



de Rechtspraak

Rechtbank
Noord-Nederland

Stibbe Advocaten en Notarissen
tav de heer prof.mr. T Barkhuysen
Postbus 75640
1070 AP Amsterdam

Locatie Assen
Afdeling Bestuursrecht

bezoekadres
Brinkstraat 4
9401 HZ Assen

correspondentieadres
postbus 200, 9400 AE Assen

t (0592) 33 93 85
f (0592) 33 93 38
www.rechtspraak.nl

datum 20 augustus 2013
onderdeel
contactpersoon mevr M. Arends-Van Weerden
doorkiesnummer
ons kenmerk zaaknummer ASS 13 / 402 WOB P02
uw kenmerk TB/AaK 1023079-13738950
bijlage(n)
faxnummer afdeling
onderwerp het beroep van Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters te Hoenderloo

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Geachte heer,

Over het beroep met zaaknummer ASS 13 / 402 WOB P02 deel ik u het volgende mee.

De rechtbank heeft een of meer stukken en/of een verweerschrift ontvangen. Ik stuur u hiervan een kopie.

Ik houd u op de hoogte van de voortgang van de procedure.

Als u naar aanleiding van deze brief vragen hebt, kunt u contact opnemen met de administratie van de rechtbank op het hierboven vermelde doorkiesnummer.

Als u de rechtbank belt of schrijft, verzoek ik u het zaaknummer te vermelden.

Hoogachtend,


de griffier

AANGETEKEND

AAN **Rechtbank Noord-Nederland**
Locatie Assen
Afdeling Bestuursrecht
Postbus 200
9400 AE Assen



TELEFOON +31 88 253 59 78
FAX +31 88 253 59 34
E-MAIL gpijnenburg@akd.nl

BEZOEKADRES Bijster 1
4817 HX BREDA
POSTADRES Postbus 4714
4803 ES BREDA
Nederland
INTERNET www.akd.nl

DATUM 17 augustus 2013

ONDERWERP **Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters/College van Gedeputeerde Staten van de Provincie Drenthe**

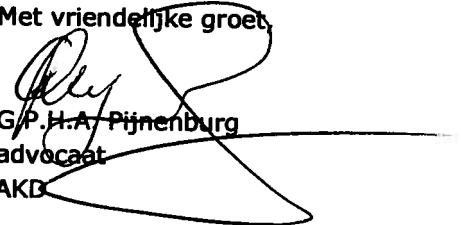
UW KENMERK **zaaknummer ASS 13 / 402 WOB P02**

ONS KENMERK **251742**

Geachte mevrouw Arends-Van Weerden,

Vrijdag 16 augustus 2013 verzond ik per fax het verweerschrift in voorgenoemde procedure. Volledigheidshalve zend ik u hierbij per aangetekende post een afschrift van het verweerschrift.

Met vriendelijke groet,


G.P.H.A. Pijnenburg
advocaat
AKD

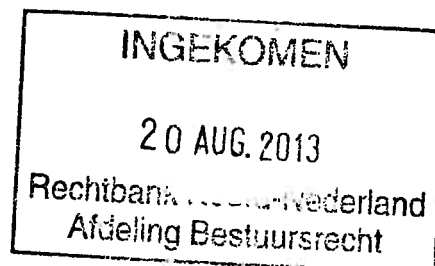
Bijlagen Verweerschrift

Rechtbank Noord-Nederland

Locatie Assen

Afdeling Bestuursrecht

Zaaknummer: ASS 13 / 402 WOB P02

**Verweerschrift**

ingediend namens het College van Gedeputeerde Staten der provincie Drenthe,
gemachtigden: mr. D. van Tilborg en mr. G.P.H.A. Pijnenburg, advocaten te Breda

- inzake -

Het beroep van

de Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters te Hoenderloo
gemachtigde: mr. T. Barkhuysen, advocaat te Amsterdam

betreffende de beslissing op bezwaar van het College van Gedeputeerde Staten der
provincie Drenthe van 10 april 2013

1. Inleiding

Bij brief van 11 april 2012 is namens de VGG verzocht om informatie en openbaarmaking van bepaalde documenten op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Het verzoek richt zich op de overwegingen voor de provincie(s) en Terreinbeherende Organisaties (TBO's) om beroep in te stellen tegen de Beschikking van de Europese Commissie d.d. 13 juli 2011 (zaak N308/1010). Het College van Gedeputeerde Staten (het College) heeft na onderzoek verschillende documenten aangetroffen die (deels) betrekking hebben op de bestuurlijke aangelegenheid waar het verzoek om informatie op ziet. Op 27 juni 2012 heeft het College een besluit genomen ten aanzien van het Wob-verzoek. Bij brief van 6 augustus 2012 is namens de VGG een bezwaarschrift ingediend tegen laatstgenoemd besluit. Bij brief van 26 september 2012 is namens de VGG een aanvullend bezwaarschrift ingediend met de nadere gronden van het bezwaar. Op 26 november 2012 heeft er een hoorzitting plaatsgevonden. De beslissing op bezwaar dateert van 10 april 2013, waartegen bij brief van 17 mei 2013 namens de VGG pro forma beroep is ingesteld. Het aanvullend beroepschrift dateert van 19 juni 2013.

Overwegingen waarop de bestreden 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) het belang van openbaarmaking van in de documenten vervatte persoonsgegevens

weegt niet op tegen het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen als bedoeld in artikel 10 tweede lid, aanhef en onder e Wob;

(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 provincie(s) als bedoeld in artikel 10 tweede lid, aanhef en onder b Wob.

2. Het beroep

1. De VGG heeft verzocht al hetgeen is gesteld in haar (aanvullend) bezwaarschrift als herhaald en ingelast te beschouwen. Het College verzoekt uw Rechtbank om al hetgeen is gesteld in zijn verweerschrift naar aanleiding van het (aanvullend) bezwaarschrift ook als herhaald en ingelast te beschouwen.
2. Kort samengevat voert de VGG in haar aanvullend beroepschrift de volgende gronden aan. In de eerste plaats voert de VGG aan dat het College ten onrechte heeft geweigerd documenten openbaar te maken met als motivering dat het verzoek daarop niet ziet. Door de VGG wordt 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. Voorts betwist de VGG – kort samengevat – dat bepaalde 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.
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 die niet werkzaam zijn bij de provincie Drenthe 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 deugdelijke motivering sprake zou zijn. De VGG voert tevens aan dat onvoldoende is gemotiveerd waarom aan het bestreden besluit in zoverre de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid

aanhef en onder g ten grondslag is gelegd. Als laatste betwist de VGG dat het College heeft kunnen weigeren om informatie in bepaalde documenten openbaar te maken omdat daardoor de financiële positie van de provincie zou kunnen worden geschaad.

3. Het verweer

4. Vooreerst wenst het College op te merken dat het College het verzoek om informatie van de VGG met grote zorgvuldigheid heeft beoordeeld en voor zover mogelijk de gevraagde informatie openbaar heeft gemaakt.
5. Door het College zal in dit verweerschrift zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij de volgorde die in het aanvullend beroepschrift is gehanteerd.
6. Het Wob-verzoek van de VGG ziet op de volgende documenten:
 - Beleidsbrief aan Gedeputeerde Staten van Drenthe d.d. 22 november 2011
 - Procesbesluit d.d. 13 december 2011
 - Memo provincie aan AKD d.d. 25 april 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
7. De beroepsgronden die de VGG aanvoert vallen 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 (i) dat het verzoek daarop niet ziet en (ii) 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.

3.1.1 Reikwijdte van het verzoek om informatie

8. De VGG heeft in haar verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur gevraagd om alle documenten inzake de relatie van de provincie Drenthe met de TBO's in het onderhavige dossier en de beroepsprocedure bij het Hof van Justitie, waaronder nadrukkelijk begrepen alle correspondentie met de TBO's en verslagen van gesprekken met vertegenwoordigers van TBO's daaromtrent. Tevens is door de VGG gevraagd om inzage in de hoogte van de declaraties van het advocatenkantoor dat het onderhavige dossier voor de provincies en de TBO's behandelt, de werkzaamheden die daarvoor door dit kantoor zijn verricht en door welke partij of partijen deze declaraties zijn voldaan en alle documenten daaromtrent.
9. De VGG betreft in haar aanvullend beroepsschrift de stelling dat het College het verzoek om informatie te beperkt zou hebben opgevat, en verwijst daarbij onder meer naar het advies van de Commissie Rechtsbescherming d.d. 14 februari 2013. Naar de opvatting van de VGG zag het verzoek niet alleen op alle documentatie over de relatie van de provincie met de TBO's in de beroepsprocedure, maar tevens in het 'onderhavige dossier', waarbij onder dit laatste volgens de VGG zou moeten worden verstaan 'het gelijkberechtigingsdossier'.
10. De VGG merkt vervolgens – kort samengevat – op dat het College 'de aanleiding en de strekking' met elkaar lijkt te vereenzelvigen, en dat het College hiertussen onvoldoende onderscheid maakt.
11. Het College merkt ten aanzien hiervan op dat hij het verzoek om informatie in zijn volledigheid heeft gezien. Hierbij heeft het College tevens gekeken naar de strekking van het verzoek, waarbij onder meer aandacht is besteed aan de aanleiding van het verzoek die door de VGG in haar verzoek is beschreven, zoals het College hierna nog nader zal toelichten.
12. Het College heeft in het bestreden besluit reeds aangegeven dat het 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 heeft opgevat dat dit uitsluitend ziet op de beroepsprocedure bij het Hof van Justitie.
13. Bij de beoordeling of een bestuursorgaan een verzoek voldoende ruim heeft opgevat kijkt de rechter daarbij zowel naar de letterlijke tekst als naar de strekking van het

verzoek.¹ Het College is van oordeel dat het – mede gelet op het onderwerp en de inhoud van voornoemde brief d.d. 11 april 2012 – het verzoek van de VGG heeft mogen opvatten zoals het dat heeft gedaan.

