

Hoor- en adviescommissie

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant
Postbus 90151
5200 MC 'S-HERTOGENBOSCH

Onderwerp

Advies over het bezwaar tegen het besluit op het Woo-verzoek inzake "Duurzame Polder"

Geacht college,

Op 12 december 2024 ontvingen wij een bezwaarschrift tegen uw besluit van 27 november 2024 over het verzoek op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo) inzake "Duurzame Polder". Dit bezwaarschrift is ingediend door 5.1.2.e 5.1.2.e namens 5.1.2.e (hierna: bezwaarmaakster). In deze brief leest u ons advies voor de beslissing op bezwaar.

Ons advies

Wij adviseren u om uw besluit, naar aanleiding van de ingediende bezwaren, voor zover het ziet op document 46 te herroepen en voor het overige onder aanvulling van de motivering in stand te laten. Hieronder leest u onze motivering.

Onze motivering

Artikel 7:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat op grond van het bezwaar een volledige heroverweging van het bestreden besluit plaatsvindt. Wij overwegen dat bezwaarmaakster alleen opkomt tegen de gedeeltelijke weigering om documenten 45 en 46 openbaar te maken. Deze documenten bevatten het advies van Pels Rijcken aan de provincie inzake Duurzame Polder (45) en mailwisseling ten behoeve van de aanbieding van het advies tussen Pels Rijcken en de provincie (46). Dit betekent dat wij de vraag moeten beantwoorden of u terecht en op goede gronden besloten heeft om deze documenten gedeeltelijk openbaar te maken.

Waarom heeft u besloten tot gedeeltelijke openbaarmaking van documenten 45 en 46?

De gedeeltelijke openbaarmaking van deze documenten heeft u gebaseerd op het belang van het goed functioneren van de provincie (artikel 5.1, tweede lid,

Brabantlaan 1
Postbus 90151
5200 MC 's-Hertogenbosch
Telefoon (073) 681 28 12
Fax (073) 680 76 80
www.brabant.nl
IBAN NL86INGB0674560043

Bereikbaarheid
openbaar vervoer en fiets:
www.brabant.nl/route

Datum

23 juni 2025

Zaaknummer

BZW.24.207.001

Ons kenmerk

C2350553/6084708

Uw kenmerk

C2350555

Contact

5.1.2.e 5.1.2.e

Telefoon

5.1.2.e

Email

bezwaar@brabant.nl

Bijlage(n)

Wettelijk kader
Verslag hoorzitting
d.d. 19 mei 2025

aanhef en onder i, van de Woo) én vanwege persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van intern beraad (artikel 5.2, eerste lid, van de Woo).

Ons kenmerk

C2350553/6084708

U stelt dat de beide documenten passages bevatten waarmee inzicht wordt geboden in de procespositie van de provincie in een (mogelijke) gerechtelijke procedure en die als persoonlijke beleidsopvattingen aan te merken zijn. Openbaarmaking van deze informatie zou schadelijk zijn voor uw procespositie en daarmee voor de provincie. Het belang van het goed functioneren van de provincie weegt volgens u dan ook zwaarder dan het algemene belang van openbaarheid.

Bezwaargronden

Bezwaarmaakster heeft hiertegen aangevoerd dat de betreffende informatie in zijn geheel openbaar gemaakt had moeten worden, omdat (kort gezegd):

1. het advies milieu-informatie bevat;
2. er geen sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen;
3. de provincie slechts een coördinerende rol heeft en daardoor geen procesbelang heeft, en
4. de provincie niet inhoudelijk heeft gemotiveerd waarom haar procespositie geschaad zou worden.

Onderstaand behandelen wij deze bezwaargronden eerst voor het advies van Pels Rijcken aan de provincie (document 45) en daarna voor de mailwisseling tussen Pels Rijcken en de provincie over de aanbieding van dit advies (document 46).

Document 45: advies Pels Rijcken

1. Milieu-informatie

Bezwaarmaakster stelt dat het advies (ook) betrekking moet hebben op milieu-informatie. Onder verwijzing naar artikel 5.2, vierde lid, van de Woo, stelt zij dat u het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvatting niet heeft afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Deze afweging had u bij het bestreden besluit moeten maken en kan u volgens bezwaarmaakster niet achteraf alsnog doen.

