

200802426/1.

Datum uitspraak: 7 januari 2009.

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de stichting Stichting Belangengroep Berkhout is boos!, gevestigd te Berkhout, gemeente Koggenland, appellante,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Alkmaar van 22 februari 2008 in zaak nrs. 07/3219 en 07/3220 in het geding tussen:

de stichting Stichting Belangengroep Berkhout is boos!

en

het college van burgemeester en wethouders van Koggenland.

1. Procesverloop

Bij besluit van 11 juli 2007 heeft het college van burgemeester en wethouders van Koggenland (hierna: het college) naar aanleiding van het verzoek van de stichting Stichting Belangengroep Berkhout is boos! (hierna: de stichting) om openbaarmaking van de documenten betreffende het bedrijventerrein Jaagweg over de termijn van 1 mei 2007 tot en met 30 juni 2007, besloten een deel van de gevraagde stukken toe te zenden onder voorbehoud van betaling van de hiermee verband houdende kosten.

Bij besluit van 16 oktober 2007 heeft het college het door de stichting daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 22 februari 2008, verzonden op dezelfde dag, heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Alkmaar (hierna: de voorzieningenrechter) het door de stichting daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de stichting bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 3 april 2008, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 5 mei 2008.

De stichting heeft de toestemming als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht verleend.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Bij brieven van 18 augustus 2008 en 21 oktober 2008 heeft de stichting nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 november 2008, waar de stichting, vertegenwoordigd door [voorzitter] van de stichting, en A. Wood-de Haas, en het college, vertegenwoordigd door M.J.M. Neefjes, ambtenaar in dienst van de gemeente, zijn verschenen. De zaak is gelijktijdig behandeld met de hoger beroepen in de zaken nrs. [200802424/1](#) en [200802425/1](#).

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 1 van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob) wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen verstaan onder:

[...]

c. intern beraad: het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid;

[...]

f. persoonlijke beleidsopvatting: een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten;

g. milieu-informatie: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer;

[...].

Ingevolge artikel 3, eerste lid, kan een ieder 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.

Ingevolge het vijfde lid wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

Ingevolge artikel 11, eerste lid, wordt in geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

Ingevolge het tweede lid, voor zover thans van belang, kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie over persoonlijke beleidsopvattingen worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm.

Ingevolge het vierde lid, voor zover thans van belang, wordt in afwijking van het eerste lid 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.

2.1.1. Ingevolge artikel 19.1a van de Wet milieubeheer (hierna: de Wm) wordt onder milieu-informatie verstaan alle informatie neergelegd in documenten over:

a. de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht en atmosfeer, water, bodem, land, landschap en natuurgebieden met inbegrip van vochtige biotopen, kust- en zeegebieden, biologische diversiteit en haar componenten, met inbegrip van genetisch gemodificeerde organismen, en de interactie tussen deze elementen;

b. factoren, zoals stoffen, energie, geluid, straling of afval, met inbegrip van radioactief afval, emissies, lozingen en ander vrijkomen van stoffen in het milieu die de onder a bedoelde elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten;

c. maatregelen, met inbegrip van bestuurlijke maatregelen, zoals beleidsmaatregelen, wetgeving, plannen, programma's, milieuakkoorden en activiteiten die op de onder a en b bedoelde elementen en factoren van het milieu een uitwerking hebben of kunnen hebben, alsmede maatregelen of activiteiten ter bescherming van die elementen;

d. verslagen over de toepassing van de milieuwetgeving;

e. kosten-baten- en andere economische analyses en veronderstellingen die worden gebruikt in het kader van de onder c bedoelde maatregelen en activiteiten;

f. de toestand van de gezondheid en veiligheid van de mens, met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen, indien van toepassing, de levensomstandigheden van de mens, waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken, voor zover zij worden of kunnen worden aangetast door de onder a bedoelde toestand van elementen van het milieu of, via deze elementen, door de onder b en c bedoelde factoren, maatregelen of activiteiten.

2.2. De stichting heeft bij brief, ingekomen bij het college op 1 juli 2007, een verzoek gedaan om openbaarmaking van alle documenten betreffende het bedrijventerrein Jaagweg van 1 mei 2007 tot en met de dagtekening van het verzoek.