14. 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 van Stibbe van 11 april 2012, het verzoek aldus mogen uitleggen 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.
15. De VGG voert aan dat de algemene verwijzing in de door VGG in haar verzoek naar ‘het onderhavige dossier’ voor het 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 gedaan.
16. In het aanvullend beroepschrift wordt gesteld dat de strekking van het verzoek eruit zou bestaan te achterhalen of het College de Terreinbeherende organisaties discriminatoir bevoordeelt, althans voornemens is dat te doen (beroepschrift, randnummer 30). Ziet het College het goed dan blijkt voornoemde strekking echter niet uit de tekst van de brief van Stibbe d.d. 11 april 2012.
17. De VGG doet in het aanvullend beroepschrift – kort gezegd – nog stellen dat het in ieder geval op de weg van het College had gelegen om bij de VGG te informeren over de reikwijdte van het verzoek. Door de VGG wordt in dat verband gewezen op een tweetal uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak. Het College merkt op dat er op hem geen algemene verplichting rust om bij een indiener van een verzoek op grond van de Wob te informeren over de reikwijdte van een verzoek. Een dergelijke verplichting bestaat slechts indien en voor zover de inhoud van het verzoek bij het bestuursorgaan leidt of had moeten leiden tot twijfel over de

¹ Zie Daalder 2011, p. 396 en bijvoorbeeld AbRvS 24 september 2008, LJN BF2158.

reikwijdte van het verzoek. Zoals hiervoor is toegelicht, volgt volgens het College uit het verzoek echter onmiskenbaar dat dit uitsluitend de strekking had om informatie te verkrijgen omtrent – kort gezegd – het beroep van de provincie Drenthe tegen de beschikking van de Europese Commissie van 13 juli 2011.

18. Het aanvullend bezwaarschrift van de VGG hield bovendien geen – uitdrukkelijke – aanvulling in van haar eerdere verzoek, inhoudende dat het verzoek in bezwaar alsnog geacht moet worden betrekking te hebben op alle documenten in het onderhavige dossier (aanvullend bezwaarschrift, alinea 25). De VGG stelt in haar aanvullend bezwaarschrift slechts dat het College haar verzoek te beperkt geïnterpreteerd zou hebben en dat het College – uitgaande van de door de VGG voorgestelde strekking van het verzoek – alsnog zal moeten beslissen omtrent openbaarmaking van documenten die betrekking hebben op het 'gelijkberechtigingsdossier'. Hiervoor is door het College reeds opgemerkt het verzoek van de VGG slechts heeft opgevat als betrekking hebbend op de beroepsprocedure bij het Hof van Justitie. Gelet op die overwegingen en gelet op het feit dat de VGG in bezwaar haar verzoek niet heeft uitgebreid, heeft het College in bezwaar geen oordeel gevormd over de documenten met betrekking tot het 'gelijkberechtigingsdossier'. Daarbij heeft het College mede betrokken dat het verzoek om informatie vervat in documenten die zien op het 'gelijkberechtigingsdossier' zodanig ongespecificeerd is dat daarmee het College niet in staat is gesteld te bepalen welke documenten daar al dan niet onder zouden vallen. Het College wijst er overigens op dat het in bezwaar niet is gehouden om met uitbreidingen van het verzoek rekening te houden. Gelet op de onbepaaldheid van het begrip 'gelijkberechtigingsdossier' heeft het College geen rekening gehouden met een dergelijke uitbreiding van het verzoek (en dat ook niet hoeven te doen). De VGG heeft in de bezwaarfase niet nader toegelicht wat zij verstaat onder het zogenoemde 'gelijkberechtigingsdossier' en welke informatie zij in dat verband meer specifiek zou willen ontvangen.

3.1.2 Documenten waar de provincie niet over beschikt

19. Het College 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 Drenthe 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."* (vgl. p. 2 van het primaire besluit)
20. 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 het College niet gehouden is om deze documenten te verstrekken, voor zover deze bij het IPO berusten.

21. De VGG merkt op dat het College in het bestreden besluit ten onrechte zou hebben overwogen (i) dat het, gelet op het verzoek van de VGG, enkel documentatie inzake de beroepsprocedure bij het Europese Hof van Justitie hoeft te verstrekken, (ii) dat het niet beschikt over meer documentatie inzake correspondentie met de TBO's dan genoemd in het primaire besluit en (iii) dat de declaraties die bij het IPO berusten niet door het College vergaard hoeven te worden.
22. Door de VGG wordt het laatste punt niet nader besproken in het beroepschrift, aangezien de VGG de declaraties al via andere provincies heeft verkregen. De VGG stelt nog wel in algemene zin dat het standpunt dat het College heeft ingenomen over zijn vergaarplicht onjuist is en verwijst in dit verband naar de gronden uit het aanvullend bezwaarschrift. De betreffende informatie is echter reeds openbaar gemaakt door andere provincies (ook reeds ten tijde van het bestreden besluit). Het College merkt nog op dat het tijdens de mondelinge behandeling van het bezwaarschrift aan de VGG een factuur heeft overgelegd van het IPO aan de provincie Drenthe ten behoeve van een betaling van een bedrag van € 16.700 in verband met – kort gezegd – het verlenen van rechtsbijstand. Het ontgaat het College tegen deze achtergrond welk (proces)belang de VGG (nog) heeft bij de bespreking van deze beroepsgrond. Naar het oordeel van het College dient aan deze beroepsgrond dan ook om die reden voorbij te worden gegaan. Voor zover uw Rechtbank zou toekomen aan een inhoudelijke beoordeling van het betreffende punt, handhaaft het College zijn standpunt zoals verwoord op pagina's 2 tot en met 4 van het bestreden besluit.
23. De VGG betwist dat de provincie 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. Uit een aantal door haar genoemde documenten leidt de VGG 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 over documentatie over de relatie van de provincie(s) en de TBO's met betrekking tot de beroepsprocedure bij het Gerecht van de EU.
24. De 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 TBO's in bepaalde gevallen aanwezig waren bij het Vakberaad Grond. Het gaat hierbij evenwel uitsluitend om aanwezigheid van de TBO's voor zover het hen aanging. 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. De 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) beide beroepschriften. De daarop betrekking hebbende stukken zijn eveneens beoordeeld, in het kader van het besluit van het College op het verzoek om informatie van de VGG.
26. De 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). Het College ziet niet in op welke wijze deze twee omstandigheden zouden moeten bijdragen aan de door de VGG getrokken conclusie dat het College niet zou beschikken over documenten betreffende de communicatie tussen de provincie Drenthe en de TBO's met betrekking tot de beroepsprocedure bij het Gerecht van de EU.
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's 10 en 11 van haar aanvullend beroepschrift 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 communicatie tussen de TBO's en de provincie Drenthe over deze beroepsprocedures, aangezien een dergelijke relatie – wat daar overigens ook onder begrepen zou moeten worden – niet bestaat.
28. De VGG doet nog stellen – althans zo begrijpt het College het beroep op dit punt – dat indien en voor zover de communicatie tussen de provincie en de TBO's over de betreffende beroepsprocedure zijn verlopen via het Interprovinciaal Overleg (IPO), dat er niet aan af zou doen dat op het College de verplichting zou rusten om – kort gezegd – die documenten in het kader van de Wob te beoordelen (beroepschrift, punt 33). Verwezen wordt door de VGG naar een uitspraak van de Afdeling rechtspraak van 8 oktober 1986. De betreffende uitspraak had betrekking op een stuk dat aan een ambtenaar was toegezonden in zijn hoedanigheid van ministerieel vertegenwoordiger in een externe adviescommissie. Dergelijke documenten moeten volgens de Afdeling rechtspraak geacht worden onder het bestuursorgaan te

berusten. Kennelijk is de gedachte van de VGG dat er via het IPO wel communicatie tussen de provincie en de TBO's heeft plaatsgevonden over de beroepsprocedure en dat die documenten vervolgens aan de (vertegenwoordigers van) provincies zijn toegezonden en in het kader van het betreffende Wob-verzoek vervolgens buiten beschouwing zijn gelaten. Dit ten onrechte.

29. Het College heeft alle documenten die hij onder zich heeft en betrekking hebben op de communicatie met betrekking tot de beroepsprocedure waarbij de provincie betrokken was beoordeeld. Daarbij zijn ook alle documenten betrokken die zijn ontvangen door ambtelijke vertegenwoordigers van de Provincie Drenthe in het Vakberaad Grond respectievelijk de Brede Adviesgroep Landelijk Gebied. Meer of andere documenten zijn er niet.
30. Voor zover de VGG beoogt te stellen dat stukken die onder het IPO berusten in dit geval geacht moeten worden onder het College te berusten heeft het volgende te gelden. Voor zover het College bekend is, bevinden er zich ook bij IPO geen andere documenten met betrekking tot – in de woorden van de VGG – de communicatie tussen de provincie en het College over de beroepsprocedure dan de documenten die reeds door het College in het kader van het Wob-verzoek zijn beoordeeld. Zelfs indien dat anders zou zijn, acht het College het niet juist dat de betreffende stukken bij het College zouden behoren te berusten. Ter toelichting het volgende.
31. Te gelden heeft dat het IPO niet onder de verantwoordelijkheid van de provincies werkzaam is. 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 het College (vergelijk de door de VGG in haar aanvullend bezwaarschrift zelf aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 25 mei 2011, LJN: BQ5933 r.o. 2.4.3). Door de VGG is terecht niet gesteld dat het IPO zich in haar relatie tot de provincies dient te richten naar opdrachten of instructies van (onder andere) het 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 moet richten naar de aanwijzingen en opdrachten van (onder andere) het College.