Wij overwegen dat milieu-informatie volgens artikel 2.1 van de Woo in samenhang met artikel 19.1a van de Wet milieubeheer betrekking heeft op alle informatie, neergelegd in documenten, over (a) de toestand van elementen van het milieu, (b) factoren die de onder a genoemde elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten, (c) (bestuurlijke) maatregelen die op de onder a en b genoemde elementen en factoren van het milieu een uitwerking (kunnen) hebben alsmede maatregelen of activiteiten ter bescherming van die elementen, (d) verslagen over de toepassing van milieuwetgeving, (e) kosten- en baten- en andere economische analyses en veronderstellingen die gebruikt

worden in het kader van de onder c bedoelde maatregelen en activiteiten en (f) de toestand van de gezondheid en veiligheid van de mens.

Ons kenmerk

C2350553/6084708

Milieu-informatie heeft, op grond van het Verdrag van Aarhus, binnen de Woo een bijzondere plaats vanwege de brede definitie, het ruimhartige openbaarheidsregime en de strikte toetsing van uitzonderingsgronden.¹ Wanneer de milieu-informatie emissiegegevens betreft dan stelt (Europese) rechtspraak dat deze gegevens in beginsel openbaar moeten worden gemaakt en dat dit begrip niet restrictief mag worden uitgelegd.

Wij overwegen dat in het advies van Pels Rijcken antwoord wordt gegeven op de vraag of het *juridisch houdbaar* is dat in het plan-MER door beide gemeenten ('s-Hertogenbosch en Oss) een verschillende afstandsreservering wordt gehanteerd voor de minimale afstand van de windturbines tot aan de bebouwde kom (respectievelijk 1 en 2 kilometer).

Het advies behelst vervolgens een juridische analyse, waarin de alternatieven uit het plan-MER, de keuze voor het voorkeursalternatief en de relevantie van het Ontwerpbesluit windturbines leefomgeving binnen deze context worden uiteengezet.

Wij constateren dat het in het advies dus niet zozeer gaat om de toestand van het milieu ter plaatse of de realisatie van de windturbines op zichzelf of om (bestuurlijke) maatregelen die hierop van invloed kunnen zijn, maar om de *juridische houdbaarheid* van de onderbouwing voor de keuze voor het voorkeursalternatief. Het advies bevat géén informatie over de milieueffecten van de alternatieven uit het plan-MER, het voorkeursalternatief of beoordelingen of analyses die relevant zijn voor de milieugevolgen van deze alternatieven en het voorkeursalternatief. Het advies behelst (dus) geen feitelijke milieugegevens en evenmin informatie waardoor inwoners in staat worden gesteld om milieueffecten te begrijpen en te controleren.² Wij komen hiermee dan ook tot het oordeel dat het advies geen milieu-informatie behelst en dat deze bezwaargrond niet slaagt.

2. Persoonlijke beleidsopvattingen

Volgens bezwaarmaakster gaat het om een advies van de landsadvocaat en niet om ambtelijke adviezen, visies of standpunten ten behoeve van intern beraad. Ook stelt bezwaarmaakster dat feiten en een juridische toets met een (overwegend) objectief karakter in de Woo niet worden aangemerkt als persoonlijke beleidsopvattingen. Bovendien kan openbaarmaking volgens bezwaarmaakster geschieden in een niet tot een persoon herleidbare vorm.

Wij overwegen dat uit rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) blijkt dat een advies van een advocaat aan de provincie naar zijn aard is bestemd voor intern beraad, zoals bedoeld

¹ ECLI:EU:C:2003:371, punt 44.

² ECLI:NL:RVS:2014:2621.

in artikel 5.2, eerste lid, van de Woo.³ Documenten van externe derden, die zijn opgesteld met het oog op intern beraad, kunnen slechts onder intern beraad vallen in het geval dat de externe derde geen ander belang heeft dan het bestuursorgaan vanuit de eigen ervaring en deskundigheid een opvatting te geven over een bestuurlijke aangelegenheid.⁴ Wij overwegen dat in dit geval daarvan sprake is. De landsadvocaat geeft vanuit zijn deskundigheid, zoals verzocht, zijn visie op de juridische houdbaarheid (van de motivering) van de keuze voor het voorkeursalternatief.

