd dat:
- (1) het documenten betreft die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten als bedoeld in artikel 11 Wob;
  - (2) de documenten (deels) persoonsgegevens bevatten die gelet op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen niet openbaar gemaakt worden;
  - (3) het belang van 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 artikel 10 tweede lid, aanhef en onder g Wob;
  - (4) het belang van 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 artikel 10 tweede lid aan hef en onder b Wob.
55. De VGG bespreekt achtereenvolgens deze verschillende grondslagen die door ons College zijn toegepast bij het (gedeeltelijk) niet openbaar maken. Hierna zullen wij deze bezwaren bespreken en daarbij tevens ingaan op de overwegingen uit het advies van de Awb-adviescommissie.

### **Bezwaren van de VGG (samengevat)**

#### Toepassing van artikel 11 van de Wob

56. Allereerst bespreekt de VGG de uit artikel 11, eerste lid, van de Wob voortvloeiende beperking. Ingevolge dat artikellid wordt geen informatie verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen vervat in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad. De VGG trekt in twijfel dat de documenten zijn opgesteld met het oogmerk van intern beraad. Tot slot stelt de VGG dat ons college in dit geval toepassing had moeten geven aan de in artikel 11, tweede lid, vervatte bevoegdheid om dienaangaande informatie te verstrekken in niet tot personen te herleiden vorm.

#### Documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad

57. De VGG betoogt dat de betreffende stukken niet zouden zijn opgesteld met het oogmerk van intern beraad. In dat verband stelt de VGG dat er bij de betreffende overleggen klaarblijkelijk veel personen aanwezig waren, alsmede stelt de VGG dat zij vermoedt dat de betreffende stukken ook op grote schaal zijn verspreid. Voorts stelt de VGG dat het interne karakter van het beraad in dit geval is komen te vervallen omdat daaraan het karakter van advisering of gestructureerd overleg moet worden toegekend.

### **Advies Awb-adviescommissie**

58. De Commissie constateert dat de BALG en het Vakberaad Grond IPO tot doel hebben het door de provincies te voeren beleid betreffende het landelijk gebied voor te bereiden en af te stemmen. De Commissie is met ons van oordeel dat de kring van externe personen bij de BALG niet zodanig is dat er geen sprake meer is van intern beraad. Ook is naar het oordeel van de Commissie onvoldoende gebleken dat de aanwezigheid van de vertegenwoordigers van de Landschappen of Staatsbosbeheer bij het Vakberaad Grond IPO een structureel karakter heeft waardoor het overleg het karakter van advies of gestructureerd overleg moet worden toegekend. De Commissie is dan ook met ons van oordeel dat de onder punt 44 van het bezwaar genoemde documenten met het oogmerk van intern beraad zijn opgesteld. Enkel de in deze documenten opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen hoeven niet openbaar gemaakt te worden. De Commissie merkt op dat voor het overige de inhoud van deze documenten openbaar is.

### **Overwegingen met betrekking tot de bezwaren en het advies van de Commissie**

59. De Commissie bevestigt hiermee het door ons College in het primaire besluit ingenomen standpunt. In het kader van de volledige herbeoordeling is naar aanleiding van uw bezwaar bezien welke delen van de hiervoor genoemde documenten persoonlijke beleidsopvattingen betreffen. Dit heeft ertoe geleid dat er alsnog delen van voornoemde documenten openbaar gemaakt zullen worden. Hierna zal nog nader worden gespecificeerd om welke delen van de documenten het gaat.

#### Documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad

60. Ingevolge het bepaalde in artikel 1, aanhef en onder c van de Wob dient onder intern beraad te worden verstaan: het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering daarvan. Ingevolge het bepaalde in artikel 1, aanhef en onder f van de Wob dient onder een persoonlijke beleidsopvatting te worden verstaan: een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten.
61. Ons College hecht eraan in verband met het begrip 'intern beraad' te citeren uit de ook door de VGG aangehaalde memorie van toelichting bij de Wob:

*"Het interne karakter van een stuk wordt bepaald door het oogmerk waarmee het stuk is opgesteld. Van intern beraad kan dan ook sprake zijn wanneer externe personen of organen bij het verzamelen van gegevens, het ontwikkelen van beleidsalternatieven en/of de afronding van het beraad binnen het overheidsorgaan worden betrokken. Een dergelijke betrokkenheid doet het interne karakter van het beraad evenwel vervallen wanneer daaraan het karakter van advisering of gestructureerd overleg in plaats van beraad moet worden toegekend. Ook de grootte van de kring die bij het beraad is betrokken kan ertoe leiden dat er geen sprake is van intern beraad. Een haarscherpe, aan objectieve maatstaven af te meten afbakening voor alle gevallen is naar onze mening niet mogelijk. De term «beraad» impliceert niet dat over deze documenten steeds overleg in collegiaal verband moet worden gepleegd. Ook documenten waarvan de inhoud bestemd is voor één functionaris vallen eronder. Zij die ze hebben opgesteld of de inhoud ervan voor hun verantwoording hebben genomen, moeten de*

*bedoeling hebben gehad dat ze zouden dienen voor zichzelf of voor het gebruik door anderen binnen de overheid."*<sup>7</sup>

62. Duidelijk is dat in dit geval de documenten zijn opgesteld met het oogmerk van intern beraad. Het is juist dat de grootte van de kring die bij het beraad is betrokken ertoe zou kunnen leiden dat er geen sprake meer is van intern beraad. Dit is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval, waarbij de grootte van de kring van deelnemers aan het overleg een in aanmerking te nemen omstandigheid vormt. Van belang is dat de opmerking in de memorie van toelichting over de grootte van de kring van personen die bij het beraad is betrokken, ziet op het geval waarin externe personen of organen bij het interne overleg worden betrokken. In beginsel doet een dergelijke betrokkenheid volgens de regering niet af aan het interne karakter van het beraad, tenzij deze externe betrokkenheid het karakter zou krijgen van advisering of van gestructureerd overleg in plaats van beraad. Bovendien kan – nog steeds volgens de regering – de betrokkenheid van externen het interne karakter aan het overleg ontnemen indien de kring van betrokken externen te groot wordt.
63. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting zijn er geen objectieve maatstaven vast te stellen waaraan kan worden getoetst of er sprake is van intern beraad, of advisering of gestructureerd overleg. Met betrekking tot de verslagen van de Brede Adviesgroep Landelijk Gebied (BALG) en het Vakberaad Grond heeft VGG bepleit dat het daarbij niet zou gaan om documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad. Daaraan ligt de gedachte ten grondslag dat aan de BALG en het Vakberaad Grond het karakter van gestructureerd overleg zou moeten worden toegekend. Zoals hiervoor reeds is toegelicht, kan er van gestructureerd overleg uitsluitend sprake zijn indien er niet tot de overheid behorende (rechts)personen meer dan incidenteel deelnemen aan het overleg. Van belang is bovendien om vast te stellen met welk motief deze (rechts)personen aan dat overleg deelnemen. Indien de deelname van die (rechts)personen is gericht op uitwisseling van informatie met een bestuursorgaan ten einde dat in staat te stellen een standpunt in te nemen met betrekking tot een bestuurlijke aangelegenheid, is er van een gestructureerd overleg geen sprake.<sup>8</sup> Indien het overleg daarentegen plaatsvindt ten behoeve van deze derden (bijvoorbeeld in het kader van een door deze derde in te dienen aanvraag) kan er van gestructureerd overleg wel sprake zijn.
64. In onderhavig geval is de kring van betrokken externe personen, zoals ook de Commissie terecht heeft overwogen, niet van zodanige grootte dat dit tot gevolg zou hebben dat er geen sprake zou zijn van intern beraad. Bij de Brede Adviesgroep Landelijk Gebied (BALG) gaat het om (in beginsel) één vaste ambtelijke vertegenwoordiger per provincie (in voorkomend geval incidenteel uit te breiden met een of meerdere vakambtenaren), een voorzitter en een beperkt aantal ambtelijke vertegenwoordigers van het IPO. Vertegenwoordigers van de TBO's waren c.q. zijn bij deze overleggen niet aanwezig. De verslagen van het BALG zijn uitsluitend aan de daarbij aanwezige personen (ambtenaren) ter beschikking gesteld.
65. Bij het Vakberaad grond gaat het in omvang om een min of meer gelijke samenstelling, zij het dat daar in bepaalde gevallen ook een vertegenwoordiger van de Landschappen bij aanwezig is. Van belang is om vast te stellen dat de aanwezigheid van vertegenwoordigers van de Landschappen c.q. Staatsbosbeheer slechts incidenteel aan de orde was. De aanwezigheid van deze vertegenwoordigers was daarbij in beginsel ook beperkt tot de

---

<sup>7</sup> MvT bij de Wob, Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 13.

<sup>8</sup> ABRvS 8 februari 2006, LJN: AV1271

bespreking van die onderwerpen die betrekking hebben op (de positie) van de Landschappen/Staatsbosbeheer (zie bijvoorbeeld de agenda van het Vakberaad Grond van 5 april 2012, bij punt 8).

66. Van belang is om te benadrukken dat zowel de BALG als het Vakberaad Grond zijn ingesteld om het door de provincies te voeren beleid aangaande (de inrichting) van het landelijk gebied te kunnen voorbereiden en dienaangaande afstemming te laten plaatsvinden. Daar doet het feit dat er bij het Vakberaad Grond incidenteel vertegenwoordigers van de Landschappen aanwezig zijn geweest niet aan af. Deze aanwezigheid strekte er in voorkomend geval overigens slechts toe dat informatie-uitwisseling tussen de provincies en de Landschappen plaatsvond. De aanwezigheid van de betreffende vertegenwoordigers strekte er met andere woorden niet toe om het overleg het karakter te geven van een gestructureerd overleg met de Landschappen.
67. VGG heeft voorts het vermoeden dat de betreffende stukken op grote schaal zijn verspreid. Deze veronderstelling is niet juist. De VGG doet dit vermoeden steunen op het feit dat kennelijk in het kader van het Vakberaad grond verslag is gedaan van de discussie binnen de BALG. Voorts wordt gewezen op het beweerde feit dat de verslagen van het in Zuid-Holland gehouden 'strategisch aankoopoverleg' standaard aan Natuurmonumenten zouden zijn toegezonden. Deze door de VGG gestelde omstandigheden hebben geen betrekking op de hier relevante vraag of de beoordeelde documenten (zie voor een overzicht de hiervoor weergegeven opsomming) aan derden beschikbaar zijn gesteld. De betreffende verslagen en agenda's zijn uitsluitend verstrekt aan de bij dat overleg betrokken personen. De stukken zijn niet met niet bij het interne beraad betrokken personen gedeeld.
68. De VGG geeft vervolgens een invulling aan het begrip gestructureerd overleg, onder verwijzing naar twee uitspraken van de Rechtbank Rotterdam en de Rechtbank Almelo. Meer in het bijzonder bepleit de VGG daartoe dat aan het Vakberaad Grond en aan de Brede Adviesgroep Landelijk Gebied (BALG) het karakter van 'gestructureerd overleg' toekomt omdat er sprake zou zijn van vaste deelnemers, die op structurele basis bijeen komen. VGG voegt daaraan toe dat agenda's en verslagen ambtelijk worden opgesteld c.q. voorbereid. Deze gestelde omstandigheden zijn juist, maar kunnen niet tot de door VGG gewenste conclusie leiden dat aan het beraad het interne karakter is komen te ontvallen. Zoals hiervoor reeds is toegelicht, volgt uit de hiervoor aangehaalde passage uit de memorie van toelichting bij de Wob dat het interne karakter aan het overleg kan ontvallen indien daar externe personen bij zijn betrokken en deze betrokkenheid het karakter van advies of gestructureerd overleg heeft gekregen. Indien er sprake is van een structureel en georganiseerd intern overleg, is er met andere woorden nog steeds sprake van intern beraad. Bij de overleggen van de BALG zijn geen externe personen betrokken. Zoals hiervoor is toegelicht zijn er bij het Vakberaad Grond in bepaalde gevallen incidenteel vertegenwoordigers van de Landschappen betrokken geweest. Deze betrokkenheid is echter onvoldoende om van een gestructureerd overleg tussen de vertegenwoordigers van deze organisaties en de provincies te kunnen spreken, die aan het Vakberaad Grond het interne karakter ontnemt. Doel van de aanwezigheid van de vertegenwoordigers bij het Vakberaad Grond was er immers uitsluitend in gelegen om informatie uit te wisselen ten behoeve van de beleidsvorming. De deelnemers aan het Vakberaad Grond en de BALG hebben beoogd dat de agenda's en verslagen uitsluitend gebruikt kunnen worden door henzelf of door anderen binnen de overheid.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> ABRVS 24 november 2004, LJN: AR6306



### Toepassing van het bepaalde in artikel 11, tweede lid, van de Wob

69. VGG voert aan dat voor zover er sprake zou zijn van documenten ten behoeve van intern beraad, het College ten onrechte zou hebben nagelaten om met het oog op een goede en democratische bestuursvorming informatie te verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm.
70. Ingevolge artikel 11, tweede lid Wob kan, met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen te herleiden vorm. De VVG voert aan dat het College deze beoordeling niet, of in elk geval niet met betrekking tot alle documenten heeft gemaakt.

### **Advies Awb-adviescommissie**

71. Naar het oordeel van de Commissie hebben wij onvoldoende gemotiveerd waarom wij bij de desbetreffende documenten geen toepassing hebben gegeven aan de bevoegdheid die is neergelegd in het tweede lid van artikel 11 van de Wob.

### **Overwegingen met betrekking tot de bezwaren en het advies van de Commissie**

72. Ten aanzien van alle door de VGG bedoelde documenten – waaronder ook de notitie bij agendapunt 4 voor het overleg van de BALG op 13 oktober 2011 – heeft ons College afgewogen of toepassing gegeven zou moeten worden aan de in artikel 11, tweede lid, van de Wob neergelegde (discretionaire) bevoegdheid. Daarbij is ons College steeds op grond van dezelfde argumentatie tot de conclusie gekomen dat er naar haar oordeel geen ruimte bestaat om tot openbaarmaking in niet tot personen te herleiden vorm over te gaan. Ten aanzien van verschillende documenten is dit expliciet in de motivering van het bestreden besluit tot uitdrukking gebracht, terwijl ten aanzien van andere documenten is verwezen naar deze overwegingen.
73. Ons College is in dit geval ten aanzien van de hier bedoelde documenten van het BALG en het Vakberaad Grond niet bereid om toepassing te geven aan het bepaalde in artikel 11, tweede lid, van de Wob. In dat verband hebben wij meer in het bijzonder betrokken dat wij het onwenselijk vinden dat de opvattingen van ambtenaren in het publieke debat een zelfstandige rol gaan spelen, alsmede het belang dat ambtenaren in vrijheid moeten kunnen adviseren zonder dat zij bevreesd hoeven zijn dat zij – of degenen die zij adviseren – later met hun opvattingen geconfronteerd zullen worden. Van belang is daarbij nog om te benadrukken dat het gaat om documenten (verslagen en agenda's) die zijn opgesteld in verband met het functioneren van de BALG en het Vakberaad Grond. Zoals ook hiervoor reeds is toegelicht zijn deze ambtelijke overleggen ingesteld ten einde in het kader van beleidsontwikkeling overleg en afstemming tussen ambtenaren van verschillende provincies plaats te kunnen laten vinden. Juist ten aanzien van deze overleggen acht ons College het van belang dat opvattingen van ambtenaren in het publieke debat een zelfstandige rol kunnen gaan spelen, alsmede dat ambtenaren vrijelijk met elkaar van gedachten moeten kunnen wisselen zonder dat zij bevreesd hoeven te zijn dat zij later met hun opvattingen geconfronteerd zullen worden. Ten aanzien van de betreffende documenten heeft ons college voorts nog betrokken dat de documenten en de daarin vervatte persoonlijke beleidsopvattingen (met name) betrekking hebben op een nog aanhangige procedure bij het Gerecht. Daar komt nog bij dat de kring van betrokkenen bij de BALG respectievelijk het Vakberaad Grond beperkt is, zodat het niet moeilijk zal zijn om de identiteit van de

betrokkenen te achterhalen.

74. Door de VGG wordt, onder verwijzing naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak, gesteld dat naarmate de kring van betrokkenen groter is, er eerder aanleiding bestaat om persoonlijke beleidsopvattingen in geanonimiseerde vorm openbaar te maken. Zoals de Afdeling ook in de aangehaalde uitspraak<sup>10</sup> overweegt, is de beslissing om over persoonlijke beleidsopvattingen informatie te verstrekken aan het bestuursorgaan.<sup>11</sup> Het College heeft hierin dus een discretionaire bevoegdheid om met het oog op een goede democratische bestuursvorming al dan niet over persoonlijke beleidsopvattingen informatie te verstrekken. Overigens mag het dit slechts in tot personen herleidbare vorm doen indien de betrokkene daarmee heeft ingestemd. Bovendien kan uit de door de VGG aangehaalde uitspraak niet de rechtsregel worden afgeleid dat naarmate de kring van betrokkenen groter is, er eerder aanleiding bestaat om informatie in niet tot personen te herleiden vorm openbaar te maken. De Afdeling heeft in de betreffende uitspraak slechts tot uitdrukking gebracht dat de kring van de betrokkenen een rol kan spelen bij de beantwoording van de vraag of een geanonimiseerde versie van de persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt. Anders dan de VGG (kennelijk) veronderstelt gaat het in dit geval om een beperkte en aanwijsbare groep van ambtenaren. Onder verwijzing naar de door VGG zelf aangehaalde uitspraak kan juist hierin een rechtvaardiging worden gevonden om geen geanonimiseerde versie van de gevraagde informatie te verstrekken.
75. Voor zover nodig, merken wij in aanvulling op hetgeen wij in het primaire besluit hebben overwogen op dat de hier onder 73 beschreven belangenafweging ten grondslag ligt aan onze beslissing om ten aanzien van geen van de in randnummer 52 genoemde documenten informatie te verstrekken over daarin vervatte persoonlijke beleidsopvattingen.

#### Persoonlijke levenssfeer

##### **Bezwaren van de VGG (samengevat)**

76. VGG doet stellen dat uit het bestreden besluit niet zou blijken op basis van welke weigeringsgrond het College ervoor zou hebben gekozen om de namen van de betrokken ambtenaren in de bedoelde verslagen en agenda's niet openbaar te maken. De VGG vermoedt dat deze weigering is gebaseerd op het bepaalde in artikel 10, tweede lid aanhef en onder e van de Wob. De VGG is van oordeel dat uit het bestreden besluit niet of onvoldoende blijkt welke belangenafweging het College in dat verband aan zijn kennelijke besluit ten grondslag heeft gelegd. Naar het oordeel van de VGG hadden in dit geval de namen van de betrokken ambtenaren openbaar gemaakt moeten worden omdat het zou gaan om het beroepshalve functioneren van ambtenaren.

##### **Advies Awb-adviescommissie**

77. Ten aanzien van informatie die in voornoemde documenten niet openbaar is gemaakt vanwege het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, is de Commissie van oordeel dat wij in redelijkheid hebben kunnen besluiten gebruik te maken van de in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e van de Wob genoemde weigeringsgrond. De Commissie merkt op dat wij de toepassing van voornoemde weigeringsgrond bij de heroverweging echter wel beter dienen te motiveren.

---

<sup>10</sup> AbRvS 4 mei 2010, AB 2010/213.

<sup>11</sup> Zie bijv. ook AbRvS 14 oktober 2009, nr. 200900112/1/H3.

### **Overwegingen naar aanleiding van de ingebrachte bezwaren en het advies van de commissie**

78. Het College handhaaft ten aanzien van de namen van ambtenaren hetgeen is vermeld in het primaire besluit, ertoe strekkende dat deze namen (en andere persoonsgegevens) niet openbaar zullen worden gemaakt. Hierna zal deze keuze nader worden gemotiveerd.
79. Het College heeft ervoor gekozen om alle namen van opstellers van/betrokkenen bij de documenten onleesbaar te maken. Hieraan heeft het College ten grondslag gelegd dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen zwaarder dient te wegen dan het belang van openbaarmaking van namen. Daarbij heeft het College een beroep gedaan op het bepaalde in artikel 10, tweede lid aanhef en onder e en heeft daarbij opgemerkt dat hij de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken ambtenaren zwaarder vond wegen, aangezien er in dit geval sprake is van een openbaarmaking jegens een ieder. Anders dan de VGG veronderstelt blijkt expliciet uit het bestreden besluit dat de weigering om de betreffende namen openbaar te maken steunt op het bepaalde in artikel 10, tweede lid aanhef en onder e, van de Wob. Eveneens is in het bestreden besluit expliciet aangegeven welke belangenafweging er dienaangaande door het College is verricht. Door het College wordt expliciet verwezen naar de overwegingen uit het bestreden besluit met betrekking tot de Notitie overleg Brede Adviesgroep Landelijk Gebied d.d. 13 oktober 2011. Voor zover in het bestreden besluit niet steeds expliciet of door een verwijzing naar deze belangenafweging is verwezen, is daar – gelet op de gelijksoortigheid van de documenten – voor gekozen om onnodige herhalingen te voorkomen. Volledigheidshalve merken wij op dat de ten aanzien van de Notitie overleg Brede Adviesgroep Landelijk Gebied d.d. 13 oktober 2011 gegeven belangenafweging tevens heeft te gelden als de motivering van de belangenafweging die heeft plaatsgevonden met betrekking tot de overige in randnummer 52 genoemde documenten en de daarin vervatte persoonsgegevens.
80. VGG bepleit dat de te verrichten belangenafweging er in dit geval toe had moeten leiden dat de namen van ambtenaren wel openbaar zouden zijn gemaakt. Volgens de VGG zouden de namen van ambtenaren niet of nauwelijks privacygevoelig zijn, terwijl uit de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak zou blijken dat met betrekking tot ambtenaren slechts in beperkte mate een beroep kan worden gedaan op de eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer waar het hun beroepshalve functioneren betreft. Dit standpunt van VGG vindt geen steun in het recht. Ter toelichting moge het volgende dienen.
81. Bij de beoordeling van de vraag of de persoonlijke levenssfeer zich tegen openbaarmaking verzet, zal het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer moeten worden afgewogen tegen het belang van de publieke controle, hetgeen bij minder privacygevoelige gegevens eerder tot een verplichting tot openbaarmaking kan leiden.<sup>12</sup>
82. In de memorie van toelichting bij de Wob is expliciet uitgesproken dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet is beperkt tot particuliere personen. Het recht komt ook toe aan bestuurders en ambtenaren.<sup>13</sup> Hierbij is sprake van een duidelijke tendens naar het meer beschermen van namen van ambtenaren of werknemers van ondernemingen, ook al gaat het uitsluitend om het beroepshalve functioneren van de betrokkenen.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Daalder, p. 352.

