

Advies

Aan

Gedeputeerde Staten

1. Onderwerp

Het bezwaarschrift van [REDACTED] te Bern (hierna bezwaarde) van 18 april 2024, gericht tegen het besluit van Gedeputeerde Staten (hierna: GS) van 12 maart 2024 over het toewijzen van een verzoek om informatie op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo) over zienswijzen tegen de ontwerp-ontheffing natuur voor de kap van 50 bomen langs de N831 Bergsche Maasdijk (zaaknummer 2024-000877).

Het bezwaar is behandeld tijdens de hoorzitting van de Commissie op 3 september 2024, waar bezwaarde en GS, een toelichting op hun eigen standpunten hebben gegeven. De Commissie verwijst naar het bijgevoegde verslag van de hoorzitting.

De commissie Rechtsbescherming (hierna: Commissie) heeft alle aan haar beschikbaar gestelde stukken betrokken bij dit advies.

2. Conclusie

De Commissie adviseert GS:

- de alsnog gevonden zienswijzen, met inachtneming van de Woo, openbaar te maken;
- de inzichtelijkheid van de gemaakte zoekslagen nader aan te vullen in de beslissing op bezwaar; en
- het besluit voor het overige in stand te laten.

De Commissie heeft hiervoor de volgende overwegingen.

3. Overwegingen**1. Ontvankelijkheid**

GS ontvingen het bezwaarschrift van 18 april 2024, op 18 april 2024. Het bezwaarschrift is op tijd ingediend. Het bezwaarschrift voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Bezwaarde is als verzoeker om informatie en geadresseerde van het bestreden besluit hierbij belanghebbende. Het bezwaar is ontvankelijk en kan daarom inhoudelijk worden behandeld.

2. Voorgeschiedenis en het bestreden besluit

Op 18 januari 2024 heeft bezwaarde een verzoek om informatie ingediend bij GS. Het verzoek luidt als volgt:

Datum

1 oktober 2024

Zaaknummer

2024-006179

Blad

2 van 5

‘Op grond van de WOO ontvang ik graag via het vergunningenloket van de provincie alle informatie, communicatie, adviezen, bijlagen aantallen zienswijzen in alle vormen over de (ontwerp) ontheffing natuur die 24 juli 2023 is afgegeven. Provincieblad nummer 8720 31 juli 2023 uw zaaknummer 2022-018173, N831, Bergsche Maasdijk Bern Nederhemert gemeente Zaltbommel Maasdriel. Periode 1 augustus 2023 tot en heden of onderzoeksdatum’

De behandelaar van het Woo-verzoek heeft contact gehad met bezwaarde en gevraagd waar bezwaarde precies naar op zoek was. Daaruit is gebleken dat bezwaarde een lijst wilde met de zienswijzen die tegen de ontwerp ontheffing zijn ingediend. De behandelaar heeft aangegeven dat de provincie niet met een dergelijk overzicht werkt. Wel is nagevraagd bij de betreffende afdeling of er een overzicht kon worden gemaakt van de ingediende zienswijzen om op die manier tegemoet te komen aan het verzoek. Bij besluit van 12 maart 2024 hebben GS het verzoek tot informatie als bedoeld in artikel 4.3 en 5.1 van de Woo toegewezen en openbaar gemaakt, waarbij de namen van natuurlijke personen zijn gelakt.

3. De bezwaren

Bezwaarde heeft op 18 april 2024 digitaal bezwaar ingediend, omdat er volgens haar zienswijzen ontbreken van rechtspersonen in het overzicht van zienswijzen. Dat er slechts één rechtspersoon heeft gereageerd is volgens betrouwbare bron niet juist. Bezwaarde verzoekt het bestreden besluit te rectificeren en openbaar te maken voor eenieder met alle rechtspersonen die in augustus/september 2023 een zienswijze hebben ingediend over het project N831 met zaaknummer 2022-018173.

