

633107
Hoor- en adviescommissie

ADVIES

INGEKOMEN 11 APR. 2016

AAN GEDEPUTEERDE STATEN

van de behandeling van het bezwaarschrift ingevolge artikel 7:1 van de Awb van Distriport Noord-Holland. B.V. (bezwaarde), ingediend door [REDACTED] van Houthoff Buruma te Amsterdam, van 9 juni 2015 en 28 januari 2016 tegen het besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (verweerders) van 30 april 2015 en 18 december 2015, waarbij in eerste instantie het Wob-verzoek is afgewezen vanwege het feit dat het een herhaald verzoek was en waarbij in tweede instantie niet alle gevraagde documenten verstrekt worden.

ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop de bestreden besluiten zijn verzonden, 30 april en 18 december 2015, en gelet op de datum waarop het per post verzonden bezwaarschrift en de aanvullende gronden zijn ontvangen, 10 juni 2015 en 29 januari 2016, stelt de Commissie vast dat het bezwaarschrift en de aanvullende gronden binnen de wettelijke termijn zijn 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 de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob).

INHOUD VAN DE BESTREDEN BESLUITEN

30 april 2015:

1. Grondslag

Artikel 4:6 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

2. Samenvatting van de inhoud

Nu het huidige verzoek gelijkloidend is aan dat van 24 juni 2011, het gaat om dezelfde aanvrager, het is gericht aan hetzelfde bestuursorgaan en het verzoek dezelfde grondslag heeft, wijzen gedeputeerde staten het verzoek af.

Er wordt niet aangegeven welke nieuwe feiten of veranderde omstandigheden er sinds het vorige verzoek zijn opgetreden waardoor het huidige verzoek gerechtvaardigd zou zijn.

18 december 2015

1. Grondslag

Artikel 10 en 11 van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob)

2. Samenvatting van de inhoud

Als leidraad voor het besluit hanteren gedeputeerde staten de inventarisatielijst die door verzoeker op 12 september 2016 is ingediend. Naar aanleiding hiervan hebben gedeputeerde staten een inventarisatielijst toegevoegd. Op deze lijst staan alle documenten die betrekking hebben op Distriport.

Hoor- en adviescommissie

Een aantal documenten zijn echter niet verstrekt. Het gaat hierbij om documenten die persoonlijke beleidsopvattingen of financiële informatie bevatten.

SAMENVATTING VAN DE BEZWAREN EN VERWEREN

Bezwaarschrift 9 juni 2015:

1. Bezwaar:

Het huidige verzoek wijkt af van het eerdere Wob-verzoek.

Stukken die wel onder gedeputeerde staten berusten zijn buiten de beoordeling gelaten.

Na de Wob-procedure in 2011-2012 zijn nieuwe stukken met betrekking tot deze bestuurlijke aangelegenheid onder gedeputeerde staten komen te berusten.

Sinds de Wob-procedure in 2011-2012 is ten aanzien van stukken de geheimhouding opgeheven, waarmee die stukken onder bereik van de Wob zijn gebracht.

Verweer:

Tijdens de rechtszitting in 2012 is in overleg met partijen de reikwijdte van het Wob-verzoek vastgesteld. Als bezwaarde het niet eens was met deze afbakening dan had dit tijdens de rechtszaak naar voren gebracht moeten worden.

In de vergadering van provinciale staten van 11 juli 2011 is besloten om de betreffende documenten openbaar te maken. De stukken waren toen ook eenvoudig op te vragen.

2. Bezwaar:

Het verzoek is niet te algemeen geformuleerd.

Verweer:

Geen reactie

3. Bezwaar:

De opmerkingen van gedeputeerde staten over de inventarisatielijst zijn onjuist.

Verweer:

Geen reactie

Aanvulling 29 januari 2016

1. Bezwaar:

Het is onaannemelijk dat de inventarisatielijst volledig is, er staat bijvoorbeeld geen enkele e-mail op de lijst.

Verweer:

Geen.

2. Bezwaar:

Document nummer 2 en 4 staan onterecht onder de kop "geen documenten aangetroffen, onduidelijk is wat wordt bedoeld". Document nummer 7 en 158 zijn zeer gespecificeerd en moet dus te traceren zijn.