<sup>13</sup> Memorie van toelichting Wob, Kamerstukken II 1986/87, 19859, nr. 3, p. 36.

<sup>14</sup> Daalder 2011, p. 357, verwijzend naar AbRvS 14 augustus 2002, JB 2002/296 m.nt. MP (namen opstellers rapport naar

83. In haar uitspraak van 18 juli 2007 (AB 2007, 328) overweegt de Afdeling:

*“Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 14 juli 2004 in zaak no. 200400090/1 (AB 2004, 349) kan, waar het gaat om beroepshalve functioneren van ambtenaren, slechts in beperkte mate een beroep worden gedaan op het belang van eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer. Terecht heeft de rechtbank overwogen dat het ten aanzien van zodanig functioneren in beginsel geen beroep kan worden gedaan op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob, maar dat dit anders ligt indien het betreft het openbaarmaken van namen van de ambtenaren. Namen zijn immers persoonsgegevens en het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan zich tegen het openbaarmaken daarvan verzetten. Voorts is van belang dat het hier niet gaat om het opgeven van een naam aan een individuele burger die met een ambtenaar in contact treedt, maar om openbaarmaking van de naam in de zin van de Wob.”*

84. In latere uitspraken is het uitgangspunt dat namen persoonsgegevens zijn en artikel 10, tweede lid, onder e zich tegen openbaarmaking daarvan kan verzetten steeds herhaald.<sup>15</sup> Ten aanzien van het openbaar maken van namen van ambtenaren geldt er dus een in de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak aanvaarde uitzondering op de door de VGG ingeroepen (rechts)regel dat er aangaande het beroepshalve functioneren van ambtenaren slechts in beperkte mate een beroep kan worden gedaan op de eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer.

Onevenredige benadeling als bedoeld in artikel 10 tweede lid, aanhef en onder g Wob (procespositie)

#### **Inhoud van het bestreden besluit en de bezwaren van de VGG**

85. Een deel van de informatie in de documenten met betrekking tot de overleggen van de BALG en het Vakberaad Grond is geweigerd op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g Wob. Het betreft de volgende documenten:
- Notitie overleg Brede Adviesgroep Landelijk Gebied d.d. 13 oktober 2011
  - Besprekingsverslag vergadering BALG d.d. 13 oktober 2011
  - Notitie overleg Brede Adviesgroep Landelijk Gebied d.d. 9 november 2011
  - Besprekingsverslag vergadering BALG d.d. 9 november 2011
  - Agenda Vakberaad Grond IPO d.d. 15 september 2011
  - (Concept)Verslag Vakberaad Grond d.d. 15 september 2011
  - Agenda Vakberaad Grond IPO d.d. 27 oktober 2011
  - Agenda Vakberaad Grond IPO d.d. 5 april 2012
86. Voornoemde documenten zijn, zoals gezegd, voor een deel niet openbaar gemaakt op grond van artikel 10 tweede lid, aanhef en onder g Wob. De onevenredige benadeling van de provincie Utrecht is gelegen in de schade c.q. benadeling die openbaarmaking van de documenten toebrengt, althans kan toebrengen, aan haar procespositie in de lopende beroepsprocedure bij het Gerecht van Eerste Aanleg tegen de beschikking d.d. 13 juli 2011

---

arbeidsongeval) en Vz. ARRvS 22 februari 1990, Gst. 6921, 14 m.nt. A.A.L. Beers.

<sup>15</sup> AbRvS 3 februari 2010, LJN BL 1844, AbRvS 12 augustus 2009, AB 2009, 383 m.nt. P.J. Stolk, JB 2009/231 m.nt. G. Overkleef-Verburg, Gst. 2010, 34 m.nt. redactie en AbRvS 23 juli 2008, LJN BD 8336.

(nr. C(2011) 4945 def.). De provincie Utrecht is niet gehouden informatie die haar procespositie kan schaden prijs te geven door openbaarmaking van documenten (vgl. ABRvS 17 mei 2006, *LJN AX2090*; ABRvS 9 april 2008, JB 2008, 124; en ABRvS 16 februari 2011, AB 2011, 99). Dit uitgangspunt geldt onverkort in een geval als het onderhavige, waarin het gaat om een beroepsprocedure bij het Gerecht van Eerste Aanleg (vgl. ABRvS 24 november 2004, *LJN AR6306*; en rechtbank 's-Gravenhage 29 januari 2008, *LJN BD6876*). Daarnaast is de onevenredige benadeling van de provincie Utrecht gelegen – in het verlengde van hetgeen hiervoor ten aanzien van artikel 11 Wob is opgemerkt ten aanzien van de bescherming van het interne beraad – in de noodzaak van het goed functioneren van het openbaar bestuur en de daarmee samenhangende noodzaak van vertrouwelijkheid van het interne overleg.

87. De VGG stelt in bezwaar – in de kern genomen – dat de in de documenten genoemde informatie met name betrekking zou hebben op objectieve rechtsvragen en dat derhalve geen beroep zou kunnen worden gedaan op het bepaalde in artikel 10, tweede lid aanhef en onder g van de Wob. Volgens de VGG zou ons College bovendien onvoldoende hebben gemotiveerd waarom er sprake zou zijn van een onevenredige aantasting van de procespositie van de provincie(s) respectievelijk onvoldoende de belangen bij het verstrekken van informatie te hebben afgewogen tegen het belang van het voorkomen van een onevenredige benadeling.

#### **Advies Awb-adviescommissie**

88. De Commissie is van oordeel dat onvoldoende is gebleken dat er sprake is van onevenredige benadeling waardoor openbaarmaking van de documenten achterwege dient te blijven.

#### **Overwegingen naar aanleiding van de ingebrachte bezwaren en het advies van de Commissie**

89. Naar het oordeel van ons College zou openbaarmaking van de aan de orde zijnde informatie wel degelijk leiden tot (onevenredige) benadeling van onze procespositie. Ons College wenst in de eerste plaats te wijzen op een ambivalentie in het advies van de Commissie. Ten aanzien van de Adviezen aan de provincies van AKD en correspondentie van en met AKD (vergelijk p. 12 van het advies van de Commissie onder 3.2.2) acht de Commissie het niet onaannemelijk dat openbaarmaking van de door u verzochte documenten leidt tot een onevenredige benadeling van onze procespositie in de beroepsprocedure bij het Gerecht van de EU, voor zover de documenten waarvan om openbaarmaking is verzocht ingaan op de specifieke proceskansen van de provincies, de mogelijk aan te voeren argumenten in beroep en de onderhandelingspositie. De procespositie is echter ook bij de hiervoor genoemde documenten van de BALG en het Vakberaad Grond aan de orde. Het gaat daarbij om dezelfde afweging die door ons College is uitgevoerd. Ter toelichting merken wij hierna nog het navolgende op.
90. Door ons wordt voorop gesteld dat in het bestreden besluit is aangegeven welke gedeelten van documenten niet openbaar worden gemaakt in verband met de aantasting van de procespositie van de provincies. Het gaat meer specifiek om informatie over kansen en (mogelijk) te voeren verweren/argumenten in een nog lopende juridische procedure. Openbaarmaking van de betreffende informatie maakt de daarin vervatte informatie beschikbaar voor een ieder. Dit houdt onder andere het risico in dat de wederpartij (thans in ieder geval de Europese Commissie) bekend zou kunnen raken met thans nog niet (volledig) gevoerde verweren en met mogelijke door de provincies geïnventariseerde tegenargumenten. Daarbij hebben wij mede betrokken dat derden (VGG) thans trachten om door middel van

een interventie toegang te krijgen tot de procedure. Het Gerecht dient aangaande dat verzoek nog een beslissing te nemen, maar niet valt uit te sluiten dat ook de VGG een wederpartij van de provincies zal worden in de procedures bij het Gerecht. Voorts hebben de provincies, maar ook de andere partijen in de procedure, er belang bij dat de gerechtelijke procedures in alle rust kunnen verlopen zonder dat het gevaar bestaat dat de in een procedure gevoerde of mogelijk te voeren argumenten onderwerp (kunnen) worden van een publiek debat voordat de zaak uitgeprocedeerd is. In dat verband kan onder andere worden gedacht aan het belang om zelfstandig (zonder beïnvloeding) van buitenaf de proceskansen te kunnen inschatten, processtukken te kunnen formuleren en dienaangaande gesprekken of onderhandelingen met de wederpartijen te kunnen voeren. Naar het oordeel van ons College kunnen wij de benadeling van onze procespositie (en die van de andere provincies) evenwel niet meer concreet motiveren dan wij thans reeds hebben gedaan. Indien wij immers uiteen zouden zetten welke informatie wij meer specifiek niet openbaar zouden willen maken, zou reeds daarmee inzicht worden geboden in de aangevoerde en mogelijk aan te voeren argumenten (pro en contra) en kan die motivering leiden tot de hiervoor genoemde risico's die ons College juist wenst te beperken door de betreffende informatie niet openbaar te maken. Blijkens de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak had ons College ten aanzien van de betreffende informatie overigens – anders dan de Commissie lijkt te veronderstellen – kunnen volstaan met de opmerking dat openbaarmaking van die informatie zal leiden tot een onaanvaardbare aantasting van de procespositie van de provincies (ABRvS 17 mei 2006, 200505903/1).

91. De uitspraak van de Afdeling van 16 december 2009<sup>16</sup> die door de VGG in haar bezwaarschrift wordt aangehaald ziet op de mogelijke benadeling van de procespositie van een gemeente, door openbaarmaking van planschaderisicoanalyses. Door de Afdeling werd in deze uitspraak geoordeeld dat er geen sprake zou zijn van onevenredige benadeling omdat het tot het normale risico van de gemeente behoort dat zij betrokken raakt bij planschadeprocedures. Naar het oordeel van de Afdeling is er evenmin sprake van een onevenredige bevoordeling van de hierbij betrokken partijen, mede omdat de omvang van de verplichting tot vergoeding van planschade in overwegende mate objectief bepaalbaar is.
92. De VGG probeert de gedachte ingang te laten vinden dat in de procedure bij het Gerecht van de EU rechtsvragen voorliggen die een objectief karakter hebben en dat het College zich daarom niet zou kunnen beroepen op een onevenredige benadeling van de procespositie van de provincie. Deze stelling acht ons College niet juist. Ten eerste zag de door de VGG aangehaalde zaak op het risico van een gemeente om betrokken te raken bij een planschadeprocedure door openbaarmaking van een planschaderisicoanalyse. Dienaangaande oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak echter dat het tot de normale risico's van een gemeente behoort om betrokken te raken bij een planschadeprocedure. In het onderhavige geval gaat het niet om het risico van de provincie om betrokken te raken bij een bepaalde procedure, maar om het risico van de provincie dat haar procespositie wordt verzwakt in een reeds lopende procedure. Voorts moet erop worden gewezen dat een procedure bij het Gerecht van Eerste Aanleg naar aanleiding van een beschikking van de Europese Commissie, anders dan het betrokken raken van een gemeente bij een planschadeprocedure, niet tot het normale risico van een provincie behoort. Of er aanleiding bestaat tot het vergoeden van planschade wordt in beginsel bepaald aan de hand van objectieve factoren. Er wordt daarbij onder andere een vergelijking gemaakt tussen de oude en de nieuwe planologische situatie.

---

<sup>16</sup> ABRvS 16 december 2009, JB 2010/31.

Het betreft feitelijk niet meer dan een begroting van het bedrag waarop omwonenden mogelijk aanspraak kunnen maken. Het gaat bij planschade bovendien om een wettelijke schadevergoedingsregeling die voorziet in aanspraken van burgers jegens de overheid. De onderhavige procedure bij het Gerecht van de EU kan bezwaarlijk vergelijkbaar worden geacht met de situatie in voornoemde uitspraak van de Afdeling. Daarbij tekent ons College nog aan dat de door VGG bedoelde rechtsvragen in de aanhangige procedure, veel meer dan bij de vaststelling van een aanspraak op planschade het geval is, afhankelijk is van een beoordeling door de rechter van de concrete omstandigheden van het geval. Deze opvatting van ons College vindt ook steun in de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak. In dat verband wijst het College meer in het bijzonder op de uitspraak van de Afdeling van 18 augustus 2010 (AB 2010, 289) waarin door appellant, onder verwijzing naar de door de VGG ingeroepen uitspraak over de planschaderisicobeoordeling, werd verzocht om openbaarmaking van een advies van de landsadvocaat. De Afdeling oordeelde, voor zover hier relevant, als volgt over de door de appellant gemaakte vergelijking met de door de VGG ingeroepen uitspraak:

*“Wat het advies van de landsadvocaat betreft, dient in aanmerking te worden genomen dat de daarin vermelde regelgeving weliswaar een objectief gegeven vormt, doch dat verschillende opvattingen kunnen bestaan over de handelwijze die het algemeen bestuur in het licht van deze regels diende te verkiezen en over de argumenten die, mede met het oog op eventuele juridische procedures, daarvoor en daartegen kunnen worden aangevoerd. Het advies van de landsadvocaat heeft daarom, anders dan voormelde planschaderisicoanalyses, geen overwegend objectief karakter.”*

Door de VGG wordt dan ook ten onrechte gesteld dat in dit geval de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid onder g Wob geen toepassing vindt.

93. Van belang is nog om op te merken dat bij de openbaarmaking van de informatie met betrekking tot de lopende procedure ook de belangen van de andere provincies en de TBO's zijn betrokken. Openbaarmaking leidt niet alleen tot benadeling van de procespositie van de provincie Utrecht, maar gelet op de verwevenheid, ook tot een benadeling van de procespositie van de andere partijen die beroep hebben ingesteld. Daar komt nog bij dat bij een rustig verloop van de procedure ook de belangen van het Gerecht en de Europese Commissie zijn betrokken. Het college wijst er daarbij nog op dat ook het Hof van Justitie het wezenlijke belang heeft onderschreven van geheimhouding van op lopende procedures betrekking hebbende stukken. Volgens het Hof is daarmee het zwaarwegende belang gediend dat gedurende de gehele procedure het debat tussen partijen en de beraadslagingen door de gerechtelijke instantie ongestoord kunnen verlopen.<sup>17</sup> In het kader van het bepaalde in artikel 10, tweede lid aanhef en onder g, dient het College niet alleen het belang van de (proces)positie van de provincie te betrekken, maar dient het belang van openbaarmaking te worden afgewogen tegen het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van derden in het algemeen. Daaronder moeten dus ook worden begrepen de belangen van de Europese Commissie (zijnde de wederpartij van de provincies in de procedure) en de belangen van het Gerecht. De belangen van deze derden zijn niet gediend met de openbaarmaking van (proces)stukken die betrekking hebben op een nog lopende procedure.

---

<sup>17</sup> HvJEU 21 september 2010 in de gevoegde zaken C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, *Association de La Presse Internationale (API)*.

94. In het bestreden besluit is ten aanzien van een aantal passages uit de betreffende documenten aangegeven dat openbaarmaking van bepaalde gedeelten van de daarin vervatte informatie achterwege blijft in verband met een onevenredige benadeling van de provincies in verband met hun (onderhandelings)positie ten opzichte van het Rijk.
95. Mede naar aanleiding van het advies van de Commissie hebben wij de betreffende passages nogmaals beoordeeld. Het gaat daarbij ten eerste over de passages over de PNB-regeling op pagina 2 onderaan en pagina 3 bovenaan van de Notitie behorend bij de BALG-bijeenkomst van 13 oktober 2011. Wij hebben na heroverweging besloten dat deze informatie alsnog openbaar gemaakt zal worden, met uitzondering evenwel van die gedeelten van de informatie die tevens moeten worden aangemerkt als persoonlijke beleidsopvattingen. Voor zover er sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen hebben wij hiervoor reeds toegelicht dat en waarom wij dienaangaande niet tot openbaarmaking over gaan. Dit betekent dat met betrekking tot het betreffende document alsnog de passage “Na goedkeuring... PNB-regeling” op pagina 2 openbaar worden gemaakt.
96. Ten tweede gaat het om de informatie die is opgenomen onder de kopjes ‘Herijking EHS/decentralisatie’ en ‘Subsidieregeling grondaankopen EHS’ in het verslag van de BALG van 13 oktober 2011. Dienaangaande hebben wij overwogen dat aan de weigering om daarin vervatte informatie niet openbaar te maken niet langer de onevenredige benadeling van de onderhandelingspositie van de provincies ten grondslag te leggen. Dit houdt in dat de onder 3 en 4 opgenomen informatie alsnog openbaar zal worden gemaakt, met uitzondering van die gedeelten die als persoonlijke beleidsopvattingen moeten worden aangemerkt c.q. de procespositie van de provincies raken.
97. Ten derde betreft het de informatie als bedoeld in het besprekingsverslag van de BALG van 9 november 2011. Dienaangaande hebben wij besloten om de daarin vervatte informatie niet langer te weigeren op grond van het bepaalde in artikel 10, tweede lid aanhef en onder g van de Wob. Dit betekent concreet dat de in het document vervatte informatie openbaar wordt gemaakt, met uitzondering van de daarin vervatte persoonlijke beleidsopvattingen en de daarin opgenomen namen van ambtenaren.
98. Ten aanzien van de verschillende documenten met betrekking tot het Vakberaad Grond hebben wij heroverwogen of niet alsnog bepaalde daarin opgenomen informatie openbaar gemaakt kan worden. Wij hebben daarbij geoordeeld dat – samengevat – aan de weigering om de daarin vervatte informatie niet langer artikel 10, tweede lid aanhef en onder g van de Wob ten grondslag te leggen. Uitzonderingen hebben wij daarbij gemaakt voor die informatie die betrekking heeft op de procespositie van de provincie en die informatie die betrekking heeft op de PNB-leenfaciliteit. De niet onder deze uitzonderingen vallende informatie maken wij alsnog openbaar, tenzij er sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen of van namen van ambtenaren.
99. Voorts stelt de VGG dat, zelfs al zou er wel sprake zijn van onevenredige benadeling van de provincies in hun procespositie en/of in hun financiële positie door openbaarmaking van de gevraagde informatie, het belang vervolgens nog wel moet worden afgewogen tegen het belang van openbaarmaking van de betreffende informatie. Onder verwijzing naar een passage uit een artikel<sup>18</sup> voert de VGG aan dat in beginsel het belang van openbaarmaking

---

<sup>18</sup> M.G.J. Maas-Cooymans & C.N. van der Sluis, 'Wet openbaarheid van bestuur: Jurisprudentie 2009 tot begin 2010 inzake de



prevaleert. Hiermee geeft de VGG blijk van een onjuiste lezing van het artikel, en van de jurisprudentie hieromtrent. Het College heeft de onevenredige benadeling van de (proces)positie van de provincie (en de andere provincies) afgewogen tegen het door de VGG genoemde belang van openbaarmaking van de betreffende informatie. Daarbij is het College tot het oordeel gekomen dat aan het voorkomen van een onevenredige benadeling van de (proces)positie van de provincie(s) in dit geval een zwaarder gewicht moet worden toegekend.

#### Economische/financiële belangen als bedoeld in artikel 10 lid 2 onder b Wob

##### **De bezwaren van de VGG (samengevat)**

100. Bij een tweetal documenten is informatie door het College (mede) geweigerd omdat het belang van de openbaarmaking daarvan niet opweegt tegen de financiële of economische belangen van de provincies als bedoeld in artikel 10, tweede lid onder b van de Wob. Door de VGG wordt de juistheid van de toepassing van deze weigeringsgrond betwist. Bovendien wijst de VGG erop dat het College volgens de jurisprudentie onderbouwd aannemelijk moet maken waarom de financiële positie van de provincie als gevolg van openbaarmaking van de gevraagde informatie wordt geschaad. Daarbij verwijst de VGG naar een uitspraak van de Afdeling van 23 juni 2010.<sup>19</sup> Voorts moet volgens de VGG in dat kader worden geconcretiseerd en gepreciseerd waarom openbaarmaking tot schade voor de provincie zou leiden.

