



Advies van de Adviescommissie bezwaarschriften Provincie Limburg, een commissie zoals bedoeld in artikel 2, eerste lid, van het "Reglement bezwaren en klachten Provincie Limburg"

over

het bezwaarschrift van Stibbe Advocaten, namens de Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters, gedateerd 6 augustus 2012,

tegen

het besluit van Gedeputeerde Staten van Limburg, gedateerd 26 juni 2012, waarbij het verzoek om informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur van Stibbe Advocaten en Notarissen, namens de Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters, ten dele is toegewezen en ten dele is afgewezen.

Samenvatting van de feiten

Bij brief van 11 april 2012 heeft Stibbe Advocaten en Notarissen, namens de Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters, een verzoek om informatie ingediend op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (verder: het Wob-verzoek). Bij brief van 23 april 2012 is Stibbe Advocaten en Notarissen in kennis gesteld van het feit dat de termijn om te beslissen op het Wob-verzoek is verdaagd. Op 26 juni 2012, verzonden 29 juni 2012, is een beslissing genomen op het Wob-verzoek.

Bij brief van 6 augustus 2012 heeft Stibbe Advocaten en Notarissen, namens de Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters, (hierna: bezwaarmaker) zowel per fax als per post een pro forma bezwaarschrift ingediend tegen voornoemd besluit van 26 juni 2012. Dit pro forma bezwaarschrift is op 6 augustus 2012 per fax ontvangen en op 8 augustus 2012 per post ontvangen. Bij brief van 3 september 2012 is bezwaarmaker een termijn gesteld voor het indienen van nadere gronden tot 1 oktober 2012. Bij brief van 28 september 2012 heeft bezwaarmaker de gronden van het bezwaarschrift aangevuld. Deze aanvullende gronden zijn op 28 september 2012 per fax ontvangen en op 1 oktober 2012 per post ontvangen.

In het op 1 november 2012 ingediende verweerschrift is door Gedeputeerde Staten schriftelijk op de door bezwaarmaker aangevoerde bezwaren gereageerd.

De ontvankelijkheid

Het besluit, waartegen het bezwaarschrift zich richt, is op 26 juni 2012 genomen en op 29 juni 2012 verzonden. Het bezwaarschrift is op 6 augustus 2012 ontvangen, zodat het binnen de termijn, voortvloeiend uit de artikelen 6:7 en 6:8 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), is ingediend. Nu het bezwaarschrift tijdig is ingediend, bezwaarmaker als belanghebbende kan worden aangemerkt en ook aan de overige wettelijke vereisten voor het indienen van een bezwaarschrift is voldaan, is het bezwaarschrift ontvankelijk.



Het horen ex artikel 7:13, derde lid, Awb

Bij brief van 3 oktober 2012 zijn zowel bezwaarmaker als het College uitgenodigd voor een hoorzitting om het bezwaarschrift nader toe te lichten en verweer te voeren. Bij brief van 8 oktober 2012 is door bezwaarmaker, op grond van artikel 7:17, aanhef en onder sub c van de Awb, aangegeven geen gebruik te maken van de gelegenheid om gehoord te worden. Op 5 november 2012 is door de commissie een hoorzitting gehouden. Tijdens deze hoorzitting is de vertegenwoordiging van Gedeputeerde Staten in de gelegenheid gesteld haar standpunt nader toe te lichten. Van het horen is een verslag gemaakt dat bij dit advies is gevoegd.

Overwegingen

Onderstaand zijn puntsgewijs de overwegingen van de commissie ten aanzien van de bezwaren opgenomen.