Bij brief van 24 juli 2007 heeft het college de volgende stukken aan de stichting toegezonden: het

raadsvoorstel van 11 juni 2007, het plan van aanpak van 30 mei 2007, de uitgangspunten grondexploitatie van 24 mei 2007, de conceptovereenkomst van 31 mei 2007 met drie bijlagen, de annex van 22 maart 2007, de management samenvatting van de Stec Group van mei 2007 en het advies van Deloitte van 31 mei 2007.

Bij het besluit op bezwaar heeft het college geweigerd de verslagen van de projectgroep van 9 mei 2007 en 23 mei 2007, het verslag van de stuurgroep van 24 mei 2007 en het concept plan van aanpak van 23 mei 2007 openbaar te maken.

2.3. Het betoog van de stichting dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat het college ten onrechte niet per document de weigeringsgrond heeft genoemd, faalt. Het college heeft in het besluit op bezwaar ten aanzien van de verschillende documenten de zijns inziens inroepbare weigeringsgronden genoemd.

2.4. De stichting betoogt dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat een aantal documenten is opgesteld door externe adviesbureaus, zodat deze niet kunnen worden aangemerkt als documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad. Het college heeft de weigering van deze documenten dan ook ten onrechte gebaseerd op artikel 11 van de Wob, aldus de stichting.

2.4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 26 november 2003 in zaak nr. [200301597/1](#)), kunnen ook documenten afkomstig van derden die niet tot de kring van de overheid behoren, worden aangemerkt als documenten die zijn opgemaakt ten behoeve van intern beraad. Hierbij is het oogmerk waarmee zij zijn opgemaakt bepalend. Voorts heeft de Afdeling in die uitspraak overwogen dat ook de beleidsopvattingen van hen die van buiten in de sfeer van het interne beraad zijn betrokken, bescherming ingevolge artikel 11, eerste lid, van de Wob genieten.

Het betoog van de stichting faalt derhalve.

2.5. Het betoog van de stichting dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat het college ten onrechte op de voet van artikel 11 van de Wob heeft geweigerd de verslagen van de stuur- en de projectgroep openbaar te maken, faalt eveneens. Zoals hierboven is overwogen kunnen ook documenten afkomstig van derden die niet tot de kring van de overheid behoren worden aangemerkt als documenten die zijn opgemaakt ten behoeve van intern beraad. In de uitspraak van 9 juli 2008 (zaak nr. [200800056/1](#)), die betrekking had op een verzoek van de stichting tot openbaarmaking van documenten betreffende het bedrijventerrein Jaagweg over de periode 1 maart 2007 tot en met 8 mei 2007, heeft de Afdeling ten aanzien van de verslagen van de stuur- en de projectgroep over die periode overwogen dat de voorzieningenrechter terecht heeft geoordeeld dat het college zich op goede gronden op het standpunt heeft gesteld dat de verschillende verslagen zijn opgesteld voor intern beraad. De Afdeling ziet geen aanleiding om in deze zaak, voor de periode 1 mei 2007 tot en met 30 juni 2007, tot een ander oordeel te komen.

2.6. De stichting voert aan dat het college niet alle documenten die betrekking hebben op het bedrijventerrein Jaagweg over de periode van 1 mei 2007 tot en met 30 juni 2007 aan de voorzieningenrechter heeft overgelegd. In het bijzonder noemt de stichting de intentieovereenkomst van 22 juni 2007, het rapport Markttoets van de STEC Group van mei 2007, documenten met betrekking tot afspraken over de aankoop van grond in de periode mei-juni 2007 en een verslag van een overleg met de LTO.

2.6.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 26 april 2006 in zaak nr. [200509349/1](#)), is het, wanneer een bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat een bepaald document niet of niet meer onder hem berust en een dergelijke mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt, in beginsel aan degene die om informatie verzoekt om aannemelijk te maken dat, in tegenstelling tot de uitkomsten van het onderzoek door het bestuursorgaan, een bepaald document toch onder dat bestuursorgaan berust.

Ten aanzien van het rapport Markttoets van de STEC Group van mei 2007 oordeelt de Afdeling dat, nu het college de management samenvatting van dit rapport reeds bij brief van 24 juli 2007 aan de stichting heeft toegezonden, het op de weg van de stichting had gelegen om naar aanleiding van deze brief aan te geven dat daarmee niet volledig aan haar verzoek is voldaan en openbaarmaking van het volledige rapport te vragen. Nu de stichting dit in bezwaar en in beroep heeft nagelaten, kan zij de openbaarmaking van het volledige rapport in hoger beroep niet meer aan de orde stellen.

Ten aanzien van de intentieovereenkomst van 22 juni 2007 en de afspraken over de aankoop van grond in de periode mei-juni 2007 heeft het college gesteld dat het bij geen van beide aangelegenheden partij is geweest en dat het dan ook geen documenten hierover bezit. Voorts heeft het college ter zitting bevestigd dat het niet over meer documenten beschikt die betrekking hebben op het bedrijventerrein Jaagweg dan het aan de voorzieningenrechter en Afdeling heeft overgelegd. Deze mededelingen komen de Afdeling, gelet op de inhoud van het beschikbare dossier, niet ongeloofwaardig voor. Het is daarom aan de stichting om aannemelijk te maken dat het college bepaalde documenten niet heeft overgelegd. Zij is hier niet in geslaagd

2.7. De stichting betoogt voorts dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat de documenten waarvan openbaarmaking is verzocht milieu-informatie bevatten. Ingevolge artikel 11, vierde lid, van de Wob, diende het college het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen af te wegen tegen het belang van openbaarmaking. Het college heeft dit ten onrechte nagelaten, aldus de stichting.

2.7.1. In artikel 19.1a van de Wm is bepaald wat verstaan dient te worden onder milieu-informatie. De Afdeling stelt vast dat zich in het plan van aanpak van 23 mei 2007 milieu-informatie bevindt voor zover op pagina 15 wordt ingegaan op de milieu-effectrapportage en op pagina 21 voor zover wordt ingegaan op de duurzaamheid.

Het college heeft zich ten aanzien van deze informatie op het standpunt gesteld dat artikel 11, eerste lid, van de Wob zich tegen openbaarmaking verzet. Ingevolge artikel 11, vierde lid, van de Wob, wordt in afwijking van het eerste lid bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. De Afdeling is van oordeel dat het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen niet aan openbaarmaking van voormelde informatie in de weg staat.

2.8. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover de voorzieningenrechter heeft nagelaten het besluit van het college van 16 oktober 2007 te vernietigen voor zover het college heeft geweigerd de in 2.7.1 vermelde passages openbaar te maken. De uitspraak dient te worden bevestigd voor het overige. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen zal de Afdeling het beroep van de stichting alsnog gegrond verklaren. Het besluit van 16 oktober 2007 dient in zoverre het evenbedoelde passages betreft te worden vernietigd. De Afdeling ziet grond om zelf in de zaak voorzienend te bepalen dat het college de in 2.7.1 vermelde informatie openbaar maakt.

2.9. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Alkmaar van 22 februari 2008 in zaak nrs. 07/3219 en 07/3220, voor zover de voorzieningenrechter heeft nagelaten het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Koggenland van 16 oktober 2007, kenmerk 07.8529, te vernietigen, voor zover het college heeft geweigerd openbaar te maken het plan van aanpak van 23 mei 2007 voor zover op pagina 15 wordt ingegaan op de milieu-effectrapportage en voor zover het pagina 21 betreft, voor zover wordt ingegaan op de duurzaamheid;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Koggenland van 16 oktober 2007, kenmerk 07.8529, in zoverre;

V. bepaalt dat het college de onder II. genoemde informatie openbaar maakt;

VI. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het besluit van 16 oktober 2007;

VII. bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige;

VIII. gelast dat de gemeente Koggenland aan de stichting Stichting Belangengroep Berkhout is boos! het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 718,00 (zegge: zevenhonderdachtien euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, voorzitter, en mr. W. Konijnenbelt en mr. W. van den Brink, leden, in tegenwoordigheid van mr. P. Klein, ambtenaar van Staat.

w.g. Vlasblom w.g. Klein
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 7 januari 2009.

176-512.