##### **Advies Awb-adviescommissie**

101. De Commissie merkt hieromtrent op dat zij van oordeel is dat wij onvoldoende aannemelijk hebben gemaakt hoe onze financiële positie wordt geschaad door het volledig openbaar maken van deze documenten. Temeer daar wij ter zitting hebben verklaard dat er sprake is van onevenredige benadeling van derden die zonder openbaarmaking niet optreedt. Naar het oordeel van de Commissie kan er dan ook niet met succes een beroep op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wob worden gedaan.

##### **Overwegingen naar aanleiding van de bezwaren en het advies van de Commissie**

102. Het College heeft uitsluitend twee specifieke onderdelen van de agenda voor respectievelijk het verslag van het Vakberaad Grond van 15 september 2011 geweigerd op deze grond. De niet openbaar gemaakte stukken bieden (deels op provincieniveau) inzicht in de problemen met betrekking tot de PNB-leenfaciliteit en de in dat verband verkende oplossingen. Ons College heeft aanleiding gezien, mede naar aanleiding van het advies van de Commissie, de betreffende informatie na heroverweging alsnog openbaar te maken.

#### Adviezen van AKD advocaten aan de provincies en correspondentie van en met AKD advocaten

##### **De bezwaren van de VGG (samengevat)**

103. De volgende categorie documenten die door de VGG wordt besproken bevat adviezen van AKD advocaten aan de provincies en correspondentie tussen AKD advocaten en (vertegenwoordigers van) de provincies. Het gaat om de volgende documenten:
- Memo AKD aan IPO d.d. 26 september 2011

---

weigeringsgronden en beperkingen', Gst. 2010/32 (afl. 7334).

<sup>19</sup> AbRvS 23 juni 2010, AB 2010/274.

- Memo AKD aan IPO d.d. 6 oktober 2011
  - Memo AKD aan IPO en de 12 Provincies d.d. 16 maart 2012
  - E-mailbericht AKD aan IPO d.d. 10 oktober 2011
  - E-mailbericht AKD aan IPO d.d. 11 oktober 2011
  - E-mailbericht IPO aan AKD d.d. 10 oktober 2011
  - E-mailbericht IPO aan AKD d.d. 4 oktober 2011
104. Wederom worden door de VGG achtereenvolgens de weigeringsgronden opgesomd waarop het College een beroep heeft gedaan.

Intern beraad; persoonlijke beleidsopvattingen

105. Het College heeft een groot deel van de door VGG opgesomde documenten niet openbaar gemaakt omdat het documenten bestemd voor intern beraad betreft met daarin persoonlijke beleidsopvattingen. Hieraan heeft het College in het bijzonder ten grondslag gelegd dat het documenten betreft die zien op het contact tussen personen werkzaam bij de overheid en advocaten, alsmede adviezen van een advocaat.
106. Door de VGG wordt terecht niet betwist dat de adviezen van, en correspondentie met een advocaat bestemd zijn voor intern beraad. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling zijn adviezen van advocaten immers als regel bestemd ten behoeve van intern beraad.<sup>20</sup>
107. Vervolgens moet volgens de VGG nog wel worden beoordeeld of de betreffende informatie in deze documenten kan worden aangemerkt als persoonlijke beleidsopvattingen. De VGG stelt dat daarbij van doorslaggevend belang is of het informatie betreft waarin de deskundigheid van de advocaat wordt aangewend voor beleidsvorming of beslissingen over de uitvoering daarvan. De VGG merkt op dat indien het advies een overwegend objectief karakter heeft, er dan geen sprake is van een persoonlijke beleidsopvatting.
108. De VGG betwijfelt of alle zwart gemaakte delen wel vallen aan te merken als persoonlijke beleidsopvattingen, en betwist dat ook. Ten aanzien van het memo van AKD aan het IPO d.d. 26 september 2011 stelt de VGG dat dit informatie bevat met een overwegend objectief karakter, die ten onrechte onleesbaar is gemaakt. Volgens de VGG zou dit memo een overwegend objectief karakter dragen omdat in dat memo zou worden ingegaan op de gevolgen van de beschikking van de Europese Commissie voor de provincie. Ook wordt specifiek ingegaan op de gevolgen van de beschikking voor de in het verleden en in de toekomst te verlenen subsidies. Naar het oordeel van de VGG zou het hier gaan om informatie met een overwegend objectief karakter en zou er dus van persoonlijke beleidsopvattingen geen sprake zijn.

**Advies Awb-adviescommissie**

109. Naar het oordeel van de Commissie merken wij ten aanzien van het memo van AKD aan het IPO d.d. 26 september 2011 terecht op dat de van toepassing zijnde regelgeving weliswaar een objectief gegeven vormt, maar dit niet betekent dat er geen verschillende opvattingen kunnen bestaan over de lopende en toekomstige procedures en de in het verleden verleende en in de toekomst nog te verlenen subsidies. Naar het oordeel van de Commissie hebt u onvoldoende aannemelijk gemaakt dat het memo van AKD aan het IPO d.d. 26 september

---

<sup>20</sup> Daalder 2011, p. 248.

2011 geen persoonlijke beleidsopvattingen bevat.

**Overwegingen naar aanleiding van de ingebrachte bezwaren en het advies van de Commissie**

110. Wij onderschrijven het advies van de Awb-adviescommissie ter zake gedeeltelijk en leggen dat advies mede aan ons besluit ten grondslag om het bezwaar op dit punt ongegrond te verklaren. Ten aanzien van de opmerking van de Commissie dat u onvoldoende aannemelijk hebt gemaakt dat het memo van AKD d.d. 26 september 2011 geen beleidsopvattingen bevat moeten wij opmerken dat de Commissie naar wij aannemen heeft bedoelen op te merken dat u onvoldoende aannemelijk hebt gemaakt dat voornoemd memo voor intern beraad is bestemd. Het is immers niet mogelijk voor u om te beoordelen of er sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen. Aanvullend merken wij nog het volgende op.
111. De memo's en e-mails van AKD bevatten in grote lijnen adviezen en opinies omtrent de gevolgen van de beschikking van de Europese Commissie, de daartegen bestaande rechtsmiddelen, de pro's en contra's dienaangaande en een inschatting van de kansen in eventuele procedures. Deze onderdelen van de adviezen hebben wij aangemerkt als persoonlijke beleidsopvattingen. De betreffende informatie raakt bovendien de procespositie van de provincies en kan in een (eventuele) procedure tegen de provincie worden aangewend. Hiervoor is door ons College reeds toegelicht dat en waarom dergelijke informatie vanwege het bepaalde in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g van de Wob door ons niet openbaar wordt gemaakt. Wij hebben wel besloten tot openbaarmaking van de (louter) feitelijke gegevens die in de stukken zijn opgenomen, tenzij met het openbaar maken van die feitelijke gegevens inzicht wordt verkregen in opvattingen van de advocaat over, althans de procespositie van, de provincies, alsmede van de passages waarin louter een beschrijving (lees: geen interpretatie) van het geldende recht wordt gegeven. Wij hebben bij onze herbeoordeling de aan de orde zijnde documenten nogmaals – welwillend – langs voornoemde maatstaf gelegd. Dit heeft ertoe geleid dat aanvullend nog een aantal delen uit de betreffende adviezen openbaar worden gemaakt.

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

**Het bezwaar van de VGG (samengevat)**

112. De VGG verwijst in haar bezwaarschrift terug naar haar uiteenzetting met betrekking tot artikel 10, tweede lid aanhef en onder g van de Wob in relatie tot de documenten aangaande de BALG en het Vakberaad Grond (alinea's (58) t/m (64)).

**Advies Awb-adviescommissie**

113. De Commissie acht het niet onaannemelijk dat openbaarmaking van de door u verzochte documenten leidt tot een onevenredige benadeling van onze procespositie in de beroepsprocedure bij het Gerecht van de EU, voor zover de documenten waarvan om openbaarmaking is verzocht ingaan op de specifieke proceskansen van de provincies, de mogelijk aan te voeren argumenten in beroep en de onderhandelingspositie.

**Overwegingen naar aanleiding van de ingebrachte bezwaren en het advies van de Commissie**

114. Wij onderschrijven het advies van de Awb-adviescommissie ter zake en leggen dat advies aan ons besluit ten grondslag om het bezwaar op dit punt ongegrond te verklaren. Aanvullend merken wij dienaangaande nog het volgende op.
115. Het College heeft de openbaarmaking van een deel van de hiervoor genoemde documenten

bovendien geweigerd omdat dit zou leiden tot onevenredige benadeling van de provincie. Dit belang dient in dit geval zwaarder te wegen dan het belang van openbaarmaking van de documenten. Het betreft in het bijzonder de adviezen van AKD en de e-mailcorrespondentie tussen de provincies en AKD. Openbaarmaking van deze informatie zou de procespositie van de provincies kunnen schaden. Dit aspect is eerder in de beslissing op bezwaar reeds toegelicht en zullen wij om proceseconomische redenen hier niet integraal herhalen. Wellicht ten overvloede voegen wij daaraan nog toe dat openbaarmaking van de betreffende informatie niet alleen de procespositie van de provincies raakt, maar ook van de andere provincies en TBO's die beroep hebben ingesteld. Daar komt nog bij dat – zoals hiervoor reeds is toegelicht – ook de Europese Commissie (als wederpartij) en het Gerecht er belang bij hebben dat informatie over de lopende procedure niet openbaar wordt gemaakt in verband met het zwaarwegende belang van een goede rechtsbedeling (hierna zal dit belang nog nader worden toegelicht). Wij zijn tevens gehouden om deze belangen van de andere provincies, de TBO's, het Gerecht en de Europese Commissie te betrekken in onze op grond van het bepaalde in artikel 10, tweede lid aanhef en onder g van de Wob, gemaakte belangenafweging. De hiervoor kort geschetste belangen van deze partijen hebben wij mede ten grondslag gelegd aan onze weigering om de betreffende informatie openbaar te maken.

116. Door de VGG wordt voorts herhaald dat zelfs bij eventuele onevenredige benadeling nog dient te worden beoordeeld of het belang van openbaarmaking niet dient te prevaleren boven het belang van een mogelijke onevenredige benadeling. De VGG stelt dat deze beoordeling niet is gemaakt. De door de VGG bedoelde afweging is in het primaire besluit wel degelijk gemaakt. Het College heeft ervoor gekozen om het belang van het voorkomen van een onevenredige bevoordeling of benadeling van de provincie(s) zwaarder te laten wegen dan het belang van openbaarmaking van de informatie.
117. De VGG stelt dat er uit openbare bron al veel bekend is over de gevolgen van de Commissiebeschikking van 13 juli 2011 voor de steunverlening aan TBO's. Dit zou tot de conclusie moeten leiden dat de betreffende informatie openbaar gemaakt zou moeten worden. De VGG voert aan dat er algemeen aanvaard zou worden dat met de beschikking is komen vast te staan dat TBO's zijn onderworpen aan staatssteuntoezicht. Daarbij verwijst de VGG slechts naar een blogartikel op de website van Dirkzwager advocaten. Hieruit kan bezwaarlijk worden afgeleid dat er sprake zou zijn van een algemene aanvaarding dat vast zou zijn komen te staan dat TBO's zonder meer zijn onderworpen aan staatssteuntoezicht. Daar komt bij dat de documenten waarvan om openbaarmaking is verzocht ingaan op de specifieke proceskansen van de provincies, de in de beroepsprocedure (mogelijk) aan te voeren argumenten en de specifieke gevolgen voor de provincie van de beschikking met het oog op onder andere lopende en toekomstige procedures, onderhandelingen en te voeren beleid. Dienaangaande is anders dan de VGG stelt geen sprake van onderwerpen waarover uit openbare bron al veel bekend is.

[De verzoekschriften die door de provincies en de TBO's zijn ingediend bij het Gerecht van de EU / Q&A document](#)

#### **De bezwaren van de VGG (samengevat)**

118. Het College heeft in het bestreden besluit 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 heeft het College ten grondslag gelegd 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 hierop heeft het College deze documenten geweigerd openbaar te maken op basis van artikel 10, tweede lid, onder g Wob.

119. 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 zou volgens de VGG immers geen gevolgen hebben voor de procedure bij het Gerecht van de EU. Dit wordt door de VGG verder niet toegelicht.

#### **Advies Awb-adviescommissie**

120. De Commissie merkt in de eerste plaats op over het document "Questions & Answers – Provincies" dat het document per abuis in uw bezit is gekomen. Dit leidt er niet toe dat het document openbaar geacht dient te zijn in de zin van de Wob. De Commissie merkt op dat ter zitting gebleken is dat dit document is opgesteld om derden te informeren over de beroepsprocedure bij het Gerecht van de EU. Hieruit kan naar het oordeel van de Commissie worden afgeleid dat het document niet is opgesteld voor intern beraad, waardoor er geen sprake is van de in artikel 11, eerste lid, van de Wob neergelegde weigeringsgrond. De Commissie ziet dan ook geen reden dit document niet openbaar te maken.

#### **Overwegingen naar aanleiding van de ingebrachte bezwaren en het advies van de Commissie**

121. Wat er ook zij van het voorgaande, laten wij – aangezien het document "Questions & Answers – Provincies" reeds in uw bezit is (alsmede gepubliceerd op uw website), voor zover wij hier nog toe gehouden zijn, onze beslissing omtrent openbaarmaking in uw voordeel uitvallen door dit document alsnog openbaar te maken.

#### **Advies Awb-adviescommissie**

122. De Commissie wijst er voorts op dat dat uit artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob volgt dat het verstrekken van informatie ingevolge de Wob achterwege blijft voor zover het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden. Volgens de Commissie is onvoldoende gebleken dat er sprake is van onevenredige benadeling van met name derden door openbaarmaking van de verzoekschriften. De Commissie is van mening dat wij onvoldoende aannemelijk hebben gemaakt dat onze procespositie wordt geschaad door openbaarmaking van de verzoekschriften. De Commissie wijst erop dat het door ons aangehaalde arrest van het Hof van Justitie van 21 september 2010 gaat over een Europese verordening die uitsluitend ziet op de instellingen van de Europese Unie zelf, waarbij het bovendien gaat om het niet openbaar maken van memories (nadere processtukken).

#### **Overwegingen naar aanleiding van de ingebrachte bezwaren en het advies van de Commissie**

123. De opmerking van de Commissie dat onvoldoende zou zijn gebleken dat er sprake is van onevenredige benadeling acht ons College niet juist. Ter toelichting moge nog het volgende dienen.
124. Ons College wenst in de eerste plaats wederom (zie ook randnummer 89) te wijzen op een ambivalentie in het advies van de Commissie. Ten aanzien van de Adviezen aan de provincies van AKD en correspondentie van en met AKD (vergelijk p. 12 van het advies van de Commissie onder 3.2.2) acht de Commissie het niet onaannemelijk dat openbaarmaking van de door u verzochte documenten leidt tot een onevenredige benadeling van onze

procespositie in de beroepsprocedure bij het Gerecht van de EU, voor zover de documenten waarvan om openbaarmaking is verzocht ingaan op de specifieke proceskansen van de provincies, de mogelijk aan te voeren argumenten in beroep en de onderhandelingspositie. De procespositie is echter ook bij de hiervoor genoemde documenten, zijnde de verzoekschriften, aan de orde. Het gaat daarbij om dezelfde afweging die door ons College is uitgevoerd. Voorts merken wij hieromtrent nog het volgende op.

125. Zoals hiervoor al aan bod kwam, maken de verzoekschriften onderdeel uit van een lopende procedure bij het Gerecht. De provincie heeft er belang bij dat deze stukken niet openbaar worden omdat daarmee de procedure onderwerp kan worden van publiek debat, hetgeen indruist tegen het belang van de partijen in die procedure om zonder beïnvloeding van buitenaf hun standpunten te kunnen wisselen (belang van een goede rechtsbedeling). Het College heeft daarbij de opvatting van het Hof van Justitie in aanmerking genomen (HvJEU 21 september 2010 in de gevoegde zaken C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, Association de La Presse Internationale (API)). Het College hecht eraan in dit verband te citeren uit voornoemd arrest van het Europese Hof:

*"77 Opgemerkt zij meteen dat bij het Hof ingediende memories in een gerechtelijke procedure zeer bijzondere kenmerken hebben, daar zij naar hun aard eerder deel uitmaken van de gerechtelijke werkzaamheden van het Hof dan van de administratieve werkzaamheden van de Commissie. Laatstgenoemde werkzaamheden vereisen bovendien niet dezelfde mate van toegang tot documenten als de wetgevende werkzaamheden van een gemeenschapsinstelling [...].*

*78 Die memories worden immers uitsluitend opgesteld voor die gerechtelijke procedure en vormen de kern daarvan.*

*[...]*

*79 Blijkens zowel de bewoordingen van de relevante bepalingen van de Verdragen als de algemene opzet van verordening nr. 1049/2001 en de doelstellingen van de desbetreffende regelgeving van de Unie vallen gerechtelijke werkzaamheden als zodanig niet onder het in die regelgeving vastgestelde recht op toegang tot documenten.*

*[...]*

*85 In dit verband moet worden opgemerkt dat de bescherming van die procedures met name inhoudt dat het beginsel van „equality of arms” en het beginsel van de goede rechtsbedeling worden geëerbiedigd.*

*[...]*

*92 Met betrekking tot, anderzijds, de goede rechtsbedeling vindt de uitsluiting van de gerechtelijke werkzaamheden van de werkingsfeer van het recht van toegang tot documenten, zonder dat een onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende stadia van de procedure, haar rechtvaardiging in de noodzaak om gedurende de gehele gerechtelijke procedure te verzekeren dat de debatten tussen de partijen en de beraadslaging van de betrokken rechterlijke instantie over het aanhangige geding onverstoord verlopen.*

*[...]*

*94 Derhalve moet worden erkend dat een algemene aanname geldt dat openbaarmaking van de door een instelling in een gerechtelijke procedure ingediende memories leidt tot ondermijning van de bescherming van die procedure in de zin van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 zolang die procedure aanhangig is."*

Bovenstaande passages uit voornoemd arrest van het HvJEU illustreren dat het noodzakelijk is om gedurende de gehele gerechtelijke procedure de op die procedure betrekking hebbende

documenten niet openbaar te maken, teneinde te verzekeren dat de debatten tussen de partijen en de beraadslaging van de betrokken rechterlijke instantie over het aanhangige geding sereen verlopen. Het openbaar maken van deze documenten levert een onevenredige benadeling op van de bij de procedure betrokken partijen, welk belang naar het oordeel van het College zwaarder dient te wegen dan het belang van openbaarheid van de betreffende informatie. Ons College beoogt met de weigering om de betreffende informatie openbaar te maken derhalve ook onevenredige benadeling van (de positie van) de Europese Commissie en het Gerecht te voorkomen.

126. Over de opmerking van de Commissie dat het door ons aangehaalde arrest van het Hof van Justitie ziet op een Europese verordening die uitsluitend ziet op de instellingen van de EU zelf, waarbij het bovendien gaat om memories, zij nog opgemerkt dat de casuspositie van het arrest weliswaar enigszins verschilt, maar dat dit geen afbreuk kan doen aan de door het Hof geformuleerde uitgangspunten.
127. De VGG stelt voorts dat al veel bekend is over de argumentatie van de provincies en de TBO's in hun verzoekschriften. Daarbij wijst de VGG erop dat de middelen zijn gepubliceerd door het Gerecht zelf en dus verkrijgbaar zijn uit openbare bron. Uit de samenvatting van de middelen en argumenten waarnaar de VGG verwijst kan vanzelfsprekend maar zeer beperkt worden afgeleid wat er in de verzoekschriften aan deze middelen en argumenten ten grondslag is gelegd en wat hiervan de verdere inhoud is. Het College ziet hierin dan ook geen aanleiding om de verzoekschriften alsnog openbaar te maken.
128. Vervolgens voert de VGG aan dat ons College van Gedeputeerde Staten in zijn besluit op het Wob-verzoek van de VGG ook een document openbaar heeft gemaakt (genaamd 'Questions & Answers – Provincies') waaruit de argumentatie van de provincies en de TBO's blijkt.
129. Zoals hiervoor al naar voren kwam is dit document abusievelijk openbaargemaakt. Uit het betreffende document kan bovendien slechts in zeer algemene zin iets worden afgeleid over het standpunt en de daaraan ten grondslag liggende argumenten in de beroepsprocedure. Het openbaar gemaakte document vormt daarmee geen reden om te beslissen om terug te komen op het besluit om het verzoekschrift niet openbaar te maken.<sup>21</sup>

#### Overige documenten (in het bijzonder: e-mailberichten)

130. Het College heeft aan het slot van zijn besluit besloten omtrent openbaarmaking van een aantal overige documenten. Het betreft meer in het bijzonder:
  - (1) een aantal e-mailberichten als nader gespecificeerd in het besluit; en
  - (2) e-mailberichten d.d. 20 september 2011 en d.d. 12 oktober en 23 november 2011.

#### Een aantal e-mailberichten zoals nader gespecificeerd in ons besluit

#### **De bezwaren van de VGG (samengevat)**

131. In het besluit is een lijst met e-mailberichten genoemd die gedeeltelijk openbaar zijn gemaakt (het overzicht begint met 'e-mailberichten d.d. 20, 22 en 23 september 2011' en eindigt met

---

<sup>21</sup> Daalder 2011, p. 255, verwijzend naar AbRvS 27 mei 2009, AB 2009, 232 m.nt. P.J. Stolk, JB 2004/05 m.nt. G. Overkleeft-Verburg en ARRvS 3 december 1993, Vermande D-11.2.