Verder overwegen wij dat feitelijke gegevens, zoals bezwaarmaakster terecht stelt, geen persoonlijke beleidsopvattingen zijn en deze kunnen ook niet op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo worden geweigerd. Echter, voor zover feitelijke gegevens dermate nauw met persoonlijke beleidsopvattingen zijn verweven dat het niet mogelijk is deze daarvan te scheiden, moeten deze wel als zodanig worden aangemerkt.⁵ 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.⁶

Wij zijn van oordeel dat de niet-openbaar gemaakte passages van het advies hoofdzakelijk persoonlijke beleidsopvattingen van de landsadvocaat bevatten, waaronder opvattingen, interpretaties, voorstellen, argumenten en conclusies over (de onderbouwing van) de keuze voor het voorkeursalternatief. Voor zover feitelijke gegevens in deze passages van het advies voorkomen, zijn deze dusdanig hiermee verweven dat het niet mogelijk is om deze hiervan te scheiden. Immers, uit de persoonlijke beleidsopvattingen (en de hiermee samenhangende eventuele feitelijke gegevens) kan inzicht verkregen worden in, zoals u naar ons oordeel terecht heeft aangevoerd, de procespositie van de provincie in een mogelijke gerechtelijke procedure.

Ten aanzien van de opmerking dat openbaarmaking kan geschieden in niet tot een persoon herleidbare vorm overwegen wij dat de opsteller van het advies (al) anoniem is. Deze grond kan, gezien het bovenstaande, dan ook niet tot (verdere) openbaarmaking leiden.

3 & 4: Procesbelang en procespositie

In bezwaar wordt aangevoerd dat de weigering tot gedeeltelijke openbaarmaking op basis van het goed functioneren van de provincie niet houdbaar is, omdat de provincie als coördinerend orgaan geen procesbelang heeft. De provincie is immers geen partij in de besluitvorming over de Duurzame Polder. Dat zijn de gemeenten Oss en 's-Hertogenbosch. Eventuele procedures over de afstandsnormen zullen tegen deze gemeenten worden

³ ECLI:NL:RVS:2024:2773; ECLI:NL:RVS:2024:2699.

⁴ ECLI:NL:RBMNE:2024:676.

⁵ ECLI:NL:RBMNE:2025:1390.

⁶ ECLI:NL:RVS:2023:4754.

gevoerd. Ook heeft de provincie niet inhoudelijk gemotiveerd waarom haar procespositie geschaad zou worden. Hierdoor kan het bestreden besluit volgens bezwaarmakster niet in stand blijven.

Ons kenmerk

C2350553/6084708

Wij overwegen dat uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo blijkt dat het goed functioneren van de overheid in het geding kan zijn wanneer een bestuursorgaan in vertrouwelijk overleg treedt met andere bestuursorganen of derden. Het belang van vertrouwelijk overleg kan dan zwaarder wegen dan het belang van openbaarheid.⁷ Openbaarmaking blijft dan achterwege als het niet opweegt tegen het belang van het goed functioneren van de provincie.

U heeft naar ons oordeel terecht de betreffende passages in het advies niet openbaar gemaakt ter bescherming van de procespositie van de provincie. De provincie moet de gelegenheid hebben om vertrouwelijk advies in te winnen over de sterke en zwakke kanten van een juridisch standpunt.⁸ Uit de geschiedenis van artikel 5.1, tweede lid, van de Woo blijkt ook dat de belangenafweging moet worden gemaakt op het moment dat het besluit wordt genomen. Tijdsverloop kan dus invloed hebben op de uitkomst. Gelet op de datum van het advies en het bestreden besluit vinden wij dat de inhoud nog steeds actueel is. Rekening houdend hiermee zou openbaarmaking van het advies op dit moment in de tijd het goed functioneren van de provincie mogelijk kunnen belemmeren. Uit het Woo-verzoek blijkt immers dat er nog procedures tegen meerdere bestuursorganen te verwachten zijn. Nu de provincie, zoals uw vertegenwoordiger ter zitting heeft aangevoerd, een eigen energiebeleid moet uitvoeren, kan de provincie betrokken worden bij eventuele procedures tegen de andere gemeenten. Deze bezwaargrond slaagt niet.

Gelet op het voorgaande zijn wij van oordeel dat u terecht heeft besloten tot gedeeltelijke openbaarmaking van het advies. Hetgeen bezwaarmakster voor het overige naar voren heeft gebracht maakt dit niet anders. Hiervoor sluiten wij aan bij hetgeen u in uw verweerschrift heeft vermeld. Het bestreden besluit kan ten aanzien van document 45 dan ook in stand blijven.

