

de Rechtspraak

Rechtbank
Zeeland-West-Brabant

AANTEKENEN [] PER POST [] PER FAX

Bestuursrecht

De heer G.M.A.A. van der Heijde
Sint Pieter 16
4731 GC Oudenbosch

bezoekadres
Sluissingel 20
Breda

correspondentieadres
Postbus 90006
4800 PA Breda

datum 4 juni 2015
onderdeel team bestuursrecht Z
contactpersoon mevr I. Lekatompessy
doorkiesnummer 088-36 11553
ons kenmerk zaaknummer BRE 14 / 5140 WOB BREE
uw kenmerk
bijlage(n)
faxnummer afdeling 088-36 10284
onderwerp het beroep van Vereniging Alternatief Goederenspoor te Oudenbosch

t 088-36 16000
f bestuursrecht 088-36 10284
f belastingrecht 088-36 10285
www.rechtspraak.nl

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Geachte heer,

Over het beroep met procedurenummer BRE 14 / 5140 WOB BREE deel ik u het volgende mee. De rechtbank heeft een tussenuitspraak gedaan. Ik stuur u een kopie van de uitspraak. Indien in deze uitspraak wordt verwezen naar een uitspraak met een ECLI-nummer, is de tekst van de betreffende uitspraak onder dat nummer gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.

De rechtbank stelt verweerder bij de tussenuitspraak in de gelegenheid om binnen de in de uitspraak genoemde termijn het in de uitspraak geconstateerde gebrek te herstellen met inachtneming van hetgeen de rechtbank in de uitspraak heeft overwogen. Indien verweerder overgaat tot herstel van het gebrek bent u op grond van artikel 8:51b, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht in de gelegenheid om binnen vier weken na verzending van de mededeling van verweerder schriftelijk uw zienswijze over de wijze waarop het gebrek is hersteld, naar voren te brengen.

Tegen deze uitspraak kunt u (nog) geen rechtsmiddel instellen.

Als u naar aanleiding van deze brief vragen hebt, kunt u contact opnemen met de administratie van de rechtbank op het hierboven vermelde doorkiesnummer.

Als u de rechtbank belt of schrijft, verzoek ik u het zaaknummer te vermelden.

Hoogachtend,


de griffier

tussenuitspraak

RECHTBANK ZEELAND-WEST-BRABANT

Bestuursrecht

zaaknummer: BRE 14/5140 WOB T

tussenuitspraak van 27 mei 2015 van de enkelvoudige kamer in de zaak tussen

Vereniging Alternatief Goederenspoor, te Oudenbosch, eiseres,
gemachtigde: G.M.A.A. van der Heijde,

en

de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, verweerder.

Procesverloop

Eiseres heeft beroep ingesteld tegen het besluit van 9 juli 2014 (bestreden besluit) van de staatssecretaris inzake haar verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

Bij beslissing van 23 oktober 2014 heeft de rechtbank besloten dat van een aantal door de staatssecretaris ingezonden gedingstukken beperkte kennisneming gerechtvaardigd is. Bij brief van 5 november 2014 heeft eiseres, onder aanvulling van haar beroepsgronden, toestemming verleend als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden in Breda op 18 maart 2015. Eiseres heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde en R. Poots (voorzitter). De staatssecretaris heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. drs. R.G.P. van Slijpe en drs. H. Nagelhout.

De rechtbank heeft de uitspraaktermijn met zes weken verlengd.

Overwegingen

1. Op grond van de stukken en de behandeling ter zitting gaat de rechtbank uit van de volgende feiten en omstandigheden.

Bij brief van 7 januari 2014 heeft eiseres bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu een Wob-verzoek ingediend met betrekking tot de Wet Basisnet Spoor. Zij heeft daarin verzocht om alle documenten te verstrekken die hebben geleid tot voorbereidingen, inspraak en zienswijze, waaronder ook verslagen en aantekeningen van vergaderingen, commissie-vergaderingen, Eerste en Tweede Kamervergaderingen en ambtelijke beleidsstukken, notities en aantekeningen over dat onderwerp. Tevens verzoekt zij om alle documenten en verslagen ter beschikking te stellen over de veiligheid van de West-Brabantse regio en het spoortracé Moerdijk-Roosendaal die betrekking hebben dat onderwerp, alsmede de rapporten, onderzoeken en verslagen die voor het ministerie door derden zijn uitgevoerd.

Bij besluit van 26 maart 2014 (primair besluit) heeft de staatssecretaris het Wob-verzoek van eiseres gedeeltelijk gehonoreerd en gedeeltelijk geweigerd.

Bij het bestreden besluit heeft de staatssecretaris naar aanleiding van de bezwaren van eiseres tegen het primaire besluit een aantal documenten alsnog volledig openbaar gemaakt, met uitzondering van de in die documenten opgenomen persoonsgegevens. Daarnaast heeft de staatssecretaris besloten tot gedeeltelijke openbaarmaking van een drietal documenten, voor zover deze geen persoonlijke beleidsopvattingen bevatten en met uitzondering van de in die documenten opgenomen persoonsgegevens. Voor het overige heeft de staatssecretaris het primaire besluit niet gewijzigd.

2. Eiseres heeft in haar beroepschrift toegelicht dat de wet Basisnet Spoor zonder haar betrokkenheid tot stand is gekomen. Zij wil objectief kunnen beoordelen hoe de totstandkoming van de wet in de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden en daarvoor moet zij kennis kunnen nemen van alle vergaderverslagen, besluiten en inbreng van de diverse gremia. Eiseres heeft aangegeven dat zij inhoudelijk kennis wenst te nemen van alle stukken die betrekking hebben op de totstandkoming van de wet Basisnet Spoor en dat zij op geen enkele wijze van plan is de 'persoonlijke levenssfeer' van betrokkenen te schenden, noch dat zij 'onevenredige benadeling' van betrokkenen beoogt.

3. De rechtbank heeft kennis genomen van de stukken die de staatssecretaris onder geheimhouding heeft overgelegd. Het betreft twaalf ordners met allerlei documenten van verschillende aard. De ordners zijn onderverdeeld in de volgende hoofdgroepen:

- A. Bestuurlijk Overleg Basisnet en Nationaal Mobiliteitsberaad (46 documenten);
- B. Stuurgroep Basisnet (192 documenten verdeeld over 3 ordners);
- C. Projectgroep Basisnet en Expertgroep Basisnet (187 documenten verdeeld over 3 ordners);
- D. Werkgroep Basisnet Spoor (168 documenten verdeeld over 3 ordners);
- E. Taskforce Brabantroute (30 documenten);
- F. correspondentie met de gemeenten Halderberge, Moerdijk en Roosendaal (121 documenten verdeeld over 2 ordners).

De rechtbank stelt vast dat een aantal documenten wel op de inventarislijst zijn vermeld, maar in de mappen ontbreken (bijvoorbeeld D26 en D30). Daarbij heeft staatssecretaris vermeld dat deze documenten niet in het archief aanwezig zijn.

De staatssecretaris heeft van een aantal documenten vastgesteld dat deze reeds openbaar zijn en dus bij het bestreden besluit niet openbaar zijn gemaakt. Een aantal documenten is integraal openbaar gemaakt en een aantal documenten is geanonimiseerd openbaar gemaakt. Van een aantal documenten heeft de staatssecretaris openbaarmaking geweigerd.

4. De rechtbank stelt vast, en zo is door eiseres ter zitting ook bevestigd, dat het beroep uitsluitend is gericht tegen de documenten waarvan openbaarmaking is geweigerd. Daaraan heeft de staatssecretaris artikel 11, eerste lid, van de Wob ten grondslag gelegd, alsmede voor een beperkt aantal documenten artikel 10, tweede lid, sub g, van de Wob. Eiseres heeft daaraan ter zitting toegevoegd dat haar beroep ook niet is gericht tegen de weigering om concepten openbaar te maken, waarvan de definitieve versie inmiddels wel openbaar is, en evenmin tegen onleesbaar gemaakte passages in verslagen die geen betrekking hebben op de Wet Basisnet Spoor. Verder heeft eiseres ter zitting bevestigd dat zij er geen problemen mee heeft als namen en andere persoonsgegevens in de documenten niet openbaar worden gemaakt.

Ter zitting heeft eiseres ook verklaard dat haar beroep niet is gericht op de weigering van documenten waar de staatssecretaris niet over beschikt.

Korthedshalve zal de rechtbank de documenten waarvan openbaarmaking is geweigerd, en waartegen het beroep is gericht, hierna aanduiden als de 'in geding zijnde documenten'.

5. Ter zitting is voorts aan de orde geweest dat bepaalde documenten, waarvan de staatssecretaris openbaarmaking heeft geweigerd, volgens eiseres wel openbaar zijn gemaakt danwel zijn verstrekt door de gemeente Halderberge. Het is de rechtbank niet duidelijk om welke documenten het precies gaat en de staatssecretaris kon daarop ter zitting ook niet reageren, maar – wat daar ook van zij – eiseres heeft voor wat betreft die documenten geen belang meer bij openbaarmaking, nu zij blijkbaar reeds over die documenten beschikt. De rechtbank ziet daarin dan ook geen reden voor vernietiging van het bestreden besluit.

6. De rechtbank zal hierna beoordelen of de staatssecretaris op goede gronden heeft besloten om openbaarmaking van documenten op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob en/of artikel 10, tweede lid, sub g, van de Wob te weigeren.

7. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Wob verstrekt een bestuursorgaan bij de uitvoering van zijn taak, onverminderd het elders bij wet bepaalde, informatie overeenkomstig deze wet en gaat daarbij uit van het algemeen belang van openbaarheid van informatie.

Een verzoek om informatie wordt op grond van artikel 3, vijfde lid, van de Wob ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

In artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob is bepaald dat het verstrekken van informatie ingevolge deze wet achterwege blijft voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

Ingevolge artikel 11, tweede lid, van de Wob kan over persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.

In afwijking van het eerste lid wordt, op grond van artikel 11, vierde lid, van de Wob, 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. Het tweede lid, tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing.

8. Voorop dient te worden gesteld dat, volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRS) – bijvoorbeeld de uitspraak van 28 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM2629 – een bestuursorgaan in beginsel per document of

onderdeel daarvan moet motiveren dat aan de belangen die zich tegen openbaarmaking verzetten doorslaggevend gewicht toekomt. Daarvan kan onder omstandigheden worden afgezien als dat zou leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen.

De rechtbank stelt vast dat de in geding zijnde documenten weliswaar betrekking hebben op hetzelfde onderwerp, maar dat deze verschillend van aard zijn. De in geding zijnde documenten bevatten onder meer correspondentie, agenda's en verslagen van vergaderingen, e-mails, rapporten en notities. Naar het oordeel van de rechtbank kan dan ook niet worden volstaan met een algemene motivering. De staatssecretaris zal de documenten voor wat betreft de motivering ten minste moeten categoriseren en per categorie moeten motiveren waarom doorslaggevend gewicht toekomt aan de belangen die zich tegen openbaarmaking verzetten. In zoverre is het bestreden besluit dan ook onvoldoende gemotiveerd.

Persoonlijke beleidsopvattingen (artikel 11, eerste lid, van de Wob)

9. Ingevolge artikel 1, sub c, van de Wob wordt onder 'intern beraad' verstaan: 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.

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 11 van de Wob (Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, blz. 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 het gebruik door anderen binnen de overheid. Volgens rechtspraak van de AbRS – bijvoorbeeld de uitspraak van 22 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA0664 – kunnen ook documenten afkomstig van derden, die niet tot de kring van de overheid behoren, worden aangemerkt als documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad, indien de documenten met dat oogmerk zijn opgesteld. Het interne karakter van het beraad komt evenwel te vervallen wanneer daaraan het karakter van advisering of gestructureerd overleg moet worden toegekend.

De staatssecretaris heeft aan de documenten met betrekking tot gestructureerd overleg (waaronder Bestuurlijk Overleg Basisnet en Nationaal Mobiliteitsberaad) niet het karakter van intern beraad toegekend. De rechtbank acht aannemelijk – en partijen zijn het daarover ook eens – dat de overige in geding zijnde documenten, ten aanzien waarvan de staatssecretaris een beroep heeft gedaan op artikel 11, eerste lid, van de Wob, zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad.