‘e-mailbericht d.d. 5 januari 2012’). Het betreft enerzijds e-mailberichten inhoudende correspondentie tussen de provincie(s) en haar/hun 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 het College het volgende ten grondslag gelegd:

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

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

132. Wat betreft de toepassing van artikel 11 van de Wob, wordt door de VGG opgemerkt dat het College ten onrechte heeft nagelaten te motiveren waarom geen gebruik is gemaakt van de bevoegdheid om de gevraagde informatie in geanonimiseerde vorm te verstrekken (artikel 11, tweede lid Wob).

#### **Advies Awb-adviescommissie**

133. Na kennis te hebben genomen van de e-mailberichten is de Commissie van oordeel dat wij in redelijkheid hebben kunnen weigeren (een deel van) de e-mailberichten openbaar te maken in verband met onze procespositie. U heeft naar het oordeel van de Commissie onvoldoende aannemelijk gemaakt dat met het oog op een goede en democratische bestuursvoering de informatie moet worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Daarnaast merkt de Commissie op dat in beginsel per document moet worden gemotiveerd waarom geen gebruik is gemaakt van de in artikel 11, tweede lid, van de Wob neergelegde bevoegdheid om de gevraagde informatie in geanonimiseerde vorm te verstrekken. De Commissie is met ons van oordeel dat, om onnodige herhalingen te voorkomen, hiervan kan worden afgezien indien documenten naar aard en onderwerp in hoge mate overeenkomen. Uit het bestreden besluit blijkt naar het oordeel van de Commissie onvoldoende dat wij een afweging hebben gemaakt om geen gebruik te maken van de in artikel 11, tweede lid, van de Wob neergelegde bevoegdheid. Bij de beslissing op bezwaar dient de motivering van ons besluit op dit punt te worden aangevuld conform het verweerschrift.

#### **Overwegingen naar aanleiding van de ingebrachte bezwaren en het advies van de Commissie**

134. Ten aanzien van het niet toepassen van de in artikel 11, tweede lid van de Wob, neergelegde bevoegdheid, is door het College in het kader van de openbaarmaking van documenten een expliciete overweging gewijd (zie bijvoorbeeld hetgeen is opgemerkt bij het Voorstel aan Gedeputeerde Staten van Utrecht d.d. 10 januari 2012). Deze motivering geldt in gelijke zin voor de andere in het kader van het verzoek beoordeelde documenten. Om onnodige herhalingen te voorkomen heeft het College deze overweging niet steeds herhaald bij de beoordeling van ieder afzonderlijk document. Voor zover noodzakelijk merken wij in deze beslissing op bezwaar op dat de ten aanzien van voornoemd document inzichtelijk gemaakte belangenafweging tevens ten grondslag wordt gelegd aan het besluit om ten aanzien van de betreffende documenten geen toepassing te geven aan het bepaalde in artikel 11, tweede lid, van de Wob.
135. Aan de door het College uitgevoerde belangenafweging doet niet af hetgeen VGG in alinea (85) van het bezwaarschrift heeft gesteld. De VGG merkt op dat er met betrekking tot de beslissing van de provincies om beroep in te stellen tegen de beschikking van de VGG sprake zou zijn van forse onduidelijkheden en twijfels binnen de samenleving in het algemeen en de



achterban van de VGG in het bijzonder. Dit zou zijn ingegeven door het spanningsveld tussen de gewenste gelijkberechtiging van TBO's en andere grondbezitters enerzijds en de beslissing om beroep in te stellen tegen een beschikking van de Europese Commissie waaruit die gelijkberechtiging juist zou voortvloeien anderzijds. De VGG vertolkt hier – in de kern genomen – het eigen belang van de VGG bij openbaarmaking van de stukken en vertaalt dat als het algemeen belang dat met openbaarmaking zou zijn gediend. Deze benadering gaat uit van een onjuiste toepassing van het bepaalde in artikel 11, tweede lid van de Wob. De Wob (en ook artikel 11, tweede lid daarvan) gaat uit van openbaarmaking in het kader van een goede en democratische bestuursvoering. Voor het meewegen van eigenstandige belangen van verzoekers bestaat geen ruimte. Hetzelfde geldt voor het toekennen van bijzonder gewicht aan bepaalde tot de democratische bestuursvoering te rekenen belangen, zoals controle op besluitvorming door bestuursorganen (ABRvS 22 juni 2010, LJN: BM8796).

136. Hier zij overigens nogmaals herhaald dat de beroepsprocedure die de provincies bij het Gerecht in Luxemburg hebben aangespannen tegen het Besluit van de Europese Commissie niet tot doel hebben om het streven naar gelijkberechtiging, onder andere op het vlak van subsidiëring van grondverwerving, tussen de TBO's enerzijds en overige particulieren anderzijds te belemmeren. De provincies hebben het beroep gezamenlijk met de TBO's ingesteld, met als belangrijkste reden dat zowel de provincies als de TBO's de effecten van de kwalificatie van de subsidiëring van natuurbeheer als staatssteun onwenselijk achten, zodat sprake is van een parallel belang tussen beide partijen.
137. Ten aanzien van de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, onder g Wob verwijst de VGG naar hetgeen zij daarover hiervoor heeft opgemerkt. Ons College verwijst in dit verband dan ook naar de reactie die het dienaangaande hiervoor reeds heeft gegeven. De VGG herhaalt ook hier dat het College ten onrechte geen afweging zou hebben gemaakt tussen enerzijds het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van de provincies en anderzijds het belang van het verstrekken van informatie. Deze afweging is echter wel gemaakt, waarbij het College tot het oordeel is gekomen dat de in artikel 10, tweede lid, van de Wob genoemde belangen in dit geval dienen te prevaleren boven het belang van openbaarmaking van de betreffende informatie. Door de VGG wordt wederom de stelling betrokken dat er al veel informatie over de beroepsprocedure openbaar is, waardoor het belang van 'onevenredige benadeling' aan gewicht zou hebben verloren. Naar het oordeel van het College is hiervan geen sprake. Het College verwijst hieromtrent naar de uiteenzetting die het hiervoor reeds heeft gegeven.
138. Wij hebben in onze heroverweging nogmaals gezien of bepaalde gedeelten van de betreffende e-mails alsnog openbaar gemaakt zouden moeten worden. De e-mails zijn daarbij op dezelfde wijze beoordeeld zoals de memo's/adviezen van AKD en zoals deze beoordeling hiervoor reeds is overwogen. Deze herbeoordeling heeft ertoe geleid dat alsnog bepaalde gedeelten van de betreffende documenten openbaar worden gemaakt.

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

#### **De bezwaren van de VGG (samengevat)**

139. Aan het slot van het besluit heeft het College besloten over de openbaarmaking van e-mailberichten d.d. 20 september 2011 en d.d. 12 oktober en 23 november 2011. Het 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 artikel 10, tweede lid, onder e Wob.

140. De VGG merkt hierbij op dat gezien het relatieve karakter van deze weigeringsgrond er een belangenafweging moet worden gemaakt tussen enerzijds het belang van openbaarmaking en anderzijds het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

#### **Advies Awb-adviescommissie**

141. De Commissie is van mening dat u onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat er in dit kader geen belangenafweging heeft plaatsgevonden. De Commissie is dan ook van oordeel dat wij voldoende hebben gemotiveerd waarom wij met een beroep op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob de namen en telefoonnummers van ambtenaren in de e-mailberichten van 20 september 2011, 12 oktober 2011 en 23 november 2011 niet openbaar hebben gemaakt.

#### **Overwegingen naar aanleiding van de ingebrachte bezwaren en het advies van de Commissie**

142. Wij onderschrijven het advies van de Awb-adviescommissie ter zake en leggen dat advies aan ons besluit ten grondslag om het bezwaar op dit punt ongegrond te verklaren. Aanvullend merken wij dienaangaande nog het volgende op.
143. Weliswaar is niet bij elk document expliciet vermeld dat er hieromtrent een belangenafweging heeft plaatsgevonden; het College heeft deze belangenafweging wel steeds gemaakt en heeft deze belangenafweging in de motivering van het besluit ook ten aanzien van een aantal documenten geëxpliciteerd. Om onnodige herhalingen te voorkomen is deze gelijklopende motivering niet ten aanzien van iedere weigering om de naam van een ambtenaar openbaar te maken herhaald. Ten aanzien van de weigering om de namen van de ambtenaren openbaar te maken, verwijst het College voor het overige naar hetgeen hiervoor dienaangaande is opgemerkt.

#### **Overige documenten**

144. Naast de hiervoor reeds behandelde documenten, die bij alle provincies afzonderlijk berusten, heeft het College daarnaast een besluit genomen over de openbaarmaking van een aantal meer specifiek binnen de provincie Utrecht aanwezige documenten. Het betreft meer in het bijzonder de volgende documenten:
- Brief van Inrichting Landelijk Gebied van de provincie Utrecht aan AKD d.d. 22 december 2011
  - Procesbesluit d.d. 22 december 2011
  - Voorstel aan Gedeputeerde Staten van Utrecht d.d. 10 januari 2012
  - Voorstel aan Gedeputeerde Staten van Utrecht d.d. 22 november 2011
  - Voorstel aan Gedeputeerde Staten van Utrecht d.d. 11 oktober 2011
  - Voorstel aan Gedeputeerde Staten van Utrecht d.d. 2 januari 2012
  - Stand van zaken advies AKD over PNB-subsidieregeling d.d. 10 oktober 2011
  - Memo statencie RGW n.a.v. vragen over beroep bij Europese Gerecht (PNB) d.d. 26 maart 2012

Brief van Inrichting Landelijk Gebied van de provincie Utrecht aan AKD d.d. 22 december 2011

#### **De bezwaren van de VGG (samengevat)**

145. Ten aanzien van deze brief heeft het College besloten deze gedeeltelijk openbaar te maken. Het College heeft de openbaarmaking van de hierin voorkomende namen en telefoonnummers van ambtenaren geweigerd met een beroep op het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e Wob).
146. De VGG merkt hieromtrent op dat artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e Wob geen absolute weigeringsgrond is, en dat er dus een belangenafweging moet worden gemaakt tussen het belang van openbaarmaking van de betreffende informatie enerzijds en het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer anderzijds. Volgens de VGG blijkt uit de motivering van het besluit niet, althans onvoldoende dat het College die afweging heeft gemaakt.
147. Naar opvatting van de VGG zou de belangenafweging in het voordeel moeten uitvallen van de openbaarmaking van de betreffende namen en telefoonnummers. In dit geval is volgens de VGG van belang dat het 'slechts om namen gaat, welke gegevens nauwelijks privacy gevoelig zijn'. De VGG haalt jurisprudentie aan waar uit zou moeten blijken dat bovendien met betrekking tot ambtenaren slechts in beperkte mate een beroep kan worden gedaan op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer waar het hun beroepsmatig functioneren betreft.<sup>22</sup> Het betreft hier – zo voert de VGG aan – een beroepshalve functioneren van ambtenaren omdat zij vanuit hun hoedanigheid als ambtenaar betrokken zouden zijn bij de brief. De VGG bepleit dat 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. De VGG verwijst ten slotte naar alinea (55).

#### **Advies Awb-adviescommissie**

148. De Commissie is van oordeel dat wij voldoende aannemelijk hebben gemaakt waarom het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zwaarder dient te wegen dan het belang van openbaarmaking van de namen van de ambtenaren. Naar het oordeel van de Commissie hebben wij dan ook in redelijkheid de namen en telefoonnummers van de in de brief voorkomende ambtenaren kunnen verwijderen.

#### **Overwegingen naar aanleiding van de ingebrachte bezwaren en het advies van de Commissie**

149. Wij onderschrijven het advies van de Awb-adviescommissie ter zake en leggen dat advies aan ons besluit ten grondslag om het bezwaar op dit punt ongegrond te verklaren. Aanvullend merken wij dienaangaande nog het volgende op.
150. Het debat ten aanzien van dit document heeft uitsluitend betrekking op de vraag of de namen van de ambtenaren ten onrechte zijn geweigerd. Hiervoor heeft ons College reeds gemotiveerd uiteen gezet dat en waarom wij niet zullen overgaan tot het openbaar maken van de namen deze ambtenaren. Wij zien geen redenen om ten aanzien van dit document anders te oordelen. De namen van de betreffende ambtenaren zullen niet openbaar worden gemaakt. Uw bezwaar is op dit punt ongegrond.

#### Voorstellen aan Gedeputeerde Staten

#### **De bezwaren van de VGG (samengevat)**

151. Het College heeft besloten deze documenten niet openbaar te maken omdat het documenten

---

<sup>22</sup> AbRvS 14 juli 2004, AB 2004/349.

betreft die zijn bestemd voor intern beraad, die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten (ex artikel 11, eerste lid Wob). Verder is de weigeringsgrond vanwege de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (ex artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e Wob) toegepast. Tot slot is de openbaarmaking geweigerd vanwege onevenredige benadeling (ex artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g Wob).

152. Het is volgens de VGG moeilijk voorstelbaar dat alle betreffende documenten volledig uit persoonlijke beleidsopvattingen bestaan. Hieraan verbindt de VGG de stelling dat in bezwaar alsnog de feitelijke gegevens openbaar zullen moeten worden gemaakt. Volgens de VGG heeft het College slechts in algemene termen gemotiveerd waarom openbaarmaking van de feiten en geobjectiveerde informatie niet mogelijk is, hetgeen volgens haar onvoldoende zou zijn.
153. Hiernaast wordt door VGG opgemerkt dat het College ten onrechte onvoldoende zou hebben gemotiveerd waarom geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om informatie te verstrekken in een niet tot personen herleidbare vorm ex artikel 11, tweede lid Wob, zodat het besluit in zoverre gebrekkig zou zijn. De VGG stelt dat het College heeft miskent dat bij toepassing van artikel 11, tweede lid Wob juist beleidsopvattingen in geanonimiseerde vorm worden geopenbaard. De VGG voert aan dat adviseringsvrijheid van ambtenaren hierdoor niet zou worden geraakt, aangezien de adviezen in dat geval niet tot de individuele ambtenaar herleidbaar zijn. Het belang van ambtenaren staat volgens VGG ook los van het belang van een goede en democratische bestuursvoering. Naar opvatting van de VGG brengt het belang van een goede en democratische bestuursvoering juist met zich dat overheidsinformatie zoveel als mogelijk openbaar is.
154. Met betrekking tot toepassing van de weigeringsgrond in verband met de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (ex artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e Wob) verwijst de VGG voor haar reactie hierop naar de alinea's (92) en (93) van het aanvullend bezwaarschrift.
155. Ten aanzien van toepassing van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g Wob merkt de VGG op dat het College het onevenredige nadeel niet zou hebben afgewogen tegen het belang van openbaarmaking van de informatie. Bij de belangenafweging moet volgens VGG worden meegewogen dat al veel informatie bekend is over de beroepsprocedure en de redenen om de procedure te starten, waarbij de VGG verwijst naar alinea (79). De VGG stelt dat dit een aanwijzing is dat het belang van openbaarmaking hier zou moeten prevaleren. De VGG verwijst naar haar uitwerking hieromtrent in de alinea's (58) t/m (65) en de alinea's (74) t/m (76). Ten aanzien van de stelling dat de onevenredige benadeling gelegen is in de noodzaak van het goed functioneren van het openbaar bestuur en de daarmee samenhangende noodzaak van vertrouwelijkheid van het interne overleg, voert de VGG aan dat het College had moeten onderzoeken of openbaarmaking in geanonimiseerde vorm mogelijk is. VGG verwijst in het kader hiervan naar alinea (85).

#### **Advies Awb-adviescommissie**

156. De Commissie constateert terecht dat wij naar aanleiding van het bezwaar alsnog delen van de GS voorstellen van 2 en 10 januari 2012 openbaar hebben gemaakt. Voor wat betreft de delen die niet openbaar zijn gemaakt is de Commissie van oordeel dat wij dit terecht hebben gedaan en voldoende hebben gemotiveerd. De Commissie verwijst hierbij naar hetgeen zij al eerder heeft overwogen over de toepassing van artikel 11, tweede lid, van de Wob en artikel 10, tweede lid aanhef en onder b en g, van de Wob. De GS voorstellen van 11 oktober 2011

en 22 november 2011 zijn niet openbaar gemaakt. De Commissie is van mening dat laatstgenoemde stukken een openbaar karakter hebben. Aangezien de voorstellen volgens de Commissie ook feitelijke informatie bevatten, waarvan openbaarmaking niet in de weg staat, is de Commissie van mening dat wij ten onrechte hebben nagelaten deze informatie te verstrekken.

#### **Overwegingen naar aanleiding van de ingebrachte bezwaren en de advies van de Commissie**

157. Met het naar aanleiding van uw bezwaar alsnog (gedeeltelijk) openbaar maken van de GS voorstellen van 2 en 10 januari 2012 zijn wij in zoverre reeds aan uw bezwaren tegemoet gekomen.
158. Ten aanzien van de GS voorstellen van 2 en 10 januari 2012 onderschrijven wij het advies van de Awb-adviescommissie ter zake en leggen dat advies aan ons besluit ten grondslag om het bezwaar op dit punt ongegrond te verklaren. Wel hebben wij in onze herbeoordeling geconstateerd dat delen van de voorstellen (met name hetgeen onder het kopje ‘Essentie / samenvatting’) reeds openbaar is gemaakt op de website van onze provincie. Hierin hebben wij aanleiding gezien deze delen alsnog openbaar te maken. Voorts merken wij nog het volgende op.
159. Het door VGG hiervoor onder randnummer 153 aangevoerde neemt niet weg dat het gaat om persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad. Zoals hiervoor reeds uiteengezet heeft het College op grond hiervan openbaarmaking geweigerd. In het bestreden besluit heeft het College opgemerkt dat zij het tevens onwenselijk acht dat deze opvattingen van individuele ambtenaren in het publieke debat een zelfstandige rol gaan spelen. Het openbaar maken van deze opvattingen/adviezen in geanonimiseerde vorm zou hier wel degelijk toe kunnen leiden. Daarbij heeft het College mede betrokken dat artikel 11, tweede lid Wob hem expliciet de ruimte biedt om een afweging te maken.
160. Ten aanzien van de toepassing van de weigeringsgrond in verband met de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (ex artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e Wob) verwijst ons College naar hetgeen hieromtrent hiervoor reeds is opgemerkt.
161. Ten aanzien van de weigeringsgrond ex artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g Wob heeft te gelden dat het College deze belangenafweging in het besluit wel degelijk heeft gemaakt:

*“Ten tweede leidt openbaarmaking van het voorstel tot onevenredige benadeling van zowel de provincie Utrecht als de TBO’s (artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g Wob). De onevenredige benadeling van de Provincie Utrecht is gelegen in de schade die openbaarmaking van het voorstel toebrengt, althans kan toebrengen, aan haar procespositie in de lopende beroepsprocedure bij het Gerecht van Eerste Aanleg tegen de beschikking d.d. 13 juli 2011 (nr. C(2011) 4945 def.). De provincie Utrecht is niet gehouden informatie die haar procespositie kan schaden prijs te geven door openbaarmaking van documenten (vgl. ABRvS 17 mei 2006, LJV AX2090; ABRvS 9 april 2008, JB 2008, 124; en ABRvS 16 februari 2011, AB 2011, 99). Dit uitgangspunt geldt onverkort in een geval als het onderhavige, waarin het gaat om een beroepsprocedure bij het Gerecht van Eerste Aanleg (vgl. ABRvS 24 november 2004, LJV AR6306; en rechtbank ’s-Gravenhage 29 januari 2008, LJV BD6876). Daarnaast is de onevenredige benadeling van de provincie Utrecht gelegen – in het verlengde van hetgeen hierboven ten aanzien van artikel 11 Wob is opgemerkt ten aanzien van de bescherming van het interne beraad – in de noodzaak van het goed functioneren van*

*het openbaar bestuur en de daarmee samenhangende noodzaak van vertrouwelijkheid van het interne overleg. De onevenredige benadeling van de TBO's ten slotte, is gelegen in het feit dat openbaarmaking van het voorstel d.d. 10 januari 2012 hun procespositie positie schaadt in het door hen ingestelde beroep tegen de beschikking d.d. 13 juli 2011 (nr. C(2011) 4945 def.) van de Europese Commissie."*

Voor het overige verwijst het College naar het hiervoor reeds naar voren gebrachte.

162. Ten aanzien van de GS voorstellen van 11 oktober 2011 en 22 november 2011 heeft te gelden dat deze niet vallen onder de omvang van het Wob-verzoek omdat zij op een ander onderwerp zien. Deze stukken worden dan ook niet openbaar gemaakt in het kader van dit Wob-verzoek.