3.2 Documenten waar de provincie wel over beschikt

32. Eerst worden door de VGG de beroepsgronden besproken die betrekking hebben op de documenten waarover alle provincies afzonderlijk beschikken. De VGG hanteert daarbij de volgende verdeling:
 - (1) Documenten (gespreksverslagen en agenda's) met betrekking tot besprekingen die hebben plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van verschillende provincies.
 - (2) Adviezen aan de provincies van AKD advocaten en correspondentie van en met AKD advocaten.
 - (3) De verzoekschriften die door de provincies en de TBO's zijn ingediend bij het

Gerecht van de EU.

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

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

33. Het College heeft een besluit genomen over de openbaarmaking van een aantal documenten die betrekking hebben op besprekingen die hebben plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van verschillende provincies. 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

34. Voornoemde documenten zijn voor een deel openbaar gemaakt; de overige informatie in de documenten is zwart gemaakt.

Hieraan heeft het College ten grondslag gelegd dat:

- (1) het betreft gedeeltelijk documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten als bedoeld in artikel 11 Wob;
- (2) het belang van openbaarmaking van in de documenten vervatte persoonsgegevens weegt niet op tegen het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen als bedoeld in artikel 10 tweede lid, aanhef en onder g Wob;
- (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 provincie(s) als bedoeld in artikel 10 tweede lid, aanhef en onder b Wob.

35. De VGG bespreekt achtereenvolgens de verschillende grondslagen die door het College zijn toegepast bij het (gedeeltelijk) niet openbaar maken.

36. De VGG wijst eerst op enkele passages die de VGG via de provincie Zuid-Holland heeft verkregen en die in het bestreden besluit zijn gezwart. Over deze passages

merkt de VGG op dat deze niet dermate gevoelig van aard zijn dat zij weggelakt hadden moeten worden op grond van voornoemde grondslagen. De VGG leidt hieruit af dat het College in algemene zin bij het toepassen van de uitzonderingsgronden van de Wob een te strenge maatstaaf zou hebben gehanteerd, hetgeen volgens de VGG reeds reden zou zijn om het bestreden besluit te vernietigen.

37. Het College merkt op dat de VGG één (gedeelte van een) korte passage uit één document aanhaalt dat het College niet openbaar heeft gemaakt, welke informatie volgens de VGG wel openbaargemaakt had moeten worden. De betreffende informatie was ten tijde van het nemen van de beslissing op bezwaar reeds openbaar gemaakt op grond van het door de VGG aangehaalde besluit van het College van Zuid-Holland. De Wob is – naar vaste rechtspraak – niet van toepassing op reeds openbaar gemaakte informatie. De bestreden beslissing is daarmee voor wat betreft de door de VGG aangehaalde (niet openbaar gemaakte) passages niet aan te merken als een appellabel besluit, althans heeft de VGG geen belang (meer) bij bespreking van de beroepsgronden die zich tegen dat deel van de beslissing richten.
38. Het College merkt voorts op dat voor het antwoord op de vraag of artikel 11, eerste lid, van de Wob aan openbaarmaking van de betreffende informatie in de weg staat, niet de door de VGG kennelijk voorgestane maatstaf geldt of er sprake is van “dermate gevoelige informatie” dat niet tot openbaarmaking kan worden overgegaan. Uitsluitend dient de vraag beantwoord te worden of er sprake is van het verstrekken van informatie over persoonlijke beleidsopvattingen opgenomen in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad. De betreffende passages voldoen naar het oordeel van het College aan dat criterium, waarbij heeft te gelden dat aan het College beoordelingsvrijheid toekomt, zodat het College de vrijheid heeft om ter zake tot een andere conclusie te komen dan het College van Zuid-Holland.
39. Wat daar overigens ook van zij, het voert veel te ver om daar de – kennelijk door de VGG voorgestane – conclusie aan te verbinden dat het College bij het toepassen van de uitzonderingsgronden van de Wob in het algemeen een te strenge maatstaaf zou hebben gehanteerd en dat het bestreden besluit daarom zou moeten worden vernietigd.
40. De VGG stelt dat het College in het bestreden besluit niet, of in ieder geval niet voldoende, is ingegaan op de bezwaargrond dat de betreffende documenten niet zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad.
41. De VGG stelt ten eerste dat de betreffende documenten niet zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad. Dit betoog houdt overigens (in belangrijke mate) een herhaling in van het reeds in het bezwaarschrift ontvouwde betoog waarop reeds door het College uitvoerig is gereageerd in het bestreden besluit.
42. De VGG betoogt daartoe ten eerste 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.

43. Het College hecht er in dat verband aan om 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."²

44. Duidelijk is dat in dit geval de documenten zijn opgesteld met het oogmerk van intern beraad. Juist is 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. 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.
45. In onderhavig geval is de kring van betrokken externe personen 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

² MvT bij de Wob, Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 13.

uit te breiden met een of meerdere 'vakambtenaren'), een voorzitter en een beperkt aantal vertegenwoordigers van het IPO. 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 TBO's bij aanwezig was. 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 in bepaalde gevallen vertegenwoordigers van de TBO's aanwezig zijn geweest bij het Vakberaad Grond niet aan af. Deze aanwezigheid strekte er in voorkomend geval slechts toe dat aan de provincies informatie werd verstrekt. 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 TBO's.

46. De 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 d.d. 27 oktober 2011 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. Daar komt bij dat het College niet inziet hoe de gestelde omstandigheid dat verslagen van het uitsluitend in Zuid-Holland gehouden 'strategisch aankoopoverleg' (welke verslagen bovendien niet onder het College berusten) beweerdelijk aan derden worden verstrekt, zou kunnen bijdragen aan de door de VGG voorgestane conclusie dat de verslagen van het Vakberaad Grond en de BALG niet zouden zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad.
47. De VGG geeft vervolgens een invulling aan het begrip gestructureerd overleg, onder verwijzing naar 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. De 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 vertegenwoordigers van de TBO's betrokken geweest (overigens uitsluitend indien en voor zover er daarbij onderwerpen werden besproken ten aanzien waarvan er door de TBO's informatie kon worden verstrekt). 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 – gelet op de eigen rol van de TBO's bij de uitvoering van dat beleid – informatie te verzamelen 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.³

48. De 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 per document te motiveren waarom er niet voor is gekozen om met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie te verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm.
49. 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.
50. Ten aanzien van alle door de VGG bedoelde documenten heeft het College afgewogen of toepassing gegeven zou moeten worden aan de in artikel 11, tweede lid, van de Wob neergelegde (discretionaire) bevoegdheid. Daarbij is het College steeds op grond van dezelfde argumentatie tot de conclusie gekomen dat er naar zijn 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. Bij wege van voorbeeld kan worden gewezen op de overwegingen dienaangaande uit het bestreden besluit met betrekking tot de agenda voor de BALG van 9 november 2011:

“Volledigheidshalve vermelden wij met betrekking tot het niet openbaar te maken gedeelte van het document geen toepassing te geven aan de ons op grond van het tweede lid van artikel 11 Wob toekomstige bevoegdheid (vgl. Rechtbank Amsterdam 12 oktober 2011, LJN BR2322; ABRvS 20 juni 2011, LJN BR2322, r.o. 2.6.3), daar wij het in dit geval niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering achten het resterende gedeelte van de beleidsbrief in niet tot personen te herleiden vorm openbaar te maken. Wij achten het onwenselijk dat de

³ ABRvS 24 november 2004, LJN: AR6306.

opvattingen van ambtenaren in het publieke debat een zelfstandige rol gaan spelen (vgl. Rechtbank Haarlem 1 mei 2012, LJN BW4376). Het is bovendien van belang dat ambtenaren in vrijheid kunnen adviseren, zonder dat zij bevreesd hoeven te zijn dat zij – of degenen die zij adviseren – later met hun opvattingen geconfronteerd zullen worden.”

51. Voor zover er ten aanzien van een of meer documenten niet een expliciete overweging is gegeven of er een verwijzing naar een expliciete overweging ontbreekt, is daarvoor gekozen om herhalingen die geen redelijk doel dienen te voorkomen. Het ging immers duidelijk om dezelfde soort documenten ten aanzien waarvan het standpunt van het College genoegzaam uit het primaire en het bestreden besluit blijkt. Op grond van de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak is het toegestaan om een besluit op een Wob-verzoek zodanig vorm te geven dat daarmee onnodige herhalingen worden voorkomen:

“2.4.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie onder meer de uitspraak van 28 april 2010 in zaak nr. 200906961/1) moet in beginsel per document of onderdeel daarvan worden gemotiveerd op welke grond openbaarmaking daarvan achterwege wordt gelaten. Als dat zou leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen kan daarvan worden afgezien. Voorts heeft de Afdeling eerder overwogen (uitspraak van 16 februari 2011 in zaak nr. 201006133/1) dat indien meer dan één weigeringsgrond van toepassing is geacht op een document dat uit verschillende onderdelen bestaat, deze uitzondering zich slechts kan voordoen indien voldoende kenbaar is van welke weigeringsgrond voor welk onderdeel wordt uitgegaan.”⁴

52. De VGG merkt nog op dat de stelling van het College dat de groep van ambtenaren niet zo groot is, voorbij gaat aan het gegeven dat niet alleen ambtenaren deelnemen aan de vergaderingen. Indien het aantal van alle deelnemers wordt beschouwd, betreft het volgens de VGG een hele grote groep. Men zal – nog steeds volgens de VGG – derhalve indien de documenten openbaar worden gemaakt in geanonimiseerde vorm niet makkelijk kunnen afleiden welk standpunt door een ambtenaar is verkondigd en welk niet, laat staan dat men kan afleiden wie precies welk standpunt heeft verkondigd.
53. Door de VGG wordt, onder verwijzing naar een uitspraak van de Afdeling, 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 uitspraak⁵ overweegt, is de beslissing om over persoonlijke beleidsopvattingen informatie te verstrekken aan het bestuursorgaan.⁶ Het College heeft hierin dus een discretionaire bevoegdheid om met het oog op een goede democratische bestuursvoering al dan niet over persoonlijke beleidsopvattingen informatie te verstrekken. Overigens mag het dit slechts in tot

⁴ AbRvS 13 juni 2012, LJN BW8199.

⁵ AbRvS 4 mei 2010, AB 2010/213.

⁶ Zie bijv. ook AbRvS 14 oktober 2009, nr. 200900112/1/H3.

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. Daarnaast is er, anders dan de VGG stelt, in dit geval geen sprake van grote aantallen deelnemers die geen ambtenaren betreffen. Het College brengt daarbij in herinnering dat aan de BALG uitsluitend ambtenaren (alsmede enige vertegenwoordigers van het IPO) deelnamen. Met betrekking tot het Vakberaad Grond was er sprake van eenzelfde samenstelling, zij het dat daar incidenteel nog een beperkt aantal vertegenwoordigers van de Landschappen respectievelijk Staatsbosbeheer bij aanwezig was (uitsluitend voor zover er daarbij onderwerpen werden besproken ten aanzien waarvan door de Landschappen/Staatsbosbeheer informatie kon worden verstrekt). In voorkomend geval blijkt uit de verslagen of bepaalde opmerkingen door een ambtenaar respectievelijk een vertegenwoordiger van de Landschappen of Staatsbosbeheer zijn gemaakt. Anders dan de VGG stelt laat zich ook bij het geanonimiseerd verstrekken van de stukken makkelijk afleiden welk standpunt door een ambtenaar is verstrekt. Overigens ontgaat het College de relevantie van de omstandigheid of zich makkelijk laat afleiden of een bepaald standpunt al dan niet tot een ambtenaar is te herleiden. Ingevolge het bepaalde in artikel 11, eerste lid, van de Wob worden alle persoonlijke beleidsopvattingen beschermd, ook voor zover het gaat om bij het betreffende interne beraad betrokken derden. Dit is overigens ook vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak.

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

54. Een deel van de informatie in de documenten met betrekking tot de overleggen van de BALG en het Vakberaad Grond is geweigerd op basis 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
55. 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 Drenthe is gelegen in de schade c.q. benadeling die

openbaarmaking van de documenten toebrengt, althans kan toebrengen, aan haar procespositie in de ten tijde van het bestreden besluit lopende beroepsprocedure tegen de beschikking d.d. 13 juli 2011 (nr. C(2011) 4945 def.). Het College is niet gehouden informatie die zijn 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 Drenthe 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.

56. De VGG stelt dat er sprake is van een motiveringsgebrek ten aanzien van de toepassing van artikel 10 tweede lid, aanhef en onder g Wob. Volgens de VGG heeft het College niet uitgelegd waarom er sprake is van een benadeling van de procespositie van de provincie en waarom die benadeling onevenredig is. De VGG wijst in dat verband op een uitspraak van de Afdeling, waaruit zou blijken dat louter de stelling dat er sprake is van onevenredige aantasting van het procesbelang niet volstaat (ABRvS 23 juni 2010, AB 2010, 274).
57. Het College stelt voorop dat, anders dan de VGG stelt, de Afdeling in de betreffende uitspraak niet heeft geoordeeld dat louter de stelling dat er sprake is van een onevenredige aantasting van het procesbelang niet zou volstaan. In de betreffende uitspraak was uitsluitend de vraag aan de orde of – kort gezegd – het openbaar maken van bepaalde informatie zou leiden tot een onevenredige benadeling van de bij een bepaald Afsprakenkader en de ontwikkeling van een bedrijventerrein betrokken partijen respectievelijk zou leiden tot benadeling van de provincie bij de toekomstige onderhandelingen over mogelijk in de toekomst in ontwikkeling te brengen bedrijventerreinen. Dit oordeel had, met andere woorden, geen betrekking op een (gestelde) aantasting van de procespositie.
58. Daarbij komt nog dat de Afdeling in de door VGG aangehaalde uitspraak aan de omstandigheid dat er reeds uit openbare bron het nodige bekend was over de ontwikkeling van het betreffende bedrijventerrein en de omstandigheid dat de provincie bij het voeren van onderhandelingen omtrent de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen is gebonden aan het gelijkheidsbeginsel. Tegen de achtergrond van deze gestelde bijzondere omstandigheden kwam de Afdeling tot het oordeel dat door het college in dat geval onvoldoende was gemotiveerd waarom er sprake was van een onevenredige benadeling. Dergelijke bijzondere omstandigheden ontbreken echter in het onderhavige geval.
59. Voorts stelt de VGG dat er een specifiek onderscheid tussen een drietal stappen dient te worden gemaakt bij de inroeping van de weigeringsgrond van artikel 10,

tweede lid onder g Wob. Deze stelling van de VGG vindt geen steun in het recht. Wel moet er sprake zijn van een situatie dat het belang van openbaarmaking van informatie niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen, rechtspersonen of derden.

60. Volgens de VGG heeft het College niet concreet gemotiveerd waarom openbaarmaking van de documenten leidt tot benadeling van de provincies in hun procespositie.
61. Met verwijzing naar jurisprudentie, heeft het College in het bestreden besluit reeds onderbouwd dat onevenredige benadeling bij openbaarmaking is gelegen in de schade die openbaarmaking van de documenten toebrengt, althans kan toebrengen, aan de procespositie van de provincie in de ten tijde van het bestreden besluit lopende beroepsprocedure tegen de beschikking van de Europese Commissie. De niet openbaar gemaakte stukken bieden inzicht in de redenen waarom er beroep is ingesteld, de (mogelijk) in die procedure aan te voeren beroepsgronden en een inschatting van de proceskansen. Indien deze informatie bekend wordt, biedt dit de Europese Commissie (of enige andere partij in de procedure) de kans daarop te anticiperen, waardoor een verzwakking van de procespositie van de provincie niet valt uit te sluiten. Daarnaast kan openbaarmaking van de stukken leiden tot een publieke discussie over de in het verleden aan de TBO's verleende steun. Dit druist in tegen het belang van de provincie en de overige bij de procedure betrokken partijen om hun standpunten zonder beïnvloeding van buitenaf uit te kunnen wisselen. Het College merkt hieromtrent op dat het maar beperkt de mogelijkheid heeft om te motiveren waarom openbaarmaking leidt tot benadeling, zonder dat door het geven van een motivering zelf reeds een benadeling optreedt. Dit is door de Afdeling ook gesauveerd met haar uitspraak van 17 mei 2006 (zaaknr. 200505903/1). Deze uitspraak van de Afdeling is niet achterhaald met de door de VGG aangehaalde uitspraak van 23 juni 2010. Dit heeft het College hiervoor reeds toegelicht.
62. De uitspraak van de Afdeling van 16 december 2009⁷ die door de VGG 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 is 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.
63. 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

⁷ AbRvS 16 december 2009, JB 2010/31.

het College zich daarom niet zou kunnen beroepen op een onevenredige benadeling van de procespositie van de provincie. Deze stelling acht het College niet juist. Ten eerste heeft de door de VGG aangehaalde zaak betrekking op het risico van een gemeente om betrokken te raken bij een planschadeprocedure door openbaarmaking van een planschaderisicoanalyse. Dienaangaande oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak 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 (ten tijde van het bestreden besluit) lopende concrete 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.

64. De vraag er aanleiding bestaat tot het vergoeden van planschade wordt in beginsel beantwoord aan de hand van objectieve factoren. Er wordt daarbij onder andere een vergelijking gemaakt tussen de oude en de nieuwe planologische situatie. 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 is niet vergelijkbaar met een planschadeprocedure. Daarbij tekent het College aan dat de beantwoording van de rechtsvragen in de procedure bij het Gerecht afhankelijk is van een beoordeling door de rechter van de concrete omstandigheden van het geval en dat verschillende opvattingen kunnen bestaan over – kort gezegd – het antwoord van de vraag of er in het concrete geval sprake is van een verboden steunmaatregel als bedoeld in artikel 107 en verder van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ('VWEU'). In dat verband wijst het College nog op de uitspraak van de Afdeling van 18 augustus 2010 (AB 2010, 289) waarin door appelland, 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 appelland 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.”

65. Volgens de VGG is de door het College aangehaalde uitspraak van de Afdeling (AbRvS 18 augustus 2010, AB 2010, 289) niet van toepassing. Ten eerste omdat

deze uitspraak niet gaat over de vraag of openbaarmaking leidt tot een onevenredig benadeling van een bestuursorgaan, maar over de vraag of een stuk van de landsadvocaat kwalificeert als een intern stuk met persoonlijke beleidsopvattingen. De VGG merkt op dat er geen sprake is van documenten opgesteld voor intern beraad met daarin persoonlijke beleidsopvattingen. Vervolgens merkt de VGG op dat het in voornoemde uitspraak (ook) ging om een politieke kwestie (namelijk het weren van kandidaat van het bestuur van een waterschap) die zich volgens de VGG, meer dan het staatssteunrecht en planschaderecht, zou lenen voor het betrekken van persoonlijke opvattingen.