Document 46: mailwisseling Pels Rijcken en provincie

Anders dan bij document 45 overwegen wij, gelet op de inhoud van de mailwisseling, dat het ons niet duidelijk is hoe de in deze mailwisseling weggelakte passages kwalificeren als persoonlijke beleidsopvattingen, dan wel in welk opzicht het belang van het goed functioneren van de provincie gediend is bij het geheim houden van deze passages. Wij overwegen dat u deze passages naar ons oordeel op basis van de door u gestelde weigeringsgronden zonder nadere motivering niet geheim kan houden. Het

⁷ ECLI:NL:RBOBR:2023:3426.

⁸ ECLI:NL:RBMNE:2025:1390.

bestreden besluit kan naar ons oordeel ten aanzien van dit document dan ook niet in stand blijven.

Ons kenmerk

C2350553/6084708

Afschrift beslissing op bezwaar

Het is van belang dat u bij de bekendmaking van uw beslissing op bezwaar dit advies, samen met het verslag van de hoorzitting, aan partijen toestuurt. Ook dient u een afschrift van de beslissing op bezwaar te zenden aan het secretariaat van de hoor- en adviescommissie.

De hoor- en adviescommissie voor de behandeling van bezwaarschriften en klachten Noord-Brabant,
namens deze,

5.1.2.e 5.1.2.e

5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e

voorzitter

5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e

secretaris

Wettelijk kader

Artikel 5.1 Uitzonderingen van de Woo

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. e 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.

Ons kenmerk

C2350553/6084708

Artikel 5.2. Persoonlijke beleidsopvattingen

1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.
2. Het bestuursorgaan kan over persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie verstrekken 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.
3. Onverminderd het eerste en tweede lid wordt uit documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming door een minister, een commissaris van de Koning, Gedeputeerde Staten, een gedeputeerde, het college van burgemeester en wethouders, een burgemeester, een wethouder, het dagelijks bestuur van een waterschap of een lid van dat bestuur, informatie verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.
4. In afwijking van het eerste lid wordt 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. 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.

Verslag

Zaaknummer
BZW.24.207.001

Verslag van de hoorzitting op 19 mei 2025 van de hoor- en adviescommissie voor bezwaarschriften en klachten kamer III betreffende het bezwaar van 5.1.2.e gericht tegen het besluit van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant van 27 november 2024 tegen de beslissing op het Woo-verzoek inzake "Duurzame Polder".

Samenstelling commissie

5.1.2.e	5.1.2.e	5.1.2.e	5.1.2.e	(voorzitter)
5.1.2.e	5.1.2.e	5.1.2.e		(lid)
5.1.2.e	5.1.2.e	5.1.2.e		(lid)
5.1.2.e	5.1.2.e	5.1.2.e		(secretaris)

Verslag

5.1.2.e	5.1.2.e	(notulist)
---------	---------	------------

Verschenen

5.1.2.e	5.1.2.e	namens 5.1.2.e
5.1.2.e	5.1.2.e	namens 5.1.2.e
5.1.2.e	5.1.2.e	namens 5.1.2.e
5.1.2.e	5.1.2.e	namens Gedeputeerde Staten

Zakelijk weergegeven is het volgende naar voren gebracht:

De voorzitter opent de hoorzitting, heet de aanwezigen welkom en licht in het kort de werkwijze van de commissie toe. Vervolgens wordt het woord gegeven aan bezwaarmaker.

5.1.2.e 5.1.2.e behandelt een pleitnotitie en overhandigt deze. De pleitnotitie wordt als bijlage bij het verslag gevoegd en wordt geacht integraal onderdeel uit te maken van het verslag.

5.1.2.e 5.1.2.e wil twee punten toevoegen en verwijst naar rechtsoverweging 15 van de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland. Daarin staat het volgende: "De rechtbank beoordeelt allereerst of de minister de openbaarmaking van de conceptadviezen heeft kunnen weigeren vanwege het goed functioneren van de staat. De rechtbank is met eiseres van oordeel dat het hier deels gaat om milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu, waardoor deze weigeringsgrond niet van toepassing is". Er wordt niet toegekomen aan de weigeringsgrond van het goed functioneren, als er iets van milieu-informatie aan de orde is. Het tweede punt is een uitspraak van de Raad van State, waarbij het ging om een waardebeoordeling van een taxateur. De Raad van State zegt dat de taxateur, die een taxatierapport maakt, zich baseert op objectieve gegevens en daarbij tot een bepaald oordeel komt. Natuurlijk