#### Stand van zaken advies AKD over PNB-subsidieregeling

##### **De bezwaren van de VGG (samengevat)**

163. Het College heeft besloten dit document niet openbaar te maken, omdat het is bestemd voor intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen bevat (ex artikel 11 Wob). Het document bevat onder meer een bespreking van een advies van AKD (inclusief argumenten) en een standpuntbepaling ten aanzien van de te nemen stappen. Namen en telefoonnummers van ambtenaren worden evenmin openbaar gemaakt, omdat openbaarmaking in dit geval niet prevaleert boven het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken ambtenaren (artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e Wob). Tot slot zou openbaarmaking de procespositie van de provincie Utrecht alsmede van de overige provincies en de TBO's schaden, zodat het College tevens toepassing heeft gegeven aan de weigeringsgrond vanwege onevenredige benadeling (ex artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g Wob).
164. Bij gebrek aan het kennis kunnen nemen van het document betwist de VGG dat het document is bestemd voor intern beraad en het persoonlijke beleidsopvattingen bevat. In aanvulling daarop merkt de VGG op dat zij niet betwist dat adviezen van, en correspondentie met een advocaat over het algemeen bestemd zijn voor intern beraad. Volgens VGG heeft het College niet, althans niet voldoende, gemotiveerd – en ook niet beoordeeld – dat sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen. De VGG verwijst in dat verband naar haar opmerkingen hierover in alinea (72).
165. Met betrekking tot de toepassing van de weigeringsgrond in verband met de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (ex artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e Wob) verwijst de VGG voor haar reactie hierop korthedshalve naar de alinea's (92) en (93) van het aanvullend bezwaarschrift. Voor haar reactie op de toegepaste weigeringsgrond in verband met de onevenredige benadeling van de provincie(s) en de TBO's in hun procespositie verwijst de VGG naar alinea (101) van het aanvullend bezwaarschrift.

##### **Advies Awb-adviescommissie**

166. Na bestudering van de stukken is de Commissie van oordeel dat wij terecht een beroep op artikel 11, eerst lid, van de Wob hebben gedaan. Tevens hebben wij ons naar het oordeel van de Commissie terecht beroepen op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob. Gezien de inhoud van het document en het feit dat er sprake is van een lopende procedure bij het Gerecht van de EU, is de Commissie van oordeel dat wij de weigering voldoende hebben

gemotiveerd. Onder verwijzing naar wat zij reeds eerder heeft overwogen oordeelt de Commissie tevens dat wij naar haar oordeel in alle redelijkheid een beroep hebben kunnen doen op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob.

#### **Overwegingen naar aanleiding van de ingebrachte bezwaren en de advies van de Commissie**

167. Naar aanleiding van het bezwaar heeft ons College alsnog delen van dit document openbaar gemaakt waarin feitelijke gegevens zijn vervat. In zoverre zijn wij reeds aan uw bezwaren tegemoet gekomen.
168. Wij onderschrijven voor het overige het advies van de Awb-adviescommissie en leggen dat advies aan ons besluit ten grondslag om het bezwaar op dit punt ongegrond te verklaren. Ten aanzien van de toepassing van de weigeringsgronden van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e en g, van de Wob, verwijzen wij naar hetgeen wij hiervoor reeds hebben opgemerkt hieromtrent.

#### Memo statencie RGW n.a.v. vragen over beroep bij Europese Gerecht

#### **De bezwaren van de VGG (samengevat)**

169. Het College heeft besloten dit document niet openbaar te maken, omdat het bestemd is voor intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen bevat (ex artikel 11, eerste lid Wob). Het document bevat een uiteenzetting van de redenen om beroep in te stellen. Hiernaast heeft het College openbaarmaking geweigerd met toepassing van de weigeringsgrond in verband met de onevenredige benadeling (ex artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g Wob).
170. Ten aanzien van het besluit om dit document niet openbaar te maken, merkt de VGG op dat het College dit ten onrechte niet zou hebben gemotiveerd.
171. Om onnodige herhalingen te voorkomen heeft het College deze motivering niet steeds herhaald bij de beoordeling van ieder afzonderlijk document. In dit kader hecht het College eraan nogmaals te verwijzen naar de uitspraak van de Afdeling van 13 juni 2012, waarin de Afdeling overweegt dat in bepaalde gevallen kan worden afgezien van het per document of onderdeel daarvan motiveren op welke grond openbaarmaking achterwege wordt gelaten. Naar het oordeel van het College is daarvan hier ook sprake, nu niet expliciet bij alle documenten is vermeld waarom het College aanleiding heeft gezien toepassing te geven aan de weigeringsgrond neergelegd in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g Wob.
172. De VGG merkt verder op geen kennis te hebben kunnen nemen van het document en betwist bij gebrek van die kennis dat het document persoonlijke beleidsopvattingen bevat. In aanvulling hierop merkt de VGG op dat in elk geval feitelijke gegevens openbaar moeten worden gemaakt. VGG voert aan dat het moeilijk voorstelbaar is dat het verslag volledig uit persoonlijke beleidsopvattingen bestaat.
173. Hiernaast wordt door de VGG opgemerkt dat het College ten onrechte niet, althans onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het geen gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid om informatie te verstrekken in een niet herleidbare vorm ex artikel 11, tweede lid Wob, zodat het besluit in zoverre gebrekkig zou zijn. De VGG verwijst voorts naar alinea (85) van het aanvullend bezwaarschrift.
174. Naar aanleiding van uw bezwaar heeft ons College dit document alsnog voor het grootste

deel openbaar gemaakt.

#### **Advies Awb-adviescommissie**

175. De Commissie constateert terecht dat delen van het memo naar aanleiding van uw bezwaar reeds zijn openbaar gemaakt. Verder merkt de Commissie op dat dit memo onder het regime van artikel 55 van de Provinciewet (bevoegdheid tot het opleggen van geheimhouding) valt. De Commissie wijst erop dat de Provinciewet een *lex specialis* is ten opzichte van de Wob. Aangezien de Commissie niet is gebleken dat wij de statencommissie geheimhouding hebben opgelegd, is het memo reeds hierom naar de mening van de Commissie openbaar.

#### **Overwegingen naar aanleiding van de ingebrachte bezwaren en de advies van de Commissie**

176. Ons College kan deze opmerking van de Commissie niet geheel plaatsen. Juist is dat Gedeputeerde Staten – kort samengevat – op grond van het bepaalde in artikel 55 van de Provinciewet in bepaalde gevallen geheimhouding kunnen opleggen omtrent de inhoud van stukken. Tevens is juist dat artikel 55 Provinciewet, net als artikel 25 Provinciewet, moet worden aangemerkt als een uitputtende regeling inzake openbaarmaking en geheimhouding, welke als bijzondere regeling voorrang heeft boven de Wet openbaarheid van bestuur (vergelijk ABRvS 11 september 2002, JB 2002/320). Een verzoek op grond van de Wob om openbaarmaking van stukken ten aanzien waarvan met toepassing van artikel 55 Provinciewet geheimhouding is opgelegd, moet dan ook worden afgewezen. Dit betekent echter uitdrukkelijk niet dat vice versa een verzoek om openbaarmaking van stukken ten aanzien waarvan géén geheimhouding is opgelegd, zou moeten worden toegewezen. De Commissie geeft hier dan ook blijk van een onjuiste rechtsopvatting.
177. Voorts merken wij op dat dit document slechts met uitzondering van de daarin vervatte naam van een ambtenaar geheel is openbaargemaakt. Wij hebben de openbaarmaking van deze naam mogen weigeren door toepassing te geven aan artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob. De belangenafweging die hierbij is gemaakt, en de visie van de Commissie hierop, is hiervoor reeds uitvoerig aan bod gekomen. Korthedshalve verwijzen wij hiernaar.
178. Ten slotte merken wij op dat het memorandum van 29 maart, behorende bij het Memo statencie RGW n.a.v. vragen over beroep bij Europese Gerecht van 26 maart, ten onrechte niet is beoordeeld. Dit memorandum zal alsnog openbaar worden gemaakt, met uitzondering van de hierin vervatte persoonlijke beleidsopvattingen (artikel 11, eerste lid van de Wob). Wij hebben hiervoor de toepassing van deze beperkingsgrond reeds uitvoerig toegelicht en volstaan hier dan ook met verwijzing naar het voorgaande.

#### **Dictum**

Op grond van het voorgaande besluiten wij om:

- (i) De VGG in haar bezwaren te ontvangen;
- (ii) Deze bezwaren, voor zover hiervoor aangegeven, gegrond te verklaren;
- (iii) Het bestreden besluit in verband met de gegronde bezwaren te heroverwegen en te herroepen voor zover dat in verband met het onder (iv) op te merken noodzakelijk is;
- (iv) Opnieuw beschikkend op het inleidende verzoek van de VGG alsnog de (delen van) documenten openbaar te maken zoals omschreven onder randnummers 50, 95, 96, 97, 98, 102, 111, 138, 158 en 178 van het lijf van deze beschikking;
- (v) De bezwaren voor het overige ongegrond te verklaren, het primaire besluit in zoverre te bevestigen evenwel onder aanvulling van de motivering zoals blijkt uit het lijf van deze



- beschikking en
- (vi) Aan de VGG een vergoeding toe te kennen voor de gemaakte proceskosten van € 472 (1 punt conform het Besluit proceskosten bestuursrecht).

### **III Beroep/voorlopige voorziening**

Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na de datum van bekendmaking tegen dit besluit beroep instellen bij de Rechtbank Midden Nederland, Sector bestuursrecht, postbus 13023, 3507 LA Utrecht. Daarvoor is een griffierecht verschuldigd van € 160,-- voor een natuurlijk persoon en € 318,-- voor een rechtspersoon.

Indien beroep is ingesteld, kan ook om een voorlopige voorziening worden gevraagd als er tijdelijk maatregelen nodig zijn waarmee niet tot de uitspraak op het beroepschrift kan worden gewacht. Het verzoek moet worden gedaan bij de voorzieningenrechter van de Sector bestuursrecht van de Rechtbank Midden Nederland. Daarbij is hetzelfde griffierecht opnieuw verschuldigd.

### **IV Afschrift**

Een afschrift van dit besluit met het bijbehorende advies van de Awb-adviescommissie van PS en GS wordt gezonden aan:

- Voorzitter en leden van de Awb-adviescommissie van PS en GS.

### **Contactpersoon**

Misschien heeft u vragen of opmerkingen over dit besluit. Als dit het geval is, kunt u contact opnemen met mevrouw mr. C.J. Kiep van de afdeling Management Ondersteuning, telefonisch bereikbaar onder nummer 030-258 3574 of mw. drs. I. v.d. Berg van de afdeling Uitvoering Fysieke Leefomgeving, telefonisch bereikbaar onder nummer 030-2582584.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

voorzitter,

secretaris,

## Verslag hoorzitting Awb-adviescommissie van PS en GS

Datum en plaats: Dinsdag 27 november 2012 in de Rijnauwenzaal van het Provinciehuis

Onderwerp: Bezwaarschrift van Vereniging Gelijkberechting Grondbezitters d.d. 31 juli 2012

Aanwezig: Commissie: mw. mr. I.M.C.V.T. Kiebert (voorzitter), mw. mr. dr. C. Raat (lid) en dhr. mr. Th. A. Velo (lid)

(Namens) bezwaarde: afwezig met bericht van verhindering

Namens Gedeputeerde Staten: mw. mr. G. Bakker en mw. drs. I. van den Berg-de Boer

Verslaglegging: Mw. mr. C.J. Kiep (secretaris)

Bijlage: Pleitnota van mw. drs. I. van den Berg-de Boer

---

De voorzitter heet de aanwezigen welkom en legt de procedure uit. De voorzitter biedt de vertegenwoordiging van GS de gelegenheid om het standpunt van GS toe te lichten. Mevrouw Van den Berg-de Boer licht het standpunt van GS toe aan de hand van haar pleitnotitie. De notitie is als bijlage bij dit verslag gevoegd.

De voorzitter geeft aan dat uit de stukken en het verweer blijkt dat de provincies voor een deel gezamenlijk optrekken in de bezwaarprocedures die bezwaarmaker bij de verschillende provincies heeft opgestart naar aanleiding van de besluiten op de door bezwaarmaker ingediende Wobverzoeken bij de provincies. De spreekster wil graag weten of er een besluit is waaruit blijkt dat het IPO namens de Provincie Utrecht AKD mag inhuren.

Mevrouw Van den Berg-de Boer geeft aan dat in de Brede Adviesgroep Landelijk Gebied (hierna te noemen: "BALG") een gedeputeerde van iedere provincie zit. In de BALG is besloten dat het IPO AKD inhuurt. Tevens is in dit overleg afgesproken dat de advocaatkosten door het IPO worden betaald en vervolgens worden de kosten verdeeld onder de provincies. Het één en ander is niet schriftelijk vastgelegd.

Mevrouw Raat vraagt of er een overeenkomst tussen het IPO en de provincie is gesloten. Mevrouw Van den Berg-de Boer geeft aan dat er volgens haar geen overeenkomst is.

De voorzitter vraagt of er naar aanleiding van het Wobverzoek van bezwaarmaker contact is opgenomen met bezwaarmaker om duidelijkheid te krijgen over de omvang van het verzoek. Mevrouw Van den Berg-de Boer geeft aan dat er ook vanuit de BALG diverse pogingen zijn gedaan om contact op te nemen met de VGG. Er is tussen de gemachtigden contact geweest, maar volgens mevrouw Van den Berg-de Boer is er geen overleg geweest over de omvang van het Wobverzoek van bezwaarmaker.

De voorzitter vraagt of geconcludeerd mag worden dat niet aan bezwaarmaker is verzocht om het Wobverzoek te preciseren. Mevrouw Van den Berg-de Boer beantwoordt deze vraag bevestigend.

De voorzitter vraagt wat de BALG is. Mevrouw Van den Berg-de Boer geeft aan dat de naam van de BALG inmiddels is gewijzigd in Bestuurlijke Adviesgroep Vitaal Platteland. De adviescommissie adviseert over het vitaal platteland en

aan deze adviesgroep is de gelijknamige ambtelijke adviesgroep Vitaal Platteland verbonden. Daarnaast geeft zij aan dat het dagelijks bestuur van het IPO wordt gevormd door een aantal provincies. In het bestuur van het IPO zit van iedere provincie één gedeputeerde.

De voorzitter vraagt waarom het document “Questions & Answers-Provincies” niet openbaar gemaakt mag worden.

Mevrouw Van den Berg-de Boer geeft aan dat dit document is opgesteld door AKD. Het is een intern stuk bedoeld om eventuele vragen van derden te beantwoorden. Het één en ander is volgens de spreker onvoldoende genuanceerd opgeschreven.

De voorzitter vraagt of het juist is dat het document een feitelijke opsomming van zaken is.

Mevrouw Bakker geeft aan dat het bezwaar zich niet richt op dit punt.

De voorzitter vraagt aan mevrouw Van den Berg-de Boer wat er gebeurt als de adviescommissie adviseert alle stukken openbaar te maken.

Mevrouw Bakker geeft aan dat het onderliggende geschil al enige tijd speelt. De vraag in dat geschil is of de provincie onrechtmatige staatssteun heeft verleend aan de terreinbeherende organisaties (hierna te noemen: “TBO’s”).

De voorzitter vraagt of mevrouw Van den Berg-de Boer kan toelichten welke financiële belangen een rol hebben gespeeld bij het niet openbaar maken van de stukken.

Mevrouw Van den Berg-de Boer geeft aan dat indien er sprake is van onrechtmatige staatssteun de provincie het geld moet terugvorderen bij de TBO’s. Dit kan grote gevolgen hebben voor de TBO’s. Dit kan mogelijk leiden tot faillissementen waardoor er geen instellingen meer zijn die de natuurterreinen beheren.

De voorzitter vraagt of het juist is dat er eigenlijk sprake is van een afgeleid belang.

Mevrouw Van den Berg-de Boer bevestigt dit.

Mevrouw Raat geeft aan dat de vertegenwoordiging van GS spreekt over eventuele faillissementen. De spreker vraagt of dit nader onderbouwd kan worden met feiten.

Mevrouw Bakker kan geen concrete feiten noemen. AKD is nauw bij het proces betrokken. AKD heeft de stukken getoetst en heeft zich daarbij met name gericht op het procesbelang.

Mevrouw Raat vraagt of de TBO’s op de hoogte zijn van het Wobverzoek van bezwaarmaker.

Mevrouw Van den Berg-de Boer geeft aan dat er contact is met de TBO’s, maar in het kader van de afwikkeling van het Wobverzoek is er geen contact met de TBO’s geweest. Naast de beroepszaak loopt er op dit moment ook nog een klacht. In het kader van deze procedures is het belangrijk dat de provincie zorgvuldig weegt welke informatie openbaar wordt gemaakt.

Mevrouw Raat vraagt of de vertegenwoordiging van GS van mening is dat zij achteraf gezien de teksten van de diverse B-stukken zorgvuldiger had moeten formuleren.

Mevrouw Van den Berg-de Boer is van mening dat zij haar persoonlijke beleidsopvattingen in een B-stuk moet kunnen verwoorden.

Mevrouw Bakker geeft aan dat er diverse partijen meekijken bij het schrijven van een B-stuk.

De voorzitter geeft aan dat uit de stukken blijkt dat er een vertegenwoordiging van de TBO’s aanwezig is bij het Vakberaad Grond. De spreker vraagt of mevrouw Van den Berg-de Boer dit kan toelichten.

Mevrouw Van den Berg-de Boer geeft aan dat bij dit vakberaad regelmatig vertegenwoordigers van de TBO’s aanschuiven.

Mevrouw Bakker geeft aan dat de bezwaarmaker niet opzettelijk niet is uitgenodigd voor het vakberaad.

Mevrouw Raat geeft aan dat de secretaris de vraag al eerder heeft uitgezet bij mevrouw Van den Berg-de Boer, maar de spreekster wil graag weten of op de memo statencie RGW geheimhouding rust. Hebben GS in een separaat besluit geheimhouding op de memo gelegd.

Mevrouw Van den Berg-de Boer geeft aan dat GS geen geheimhouding op dit document hebben gelegd.

De voorzitter concludeert dat dit stuk alsnog openbaar mag worden gemaakt.

Mevrouw Van den Berg-de Boer bevestigt dit.

Mevrouw Kiep vraagt waarom de GS-stukken van 10 oktober 2011 en 22 november 2011 niet openbaar zijn gemaakt terwijl uit de voorstellen blijkt dat het openbare stukken zijn.

Mevrouw Van den Berg-de Boer kan deze vraag niet beantwoorden en zal met AKD contact opnemen. Vervolgens zal zij via de secretaris de commissie informeren.

De voorzitter vraagt of de vertegenwoordiging van GS punt 52 van het verweerschrift kan toelichten. Hoe moet de motivering van het besluit op dit punt worden aangepast.

Mevrouw Bakker geeft aan dat zij van mening dat het primaire besluit voldoende is gemotiveerd.

De voorzitter vraagt of geconcludeerd mag worden dat GS het advies van de commissie op dit punt volgen.

Mevrouw Bakker bevestigt dit.

Als blijkt dat geen van de aanwezigen nog iets wil toevoegen aan hetgeen is gezegd, sluit de voorzitter de hoorzitting.

Aldus vastgesteld door mw. mr. I.M.C.V.T. Kiebêrt (voorzitter), mw. mr. dr. C. Raat (lid) en dhr. mr. Th. A. Velo (lid).

Namens de commissie,

  
Mw. mr. C.J. Kiep  
(secretaris)

Geachte leden van de commissie,

Graag wil ik nog een korte toelichting geven op hetgeen reeds in het verweerschrift naar voren is gebracht. Tevens geef ik een schets van de ontstane situatie.

## **Aanleiding**

De Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters (kortweg VGG) heeft in 2009 een klacht ingediend bij de Europese Commissie (kortweg EC), waarin gesteld wordt dat de overheid jarenlang onrechtmatige staatssteun heeft verleend aan de terreinbeherende organisaties (kortweg TBO's), in dit geval Natuurmonumenten en de 12 provinciale Landschappen. Het ging om de subsidie verstrekt op grond van de Regeling subsidies particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties (kortweg: PNB-subsidie) voor de verwerving van natuurterreinen.

Het voormalige ministerie van LNV heeft deze klacht opgepakt en is onder andere aan de slag gegaan met het opstellen van een nieuwe aankoopsubsidie-regeling, die voor een ieder opengesteld is. Deze nieuwe aankoopregeling is voorgelegd aan de EC voor een staatssteuntoets. In juli 2011 heeft de EC beschikt: de nieuwe regeling was akkoord en natuurorganisaties zijn ondernemingen. Deze laatste uitspraak impliceert dat de oude PNB-subsidieregeling, die alleen voor de TBO's was opengesteld, steunverlening behelst aan ondernemingen. Zoals gezegd stellen de provincies zich op het standpunt dat de TBO's geen ondernemingen zijn. Er kan daarom geen sprake zijn (geweest) van ongeoorloofde steun (staatssteun). De EC heeft echter (nog) geen uitspraak gedaan over de oude regeling.

De verwachting bestond dat de VGG haar klacht zou intrekken, zodra de nieuwe regeling door de EC was goedgekeurd. Dat is niet gebeurd. De TBO's en de provincies (en in tweede instantie ook het rijk)

zijn daarom in beroep gegaan bij het Europese Gerecht tegen de uitspraak van de EC dat terreinbeherende organisaties ondernemingen zijn.

Na de uitspraak van de EC over de verleende goedkeuring aan de nieuwe aankoopregeling hebben de provincies diverse brieven ontvangen van de VGG. Hierin sommeerden zij de provincies onder andere om de oude PNB-subsidieregeling stop te zetten en geen gronden meer door te leveren aan de TBO's. De provincies hebben getracht om in de beantwoording van deze brieven zoveel mogelijk één lijn te trekken en hebben gezamenlijk (via het IPO) AKD ingeschakeld als gemachtigde.

