

# 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 donderdag 18 juni 2020, waarbij niet alle in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur gevraagde verslagen/notulen van overleggen inzake "veiligheid Nauerna parkfase 1" en documenten over de klachtenregistratie van stortplaats Nauerna openbaar zijn gemaakt.

---

#### ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop het bestreden besluit is verzonden, donderdag 18 juni 2020, en gelet op de datum waarop het per post verzonden bezwaarschrift is ontvangen, 27 juli 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 10 en 11 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

#### INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

Verweerders hebben op de inventarislijst aangegeven welke documenten er zijn en welke documenten niet of niet geheel openbaar gemaakt zullen worden.

Documenten 1, 2 en 11 zijn conceptverslagen. Verweerders beschikken niet over het vastgestelde gespreksverslag. Overeenkomstig artikel 11 van de Wob worden deze documenten beschouwd als persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van intern beraad, welke niet openbaar hoeven te worden gemaakt.

In artikel 11, eerste lid, van de Wob is bepaald dat uit documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie wordt verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Onder persoonlijke beleidsopvattingen vallen onder andere een voorstel, aanbeveling, concept, risicoanalyse en conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten. Het doel van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen is de bescherming van de vrije meningsvorming, het belang om in vertrouwelijke sfeer te kunnen 'brainstormen', zonder vrees voor gezichtsverlies en het kunnen waarborgen dat bij de primaire vormgeving van het beleid de betrokkenen in alle vrijheid hun gedachten en opvattingen kunnen uiten. Dit doel zou niet kunnen worden gediend als de betrokken ambtenaren bij de primaire vormgeving van het beleid in de wetenschap zouden verkeren dat deze gedachten en opvattingen na verloop van tijd alsnog openbaar zouden kunnen worden gemaakt.

De documenten 1, 2 en 11 zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en bevatten persoonlijke beleidsopvattingen. Overeenkomstig artikel 11 van de Wob worden deze documenten niet openbaar gemaakt.

## Hoor- en adviescommissie

Voor wat betreft alle andere documenten op de inventarislijst hebben verweerders besloten om deze documenten openbaar te maken met uitzondering van persoonsgegevens, die op grond van artikel 10, tweede lid, onder e van de Wob zijn weggelakt. Verweerders zien in dit geval geen specifiek belang waarom persoonsgegevens openbaar zouden moeten worden gemaakt. Het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen moet daarom naar het oordeel van verweerders in dit geval zwaarder wegen dan het algemene belang van openbaarheid van informatie.

Verweerders beschikken niet over documenten ten aanzien van communicatie tussen de ODNZKG en de provincie over de klachtenregistratie van stortplaats Nauerna.

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

Alvorens in te gaan op de bezwaren, wil de commissie nog het volgende benadrukken. Het goed archiveren van documenten is uitermate belangrijk. Dit is niet alleen verplicht op grond van de Archiefwet, maar door het ontbreken van documenten in het archief, die er wel behoren te zijn, kan er bij burgers ook het idee ontstaan dat de overheid iets heeft te verbergen. De commissie doet dan ook een dringend beroep op verweerders om, zeker in dit dossier dat nog een lange doorlooptijd heeft, de archivering van de documenten – ook als die via de mail worden ontvangen – goed te regelen.

#### Bezwaargrond 1:

Er is niet aangetoond dat documenten 1, 2 en 11 zijn opgesteld voor intern beraad. Andere conceptverslagen zijn niet geweigerd op deze grond.

#### *Verweer:*

Bij de inventarisatie van de gevraagde gespreksverslagen bleek dat verweerders voor een deel alleen beschikken over conceptverslagen (12 van de 26 documenten van de inventarislijst). Bij document 1 bleek dit uit de inhoud van het verslag (bevat allerlei voorgestelde wijzigingen en markeringen). Om toch zoveel mogelijk documenten openbaar te kunnen maken, is onderzocht of het zonder wijzigingen was vastgesteld. Alleen bij documenten 2 en 11 bleek dit niet het geval te zijn of niet vast te stellen. Verweerders komen dan ook tot de conclusie dat documenten 1, 2 en 11 conceptverslagen zijn. Verweerders zijn van mening dat deze niet openbaar hoeven te worden gemaakt, omdat de concepten voorstellen zijn voor een definitief verslag en daarmee persoonlijke beleidsopvattingen. Deze persoonlijke beleidsopvattingen zijn opgenomen in documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad.

#### Overweging commissie

De commissie constateert dat sommige conceptverslagen deels openbaar zijn gemaakt, waarbij alleen de persoonsgegevens zijn weggelakt op grond van artikel 10, tweede lid, onder e, van de Wob, en sommige conceptverslagen, document 1, 2 en 11, volledig geweigerd zijn op grond van artikel 11 van de Wob. De commissie kan zich voorstellen dat dit een verwarrend beeld geeft bij bezwaarde.