zullen er wat inschattingen worden gemaakt, maar andere taxateurs doen dat ook, zodat grosso modo tot hetzelfde wordt gekomen. Dan is er dus ook geen sprake van persoonlijke beleidsopvattingen. Daardoor concludeert de Raad van State dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college de waardebepaling niet openbaar heeft hoeven te maken. Dit geldt ook voor het advies van de landsadvocaat. De weergave van wat aan de orde is, is openbaar gemaakt, maar zodra er iets komt in de trant van wat dan het juridische gevolg daarvan is, dan is dat weggelakt.

De voorzitter wil weten of er procedures lopen.

5.1.2.e 5.1.2.e antwoordt dat er geen procedures lopen.

5.1.2.e 5.1.2.e brengt naar voren dat het meeste is gezegd in het verweerschrift. Er wordt aangegeven dat er meer dan veertig documenten zijn verstrekt. Daarmee wordt gereageerd op de stelling dat het verzoek integraal is geweigerd. Er wordt geprobeerd aan te geven, dat dit niet het geval is. Er zijn wel degelijk behoorlijk wat documenten verstrekt, maar in gelakte vorm inderdaad. Over het eigen belang van de Provincie is in het verweerschrift iets vermeld. De Provincie heeft een energiebeleid uit te voeren en uiteraard een eigen belang om ervoor te zorgen dat het energiebeleid wordt uitgevoerd. De Provincie zou bij een eventuele procedure tegen gemeenten betrokken kunnen worden door zich te voegen in een dergelijke procedure. Dat is niet ondenkbaar. Er is geen sprake van milieu-informatie in de zin van de Woo. Voor het voorbeeld dat wordt aangehaald, zoals emissies in het milieu, gelden inderdaad andere eisen. Het gaat hier echter niet om milieu-informatie in die zin. Uiteraard heeft het belang waar 5.1.2.e 5.1.2.e voor staat alles te maken met het milieu. Echter, deze specifieke informatie is geen milieu-informatie.

De voorzitter vraagt of kan worden toegelicht waarom het volgens 5.1.2.e milieu-informatie betreft.

5.1.2.e 5.1.2.e legt uit dat milieu-informatie een ruim begrip is en alles is met betrekking tot de natuur, ook vogels en dergelijke, maar ook gezondheid en wonen. Bij de afstandsnormen waarover het advies gaat, gaat het over één à twee kilometer en de invloed die geluid kan hebben op bijvoorbeeld de omwonenden. Dat is dan weer milieu-informatie.

5.1.2.e 5.1.2.e vult aan dat het een politieke keuze is geweest van zowel de gemeente Oss als de gemeente Den Bosch om te kiezen voor verschillende afstandsnormen. Als normaal gesproken wordt gekeken naar afstandsnormen ten opzichte van de windturbines, dan moet met heel veel andere facetten rekening worden gehouden, zoals gezondheidseffecten, de gevolgen voor de natuur en dergelijke. Deze zijn in de afweging niet meegenomen. Dat is natuurlijk een meer inhoudelijke discussie. Het gevoel bestaat dat de conclusie die de landsadvocaat heeft getrokken waarschijnlijk negatief uitvalt voor de Provincie, want anders was er geen probleem geweest en hoefde het niet zwart gelakt te worden. Het vermoeden bestaat dat de advocaat heeft geadviseerd dat de afstandsnormen een juridisch probleem kunnen opleveren. Hier wordt graag kennis van genomen, omdat het belangrijk is om te weten of het uiteindelijke proces goed is verlopen. Er is continu aan de gemeenten en andere partijen aangegeven dat het proces niet adequaat is. Er worden steeds stappen genomen op basis van politieke keuzes, zonder het juiste participatieproces en zonder goed na te denken over de gevolgen. Een

illustratief voorbeeld is dat er een plan-mer is gemaakt. De Commissie mer heeft het beoordeeld als slecht tot zeer slecht en vervolgens wordt het opzij gelegd. Hiermee wordt aangegeven dat bewoners niet serieus worden genomen in het proces. Vandaar dat het voor latere stappen bijzonder essentieel is om te weten wat in het document staat.