Bezwaarmaker noemt als voorbeeld Natuurwacht Bommelerwaard. Bovendien stelt bezwaarde dat de informatie niet voor iedereen openbaar is en dat dit hersteld moet worden. Bezwaarde voert aan dat rechtspersonen niet onder de bescherming van de AVG vallen.

4. Reactie van GS op de bezwaren

GS hebben in het schriftelijk commentaar van 23 april 2024 aangegeven dat naar aanleiding van het ingediende bezwaarschrift, nogmaals is gezocht binnen het systeem van de provincie Gelderland. Hierbij zijn drie zienswijzen gevonden die niet op het overzicht stonden. Daar was geen zienswijze van Natuurwacht Bommelerwaard bij. De bij de tweede zoekslag gevonden documenten zullen gedeeltelijk openbaar worden gemaakt bij de beslissing op bezwaar. Deze documenten moeten nog voor een zienswijze worden voorgelegd.

GS geven aan dat er is geprobeerd om met bezwaarmaker te zoeken naar een oplossing. Er is meerdere keren mailcontact geweest tussen de behandelaar namens GS en bezwaarde om de gevraagde informatie (de verondersteld ingediende zienswijze van Natuurwacht Bommelerwaard) boven tafel te krijgen. GS hebben bezwaarde daarbij ook verzocht om de ontvangstbevestiging van de zienswijze toe te sturen. Bezwaarde wist niet of er een ontvangstbevestiging is geweest. Bezwaarde heeft de bezwaren gehandhaafd.

GS geven in het schriftelijk commentaar aan waarop en op welke wijze, in welke systemen en met welke zoektermen is gezocht. In het registratiesysteem Docbase zijn

Datum

1 oktober 2024

Zaaknummer

2024-006179

Blad

3 van 5

maar twee registraties van Natuurwacht Bommelerwaard gevonden, één uit 2015 en één uit 2008. GS hebben ook gezocht in de mailbox van post@gelderland.nl op specifieke door bezwaarde aangeleverde mailadres(sen). Daarbij is een brief gevonden verzonden vanaf het door bezwaarde aangeleverde mailadres; een brief van 25 juli 2023, waarin staat dat deze nadrukkelijk niet als zienswijze mag worden gezien.

GS verwijzen naar vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waaruit volgt dat het, wanneer een bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat een document niet of niet meer onder hem berust en een dergelijke mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt, in beginsel aan degene die om informatie verzocht is, om aannemelijk te maken dat het document toch onder het bestuursorgaan rust. Naar de mening van GS heeft bezwaarde niet aannemelijk gemaakt dat Natuurwacht Bommelerwaard ook een zienswijze heeft ingediend. Bezwaarde heeft aangegeven dat de zienswijze op 30 augustus 2023 om 17:15 is verstuurd vanaf een specifiek genoemd mailadres, maar heeft daarvan geen bewijs overgelegd om dit te ondersteunen. En bezwaarde heeft ook geen bevestiging van ontvangst van de zienswijze toegestuurd.

Voor wat betreft de bezwaargrond dat de informatie niet voor eenieder openbaar te openen is, geven GS aan dat het verzoek en de openbaar gemaakte stukken zijn te raadplegen via open.gelderland.nl, en dan zoeken op N381.

5. Beoordeling van het besluit en de daartegen ingediende bezwaren

De relevante wettelijke bepalingen zijn opgenomen in de bijlage.

Algemene beoordeling.

GS hebben naar aanleiding van het verzoek van bezwaarde contact met bezwaarde gehad om uit te vragen waarnaar bezwaarde specifiek op zoek was. Bezwaarde wilde een overzicht van de tegen de (ontwerp)onthefving natuur voor de kap van 50 bomen langs de N831 Bergsche Maasdijk ingediende zienswijzen.