Verweerders geven aan dat zij bij de conceptverslagen 1, 2 en 11 niet hebben kunnen vaststellen of deze ongewijzigd zijn vastgesteld en om die reden zijn deze conceptverslagen geheel als persoonlijke beleidsopvattingen opgevat.

In uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt in dit kader verwezen naar de wetsgeschiedenis (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3497). Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 11 van de Wob (Kamerstukken II 1986/87, 19859, 3, p. 13) volgt dat het interne karakter van een stuk wordt bepaald door het oogmerk waarmee dit is opgesteld. Degene die het document heeft opgesteld moet de bedoeling hebben gehad dat dit zou dienen voor hemzelf of voor gebruik door anderen binnen de overheid. Ook documenten die afkomstig zijn van externen kunnen worden aangemerkt als documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad indien de documenten met dat oogmerk zijn opgesteld.

# Hoor- en adviescommissie

Op grond van vaste jurisprudentie (uitspraak van 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3497), volgt uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 11 van de Wob (Kamerstukken II 1986/87, 19859, 3, p. 13) dat het interne karakter van een stuk wordt bepaald door het oogmerk waarmee dit is opgesteld. Degene die het document heeft opgesteld moet de bedoeling hebben gehad dat dit zou dienen voor hemzelf of voor gebruik door anderen binnen de overheid. Ook documenten die afkomstig zijn van externen kunnen worden aangemerkt als documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad indien de documenten met dat oogmerk zijn opgesteld.

Uit de jurisprudentie (ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2424) volgt dat bij conceptstukken de volgende informatie niet openbaar gemaakt hoeft te worden:

- de persoonlijke beleidsopvattingen;
- de daarmee verweven feitelijke gegevens en
- de feitelijke gegevens die al openbaar zijn gemaakt in een gepubliceerde definitieve versie.

Hoewel het bij conceptstukken regelmatig zal voorkomen dat het concept geweigerd kan worden, omdat het concepten zijn die bestaan uit persoonlijke beleidsopvattingen, dienen verweerders - gelet op de jurisprudentie (ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:400) - per documentonderdeel te onderzoeken of het openbaar gemaakt kan worden.

De commissie kan de weergegeven redenering van verweerders met betrekking tot de weigering van documenten 1, 2 en 11 niet volgen. Volgens de jurisprudentie (ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:400) moet eerst worden nagegaan of de stukken zijn opgesteld voor intern beraad en vervolgens dient per documentonderdeel onderzocht te worden of het openbaar gemaakt kan worden, omdat het bijvoorbeeld gaat om feitelijke gegevens.

Ten aanzien van het eerste punt merkt de commissie het volgende op. In het geweigerde document 1 onder punt 7 staat het volgende:

*"Alle partijen delen het standpunt dat er vrijheid moet zijn in het delen van informatie met de achterban. Het verslag van dit overleg zou daarvoor kunnen worden gebruikt. Het moet dan wel in de volgende vergadering worden goedgekeurd."*

Het lijkt dan ook niet de bedoeling te zijn geweest om het betreffende document alleen voor intern gebruik op te stellen. Het feit dat andere (concept)verslagen, die hetzelfde format volgen en waarin dezelfde deelnemers participeren, wel gedeeltelijk openbaar zijn gemaakt, lijkt dit te bevestigen.

Ten aanzien van het tweede punt merkt de commissie het volgende op. Het feit dat verweerders niet beschikken over de definitieve versies van deze drie documenten is blijkens de eerder aangehaalde jurisprudentie onvoldoende om het document geheel te weigeren. Verweerders moeten per documentonderdeel nagaan of er sprake is van een persoonlijke beleidsopvatting. De commissie constateert dat verweerders dat niet hebben gedaan, aangezien veel van de informatie in de betreffende verslagen niet kan worden opgevat als een persoonlijke beleidsopvatting.

Tijdens de hoorzitting heeft bezwaarde overigens aangegeven de betreffende verslagen reeds in zijn bezit te hebben. De betreffende verslagen zijn dus al openbaar. Dat neemt niet weg dat de onderbouwing om de betreffende verslagen niet te verstrekken onjuist is. Daar komt bij dat de commissie van mening is dat verweerders onvoldoende inspanning hebben gepleegd om de betreffende (definitieve) verslagen (en de eventuele bijlagen) te vergaren. De commissie zal bij het volgende bezwaar nader ingaan op deze vergaarplicht.

Bezwaargrond 2:

De gespreksverslagen van VEIL 3, VEIL 4, VEIL 13, VEILPARK 2 en VEILPARK 5, inclusief bijlagen en ingekomen stukken ontbreken op de inventarislijst en dienen openbaar te worden gemaakt.

