

GEMANDATEERD BESLUIT

Directie RMW



documentnummer
2012.08003/12027057
paraaf / medeparaaf

Zaaknummer

verwijsnummer

Afdelingshoofd datum paraaf

Fin. Toets datum paraaf

Jur. toets
Diwan datum *22/11/12* paraaf *[Handwritten Signature]*

Directeur datum paraaf

Gemandateerde paraaf d.d.:
drs. D.C. Kruis *[Handwritten Signature]* *22/11/2012*

Bestuur
Verweerschrift aan de bezwarencommissie Zeeland
tbv hoorzitting 4 december 2012
inzake bezwaar Stibbe
nms de Vereniging Gelijkberechtigde Grondbezitters
(VGG) tegen besluit GS 11 april 2012
(afwijzing Wob-verzoek)
Verzenden,
met bijlagen (2) uitsluitend ten behoeve van de
bezwaren Commissie

Aantal te paraferen bijlagen:

Behandeld door

naam	afdeling	doorkiesnummer	datum
Mw.mr. D.J. Diwan	GBO	(0118) 75 2112	22-11-2012

geadresseerde

bericht op brief van

adressering

kenmerk geadresseerde

Bezwarencommissie Zeeland

bijlage(n)

onderwerp

aanwijzingen

verwerkt registratuur	paraaf	uiterste verzenddatum
tekstverwerking	paraaf	verzenddatum brief
		opm. verzending
		collationeren
		terug naar ambtenaar J/N
		NEE

Naar TVC gekopieerd d.d. documentnaam

verzenden afschriften aan

nummers bljagen

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.

indien meer afschriften; adreslijst toevoegen

VERWEERSCHRIFT TEN BEHOEVE VAN DE BEZWARENCOMMISSIE ZEELAND

De bestreden beslissing

- a. Het bezwaarschrift: 6 augustus 2012 pro forma bezwaar, 3 september 2012 aanvullend bezwaarschrift, ingediend door mr. A.W. Bos namens de Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters ("de VGG").
- b. Het bestreden besluit: Besluit van het College van Gedeputeerde Staten van Zeeland d.d. 12 juli 2012, met kenmerk 12017376.
- c. De grondslag van het besluit: De bestreden beslissing is gebaseerd op de volgende wettelijke bepalingen:

Artikel 3

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

Artikel 10

1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:
 - a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
 - b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
 - c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
 - d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.
2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
 - a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
 - b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
 - c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
 - d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
 - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
 - f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
 - g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.
3. Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voorzover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.
4. Het eerste lid, aanhef en onder c en d, het tweede lid, aanhef en onder e, en het zevende lid, aanhef en onder a, zijn niet van toepassing voorzover het milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. Voorts blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieu-

informatie uitsluitend achterwege voorzover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.

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

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

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

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

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

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

Artikel 11

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

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

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

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

De ontvankelijkheid van het bezwaar

Termijn: Bezwaar is gemaakt bij brief van 6 augustus 2012, derhalve binnen zes weken (artikel 6:7 Awb). Bij brief van 9 augustus 2012 heeft het College van Gedeputeerde Staten van Zeeland ("het College") de ontvangst van het pro forma bezwaarschrift bevestigd en een termijn gegeven om de gronden van het bezwaar in te dienen tot en met 7 september 2012. Deze gronden zijn tijdig ingediend (aanvullend bezwaarschrift 3 september 2012). Aan de vereisten van artikel 6:5 Awb is voldaan. Mr. A.W. Bos is als advocaat van de VGG bevoegd om bezwaar te maken. Aangezien het besluit zich richt tot de VGG is er sprake van een rechtstreeks, bijzonder belang en is derhalve voldaan aan het belanghebbendenvereiste van artikel 1:2 Awb. Bezwaar is gemaakt tegen een appellabel besluit. Bovendien heeft de VGG voldoende procesbelang bij een op het bezwaar te nemen beslissing. Het bezwaar is ontvankelijk.

Overwegingen waarop de beslissing berust

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

De bezwaren

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

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

Reactie op bezwaren

4. Door de provincie zal in dit verweerschrift ter overzichtelijkheid zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij de volgorde die in het bezwaarschrift is gehanteerd.
5. Het Wob-verzoek van de VGG ziet op de volgende documenten:
 - Gemandateerd besluit d.d. 3 november 2011
 - Brief hoofd Afdeling Gebiedsontwikkeling d.d. 3 november 2011
 - Procesbesluit d.d. 3 november 2011
 - Nota aan GS d.d. 25 oktober 2011
 - Notitie overleg Brede Adviesgroep Landelijk Gebied d.d. 13 oktober 2011
 - Besprekingsverslag vergadering BALG d.d. 13 oktober 2011
 - Notitie overleg Brede Adviesgroep Landelijk Gebied d.d. 9 november 2011
 - Agenda vergadering BALG d.d. 9 november 2011
 - Besprekingsverslag vergadering BALG d.d. 9 november 2011
 - Agenda Vakberaad Grond IPO d.d. 15 september 2011
 - (Concept)Verslag Vakberaad Grond d.d. 15 september 2011
 - Agenda Vakberaad Grond IPO d.d. 27 oktober 2011
 - Agenda Vakberaad Grond IPO d.d. 5 april 2012
 - Memo AKD aan IPO d.d. 26 september 2011
 - Memo AKD aan IPO d.d. 6 oktober 2011
 - Memo AKD aan IPO en de 12 Provincies d.d. 16 maart 2012
 - Concept Procesbesluit
 - E-mailbericht AKD aan IPO d.d. 10 oktober 2011
 - E-mailbericht AKD aan IPO d.d. 11 oktober 2011
 - E-mailbericht IPO aan AKD d.d. 10 oktober 2011
 - E-mailbericht IPO aan AKD d.d. 4 oktober 2011
 - Verzoekschrift TBO's tot nietigverklaring van het besluit van de Europese Commissie met kenmerk C (2011) 4945 def.
 - Verzoekschrift provincies tot nietigverklaring van het besluit van de Europese Commissie met kenmerk C (2011) 4945 def.
 - Een aantal e-mails zoals hierna nader gespecificeerd
6. De bezwaargronden 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 dat de provincie daarover niet beschikt. In de tweede plaats wordt door de VGG uiteengezet waarom naar haar mening het College ten onrechte heeft geweigerd om een deel van de

documenten waarover de provincie wel beschikt, (volledig) openbaar te maken. Het College zal hierna achtereenvolgens deze twee onderdelen bespreken.

Openbaarmaking van documenten waarover de provincie niet beschikt

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

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

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

De documentatie over de relatie van de provincie met de TBO’s

9. Zoals verwoord in het bestreden besluit beschikt de provincie niet over documenten betreffende de communicatie (correspondentie, gespreksverslagen etc.) tussen de provincie Zeeland en de TBO’s omtrent de door de VGG bedoelde beroepsprocedure. Aangezien de provincie niet over deze documenten beschikt, kunnen deze door haar niet openbaar worden gemaakt.
10. Ten aanzien van de documentatie over de relatie van de provincie met de TBO’s stelt de VGG dat de provincie het verzoek om openbaarmaking te beperkt opgevat door uit te gaan van documentatie die ziet op de beroepsprocedure bij het Hof van Justitie, en niet tevens op documentatie die ziet op het onderhavige dossier.
11. Ingevolge het bepaalde in artikel 3, tweede lid, van de Wob dient de verzoeker bij zijn verzoek de bestuurlijke aangelegenheid of het daarop betrekking hebbend document, waarover hij informatie wenst te ontvangen te vermelden.
12. Zoals reeds aangegeven in de bestreden beslissing hebben Gedeputeerde Staten het verzoek van de VGG, gezien het onderwerp van de brief van de VGG d.d. 11 april 2012 – “Beroepsprocedure van uw provincie bij het Hof van Justitie (inclusief verzoek om informatie op basis van de Wet openbaarheid van bestuur)” – en de inhoud daarvan, aldus opgevat dat dit uitsluitend ziet op de beroepsprocedure bij het Hof van Justitie.