66. Het College vermag niet in te zien waarom er geen betekenis zou toekomen aan laatstgenoemde uitspraak van de Afdeling van 18 augustus 2010. Juist is dat het in de uitspraak niet ging over de toepassing van de uitzonderingsgrond met betrekking tot onevenredige benadeling. Het is vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak dat de bescherming van de procespositie van de provincie een omstandigheid betreft die – kort gezegd – valt onder het beschermingsbereik van artikel 10, tweede lid aanhef en onder g van de Wob. De Afdeling heeft ten aanzien van de zogenoemde planschaderisicoanalyses geoordeeld dat die de procespositie van de gemeente niet onevenredig benadelen omdat – eveneens kort gezegd – die analyses (die zijn opgesteld door externe deskundigen) omdat de omvang van de verplichting tot vergoeding van planschade in overwegende mate objectief bepaalbaar is. Uit deze rechtspraak vloeit, naar het oordeel van het College, voort dat documenten die de procespositie van de overheid kunnen benadelen, (onder omstandigheden) niet kunnen worden geweigerd op grond van het bepaalde in artikel 10, tweede lid aanhef en onder g van de Wob omdat die documenten in belangrijke mate een objectief karakter dragen. In de uitspraak van 18 augustus 2010 heeft de Afdeling een nadere invulling gegeven aan het criterium “objectief karakter” met betrekking tot adviezen van advocaten. In zoverre is de uitspraak wel degelijk van belang voor de beantwoording van de hier voorliggende vraag of het College terecht op grond van het bepaalde in artikel 10, tweede lid aanhef en onder g van de Wob heeft geweigerd om bepaalde delen van de betreffende documenten openbaar te maken. Meer in het bijzonder heeft het College in dat verband ten eerste vastgesteld dat de betreffende informatie – kort gezegd – betrekking heeft op de procespositie van de provincie. Vervolgens is door het College de vraag beantwoord of er sprake is van informatie met een overwegend objectief karakter aan de hand waarvan mede is bepaald of er sprake is van een onevenredige benadeling als bedoeld in artikel 10, tweede lid aanhef en onder g van de Wob. Die vraag is, in aanmerking nemend de uitspraak van de Afdeling van 18 augustus 2010, ontkennend beantwoord. Daarbij is door het College meer in het bijzonder betrokken dat de van toepassing zijnde regelgeving weliswaar een objectief gegeven vormt, maar dat er over de aan de orde zijnde handelwijze van de provincies in het licht van die regelgeving verschillende opvattingen denkbaar zijn. In de betreffende documenten, voor zover de daarin vervatte informatie niet openbaar is gemaakt, zijn interpretaties gegeven van de van toepassing zijnde regelgeving en zijn de mogelijk naar aanleiding daarvan in een juridische procedure naar voren te brengen argumenten geïnventariseerd en is te dien aanzien de kans van slagen daarvan

ingeschat. Bovendien bevatten de documenten op sommige punten informatie over de ingeschatte gevolgen van de beschikking van de Europese Commissie en van de in het licht daarvan te maken (strategische) beleidskeuzes.

67. Dat het volgens de VGG in voornoemde uitspraak zou gaan om een politieke kwestie kan hier niet aan afdoen.
68. 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 artikel⁸ voert de VGG aan dat in beginsel het belang van openbaarmaking 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 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.
69. De VGG stelt nog dat het College – kort samengevat – onvoldoende heeft gemotiveerd dat en waarom ook andere partijen zouden worden benadeeld door openbaarmaking van de betreffende informatie. In dat verband merkt het College op dat naast de provincie Drenthe ook de andere provincies – ten tijde hier van belang – beroep hadden ingesteld tegen de beschikking van de Europese Commissie. Openbaarmaking van de betreffende informatie zou om dezelfde redenen als hiervoor aangevoerd hebben geleid tot een onevenredige benadeling van de (proces)positie van deze provincies.
70. De VGG wijst er voorts op dat het College in het bestreden besluit ambtshalve heeft overwogen dat het Gerecht een beschikking heeft afgegeven strekkende tot het niet-ontvankelijk verklaren van de provincies en de TBO's. Het College heeft, volgens de VGG, aangegeven dat documentatie over de gedachtevorming over het instellen van hoger beroep niet mag worden openbaargemaakt omdat de provincie daardoor geschaad zou worden in haar belangen. Volgens de VGG kan de provincie in dit verband niet geschaad worden in haar belang, nu de mogelijkheid om hoger beroep in te stellen – los van het al dan gepubliceerd zijn van documenten die deliberaties bevatten over het instellen van hoger beroep – blijft bestaan. De VGG merkt op dat het College niet heeft uiteengezet waarom zijn belangen onevenredig geschaad zouden worden en waarom zulks dient te leiden tot het niet openbaar maken van documenten.

⁸ M.G.J. Maas-Cooymans & C.N. van der Sluis, 'Wet openbaarheid van bestuur: Jurisprudentie 2009 tot begin 2010 inzake de weigeringsgronden en beperkingen', Gst. 2010/32 (af. 7334).

71. Op zichzelf is juist dat het openbaar maken van bepaalde informatie niet tot gevolg heeft dat de provincies niet langer de mogelijkheid zouden hebben om hoger beroep in te stellen. Dat laat echter onverlet dat openbaarmaking van informatie over – kort gezegd – de afwegingen met betrekking tot het instellen van beroep tegen de beschikking van de Europese Commissie, de provincies (praktisch) de mogelijkheid ontnemt om in alle rust de relevante argumenten voor en tegen af te wegen. Daar komt bij dat de besluitvorming omtrent het instellen van hoger beroep in feite illusoir zou worden indien de betreffende informatie gedurende de hoger beroepstermijn openbaar zou worden gemaakt. In het kort gaat het om informatie ten aanzien waarvan het College tot het oordeel is gekomen dat openbaarmaking daarvan zou leiden tot een onevenredige benadeling van de procespositie van de provincies. Om dezelfde redenen zou openbaarmaking van de betreffende informatie leiden tot een onevenredige benadeling van de procespositie van de provincies in het hoger beroep. Door op voorhand de procespositie in een eventuele hoger beroepsprocedure te benadelen, wordt de provincies de mogelijkheid ontnomen om op de juiste wijze een inschatting te maken over het al dan niet instellen van hoger beroep en om een eventueel hoger beroep met volledig behoud van de eigen procespositie in te kunnen stellen. Het college volstaat voor het overige met een verwijzing naar hetgeen dienaangaande op pagina 8 en 9 van het bestreden besluit is overwogen.

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

72. 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 2010.⁹ Voorts moet volgens de VGG in dat kader worden geconcretiseerd en gepreciseerd waarom openbaarmaking tot schade voor de provincie zou leiden.
73. Het College heeft in het kader van de beslissing op bezwaar toegelicht waarom de betreffende informatie terecht is geweigerd. In de beslissing op bezwaar (p.9) is eveneens door het College aangegeven dat hij desalniettemin aanleiding heeft gezien, mede naar aanleiding van het advies van de Commissie, de betreffende informatie na heroverweging alsnog openbaar te maken. Het door de VGG bestreden besluit strekt op dit punt derhalve expliciet tot openbaarmaking van de betreffende informatie. Het ontgaat het College welk (proces)belang de VGG heeft bij bespreking van deze beroepsgrond, aangezien het gaat om informatie ten aanzien waarvan het besluit is genomen om die informatie alsnog openbaar te maken. Het bestreden besluit komt op dit punt dan ook volledig tegemoet aan de belangen van de VGG. Volledigheidshalve heeft het College de betreffende informatie als **bijlage** aan dit

⁹ AbRvS 23 juni 2010, AB 2010/274.

verweerschrift gehecht.

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

74. 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
 - 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
75. Wederom worden door de VGG achtereenvolgens de weigeringsgronden opgesomd waarop het College een beroep heeft gedaan.

Intern beraad; persoonlijke beleidsopvattingen

76. 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.
77. Door de VGG wordt terecht niet betwist dat de adviezen van, en correspondentie met een advocaat bestemd (kunnen) zijn voor intern beraad. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling zijn adviezen van advocaten immers als regel bestemd ten behoeve van intern beraad.¹⁰
78. 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 het 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.
79. 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

¹⁰ Daalder 2011, p. 248.

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.

80. In het kader van de volledige herbeoordeling is naar aanleiding van het bezwaar van de VGG, alsmede naar aanleiding van het advies van de Commissie, bezien welke delen van de hiervoor genoemde documenten persoonlijke beleidsopvattingen betreffen. Dit heeft ertoe geleid dat er alsnog delen van voornoemde documenten openbaar gemaakt zijn. In de beslissing op bezwaar is toegelicht op welke wijze het College de betreffende documenten in dat verband heeft beoordeeld. 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 een eventuele procedures. Deze onderdelen van de adviezen heeft het College aangemerkt als persoonlijke beleidsopvattingen. Het College heeft 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.
81. Ten aanzien van het memo van AKD d.d. 26 september 2011 voert de VGG aan dat de daarin opgenomen informatie een overwegend objectief karakter draagt. Daartoe voert de VGG aan dat in het memo zou zijn ingegaan op de gevolgen van de beschikking van de Europese Commissie en dat dit specifiek informatie zou betreffen met een overwegend objectief karakter. Dit is niet juist. Uit de inleiding van het betreffende memo (waarin de vraagstelling en het doel van het advies is toegelicht) blijkt dat het advies niet de strekking heeft om uitsluitend de gevolgen van de beschikking te beschrijven, maar er daarentegen toe strekt om de provincies in staat te stellen beslissingen te nemen omtrent – kort gezegd – de wijze waarop door de provincies kan worden omgegaan met subsidiëring van TBO's in verleden, heden en toekomst. Bovendien is in de inleiding van het advies toegelicht dat het advies er mede toe strekt om de provincies te helpen bij hun keuze om al dan niet beroep in te stellen tegen de beschikking van de Europese Commissie. In verband met voornoemde doelstellingen van het advies worden in het memo verschillende inschattingen gegeven, oplossingsrichtingen aangedragen en argumenten pro en contra aangedragen. Verder wordt in het betreffende memo aandacht besteed aan een aantal andere (strategische) kwesties in het licht van een aantal door de VGG genomen en mogelijk te nemen stappen. Het gaat hier derhalve bij uitstek om informatie die moet worden aangemerkt als zijnde persoonlijke beleidsopvattingen. Het College heeft de betreffende gedeelten uit het memo dan ook op juiste gronden geweigerd.

