

Hoor- en adviescommissie

ADVIES

AAN GEDEPUTEERDE STATEN

naar aanleiding van de behandeling van het bezwaarschrift ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van [REDACTED] (bezwaarde) tegen het besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (verweerders) van 31 januari 2020 waarin de documenten onder nummers 1 t/m 3 en 5 t/m 7 van de opgenomen inventarislijst niet openbaar zijn gemaakt.

ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop het bestreden besluit is verzonden, 31 januari 2020, en gelet op de datum waarop het per post verzonden bezwaarschrift is ontvangen, 14 februari 2020, stelt de Commissie vast dat dit binnen de wettelijke termijn is ingediend. Voorts is het rechtsgeldig ondertekend en wordt voldaan aan alle overige vormvereisten, zodat een inhoudelijke behandeling van de bezwaren kan plaatsvinden.

GRONDSLAG

De grondslag van het bestreden besluit is gelegen in artikel 11 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob)

INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

Bezwaarde heeft op grond van de Wob een verzoek om informatie bij de Provincie Noord-Holland ingediend. Dit verzoek betreft stukken over het overleg tussen de provincie Noord-Holland enerzijds en de gemeente Gooise Meren, Staatsbosbeheer en de eigenaar van het speelpark Oud Valkeveen anderzijds en de toezeggingen van de provincie Noord-Holland betreffende het bestemmingsplan voor Speelpark Oud Valkeveen. Bij besluit d.d. 31 januari 2020 is een inventarislijst met een aantal documenten aan bezwaarde gestuurd. Het gaat in totaal om 8 documenten. Van die documenten zijn de nummers 4 en 8 openbaar gemaakt. De documenten met nummers 1 t/3 en 5 t/m7 zijn niet openbaar gemaakt.

OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE TEN AANZIEN VAN DE BEZWAREN EN DE VERWEREN

Bezwaar 1. Het besluit is in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur. Het besluit is in strijd met de artikelen 2:4 Awb en 3:2 t/m 3:4 en in strijd met de redelijkheid.

Er is sprake van misleiding en onjuistheden in het besluit betreffende de terugkoppeling van het gesprek dat bezwaarde op 17 december 2019 met provinciale ambtenaren heeft gehad. Het besluit is in strijd met artikelen 2:4 Awb (verbod van bestuurlijke vooringenomenheid), 3:2 Awb (het vereiste van zorgvuldige voorbereiding en de noodzaak daarbij de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren), 3:3 Awb (het bestuursorgaan gebruikt de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend: het verbod op misbruik van bevoegdheid, en het verbod op misbruik van recht), en artikel 3:4 Awb (het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit) en er is strijd met de redelijkheid.

Hoor- en adviescommissie

Verweer: Het besluit is zorgvuldig voorbereid, waarbij de beginselen van behoorlijk bestuur in acht zijn genomen. Het genoemde gesprek van bezwaarde met twee provincieambtenaren vond plaats naar aanleiding van het onderhavige Wob-verzoek en had tot doel te komen tot een specificering van het verzoek. In dit gesprek is ook de kwaliteit van het ecologisch onderzoek ten behoeve van het bestemmingsplan ter sprake gekomen. Dit staat naar de mening van verweerders los van het Wob-besluit.

Overweging commissie

De Commissie is van mening dat – mede gelet op de ter hoorzitting door bezwaarde en verweerders gegeven toelichting – procedureel gezien, niet is gebleken dat verweerders niet al het mogelijke hebben gedaan om mails en overige stukken, die binnen de reikwijdte van het Wob verzoek vallen, te achterhalen. Op welke manier verweerders misbruik hebben gemaakt van hun bevoegdheden is uit het bezwaarschrift en tijdens de zitting niet gebleken. Ook niet welke belangen verweerders zouden hebben bij het niet openbaar maken van een aantal e-mails met persoonlijke beleidsopvattingen.