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 2011, 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 in bezwaar aan dat de algemene verwijzing in de door VGG in haar verzoek gegeven opsomming van gewenste documenten 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 opgevat.
16. Overigens zij hierover nog opgemerkt dat de verplichting om op grond van de Wob informatie te verstrekken zich beperkt tot informatie die op het moment van indiening van het verzoek bestaat.² Het verzoek van de VGG heeft dan ook in ieder geval geen betrekking op documenten die zijn vervaardigd na de datum van het verzoek (zijnde 11 april 2012).³
17. Voor zover de VGG kan worden gevolgd in haar stelling dat haar verzoek door het College te beperkt heeft opgevat, heeft te gelden dat de provincie ook over deze documenten niet beschikt.

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

² Daalder 2011, p. 397.

³ Vgl. bijvoorbeeld AbRvS 21 augustus 2001, AB 2003, 42 en AbRvS 14 december 2005, LJN AU7938.

18. 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. Er zou sprake zijn van intensieve samenwerking/contact/overleg tussen de TBO's en de provincies, hetgeen de VGG onderbouwt onder verwijzing naar een aantal (deels openbaar gemaakte) documenten.
19. VGG leidt uit de door haar genoemde documenten het vermoeden af dat er sprake zou zijn van een intensief contact tussen de TBO's en de provincies. Volgens de VGG zou het daarom – naar het College begrijpt – aannemelijk zijn dat de provincie Zeeland zou beschikken over documentatie over de relatie van de provincie Zeeland en de TBO's met betrekking tot de beroepsprocedure bij het Gerecht van de EU.
20. VGG verwijst ten eerste naar een verslag van het Vakberaad Grond van 15 september 2011 en concludeert op basis daarvan dat er bij deze overleggen vertegenwoordigers van de Landschappen aanwezig waren. Het is juist dat vertegenwoordigers van de Landschappen in bepaalde gevallen aanwezig waren bij het Vakberaad Grond. Voor zover het College documenten met betrekking tot het Vakberaad Grond, waarbij de beroepsprocedure aan de orde is geweest, onder zich heeft, zijn deze documenten echter inhoudelijk beoordeeld.
21. VGG wijst erop dat het beroepschrift dat namens de TBO's bij het Gerecht is ingediend in de conceptversie en in de definitieve versie aan de provincies is toegezonden. Dit is juist. Met toestemming van de TBO's en de Provincies hebben de TBO's en de Provincies over en weer kennis genomen van de (definitieve concepten van) de beroepschriften. De daarop betrekking hebbende stukken zijn eveneens beoordeeld en deels openbaar gemaakt.
22. 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 aankoopsubsidieregeling 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.
23. Anders dan door VGG wordt gesteld is er geen sprake van documenten betreffende de communicatie tussen de provincie en de TBO's omtrent de beroepsprocedure, die het College onder zich heeft. De documenten die het College met betrekking tot de beroepsprocedure onder zich heeft (waaronder begrepen de door VGG op pagina 12 van haar bezwaarschrift onder 1 en 2 genoemde documenten) zijn door het College in het kader van het verzoek beoordeeld. Over meer of andere documenten met betrekking tot de beroepsprocedure beschikt het College niet. In dat verband merkt het College op dat de TBO's en de provincies zelfstandig beroep hebben ingesteld. Het gaat hierbij om gescheiden trajecten. Het is daarom ook logisch dat er onder het College geen documenten berusten met betrekking tot de relatie tussen de TBO's en de provincie Zeeland over deze beroepsprocedures. Voor zover (vertegenwoordigers van) de TBO's aanwezig zijn geweest bij overleggen waar ook ambtenaren van de

provincie Zeeland aanwezig zijn geweest (en waarbij de beroepsprocedure aan de orde is gesteld), zijn de daarop betrekking hebbende documenten door het College beoordeeld.

De (hoogte van de) declaraties van AKD

24. In het bestreden besluit heeft het College eveneens aangegeven niet te beschikken over documenten betreffende declaraties van dan wel betalingen aan AKD. Aangezien de deze documenten niet onder het College berusten, kunnen ook deze niet openbaar worden gemaakt.
25. Ten aanzien van de hoogte van de declaraties van AKD merkt de VGG op dat het lastig te geloven is dat de provincie niet beschikt over documenten hieromtrent. Hierbij wijst de VGG op stukken waaruit zou blijken dat de provincies opdrachtgever zijn van AKD en ook gezamenlijk de declaratie zullen betalen. Om die reden mag volgens de VGG verwacht worden dat de provincies ook over de betreffende declaratie(s) beschikken.
26. Voor deze documenten heeft te gelden dat deze niet onder het College berusten, maar onder het IPO. Het is juist dat AKD ten behoeve en in opdracht van onder andere onze provincie werkzaamheden verricht in verband met het onder andere door onze provincie ingestelde beroep tegen de beschikking van de Europese Commissie. Deze werkzaamheden maken onderdeel uit van een in 2009 door het Interprovinciaal Overleg aan AKD verleende opdracht. De overeenkomst met AKD is (dus) uitsluitend tussen laatstgenoemd kantoor en het Interprovinciaal Overleg tot stand gekomen. Door AKD wordt dan ook – naar ons College heeft begrepen – uitsluitend gedeclareerd aan het Interprovinciaal Overleg. Dat er door de gezamenlijke provincies (zie de door VGG aangehaalde besluitvorming van het College van Gedeputeerde Staten van Overijssel) daartoe een budget aan het Interprovinciaal Overleg beschikbaar is gesteld en dat er over de aan het IPO uit te brengen offertes overleg is gevoerd met ambtenaren van de provincie Zuid-Holland en Utrecht, doet er niet aan af dat de provincie Zeeland niet de opdrachtgever van AKD is geweest, geen overeenkomst met AKD heeft gesloten en geen declaraties van AKD heeft ontvangen.
27. De VGG voert hier aan dat, indien de provincie niet over deze documenten (declaraties) zou beschikken omdat deze berusten bij het IPO, toch tot openbaarmaking zou moeten overgaan. Hetzelfde zou hebben te gelden met betrekking tot documenten aangaande de beweerde relatie tussen de TBO's en onze provincie met betrekking tot het beroep tegen de beschikking van de Europese Commissie. In dat verband betreft de VGG de stelling – onder verwijzing naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 25 mei 2011⁴ – dat de documenten bij de provincie behoren te berusten. De VGG noemt een viertal gevallen waarin er volgens haar sprake is van een situatie dat stukken bij het College behoren te berusten. Volgens de VGG zou het uit de literatuur voortvloeien

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

dat in de vier door haar genoemde gevallen, stukken onder ons College behoren te berusten. De VGG verwijst in dat verband naar pagina 156 en 157 van E.J. Daalder, Handboek openbaarheid van bestuur, Den Haag 2011.

28. De VGG stelt ten eerste dat de documenten onder ons College behoren te berusten omdat er sprake zou zijn van een functionele relatie tussen het bestuursorgaan en de documenten. Deze stelling van de VGG berust kennelijk op de volgende passage uit het hiervoor aangehaalde handboek:

“Maar in andere gevallen is moeilijker aan te geven wanneer bepaalde stukken onder een bestuursorgaan behoren te berusten. Te denken valt bijvoorbeeld aan het geval waarin een bestuursorgaan werkzaamheden aan een derde uitbestedt. In sommige gevallen zal het dossier van die derde dan moeten en kunnen worden beschouwd als berustend onder een bestuursorgaan. Dit is in ieder geval aan de orde wanneer kan worden gezegd dat er een functionele relatie tussen het bestuursorgaan en de documenten is. Of er sprake is van een functionele relatie zal aan de hand van de concrete feiten van het geval moeten worden beoordeeld.”

29. De door de VGG aangehaalde passage uit het hiervoor bedoelde handboek ziet derhalve uitsluitend op het geval waarin een bestuursorgaan bepaalde werkzaamheden aan een derde uitbestedt. In dit geval is er geen sprake van een geval waarin de provincie werkzaamheden aan een derde uitbestedt. Er bestaat (zie hiervoor) uitsluitend een contractuele relatie tussen AKD en het Interprovinciaal Overleg met betrekking tot de door AKD te verrichten werkzaamheden. Het College vermag niet in te zien waarom er in een geval dat de provincie geen opdrachtgever van AKD is en ook de uit die opdracht voortvloeiende declaraties niet betaalt, er toch sprake zou zijn van een zodanige functionele relatie tussen de provincie en deze documenten dat geconcludeerd zou moeten worden dat die documenten onder ons College berusten. Van enige uitbesteding van werkzaamheden aan de TBO's is evenmin sprake, terwijl er (zie hiervoor) buiten de door ons College reeds beoordeelde documenten geen documenten zijn met betrekking tot de beweerde relatie tussen de TBO's en de provincies met betrekking tot de beroepsprocedure.
30. Bovendien zij opgemerkt dat er geen sprake is van een contractuele relatie tussen het IPO en de provincie(s) waaruit voortvloeit dat het IPO verplicht is afschriften van de declaraties aan (de bestuursorganen van) de provincie(s) te leveren. In de uitspraak van 13 juli 2005⁵ – waarnaar door de VGG wordt verwezen – wordt door de Afdeling overigens slechts opgemerkt dat de Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 niet had bedongen dat zij de beschikking zou krijgen over het door de onderzoekers gebruikte werkmateriaal, zoals – in dat geval – gespreksverslagen. Dit leidde ertoe dat de Minister zich in die zaak terecht op het standpunt had gesteld dat de documenten niet bij hem berusten of behoorden te berusten.
31. De VGG stelt voorts dat de IPO in dit geval onder de verantwoordelijkheid van de

⁵ AbRvS 13 juli 2005, Gst. 2005/138 m.nt. R. Kooper.

provincies werkzaam zou zijn. Voor de conclusie dat het IPO in dit geval zou werken onder verantwoordelijkheid van de provincies is – ingevolge vaste rechtspraak – vereist dat het IPO zich (in dit geval) moet richten naar opdrachten of aanwijzingen van ons College (vergelijk de door de VGG zelf aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 25 mei 2011, LJN: BQ5933 r.o. 2.4.3). Door de VGG wordt terecht niet gesteld dat de IPO zich in haar relatie tot AKD dient te richten naar opdrachten of instructies van (onder andere) ons College. Dat er over de aan het IPO uit te brengen offerte vooraf overleg is gevoerd met ambtenaren, alsmede dat de verzoekschriften in concept door AKD aan de provincies zijn voorgelegd, maakt nog niet dat het IPO zich met betrekking tot haar contractuele relatie met AKD en meer specifiek de door AKD aan het IPO verstuurd declaraties moet richten naar de aanwijzingen en opdrachten van (onder andere) ons College.

32. Voorts betwist het College dat er sprake zou zijn van de situatie dat de documenten opzettelijk buiten het bestuursorgaan zijn gebracht teneinde de werking van de Wob te frustreren of te doorkruisen. Ons College heeft hiervoor toegelicht dat en waarom de declaraties zich niet onder ons College maar onder het IPO bevinden. Van een situatie waarin, laat staan opzettelijk, zou zijn beoogd om de werking van de Wob te frustreren kan dan ook bezwaarlijk worden gesproken.
33. Overigens doet de VGG in alinea (32) stellen dat, indien de documenten bij de provincie behoren te berusten, het College de betreffende documenten alsnog openbaar moet maken. Deze (onjuiste) stelling wordt in alinea (38) terecht genuanceerd, waar wordt opgemerkt dat – nadat het College (aantoonbaar) al het redelijkerwijs mogelijke heeft gedaan om de documenten te achterhalen – zal moeten worden beoordeeld of de documenten openbaar gemaakt kunnen worden. Gelet op het voorgaande doet zich naar het oordeel van het College echter niet de situatie voor dat de door de VGG verzochte documenten bij de provincie behoren te berusten. Op het College rust derhalve ook niet de plicht om al het redelijkerwijs mogelijke te doen om de documenten alsnog te achterhalen, teneinde die documenten daarna te kunnen beoordelen.

Beroep op artikel 10 EVRM

34. Voorts doet de VGG een beroep op artikel 10 EVRM, dat er tevens toe zou strekken een recht op informatie jegens de overheid toe te kennen. Naar opvatting van de VGG zou dit recht worden geschonden indien het College openbaarmaking van de betreffende documenten zou weigeren met als motivering dat het documenten betreft die niet bij de provincie berusten maar bij het IPO. Deze – overigens summier toegelichte – stelling van de VGG vindt geen steun in het recht.
35. In had kader hiervan hecht het College eraan om te wijzen op een overweging uit de uitspraak van de Afdeling van 19 januari 2011:

"2.3.2. Voorts faalt het door De Linkse Kerk betoogde, dat zij op grond van artikel 10 van het EVRM recht heeft op verstrekking dan wel openbaarmaking van de e-mailberichten. Met de bepalingen in de Wob is inmenging in het in artikel 10, eerste

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

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

Documenten waarover de provincie wel beschikt

37. Eerst worden door de VGG haar bezwaren 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

38. 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

⁶ AbRvS 19 januari 2011, LJN BP1316.

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

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

40. Hieraan heeft het College ten grondslag gelegd dat:

- (1) het documenten betreft die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten als bedoeld in artikel 11 Wob;
- (2) de documenten (deels) persoonsgegevens bevatten die gelet op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen niet openbaar gemaakt worden;
- (3) het belang van openbaarmaking van de gevraagde informatie met betrekking tot een deel van die informatie niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden als bedoeld in artikel 10 tweede lid, aanhef en onder g Wob;
- (4) het belang van openbaarmaking van de gevraagde informatie met betrekking tot een deel van die informatie niet opweegt tegen de economische of financiële belangen van de provincies als bedoeld in artikel 10 tweede lid aan hef en onder b Wob.

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

Intern beraad: persoonlijke beleidsopvattingen

42. Allereerst bespreekt de VGG de absolute uitzonderingsgrond ex artikel 11 Wob. Het gaat hier om documenten opgesteld voor intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. De VGG trekt in twijfel dat de documenten zijn opgesteld met het oogmerk van intern beraad.

43. 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.

44. 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."⁷

45. 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. 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 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 Landschappen of Staatsbosbeheer bij aanwezig is. 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

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

het landelijk gebied te kunnen voorbereiden en dienaangaande afstemming te laten plaatsvinden. Daar doet het feit dat er in bepaalde gevallen vertegenwoordigers van Staatsbosbeheer en de Landschappen 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 Landschappen en Staatsbosbeheer.

46. VGG heeft voorts het vermoeden dat de betreffende stukken op grote schaal zijn verspreid. Deze veronderstelling is niet juist. De VGG doet dit vermoeden steunen op het feit dat kennelijk in het kader van het Vakberaad grond verslag is gedaan van de discussie binnen de BALG. Voorts wordt gewezen op het beweerde feit dat de verslagen van het in Zuid-Holland gehouden 'strategisch aankoopoverleg' standaard aan Natuurmonumenten zouden zijn toegezonden. Deze door de VGG gestelde omstandigheden hebben geen betrekking op de hier relevante vraag of de beoordeelde documenten (zie voor een overzicht de hiervoor weergegeven opsomming) aan derden beschikbaar zijn gesteld. De betreffende verslagen en agenda's zijn uitsluitend verstrekt aan de bij dat overleg betrokken personen. De stukken zijn niet met niet bij het interne beraad betrokken personen gedeeld.
47. De VGG geeft vervolgens een invulling aan het begrip gestructureerd overleg, onder verwijzing naar twee uitspraken van de Rechtbank Rotterdam en de Rechtbank Almelo. Meer in het bijzonder bepleit de VGG daartoe dat aan het Vakberaad Grond en aan de Brede Adviesgroep Landelijk Gebied (BALG) het karakter van 'gestructureerd overleg' toekomt omdat er sprake zou zijn van vaste deelnemers, die op structurele basis bijeen komen. VGG voegt daaraan toe dat agenda's en verslagen ambtelijk worden opgesteld c.q. voorbereid. Deze gestelde omstandigheden zijn juist, maar kunnen niet tot de door VGG gewenste conclusie leiden dat aan het beraad het interne karakter is komen te ontvallen. Zoals hiervoor reeds is toegelicht, volgt uit de hiervoor aangehaalde passage uit de memorie van toelichting bij de Wob dat het interne karakter aan het overleg kan ontvallen indien daar externe personen bij zijn betrokken en deze betrokkenheid het karakter van advies of gestructureerd overleg heeft gekregen. Indien er sprake is van een structureel en georganiseerd intern overleg, is er met andere woorden nog steeds sprake van intern beraad. Bij de overleggen van de BALG zijn geen externe personen betrokken. Zoals hiervoor is toegelicht zijn er bij het Vakberaad Grond in bepaalde gevallen vertegenwoordigers van de Landschappen en Staatsbosbeheer betrokken geweest. Deze betrokkenheid is echter onvoldoende om van een gestructureerd overleg tussen de vertegenwoordigers van deze organisaties en de provincies te kunnen spreken, die aan het Vakberaad Grond het interne karakter ontnemt. Doel van de aanwezigheid van de vertegenwoordigers bij het Vakberaad Grond was er immers uitsluitend in gelegen om – gelet op de eigen rol van de Landschappen en Staatsbosbeheer 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.⁸