Alle provincies hebben in de eerste helft van 2012 een WOB-verzoek met betrekking tot het natuurberoep ontvangen. Uiteindelijk hebben alle provincies een zelfde beschikking op het WOB-verzoek uitgedaan. Uiteraard met enige variatie met betrekking tot de stukken van een specifieke provincie.

Door de VGG is bij alle provincies bezwaar gemaakt tegen de WOB-beschikking. Ook bij deze bezwaarprocedure trekken provincies voor een groot deel gezamenlijk op met een (nagenoeg) gelijk verweerschrift.

### **Bezwaar VGG**

Het bezwaar van de VGG op de WOB-beschikking van de provincie(s) richt zich op drie punten:

1. De provincie heeft aangegeven dat zij bepaalde stukken niet heeft (m.n. rekeningen van AKD) en de VGG zegt dat dat niet klopt en als het wel klopt, dat de provincie ze dan zou behoren te hebben.
2. De VGG heeft aangegeven dat de provincie het WOB-verzoek te eng heeft uitgelegd.
3. De provincie heeft aangegeven in de beschikking op welke gronden stukken (deels) niet openbaar gemaakt zijn. De VGG betwist alle gronden die de provincie aandraagt.

### **Overwegingen waarop de beslissing van de provincie berust**

Met betrekking tot punt 1, blijft de provincie van mening dat zij deze stukken niet heeft en ook niet zou behoren te hebben. Het gaat immers om een afspraak tussen het IPO en AKD.

Voor het tweede punt heeft de provincie aangegeven dat zij van mening is dat uit het WOB-verzoek op te maken was, dat het verzoek betrekking had op het natuurberoep en niet op andere zaken.

Wat betreft het derde punt, blijven de argumenten van de provincie om bepaalde zaken niet of deels openbaar te maken de volgende:

- a) het betreft documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten als bedoeld in artikel 11 Wob;
- b) de documenten bevatten persoonsgegevens die gelet op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen niet openbaar gemaakt worden;
- c) het belang van openbaarmaking van de gevraagde informatie met betrekking tot een deel van die informatie weegt niet op 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 artikel 10 tweede lid, aanhef en onder g Wob. Dit heeft vooral te maken met de procespositie van de provincie bij het zogenaamde natuurberoep en met de noodzaak voor een goed functionerend openbaar bestuur om vertrouwelijk intern overleg te kunnen voeren;
- d) het belang van openbaarmaking van de gevraagde informatie met betrekking tot een deel van die informatie weegt niet op tegen de economische of financiële belangen van de provincies als bedoeld in artikel 10 tweede lid, aanhef en onder b Wob.

In punt 101, 117 en 123 van het verweerschrift is aangegeven dat er naar aanleiding van het bezwaar van de VGG nogmaals goed naar de provinciale stukken is gekeken. Met name of het mogelijk was de

feiten te scheiden van de beleidsopvattingen. Daarop is besloten delen van een aantal stukken alsnog toe te zenden aan de VVG. Het betreft de volgende documenten:

- A-stuk van 10-1-'12 over Bekrachtiging procesbesluit instellen beroep bij Europees Hof;
- B-stuk van 2-1-'12 over Procesbesluit instellen beroep bij Europees Hof;
- PO-stuk van 10-10-'11 over Stand van zaken advies AKD over PNB-subsidieregeling;
- PO-stuk van 26 maart 2012 over Memo statencie RGW nav vragen over beroep bij Europese Gerecht (PNB).

Ook na ontvangst van deze documenten blijft de VGG haar bezwaarschrift handhaven.

Gelet op het voorgaande blijft de provincie bij haar standpunt dat zij de stukken heeft verstrekt die openbaar zijn. Ik wil u daarom verzoeken te adviseren om het bezwaarschrift ongegrond te verklaren.

Ik dank u voor uw aandacht.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Utrecht

Namens hen,

drs. Ilse van den Berg – de Boer



## **Awb-adviescommissie van PS en GS**

**Aan:** Gedeputeerde Staten van Utrecht  
**Onderwerp:** Advies inzake het bezwaarschrift van de Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters d.d. 31 juli 2012  
**Datum:** 7 januari 2013  
**Nummer:** 80DBA51C

---

### **1. Samenvatting van het geschil**

Op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) heeft de Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters op 11 april 2012 een verzoek tot openbaarmaking van een aantal documenten ingediend. Het verzoek om informatie is niet volledig toegewezen. De Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters heeft hiertegen bezwaar ingediend.

### **2. Procedurele aspecten**

Bij besluit van 26 juni 2012, geregistreerd onder nummer 80B466A9, is het op 11 april 2012 ingediende verzoek van de Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters, statutair gevestigd in Hoenderloo, gedeeltelijk afgewezen.

De heer mr. A.W. Bos van Stibbe, advocaten en notarissen, heeft namens de Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters (hierna: bezwaarmaker), bij brief van 31 juli 2012, ingekomen per fax op 31 juli 2012 en per post op 1 augustus 2012, onder nummer 80B8FA1A, een bezwaarschrift ingediend tegen uw besluit van 26 juni 2012.

Bij brief van 28 september 2012, ingekomen per fax op 28 september 2012 en per post op 2 oktober 2012, onder nummer 80C3052D, heeft bezwaarmaker het bezwaarschrift d.d. 31 juli 2012 met gronden aangevuld.

Op 8 november 2012 heeft de afdelingsmanager van de afdeling Uitvoering Fysieke Leefomgeving namens uw college een verweerschrift overgelegd. Een kopie van het verweerschrift is op 12 november 2012 aan de advocaat van de bezwaarmaker verzonden.

Met inachtneming van afdeling 7.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft de Awb-adviescommissie van PS en GS (hierna: de commissie) bezwaarmaker tijdens de op 27 november 2012 gehouden hoorzitting in de gelegenheid gesteld zijn bezwaren nader toe te lichten. De bezwaarmaker heeft bij brief d.d. 17 oktober 2012 laten weten niet bij de hoorzitting aanwezig te zullen zijn. Het verslag van de hoorzitting is bij dit advies gevoegd.

### **3. De bezwaren**

Bezwaarmaker brengt – samengevat – de volgende bezwaren naar voren:

#### **1. *De gronden met betrekking tot de openbaarmaking van de documenten waarover u niet zou beschikken zijn:***

##### **1.1. *Openbaarmaking van documenten waarover de provincie Utrecht niet beschikt***

Bezwaarmaker heeft in zijn verzoek om informatie gevraagd om alle documentatie over de relatie tussen u en de terreinbeherende organisaties (hierna: TBO's) in het onderhavige dossier en de beroepsprocedure bij het Hof van Justitie. Het gaat hierbij om onder meer alle correspondentie met de TBO's en verslagen van gesprekken met vertegenwoordigers van de TBO's. Daarnaast is gevraagd om informatie over en inzage in alle stukken met betrekking tot de declaraties van AKD advocaten, de werkzaamheden die daarvoor door dat kantoor zijn verricht en door welke partij of partijen deze declaraties zijn voldaan. Bezwaarmaker betwist dat de desbetreffende stukken niet beschikbaar zijn.

Daarnaast betwist bezwaarmaker dat u niet gehouden bent de stukken te overleggen, voor zover deze stukken in het bezit zijn van het IPO. De bezwaarmaker heeft aanwijzingen dat u over de gevraagde documenten beschikt.

### **1.1.1. De documentatie over de relatie van uw provincie met de TBO's**

a. Bezwaarmaker heeft alle documentatie gevraagd over de relatie tussen u en de TBO's in het onderhavige dossier en voornoemde beroepsprocedure bij het Hof van Justitie. U heeft dit volgens bezwaarmaker te beperkt opgevat. Bezwaarmaker heeft gevraagd om alle documentatie over de relatie tussen u en de TBO's in het onderhavige dossier, zijnde het gelijkberechtigingsdossier. Dit leidt er naar het oordeel van bezwaarmaker toe dat u alsnog dient te beoordelen of u over documenten beschikt die betrekking hebben op dit dossier en of deze documenten openbaar gemaakt kunnen worden.

b. Bezwaarmaker betwist dat u niet over documentatie beschikt over de relatie tussen u en de TBO's inzake de beroepsprocedure bij het Gerecht van de EU. Het is bezwaarmaker bekend dat er regelmatig gesprekken en briefwisselingen hebben plaatsgevonden tussen u en de TBO's over dit dossier. Naar het oordeel van bezwaarmaker volgt uit de door u overgelegde stukken inzake het door bezwaarmaker ingediende Wobverzoek dat er sprake is van een intensieve samenwerking tussen partijen. Nu er is gebleken dat er sprake is van een intensief contact, is het volgens bezwaarmaker moeilijk te geloven dat u niet beschikt over de betreffende communicatie tussen u en de TBO's omtrent de beroepsprocedure bij het Gerecht van de EU. Dat de contacten mogelijk (deels) via het IPO verlopen doet daar naar het oordeel van bezwaarmaker niet aan af. Bezwaarmaker is van mening dat het voor de hand ligt dat u over documenten beschikt die vallen onder onderdeel 1 van het Wobverzoek van bezwaarmaker. In dit verband wordt verwezen naar een uitspraak van de Afdeling van 8 oktober 1986<sup>1</sup>.

### **1.1.2. De hoogte van de declaraties van AKD**

a. Het verzoek tot openbaarmaking van de hoogte van de declaraties van AKD is door u afgewezen, omdat u niet over deze documenten beschikt. Bezwaarmaker betwist dit, aangezien uit de stukken blijkt dat de provincies de opdrachtgevers van AKD zijn en zij ook gezamenlijk de declaraties zullen betalen. Er mag daarom van u worden verwacht dat u over de gevraagde declaraties beschikt. Ook indien de documenten bij het IPO berusten dient u tot openbaarmaking daarvan over te gaan. Uit het besluit van GS van Overijssel blijkt dat de door bezwaarmaker onder (1) en (3) opgevraagde documenten in elk geval bij het IPO berusten. Volgens bezwaarmaker dient u zich in elk geval de vraag te stellen of die documenten bij uw provincie behoren te berusten. Bezwaarmaker verwijst daarbij naar een uitspraak van de Afdeling van 25 mei 2011<sup>2</sup>. Indien dat het geval is, moet u de betreffende documenten alsnog openbaar maken.

b. Met verwijzing naar jurisprudentie<sup>3</sup> en de literatuur, waarin vier gevallen worden genoemd waarbij de stukken bij GS dienen te berusten, is bezwaarmaker van oordeel dat de onder punten (1) en (3) van zijn Wobverzoek gevraagde documenten bij de provincie behoren te berusten. Bezwaarmaker is van oordeel dat van u mag worden verwacht dat u het nodige doet om de opgevraagde documenten alsnog te achterhalen. Vervolgens dient u te toetsen of deze documenten openbaar gemaakt kunnen worden. Gezien de jurisprudentie<sup>4</sup> is bezwaarmaker van oordeel dat u niet kunt weigeren over te gaan tot openbaarmaking van (de totaalbedragen van) de declaraties.

## **2. Beroep op artikel 10 EVRM**

Bezwaarmaker is van oordeel dat het in stand laten van de weigering van de openbaarmaking van de documenten als gevraagd door bezwaarmaker onder (1) en (3) van het verzoek leidt tot schending van artikel 10 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna te noemen: "EVRM"). Uit jurisprudentie volgt volgens bezwaarmaker dat artikel 10 van het EVRM ook het recht

<sup>1</sup> ABRvS 8 oktober 1986, AB 1988/385.

<sup>2</sup> ABRvS 25 mei 2011, AB 2011/233.

<sup>3</sup> ABRvS 25 mei 2011, AB 2011, 233.

<sup>4</sup> ABRvS 6 maart 2002, AB-kort 2002/232, nr. 200101294/1.

op informatie jegens de overheid omvat. Dit recht wordt geschonden indien de openbaarmaking van de betreffende documenten wordt geweigerd met als motivering dat de documenten bij het IPO berusten. Dit orgaan is opgericht door en voor provincies. Tevens wordt het IPO bestuurd door (vertegenwoordigers van) de provincies.

**3. De gronden met betrekking tot de openbaarmaking van documenten waarover u wel beschikt zijn opgesplitst in:**

**3.1. Documenten met betrekking tot besprekingen die hebben plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van verschillende provincies;**

Onder punt 44 (bladzijde 18) van het bezwaar noemt bezwaarmaker expliciet negen documenten die betrekking hebben op besprekingen tussen vertegenwoordigers van verschillende provincies over het onderhavige dossier. Deze documenten zijn deels openbaar gemaakt.

**3.1.1. Intern beraad, persoonlijke beleidsopvattingen**

Er zijn grote delen van deze documenten onleesbaar gemaakt, omdat het volgens u persoonlijke beleidsopvattingen zou bevatten. Aangezien bezwaarmaker geen kennis heeft kunnen nemen van die specifieke passages betwist bezwaarmaker dat het om persoonlijke beleidsopvattingen gaat. Voor de vraag of sprake is van documenten die zijn opgesteld voor intern beraad is het oogmerk waarmee die documenten zijn opgesteld leidend<sup>5</sup>. Bezwaarmaker betwijfelt of de betreffende stukken wel met het oogmerk van intern beraad zijn opgesteld. De bezwaarmaker vermoedt dat de stukken op grote schaal zijn verspreid, zo blijkt uit de agenda van het Vakberaad Grond IPO d.d. 27 oktober 2011. Bezwaarmaker stelt dat de verslagen/agenda's mogelijk zelfs zijn verspreid onder de TBO's. Dit blijkt volgens de bezwaarmaker uit een door de provincie Zuid-Holland geopenbaard verslag van een bijeenkomst d.d. 27 oktober 2011 in het kader van het strategisch- en aankoopoverleg met de TBO's waarbij Natuurmonumenten standaard op een verzendlijst is opgenomen. Dit doet naar het oordeel van de bezwaarmaker afbreuk aan het interne karakter van de betreffende documenten. Volgens de bezwaarmaker volgt uit de MvT<sup>6</sup> dat het interne karakter van het beraad vervalt wanneer daaraan het karakter van advisering of gestructureerd overleg moet worden toegekend. De bezwaarmaker is van oordeel dat gezien de kenmerken van het begrip gestructureerd overleg de voornoemde documenten zijn opgesteld in het kader van een gestructureerd overleg en niet voor een intern beraad. Volgens bezwaarmaker kunnen de BALG en het Vakberaad Grond beiden worden aangemerkt als gestructureerd overleg. Bezwaarmaker is dan ook van oordeel dat ten onrechte een beroep op artikel 11 Wob is gedaan en de openbaarmaking is geweigerd van de door bezwaarmaker op bladzijde 18 van zijn bezwaar genoemde documenten. Voorts is bezwaarmaker van oordeel dat indien het wel zou gaan om documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad met daarin persoonlijke beleidsopvattingen, had u moeten beoordelen of de betreffende beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering toch hadden kunnen worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Bezwaarmaker is van oordeel dat u deze beoordeling niet heeft gemaakt en dat dit blijkens de jurisprudentie<sup>7</sup> een motiveringsgebrek is. Uit de jurisprudentie blijkt volgens de bezwaarmaker eveneens dat hoe groter de kring van betrokkenen is, hoe eerder er aanleiding is om de persoonlijke beleidsopvattingen in geanonimiseerde vorm openbaar te maken.<sup>8</sup> Er is volgens bezwaarmaker sprake van een grote kring van betrokkenen bij de overleggen en niet alle deelnemers aan de overleggen zijn ambtenaar. Volgens bezwaarmaker kunnen daarom de eventuele persoonlijke beleidsopvattingen in geanonimiseerde vorm openbaar worden gemaakt.

<sup>5</sup> MvT bij de Wob, Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 13.

<sup>6</sup> MvT bij de Wob, Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 13.

<sup>7</sup> O.a. ABRvS 4 mei 2010, AB 2010/213.

<sup>8</sup> O.a. ABRvS 4 mei 2010, AB 2010/213.

### **3.1.2. Persoonlijke levenssfeer**

De bezwaarmaker stelt dat niet blijkt welke weigeringsgrond uit de Wob is toegepast. Voorzover u de weigeringsgrond als bedoeld in artikel 10, tweede lid onder e, van de Wob heeft toegepast, merkt de bezwaarmaker op dat dit geen absolute weigeringsgrond is. Bij de toepassing van deze weigeringsgrond dient een belangenafweging te worden gemaakt tussen het belang van openbaarmaking van de betreffende informatie en het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Volgens bezwaarmaker heeft u deze belangenafweging onvoldoende gemotiveerd. Bezwaarmaker is van oordeel dat de betreffende namen openbaar dienen worden gemaakt. Volgens bezwaarmaker gaat het slechts om namen welke gegevens niet of nauwelijks privacygevoelig zijn. Vanuit hun hoedanigheid als ambtenaar en vertegenwoordiger van de provincies waren de ambtenaren bij de verschillende overleggen aanwezig. Bezwaarmaker vraagt zich daarom af waarom de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer zwaarder zou moeten wegen dan het belang van de openbaarmaking van hun namen.

### **3.1.3. Onevenredige benadeling als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob**

Op grond van artikel 10, tweede lid onder g, van de Wob heeft u een deel van de informatie met betrekking tot de overleggen van de BALG en het Vakberaad Grond, zoals genoemd onder punt 56 (bladzijde 21 en 22) van het bezwaar, niet openbaar gemaakt. Aangezien bezwaarmaker geen kennis heeft kunnen nemen van de geweigerde informatie kan bezwaarmaker niet controleren of het openbaar maken van de betreffende informatie de financiële/proces-/onderhandelingspositie van u onevenredig kan benadelen. Bezwaarmaker betwist dit daarom. Volgens bezwaarmaker blijkt niet dat u de eisen voor het inroepen van de in artikel 10, tweede lid onder g, van de Wob genoemde weigeringsgrond heeft getoetst. Volgens bezwaarmaker is er dan ook sprake van een motiveringsgebrek. Er is met name niet concreet gemotiveerd waarom openbaarmaking van de stukken leidt tot benadeling van de provincie in hun procespositie en/of hun financiële positie. Bezwaarmaker veronderstelt dat u uw procespositie wil beschermen in het kader van de procedure bij het Gerecht van de EU. Volgens bezwaarmaker is van belang dat in die procedure er rechtsvragen voorliggen die een objectief karakter hebben. De uitkomst van de procedure is volgens bezwaarmaker in overwegende mate objectief bepaalbaar. Onder verwijzing naar een uitspraak van de Afdeling van 16 december 2009 is bezwaarmaker van mening dat er daarom geen beroep op artikel 10, tweede lid onder g, van de Wob kan worden gedaan.<sup>9</sup> Ook al zou er sprake zijn van onevenredige benadeling van uw procespositie en/of financiële positie door openbaarmaking van de gevraagde informatie dan moet dit wel afgewogen worden tegen het belang van openbaarmaking van de betreffende informatie. In beginsel dient het belang van openbaarmaking te prevaleren.

### **3.1.4. Economische/financiële belangen als bedoeld in artikel 10, tweede lid onder b, van de Wob**

De agenda Vakberaad Grond IPO d.d. 15 september 2011 en het (concept) Verslag Vakberaad Grond d.d. 15 september 2011 is slechts deels openbaar gemaakt vanwege financiële of economische belangen, als bedoeld in artikel 10, tweede lid onder b, van de Wob. Aangezien bezwaarmaker geen kennis heeft kunnen nemen van deze informatie betwist hij dat de bekendmaking de financiële positie van u zou kunnen schaden.

De bezwaarmaker is van mening dat u ten onrechte heeft geweigerd om de documenten die betrekking hebben op de besprekingen die hebben plaatsgevonden tussen de vertegenwoordigers van de verschillende provincies volledig openbaar te maken.

## **3.2. Adviezen aan de provincies van AKD advocaten en correspondentie van en met AKD advocaten;**

Bezwaarmaker noemt onder punt 69 (bladzijde 25 en 26) van zijn bezwaar zeven documenten inzake de adviezen van AKD en de correspondentie met AKD die deels openbaar zijn gemaakt, daarbij heeft u beroep gedaan op twee weigeringsgronden:

<sup>9</sup> ABRvS 16 december 2009, JB 2010/31.

### **3.2.1. Intern beraad; persoonlijke beleidsopvattingen**

De bezwaarmaker twijfelt of de niet openbaar gemaakte informatie in de op bladzijde 25 en 26 van het bezwaar genoemde stukken daadwerkelijk persoonlijke beleidsopvattingen betreft. Volgens bezwaarmaker is doorslaggevend of het informatie betreft waarin de deskundigheid van de advocaat wordt aangewend voor beleidsvorming of beslissingen over de uitvoering daarvan. Indien het advies een objectief karakter heeft, is er geen sprake van een persoonlijke beleidsopvatting. Volgens bezwaarmaker blijkt uit de motivering slechts in beperkte mate welke informatie de desbetreffende documenten bevatten. Bezwaarmaker betwist dan ook dat alle onleesbaar gemaakte delen aangemerkt kunnen worden als persoonlijke beleidsopvattingen. Daarbij geeft de bezwaarmaker aan dat uit de motivering van uw besluit blijkt dat ten onrechte in de memo van AKD aan het IPO d.d. 26 september 2011 informatie onleesbaar is gemaakt. De informatie in deze memo heeft volgens bezwaarmaker overwegend een objectief karakter en bevat geen persoonlijke beleidsopvatting.