Verweer:

Geen.

Hoor- en adviescommissie

3. Bezwaar:

Er dient per document te worden aangegeven waarom het betreffende document niet verstrekt kan worden. Daarbij dient er te worden nagegaan of stukken niet als “advisering” dan wel als “gestructureerd overleg” kunnen worden gekwalificeerd. Tevens moet er onderzocht worden of bepaalde passages misschien weggelakt kunnen worden.

Verweer:

Geen.

4. Bezwaar:

Taxatierapporten kunnen openbaar worden gemaakt als het niet actueel is. Bovendien bevat een taxatierapport juist objectieve gegevens.

Verweer:

Geen.

5. Bezwaar:

De correspondentie met de advocaat heeft vooral een objectief karakter en moet dus vertrekt worden. Eventueel kunnen bepaalde delen, die wel als persoonlijke beleidsopvatting kunnen worden gekwalificeerd, weggelakt worden.

Verweer:

Geen.

6. Bezwaar:

Het is niet duidelijk waarom de “documenten die zich los van het bovenstaande niet lenen voor openbaarmaking” niet onder een eerdergenoemde weigeringsgrond vallen.

Verweer:

Geen.

OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie overweegt ten aanzien van deze bezwaren het volgende.

Bezwaarschrift 9 juni 2015

Uit het feit dat verweerders een nieuw besluit hebben genomen hangende bezwaar, blijkt dat verweerders ook van mening zijn dat het besluit d.d. 30 april 2015 herroepen moet worden. De aanvraag is toentertijd onterecht afgewezen vanwege het feit dat het om een herhaald verzoek zou gaan. De Commissie is dan ook van mening dat de bezwaren tegen het besluit van 30 april 2015 gegrond zijn.

Aanvulling 29 januari 2016

Het is onaannemelijk dat de inventarisatielijst volledig is, er staat bijvoorbeeld geen enkele e-mail op de lijst.

Op grond van vaste jurisprudentie (RVS:2007:BB2171) geldt het volgende: “wanneer een bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat een bepaald document niet of niet meer bij hem berust en een dergelijke mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt, is het in beginsel aan degene die om informatie verzoekt om aannemelijk te maken dat, in tegenstelling tot de

Hoor- en adviescommissie

uitkomsten van het onderzoek door het bestuursorgaan, een bepaald document toch bij dat bestuursorgaan berust”.

Tijdens de hoorzitting heeft gemachtigde van bezwaarde verwezen naar uitspraak van 16 oktober 2015 (2015:4811). In deze uitspraak wordt door de rechter overwogen dat: *“het niet aannemelijk is dat verweerder tot op heden reeds alle relevante documenten heeft achterhaald naar aanleiding van het verzoek van eiseres. Onaannemelijk is dat naast de stukken waarover in het bestreden besluit is besloten, er niet meer oplegnotities, verslagen, correspondentie, stukken voor en over besprekingen in de ministerraad en stukken betreffende de ministerraad zouden zijn”*. De Commissie heeft de indruk dat verweerders het Wob-verzoek thans wel zorgvuldig hebben opgepakt, het blijft echter wel vreemd dat het aantal mails gezien de omvang van het dossier gering is. De Commissie kan niet uitsluiten dat niet alle mails over dit onderwerp centraal gearchiveerd zijn en dus moeilijk, of niet, niet terug te vinden zijn. De Commissie adviseert dan ook de ambtenaren die betrokken zijn geweest bij het dossier Distriport te benaderen met de vraag in hun eigen mailbox te zoeken op de term Distriport. Door middel van de zoekfunctie van outlook kan dit snel worden gerealiseerd.

De Commissie merkt overigens op dat e-mails vooral persoonlijke beleidsopvattingen zullen bevatten (AB 2011/148). Dat neemt echter niet weg dat de e-mails - indien gevonden - wel op de inventarisatielijst moeten staan, waarbij vervolgens kan worden aangegeven waarom de e-mails niet zijn verstrekt.