48. 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 bestuursvorming 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 toekomende 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 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 is gegeven, 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 ons College genoegzaam uit de beschikking 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:

⁸ ABRvS 24 november 2004, LJN: AR6306

*"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."*⁹

52. Voor zover uw commissie van oordeel zou zijn dat in het bestreden besluit ten aanzien van alle documenten een expliciet tot artikel 11, tweede lid, Wob te herleiden motivering dient te bevatten, zal dat gebrek in het kader van de beslissing op bezwaar worden hersteld.
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 uitspraak¹⁰ overweegt, is de beslissing om over persoonlijke beleidsopvattingen informatie te verstrekken aan het bestuursorgaan.¹¹ Het College heeft hierin dus een discretionaire bevoegdheid om met het oog op een goede democratische bestuursvorming al dan niet over persoonlijke beleidsopvattingen informatie te verstrekken. Overigens mag het dit slechts in tot personen herleidbare vorm doen indien de betrokkene daarmee heeft ingestemd. Bovendien kan uit de door de VGG aangehaalde uitspraak niet de rechtsregel worden afgeleid dat naarmate de kring van betrokkenen groter is, er eerder aanleiding bestaat om informatie in niet tot personen te herleiden vorm openbaar te maken. De Afdeling heeft in de betreffende uitspraak slechts tot uitdrukking gebracht dat de kring van de betrokkenen een rol kan spelen bij de beantwoording van de vraag of een geanonimiseerde versie van de persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt. Anders dan de VGG (kennelijk) veronderstelt gaat het in dit geval om een beperkte en aanwijsbare groep van ambtenaren. Onder verwijzing naar de door VGG zelf aangehaalde uitspraak kan juist hierin een rechtvaardiging worden gevonden om geen geanonimiseerde versie van de gevraagde informatie te verstrekken.

Persoonlijke levenssfeer

54. VGG doet stellen dat uit het bestreden besluit niet zou blijken op basis van welke weigeringsgrond het College ervoor zou hebben gekozen om de namen van de betrokken ambtenaren in de bedoelde verslagen en agenda's niet openbaar te maken. De VGG vermoedt dat deze weigering is gebaseerd op het bepaalde in artikel 10, tweede lid aanhef en onder e van de Wob. De VGG is van oordeel dat uit het

⁹ AbRvS 13 juni 2012, LJN BW8199.

¹⁰ AbRvS 4 mei 2010, AB 2010/213.

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

bestreden besluit niet of onvoldoende blijkt welke belangenafweging het College in dat verband aan zijn kennelijke besluit ten grondslag heeft gelegd. Naar het oordeel van de VGG hadden in dit geval de namen van de betrokken ambtenaren openbaar gemaakt moeten worden omdat het zou gaan om het beroepshalve functioneren van ambtenaren.

55. Het College heeft ervoor gekozen om alle namen van opstellers van/betrokkenen bij de documenten onleesbaar te maken. Hieraan heeft het College ten grondslag gelegd dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen zwaarder dient te wegen dan het belang van openbaarmaking van namen. Daarbij heeft het College een beroep gedaan op het bepaalde in artikel 10, tweede lid aanhef en onder e en heeft daarbij opgemerkt dat hij de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken ambtenaren zwaarder vond wegen, aangezien er in dit geval sprake is van een openbaarmaking jegens een ieder. Anders dan de VGG veronderstelt blijkt expliciet uit het bestreden besluit dat de weigering om de betreffende namen openbaar te maken steunt op het bepaalde in artikel 10, tweede lid aanhef en onder e, van de Wob. Eveneens is in het bestreden besluit expliciet aangegeven welke belangenafweging er dienaangaande door het College is verricht. Door het College wordt expliciet verwezen naar de overwegingen uit het bestreden besluit met betrekking tot de Notitie overleg Brede Adviesgroep Landelijk Gebied d.d. 13 oktober. Voor zover in het bestreden besluit niet steeds expliciet of door een verwijzing naar deze belangenafweging is verwezen, is daar – gelet op de gelijksoortigheid van de documenten – voor gekozen om onnodige herhalingen te voorkomen. Het besluit is anders dan de VGG bepleit derhalve voldoende gemotiveerd.
56. VGG bepleit dat de te verrichten belangenafweging er in dit geval toe had moeten leiden dat de namen van ambtenaren wel openbaar zouden zijn gemaakt. Volgens de VGG zouden de namen van ambtenaren niet of nauwelijks privacygevoelig zijn, terwijl uit de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak zou blijken dat met betrekking tot ambtenaren slechts in beperkte mate een beroep kan worden gedaan op de eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer waar het hun beroepshalve functioneren betreft. Dit standpunt van VGG vindt geen steun in het recht. Ter toelichting moge het volgende dienen.
57. Bij de beoordeling van de vraag of de persoonlijke levenssfeer zich tegen openbaarmaking verzet, zal het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer moeten worden afgewogen tegen het belang van de publieke controle, hetgeen bij minder privacygevoelige gegevens eerder tot een verplichting tot openbaarmaking kan leiden.¹²
58. In de memorie van toelichting bij de Wob is expliciet uitgesproken dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet is beperkt tot particuliere personen. Het recht komt ook toe aan bestuurders en ambtenaren.¹³ Hierbij is een

¹² Daalder, p. 352.

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

duidelijke tendens naar het meer beschermen van namen van ambtenaren of werknemers van ondernemingen, ook al gaat het uitsluitend om het beroepshalve functioneren van de betrokkenen.¹⁴

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

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

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

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

61. 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

¹⁴ Daalder 2011, p. 357, verwijzend naar AbRvS 14 augustus 2002, JB 2002/296 m.nt. MP (namen opstellers rapport naar arbeidsongeval) en Vz. ARRvS 22 februari 1990, Gst. 6921, 14 m.nt. A.A.L. Beers.

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

62. 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 Zeeland is gelegen in de schade c.q. benadeling die openbaarmaking van de documenten toebrengt, althans kan toebrengen, aan haar procespositie in de lopende beroepsprocedure bij het Gerecht van Eerste Aanleg tegen de beschikking d.d. 13 juli 2011 (nr. C(2011) 4945 def.). De provincie Zeeland 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 Zeeland 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.
63. De stelling van de VGG dat er een specifiek onderscheid moet worden gemaakt tussen een drietal stappen bij de inroeping van de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid onder g Wob 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.
64. Volgens de VGG heeft het College niet concreet gemotiveerd waarom openbaarmaking van de documenten leidt tot benadeling van de provincies in hun procespositie. 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.
65. Met verwijzing naar jurisprudentie heeft het College 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 lopende beroepsprocedure bij het Gerecht van Eerste Aanleg. Er is sprake van een lopende procedure. 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.