*Verweer:*

In het digitale archief van de provincie is op diverse plekken gezocht naar de verslagen, maar deze zijn niet aangetroffen. Daarnaast is bij collega's die in het verleden nauw betrokken waren bij dit dossier nagevraagd of zij aanvullend nog relevante documenten tot hun beschikking hadden. Dat bleek voor deze verslagen niet het geval. Tenslotte is aan de gemeente Zaanstad gevraagd of zij beschikken over de ontbrekende verslagen, ook dat was niet het geval. Daardoor was het voor verweerders onmogelijk om deze documenten openbaar te maken. Het

# Hoor- en adviescommissie

gespreksverslag van VEIL 4 is op een later moment wel aangetroffen en kan daarom na het besluit over dit bezwaar alsnog (gedeeltelijk) openbaar worden gemaakt.

## Overweging commissie

Verweerders merken op dat na onderzoek is gebleken dat de gevraagde documenten niet of niet meer in hun bezit zijn. Aangezien de provincie formeel lid was van deze overleggen en tevens daarbij aanwezig was dienen deze verslagen dan ook in het bezit te zijn van verweerders. Volgens vaste jurisprudentie (ABRvS, 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3728) hebben verweerders om die reden een vergaarplicht, dat wil zeggen dat verweerders verplicht zijn om die documenten elders te vergaren indien zij niet meer in hun bezit zijn, maar wel zouden moeten zijn. De commissie constateert dat verweerders navraag hebben gedaan bij de gemeente Zaanstad, maar dat de gemeente heeft aangegeven ook niet te beschikken over deze stukken. Aangezien er meerdere partijen aanwezig waren bij de vergaderingen, waaronder Afvalzorg waarvan de provincie aandeelhouder is, is de commissie van mening dat verweerders, nu zij bij deze andere partijen geen navraag hebben gedaan, te weinig hebben gedaan aan hun vergaarplicht. Daarnaast is gebleken dat verweerders geen digitale zoekactie hebben verricht, bijvoorbeeld door het inschakelen van de afdeling ict van de provincie, om de stukken te proberen te achterhalen. Ook daarom is niet voldaan aan de vergaarplicht. Tijdens de hoorzitting hebben verweerders overigens wel aangegeven bij de andere partijen alsnog navraag te zullen doen naar de ontbrekende stukken.

## Bezwaargrond 3

Alle bijlagen en ingekomen stukken ontbreken bij de verstrekte gespreksverslagen en dienen openbaar te worden gemaakt.

### *Verweer:*

De genoemde bijlagen en ingekomen stukken zijn ter voorbereiding van de vergaderingen onderling uitgewisseld. Bij de inventarisatie van de beschikbare documenten bleek dat deze bijlagen en stukken niet meer te achterhalen zijn. In tegenstelling tot (de meeste van) de gespreksverslagen zijn deze documenten niet terug te vinden in het archief.

## Overweging commissie

Uit de jurisprudentie (ABRvS 30 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3652) maakt de commissie op dat het Wob-verzoek ook betrekking heeft op de bijlagen bij de opgevraagde documenten. Een bijlage maakt immers onderdeel uit van het opgevraagde document. Aangezien deze documenten bij verweerders behoren te berusten, hebben verweerders een vergaarplicht. Net als bij het tweede bezwaar komt de commissie tot de conclusie dat verweerders zich onvoldoende hebben ingespannen om de betreffende documenten te vergaren.

## Bezwaargrond 4

In de gespreksverslagen van de VEIL en VEILPARK vergaderingen moet wel duidelijk naar voren komen namens welke organisatie iets is gezegd.

### *Verweer:*

Op grond van artikel 10, tweede lid, onder e van de Wob is besloten om persoonsgegevens weg te lakken in de documenten. Behalve namen van personen zijn geen verwijzingen naar organisaties weggelakt. Verweerders begrijpen de wens om te kunnen zien namens welke organisatie het woord is gevoerd, maar verweerders zijn van mening dat de Wob bedoeld is om

## Hoor- en adviescommissie

documenten in originele staat openbaar te maken (zover mogelijk). Het is volgens verweerders niet de bedoeling van de Wob om documenten actief te bewerken voor publicatie.

### Overweging commissie

Op grond van vaste jurisprudentie (ABRvS 2 maart 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS8433) geeft de Wob slechts recht op informatie, voor zover deze is neergelegd in documenten, en verplicht niet tot het vergaren van informatie dan wel het bewerken of opstellen van documenten. De commissie constateert dat in de gespreksverslagen alleen is vastgelegd welke persoon iets heeft gezegd. Bezwaarde vraagt feitelijk om het bewerken van bestaande documenten en daartoe zijn verweerders niet verplicht.