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

82. De VGG verwijst in haar aanvullend beroepschrift op dit punt 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 (alineas (51) t/m (59)).
83. Het College heeft de openbaarmaking van een deel van de hiervoor genoemde documenten geweigerd omdat dit zou leiden tot onevenredige benadeling van de (proces)positie 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. Daaraan voegt het College nog toe dat openbaarmaking van de betreffende informatie niet alleen de procespositie van de provincie 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 ten tijde van het bestreden besluit lopende procedure niet openbaar wordt gemaakt in verband met het zwaarwegende belang van een goede rechtsbedeling (hierna zal dit belang nog nader worden toegelicht). Het College is tevens gehouden om deze belangen van de andere provincies, de TBO's, het Gerecht en de Europese Commissie te betrekken in zijn 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 heeft het College mede ten grondslag gelegd aan zijn weigering om de betreffende informatie openbaar te maken.
84. 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 en het bestreden 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.
85. 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, terwijl de betreffende informatie veel specifiek is dan de door de VGG gestelde omstandigheid dat algemeen zou zijn aanvaard dat de TBO's als gevolg van de beschikking van de Europese Commissie onder het staatssteuntoezicht zouden zijn komen te vallen.

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

86. 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 procedure die ten tijde van het bestreden besluit nog niet was geëindigd. Openbaarmaking hiervan zou de procespositie van de provincies en de TBO's schaden en leiden tot onevenredige benadeling van de provincies. Voorts zou openbaarmaking afbreuk doen aan het belang van het Gerecht en de Europese Commissie dat de debatten tussen partijen en de gerechtelijke beraadslagingen sereen verlopen. Gelet hierop heeft het College deze documenten geweigerd openbaar te maken op basis van artikel 10, tweede lid, onder g Wob.
87. De VGG merkt op dat het College bij de motivering van de weigering om de verzoekschriften openbaar te maken voor een deel heeft verwezen naar zijn primaire besluit en voor een deel naar andere delen van het bestreden besluit waarin gemotiveerd wordt dat er sprake is van onevenredige benadeling. Van de andere delen van het bestreden besluit verwijst de VGG naar haar eerdere uiteenzetting waarom zij onvoldoende zouden zijn gemotiveerd. De VGG stelt dat, voor zover het College slechts verwijst naar het primaire besluit, het ten onrechte niet reageert op de gronden die in het aanvullend bezwaarschrift naar voren zijn gebracht.
88. De VGG begrijpt voorts 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.
89. Zoals hiervoor al aan bod kwam, maken de verzoekschriften onderdeel uit van een ten tijde van het bestreden besluit nog 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:

[...]

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 werkingssfeer 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.”*

90. 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, ten einde 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. Het College beoogt met de weigering om de betreffende informatie openbaar te maken derhalve mede ook onevenredige benadeling van (de positie van) de Europese Commissie en het Gerecht te voorkomen.
91. 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 heeft hierin dan ook geen aanleiding gezien om de verzoekschriften alsnog openbaar te maken.
92. Vervolgens voert de VGG aan dat het College van Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht 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.

93. Ten aanzien van dit document merkt het College op dat dit abusievelijk is openbaargemaakt. Bovendien kan uit het betreffende document 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 de beslissing om terug te komen op het besluit om het verzoekschrift niet openbaar te maken.¹¹
94. Ten aanzien van de verwijzing naar de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 21 september 2010 in de gevoegde zaken C-514/07 P, C-528-07 P en C-532/07 P merkt de VGG op dat de overwegingen van deze uitspraak niet zien op de uitzonderingsgronden van de Wob, maar op de uitzonderingsgronden van Verordening nr. 1049/2001. Voorts wijst de VGG erop dat voornoemde uitspraak gebiedt dat, nadat een uitspraak is gedaan door de rechter in een zaak, documenten, zoals verzoekschriften, wel in beginsel openbaar gemaakt moeten worden indien daarom verzocht wordt (para. 74 en para. 94).
95. De VGG merkt op zichzelf bezien terecht op dat het betreffende arrest betrekking heeft op een verzoek om informatie als bedoeld in de Verordening nr. 1049/2001. De VGG merkt voorts terecht op dat zij haar verzoek niet op deze Verordening heeft doen steunen. Naar het oordeel van het College leidt het voorgaande er echter niet toe dat hij de uit het arrest blijkende opvatting van het Hof van Justitie met betrekking tot de openbaarmaking van stukken met betrekking tot lopende gerechtelijke procedures niet heeft mogen betrekken bij de beantwoording van de vraag of artikel 10, tweede lid aanhef en onder g van de Wob zich in dit geval verzet tegen openbaarmaking van de betreffende informatie. Daarbij heeft het College betrokken dat het verzoek van de VGG er juist toe strekt om documenten openbaar te maken die deel uitmaken van een gerechtelijke procedure bij het Gerecht en het College ook is gehouden om de belangen van de bij die gerechtelijke procedure betrokken partijen in de te maken afweging te betrekken. Bovendien meent het College dat de opvatting van het Hof van Justitie uiting geeft aan algemene noties met betrekking tot de belangen die zijn betrokken bij verzoeken die strekken tot openbaarmaking van documenten met betrekking tot een lopende gerechtelijke procedures, zodat deze noties ook gelding hebben in het kader van de beoordeling van een op artikel 3 en verder van de Wob steunend verzoek om de openbaarmaking van dergelijke informatie.
96. Het College wenst er verder op te wijzen dat in de door de VGG aangehaalde paragrafen 74 en 94 van voornoemd arrest niet is verrat dat documenten, zoals verzoekschriften, in beginsel wel openbaargemaakt moeten worden indien daarom wordt verzocht nadat de uitspraak is gedaan. De betreffende paragrafen luiden:

¹¹ Daalder 2011, p. 255, verwijzend naar AbRvS 27 mei 2009, AB 2009, 232 m.nt. P.J. Stolk, JB 2004/05 m.nt. G. Overkleef-Verburg en ARRvS 3 december 1993, Vermande D-11.2.

"74 Anders dan API stelt, blijkt uit de rechtspraak van het Hof echter dat de betrokken instelling zich mag baseren op algemene aannames die gelden voor bepaalde categorieën documenten, daar vergelijkbare overwegingen van algemene aard kunnen gelden voor verzoeken om openbaarmaking met betrekking tot documenten van gelijke aard (zie reeds aangehaalde arresten Zweden en Turco/Raad, punt 50, en Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, punt 54)."

"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."

Uit voornoemde paragrafen kan worden gedestilleerd dat de verzoekschriften *in ieder geval* gedurende de lopende beroepsprocedure niet openbaargemaakt hoeven te worden, hetgeen het College hiervoor reeds heeft toegelicht. Uit het arrest laat zich echter niet (a contrario) de door de VGG voorgestane rechtsopvatting afleiden dat de betreffende documenten in beginsel openbaar gemaakt dienen te worden nadat de uitspraak is gedaan. Wel kan uit het arrest (overigens uit andere overwegingen dan door de VGG zijn aangehaald) worden afgeleid dat het Hof van oordeel is dat omtrent de openbaarmaking van documenten met betrekking tot een procedure die in rechte is afgedaan anders kan worden geoordeeld omdat ondermijning van de werkzaamheden van het Hof dan niet meer aan de orde is. Deze overweging van het Hof kan – naar het oordeel van het College – de VGG in deze procedure niet baten. Immers was de betreffende procedure ten tijde van het bestreden besluit nog niet in rechte afgedaan. Ten tijde van het bestreden besluit stond tegen voornoemde beschikking van het Gerecht nog een hogere voorziening open. In het kader van een dergelijke hogere voorziening zouden (deels) dezelfde argumenten aan de orde zijn gekomen als vervat in het verzoekschrift, terwijl bovendien het verzoekschrift onderdeel zou zijn geworden van de betreffende procedure. Derhalve zou door openbaarmaking van de verzoekschriften voordat de beschikking van het Gerecht onherroepelijk zou zijn geworden, leiden tot een ondermijning van de positie van partijen met betrekking tot een mogelijk nog in te stellen hogere voorziening. Hetzelfde geldt met betrekking tot de werkzaamheden van het Hof in het kader van een mogelijke hogere voorziening.