5.1.2.e 5.1.2.e geeft aan dat de zienswijzen om onduidelijke redenen aan de kant worden geschoven of ongegrond worden verklaard. Alles wordt gedaan om mensen met een bepaalde tunnelvisie de plannen van de ontwikkelaar mogelijk te laten maken. Dat speelt al continu ongeveer zes jaar lang.

5.1.2.e 5.1.2.e zegt dat daar waar het proces niet goed verloopt in ieder geval wordt geprobeerd om stappen te ondernemen, zoals ook deze stappen worden ondernomen.. Gelet op de Woo moet het besluit worden genomen binnen vier weken, dan wel uiterlijk binnen zes weken. Het heeft meer dan vier maanden geduurd voordat het tot een besluit kwam. Dat is voor de veertig documenten die beschikbaar zijn gesteld bijzonder traag.

De voorzitter merkt op dat in de pleitnota op pagina 3 in randnummer 4 door de bezwaarmaker wordt gesteld dat de Provincie geen eigen belang heeft, omdat de Provincie niet is betrokken bij de besluitvorming. Er is aangegeven dat de Provincie een eigen energietransitiebeleid heeft. Daarin is een eigen belang gelegen. Moet de cirkel ruimer worden getrokken, doordat de besluitvorming van de gemeenten indirect voor de Provincie van toepassing kan zijn?

5.1.2.e 5.1.2.e vindt dat aan de orde. Gemeenten geven op bepaalde manieren vorm aan het energiebeleid van de Provincie. Ook in hun handelen speelt het energiebeleid van de Provincie een rol.

De voorzitter vraagt of dat algemeen moet zijn of meer specifiek in de zin van de coördinerende rol die de Provincie heeft. Hoe ver moet de grens worden getrokken?

5.1.2.e 5.1.2.e vraagt aanvullend of het niet mogelijk nadelig is voor de procespositie van gemeenten. De bepaling ziet toe op een scala aan overheden. Is alleen naar het belang van de Provincie gekeken?

5.1.2.e 5.1.2.e antwoordt dat alleen naar het belang van de Provincie is gekeken. Dat is de afweging die moet worden gemaakt. Het zou inderdaad kunnen zijn dat een belang van een gemeente daarbij ook is geraakt, maar daar gaat het hier niet om.

De voorzitter begrijpt dat het volgens gedeputeerde staten specifiek het belang van de Provincie moet zijn.

5.1.2.e wil weten of het verzoek van openbaarmaking met de gemeenten is gecheckt.

5.1.2.e 5.1.2.e antwoordt dat alleen een eigen afweging is gemaakt.

De voorzitter heeft ook een vraag over punt 8 van de pleitnota. Daar wordt verwezen naar persoonlijke beleidsopvattingen. Dat wordt gerelateerd aan de persoon die de beleidsopvatting naar voren brengt. Echter de notitie is opgesteld door Pels Rijcken en

zijn er verder geen namen genoemd. De naam is niet verstrekt. Is dit punt daadwerkelijk aan de orde?

5.1.2.e 5.1.2.e , zegt dat ongetwijfeld is na te gaan welke advocaat van Pels Rijcken het heeft opgesteld.

5.1.2.e 5.1.2.e vermeldt dat is gehandeld vanuit Pels Rijcken. Het is het advies van Pels Rijcken en niet van de persoon. .

De voorzitter vertelt dat in de pleitnota verder is verwezen naar jurisprudentie van de Raad van State en de uitspraak Rechtbank Midden-Nederland. Kan 5.1.2.e 5.1.2.e daarover nog iets zeggen?

5.1.2.e 5.1.2.e kan hierop niets zeggen, want de aangehaalde jurisprudentie is hem niet bekend. Als het van het belang is voor het besluit, dan wordt graag meer tijd verkregen om daarop te reageren.

5.1.2.e 5.1.2.e merkt op dat in de pleitnota op pagina 2 bij punt 3 is aangevoerd dat de Provincie de afweging niet heeft gemaakt. Het gaat dan om de volgende passage: "Terzijde: die afweging had de Provincie moeten maken op het moment van de besluitvorming en kan niet achteraf alsnog worden gemaakt." Wat wordt daarmee bedoeld?