Document nummer 2 en 4 staan onterecht onder de kop “geen documenten aangetroffen, onduidelijk is wat wordt bedoeld”. Document nummer 7 en 158 zijn zeer gespecificeerd en moet dus te traceren zijn.

Tijdens de hoorzitting is door verweerder aangegeven dat het besluit op dit punt niet juist is. De betreffende documenten zijn wel openbaar gemaakt. De Commissie is dan ook van mening dat het bestreden besluit op dit punt moet worden gecorrigeerd.

De stukken 7 en 158 (statenvragen 47-2013) lijken interne documenten te zijn, het is dan ook vreemd dat deze documenten niet zijn aangetroffen. Daar komt bij dat deze documenten door bezwaarde vrij specifiek zijn aangeduid. De Commissie adviseert dan ook nogmaals een onderzoek te doen naar deze documenten.

Er dient per document te worden aangegeven waarom het betreffende document niet verstrekt kan worden. Daarbij dient er te worden nagegaan of stukken niet als “advisering” dan wel als “gestructureerd overleg” kunnen worden gekwalificeerd. Tevens moet er onderzocht worden of bepaalde passage misschien weggelakt kunnen worden.

Volgens vaste jurisprudentie (LJN BN8564) dient een bestuursorgaan per document of bij grotere documenten per gedeelte van een document te motiveren waarom het niet kan worden verstrekt. Wel is toelaatbaar dat een bestuursorgaan in het besluit per weigeringsgrond een motivering geeft en vervolgens in de documenten door middel van een codering naar die motivering verwijst (AB 2009, 102, LJN AZ6370). Verweerders hebben dit feitelijk gedaan en voldoen daarmee aan de door de jurisprudentie gestelde eisen.

Bij “advisering” gaat het om adviezen afkomstig van adviesorganen. Dergelijke adviezen worden niet gezien als intern beraad. Het gaat hier echter niet om dergelijke documenten.

Hoor- en adviescommissie

De correspondentie met de advocaat heeft vooral een objectief karakter en moet dus vertrekt worden. Eventueel kunnen bepaalde delen, die wel als persoonlijke beleidsopvatting kunnen worden gekwalificeerd, weggelakt worden.

Adviezen van een advocatenkantoor aan een bestuursorgaan kunnen persoonlijke beleidsopvattingen bevatten en hoeven dus niet openbaar te worden gemaakt (AB 2002, 375). Dit zou alleen anders kunnen zijn als het niet gaat om adviezen, maar het louter verstrekken van objectieve gegevens.

De Commissie heeft kennis genomen van de opdracht van Pels Rijcken aan de deurwaarder (document 199). Het is voor de Commissie niet duidelijk waarom dit document, gezien de inhoud, in zijn geheel is geweigerd op grond van deze weigeringsgrond, zeker gezien het feit dat de betekening van 7 april 2015 wel bekend is bij partijen.

Het is niet duidelijk waarom de "documenten die zich los van het bovenstaande niet lenen voor openbaarmaking" niet onder een eerder genoemde weigeringsgrond vallen.

De Commissie merkt op dat dit misschien logischer was om deze documenten onder de eerder genoemde weigeringsgronden te laten vallen, maar dat neemt niet weg dat vervolgens per document wordt aangegeven waarom het document niet verstrekt kan worden. Dit is conform de gestelde eisen van de jurisprudentie.

De Commissie heeft de documenten gelezen en komt tot de conclusie dat gedeputeerde staten door middel van weglakking meer documenten openbaar kunnen maken. De Commissie adviseert dan ook de documenten nogmaals te onderzoeken met in achtneming van het bovenstaande. De Commissie noemt als voorbeeld de niet verstrekte stukken van document 157: Memo aan GS 30 mei 2013: vanaf bladzijde 2, derde alinea "Dit is" weglakken. Memo aan PS 30 mei 2013: vanaf bladzijde 2, derde alinea "Dit is" weglakken.

De Commissie merkt op dat tijdens de hoorzitting is gebleken dat document 109 wel openbaar is gemaakt. Het bestreden besluit dient ook op dit punt verbeterd te worden.