Voor zover het door bezwaarmaker aangevoerde dat het Wob-verzoek te beperkt is opgevat en zich niet alleen had moeten richten op de beroepsprocedure bij het Hof van Justitie, maar op het gehele gelijkberechtigingsdossier merkt de commissie het volgende op. In het Wob-verzoek d.d. 11 april 2012 geeft bezwaarmaker op pagina 2 aan waarover hij informatie over wenst te ontvangen. Bezwaarmaker verzoekt om documenten die betrekking hebben op "alle documentatie over de relatie van uw provincie met de terreinbeherende organisaties (tbo's) in het onderhavige dossier en voormelde beroepsprocedure bij het Hof van Justitie". Het is de commissie gebleken dat Gedeputeerde Staten in de beslissing op het Wob-verzoek zich alleen gericht hebben op het tweede deel van voornoemde geciteerde zin. Tijdens de hoorzitting is gebleken dat de vertegenwoordiging van Gedeputeerde Staten de betekenis van het woordje "en" in deze zin uit het verzoek heeft besproken en overwogen. Indien een Wob-verzoek te algemeen geformuleerd is en voor het bestuursorgaan niet geheel duidelijk is op welke informatie wordt gedoeld, bevat artikel 3, vierde lid, Wob een verplichting om verzoeker behulpzaam te zijn bij het preciseren van zijn verzoek. Het is de commissie niet gebleken dat deze actie vanuit de zijde van Gedeputeerde Staten is ondernomen. De commissie adviseert dan ook het Wob-verzoek ruimer op te vatten, in die zin dat het verzoek betrekking heeft op alle documentatie van de provincie Limburg met de tbo's in het gelijkberechtigingsdossier.

Voor wat betreft de relatie tussen de provincies en het Inter Provinciaal Overleg (IPO) komt het de commissie voor dat in het onderhavige geval geen sprake is van een gezagsrelatie tussen de provincies en het IPO. Uit het bepaalde in artikel 3 van de statuten van het IPO blijkt dat het IPO verantwoordelijk is voor gemeenschappelijke standpuntbepaling en besluitvorming over zaken welke direct of indirect van gemeenschappelijk provinciaal belang zijn. Daarnaast bevordert het IPO het gemeenschappelijk optreden in relatie met onder andere de Rijksoverheid en de Europese Unie. Gelet hierop, alsmede vanwege de toekenning van een, in deze specifiek bedoeld, budget door de provincies aan het IPO, is de commissie wel van oordeel dat in dit concrete geval sprake is van een functionele c.q. financiële relatie tussen de provincies en het IPO. Verder faciliteert het IPO de provincie in die zin dat het IPO de inzet van de betreffende advocaat coördineert. Dat neemt niet weg dat ten aanzien van de documenten die bij het IPO berusten, de weigeringsgronden van artikel 10 en 11 Wob van toepassing kunnen zijn. De commissie adviseert dan ook om ten aanzien van de betreffende documenten te overwegen of deze kunnen worden geopenbaard.



Voor zover bezwaarmaker een beroep heeft gedaan op artikel 10 EVRM is de commissie van oordeel dat toepassing van dit artikel niet aan de orde is. De beperkingsgronden van artikel 10 EVRM zien, aldus de commissie, mede op de Wob.

Ten aanzien van de documenten waarover Gedeputeerde Staten wel beschikken merkt de commissie het volgende op.

Voor zover een beroep is gedaan op de beperkingsgrond in artikel 11, eerste lid, Wob, de persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van intern beraad, is door bezwaarmaker aangegeven dat in de betreffende overleggen veel personen aanwezig waren, waaronder ook derden, en dat de overleggen gestructureerd van aard zijn. De commissie is van oordeel dat deze factoren een indicatie kunnen vormen dat geen sprake is van documenten ten behoeve van intern beraad, doch de genoemde factoren ontnemen niet per definitie het interne karakter aan het overleg.