### **3.2.2. Onevenredige benadeling als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob**

Aangezien bezwaarmaker niet kan controleren of de geweigerde informatie daadwerkelijk de procespositie van u onevenredig kan benadelen betwist bezwaarmaker dit. Volgens bezwaarmaker is niet beoordeeld of het belang van openbaarmaking dient te prevaleren boven het belang van een mogelijke onevenredige benadeling. Bezwaarmaker geeft aan dat er al veel bekend is over de gevolgen van de Commissiebeschikking van 13 juli 2011 betreft de steunverlening aan TBO's. Hierdoor neemt het gewicht van het argument dat er sprake zou zijn van onevenredige benadeling af.<sup>10</sup>

De bezwaarmaker is van oordeel dat u ten onrechte geweigerd heeft om de documenten die betrekking hebben op adviezen van, en correspondentie met AKD volledig openbaar te maken.

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

U heeft 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. De reden hiervoor is dat het om processtukken gaat in een nog lopende procedure. Openbaarmaking zou volgens u de procespositie van de provincies en de TBO's schaden en leiden tot onevenredige benadeling van de provincies. Bezwaarmaker begrijpt niet waarom de procespositie wordt geschaad. De openbaarmaking heeft volgens bezwaarmaker geen gevolgen voor de procedure bij het Gerecht van de EU. Aangezien veel bekend is over de argumentatie van de provincies en de TBO's in hun verzoekschrift, geldt er een verzwaarde motiveringsplicht met betrekking tot de vraag waarom openbaarmaking van de verzoekschriften zou leiden tot onevenredige benadeling van de provincies en de TBO's. Volgens bezwaarmaker ontbreekt de motivering en is er volgens bezwaarmaker zelfs geen belangenafweging gemaakt. Volgens bezwaarmaker zou het belang van openbaarmaking van de verzoekschriften moeten prevaleren, zeker nu de inhoud daarvan al deels openbaar is.

### **3.4. Overige documenten (in het bijzonder: e-mailberichten)**

Het gaat hierbij om een aantal e-mailberichten als nader gespecificeerd in het besluit d.d. 26 juni 2012 en de e-mailberichten d.d. 20 september 2011, 12 oktober 2011 en 23 november 2011.

#### **3.4.1. Een aantal e-mailberichten als nader gespecificeerd in uw besluit**

In het bestreden besluit staat een lijst met e-mailberichten die slechts gedeeltelijk openbaar zijn gemaakt. Aangezien bezwaarmaker geen kennis heeft kunnen nemen van de niet openbare delen, betwist zij dat het persoonlijke beleidsopvattingen en/of informatie nadelig voor de provincies/TBO's betreft. De bezwaarmaker is daarnaast van mening dat u ten onrechte heeft nagelaten te motiveren waarom geen gebruik kan worden gemaakt van de bevoegdheid van artikel 11, tweede lid, van de

<sup>10</sup> ABRvS 23 juni 2010, AB 2010/274.

Wob. Ten aanzien van de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid onder g, van de Wob is de bezwaarmaker van oordeel dat u ten onrechte geen afweging heeft gemaakt tussen het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van de provincies en het belang van het verstrekken van informatie. Aangezien al veel informatie over de beroepsprocedure openbaar is, heeft volgens bezwaarmaker het belang van "onevenredige benadeling" aan gewicht verloren.

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

U heeft met een beroep op artikel 10, tweede lid onder e, van de Wob, de namen en telefoonnummers van de ambtenaren in de e-mailberichten van 20 september 2011, 12 oktober 2011 en 23 november 2011 niet openbaar gemaakt. De weigeringsgrond in artikel 10, tweede lid onder e, van de Wob is v relatieve aard. Volgens bezwaarmaker heeft u ten onrechte geen belangenafweging gemaakt tussen enerzijds het belang van openbaarmaking en anderzijds het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Bezwaarmaker is van mening dat het niet om privacygevoelige informatie gaat. De bezwaarmaker is dan ook van mening dat niet is gebleken waarom de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zwaarder zou moeten wegen dan het belang van openbaarmaking van de namen van de ambtenaren.

#### **3.5. Specifieke documenten van Utrecht**

Bezwaarmaker noemt onder punt 89 (bladzijde 31 en 32) van zijn bezwaar een aantal specifieke Utrechtse documenten die niet volledig openbaar zijn gemaakt. Bezwaarmaker maakt hiertegen bezwaar.

##### **3.5.1. Brief van Inrichting Landelijk Gebied van de provincie Utrecht aan AKD**

Volgens bezwaarmaker is de in artikel 10, tweede onder e, van de Wob genoemde grond geen absolute weigeringsgrond. Er moet een belangenafweging plaatsvinden tussen het belang van openbaarmaking van de desbetreffende informatie enerzijds en het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer anderzijds. Volgens bezwaarmaker blijkt dit niet uit uw besluit. Er is volgens bezwaarmaker dan ook sprake van een motiveringsgebrek. Uit de jurisprudentie blijkt volgens bezwaarmaker dat met betrekking tot ambtenaren slechts in beperkte mate een beroep kan worden gedaan op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer waar het hun beroepshalve functioneren betreft<sup>11</sup>. Aangezien het gaat om beroepshalve functioneren van ambtenaren ziet bezwaarmaker niet in waarom de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zwaarder zou moeten wegen dan het belang van de openbaarmaking van de namen van de ambtenaren.

##### **3.5.2. Voorstellen aan Gedeputeerde Staten**

De voorstellen aan Gedeputeerde Staten zijn niet bekend gemaakt, omdat de documenten bedoeld zijn voor intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Aangezien bezwaarmaker geen kennis heeft kunnen nemen van de voorstellen betwist zij dat de voorstellen persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Volgens bezwaarmaker bestaan deze voorstellen niet enkel uit persoonlijke beleidsopvattingen. In bezwaar moeten daarom alsnog de feitelijke gegevens openbaar worden gemaakt. Volgens bezwaarmaker motiveert u slechts in algemene termen waarom openbaarmaking van de feiten en geobjectiveerde informatie niet mogelijk is. Dit is onvoldoende. In de jurisprudentie wordt volgens bezwaarmaker de verwevenheid tussen feiten en opvattingen steeds minder snel aangenomen, mede om misbruik van de beperkingen van artikel 11 van de Wob te voorkomen<sup>12</sup>. Ook is bezwaarmaker van mening dat u onvoldoende heeft gemotiveerd waarom geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om informatie te verstrekken in een niet herleidbare vorm, ex artikel 11, tweede lid, van de Wob. Tevens kan er naar de mening van de bezwaarmaker niet succesvol een beroep op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de ambtenaren worden gedaan. Ook is de bezwaarmaker van oordeel dat onvoldoende is gemotiveerd waarom de openbaarmaking van de voorstellen aan Gedeputeerde Staten de procespositie van u en de TBO's schaadt. U heeft volgens bezwaarmaker geen blijk gegeven van een belangenafweging. Indien de belangenafweging alsnog

<sup>11</sup> ABRvS 14 juli 2004, AB 2004/349.

<sup>12</sup> O.a. ABRvS 21 juli 2012, ro. 2.4.2., AB 2010/263.

plaatsvindt, is bezwaarmaker van oordeel dat moet worden meegewogen dat al veel informatie bekend is over de beroepsprocedure en de redenen om de procedure te starten. Dit is een reden om het belang van openbaarmaking te laten prevaleren. Met betrekking tot de onevenredige benadeling en de noodzaak van het goed functioneren van het openbaar bestuur en de daarmee samenhangende noodzaak van vertrouwelijkheid van het intern overleg had u volgens bezwaarmaker moeten beoordelen of openbaarmaking in geanonimiseerde vorm mogelijk is.

### ***3.5.3. Stand van zaken advies AKD over PNB-subsidieregeling***

Aangezien bezwaarmaker geen kennis heeft kunnen nemen van het document betwist bezwaarmaker dat het document persoonlijke beleidsopvattingen bevat. Bezwaarmaker is ook van oordeel dat niet is gebleken dat u heeft beoordeeld of de informatie kan worden aangemerkt als persoonlijke beleidsopvattingen. Volgens bezwaarmaker is doorslaggevend of het gaat om informatie waarin de deskundigheid van de advocaat wordt aangewend voor beleidsvorming of beslissingen over de uitvoering daarvan. Als er sprake is van een objectief karakter is er geen sprake van een persoonlijke beleidsopvatting. Bezwaarmaker voert ook hier aan dat er niet succesvol een beroep op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de ambtenaren kan worden gedaan. Opnieuw is bezwaarmaker van mening dat niet is gebleken dat u het onevenredige nadeel heeft afgewogen tegen het belang van openbaarmaking van de informatie waarbij volgens bezwaarmaker moet worden meegewogen dat al veel informatie bekend is over de beroepsprocedure en de redenen om de procedure te starten.

### ***3.5.4. Memo statencie RGW n.a.v. vragen over beroep bij Europese Gerecht***

Bezwaarmaker is van mening dat u ten onrechte niet heeft gemotiveerd waarom het document niet openbaar is gemaakt. Het enkel noemen van de beperking en weigeringsgronden is onvoldoende. Aangezien bezwaarmaker geen kennis heeft kunnen nemen van het document betwist zij dat het document enkel persoonlijke beleidsopvattingen bevat. Bezwaarmaker stelt dan ook dat de feitelijke gegevens openbaar moeten worden gemaakt. Ook is bezwaarmaker van mening dat u onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het niet mogelijk is informatie te verstrekken in een niet herleidbare vorm ex artikel 11, tweede lid, van de Wob. Ook hier voert bezwaarmaker aan dat dat niet is gebleken dat u het onevenredige nadeel heeft afgewogen tegen het belang van openbaarmaking van de informatie waarbij volgens bezwaarmaker moet worden meegewogen dat al veel informatie bekend is over de beroepsprocedure en de redenen om de procedure te starten. Ook betwist bezwaarmaker dat onvoldoende is gemotiveerd dat openbaarmaking van de memo leidt tot onevenredige benadeling van uw financiële/proces/onderhandelingspositie. Beoordeeld dient te worden of het belang van openbaarmaking niet dient te prevaleren boven het belang van een mogelijke onevenredige benadeling.

Bezwaarmaker verzoekt u het bezwaar gegrond te verklaren, het bestreden besluit van 26 juni 2012 te herroepen en daarvoor in de plaats een nieuw besluit te nemen, inhoudende dat alsnog alle gevraagde informatie openbaar wordt gemaakt. Tevens verzoekt bezwaarmaker de proceskosten te vergoeden.

## **4. Toelichting uwerzijds**

De inhoud van het namens u door de afdelingsmanager van de afdeling Uitvoering Fysieke Leefomgeving ingediende verweerschrift d.d. 8 november 2012 dient te worden beschouwd als hier woordelijk herhaald en ingelast.

## **5. De overwegingen van de commissie**

### **5.1 Ontvankelijkheid**

Het bezwaarschrift is tijdig ingediend. Omdat het bezwaar ook aan de overige voorwaarden voor ontvankelijkheid voldoet, moet het naar het oordeel van de commissie ontvankelijk worden verklaard.

## 5.2 Beoordeling van het bezwaar

### *Toetsingskader*

- Wob, m.n. de artikelen 1, 3, 10 en 11;
- Awb.

### *Inhoudelijke beoordeling*

Na kennis te hebben genomen van de documenten waarvan openbaarmaking is verzocht en het verhandelde tijdens de op 27 november 2012 gehouden hoorzitting, overweegt de commissie het volgende.

In artikel 110 van de Grondwet staat dat de overheid bij de uitvoering van haar taak openbaarheid betracht. De regels voor openbaarheid van overheidsdocumenten zijn neergelegd in de Wob. De commissie benadrukt dat alle overheidsdocumenten openbaar moeten zijn, tenzij er een goede reden is om deze niet openbaar te maken. Dit legt bij het bestuursorgaan een zware motiveringslast.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Wob, verstrekt een bestuursorgaan bij de uitvoering van zijn taak, onverminderd het elders bij wet bepaalde, informatie overeenkomstig deze wet en gaat daarbij uit van het algemeen belang van openbaarheid van informatie.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, van 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. Uit het vijfde lid van artikel 3 van de Wob blijkt dat een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11 van de Wob.

De commissie zal achtereenvolgens ingaan op de bezwaargronden (bezwaar 1 en 2) met betrekking tot de openbaarmaking van de documenten waarover u niet beschikt en de gronden (bezwaar 3) met betrekking tot de openbaarmaking van documenten waarover u wel beschikt.

### ***Bezwaar 1***

De bezwaarmaker heeft verzocht om alle documentatie over de relatie tussen u en de TBO's in het onderhavige dossier en de beroepsprocedure bij het Hof van Justitie. Het gaat hierbij om onder meer alle correspondentie met de TBO's en verslagen van gesprekken met vertegenwoordigers van de TBO's. Bezwaarmaker leidt onder verwijzing naar een aantal documenten het vermoeden af dat er sprake is van intensief contact tussen u en de TBO's. U heeft aangegeven dat u niet beschikt over de door bezwaarmaker verzochte documenten betreffende de communicatie tussen u en de TBO's. Documenten over overleggen waar vertegenwoordigers van de TBO's en ambtenaren van de provincie Utrecht aanwezig zijn geweest en waarbij de beroepsprocedure aan de orde is gesteld zijn door u beoordeeld en deels openbaar gemaakt. Tevens heeft u aangegeven dat bezwaarmaker terecht opmerkt dat de TBO's en de provincies over en weer kennis hebben genomen van de (definitieve concepten van) de beroepschriften. De daarop betrekking hebbende stukken zijn ook deels openbaar gemaakt.

Uit de jurisprudentie volgt dat, wanneer een bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat een bepaald document niet of niet meer bij hem berust en een dergelijke mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt, het in beginsel aan degene is die om informatie verzoekt om aannemelijk te maken, dat in tegenstelling tot de uitkomsten van het onderzoek door het bestuursorgaan, een bepaald document toch bij het bestuursorgaan berust.<sup>13</sup> Uw mededeling dat geen stukken bij u berusten over de relatie tussen u en de TBO's in het onderhavige dossier en de beroepsprocedure bij het Hof van Justitie komt de commissie niet ongeloofwaardig voor. Met een verwijzing naar het (concept) Verslag Vakberaad Grond van 15 september 2011 en door de provincies Overijssel en Zuid-Holland openbaar gemaakte documenten is naar het oordeel van de commissie door bezwaarmaker onvoldoende aannemelijk gemaakt dat er bij u

<sup>13</sup> O.a. ABRvS 22 augustus 2007, nr. 200701417/1.



één of meerdere documenten bestaan en in bezit zijn over de relatie tussen u en de TBO's in het onderhavige dossier en de beroepsprocedure bij het Hof van Justitie.

Tevens is bezwaarmaker van mening dat u het verzoek van bezwaarmaker om informatie over de relatie tussen u en de TBO's in het onderhavige dossier en de beroepsprocedure bij het Hof van Justitie te beperkt heeft opgevat. Uit de jurisprudentie volgt dat bij de beoordeling van de vraag of het verzoek voldoende ruim is opgevat er gekeken wordt naar zowel de letterlijke tekst als de strekking van het verzoek.<sup>14</sup> De commissie is van oordeel dat u gezien het onderwerp in het briefhoofd en de letterlijke tekst van het Wobverzoek er in alle redelijkheid vanuit mocht gaan dat het Wobverzoek van bezwaarmaker zich enkel richt op de documenten die betrekking hebben op de beroepsprocedure bij het Hof van Justitie.

De bezwaarmaker heeft ook verzocht om informatie over en inzage in alle stukken met betrekking tot de declaraties van AKD, de werkzaamheden die daarvoor door dat kantoor zijn verricht en door welke partij of partijen deze declaraties zijn voldaan. Bezwaarmaker betwist dat de desbetreffende stukken niet beschikbaar zijn. Daarnaast betwist bezwaarmaker dat u niet gehouden bent de stukken te overleggen, voor zover deze stukken in het bezit van het Interprovinciaal Overleg (hierna te noemen: "IPO") zijn. Ter zitting is gebleken dat in de BALG is besloten dat het IPO AKD inhuurt. Het IPO heeft als opdrachtgever een overeenkomst met AKD gesloten. Aangezien de commissie niet is gebleken dat de in de BALG gemaakte afspraken in een document zijn vastgelegd, stelt u zich naar het oordeel van de commissie terecht op het standpunt dat vanwege het ontbreken van het document u deze niet openbaar kunt maken. Het enkele feit dat de gezamenlijke provincies budget aan het IPO beschikbaar stellen en er overleg is gevoerd over de aan het IPO uit te brengen offertes met ambtenaren van onder meer de provincie Utrecht leidt niet tot een andere conclusie dan dat u geen overeenkomst met AKD heeft gesloten en geen declaraties van AKD heeft ontvangen waardoor u niet beschikt de verzochte documenten.

Voorts stelt bezwaarmaker, dat indien u niet over de gevraagde documenten beschikt omdat deze documenten bij het IPO berusten, u dient te toetsen of die documenten bij u zouden behoren te berusten. Onder verwijzing naar de literatuur is er volgens bezwaarmaker een aantal situaties waarbij de stukken bij u behoren te berusten.<sup>15</sup> In de eerste plaats gaat het om een functionele relatie tussen het bestuursorgaan en de documenten. Uit de literatuur volgt dat het hierbij gaat om een verantwoordelijkheid ten opzichte van degene die de informatie onder zich heeft. In het onderhavige geval is daar geen sprake van. De commissie is van oordeel dat bezwaarmaker eveneens niet aannemelijk heeft gemaakt dat er sprake is van een functionele relatie tussen u en de documenten, immers u besteedt geen werkzaamheden aan een derde uit. Tevens is de commissie niet gebleken dat het IPO in dezen werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van de provincie Utrecht. Niet is gebleken dat het IPO zich richt naar opdrachten en aanwijzingen van u. Het enkele feit dat de offerte van AKD is besproken met de verschillende provincies evenals de concept-verzoekschriften leidt er nog niet toe dat het IPO zich in relatie met AKD richt naar uw opdrachten en aanwijzingen. Ook is niet gebleken dat op basis van contractuele afspraken de documenten aan u dienen te worden overgelegd. De commissie is eveneens niet gebleken dat u opzettelijk de door bezwaarmaker gevraagde documenten heeft ondergebracht bij het IPO met het doel de werking van de Wob te frustreren. Het een en ander leidt er naar het oordeel van de commissie toe dat er geen sprake is van een situatie waarbij de door bezwaarmaker verzochte stukken bij u behoren te berusten. Daarnaast zijn er ook mondelinge afspraken gemaakt die niet in documenten zijn vastgelegd.

---

<sup>14</sup> ABRvS 24 september 2008, 200800117/1.

<sup>15</sup> Zie mr. E.J. Daalder, Handboek openbaarheid van bestuur, Boom Juridische Uitgevers Den Haag, 201, p. 155 e.v.

## ***Bezwaar 2***

Bezwaarmaker is van oordeel dat het in stand laten van de weigering van de openbaarmaking van de documenten zoals onder (1) en (3) van het verzoek is gevraagd, leidt tot een schending van artikel 10 van het EVRM. Volgens bezwaarmaker volgt uit artikel 10 van het EVRM ook het recht op informatie jegens de overheid. Dit recht wordt volgens bezwaarmaker geschonden indien openbaarmaking van de betreffende documenten wordt geweigerd met als motivering dat de desbetreffende documenten bij het IPO berusten. Onder verwijzing naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State<sup>16</sup> bent u van mening dat uit artikel 10 van het EVRM niet volgt dat alle informatie wordt verstrekt of openbaar wordt gemaakt. Het artikel biedt staten die partij zijn bij het verdrag de mogelijkheid bij wet beperkingen te verbinden aan de verplichting om gegevens en documenten te verstrekken en openbaar te maken. De Wob is naar uw mening een toelaatbare beperking. De commissie is van oordeel dat uit de door u aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State mag worden afgeleid dat het recht op het ontvangen van inlichtingen op toelaatbare wijze door de Wob wordt beperkt. Dit leidt er naar de mening van de commissie dan ook niet toe dat er sprake is van strijdigheid met artikel 10 van het EVRM.

## ***Bezwaar 3***

### ***3.1. Documenten met betrekking tot besprekingen die hebben plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van verschillende provincies***

#### ***3.1.1. Intern beraad, persoonlijke beleidsopvattingen***

Bezwaarmaker betwist dat de onder punt 44 van zijn bezwaar genoemde documenten met het oogmerk van intern beraad zijn opgesteld. Onder verwijzing naar de agenda van het Vakberaad Grond IPO d.d. 27 oktober 2011 vermoedt de bezwaarmaker dat de stukken op grote schaal zijn verspreid. Ook verwijst bezwaarmaker naar het door de provincie Zuid-Holland geopenbaard verslag van een bijeenkomst op 27 oktober 2011 in het kader van het strategisch- en aankoopoverleg met de TBO's waarbij Natuurmonumenten standaard op de verzendlijst staat.