5.1.2.e 5.1.2.e legt uit dat de gemeenten verschillende afstandsnormen hanteren. De gemeente Oss hanteert twee kilometer ten opzichte van de woningen en Den Bosch één kilometer. De politieke keuze is al lang geleden gemaakt. De Provincie heeft pas achteraf, nadat de besluiten zijn genomen, juridisch advies ingewonnen omtrent de houdbaarheid daarvan in een eventuele rechtsgang. Als de alinea zelf wordt gelezen, dan is de verwachting dat het ziet op een afweging over het al dan niet weglakken van informatie.

5.1.2.e 5.1.2.e vult aan dat toen het conceptadvies van de landsadvocaat aan de orde was, de besluiten nog niet waren genomen. Het gaat om de besluiten over de afstandsnormen die al een paar jaar geleden zijn genomen.

5.1.2.e 5.1.2.e merkt op dat de afstandsnorm, voorwerp kan zijn van juridische procedures. Maakt het dan niet uit dat er een procesbelang zit, waarbij de procespositie van de Provincie of de overheid in het geding kan zijn?

5.1.2.e 5.1.2.e antwoordt dat het uiteindelijk plaatsen van de windturbines of het verstrekken van de vergunningen aan de gemeenten is en niet aan de Provincie. Als beroep wordt ingesteld bij de Raad van State, dan zijn de gemeenten de partij en niet de Provincie. Er is een bestuursovereenkomst opgesteld waarbij de gemeenten, de Provincie en het Rijk een onderdeel zijn. Daarbij is heel duidelijk de regie aan de gemeenten gegeven. De gemeenten nemen de besluiten en hebben de plan-mer gedaan. Zij gaan ook over het verstrekken van de vergunningen. Alle besluitvorming heeft plaatsgevonden bij de gemeenten Oss en 's-Hertogenbosch. De Provincie is daarin geen partij. Er werd gerefereerd dat er een belang zou zijn vanuit het energiebeleid. Dat klopt echter ook niet, want de uitvoering van het klimaatakkoord is geregeld in de

regionale energiestrategie, waarbij de gemeenten of clusters van gemeenten moeten aangeven hoeveel van de energie zij duurzaam gaan opwekken richting 2030. Daarin is de Provincie geen partij.

De voorzitter vraagt hoe het zit met de coördinerende rol van de Provincie. Wat doet de Provincie in het proces?

5.1.2.e 5.1.2.e legt uit dat dan inhoudelijk op de zaak moet worden ingegaan, maar is inhoudelijk niet voldoende op de hoogte om daarop te reageren en is niet op de hoogte van wat exact speelt.

De voorzitter wil weten of het juist is dat de Provincie alleen maar aan de zijlijn staat.

5.1.2.e 5.1.2.e vertelt dat de Provincie een eigen energiebeleid heeft, ook wat de energietransitie betreft. Er is een programma energie en milieu. Tientallen collega's zijn bezig met het energiebeleid. De Provincie acteert daarin.

De voorzitter vraagt of 5.1.2.e 5.1.2.e op de hoogte is van eventuele procedures die misschien binnenkort te verwachten zijn.

5.1.2.e 5.1.2.e is daarvan niet op de hoogte.

5.1.2.e 5.1.2.e kan proberen de rol toe te lichten. De bestuurdersovereenkomst betrof aanvankelijk twee plannen die optelden tot 100 MW. Boven de 100 MW valt het in principe binnen de rijkscoördinatiekening. Dat is zo in de Energiewet bepaald. De gemeente kan er iets van vinden als de hoeveelheid opwekvermogen erboven komt. Misschien is dat een wat meer coördinerende rol, maar uiteindelijk hebben het ministerie van Klimaat en Groene Groei en de Provincie gezegd dat de gemeenten de regie krijgen om vervolgens ervoor te zorgen dat het opwekken van duurzame energie in de polder kan worden geregeld. Vandaar dat de besluitvorming daar nu plaatsvindt namens het Rijk.

5.1.2.e 5.1.2.e kan enigszins in het algemeen aanvullen dat de verdeling van de verantwoordelijkheid inderdaad samenhangt met het vermogen. Dat kan ook schuiven. In het algemeen heeft de Provincie de mogelijkheid om een projectbesluit te nemen, waarbij bevoegdheden naar de Provincie worden getrokken. Het is vrij fluïde. De bevoegdheden kunnen dus verschuiven.

De voorzitter komt tot een afronding en geeft partijen gelegenheid voor een tweede termijn.