Verder is het de commissie gebleken dat in de documenten die bij het Wob-verzoek ter beschikking zijn gesteld aan bezwaarmaker, grote delen tekst zwart zijn gemaakt, onder verwijzing naar onder andere de beperkingsgrond uit artikel 11, eerste lid, Wob. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) blijkt dat in dit kader een beoordeling dient te worden gemaakt of de documenten alleen persoonlijke opvattingen betreffen, of ook informatie bevatten met een overwegend objectief karakter. Voor zover in de betreffende documenten ook feitelijkheden zijn opgenomen, dient te worden nagegaan of deze feitelijkheden gesplitst kunnen worden van de persoonlijke opvattingen. Het bevreemdt de commissie dat dermate grote delen van de aan bezwaarmaker verstrekte documenten zwart zijn gemaakt. Derhalve geeft de commissie Gedeputeerde Staten in overweging om ten aanzien van de betreffende documenten, waaronder ook de bedoelde e-mailberichten, in het licht van voornoemd criterium nogmaals te beoordelen of delen van de documenten die wellicht bestaan uit feitelijkheden, openbaar kunnen worden gemaakt.

Voor wat betreft de adviezen die AKD heeft verstrekt aan de provincie Limburg overweegt de commissie dat volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling adviezen van advocaten in de regel zijn bestemd voor intern beraad als bedoeld in artikel 11, eerste lid, Wob en dat derhalve de betreffende adviezen niet openbaar gemaakt hoeven te worden.

Ten aanzien van het gestelde door Gedeputeerde Staten dat door openbaarmaking van de betreffende documenten het procesbelang van de provincie Limburg in de beroepsprocedure bij het Hof van Justitie, geschaad zou worden als bedoeld in artikel 10, tweede lid, onder g Wob, merkt de commissie op dat in de beslissing op het bezwaarschrift nader gemotiveerd moet worden op welke wijze het procesbelang van de provincie Limburg door een openbaarmaking daadwerkelijk wordt geschaad.

Ten aanzien van het beroep van Gedeputeerde Staten op het bepaalde in artikel 10, tweede lid, onder b Wob, de economische of financiële belangen van de provincie Limburg, stelt de commissie vast dat in de betreffende documenten dermate grote delen tekst zwart zijn gemaakt dat de commissie hierover geen oordeel kan vormen.



Voor zover Gedeputeerde Staten zich hebben beroepen op het bepaalde in artikel 10, tweede lid, onder e Wob, betreffende de persoonlijke levenssfeer van de bij de overleggen betrokken ambtenaren, is de commissie van oordeel dat in het onderhavige geval geen feiten en/of omstandigheden zijn aangedragen welke aannemelijk maken dat de namen van de betreffende ambtenaren niet genoemd hoeven te worden. De commissie adviseert Gedeputeerde Staten ook dit punt nader te motiveren in de beslissing op het bezwaarschrift.

Voor zover bezwaarmaker heeft verzocht het beroepschrift, dat de provincies en de tbo's hebben ingediend bij het Hof van Justitie, openbaar te maken, sluit de commissie aan bij de uitspraak van het Hof van Justitie van 21 september 2010 (in de gevoegde zaken C-514/07 P, C528/07 P en C-532/07 P, Association de La Presse Internationale) en is de commissie van oordeel dat de betreffende beroepschriften niet openbaar hoeven te worden gemaakt.

Voor zover het de documenten betreft specifiek voor de provincie Limburg is in het verweerschrift gesteld dat deze documenten nogmaals kritisch zijn gezien en dat deze herbeoordeling ertoe leidt dat Gedeputeerde Staten alsnog delen van deze documenten ter beschikking zullen stellen aan bezwaarmaker. De commissie geeft Gedeputeerde Staten in overweging ook de verstrekking van deze documenten te bezien in het kader van het gestelde in dit advies.

Advies

De commissie adviseert het bestreden besluit te heroverwegen met inachtneming van het gestelde in dit advies.

Aldus vastgesteld op ...20.../11...2012 door mr. dr. J.L.W. Broeksteeg (plv. voorzitter),
mevr. mr. E.M.J. Hardy (lid) en mr. P.M.B. Schrijvers (lid).

(mr. dr. J.L.W. Broeksteeg)