GS hebben aangegeven dat met een dergelijk overzicht niet wordt gewerkt binnen de provincie. Ingevolge artikel 4.5, eerste lid, van de Woo, verstrekt het bestuursorgaan de informatie in de door verzoeker verzochte vorm. Slechts indien dit redelijkerwijs niet van het bestuursorgaan gevergd kan worden, bijvoorbeeld omdat de gevraagde informatie niet in de gevraagde vorm beschikbaar is, zoals in dit geval. Dan verschaft het bestuursorgaan toegang tot de informatie overeenkomstig de voorkeursvolgorde van artikel 2.4, derde lid van de Woo. De Commissie merkt op dat, hoewel op basis van de Woo onverplicht, GS een overzicht van ingediende zienswijzen hebben samengesteld en dit met andere gevonden documenten op basis van het verzoek, openbaar hebben gemaakt.

Inzichtelijkheid zoekslag.

De Commissie stelt op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting vast dat het geschil ziet op de volgens bezwaarde in het overzicht ontbrekende zienswijze van Natuurwacht Bommelerwaard.

GS hebben naar aanleiding van het bezwaar een tweede zoekslag uitgevoerd en daarbij nog drie zienswijzen gevonden, twee van natuurlijke personen en één van een

rechtspersoon, niet zijnde Natuurwacht Bommelerwaard. De Commissie adviseert GS deze zienswijzen alsnog, met inachtneming van de Woo, openbaar te maken.

Naar de mening van de Commissie is in het bestreden besluit onvoldoende inzichtelijk gemaakt hoe de zoekslag naar de gevraagde informatie is uitgevoerd. Ten aanzien hiervan verwijst de Commissie naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 22 mei 2019¹, waaruit volgt dat het bestuursorgaan moet aangeven hoe, door wie en met welke trefwoorden is gezocht naar voor het verzoek relevante informatie. GS hebben in het schriftelijk commentaar en ter zitting de gemaakte eerste en volgende zoekslagen uitgebreid toegelicht en inzichtelijk gemaakt. Op basis van de door bezwaarde aangeleverde informatie is nog extra gezocht. En ook nog op leden van de Natuurwacht Bommelerwaard gezocht. De Commissie acht dat zeer zorgvuldig en heeft geen redenen om te twijfelen aan de gemaakte zoekslagen. De Commissie adviseert het gebrek van de inzichtelijkheid van de zoekslagen in de beslissing op bezwaar te herstellen.

Stelling dat er meer documenten zijn.

In het geval een verzoeker om informatie stelt dat er meer documenten zouden moeten zijn die bij het bestuursorgaan berusten, terwijl het bestuursorgaan zich op het standpunt stelt dat dit niet het geval is, geldt op grond van vaste jurisprudentie het volgende. Als het bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat een bepaald document niet of niet meer bij hem berust en een dergelijke mededeling komt niet ongeloofwaardig voor, dan is het in beginsel aan degene die om informatie verzoekt om aannemelijk te maken dat een document toch bij het bestuursorgaan berust. De Commissie verwijst hiervoor naar de uitspraak van de Afdeling van 2 februari 2022².

Bezwaarde heeft informatie zoals het mailadres van waaruit de zienswijze zou zijn verzonden, de datum en het tijdstip, overgelegd. GS hebben op basis van die gegevens ook gezocht en ook in de mailbox van post@gelderland.nl. Er zijn wel documenten gevonden van Natuurwacht Bommelerwaard maar die dateren van 2015 en 2008. Daarnaast is een schrijven van 25 juli 2023 gevonden maar hierin is aangegeven dat deze nadrukkelijk niet als zienswijze gezien mag worden. Ter zitting heeft bezwaarde het mailbericht van de heer [REDACTED] laten zien, dat was gericht aan post@gelderland.nl. Er is geen traceerbare ontvangstbevestiging en bezwaarde heeft ook geen ontvangstbevestiging van die mail overgelegd. Naar de mening van de Commissie komt de stelling van GS dat het document niet bij hen berust niet ongeloofwaardig voor en heeft bezwaarde niet aannemelijk gemaakt dat het document toch bij GS berust.

Voor wat betreft de bezwaargrond dat de informatie niet voor eenieder openbaar te openen is, heeft de Commissie vastgesteld dat het verzoek en de openbaar gemaakte stukken zijn te raadplegen via open.gelderland.nl, en dan zoeken op N381.