De commissie begrijpt echter heel goed dat bezwaarde, ondanks het weglakken van de persoonsgegevens, graag wil weten welke organisatie wat heeft gezegd. De commissie beveelt dan ook aan om in het vervolg de wijze van verslaglegging hierop aan te passen, waarbij wordt vastgelegd namens welke organisatie iemand iets zegt.

### Bezwaargrond 5

De verslagen van de deskundigenoverleggen van 8 december 2014 en van vermoedelijk januari 2017, inclusief bijlagen en ingekomen stukken dienen openbaar gemaakt te worden.

#### *Verweer:*

De verslagen van de genoemde deskundigenoverleggen (inclusief bijlagen en ingekomen stukken) zijn niet aangetroffen bij de inventarisatie van de documenten. In het digitale archief van de provincie is op diverse plekken gezocht naar de verslagen, maar deze zijn niet aangetroffen. Daarnaast is bij collega's die in het verleden nauw betrokken waren bij dit dossier nagevraagd of zij aanvullend nog relevante documenten tot hun beschikking hadden. Dat bleek voor deze verslagen niet het geval. Tenslotte is aan de gemeente Zaanstad gevraagd of zij beschikken over de ontbrekende verslagen, ook dat was niet het geval. Daardoor is het voor verweerders niet mogelijk om deze documenten openbaar te maken.

### Overweging commissie

De commissie verwijst naar de overwegingen bij bezwaar 2 en 3 over de vergaarplicht van verweerders.

### Bezwaargrond 6

Verweerders hebben tussen 15 februari 2017 en 8 juni 2017 een verzoek doorgegeven aan de Omgevingsdienst om ook de geurklachten die via Afvalzorg zijn gemeld, op te nemen in hun klachtenregistratie. Tussen 8 juni 2017 en 16 november 2017 is dit verzoek in andere bewoordingen nogmaals gedaan door de provincie aan de Omgevingsdienst. Beide bovengenoemde verzoeken die door de provincie aan de Omgevingsdienst zijn gedaan dienen openbaar gemaakt te worden.

#### *Verweer:*

Bij de inventarisatie van de gevraagde documenten zijn geen stukken aangetroffen die betrekking hebben op de communicatie tussen provincie en OD NZKG over dit onderwerp. In het digitale archief van de provincie is op diverse plekken gezocht naar de verslagen, maar deze zijn niet aangetroffen. Daarnaast is bij collega's die in het verleden nauw betrokken waren bij dit dossier nagevraagd of zij aanvullend nog relevante documenten tot hun beschikking hadden. Dat bleek

# Hoor- en adviescommissie

voor deze verslagen niet het geval. Tenslotte is aan de gemeente Zaanstad gevraagd of zij beschikken over de ontbrekende verslagen, ook dat was niet het geval.

Over dit onderwerp zijn recent technische vragen gesteld door een lid van de commissie Natuur, Landbouw en Gezondheid (NLG). De beantwoording van één van deze vragen geeft meer inzicht in hoe OD NZKG is omgegaan met wensen over het meldingsproces van klachten. Dit document is terug te vinden bij de algemene documenten behorend bij de commissievergadering NLG van 8 juni 2020, beschikbaar via de volgende link:

<https://ibabsonline.eu/Agenda.aspx?site=noordholland&agendaId=62dc404a-3825-4410-9bb0-12a5a9cf6143&FoundIDs=&year=2020>.

## Overweging commissie

Waarschijnlijk bedoelen verweerders dat zij navraag hebben gedaan bij de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (ODNZKG) en niet bij de gemeente. Tijdens de hoorzitting hebben verweerders aangegeven dat waarschijnlijk over het punt van de klachtenregistratie telefonisch is gecommuniceerd met de ODNZKG. Dit komt de commissie niet ongeloofwaardig voor. De commissie heeft geen reden er aan te twijfelen dat verweerders niet beschikken over documenten over dit punt.

## ADVIES VAN DE COMMISSIE

De commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 3 september 2020 gehouden openbare hoorzitting tot de conclusie dat het bestreden besluit gedeeltelijk herroepen moet worden. De documenten 1, 2 en 11 hadden niet (volledig) geweigerd mogen worden, verweerders hebben onvoldoende inspanning gepleegd om de ontbrekende documenten te vergaren en het alsnog gevonden gespreksverslag VEIL 4 dient (gedeeltelijk) openbaar gemaakt te worden.

Het vorenstaande geeft de commissie aanleiding Gedeputeerde Staten van Noord-Holland met betrekking tot het bezwaarschrift van [REDACTED] d.d. 27 juli 2020 te adviseren bezwaarde in zijn bezwaren te ontvangen en deze bezwaren gedeeltelijk gegrond te verklaren met inachtneming van het voorliggend advies.

Haarlem, donderdag 3 september 2020

de Hoor- en adviescommissie,

Kamer I

[REDACTED]

fungerend secretaris

[REDACTED]

mr. S.G.A de Boer,

voorzitter