ADVIES VAN DE COMMISSIE

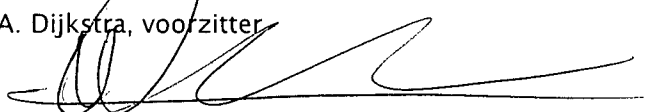
De Commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 24 maart 2016 gehouden openbare hoorzitting tot de conclusie dat het bestreden besluit gedeeltelijk herroepen moet worden. Een aantal documenten kan (gedeeltelijk) openbaar worden gemaakt door middel van weglakking van bepaalde passages.

Het vorenstaande geeft de Commissie aanleiding Gedeputeerde Staten van Noord-Holland met betrekking tot het bezwaarschrift namens Distriport d.d. 9 juni 2015 en de aanvulling van 28 januari te adviseren bezwaarde in zijn bezwaren te ontvangen en deze bezwaren gegrond te verklaren met in achtneming van het advies.

Haarlem, 24 maart 2016

de Hoor- en adviescommissie,
Kamer II


mt. [REDACTED], fungerend secretaris

O.A. Dijkstra, voorzitter


Hoor- en adviescommissie

Van “gestructureerd overleg” kan worden gesproken wanneer belangenorganisaties bij de vorming van beleid worden betrokken. Het is de Commissie niet gebleken dat daarvan in het onderhavige geval sprake is.

Bij de toepassing van artikel 11 van de Wob moeten er vier vragen worden beantwoord:

1. Gaat het om een document bestemd voor intern beraad?
2. Bevat het document persoonlijke beleidsopvatting?
3. Zo ja, bevat het document ook informatie niet zijnde persoonlijke beleidsopvatting die zozeer met dergelijke opvattingen is verweven dat niet tot op openbaarmaking kan worden overgegaan?
4. Kan over persoonlijke beleidsopvatting in niet tot personen herleidbare vorm informatie worden verstrekt?

Artikel 1 onder g van de Wob omschrijft het begrip persoonlijke beleidsopvatting als: “een opvatting, voorstel, aanbeveling van één of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid”.

De Commissie heeft, analoog aan artikel 8:29 van de Awb, kennis genomen van de niet verstrekte documenten en komt tot de conclusie dat gedeputeerde staten door middel van weglakking meer documenten openbaar kunnen maken. De Commissie adviseert dan ook de documenten nogmaals te onderzoeken met in achtname van het bovenstaande. De Commissie noemt als voorbeeld de niet verstrekte stukken van document 78:

Beraadslaging in GS: vanaf overwegingen dient de tekst te worden weggelakt.

Nota GS 12 maart 2012: kan openbaar worden gemaakt.

Toelichting bij nota GS: weigering terecht

Nota GS 2012-11203: vanaf paragraaf 2 weglakken

Memo leveringsaktes 29 maart 2012: aanleiding t/m nadere onderzoek kan openbaar worden gemaakt.

Bijlage: overzicht bedingen in leveringsaktes: terecht niet openbaar gemaakt.

Minute update Distriport: bevat geen persoonlijke beleidsopvatting

Nota GS 17 april 2012: vanaf paragraaf 2 weglakken.

Taxatierapporten kunnen openbaar worden gemaakt als het niet actueel is. Bovendien bevat een taxatierapport juist objectieve gegevens.

Taxatierapporten hoeven niet zondermeer openbaar te worden gemaakt. Uit de jurisprudentie (RVS:2016:356) blijkt dat als de bekendmaking ook gevolgen kan hebben voor de onderhandelingspositie van het bestuursorgaan in de toekomst de financiële belangen van het bestuursorgaan wel degelijk in het geding kunnen zijn. Is de onderhandelingspositie beperkt, aangezien de openbaarmaking er niet toe kan leiden dat het bestuursorgaan gehouden zou zijn meer gelden toe te kennen dan waartoe het wettelijk gehouden is, dan kunnen taxatierapporten wel openbaar worden gemaakt.

Gezien het bovenstaande is de Commissie van mening dat het taxatierapport van Antea Group, gezien het doel van de taxatie (namelijk ten behoeve van de – openbare- jaarstukken 2013), gedeeltelijk openbaar gemaakt kan worden. De oppervlakte van de percelen en de getaxeerde waarde zijn immers al openbaar gemaakt.