Overige documenten (in het bijzonder: e-mailberichten)

97. 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 het primaire besluit

98. In het primaire 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 '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).
99. De VGG merkt op dat het College niet is ingegaan op de gronden die in het aanvullende bezwaarschrift zijn aangevoerd tegen de in het primaire besluit opgenomen motivering. Door louter te verwijzen naar het primaire besluit zou het College derhalve zijn motiveringsplicht hebben geschonden. Naar het oordeel van het College is in het bestreden besluit, alsmede in het verweerschrift ten behoeve van de commissie rechtsbescherming, genoegzaam gereageerd op de dienaangaande door de VGG aangevoerde bezwaargronden. Het College wijst er in dat verband nog op dat de betreffende bezwaargronden een herhaling inhouden van de argumenten die door de VGG ook met betrekking tot de weigering om andere documenten openbaar te maken reeds naar voren waren gebracht (vergelijk: aanvullend bezwaarschrift, randnummers 83-86).
100. Wat betreft de toepassing van artikel 11, tweede lid, 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.
101. 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. Deze motivering geldt in gelijke zin voor de andere in het kader van het verzoek beoordeelde documenten (waaronder de betreffende e-mails). Om onnodige herhalingen te voorkomen heeft het College deze overweging niet steeds herhaald bij de beoordeling van ieder afzonderlijk document. Zoals het College hiervoor reeds is toegelicht is hij daar, naar zijn mening, op grond van de rechtspraak van de Afdeling toe gerechtigd.
102. Aan de door het College uitgevoerde belangenafweging doet niet af hetgeen VGG in alinea (84) van het aanvullend beroepschrift 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).

103. Hier zij overigens nogmaals herhaald dat de beroepsprocedure die de provincies bij het Gerecht in Luxemburg hadden aangespannen tegen het Besluit van de Europese Commissie niet tot doel had 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.
104. Ten aanzien van de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, onder g Wob verwijst de VGG naar hetgeen zij daarover daarvoor heeft opgemerkt. Het 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.
105. Het College heeft in de heroverweging in het kader van de beslissing op bezwaar 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 er alsnog bepaalde gedeelten van de betreffende documenten openbaar zijn gemaakt. Na

heroverweging heeft het College de namen van ambtenaren werkzaam bij de provincie Drenthe alsnog openbaar gemaakt. De feitelijke informatie die los gezien kan worden van persoonlijke beleidsopvattingen is tevens alsnog verstrekt.

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

106. Aan het slot van het primaire 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 eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer ex artikel 10, tweede lid, onder e Wob. Na heroverweging heeft het College in het bestreden besluit besloten om de namen van ambtenaren werkzaam bij de provincie Drenthe alsnog openbaar te maken. De feitelijke informatie die los gezien kan worden van persoonlijke beleidsopvattingen is tevens alsnog verstrekt.
107. Zoals reeds verwoord in het bestreden besluit, handhaaft het College ten aanzien van de namen van ambtenaren van andere provincies dat deze namen (en andere persoonsgegevens) niet openbaar zullen worden gemaakt. Het College meent dat de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van deze niet onder zijn gezag vallende ambtenaren dient te prevaleren boven het belang bij het verstrekken van informatie. Door de VGG is bij alle provincies een Wob-verzoek ingediend en is tegen alle daarop genomen (primaire) besluiten bezwaar gemaakt. Dit betekent concreet dat er per provincie in het kader van de beslissing op bezwaar een afweging is gemaakt of de namen van de ambtenaren van die provincie openbaar gemaakt dienden te worden. Het College meent dat deze afweging het beste op het niveau van de betreffende provincie kan worden gemaakt. Een aantal (Colleges van gedeputeerde staten van) provincies heeft in bezwaar besloten om de namen van de ambtenaren (zoals genoemd in de betreffende e-mails) openbaar te maken. De VGG beschikt derhalve over deze namen en heeft in zoverre geen belang meer bij de beoordeling van de beroepsgrond die strekt tot openbaarmaking van de namen van die betreffende ambtenaren.
108. De VGG merkt 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 eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Er is volgens de VGG geen sprake van een situatie waarin de persoonlijke levenssfeer van de betrokken ambtenaren in het geding is, waarbij de VGG verwijst naar het advies van de Commissie Rechtsbescherming (p. 16 van het advies).
109. De VGG wijst erop dat het College in het bestreden besluit niet heeft aangegeven waarom de persoonlijke levenssfeer in het geding is en waarom het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer prevaleert boven het belang van openbaarmaking. Reeds vanwege dit motiveringsgebrek dient het bestreden besluit volgens de VGG vernietigd te worden.

110. Weliswaar is niet bij elk document expliciet vermeld dat 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.

3.2.1 Specifieke documenten Drenthe

111. Naast de hiervoor reeds behandelde documenten, die bij alle provincies afzonderlijk berusten, heeft het College tevens een besluit genomen over de openbaarmaking van een aantal meer specifiek binnen de provincie Drenthe aanwezige documenten. Het betreft meer in het bijzonder de volgende documenten:

- Beleidsbrief aan Gedeputeerde Staten van Drenthe d.d. 22 november 2011
- Memo provincie aan AKD d.d. 25 april 2012

Beleidsbrief aan Gedeputeerde Staten van Drenthe d.d. 22 november 2011

112. Ten aanzien van de Beleidsbrief aan Gedeputeerde Staten van Drenthe d.d. 22 november 2011 heeft het College besloten deze gedeeltelijk openbaar te maken. Aan de weigering tot volledige openbaarmaking heeft het College ten grondslag gelegd dat bepaalde passages voor intern beraad zijn bestemd en persoonlijke beleidsopvattingen bevatten (ex artikel 11 Wob). Verder zou openbaarmaking van deze passages tot onevenredige benadeling van zowel de provincie Drenthe als de TBO's leiden (ex artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g Wob). Tot slot legt het College aan de weigering tot openbaarmaking ten grondslag dat openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer voor zover het de openbaarmaking van de namen en telefoonnummers van betrokken ambtenaren betreft (ex artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e Wob).
113. Ten aanzien van de passages die het College niet openbaar heeft gemaakt, omdat deze zijn bestemd voor intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen bevatten (ex artikel 11 Wob), volstaat de VGG ermee dat zij daarvan geen kennis heeft kunnen nemen. Bij gebreke van die kennis betwist zij dat de betreffende passages persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. In aanvulling daarop merkt de VGG op dat het College ten onrechte niet, althans 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 Wob, zodat het besluit volgens VGG in zoverre gebrekkig zou zijn.
114. Ten aanzien van het niet toepassen van de in artikel 11, tweede lid van de Wob,

neergelegde bevoegdheid, wijst het College op de expliciete overweging die het hieraan heeft gewijd (zie bijvoorbeeld hetgeen is opgemerkt in het besluit bij de Agenda vergadering BALG d.d. november 2011). Deze motivering geldt in gelijke mate voor de andere in het kader van het verzoek beoordeelde documenten. Zoals hiervoor al toegelicht heeft het College – om onnodige herhalingen te voorkomen – deze overweging niet steeds herhaald bij de beoordeling van ieder afzonderlijk document. In dit kader verwijst het College naar hetgeen het eerder heeft overwogen (zie randnummer 101 van dit verweerschrift).

115. De weigering om de beleidsbrief gedeeltelijk openbaar te maken is naast het bepaalde in artikel 11 Wob gebaseerd op de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g Wob. Hieraan legt het College ten grondslag dat openbaarmaking de procespositie van de provincie alsmede van de TBO's zou schaden. Hiernaast is de onevenredige benadeling gelegen in de noodzaak van het goed functioneren van het openbaar bestuur en de daarmee samenhangende noodzaak van vertrouwelijkheid van het interne overleg. In reactie hierop wordt door VGG opgemerkt dat het College het onevenredige nadeel niet zou hebben afgewogen tegen het belang van openbaarmaking van de informatie.

Het College heeft in het primaire besluit het volgende overwogen:

"Voorts leidt openbaarmaking van voornoemde passages in de beleidsbrief tot onevenredige benadeling van zowel de provincie Drenthe als de TBO's (artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g Wob). De onevenredige benadeling van de provincie Drenthe is gelegen in de schade die openbaarmaking van de passages 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 Drenthe 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 Drenthe 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 genoemde passages in de beleidsbrief d.d. 22 november 2011 hun procespositie schaadt in het door hen ingestelde beroep tegen de beschikking d.d. 13 juli 2011 (nr. C(2011) 4945 def.) van de Europese Commissie."

In het bestreden besluit heeft het College hiernaar verwezen.

116. Het College stelt zich op het standpunt dat hij het belang van openbaarmaking van

de informatie hierin wel degelijk heeft meegewogen. Op grond van het bovenstaande is het College echter tot de conclusie gekomen dat het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van de provincie(s) en de TBO's in dit geval zwaarder dient te wegen.

117. De VGG herhaalt voorts dat in de belangenafweging zou moeten worden meegewogen dat er al veel informatie bekend zou zijn over de beroepsprocedure en de redenen om de procedure te starten (quod non). Dit zou volgens VGG een aanwijzing zijn dat het belang van openbaarmaking hier zou moeten prevaleren. Ter weerlegging hiervan verwijst het College naar hetgeen het hiervoor al eerder heeft opgemerkt (zie randnummers 89 e.v.). VGG verwijst verder naar de alinea's (51) t/m (59) en (71) t/m (73). Om onnodige herhaling te voorkomen verwijst het College in dit kader naar haar het voorgaande in dit verweerschrift (zie randnummers 54 t/m 71 en 82 t/m 85).
118. Ten aanzien van het oordeel van het College 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, merkt de VGG op dat het College had moeten bezien of openbaarmaking in geanonimiseerde vorm mogelijk is. Het College heeft hierop reeds een uitgebreide toelichting gegeven.