10. Vervolgens is het de vraag of in die documenten persoonlijke beleidsopvattingen zijn opgenomen.

Ingevolge artikel 1, sub f, van de Wob wordt onder 'persoonlijke beleidsopvattingen' verstaan: een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten.

Feitelijke gegevens in een document zijn geen persoonlijke beleidsopvattingen, evenmin als een feitelijke beschrijving van gebeurtenissen. Een selectie van volgens de opsteller van het document relevante gegevens voor de beoordeling van een bepaald feitencomplex kan onder omstandigheden weer wel een persoonlijke beleidsopvatting zijn, maar dat mag volgens vaste rechtspraak van de AbRS niet te snel worden aangenomen. De enkele selectie van

feiten die aan een persoonlijke beleidsopvatting ten grondslag wordt gelegd, is geen persoonlijke beleidsopvatting.

Verder geldt op grond van vaste rechtspraak dat indien feiten en persoonlijke beleidsopvattingen door elkaar lopen, onderzocht moet worden of die feiten en opvattingen kunnen worden gesplitst. Alleen bij zodanige verwevenheid van feiten en opvattingen dat splitsing niet mogelijk is, bestaat geen verplichting tot openbaarmaking.

11. De rechtbank stelt vast dat in elk geval voor een deel van de documenten geldt dat deze niet uitsluitend persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. In algemene zin overweegt de rechtbank dat een waardering of inkleuring van feiten door een ambtenaar of een samenvatting gemaakt door een ambtenaar niet zonder meer als een persoonlijke beleidsopvatting kan worden beschouwd. Meer concreet wijst de rechtbank op passages in nota's, zoals doel van de nota, doel overleg, waar staan we nu (bijvoorbeeld document A17), of een overzicht stand van zaken (document E20), waarbij de staatssecretaris naar het oordeel van de rechtbank te lichtvaardig heeft aangenomen dat er sprake is van verwevenheid van feitelijke informatie met waardering of inkleuring door een ambtenaar. De staatssecretaris zal per document of onderdeel daarvan moeten motiveren of en in hoeverre er sprake is van een zodanige verwevenheid dat openbaarmaking niet mogelijk is.

De rechtbank wijst voorts (steekproefsgewijs, dus niet limitatief) op:

- adviesrapporten derden, bijvoorbeeld document F92: voorstelbaar is dat dergelijke rapporten persoonlijke beleidsopvattingen bevatten, maar de rapporten bevatten ook feitelijke informatie; dat is door de staatssecretaris ter zitting ook erkend;
- document E18, brief van het ministerie aan de provincie Noord-Brabant: de rechtbank is er niet van overtuigd dat deze brief persoonlijke beleidsopvattingen bevat;
- document B9, voorstel nieuwe organisatie project Basisnet 10 maart 2006: de rechtbank is er niet van overtuigd dat dit voorstel persoonlijke beleidsopvattingen bevat en die twijfels zijn door de staatssecretaris ter zitting bevestigd;
- document C9, overzicht afgeronde en lopende onderzoeken: de rechtbank ziet daarin geen persoonlijke beleidsopvattingen opgenomen;
- documenten F33 en F34, brief van het ministerie aan de gemeenten Halderberge en Roosendaal van 12 januari 2011: de rechtbank is er niet van overtuigd dat dit voorstel persoonlijke beleidsopvattingen bevat en die twijfels zijn door de staatssecretaris ter zitting bevestigd.

Samengevat is de rechtbank van oordeel dat de staatssecretaris niet afdoende heeft gemotiveerd (per document of onderdeel daarvan, eventueel per categorie documenten) of en in hoeverre de in geding zijnde documenten persoonlijke beleidsopvattingen bevatten.

Onevenredige benadeling (artikel 10, tweede lid, sub g, van de Wob)

12. De staatssecretaris heeft voor een beperkt aantal documenten ook een beroep gedaan op artikel 10, tweede lid, sub g, van de Wob.