66. De uitspraak van de Afdeling van 16 december 2009¹⁶ 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 zou zijn van onevenredige benadeling omdat het tot het normale risico van de gemeente behoort dat zij betrokken raakt bij planschadeprocedures. Naar het oordeel van de Afdeling is er evenmin sprake van een onevenredige bevoordeling van de hierbij betrokken partijen, mede omdat de omvang van de verplichting tot vergoeding van planschade in overwegende mate objectief bepaalbaar is.
67. De VGG probeert de gedachte ingang te laten vinden dat in de procedure bij het Gerecht van de EU rechtsvragen voorliggen die een objectief karakter hebben en dat het College zich daarom niet zou kunnen beroepen op een onevenredige benadeling van de procespositie van de provincie. Deze stelling acht het College niet juist. Ten eerste zag de door de VGG aangehaalde zaak op het risico van een gemeente om betrokken te raken bij een planschadeprocedure door openbaarmaking van een planschaderisicoanalyse. Dienaangaande oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak echter dat het tot de normale risico's van een gemeente behoort om betrokken te raken bij een planschadeprocedure. In het onderhavige geval gaat het niet om het risico van de provincie om betrokken te raken bij een bepaalde procedure, maar om het risico van de provincie dat haar procespositie wordt verzwakt in een reeds lopende procedure. Voorts moet erop worden gewezen dat een procedure bij het Gerecht van Eerste Aanleg naar aanleiding van een beschikking van de Europese Commissie, anders dan het betrokken raken van een gemeente bij een planschadeprocedure, niet tot het normale risico van een provincie behoort. Of er aanleiding bestaat tot het vergoeden van planschade wordt in beginsel bepaald aan de hand van objectieve factoren. Er wordt daarbij onder andere een vergelijking gemaakt tussen de oude en de nieuwe planologische situatie. Het betreft feitelijk niet meer dan een begroting van het bedrag waarop omwonenden mogelijk aanspraak kunnen maken. Het gaat bij planschade bovendien om een wettelijke schadevergoedingsregeling die voorziet in aanspraken van burgers jegens de overheid. De onderhavige procedure bij het Gerecht van de EU kan bezwaarlijk vergelijkbaar worden geacht met de situatie in voornoemde uitspraak van de Afdeling. Daarbij tekent het College nog aan dat de door VGG bedoelde rechtsvragen in de aanhangige procedure, veel meer dan bij de vaststelling van een aanspraak op planschade het geval is, afhankelijk is van een beoordeling door de rechter van de concrete omstandigheden van het geval. Deze opvatting van het College vindt ook steun in de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak. In dat verband wijst het College meer in het bijzonder op de uitspraak van de Afdeling van 18 augustus 2010 (AB 2010, 289) waarin door appellant, onder verwijzing naar de door de VGG ingeroepen uitspraak over de planschaderisicobeoordeling, werd verzocht om openbaarmaking van een advies van de landsadvocaat. De Afdeling oordeelde, voor zover hier relevant, als volgt over de door de appellant gemaakte vergelijking met de door de VGG ingeroepen uitspraak:

¹⁶ AbRvS 16 december 2009, JB 2010/31.

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

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

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 artikel¹⁷ 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.

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

69. 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 dit betwist. Bovendien wijst de VGG erop dat het College volgens de jurisprudentie onderbouwd aannemelijk moet maken waarom de financiële positie van de provincie als gevolgd van openbaarmaking van de gevraagde informatie wordt geschaad. Daarbij verwijst de VGG naar een uitspraak van de Afdeling van 23 juni 2010.¹⁸ Voorts moet volgens de VGG in dat kader worden geconcretiseerd en gepreciseerd waarom openbaarmaking tot schade voor de provincie zou leiden.
70. Het College heeft uitsluitend twee specifieke onderdelen van de agenda voor respectievelijk het verslag van het Vakberaad Grond van 15 september 2011 geweigerd op deze grond. De niet openbaar gemaakte stukken bieden (deels op provincieniveau) inzicht in de problemen met betrekking tot de PNB-leenfaciliteit en

¹⁷ M.G.J. Maas-Cooymans & C.N. van der Sluis, 'Wet openbaarheid van bestuur: Jurisprudentie 2009 tot begin 2010 inzake de weigeringsgronden en beperkingen', Gst. 2010/32 (afl. 7334).

¹⁸ AbRvS 23 juni 2010, AB 2010/274.

de in dat verband verkende oplossingen. Openbaarmaking van deze gegevens heeft gevolgen voor de positie van de provincies in verhouding tot het Rijk over de uitvoering/financiering/omvang van voornoemde faciliteit.

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

71. 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

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

Intern beraad; persoonlijke beleidsopvattingen

73. Het College heeft een groot deel van de door VGG opgesomde documenten niet openbaar gemaakt omdat het documenten bestemd voor intern beraad betreft met daarin persoonlijke beleidsopvattingen. Hieraan heeft het College in het bijzonder ten grondslag gelegd dat het documenten betreft die zien op het contact tussen personen werkzaam bij de overheid en advocaten, alsmede adviezen van een advocaat.

74. Door de VGG wordt terecht niet betwist dat de adviezen van, en correspondentie met een advocaat bestemd zijn voor intern beraad. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling zijn adviezen van advocaten immers als regel bestemd ten behoeve van intern beraad.¹⁹

75. Vervolgens moet volgens de VGG echter nog wel worden beoordeeld of de betreffende informatie in deze documenten kan worden aangemerkt als persoonlijke beleidsopvattingen. De VGG stelt dat daarbij van doorslaggevend belang is of het informatie betreft waarin de deskundigheid van de advocaat wordt aangewend voor beleidsvorming of beslissingen over de uitvoering daarvan. De VGG merkt op dat indien het advies een overwegend objectief karakter heeft, er dan geen sprake is van een persoonlijke beleidsopvatting.

¹⁹ Daalder 2011, p. 248.

76. De VGG betwijfelt of alle zwart gemaakte delen wel vallen aan te merken als persoonlijke beleidsopvattingen, en betwist dat ook. Ten aanzien van het memo van AKD aan het IPO d.d. 26 september 2011 stelt de VGG dat dit informatie bevat met een overwegend objectief karakter, die ten onrechte onleesbaar is gemaakt. Volgens de VGG zou dit memo een overwegend objectief karakter dragen omdat in dat memo zou worden ingegaan op de gevolgen van de beschikking van de Europese Commissie voor de provincie. Ook wordt specifiek ingegaan op de gevolgen van de beschikking voor de in het verleden en in de toekomst te verlenen subsidies. Naar het oordeel van de VGG zou het hier gaan om informatie met een overwegend objectief karakter en zou er dus van persoonlijke beleidsopvattingen geen sprake zijn. Het moge juist zijn dat de van toepassing zijnde regelgeving een objectief gegeven vormt. Dat betekent echter niet dat er geen verschillende opvattingen kunnen bestaan over de gevolgen van de beschikking van de Europese commissie voor de provincie en voor de in het verleden verleende en in de toekomst nog te verlenen subsidies en over de argumenten die, mede met het oog op lopende en toekomstige juridische procedures, daarvoor en daartegen kunnen worden aangevoerd. Naar het oordeel van het College draagt het betreffende memo dan ook geen objectief karakter (vergelijk ook: ABRvS 18 augustus 2010, AB 2010, 289). Daar komt nog bij dat het advies sterk verweven is met de lopende en toekomstige juridische procedures en de in het licht daarvan mogelijk door de provincies te maken keuzes, althans met het maken van andere strategische keuzes door de provincies.

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

77. Het College heeft de openbaarmaking van een deel van de hiervoor genoemde documenten bovendien geweigerd omdat dit zou leiden tot onevenredige benadeling van de provincie. Dit belang dient in dit geval zwaarder te wegen dan het belang van openbaarmaking van de documenten. Het betreft in het bijzonder e-mailcorrespondentie tussen de provincies en AKD. Openbaarmaking van deze informatie zou de procespositie van de provincies kunnen schaden.
78. De VGG verwijst in haar bezwaarschrift terug naar haar uiteenzetting met betrekking tot artikel 10, tweede lid aanhef en onder g van de Wob in relatie tot de documenten aangaande de BALG en het Vakberaad Grond (alineas (58) t/m (64)). Door het College wordt in reactie hierop dan ook verwezen naar hetgeen hij dienaangaande hiervoor heeft opgemerkt (randnummer 61 en verder van dit verweerschrift).
79. Door de VGG wordt voorts herhaald dat zelfs bij eventuele onevenredige benadeling nog dient te worden beoordeeld of het belang van openbaarmaking niet dient te prevaleren boven het belang van een mogelijke onevenredige benadeling. De VGG stelt dat deze beoordeling niet is gemaakt. De door de VGG bedoelde afweging is in het primaire besluit wel degelijk gemaakt. Het College heeft ervoor gekozen om het belang van het voorkomen van een onevenredige bevoordeling of benadeling van de provincie(s) zwaarder te laten wegen dan het belang van openbaarmaking van de informatie. In het bestreden besluit herhaalt het College het argument dat het

advies betrekking heeft op een nog lopende procedure. In de motivering bij de Nota aan GS d.d. 25 oktober 2011 gaat het College al uitgebreid in op de toepassing van de weigeringsgrond vervat in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g van de Wob.

80. De VGG stelt dat er uit openbare bron al veel bekend is over de gevolgen van de Commissiebeschikking van 13 juli 2011 voor de steunverlening aan TBO's. Dit zou tot de conclusie moeten leiden dat de betreffende informatie openbaar gemaakt zou moeten worden. De VGG voert aan dat er algemeen aanvaard zou worden dat met de beschikking is komen vast te staan dat TBO's zijn onderworpen aan staatssteuntoezicht. Daarbij verwijst de VGG slechts naar een blogartikel op de website van Dirkzwager advocaten. Hieruit kan bezwaarlijk worden afgeleid dat er sprake zou zijn van een algemene aanvaarding dat vast zou zijn komen te staan dat TBO's zonder meer zijn onderworpen aan staatssteuntoezicht. Daar komt bij dat de documenten waarvan om openbaarmaking is verzocht ingaan op de specifieke proceskansen van de provincies, de in de beroepsprocedure (mogelijk) aan te voeren argumenten en de specifieke gevolgen voor de provincie van de beschikking met het oog op onder andere lopende en toekomstige procedures, onderhandelingen en te voeren beleid. Dienaangaande is anders dan de VGG stelt geen sprake van onderwerpen waarover uit openbare bron al veel bekend is.

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

81. Het College heeft in het bestreden besluit geweigerd om de verzoekschriften openbaar te maken die zijn ingediend door de provincies en de TBO's bij het Gerecht van de EU tegen de beschikking van de Europese Commissie van 13 juli 2011. Hieraan heeft het College ten grondslag gelegd dat het processtukken betreft in een nog lopende procedure. Openbaarmaking hiervan zou de procespositie van de provincies en de TBO's schaden en leiden tot onevenredige benadeling van de provincies. Gelet hierop heeft het College deze documenten geweigerd openbaar te maken op basis van artikel 10, tweede lid, onder g Wob.
82. De VGG begrijpt niet goed waarom de procespositie van de provincies en de TBO's geschaad zou worden door openbaarmaking van de verzoekschriften. De openbaarmaking zou volgens de VGG immers geen gevolgen hebben voor de procedure bij het Gerecht van de EU. Dit wordt door de VGG verder niet toegelicht. De verzoekschriften maken onderdeel uit van een lopende procedure bij het Gerecht. De provincie heeft er belang bij dat deze stukken niet openbaar worden omdat daarmee de procedure onderwerp kan worden van publiek debat, hetgeen indruist tegen het belang van de partijen in die procedure om zonder beïnvloeding van buitenaf hun standpunten te kunnen wisselen (belang van een goede rechtsbedeling). Het College heeft daarbij de opvatting van het Hof van Justitie in aanmerking genomen (HvJEU 21 september 2010 in de gevoegde zaken C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, Association de La Presse Internationale (API)). Het College hecht eraan in dit verband te citeren uit voornoemd arrest van het Europese Hof:

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

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

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

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

*92 Met betrekking tot, anderzijds, de goede rechtsbedeling vindt de uitsluiting van de gerechtelijke werkzaamheden van de 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."

Bovenstaande passages uit voornoemd arrest van het HvJEU illustreren dat het noodzakelijk is om gedurende de gehele gerechtelijke procedure de op die procedure betrekking hebbende documenten niet openbaar te maken, teneinde te verzekeren dat de debatten tussen de partijen en de beraadslaging van de betrokken rechterlijke instantie over het aanhangige geding sereen verlopen. Het openbaar maken van deze documenten levert een onevenredige benadeling op van de bij de procedure betrokken partijen, welk belang naar het oordeel van het College zwaarder dient te wegen dan het belang van openbaarheid van de betreffende informatie.

83. De VGG stelt voorts dat al veel bekend is over de argumentatie van de provincies en de TBO's in hun verzoekschrift. Daarbij wijst de VGG erop dat de middelen zijn gepubliceerd door het Gerecht zelf en dus verkrijgbaar zijn uit openbare bron. Uit de

samenvatting van de middelen en argumenten waarnaar de VGG verwijst kan vanzelfsprekend maar zeer beperkt worden afgeleid wat er in de verzoekschriften aan deze middelen en argumenten ten grondslag is gelegd en wat hiervan de verdere inhoud is. Het College ziet hierin dan ook geen aanleiding om de verzoekschriften alsnog openbaar te maken.

84. Vervolgens voert de VGG aan dat het College van Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht in haar 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. Ten aanzien van dit document zij allereerst opgemerkt dat dit – naar College heeft begrepen – abusievelijk openbaar is gemaakt. Uit het betreffende document kan 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 het verzoekschrift niet openbaar te maken te heroverwegen.²⁰

Overige documenten (in het bijzonder: e-mailberichten)

85. 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 besluit

86. In het besluit is een lijst met e-mailberichten genoemd die gedeeltelijk openbaar zijn gemaakt (het overzicht begint met 'e-mailberichten d.d. 20, 22 en 23 september 2011' en eindigt met '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).
87. Wat betreft de toepassing van artikel 11 van de Wob, wordt door de VGG nog opgemerkt dat het College ten onrechte heeft nagelaten te motiveren waarom geen

²⁰ 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.

gebruik is gemaakt van de bevoegdheid om de gevraagde informatie in geanonimiseerde vorm te verstrekken (artikel 11, tweede lid Wob). Ten aanzien van het niet toepassen van de in artikel 11, tweede lid van de Wob, neergelegde bevoegdheid, is door het College in het kader van de openbaarmaking van documenten een expliciete overweging gewijd (zie bijvoorbeeld hetgeen is opgemerkt bij de Nota aan GS d.d. 25 oktober 2011). Deze motivering geldt in gelijke zin voor de andere in het kader van het verzoek beoordeelde documenten. Om onnodige herhalingen te voorkomen heeft het College deze overweging niet steeds herhaald bij de beoordeling van ieder afzonderlijk document. In dit kader hecht het College eraan nogmaals te verwijzen naar de uitspraak van de Afdeling van 13 juni 2012, waarin de Afdeling overweegt dat in bepaalde gevallen kan worden afgezien van het per document of onderdeel daarvan motiveren op welke grond openbaarmaking achterwege wordt gelaten. Naar het oordeel van het College is daarvan hier ook sprake, nu niet expliciet bij alle documenten is vermeld waarom het College geen aanleiding heeft gezien om gebruik te maken van de bevoegdheid zoals die is neergelegd in artikel 11, tweede lid Wob. Voor zover uw commissie zou menen dat de motivering verbetering behoeft, zal dit bij gelegenheid van de beslissing op bezwaar worden hersteld.

88. Aan de door het College uitgevoerde belangenafweging doet niet af hetgeen VGG in alinea (85) van het bezwaarschrift heeft gesteld. De VGG merkt op dat er met betrekking tot de beslissing van de provincies om beroep in te stellen tegen de beschikking van de VGG sprake zou zijn van forse onduidelijkheden en twijfels binnen de samenleving in het algemeen en de achterban van de VGG in het bijzonder. Dit zou zijn ingegeven door het spanningsveld tussen de gewenste gelijkberechtiging van TBO's en andere grondbezitters enerzijds en de beslissing om beroep in te stellen tegen een beschikking van de Europese Commissie waaruit die gelijkberechtiging juist zou voortvloeien anderzijds. De VGG vertolkt hier – in de kern genomen – het eigen belang van de VGG bij openbaarmaking van de stukken en vertaalt dat als het algemeen belang dat met openbaarmaking zou zijn gediend. Deze benadering gaat uit van een onjuiste toepassing van het bepaalde in artikel 11, tweede lid van de Wob. De Wob (en ook artikel 11, tweede lid daarvan) gaat uit van openbaarmaking in het kader van een goede en democratische bestuursvoering. Voor het meewegen van eigenstandige belangen van verzoekers bestaat geen ruimte. Hetzelfde geldt voor het toekennen van bijzonder gewicht aan bepaalde tot de democratische bestuursvoering te rekenen belangen, zoals controle op besluitvorming door bestuursorganen (ABRvS 22 juni 2010, LJN: BM8796).
89. Hier zij overigens nogmaals herhaald dat de beroepsprocedure die de provincies bij het Gerecht in Luxemburg hebben aangespannen tegen het Besluit van de Europese Commissie niet tot doel hebben om het streven naar gelijkberechtiging, onder andere op het vlak van subsidiëring van grondverwerving, tussen de TBO's enerzijds en overige particulieren anderzijds te belemmeren. De provincies hebben het beroep gezamenlijk met de TBO's ingesteld, met als belangrijkste reden dat zowel de provincies als de TBO's de effecten van de kwalificatie van de subsidiëring van natuurbeheer als staatssteun onwenselijk achten, zodat sprake is van een parallel belang tussen beide partijen.

90. Ten aanzien van de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, onder g Wob verwijst de VGG naar hetgeen zij daarover hiervoor heeft opgemerkt. De College verwijst in dit verband dan ook naar de reactie die het daarop eerder al 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 (zie randnummers 61 t/m 68 en 77 t/m 80).

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

91. Aan het slot van het besluit heeft het College besloten over de openbaarmaking van e-mailberichten d.d. 20 september 2011 en d.d. 12 oktober en 23 november 2011. Het College heeft deze berichten openbaar gemaakt met uitzondering van de hierin voorkomende namen en telefoonnummers van ambtenaren, met een beroep op het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer ex artikel 10, tweede lid, onder e Wob.
92. De VGG merkt hierbij op dat gezien het relatieve karakter van deze weigeringsgrond er een belangenafweging moet worden gemaakt tussen enerzijds het belang van openbaarmaking en anderzijds het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Weliswaar is niet bij elk document expliciet vermeld dat er hieromtrent een belangenafweging heeft plaatsgevonden; het College heeft deze belangenafweging wel steeds gemaakt en heeft deze belangenafweging in de motivering van het besluit ook ten aanzien van een aantal documenten geëxpliciteerd. Om onnodige herhalingen te voorkomen is deze gelijkkluidende 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 (zie randnummers 54 t/m 60).

Specifieke documenten van Zeeland

93. Naast de hiervoor reeds behandelde documenten, die bij alle provincies afzonderlijk berusten, heeft het College hiernaast een besluit genomen over de openbaarmaking van een aantal meer specifiek binnen de provincie Zeeland aanwezige documenten. Het betreft meer in het bijzonder de volgende documenten:
- Gemandateerd besluit d.d. 3 november 2011
 - Brief hoofd Afdeling Gebiedsontwikkeling d.d. 3 november 2011

- Nota aan GS d.d. 25 oktober 2011

Gemandateerd besluit d.d. 3 november 2011

94. Het College heeft ervoor gekozen om in het document Gemandateerd besluit d.d. 3 november 2011 alle namen en telefoonnummers van de opstellers/betrokkenen bij dat document onleesbaar te maken. Hieraan heeft het College de uitzonderingsgrond ex artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e Wob ten grondslag gelegd. De VGG merkt op dat dit geen absolute weigeringsgrond betreft en dat er dus een belangenafweging dient te worden gemaakt tussen het belang van openbaarmaking van de betreffende informatie enerzijds en het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer anderzijds. De VGG voert aan dat uit de motivering van het besluit niet zou blijken dat die afweging is gemaakt, hetgeen een (motiverings)gebrek zou vormen.
95. Naar opvatting van de VGG zou de belangenafweging in het voordeel moeten uitvallen van de openbaarmaking van de betreffende namen. In dit geval is volgens de VGG van belang dat het 'slechts om namen gaat, welke gegevens nauwelijks privacy gevoelig zijn'. De VGG stelt dat uit de jurisprudentie zou moeten blijken dat bovendien met betrekking tot ambtenaren slechts in beperkte mate een beroep kan worden gedaan op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer waar het hun beroepsmatig functioneren betreft. Het betreft hier – zo voert VGG aan – een beroepshalve functioneren van ambtenaren omdat zij vanuit hun hoedanigheid als ambtenaar betrokken zouden zijn bij de besluitvorming. De VGG bepleit dat niet valt in te zien waarom de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer dan zwaarder zou wegen dan het belang van de openbaarmaking van hun namen. De VGG verwijst ten slotte naar alinea (55).
96. Ten aanzien van de weigeringsgrond ex artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e Wob heeft te gelden dat het College deze belangenafweging in het besluit wel degelijk heeft gemaakt:

"Wij besluiten dit document openbaar te maken met uitzondering van de hierin voorkomende namen en contactgegevens van ambtenaren en anderen (artikel 10, tweede lid, onder e Wob). Voor wat betreft de namen en contactgegevens van ambtenaren verwijzen wij naar vaste jurisprudentie, die bepaalt dat waar het gaat om het beroepshalve functioneren van ambtenaren, weliswaar slechts in beperkte mate een beroep kan worden gedaan op het belang van eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer, maar dat dit anders ligt indien het de openbaarmaking van namen van ambtenaren betreft. Namen zijn persoonsgegevens en derhalve verzet het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zich tegen het openbaar maken daarvan. Wij wegen mee dat het hier niet gaat om het opgeven van een naam aan een individuele burger, die met een ambtenaar in contact treedt, maar om openbaarmaking aan een ieder in de zin van de Wob (vgl. ABRvS 18 juli 2007, AB 2007, 328; ABRvS 3 februari 2010, LJN BL1844; en ABRvS 4 juni 2008, AB 2008, 232). Ook overige contactgegevens, als telefoonnummers, mogen volgens deze jurisprudentie worden geweigerd."

Op de deugdelijkheid van door het College gemaakte belangenafweging in het licht van de vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak is het College hiervoor reeds uitvoerig ingegaan (zie randnummers 54 t/m 60 van dit verweerschrift).

Brief hoofd Afdeling Gebiedsontwikkeling d.d. 3 november 2011

97. Het College heeft het document Brief hoofd Afdeling Gebiedsontwikkeling d.d. 3 november 2011 openbaar gemaakt, met uitzondering van de hierin voorkomende namen en contactgegevens van ambtenaren. De VGG verwijst naar hetgeen zij hieromtrent reeds heeft opgemerkt ten aanzien van het Gemandateerd besluit d.d. 3 november 2011.
98. In de motivering bij dit document heeft het College in het primaire besluit verwezen naar het voorgaande document (Gemandateerd besluit d.d. 3 november 2011). Voor zijn motivering verwijst het College ook hier naar hetgeen reeds opgemerkt ten aanzien van het Gemandateerd besluit d.d. 3 november 2011.

Nota aan Gedeputeerde Staten d.d. 25 oktober 2011

99. Het College heeft besloten om het document Nota aan GS d.d. 25 oktober 2011 in zijn geheel niet openbaar te maken. Hieraan heeft het College ten grondslag gelegd dat artikel 11, eerste lid Wob zich verzet tegen openbaarmaking. In het bijzonder betreft het een ambtelijke nota die bestemd is voor intern beraad, die persoonlijke beleidsopvattingen bevat. Daarnaast weegt het belang van openbaarmaking niet op tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (ex artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e Wob) en leidt dit tot onevenredige benadeling van zowel de provincie Zeeland als de TBO's (ex artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g Wob).
100. De VGG merkt op geen kennis te hebben kunnen nemen van de nota van 25 oktober 2011. Bij gebreke van die kennis betwist zij dat de nota (volledig) bestaat uit persoonlijke beleidsopvattingen. In aanvulling hierop merkt de VGG op dat in elk geval feitelijke gegevens openbaar zouden moeten worden gemaakt. Het is – nog steeds volgens VGG – moeilijk voorstelbaar dat de nota volledig uit persoonlijke beleidsopvattingen bestaat. Hieraan verbindt VGG de stelling dat in bezwaar alsnog de feitelijke gegevens openbaar zullen moeten worden gemaakt. In dit kader acht de VGG het van belang dat andere documenten die betrekking hebben op de juridische positie van de provincie wel gedeeltelijk zijn geopenbaard (VGG wijst op agendapunt 4 overleg BALG d.d. 13 oktober en de e-mailberichten van AKD d.d. 16 september en 16 maart 2012). VGG voert aan dat er voor deze documenten (wel) een specifieke afweging heeft plaatsgevonden tussen feitelijke informatie en informatie die persoonlijke beleidsopvattingen behelst. VGG stelt dat dit ook voor de nota op zijn plaats was geweest.
101. In het besluit staat in dit kader dat voor zover er sprake is van feitelijke informatie in

de nota, deze zozeer verweven is met de persoonlijke beleidsopvattingen, dat het niet mogelijk is een uitsplitsing tussen beiden te maken. De VGG merkt op dat zij dit niet kan beoordelen, nu zij geen kennis van de documenten heeft kunnen nemen. Wel merkt de VGG op dat in de jurisprudentie de verwevenheid tussen feiten en opvattingen steeds minder snel wordt aangenomen, mede om misbruik van de beperking van artikel 11 Wob te voorkomen.²¹ Volgens de VGG heeft het College slechts in algemene termen gemotiveerd waarom openbaarmaking van de feiten en geobjectieerde informatie niet mogelijk is, hetgeen volgens haar onvoldoende zou zijn.

102. Naar aanleiding van het bezwaar van de VGG is nogmaals kritisch bezien of de nota feitelijke informatie bevat, die los kan worden gezien van de daarin vervatte persoonlijke beleidsopvattingen. Deze herbeoordeling leidt ertoe dat aan de VGG alsnog (beperkte) delen van de nota openbaar zullen worden gemaakt. Deze delen zullen voorafgaande aan de hoorzitting aan de gemachtigde van de VGG ter beschikking worden gesteld.
103. Bovendien wordt door VGG opgemerkt dat het College ten onrechte onvoldoende zou hebben gemotiveerd waarom geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om informatie te verstrekken in een niet tot personen herleidbare vorm ex artikel 11, tweede lid Wob, zodat het besluit in zoverre gebrekkig zou zijn. VGG stelt dat in het besluit slechts staat dat het College het niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering acht om het resterende gedeelte van de nota in niet tot personen herleidbare vorm openbaar te maken. Het College acht het onwenselijk dat opvattingen van ambtenaren in het publieke debat een zelfstandige rol zouden gaan spelen. Het is naar het oordeel van het College van belang dat ambtenaren in vrijheid kunnen adviseren.
104. Het College hecht eraan erop te wijzen dat het in het primaire besluit wel degelijk voldoende heeft gemotiveerd waarom het geen gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid om toepassing te geven aan artikel 11, tweede lid Wob:

"Volledigheidshalve vermelden wij voorts geen toepassing te geven aan de ons op grond van het tweede lid van artikel 11 Wob toekomende 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 nota in niet tot personen te herleiden vorm openbaar te maken. Wij achten het onwenselijk dat de opvattingen van ambtenaren in het publieke debat een zelfstandige rol gaan spelen (vgl. rechtbank Haarlem 1 mei 2012, LJN BW4376). Het is 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."

105. De VGG stelt dat het College miskent dat bij toepassing van artikel 11, tweede lid

²¹Hierbij wijst VGG op AbRvS 21 juli 2010, r.o. 2.4.2., AB 2010/263 m.nt. P.J. Stolk en Daalder, p. 268 e.v.

Wob juist beleidsopvattingen in geanonimiseerde vorm openbaar worden gemaakt. VGG stelt dat de adviseringsvrijheid van ambtenaren hierdoor niet zou worden geraakt, aangezien de adviezen dan niet tot de individuele ambtenaar herleidbaar zouden zijn. Het belang van ambtenaren zou volgens VGG losstaan van het belang van een goede en democratische bestuursvoering waar het College zich op beroept. Naar opvatting van de VGG brengt het belang van een democratische bestuursvoering juist met zich dat overheidsinformatie zoveel als mogelijk openbaar is.

106. Het door VGG aangevoerde neemt echter niet weg dat het gaat om persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad. Zoals hiervoor reeds uiteengezet heeft het College op grond hiervan openbaarmaking geweigerd. In het bestreden besluit heeft het College slechts opgemerkt dat zij het tevens onwenselijk acht dat deze opvattingen van individuele ambtenaren in het publieke debat een zelfstandige rol gaan spelen. Het openbaar maken van deze opvattingen/adviezen in geanonimiseerde vorm zou hier wel degelijk toe kunnen leiden. Daarbij heeft het College mede betrokken dat artikel 11, tweede lid Wob hem expliciet de ruimte biedt om een afweging te maken.
107. Naast de beperking van artikel 11, heeft het College tevens een beroep gedaan op de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e Wob met betrekking tot de persoonlijke levenssfeer. In reactie daarop verwijst de VGG naar haar opmerkingen hierover in de alinea's (91) en (92) van haar bezwaarschrift.
108. Het College kan hier volstaan met verwijzing naar hetgeen reeds opgemerkt onder randnummer 96.
109. Ook heeft het College zich beroepen op de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g Wob (onevenredige benadeling). De onevenredige benadeling van de provincie is gelegen in de schade die openbaarmaking van het voorstel zou toebrengen aan de provincie, gelet op haar procespositie in de beroepsprocedure bij het Gerecht van de EU. Daarnaast 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. Tot slot zou openbaarmaking de TBO's in hun financiële positie en procespositie schaden.
110. In het kader merkt de VGG allereerst op dat het College het onevenredige nadeel niet zou hebben afgewogen tegen het belang van openbaarmaking van de informatie. Bij de belangenafweging moet volgens VGG worden meegewogen dat al veel informatie bekend is over de beroepsprocedure en de redenen om de procedure te starten (quod non), waarbij VGG verwijst naar alinea (79). De VGG stelt dat dit een aanwijzing is dat het belang van openbaarmaking hier zou moeten prevaleren. VGG verwijst naar haar uitwerking hieromtrent in de alinea's (58) t/m (64) en de alinea's (74) t/m (76).
111. Ten aanzien van de weigeringsgrond ex artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g Wob heeft te gelden dat het College deze belangenafweging in het besluit wel

degelijk heeft gemaakt:

"Ten tweede leidt openbaarmaking van het voorstel tot onevenredige benadeling van zowel de provincie Zeeland als de TBO's (artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g Wob). De onevenredige benadeling van de Provincie Zeeland is gelegen in de schade die openbaarmaking van het voorstel toebrengt, althans kan toebrengen, aan haar procespositie in de lopende beroepsprocedure bij het Gerecht van Eerste Aanleg tegen de beschikking d.d. 13 juli 2011 (nr. C(2011) 4945 def.). De provincie Zeeland 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 Zeeland 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 de nota d.d. 25 oktober 2011 hun financiële positie schaadt, alsmede hun procespositie in het door hen ingestelde beroep tegen de beschikking d.d. 13 juli 2011 (nr. C(2011) 4945 def.) van de Europese Commissie."

Voor het overige verwijst het College naar het hiervoor reeds naar voren gebrachte (zie randnummers 61 t/m 68 en 77 t/m 80).

Conclusie

Op grond van het voorgaande geeft het College uw commissie eerbiedig in overweging om te adviseren het bezwaar ongegrond te verklaren, met uitzondering van de hiervoor genoemde specifieke punten waarbij is aangegeven dat deels aan de bezwaren van de VGG tegemoet zal worden gekomen.