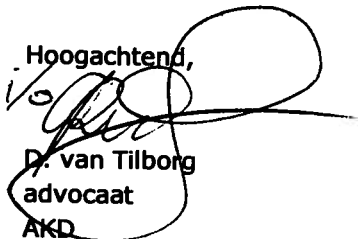
Memo provincie aan AKD d.d. 25 april 2012

119. De VGG betreft de stelling dat het College niet zou hebben gemotiveerd dat sprake is van een memo dat is bestemd voor intern beraad en dat persoonlijke beleidsopvattingen bevat, en betwist dat hiervan sprake is. De VGG lijkt te verwijzen naar het aanvullend bezwaarschrift.
120. Ten aanzien van hetgeen VGG heeft opgemerkt bij het Memo van de provincie aan AKD d.d. 25 april 2012 heeft te gelden dat het College heeft beoordeeld dat er sprake is van een document dat is bestemd voor intern beraad en dat persoonlijke beleidsopvattingen bevat. Dit memo van de provincie ziet op afstemming tussen AKD en de provincie over het door VGG ingediende Wob-verzoek en heeft daarmee geen objectief karakter. Het College verwijst hieromtrent verder naar hetgeen hierover reeds eerder is opgemerkt in dit verweerschrift (zie randnummers 76 t/m 81).
121. De VGG wijst erop dat het College in het bestreden besluit stelt dat het memo niet verstrekt hoeft te worden omdat het is opgesteld na de datum van het verzoek om informatie. Volgens de VGG heeft het College dit memo bij het primaire besluit betrokken en heeft het daarmee de omvang van het verzoek bepaald. De VGG stelt dat het College dan niet in bezwaar de omvang van het verzoek kan beperken en verwijst daarbij onder meer naar een uitspraak van de Rechtbank Arnhem (9 september 2010, LJN: BN6422, zie Daalder 2011, p. 398).
122. De door de VGG aangehaalde uitspraak van de Rechtbank Arnhem kan haar niet

baten. In die zaak ging het over de situatie dat verweerder naar het oordeel van de Rechtbank 'kennelijk steeds heeft besloten' over een periode die langer was dan tot de datum van het verzoek om informatie. Dit is hier niet aan de orde. In de casus die aan voornoemde uitspraak van de Rechtbank Arnhem ten grondslag lag, waren tevens door verweerder documenten openbaar gemaakt van na de datum van het verzoek om informatie. Ook dat is hier niet het geval. Voorts is hier niet de situatie aan de orde dat het College pas in een zeer laat stadium het standpunt heeft ingenomen dat de periode waarop het verzoek om informatie betrekking heeft, is beperkt tot de datum van het verzoek. In de uitspraak van de Rechtbank Arnhem stamde het primaire besluit op het verzoek om informatie van 23 maart 2007. De beslissing op bezwaar was van 28 augustus 2007, de eerste uitspraak van de Rechtbank Arnhem van 21 mei 2008 (LJN: BD2917), waarin het besluit werd vernietigd, en aan verweerder opgedragen een nieuw besluit te nemen. Dit leidde tot een besluit van 21 november 2008, welk besluit naar aanleiding van een brief uit 22 december 2008 nogmaals is heroverwogen. Hiertegen werd door eiseres beroep ingesteld, en pas in het verweerschrift van 24 november 2009 nam verweerder het standpunt in dat de periode waarop het verzoek om informatie betrekking had, was beperkt tot de datum van het verzoek. Ook is hier niet de situatie aan de orde – zoals in voornoemde uitspraak – dat de VGG zou hebben aangegeven dat het verzoek om informatie op een ruimere periode betrekking zou hebben dan tot aan de datum van het verzoek.

Conclusie

Op grond van het bovenstaande verzoekt het College uw Rechtbank om het beroep van de VGG ongegrond te verklaren en het bestreden besluit in stand te laten. Er is geen aanleiding om het College, zoals door de VGG verzocht, in de gemaakte proceskosten te veroordelen.

Hoogachtend,

D. van Tilborg
advocaat
AKD

Bijlage

AGENDA VAKBERAAD GROND IPO

Datum: 15 september 2011

Tijd: 9.30 – 12.00 uur

Plaats: kamer 15.13 bij DLG in Utrecht (Herman Gorterstraat 5)

1. Opening en mededelingen

- Bijgaand de deelnemerslijst van het Vakberaad Grond, volgens schema verslag door de provincie Overijssel.

2. Verslag vorige vergadering

Bijgevoegd verslag van de vorige reguliere vergadering d.d. 26 mei 2011.

STRATEGISCH

3. BBL-bezit

Toelichting stand van zaken door DLG [REDACTED] Bijgaand de aanbieding door BBL van het bezit per 1-1-2011 alsmede een nadere uitwerking landelijk, over de verspreiding van de tabellen per provincie worden ter vergadering nadere afspraken gemaakt.

4. Brief Stibbe

Ter vergadering nadere afspraken maken over de consequenties van de brief van Stibbe alsmede de provinciale reactie. Bijgaand een memo van [REDACTED]. Eveneens bijgaand de brief van Stibbe alsmede het besluit van de Europese Commissie.

5. Terugkoppeling Algemeen Overleg (AO) Tweede Kamer

Bijgaand een korte, schriftelijke terugkoppeling van het AO op woensdag 7 september 2011.

FINANCIEEL

6. Stand van zaken kasproblematiek PNB-leenfaciliteit bij NM

- Terugkoppeling behandeling BALG, zie annotatie
- Stand van zaken Garantielening:

Geopend en huidige stand:

Fryslan:	€ 1.708.445
Groningen:	€ 689.914
Drenthe:	€ 1.137.827
Overijssel:	€ 3.694.172
Flevoland:	€ 20.039
Noord-Holland:	€ 803.018
Zuid-Holland:	€ 1.108.102
Zeeland:	€ 464.861
Noord-Brabant:	€ 4.086.317

Utrecht gaat binnenkort ondertekend worden, € 2.083.949

Nog niet ondertekend:
 Gelderland, € 1.281.699
 Limburg, € 2.111.192

Direct beschikbaar is er dus € 13,7 miljoen, binnenkort € 15,8 miljoen en kan het € 19,2 miljoen worden. De gelden van Utrecht, Gelderland en Limburg staan bij ons op de rekening en zijn reeds aangetrokken. Het wacht dus alleen op de ondertekening van de overeenkomst.

Bijlage is de verdeling van de € 41 miljoen vanuit de garantielingen in jaarritme en provincies.

- In het pMJP en BALG is gesproken over de uitputting van de leenfaciliteit. Bijgaand het laatste overzicht van de uitputting per 1 september 2011. Het BALG heeft aan het Vakberaad gevraagd om voorstellen te doen voor de verrekening tussen de provincies van de bedragen die enkele provincies meer hebben uitgegeven dan dat er ILG budget beschikbaar was.

[Redacted]

1. [Redacted]

2. [Redacted]

3. [Redacted]

In de tabel zijn ook de beschikbare bedragen per 1-9-2011 van de garantielening opgenomen.

Ter verdere bespreking.

7. Rondvraag en sluiting 12.00 uur

(Concept)Verslag Vakberaad Grond 15 september 2011

Aanwezig:

[redacted] (ZH), voorzitter
[redacted] (Gron)
[redacted] (FrsI)
[redacted] (Dr)
[redacted] (Ov)
[redacted] (Gld)
[redacted] (Fl)
[redacted] (Ut)
Janny Gerritsen (NH)
[redacted] (Nbr)
[redacted] (Lb)
[redacted] (L'schappen)
[redacted] (SBB)
[redacted] (NM)
[redacted] (DLG)
[redacted] (DLG) (ag. punt 3)
[redacted] (Ov), verslag

1. Opening en mededelingen
[redacted] heet een ieder welkom. Geen bijzonderheden.
2. Verslag vorige vergadering
Concept-verslag 26 mei 2011 wordt vastgesteld.

STRATEGISCH

3. BBL-bezit
[redacted] (DLG), projectleider infovoorziening herijking BHS geeft een toelichting op DLG-brief d.d. 27 juni 2011 over BBL-bezit per 1-1-2011. [redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]

Afspraak:

4. Brief Stibbe
Via het IPO is AKD ingeschakeld voor gecoördineerde reactie op de brief Stibbe. [redacted]
[redacted]

Afspraken:

1. [redacted] stuurt de opdracht aan AKD rond.
 2. Provincies zorgen zelf voor ontvangstbevestiging op brief van Stibbe. [redacted] evert een voorbeeld aan van een door haar gebruikte ontvangstbevestiging.
 3. [redacted] maakt komende week een concept-reactie op de brief van EL&I van 26 augustus 2011 waarbij (nogmaals) benadrukt wordt aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan willen de provincies de regeling kunnen implementeren.
 4. Er volgt een gesprek met AKD om de opdracht door te spreken. Aan dit gesprek nemen deel: [redacted]
[redacted]
5. Terugkoppeling Algemeen Overleg (AO) Tweede Kamer
Geen bijzonderheden.

FINANCIËEL

6. Stand van zaken kasproblematiek FNB-leenfaciliteit bij NM

geeft uiteenzetting over (historie) van FNB. Limburg en Gelderland moeten nog een overeenkomst met het Groenfonds sluiten om gebruik te kunnen maken van de Garantielening.
heeft een drietal opties uitgewerkt voor verrekening van door enkele provincies teveel gedane uitgaven.

Het Vakberaad komt niet tot een eenduidige voorkeur voor één van de voorgestelde opties.

heeft op 13 september per email een vraag gesteld over het in de knel komen van particulieren als gevolg van de kasproblemen bij de Leenfaciliteit.

Afspraken:

1. N.a.v. vraag van [redacted], inventariseert [redacted] binnen DLG/BBL naar knelpunten en levert de uitkomst aan bij [redacted]. [redacted] maakt de uitkomst voor een check/aanvulling rond aan de leden vakberaad en informeert vervolgens het BALG.

2. [redacted] werkt in een notitie de door [redacted] voorgestelde opties verder uit inclusief risico's en de optie [redacted]. Na check/aanvulling door de provincies levert [redacted] de notitie aan voor het BALG.

7. Rondvraag

Geen bijzonderheden.

8. Sluiting

Het volgende overleg is gepland op 27 oktober 2011.