Daarvoor geldt dat de staatssecretaris niet afdoende (per document of onderdeel daarvan, eventueel per categorie documenten) heeft gemotiveerd waarom doorslaggevend gewicht toekomt aan de belangen van de zogeheten 'stakeholders' die bij het Basisnet Spoor betrokken zijn. De staatssecretaris heeft weliswaar in algemene zin toegelicht dat hij het van belang vindt dat de stakeholders zich vrij voelen om deel te nemen aan overleggen en om daarin vrijelijk kunnen spreken over het Basisnet Spoor, maar zoals onder rechtsoverweging

8 reeds is overwogen kan naar het oordeel van de rechtbank met een dergelijke algemene motivering niet worden volstaan.

13. Dit leidt de rechtbank tot de conclusie dat het bestreden besluit in strijd is met het motiveringsbeginsel. Het beroep is om die reden gegrond en het bestreden besluit komt voor vernietiging in aanmerking.

14. Op grond van artikel 8:51a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan de rechtbank het bestuursorgaan in de gelegenheid stellen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen, de zogeheten 'bestuurlijke lus'. De rechtbank ziet aanleiding om van deze mogelijkheid gebruik te maken en zal de staatssecretaris in de gelegenheid stellen om alsnog per document of onderdeel daarvan, eventueel per categorie documenten te motiveren waarom sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen als bedoeld in artikel 11, eerste lid, van de Wob, die in de weg staan aan openbaarmaking en waarom het algemene belang bij openbaarmaking van de in geding zijnde documenten niet opweegt tegen het belang als bedoeld in artikel 10, tweede lid, sub g, van de Wob.

De rechtbank zal daarna de zaak verder inhoudelijk beoordelen.

15. Gelet op de omvang van die opdracht en de naderende vakantieperiode, zal de rechtbank de einddatum van de termijn, waarbinnen de staatssecretaris het gebrek kan herstellen, bepalen op 31 augustus 2015. Als de staatssecretaris hiervan geen gebruik wil maken, dan dient de staatssecretaris dit binnen twee weken aan de rechtbank mee te delen. Als de staatssecretaris wel gebruik maakt van die gelegenheid, zal de rechtbank eiseres in de gelegenheid stellen binnen 6 weken te reageren op de herstelpoging van de staatssecretaris. Daarna zal de rechtbank in beginsel zonder tweede zitting einduitspraak doen.


16. De rechtbank houdt iedere verdere beslissing aan tot de einduitspraak. Dat laatste betekent ook dat zij over de vergoeding van het griffierecht en de proceskosten nu nog geen beslissing neemt.

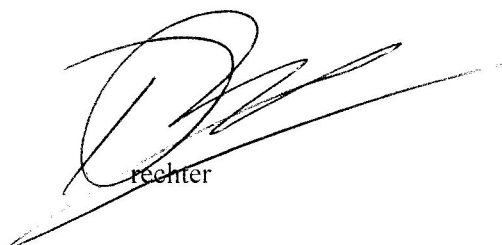
Beslissing

De rechtbank:

- stelt de staatssecretaris in de gelegenheid om het gebrek in het bestreden besluit voor 1 september 2015 te herstellen, met inachtneming van hetgeen in deze tussenuitspraak is overwogen;
- draagt de staatssecretaris op om, als geen gebruik wordt gemaakt van de gelegenheid het gebrek te herstellen, dat binnen twee weken na verzending van deze tussenuitspraak aan de rechtbank mee te delen;
- houdt iedere verdere beslissing aan.

Deze tussenuitspraak is gedaan door mr. M. Breeman, rechter, in aanwezigheid van N.A. D'Hoore, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 27 mei 2015.


griffier

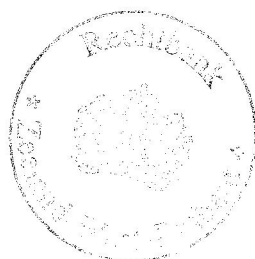

rechter

Afschrift verzonden aan partijen op:

04 JUN 2015

Rechtsmiddel

Tegen deze tussenuitspraak staat nog geen hoger beroep open. Dat kan worden ingesteld tegelijkertijd met hoger beroep tegen de einduitspraak in deze zaak.



VOOR TIJDELIJKE OORDEEL
De griffier van de rechtbank
Zakelijk Verantwoord