¹ ECLI:NL:RVS:2019:1675, r.o. 13.1

² ECLI:NL:RVS:2022:310, r.o. 4.1

Datum

1 oktober 2024

Zaaknummer

2024-006179

Blad

5 van 5

3.6. Conclusie

Gelet op het voorgaande adviseert de Commissie:

- de alsnog gevonden zienswijzen, met inachtneming van de Woo, openbaar te maken;
- de inzichtelijkheid van de gemaakte zoekslagen nader aan te vullen in de beslissing op bezwaar;
- het besluit voor het overige in stand te laten.

Voorzitter

secretaris

Bijlage

Bijlage: Relevante wettelijke bepalingen

Wet open overheid

Artikel 4.3 Beslissing

1. De beslissing op een verzoek om informatie wordt mondeling of schriftelijk genomen.
2. Het bestuursorgaan besluit in ieder geval schriftelijk op een verzoek om informatie, indien:
 - a. het schriftelijke verzoek geheel of gedeeltelijk wordt afgewezen;
 - b. de verzoeker bij gehele of gedeeltelijke afwijzing van het mondelinge verzoek verzoekt om een schriftelijk besluit;
 - c. de gevraagde informatie slechts wordt verstrekt aan de verzoeker overeenkomstig [artikel 5.5](#), [artikel 5.6](#) of [artikel 5.7](#) en aan de verstrekking voorwaarden worden verbonden; of
 - d. de gevraagde informatie betrekking heeft op of afkomstig is van derden, tenzij deze hebben verklaard aan een schriftelijk besluit geen behoefte te hebben.
3. Bij de afwijzing van een mondeling verzoek, wordt de verzoeker gewezen op de mogelijkheid van een schriftelijk besluit.

Artikel 4.5 Beslissing

1. Het bestuursorgaan verstrekt de informatie in de door verzoeker verzochte vorm of, indien dit redelijkerwijs niet gevegd kan worden, met inachtneming van het bepaalde in artikel 2.4, derde lid.
2. Indien de informatie reeds in een voor de verzoeker gemakkelijk toegankelijke vorm voor het publiek beschikbaar is, wijst het bestuursorgaan de verzoeker daarop.

Artikel 5.1 Uitzonderingen

1. Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:
 - a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
 - b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
 - c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
 - d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in [paragraaf 3.1](#) onderscheidenlijk [paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming](#), tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;

- e.nummers betreft die dienen ter identificatie van personen die bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn voorgeschreven als bedoeld in [artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming](#), tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de levenssfeer maakt.
- 2.** Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
- a.** de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties;
 - b.** de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen, in geval van milieu-informatie slechts voor zover de informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter;
 - c.** de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
 - d.** de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
 - e.** de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
 - f.** de bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c, genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;
 - g.** de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
 - h.** de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;
 - i.** het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.
- 3.** Indien een verzoek tot openbaarmaking op een van de in het tweede lid genoemde gronden wordt afgewezen, bevat het besluit hiervoor een uitdrukkelijke motivering.
- 4.** Openbaarmaking kan tijdelijk achterwege blijven, indien het belang van de geadresseerde van de informatie om als eerste kennis te nemen van de informatie dit kennelijk vereist. Het bestuursorgaan doet mededeling aan de verzoeker van de termijn waarbinnen de openbaarmaking alsnog zal geschieden.
- 5.** In uitzonderlijke gevallen kan openbaarmaking van andere informatie dan milieu-informatie voorts achterwege blijven indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt. Het bestuursorgaan baseert een beslissing tot achterwege laten van de openbaarmaking van enige informatie op deze grond ten aanzien van dezelfde informatie niet tevens op een van de in het eerste of tweede lid genoemde gronden.
- 6.** Het openbaar maken van informatie blijft in afwijking van het eerste lid, onderdeel c, in geval van milieu-informatie eveneens achterwege voor zover daardoor het in het eerste lid, onderdeel c, genoemde belang ernstig geschaad wordt en het algemeen belang van openbaarheid van informatie niet opweegt tegen deze schade.
- 7.** Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu.