

# Hoor- en adviescommissie

2020-1509982

## ADVIES

### AAN GEDEPUTEERDE STATEN

naar aanleiding van de behandeling van het bezwaarschrift ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van

- de Stichting IJMONDIG, statutair gevestigd te Wijk aan Zee,
  - de Stichting SCHAPENDUINEN, statutair gevestigd te Bloemendaal,
  - de Stichting DUINBEHOUD, statutair gevestigd te Leiden,
  - [REDACTED], wonende te Bloemendaal,
  - [REDACTED], wonende te Beverwijk,
  - [REDACTED], wonende te Beverwijk,
  - [REDACTED], wonende te Beverwijk,
  - [REDACTED], wonende te Wijk aan Zee,
  - [REDACTED], wonende te Wijk aan zee,
  - [REDACTED], wonende te Wijk aan Zee,
  - [REDACTED], wonende te Wijk aan Zee,
  - [REDACTED], wonende te Wijk aan Zee,
- (bezwaarden)

ingediend door [REDACTED] en [REDACTED] van Lexence advocaten & notarissen te Amsterdam, tegen het besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (verweerders) van donderdag 27 augustus 2020, waarbij is besloten tot gedeeltelijke openbaarmaking van documenten naar aanleiding van een Wob-verzoek.

---

#### ONTVANKELIJKHEID

Het bestreden besluit is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Bezwaarden zijn de verzoekers van het besluit en kunnen worden aangemerkt als belanghebbende conform artikel 1:2 van de Awb.

Over de tijdigheid van het bezwaar kan het volgende worden opgemerkt.

Het bestreden besluit dateert van 27 augustus 2020. De termijn om een bezwaarschrift in te dienen, eindigt gezien artikel 6:7 van de Awb op 8 oktober 2020. Bij verzending per post is een bezwaarschrift gelet op artikel 6:9, tweede lid, van de Awb tijdig ingediend indien het voor het einde van de termijn ter post is bezorgd, mits het niet later dan een week na afloop van de termijn is ontvangen. In dit geval is dat dus uiterlijk op 15 oktober 2020.

Het bezwaarschrift is op 8 oktober 2020 per e-mail en per post verzonden. Het bezwaarschrift is op 16 oktober 2020 per post ontvangen, hetgeen te laat is. Het per e-mail ingediende bezwaarschrift is tijdig ontvangen op 8 oktober 2020.

Een bezwaarschrift kan gelet op artikel 2:15 van de Awb elektronisch naar een bestuursorgaan worden verzonden voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend. Het bestuursorgaan kan nadere eisen stellen aan het gebruik van de elektronische weg. De provincie heeft de elektronische weg voor het indienen van bezwaarschriften opengesteld, maar daaraan de eis gesteld dat dit via eHerkenning gebeurt. Een bezwaarschrift dat per e-mail wordt ingediend, wordt niet in behandeling genomen.

Het bezwaar kan gelet op artikel 6:6 van de Awb niet-ontvankelijk worden verklaard, indien niet is voldaan aan artikel 6:5 van de Awb of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in

# Hoor- en adviescommissie

2020-1509982

behandeling nemen van het bezwaar of beroep, of indien het bezwaar geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15 van de Awb, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.

In dit geval is het bezwaarschrift alsnog schriftelijk binnengekomen, nog voordat er gelegenheid tot verzuimherstel werd geboden. Daarmee is het verzuim hersteld. Het bezwaarschrift is daarom ontvankelijk.

## GRONDSLAG

De grondslag van het bestreden besluit is gelegen in artikel 3 lid 5 van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob), juncto artikel 10 lid 2 onder b. en e. en artikel 11 lid 1 en 2 van de Wob.

## INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

Met het bestreden besluit wordt (nadat twee onderdelen van het Wob-verzoek zijn doorgezonden naar de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied) besloten op het verzoek om openbaarmaking van de volgende documenten:

1. Alle informatie met betrekking tot de aan RIVM verstrekte opdracht om onderzoek te doen naar de gevolgen van de inrichting(en) van Tata voor natuur en milieu althans de gezondheid van omwonenden, de emissies naar de lucht in het bijzonder. In het bijzonder - maar niet uitsluitend - informatie met betrekking tot de opdrachtverlening, de onderzoeksvragen, de reikwijdte en planning van het onderzoek.
2. Alle informatie met betrekking tot de beslissing om het mandaat van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied in te trekken met betrekking tot alle procedures rond de verbeuring en inning van dwangsommen, zoals bij Tata Steel.
3. Alle informatie met betrekking tot de (interne) behandeling van de e-mails van een inwoner van Bloemendaal vanaf 5 mei 2020 aan gedeputeerde(n) en de Commissaris van de Koning, die betrekking hebben op Tata en de naleving door Tata van (milieu)regelgeving.

Met het bestreden besluit hebben verweerders besloten deels aan het verzoek tegemoet te komen en de documenten waarom is verzocht, deels openbaar te maken.

Verweerders hebben een inventarisatielijst gemaakt van alle documenten die vallen onder de reikwijdte van het verzoek en deze documenten getoetst aan de Wob. Verweerders hebben 52 documenten aangetroffen. Per document of categorie van documenten is nader toegelicht of en waarom wel of niet wordt overgegaan tot openbaarmaking.

Een deel van de documenten (de documenten met nummers 5, 6, 7, 12, 13.1, 14, 15, 35, en 39) is reeds openbaar of bevat informatie die reeds openbaar is, zodat de Wob daar niet op van toepassing is. In de inventarisatielijst is per document de vindplaats van deze informatie aangegeven.

In diverse documenten worden offertebedragen genoemd. De openbaarheid van deze informatie kan de onderhandelingspositie van de provincie verzwakken. Gelet hierop zijn verweerders van oordeel dat het economisch en financieel belang van de provincie zwaarder dient te wegen dan het algemene belang van openbaarmaking. Deze informatie wordt op grond van artikel 10, tweede lid, onder b, van de Wob niet openbaar gemaakt.

In diverse documenten staan persoonsgegevens zoals namen, handtekeningen, e-mailadressen, telefoonnummers en adresgegevens van ambtenaren die niet vanuit hun functie in de openbaarheid treden. Verweerders zijn van oordeel dat ten aanzien van deze gegevens het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd, zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. De persoonsgegevens uit de documenten worden op grond van artikel 10, tweede lid, onder e, van de Wob niet openbaar gemaakt.

In diverse documenten staan beleidsopvattingen die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad. Verweerders zijn van oordeel dat het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen zwaarder dient te wegen dan het algemene belang van openbaarmaking.

# Hoor- en adviescommissie

2020-1509982

Persoonlijke beleidsopvattingen in de documenten worden op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob niet openbaar gemaakt. Artikel 11, tweede lid, van de Wob wordt niet toegepast.

## HOORZITTING

Op 7 januari 2021 heeft de Hoor- en adviescommissie een openbare zitting gehouden alwaar de bezwaarden en verweerders de gelegenheid kregen de bezwaren en verweren mondeling toe te lichten. Bezwaarden hebben geen gebruik gemaakt van de gelegenheid de bezwaren mondeling nader toe te lichten. Wel hebben zij op 6 januari 2021 nog een korte schriftelijke toelichting gestuurd.

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

### Bezwaargrond 1:

Bezwaarden menen dat de beperking van artikel 11, eerste lid, van de Wob ten onrechte is toegepast bij het verstrekken van informatie inzake het hierboven onder 3 genoemde onderdeel van het Wob-verzoek (betreffende de documenten 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 11 en 12) en het hierboven onder 2 genoemde onderdeel van het Wob-verzoek (betreffende de documenten 36, 37, 41, 42, 43, 45, 47 en 49). Zodoende is informatie ten onrechte niet openbaar gemaakt.

Uit het bestreden besluit blijkt niet dat, of waarom, sprake is van documenten opgesteld voor intern beraad. Enige toelichting hierop ontbreekt, hetgeen onzorgvuldig is. Het besluit kan reeds daarom niet in stand blijven.

Bezwaarden menen voorts dat van intern beraad in onderhavig geval geen sprake is. Onderdeel 3 van het Wob-verzoek betreft correspondentie waarbij de geadresseerde geen overheidsorgaan betreft.

Onderdeel 2 van het Wob-verzoek, betreffende de gedeeltelijke intrekking van het mandaat van de Omgevingsdienst, heeft geen intern karakter omdat de aard van de gemandateerde bevoegdheid geen interne aangelegenheid betreft.

Daarnaast hebben de betreffende documenten het karakter van advisering en/of gestructureerd overleg en daarmee komt het interne karakter van het beraad te vervallen.

In de toelichting van 6 januari 2021 geven bezwaarden aan dat in het verweerschrift wordt verwezen naar de inhoud van passages in de bewuste documenten, waarvan bezwaarden de inhoud niet kennen. Of de betreffende documenten daarmee zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad, kunnen bezwaarden niet beoordelen. Het valt echter op dat wordt volstaan met de gebruikelijke typering zoals "ideeën uitwisselen", "met elkaar afstemmen" en "brainstormen". Op geen enkele wijze wordt inzicht gegeven in de aard van de documenten. Dit achten bezwaarden niet in overeenstemming met het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel. Zij verzoeken de commissie om op basis van kennisname van de inhoud van de documenten, de wettelijke criteria en jurisprudentie nauwkeurig te beoordelen of wel sprake is van stukken opgesteld ten behoeve van intern beraad.

### Verweer:

*In het kader van het bezwaar zijn documenten met de nummers 2 t/m 8, 11, 12, 36, 37, 41, 42, 43, 45, 47 en 49 wederom beoordeeld, rekening houdend met de bezwaargronden.*

*Uit deze beoordeling blijkt dat deze documenten opgesteld zijn in het kader van het intern beraad, gezien het karakter/ inhoud van de documenten. Het betreft voornamelijk e-mails, interne memo's, etc. waarin de medewerkers van de organisatie onderling ideeën uitwisselen, met elkaar afstemmen en brainstormen over hoe om te gaan met de e-mails van een inwoner en over de situatie rond de niet inbare dwangsommen bij Harsco Metals, hetgeen uiteindelijk heeft geleid tot het tijdelijk zelf uitoefenen van de gemandateerde bestuursbevoegdheden voor het invorderen van dwangsommen (in het Wob-verzoek, en in het bezwaarschrift en in verschillende*

# Hoor- en adviescommissie

2020-1509982

*documenten aangeduid als “de gedeeltelijke intrekking van het mandaat van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied”).*

*De documenten bestaande uit de correspondentie van een inwoner zijn volledig openbaar. Verweerders kunnen de bezwaarde dan ook niet volgen in zijn bezwaar, waarin hij stelt dat verweerders deze correspondentie als intern beraad hebben aangemerkt en daarom niet openbaar zijn gemaakt.*

*Met betrekking tot het onderdeel van het Wob-verzoek over “de gedeeltelijke intrekking van het mandaat aan de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied”, merken verweerders op dat zoals bezwaarmaker stelt de intrekking op zichzelf inderdaad geen intern beraad is. Het besluit hierover is immers openbaar. Echter, de documenten die hieraan ten grondslag liggen zijn wel als intern beraad aan te merken. Er zijn geen documenten geweigerd, enkel omdat deze aan te merken zijn als intern beraad.*

## Overweging commissie

De commissie constateert allereerst dat de bezwaargronden zich niet richten op de weigering offertebedragen en persoonsgegevens zoals namen, handtekeningen, e-mailadressen, telefoonnummers en adresgegevens van ambtenaren openbaar te maken conform artikel 10, tweede lid, onder b en e, van de Wob. In geschil is slechts de vraag of verweerders artikel 11, eerste en tweede lid, van de Wob op juiste wijze hebben toegepast.

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 11 van de Wob<sup>1</sup> 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 het gebruik door anderen binnen de overheid. Met de in artikel 11, eerste lid, van de Wob neergelegde beperking ten aanzien van persoonlijke beleidsopvattingen in documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad heeft de wetgever beoogd "dat ambtenaren de vrijheid dienen te hebben ongehinderd hun bijdrage te leveren aan de beleidsvoorbereiding of -uitvoering, en daarover te studeren, te brainstormen, anderszins te overleggen, nota's te schrijven etc. Zij moeten [...] in alle openhartigheid onderling functioneel kunnen communiceren."<sup>2</sup> Onder persoonlijke beleidsopvatting wordt verstaan een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van één of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten.

Artikel 11 van de Wob biedt daarmee de basis om documenten voor intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten te weigeren. Feitelijke gegevens zijn geen persoonlijke beleidsopvattingen en kunnen derhalve niet krachtens artikel 11, eerste lid, van de Wob worden geweigerd. Feitelijke gegevens kunnen wel zodanig met die opvattingen zijn verweven dat het niet mogelijk is deze te scheiden. In dat geval kunnen ook die feitelijke gegevens met een beroep op dit artikel worden geweigerd.<sup>3</sup>

Bezwaarden stellen dat van intern beraad geen sprake is, omdat het Wob-verzoek ziet op correspondentie waarbij de geadresseerde geen overheidsorgaan is en op een gedeeltelijke intrekking van het mandaat van de Omgevingsdienst hetgeen geen intern karakter heeft.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, blz. 13

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1987/88, 19 859, nr. 6, blz. 13

<sup>3</sup> Zie ook de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:314

# Hoor- en adviescommissie

2020-1509982

De commissie constateert dat bij de beoordeling van de documenten niet het onderwerp waar het Wob-verzoek betrekking op heeft relevant is, maar enkel de vraag of het documenten voor intern beraad betreft die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten.

Dat het onderwerp van het Wob-verzoek correspondentie betreft waarbij de geadresseerde geen overheidsorgaan betreft c.q. een gedeeltelijke intrekking van het mandaat van de Omgevingsdienst betreft doet er derhalve niets aan af dat er wel degelijk sprake kan zijn van documenten voor intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten.

Bezwaarden stellen voorts dat de betreffende documenten het karakter van advisering en/of gestructureerd overleg hebben en dat daarmee het interne karakter van het beraad komt te vervallen.

De commissie ziet geen aanleiding om dat standpunt te volgen. Bezwaarden verwijzen met deze bezwaargrund naar een alinea in de Memorie van Toelichting<sup>4</sup> waarin wordt ingegaan op de vraag of er sprake kan zijn van intern beraad als er externe personen of organen betrokken zijn bij het beraad: "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."

In casu is geen sprake van externe personen of organen die betrokken zijn bij het beraad, dus alleen al daarom treft deze bezwaargrund geen doel.

Na kennisneming van de ongelakte stukken stelt de commissie vast dat de documenten waarin passages op grondslag van artikel 11, lid 1, van de Wob zijn weggelakt hoofdzakelijk bestaan uit e-mailberichten tussen ambtenaren van de provincie Noord-Holland onderling en uit enige interne nota's en memo's. Deze documenten zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad, omdat zij zijn opgesteld met het oogmerk om overleg te voeren over de beantwoording van de e-mails van een inwoner en met het oogmerk om tot een standpunt te komen over de wijze waarop het bestuursorgaan met het mandaat van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied dient om te gaan.

Bezwaargrund 2:

Indien al zou moeten worden aangenomen dat de betreffende documenten zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad, gaat het in onderhavig geval vervolgens om de vraag of ook sprake is van persoonlijk beleidsopvattingen alvorens de beperking van artikel 11, eerste lid, van de Wob ingeroepen kan worden. Onder persoonlijke beleidsopvatting wordt verstaan een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten. Uit het bestreden besluit blijkt niet waarom sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen, hetgeen onzorgvuldig is.

Bezwaarden menen dat sowieso niet alle achtergehouden informatie uit de betreffende documenten als persoonlijke beleidsopvattingen gekwalificeerd kunnen worden. Niet alle informatie lijkt betrekking te hebben op persoonlijke opvattingen, voorstellen, aanbevelingen en conclusies.

---

<sup>4</sup> Zie nogmaals Kamerstukken II 1987/88, 19 859, nr. 6, blz. 13

# Hoor- en adviescommissie

2020-1509982

In de toelichting van 6 januari 2021 geven bezwaarden aan dat ook hier geldt dat wat betreft de verwijzing naar specifieke passages het voor bezwaarden niet mogelijk is hierop inhoudelijk te reageren. Zij verzoeken de commissie dan ook om op basis van kennisname van de inhoud van de documenten, de wettelijke criteria en jurisprudentie nauwkeurig te beoordelen of wel sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen.

*Verweer:*

*Na het vaststellen dat een document het karakter heeft van intern beraad heeft, hebben verweerders verder onderzocht of het document persoonlijke beleidsopvattingen bevat. Slechts deze opvattingen zijn gelakt op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob. De rest van het document is openbaar gemaakt.*

*In het kader van de herbeoordeling in bezwaar hebben verweerders nogmaals geconstateerd dat de gelakte alinea's/ passages wel degelijk beleidsopvattingen zijn. Met betrekking tot de e-mails van een inwoner waar het bezwaar op ziet (nummers 2 t/m 8, 11 en 12) wordt in de betreffende e-mails tussen ambtenaren onderling overlegd hoe met de e-mails om te gaan, hoe te reageren en worden daar meningen over uitgewisseld. Als voorbeeld verwijzen verweerders naar pagina 6, 23 en 24/25 van het bestand met de openbaar gemaakte documenten.*

*Ook in de e-mails en documenten over de "gedeeltelijke intrekking van het mandaat van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied" waar het bezwaar op ziet (nummers 36, 37, 41,42, 43, 45, 47 en 49) betreft het ambtelijke meningen, adviezen, ambtelijk voorgelegde opties en voorbereiding van overleg. Als voorbeeld verwijzen verweerders naar pagina 164 en 199 van het bestand met de openbaar gemaakte documenten.*

*In deze voorbeelden is duidelijk te lezen dat een medewerker van de provincie zijn beleidsopvatting uit. De commissie heeft de originele versie van deze documenten in bezit en kan dit ook vaststellen.*

## Overweging commissie

Zoals hierboven bij de bespreking van bezwaargrond 1. al is aangegeven is de commissie van oordeel dat er sprake is van documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad. De vraag die zich vervolgens voordoet is of er in die documenten sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen. Onder een persoonlijke beleidsopvatting wordt verstaan een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van één of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten.

De geweigerde onderdelen van documenten betreffen e-mailberichten waarin door ambtenaren overleg wordt gevoerd en tekstvoorstellen worden gedaan. Datzelfde geldt voor de nota's en memo's. Hiermee geven de ambtenaren hun persoonlijke beleidsopvattingen weer.

De commissie heeft per document beoordeeld of er sprake is van documenten voor intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten.

Document 2: Dit document betreft interne e-mailcorrespondentie. De gelakte onderdelen zijn passages voor intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten, betreffende een juridische interpretatie.

Document 3: Dit document betreft interne e-mailcorrespondentie. Het gelakte onderdeel is een passage voor intern beraad dat persoonlijke beleidsopvattingen bevat, betreffende een juridische interpretatie.

Document 4: Dit document betreft interne e-mailcorrespondentie. De gelakte onderdelen bevatten passages voor intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten, zoals een concept antwoord. Daarnaast heeft een deel van de mail betrekking op een e-mail van een persoon die niets met onderhavig Wob-verzoek te maken heeft en op de wijze waarop die persoon

# Hoor- en adviescommissie

2020-1509982

beantwoord zou worden. Daarom valt dat gedeelte van het document buiten de strekking van het Wob-verzoek.

Document 5, 6, 7 en 12: Deze vier documenten betreffen e-mailreeksen die niet apart openbaar zijn gemaakt. Verweerders hebben aangegeven dat de onderdelen van deze e-mailreeksen die niet onder de weigeringsgronden van artikel 11 lid 1 van de Wob vallen reeds openbaar zijn gemaakt in document 10.

Document 10 betreft een e-mailreeks met e-mails van 4, 5, 8, 12, 18, 20 en 28 mei 2020.

De commissie constateert dat de documenten 5, 6, 7 en 12 in de inventarislijst als aparte documenten zijn aangemerkt door verweerders. De documenten betreffen e-mailreeksen waarin een aantal van de oorspronkelijke e-mails die in document 10 zijn vervat zijn opgenomen, alsmede nieuwe e-mails.

Document 5 bevat de in document 10 opgenomen e-mailberichten van 4, 5, 8, 12, 18 en 20 mei 2020. Daarnaast bevat document 5 vier nieuwe interne e-mails van 22 mei 2020 die betrekking hebben op doorzending en ambtelijk overleg over de beantwoording van de e-mails.

Document 6 bevat de in document 10 opgenomen e-mailberichten van 4, 5, en 8 mei 2020.

Daarnaast bevat document 6 vier nieuwe interne e-mails van 8 mei 2020 en een mail van 22 mei 2020. De e-mails bevatten passages voor intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten, zoals een conceptantwoord.

Document 7 bevat de in document 10 opgenomen e-mailberichten van 4, 5, en 8, 12 en 22 mei 2020. Daarnaast bevat document 7 een interne doorzending op 22 mei 2020 en twee interne e-mails van 26 mei 2020 met een ambtelijk voorstel over de beantwoording van de e-mails. De commissie treft hier overigens ook een dubbeling aan met document 8.

Document 12 bevat de in document 10 opgenomen e-mailberichten van 4, 5, en 8, 12, 22 en 28 mei 2020. Daarnaast bevat document 12 een interne doorzending en interne e-mails van 29 mei en 2 juni 2020, die overigens een dubbeling met document 11 bevatten, alsmede een e-mailbericht van 2 juni 2020. Het e-mailbericht van 2 juni 2020 bevat passages voor intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten, betreffende conceptantwoorden en overwegingen over reacties.

De commissie constateert dat de documenten 5, 6, 7 en 12 inderdaad dubbelingen bevatten met document 10 (en document 8 en 11), maar dat de documenten ook nieuwe e-mails bevatten. De commissie stelt zich op het standpunt dat verweerders deze documenten alsnog (gedeeltelijk) openbaar dienen te maken, waarbij verweerders de passages voor intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten kunnen weglakken.

De commissie verwijst voor haar standpunt naar een uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 21 februari 2019<sup>5</sup> waaruit blijkt dat afzonderlijke e-mails afzonderlijke documenten zijn waarbij ook afzonderlijk dient te worden aangegeven wat de weigeringsgronden zijn.

Dat verweerders zich op het standpunt stellen dat de nieuwe e-mails alleen passages bevatten die weggelakt kunnen worden, doet er niet aan af dat het wezenlijk andere documenten betreffen dan document 10. De commissie adviseert de documenten (gedeeltelijk) openbaar te maken zodat bezwaarden bijvoorbeeld inzicht hebben in de data van de verzonden e-mails en in de lengte van de e-mails, alsmede kennis kunnen nemen van eventueel niet weg te lakken passages. De commissie is zich er van bewust dat er dubbelingen ontstaan en dat dat de leesbaarheid niet ten goede komt, maar de commissie acht dat geen argument in het kader van de Wob om documenten niet openbaar te maken. De commissie merkt op dat het uitgangspunt immers openbaarmaking dient te zijn. Het gegeven dat een deel van de inhoud al in andere documenten is verstrekt, verzet zich niet tegen openbaarmaking.

Specifiek voor document 6 en 12 merkt de commissie voorts op dat deze documenten naar haar mening passages bevatten die wel openbaar gemaakt kunnen worden zoals de passages die enkel wetsteksten bevatten.

Document 8: Dit document betreft interne e-mailcorrespondentie en bevat passages voor intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten, betreffende een tekstvoorstel.

---

<sup>5</sup> ECLI:NL:RBMNE:2019:731

# Hoor- en adviescommissie

2020-1509982

Document 11: Dit document betreft interne e-mailcorrespondentie en bevat passages voor intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten.

Document 36: Dit document betreft interne e-mailcorrespondentie en bevat passages voor intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten, zoals de bespreking van mogelijke te ondernemen stappen.

Document 37: Dit document betreft een interne memo en bevat passages voor intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten, zoals de bespreking van mogelijke stappen die kunnen worden ondernomen. De zin op pagina 2 van dit document bevat een conclusie van één persoon.

Document 41: Dit document betreft een interne memo en bevat een passage voor intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevat, betreffende een conclusie van één persoon.

Document 42: Dit document betreft een interne GS Nota. De toelichting bevat passages voor intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten, zoals mogelijke oplossingsrichtingen. De juridische bijlage bevat eveneens passages voor intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Het betreft de bespreking van de juridische merites van mogelijke keuzes. De commissie meent echter dat de juridische bijlage ook passages met feitelijke gegevens en een juridisch kader bevatten. Deze zijn naar het oordeel van de commissie niet zodanig verweven met de bespreking van de juridische merites van mogelijke keuzes dat betreffende passages niet openbaar kunnen worden gemaakt.

Document 43: Dit document betreft interne e-mailcorrespondentie en bevat passages voor intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten, zoals voorstellen voor hoe het vervolg ingericht zou kunnen worden.

Document 45: Dit document betreft een interne memo en bevat passages voor intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten, betreffende de bespreking van mogelijkheden en de juridische merites daarvan.

Document 47: Dit document betreft een interne GS Nota. De toelichting bevat passages voor intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten, betreffende overwegingen over mogelijkheden en het eventuele vervolgtraject.

Document 49: De commissie merkt over dit stuk op dat dit document al is opgenomen in de bijlagen bij document 47. Het betreft een identiek stuk. Het stuk heeft een documentnummer 14111044/1411091. Aangezien het stuk identiek is, meent de commissie dat dit document niet als afzonderlijk document in de inventarislijst had hoeven worden opgenomen en evenmin alsnog openbaar hoeft te worden gemaakt. In het betreffende stuk zijn – zoals ook blijkt uit de bijlage bij document 47 – alleen namen weggelakt. Het document bevat geen op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob weggelakte passages.

## Bezwaargrond 3

Bezwaarden menen dat ten onrechte geen rekening is gehouden met artikel 11, tweede lid, van de Wob, waarin is bepaald dat informatie over persoonlijke beleidsopvattingen wél kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm.

Voor de informatie die wel persoonlijke beleidsopvattingen zou bevatten, is niet aannemelijk gemaakt dat de ambtenaren daadwerkelijk onredelijk worden benadeeld door een openbaarmaking. Ook is niet aannemelijk gemaakt dat deze informatie niet verstrekt had kunnen worden in niet tot personen herleidbare vorm. De informatie kan openbaar worden gemaakt in niet tot personen herleidbare vorm.

In de toelichting van 6 januari 2021 geven bezwaarden aan dat zij zich niet kunnen verenigen met de argumentatie waarom artikel 11, tweede lid van de Wob niet wordt gehanteerd. Indien een beroep op de beperkingsgrond van artikel 11, eerste lid, van de Wob wordt gedaan moet bij de beoordeling tevens artikel 11, tweede lid, van de Wob worden betrokken. Ondanks dat artikel 11, tweede lid, van de Wob een bevoegdheid en geen verplichting betreft, is het wel noodzakelijk dat wordt gemotiveerd waarom van deze bevoegdheid geen gebruik wordt gemaakt.

Dit blijkt bijvoorbeeld uit de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van 3 juni 2006 (ECLI:NL:RVS:2009:BI6049): "De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat de weigering van LVNL het gespreksverslag openbaar te maken niet deugdelijk is gemotiveerd, nu in het bestreden



# Hoor- en adviescommissie

2020-1509982

besluit niet kenbaar is gemaakt waarom geen toepassing is gegeven aan artikel 11, tweede lid, van de Wob.”

Derhalve moet het college ook specifiek motiveren waarom de bevoegdheid van artikel 11, tweede lid, van de Wob niet wordt ingeroepen. Daaraan is in dit geval niet voldaan. Uit de motivering blijkt niet waarom het niet mogelijk is de informatie in niet tot de persoon herleidbare vorm te verstrekken. Er wordt slechts aangegeven dat dit personen zou kunnen remmen in hun vrijheid om hun mening te uiten. Dat is nu juist iets wat zich niet kan voordoen als geen sprake is van tot de persoon herleidbare informatie.

*Verweer:*

*Conform de vaste jurisprudentie van de Afdeling (onder meer in de uitspraak ECLI:NL:RVS:2009:BK01/6) en de wetsgeschiedenis {Kamerstukken II 1986/87, 19859, nr. 3, p. 38}, is het oordeel over het al dan niet verstrekken van informatie over een persoonlijke beleidsopvatting aan het bestuursorgaan zelf.*

*Ten behoeve van de goede en democratische bestuursvoering kan het bestuursorgaan beslissen de beleidsopvattingen die niet herleidbaar zijn tot een persoon openbaar te maken (ECLI:NL:RVS:2009:BJ:1890).*

*Artikel 11, tweede lid, van de Wob bevat echter geen verplichting tot openbaarmaking en impliceert dit ook niet, maar biedt een discretionaire bevoegdheid aan het bestuursorgaan om met het oog op een goede democratische bestuursvoering, informatie te verstrekken over persoonlijke beleidsopvattingen.*

*Het openbaar maken van deze informatie kan namelijk ertoe leiden dat de medewerkers en externe adviseurs geremd worden om in alle openheid meningen over bijvoorbeeld risico's te geven. Een goede en democratische bestuursvoering is dan niet gediend met openbaarmaking van alle persoonlijke beleidsopvattingen.*

*De door de bezwaarde aangehaalde wetsgeschiedenis (Kamerstukken II 1987/88, 19859, nr. 7) doet naar mening van verweerders niets af aan deze discretionaire bevoegdheid. De wetgever maakt immers ook hier gebruik van een 'kan- bepaling', om de beoordelingsvrijheid van het bestuursorgaan te benadrukken.*

*Gelet hierop verstrekken verweerders geen informatie over de persoonlijke beleidsopvattingen, ook niet in een vorm die niet tot personen herleidbaar is.*

*Verweerders menen dat het openbaar maken van deze beleidsopvattingen de goede en democratische bestuursvoering en het publiek debat niet zal dienen. Zij kennen derhalve een zwaarder gewicht toe aan de vrijheid van de betrokken personen om binnen intern beraad persoonlijke beleidsopvattingen te uiten. Ter bescherming van deze vrijheid zien zij onvoldoende aanleiding om gebruik te maken van deze bevoegdheid.*

*Of een medewerker van de provincie al dan niet nadeel ondervindt bij het openbaar maken van zijn persoonlijk beleidsopvatting is ondergeschikt aan dit oordeel. Verweerders zien daarom geen aanleiding voor het aannemelijk maken van dit nadeel, zoals de bezwaarde verzoekt.*

## Overweging commissie

De beslissing om over persoonlijke beleidsopvattingen informatie te verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm is aan het bestuursorgaan. Indien het op basis van zijn discretionaire bevoegdheid, met het oog op een goede en democratische bestuursvoering, besluit om over persoonlijke beleidsopvattingen informatie te verstrekken, mag het dit slechts in tot personen herleidbare vorm doen indien de betrokkene daarmee heeft ingestemd. Dat neemt niet weg dat het bestuursorgaan, dat verantwoordelijk is voor de betrokken bestuursvoering, bevoegd is om, los van de bereidheid van betrokkenen om in te stemmen met openbaarmaking, de informatie niet te verschaffen<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, blz. 38

# Hoor- en adviescommissie

2020-1509982

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen<sup>7</sup>, dient het bestuursorgaan te motiveren waarom geen gebruik is gemaakt van de bevoegdheid neergelegd in artikel 11, tweede lid, van de Wob.

In het bestreden besluit is door verweerders enkel aangegeven dat zij geen aanleiding zien om met toepassing van artikel 11, tweede lid, van de Wob in niet tot personen herleidbare vorm informatie te verstrekken over deze persoonlijke beleidsopvattingen.

In het verweerschrift is nader toegelicht, dat het openbaar maken van deze beleidsopvattingen de goede en democratische bestuursvoering en het publiek debat niet zal dienen en dat derhalve een zwaarder gewicht wordt toegekend aan de vrijheid van de betrokken personen om binnen intern beraad persoonlijke beleidsopvattingen te uiten. Ter bescherming van deze vrijheid zien verweerders onvoldoende aanleiding om gebruik te maken van deze bevoegdheid.

De commissie is van oordeel dat in het bestreden besluit onvoldoende is gemotiveerd waarom door verweerders geen gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid neergelegd in artikel 11, tweede lid, van de Wob.

In het verweerschrift en tijdens de hoorzitting is een nadere toelichting gegeven, die ook blijk geeft van een belangenafweging. Deze nadere toelichting acht de commissie voldoende. De commissie verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 4 november 2020<sup>8</sup>. In betreffende zaak koos de minister ervoor om geen informatie te verstrekken op grond van artikel 11, tweede lid, van de Wob, omdat hij dat nadelig achtte voor een zorgvuldige beleidsvoorbereiding. Hij overwoog daarbij dat als informatie openbaar wordt gemaakt, ambtenaren terughoudender zullen worden bij het opstellen van nota's. De Afdeling oordeelde dat de minister in redelijkheid kon besluiten om geen gebruik te maken van de bevoegdheid om over persoonlijke beleidsopvattingen informatie te verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm. In de beslissing op bezwaar kan ter nadere onderbouwing verwezen worden naar het in de bezwaarprocedure verhandelde.

## ADVIES VAN DE COMMISSIE

De commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 7 januari 2021 gehouden openbare hoorzitting tot de conclusie dat het bestreden besluit gedeeltelijk herroepen moet worden.

De commissie adviseert verweerders om de documenten 5, 6, 7 en 12 alsnog (gedeeltelijk) openbaar te maken, waarbij verweerders uiteraard de passages voor intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten kunnen weglakken. Specifiek voor document 6 en 12 adviseert de commissie passages die alleen wetsteksten bevatten en waarbij geen sprake is van verwevenheid met de bespreking van de juridische merites openbaar te maken. Datzelfde geldt voor de juridische bijlage bij document 42.

De commissie adviseert verweerders voorts om nader te motiveren waarom geen gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid neergelegd in artikel 11, tweede lid, van de Wob. Daarbij kan verwezen worden naar het tijdens de bezwaarprocedure verhandelde.

Het vorenstaande geeft de commissie aanleiding Gedeputeerde Staten van Noord-Holland met betrekking tot het bezwaarschrift namens de Stichting IJMONDIG c.s. van 8 oktober 2020 te adviseren bezwaarden in hun bezwaren te ontvangen en deze bezwaren gegrond te verklaren en in plaats van het bestreden besluit een nieuw besluit te nemen met inachtneming van het advies.

---

<sup>7</sup> Onder andere in de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1258

<sup>8</sup> De uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2610

# Hoor- en adviescommissie

2020-1509982

Haarlem, donderdag 7 januari 2021

de Hoor- en adviescommissie,  
Kamer III



fungerend secretaris



mr. drs. R. van Baaren,

voorzitter