De commissie deelt het standpunt van verweerders dat de e-mails die bezwaarde noemt documenten zijn die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad. Voor zover deze documenten persoonlijke beleidsopvattingen bevatten, hoeven deze dan ook niet openbaar gemaakt te worden. Dit is in overeenstemming met de jurisprudentie. Tegelijkertijd is gebleken dat sommige stukken geen persoonlijke opvattingen bevatten. Daarom is de commissie van mening dat (delen van) deze stukken openbaar kunnen worden gemaakt. Het gaat om de stukken 1 en 2 van de lijst. Stuk 1 dient geanonimiseerd te worden. En van stuk 2 behoeven alleen de delen die relevant zijn voor het verzoek openbaar te worden gemaakt, te weten het gedeelte onder ad 2 en de Rol van de provincie en de Praktijk op pag. 2. De stukken 4 en 8 zijn al openbaar.

De overige stukken zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en bevatten naar het oordeel van de commissie inderdaad persoonlijke beleidsopvattingen. De commissie is het met verweerders eens dat deze niet openbaar zijn gemaakt.

Bezwaar 2. GS gaan voorbij aan het algemeen belang van openbaarheid van informatie.

De inhoud van het besluit bevat onwaarheden. Tussen bezwaarde en ambtenaren van de Provincie Noord-Holland is op 17 december 2019 een gesprek geweest. De conclusie van het gesprek was volgens bezwaarde dat de provincie niet akkoord gaat met de wijzigingsbevoegdheid die in het bestemmingsplan is opgenomen met betrekking tot het aanleggen van een parkeerplaats ten behoeve van speelpark Oud Valkeveen.

Verweer: Informatie van een overheid is openbaar, tenzij uit specifieke wetten of regelgeving blijkt dat de informatie niet openbaar gemaakt mag of hoeft te worden.

Overweging commissie

De commissie volgt verweerders waar zij stellen dat Informatie van een overheid openbaar is, tenzij uit specifieke wetten of regelgeving blijkt dat de informatie niet openbaar gemaakt mag of hoeft te worden. Voor het overige ziet hetgeen bezwaarde aanvoert niet op het bestreden besluit, maar op de inhoud van het gesprek van 17 december 2019.

Bezwaar 3: De verstrekte informatie is geanonimiseerd op basis van artikel 10, lid 2 Wob en er wordt voorbij gegaan aan art. 10 lid 1 sub d Wob

Artikel 10, lid 2 Wob is niet van toepassing als de betrokkene heeft ingestemd met openbaarmaking. Geenszins is gebleken dat de ambtenaren zijn benaderd met de vraag of zij akkoord zijn met openbaarmaking van hun gegevens. Verweerders gaan in het besluit voorbij aan artikel 2 van de Wob: uitgegaan moet worden van het algemeen belang van openbaarheid van informatie. Aan deze grondslag van de Wob is het college voetstoots voorbij gegaan. Zulks ten onrechte: dit leidt tot strijd met de wet. Aan de door GS gestelde uitzonderingsgronden kan niet worden toegekomen. Verweerders gaan daarbij ten onrechte voorbij aan art. 10, lid 1, sub d van de Wob: "Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit: (...) d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming

Hoor- en adviescommissie

persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt."

Verweer: Op basis van artikel 10, lid 2 onder e Wob zijn namen en andere persoonsgegevens geanonimiseerd. Volgens vaste jurisprudentie hoeven persoonsgegevens van medewerkers die gelet op hun functie niet in de openbaarheid komen (en daar dus ook niet bedacht op hoeven te zijn) niet te worden verstrekt in het kader van een Wob-verzoek. De reden hiervoor is dat hun persoonlijke levenssfeer moet worden beschermd. Dit is slechts anders als de indiener van het Wob-verzoek aannemelijk heeft gemaakt dat het belang van de openbaarheid zwaarder weegt.

Pas als aangetoond wordt dat de persoonsgegevens van de betreffende medewerker(s) relevant zijn voor (duiding van) de verstrekte informatie zou daar sprake van kunnen zijn. Niet valt in te zien waarom in deze zaak persoonsgegevens relevant zijn voor duiding van de informatie.

Overweging commissie

De commissie is van oordeel dat de bescherming van de persoonsgegevens voorrang moet krijgen. In dat kader zijn terecht de namen en andere persoonsgegevens op grond van artikel 10, lid 2 onder e van de Wob geanonimiseerd. Noch uit hetgeen door bezwaarde is aangevoerd noch uit de door hem ingediende stukken blijkt dat het belang van het verstrekken van de namen en andere persoonsgegevens opweegt tegen het belang van de bescherming van deze persoonsgegevens.

Bezwaar 4. Het besluit is in strijd met artikel 10, lid 4 Wob

Artikel 10, lid 4 Wob luidt: "Het eerste lid, aanhef en onder c en d, het tweede lid, aanhef en onder e (...) zijn niet van toepassing voor zover het milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu".

Verweer. Artikel 10, lid 4 Wob heeft betrekking op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu. Van dergelijke milieu-informatie is bij dit Wob-besluit geen sprake.

Overweging commissie

De commissie deelt het standpunt van verweerders met betrekking tot toepassing van artikel 10, lid 4, sub d van de Wob. Het gaat in dit geval niet over milieu-informatie maar over informatie met betrekking tot een bestemmingsplan.

Bezwaar 5. De nadere uiteenzetting van artikel 11, leden 1 en 2 in de bijlage gaat verder dan de tekst van het besluit zelf.

Het is merkwaardig dat in de bijlage een nadere uiteenzetting is gegeven van artikel 11 lid 1 en 2, waarvan de tekst veel verder gaat dan de tekst in het besluit zelf. Dit terwijl de tekst in de bijlage erop is gericht om stukken nooit openbaar te maken, die kunnen leiden tot politieke commotie jegens de provincie.

Verweer. De informatie in de bijlage is volledigheidshalve toegevoegd om een nadere toelichting te geven op de betreffende weigeringsgronden. Dit staat los van het Wob-besluit zelf.

Overweging commissie

Het is niet duidelijk wat bezwaarde wil bereiken met dit punt van zijn bezwaar. Naar het oordeel van de commissie is de toelichting bij het bestreden besluit in lijn met het bepaalde in artikel 10, lid 2 onder e en art. 11, lid 1 Wob en met de uitleg van die artikelen in de jurisprudentie.

Bezwaar 6. De kwalificatie "goede samenwerking" in het besluit is door weigering van de informatie niet te controleren. De documenten 1 t/m 3 en 5 t/m 7 van de inventarislijst moeten daarom openbaar worden gemaakt.

Hoor- en adviescommissie

In het besluit wordt gesproken over "in goede samenwerking met de gemeente Gooise Meren". Bezwaarde stelt dat de kwalificatie "goede samenwerking" door het weigeren van de gevraagde informatie niet valt te controleren. Als beleidsopvattingen al kunnen leiden tot "gezichtsverlies" voor ambtenaren en bestuurders, dan is er informatie, die kennelijk moet worden verborgen. Ten onrechte wordt door verweerders overwogen: "De overige documenten worden niet openbaar gemaakt. Het betreft de documenten 1 t/m 3 en 5 t/m 7 van de inventarislijst".

Verweer 6. Ten aanzien van het verwijderen van persoonlijke beleidsopvattingen uit interne mails merken verweerders het volgende op. Op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob worden interne stukken met persoonlijke beleidsopvattingen niet openbaar gemaakt. Daar ligt geen belangenafweging aan ten grondslag. De wetgever heeft beoogd dat ambtenaren vrijelijk de mogelijkheid moeten hebben hun opvattingen te uiten en voorstellen te doen zonder dat zij - of hun bestuurders - daarmee naderhand worden geconfronteerd.

Aanvullend op de overwegingen in het bestreden besluit merken verweerders nog het volgende op. Een bestuursorgaan kan met het oog op de bestuurlijke verantwoordelijkheid over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm informatie verstrekken (artikel 11, tweede lid, Wob). Het gaat om een bevoegdheid en niet om een verplichting. Bij een beslissing over de toepassing van dit tweede lid hebben bestuursorganen beleidsvrijheid. Voor verweerders heeft meegewogen dat in dit geval bekend is of in ieder geval gemakkelijk te herleiden valt welke ambtenaren bij het dossier betrokken zijn.

Reeds om die reden hebben verweerders ervoor gekozen geen toepassing te geven aan artikel 11, tweede lid, Wob. Daarbij heeft de vraag of deze ambtenaren instemmen met openbaarmaking overigens geen rol gespeeld. Volgens vaste jurisprudentie en literatuur zijn verweerders niet verplicht om aan de opstellers van de desbetreffende documenten de vraag voor te leggen of zij instemmen met openbaarmaking daarvan. Overigens hebben verweerders ook, gelet op hun bestuurlijke verantwoordelijkheid, de vrijheid om ondanks eventuele instemming van betrokkenen deze informatie niet te verschaffen.

Overweging commissie

De commissie deelt het standpunt van verweerders. Op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob wordt informatie uit stukken die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad niet verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Daar ligt geen belangenafweging aan ten grondslag. De wetgever heeft beoogd dat ambtenaren vrijelijk de mogelijkheid moeten hebben hun opvattingen te uiten en voorstellen te doen zonder dat zij - of hun bestuurders - daarmee naderhand worden geconfronteerd.

Verder overweegt de commissie dat verweerders er op goede gronden voor hebben gekozen geen gebruik te maken van hun bevoegdheid op grond van art. 11, tweede lid, Wob om de informatie over persoonlijke beleidsopvattingen in de documenten 1 t/m 3 en 5 t/m 7 van de inventarislijst in niet tot personen herleidbare vorm te verstrekken. De commissie deelt het standpunt van verweerders dat bekend is of in ieder geval gemakkelijk te herleiden valt welke ambtenaren bij het dossier betrokken zijn.

Bezwaar.7: Bezwaarde stelt dat de inventarislijst niet compleet is.

Bezwaarde gaat niet akkoord met de volgende motivering in het Wob-besluit van 31 januari 2020: "Bij nadere bestudering van de stukken is namelijk gebleken dat de provincie in goede samenwerking met de gemeente Gooise Meren tot een afweging is gekomen om het parkeerprobleem van het speelpark Oud Valkeveen op te lossen op NNN-gronden. Dit hebben wij aan de gemeente bevestigd in onze reactie op het voorontwerp bestemmingsplan. De wijze waarop hier uitvoering aan is gegeven, middels een wijzigingsbevoegdheid, inclusief een aantal belangrijke voorwaarden in relatie tot de Provinciaal Ruimtelijke Verordening, maakt voor ons duidelijk dat de provinciale belangen aangaande NNN voldoende geborgd zijn. Dit heeft er mede toe geleid dat wij in 2019 geen zienswijze ingediend hebben op het ontwerp bestemmingsplan. Wij zien dan ook geen aanleiding om alsnog te reageren op het vastgestelde bestemmingsplan van de gemeente Gooise Meren." Bezwaarde wil openbaarheid van informatie met betrekking tot al het vooroverleg van de provincie met Staatsbosbeheer, gemeente Gooise meren en het Speelpark Oud Valkeveen.

Hoor- en adviescommissie

Verweer. Het bezwaar dat de inventarislijst niet compleet is treft geen doel. De inventarislijst bevat alle bij ons als bestuursorgaan aanwezige documenten die vallen binnen de reikwijdte van het Wob-verzoek van bezwaarde. Indien bezwaarde bepaalde documenten mist, dient hij aan te geven welke documenten dit zijn.

Overweging commissie

De commissie ziet geen aanleiding te veronderstellen dat de inventarislijst niet compleet is. Zie verder de overweging van de commissie bij bezwaar 1.

ADVIES VAN DE COMMISSIE

De Commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 25 juni 2020 gehouden openbare hoorzitting tot de conclusie dat stuk 1 (geanonimiseerd) en stuk 2 (het gedeelte onder ad 2 Parkeren en de Rol van de provincie en de Praktijk op pag. 2) van de inventarislijst ten onrechte niet openbaar zijn gemaakt. Voor het overige is het bestreden besluit in overeenstemming met artikel 10, tweede lid onder e en art. 11, eerste en tweede lid van de Wob genomen.

Het vorenstaande geeft de Commissie aanleiding Gedeputeerde Staten van Noord-Holland met betrekking tot het bezwaarschrift van bezwaarde te adviseren bezwaarde in zijn bezwaren te ontvangen, deze bezwaren gedeeltelijk gegrond te verklaren en vervolgens stuk 1 (geanonimiseerd) en stuk 2, (het gedeelte onder ad 2 Parkeren en de Rol van de provincie en de Praktijk op pag. 2), van de inventarislijst openbaar te maken en de bezwaren voor het overige ongegrond te verklaren.

Haarlem, donderdag 25 juni 2020,

De Hoor- en adviescommissie,

Kamer II