Er kan met succes een beroep op artikel 11, eerste lid, van de Wob worden gedaan als sprake is van een document dat is opgesteld voor intern beraad voor zover het de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen betreft. Uit de geschiedenis<sup>17</sup> van de totstandkoming van artikel 11 van de Wob volgt dat het interne karakter van een stuk wordt bepaald door het oogmerk waarmee het is opgesteld. De opstellers van het document moeten de bedoeling hebben gehad dat het zou dienen voor gebruik binnen de overheid. Van intern beraad kan ook sprake zijn wanneer externe personen of organen bij het verzamelen van gegevens, het ontwikkelen van beleidsalternatieven, en/of afronding van het beraad binnen het overheidsorgaan worden betrokken. Het interne karakter van het beraad vervalt wanneer daaraan het karakter van advisering of gestructureerd overleg in plaats van beraad moet worden toegekend. Ook de grootte van die de kring die bij het beraad is betrokken kan ertoe leiden dat er geen sprake is van intern beraad<sup>18</sup>. De commissie constateert dat de BALG en het Vakberaad Grond IPO tot doel hebben het door de provincies te voeren beleid betreffende het landelijk gebied voor te bereiden en af te stemmen. De commissie is met u van oordeel dat de kring van externe personen bij de BALG niet zodanig is dat er geen sprake meer is van intern beraad. Ook is naar het oordeel van de commissie onvoldoende gebleken dat de aanwezigheid van de vertegenwoordigers van de Landschappen of Staatsbosbeheer bij het Vakberaad Grond IPO een structureel karakter heeft waardoor het overleg het karakter van advies of gestructureerd overleg moet worden toegekend. De commissie is dan ook van oordeel dat de onder punt 44 van het bezwaar genoemde documenten met het oogmerk van intern beraad zijn opgesteld. Enkel de in deze documenten opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen hoeven niet openbaar gemaakt te worden. Voor het overige is de inhoud van deze documenten openbaar.

<sup>16</sup> ABRvS 19 januari 2011, LJN: BP1316.

<sup>17</sup> MvT bij de Wob, Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 13.

<sup>18</sup> O.a. ABRvS 8 februari 2006, AB 2006, nr. 151 en ABRvS 10 oktober 2003, LJN: AM2598.

Voorts is bezwaarmaker van oordeel dat u geen toepassing heeft gegeven aan het bepaalde in artikel 11, tweede lid, van de Wob. Ingevolge artikel 11, tweede lid, van de Wob kan, met oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen te herleiden vorm. U geeft aan dat u betreffende het toepassen van artikel 11, tweede lid, van de Wob een discretionaire bevoegdheid heeft. Onder verwijzing naar jurisprudentie<sup>19</sup> geeft u aan dat, voor zover er ten aanzien van een of meer documenten niet een expliciete overweging of een verwijzing naar een expliciete overweging is gegeven daarvoor is gekozen om herhalingen die geen redelijk doel dienen te voorkomen. Naar het oordeel van de commissie heeft u onvoldoende gemotiveerd waarom u bij de desbetreffende documenten geen toepassing heeft gegeven aan de bevoegdheid die is neergelegd in het tweede lid van artikel 11 van de Wob.

### **3.1.2. Persoonlijke levenssfeer**

De bezwaarmaker is tevens van oordeel dat u met betrekking tot de onder punt 44 van het bezwaar genoemde documenten onvoldoende heeft gemotiveerd dat u in het kader van de in artikel 10, tweede lid onder e, van de Wob neergelegde weigeringsgrond, een belangenafweging heeft gemaakt tussen het belang van openbaarmaking van de betreffende informatie en het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Onder verwijzing naar jurisprudentie<sup>20</sup> stelt u dat ten aanzien van het openbaar maken van namen van ambtenaren in de rechtspraak een uitzondering is geaccepteerd op de (rechts)regel dat betreffende het beroepshalve functioneren van ambtenaren slechts in beperkte mate een beroep op de eerbiediging van de levenssfeer kan worden gedaan. De commissie constateert dat uit de Memorie van Toelichting op artikel 10, tweede lid onder e, van de Wob volgt, dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet beperkt is tot particuliere personen. Ook bestuurders en ambtenaren komt dit recht toe.<sup>21</sup> De commissie is van oordeel dat u in redelijkheid heeft kunnen besluiten gebruik te maken van de in artikel 10, tweede lid onder e, van de Wob gebruikte bevoegdheid. Bij de heroverweging dient u dit echter wel beter te motiveren.

### **3.1.3. Onevenredige benadeling als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob**

Op grond van artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob heeft u een deel van de informatie met betrekking tot de overleggen van de BALG en het Vakberaad Grond, zoals genoemd onder punt 56 van het bezwaarschrift, niet openbaar gemaakt. Volgens bezwaarmaker blijkt niet dat u de eisen voor het inroepen van de in artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob neergelegde weigeringsgrond heeft getoetst. Volgens bezwaarmaker is er dan ook sprake van een motiveringsgebrek. Er is met name niet concreet gemotiveerd waarom openbaarmaking van de stukken leidt tot benadeling van de provincie in hun procespositie en/of hun financiële positie. Bezwaarmaker veronderstelt dat u uw procespositie wil beschermen in het kader van de procedure bij het Gerecht van de EU. Volgens bezwaarmaker is van belang dat in die procedure er rechtsvragen voorliggen die een objectief karakter hebben. De uitkomst van de procedure is volgens bezwaarmaker in overwegende mate objectief bepaalbaar. Onder verwijzing naar een uitspraak van de Afdeling van 16 december 2009<sup>22</sup> is bezwaarmaker van mening dat er daarom geen beroep op artikel 10, tweede lid onder g, van de Wob kan worden gedaan. Naar uw oordeel bent u niet gehouden informatie openbaar te maken die uw procespositie kan schaden.<sup>23</sup> Ingevolge artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob blijft het verstrekken van informatie ingevolge deze wet achterwege voor zover het belang daarvan 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. De commissie is van oordeel dat onvoldoende is gebleken dat er sprake is van onevenredige benadeling waardoor openbaarmaking van de documenten achterwege dient te blijven.

<sup>19</sup> O.a. ABRvS 28 april 2010, nr. 200906961/1 en ABRvS 16 februari 2011, nr. 201006133/1.

<sup>20</sup> O.a. ABRvS 18 juli 2007, AB 2007, 328 en ABRvS 3 februari 2010, LJN: BL1844.

<sup>21</sup> MvT bij de Wob, Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 36.

<sup>22</sup> ABRvS 16 december 2009, JB 2010/31.

<sup>23</sup> Zie ook ABRvS 17 mei 2006, LJN: AX2090, ABRvS 9 april 2008, 124 en ABRvS 16 februari 2011, AB 2011, 99.

**3.1.4. Economische/financiële belangen als bedoeld in artikel 10, tweede lid onder b, van de Wob**  
Onder verwijzing naar de weigeringsgrond, zoals neergelegd in artikel 10, tweede lid onder b, van de Wob en artikel 11, eerste lid, van de Wob heeft u de agenda Vakberaad Grond IPO d.d. 15 september 2011 en het (concept) Verslag Vakberaad Grond d.d. 15 september 2011 slechts deels openbaar gemaakt. Bezwaarmaker betwist dat uw financiële positie wordt geschaad door openbaarmaking van deze documenten. U bent van oordeel dat volledige openbaarmaking van de documenten gevolgen heeft voor de positie van de provincies in verhouding tot de nationale overheid. De commissie is van oordeel dat u onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt hoe uw financiële positie wordt geschaad door het volledig openbaar maken van deze documenten. Te meer daar u ter zitting heeft verklaard dat het financiële belang met name buiten de provincie ligt. Ook is de commissie niet gebleken dat er sprake is van een onevenredige benadeling van derden die zonder openbaarmaking niet optreedt. Naar het oordeel van de commissie kan er dan ook niet met succes een beroep op artikel 10, tweede lid onder b, van de Wob worden gedaan.

**Bezwaar 3.2. Adviezen aan de provincies van AKD advocaten en correspondentie van en met AKD advocaten**

**3.2.1. Intern beraad; persoonlijke beleidsopvattingen**

Bezwaarmaker betwijfelt of de onder punt 69 van zijn bezwaar genoemde stukken daadwerkelijk persoonlijke beleidsopvattingen betreffen daarbij verwijst bezwaarmaker specifiek naar de memo van AKD aan het IPO d.d. 26 september 2011. Uit vaste rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat adviezen van advocaten in de regel bestemd zijn voor intern beraad.<sup>24</sup> Ten aanzien van de memo van AKD aan het IPO d.d. 26 september 2011 merkt u naar het oordeel van de commissie terecht op dat de van toepassing zijnde regelgeving een objectief gegeven vormt, dit betekent echter niet, dat er geen verschillende opvattingen kunnen bestaan over de lopende en toekomstige procedures en de in het verleden verleende en in de toekomst nog te verlenen subsidies. Naar het oordeel van de commissie heeft bezwaarmaker onvoldoende aannemelijk gemaakt dat de memo van AKD aan het IPO d.d. 26 september 2011 geen persoonlijke beleidsopvatting bevat.

**3.2.2. Onevenredige benadeling als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob**

Bezwaarmaker betwist dat het openbaar maken van de onder punt 69 van het bezwaar genoemde documenten uw procespositie onevenredig benadeeld. De commissie acht het niet onaannemelijk dat openbaarmaking van de door bezwaarmaker verzochte documenten leidt tot een onevenredige benadeling van uw procespositie bij de beroepsprocedure bij het Gerecht van de EU, voor zover de documenten waarvan om openbaarmaking is verzocht ingaan op de specifieke proceskansen van de provincies, de mogelijk aan te voeren argumenten in beroep en de onderhandelingspositie.

**Bezwaar 3.3. De verzoekschriften die door de provincies en de TBO's zijn ingediend bij het Gerecht van de EU**

Ook is bezwaarmaker van oordeel dat u ten onrechte heeft geweigerd de verzoekschriften openbaar te maken die door de provincies en de TBO's bij het Gerecht van de EU tegen de beschikking van de Europese Commissie van 13 juli 2011 zijn ingediend. Bezwaarmaker verwijst daarbij naar het document "Questions & Answers – Provincies" waaruit de argumentatie voor het instellen van het beroep van de provincies en TBO's blijkt. U geeft aan dat het document "Questions & Answers – Provincies" abusievelijk openbaar is gemaakt. Volgens u is het document bestemd voor intern beraad. Voor wat betreft het document "Questions & Answers – Provincies" merkt de commissie op dat het document blijkbaar zonder uw toestemming in bezit van bezwaarmaker is gekomen. Dit leidt er niet toe dat het document openbaar geacht dient te zijn in de zin van de Wob. Ter zitting is gebleken dat dit document is opgesteld om derden te informeren over de beroepsprocedure bij het Gerecht van de EU. Hieruit kan naar het oordeel van de commissie worden afgeleid dat het document niet is opgesteld voor intern beraad

<sup>24</sup> Zie mr. E.J. Daalder, Handboek openbaarheid van bestuur, Boom Juridische Uitgevers Den Haag, 2011.

waardoor er geen sprake is van de in artikel 11, eerste lid, van de Wob neergelegde weigeringsgrond. De commissie ziet dan ook geen reden dit document niet openbaar te maken. Met een beroep op artikel 10, tweede lid, aanhef onder g, van de Wob weigert u de verzoekschriften die bij het Gerecht van de EU zijn ingediend openbaar te maken. Zoals de commissie reeds eerder heeft overwogen, volgt uit artikel 10, tweede lid, aanhef onder g, van de Wob dat het verstrekken van informatie ingevolge deze wet achterwege blijft voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden. Naar het oordeel van de commissie is onvoldoende gebleken dat er sprake is van onevenredige benadeling van met name derden door openbaarmaking van de verzoekschriften. De commissie is dan ook van oordeel dat u onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat uw procespositie wordt geschaad door openbaarmaking van de verzoekschriften. De commissie wijst erop dat de door u aangehaalde uitspraak van het HvJ EU van 21 september 2010 gaat over een Europese verordening die uitsluitend ziet op de instellingen van de Europese Unie zelf, waarbij het bovendien gaat om het niet openbaar maken van memories (nadere processtukken).

### ***Bezwaar 3.4. Overige documenten (in het bijzonder: e-mailberichten)***

#### ***3.4.1. Een aantal e-mailberichten als nader gespecificeerd in uw besluit***

De bezwaarmaker stelt dat u ten onrechte een aantal e-mailberichten niet openbaar heeft gemaakt. U geeft aan dat het e-mailberichten betreft tussen de provincies en hun advocaat en e-mailberichten van ambtenaren betreffende de advisering over de juridische positie, de processtrategie en de beroepsprocedure bij het Gerecht van de EU. Na kennis te hebben genomen van de desbetreffende stukken is de commissie van oordeel dat u in redelijkheid heeft kunnen weigeren (een deel van) de e-mailberichten openbaar te maken in verband met uw procespositie. Het belang van een onevenredige benadeling van de procespositie dient in dit geval zwaarder te wegen dan het belang van openbaarmaking. Een advocaat moet in vertrouwelijkheid met u van gedachten kunnen wisselen over de te volgen processtrategie. De bezwaarmaker heeft naar de mening van de commissie onvoldoende aannemelijk gemaakt dat met het oog op een goede en democratische bestuursvoering de informatie moet worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Daarnaast moet in beginsel per document worden gemotiveerd waarom geen gebruik is gemaakt van de in artikel 11, tweede lid, van de Wob neergelegde bevoegdheid om de gevraagde informatie in geanonimiseerde vorm te verstrekken. De commissie is met u van oordeel dat om onnodige herhalingen te voorkomen hiervan kan worden afgezien indien documenten naar aard en onderwerp in hoge mate overeen komen. Uit het bestreden besluit blijkt naar het oordeel van de commissie onvoldoende dat u een afweging heeft gemaakt om geen gebruik te maken van de in artikel 11, tweede lid, van de Wob neergelegde bevoegdheid. Bij de beslissing op bezwaar dient de motivering van uw besluit op dit punt te worden aangevuld conform uw verweerschrift.

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

Zoals de commissie reeds eerder heeft overwogen blijkt uit de Memorie van toelichting op artikel 10, tweede lid onder e, van de Wob, dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet beperkt is tot particuliere personen. Ook bestuurders en ambtenaren komt dit recht toe.<sup>25</sup> De commissie is van mening dat bezwaarmaker onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat er in dit kader geen belangenafweging heeft plaatsgevonden. De commissie is dan ook van oordeel dat u voldoende heeft gemotiveerd waarom u met een beroep op artikel 10, tweede lid onder e, van de Wob de namen en telefoonnummers van ambtenaren in de emailberichten van 20 september 2011, 12 oktober 2011 en 23 november 2011 niet openbaar heeft gemaakt.

---

<sup>25</sup> MvT bij de Wob, Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 36.

### ***Bezwaar 3.5. Specifieke documenten van Utrecht***

#### ***3.5.1. Brief van Inrichting Landelijk Gebied van de provincie Utrecht aan AKD***

Voor wat betreft de brief van Inrichting Landelijk Gebied van de provincie Utrecht aan AKD heeft u onder verwijzing naar de weigeringsgrond, zoals neergelegd in artikel 10, tweede lid onder e, van de Wob de namen en telefoonnummers van de in de brief voorkomende ambtenaren niet openbaar gemaakt. Zoals de commissie reeds eerder heeft overwogen is de bescherming van persoonlijke levenssfeer niet beperkt tot particuliere personen, ambtenaren komen dit recht ook toe. De commissie is van oordeel dat u voldoende aannemelijk heeft gemaakt waarom het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zwaarder dient te wegen dan het belang van openbaarmaking van de namen van de ambtenaren. Naar het oordeel van de commissie heeft u dan ook in redelijkheid de namen en telefoonnummers van de in de brief voorkomende ambtenaren kunnen verwijderen.

#### ***3.5.2. Voorstellen aan Gedeputeerde Staten***

Het bezwaar met betrekking tot de GS voorstellen heeft ertoe geleid dat u inmiddels delen van de GS voorstellen van 2 en 10 januari 2012 alsnog openbaar heeft gemaakt. Voor wat betreft de delen die niet openbaar zijn gemaakt is de commissie van oordeel dat u dit terecht heeft gedaan en voldoende heeft gemotiveerd. De commissie verwijst hierbij naar hetgeen zij al eerder heeft overwogen over de toepassing van artikel 11, tweede lid, van de Wob en artikel 10, tweede lid onder b en g, van de Wob. De GS voorstellen van 11 oktober 2011 en 22 november 2011 zijn niet openbaar gemaakt. De commissie constateert dat deze stukken een openbaar karakter hebben. Aangezien de voorstellen ook feitelijke informatie bevatten die openbaarmaking daarvan niet in de weg staat, is de commissie van oordeel dat u ten onrechte heeft nagelaten deze informatie openbaar te maken.

#### ***3.5.3. Stand van zaken advies AKD over PNB-subsidieregeling***

Naar aanleiding van het bezwaar zijn delen van het advies van AKD over PNB-subsidieregeling openbaar gemaakt. Met betrekking tot de niet openbaar gemaakte delen beroept u zich op artikel op artikel 11 van de Wob en artikel 10, tweede lid onder e en g, van de Wob. U stelt dat het document is bestemd voor intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen bevat. Zoals reeds eerder is overwogen wordt het interne karakter van een stuk bepaald door het oogmerk waarmee het is opgesteld<sup>26</sup>. De adviezen van en de correspondentie met een advocaat is over het algemeen bestemd voor intern beraad. Na bestudering van de stukken is de commissie van oordeel dat u terecht een beroep op artikel 11, eerste lid, van de Wob heeft gedaan. Tevens heeft u zich naar het oordeel van de commissie terecht beroepen op artikel 10, tweede lid onder g, van de Wob. Gezien de inhoud van het document en het feit dat er sprake is van een lopende procedure bij het Gerecht van de EU, is de commissie van oordeel dat u de weigering voldoende heeft gemotiveerd. Onder verwijzing naar artikel 10, tweede lid onder e, van de Wob stelt u dat voor wat betreft de weigering de namen en telefoonnummers van ambtenaren die in het document worden genoemd openbaar te maken, het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zwaarder dient te wegen dan het belang van openbaarmaking van de namen en telefoonnummers van de ambtenaren. Gelet hetgeen de commissie reeds eerder heeft overwogen heeft u naar het oordeel van de commissie in alle redelijkheid een beroep op artikel 10, tweede lid onder e, van de Wob kunnen doen.

#### ***3.5.4. Memo statencie RGW n.a.v. vragen over beroep bij Europese Gerecht***

Delen van de memo statencie RGW n.a.v. vragen over beroep bij Europese Gerecht zijn naar aanleiding van het bezwaar openbaar gemaakt. De overige delen zijn niet openbaar gemaakt met een beroep op artikel 11, eerste lid, van de Wob en artikel 10, tweede lid onder g, van de Wob. De commissie constateert dat deze memo onder het regime van artikel 55 van de Provinciewet (bevoegdheid tot het opleggen van geheimhouding) valt. De Provinciewet is een lex specialis ten opzichte van de Wob. Aangezien de commissie niet is gebleken dat u de statencommissie geheimhouding heeft opgelegd, is reeds nu de memo naar het oordeel van de commissie openbaar.

---

<sup>26</sup> MvT bij de Wob, Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 13.

### *Proceskosten*

De bezwaarmaker heeft verzocht om vergoeding van de proceskosten als bedoeld in artikel 7:15 lid 2 van de Awb. De commissie overweegt dat, nu sprake dient te zijn van een gedeeltelijke herroeping van het bestreden besluit wegens aan u te wijten onrechtmatigheid, er aanleiding is voor vergoeding van proceskosten. De commissie komt op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht en de bijlage daarvan tot de volgende berekening voor de proceskostenvergoeding:

#### A. Punten per proceshandeling

A4 1. bezwaarschrift: 1 punt

#### B Waarde per punt

B2. € 437,-- per punt

#### C. Wegingsfactoren

C1. gewicht: gemiddeld = 1 punt

C2. samenhangende zaken: minder dan 4 = 1 punt

A4 (= 1 punt) X B2 (= € 437,--) X C1 (= 1 punt) x C2 (= 1 punt) = € 437,--

De commissie adviseert u bezwaarmaker een bedrag van € 437,-- te betalen als proceskostenvergoeding.

### 5.3 Conclusie

Alles wegende is de commissie van oordeel dat het bezwaar deels gegrond verklaard dient te worden. Door de gedeeltelijke herroeping van de bestreden besluiten komt bezwaarmaker een proceskostenvergoeding van € 437,-- toe.

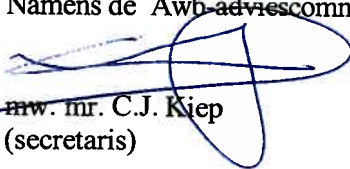
## 6. Het advies van de commissie

Gelet op het bovenstaande adviseert de commissie u om:

1. het besluit van 26 juni 2012, nummer 80B466A9, gedeeltelijk te herroepen en daarvoor in de plaats een nieuw besluit te nemen met in achtneming van dit advies;
2. de bezwaarmaker een proceskostenvergoeding van € 437,-- toe te kennen;
3. voor de motivering van uw beslissing op het bezwaar, met toepassing van artikel 3:49 van de Awb, te verwijzen naar dit advies van de commissie.

Vastgesteld door mw. mr. I.M.C.V.T. Kiebert (voorzitter), mw. mr. dr. C. Raat (lid) en dhr. mr. Th. A. Velo (lid).

Namens de Awb-adviescommissie van PS en GS,

  
mw. mr. C.J. Kiep  
(secretaris)