In tweede termijn brengt 5.1.2.e 5.1.2.e naar voren blij te zijn dat de vraag werd gesteld over de mogelijke procespositie van de Provincie, want uit een mogelijke procedure kan schade ontstaan omdat een document in volle omvang op tafel komt. De memorie van antwoord is door hem gelezen en bij de aanscherping van de Wob naar de Woo is aangegeven dat één van de dingen die parten heeft gespeeld bij openbaarmaking het toeslagenschandaal is. Als men daar meer transparant en openbaar was geweest, was het wellicht in omvang beperkter geweest of had het eerder geredresseerd kunnen worden. Het feit dat iets nadelig kan zijn voor de besluitvormende overheid moet geen argument zijn, want het is juist in het belang van

goed bestuur dat zaken openbaar worden gemaakt. Daar gaat de Woo ook over. Dat dit dan even lastig is voor de bestuurders raakt niet het functioneren van de overheid, want die overheid wordt op de naleving van de eigen regels aangesproken. Als gezegd zou mogen worden dat het bestuursorgaan in het functioneren wordt beperkt, dan wordt het wel autocratisch.

5.1.2.e 5.1.2.e . laat het bij wat in het verweerschrift staat.

Niets meer aan de orde sluit de voorzitter de hoorzitting met de mededeling dat de hoor- en adviescommissie advies zal uitbrengen aan de Gedeputeerde Staten die vervolgens een beslissing op het bezwaar zullen nemen.

's-Hertogenbosch, 19 mei 2025

5.1.2.e

de secretaris voornoemd,

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

Pleitnotitie Bezwaar Woo

5.1.2.e

Vertegenwoordigd door haar voorzitter en penningmeester

tegen

Provincie Noord-Brabant

Inleiding

5.1.2.e (hierna: "5.1.2.e") heeft op 12 december 2024 bezwaar ingediend bij de Hoor- en adviescommissie van de Provincie Noord-Brabant (hierna: "de Commissie") tegen het niet volledig verstrekken van het advies van de landsadvocaat. Het betreft document 45 uit de lijst van stukken die de Provincie heeft verstrekt bij zijn besluit van 27 november 2024 (45_definitief advies Duurzame Polder org_geanonimiseerd.pdf).

5.1.2.e verzoekt de Commissie het bezwaar als hier herhaald en ingelast te beschouwen. 5.1.2.e beperkt zich in deze pleitnotitie tot een behandeling van de argumenten van de Provincie.

Inhoud

In deze pleitnotitie behandelt 5.1.2.e de volgende punten:

1. Ruimhartige verstrekking;
2. Rol van de Provincie
3. Art. 5.2 lid 1 - persoonlijke beleidsopvattingen
4. Art. 5.1 lid 2 aanhef en onder i - goed functioneren
5. Reactie aangehaalde rechtspraak

1. Ruimhartige verstrekking

De Provincie geeft in zijn verweerschrift aan dat "meer dan 40 documenten" openbaar zijn gemaakt. De suggestie die de Provincie hiermee wekt is dat hij een (meer dan) volledige invulling aan de openbaarmakingsverplichting heeft gegeven. 5.1.2.e verzoekt de Commissie deze suggestie te negeren omdat het om een omvangrijk project gaat met veel partijen, over een periode van een aantal jaren, zodat het logisch is dat er veel stukken zijn. Eigenlijk is het aantal in die zin beschouwd zelfs gering te noemen.

Wat daar verder ook van zij, dat de Provincie royaal is, is een vals beeld: een van de belangrijkste stukken wordt namelijk niet openbaar gemaakt: het advies van de landsadvocaat aan de Provincie (het advies is niet tevens gericht aan de gemeenten 's-Hertogenbosch of Oss).

2. Rol van de Provincie

Van belang voor de beoordeling van het besluit van de Provincie is de rol die de provincie in het project Duurzame Polder heeft. De Duurzame Polder is een gezamenlijk project van de gemeenten 's-Hertogenbosch en Oss. Zij hebben een gezamenlijke projectorganisatie opgetuigd en verrichten alle plan- en bestuurlijke zaken van het project. Ook zijn het deze gemeenten die alle bestuurlijke besluiten nemen. De Provincie heeft alleen een coördinerende rol, geen inhoudelijke en ook geen besluitvormende rol in het project Duurzame Polder. Eventuele procedures zullen dus niet tegen de Provincie maar tegen de gemeenten 's-Hertogenbosch en/of Oss worden gevoerd. Dit is van belang voor de vraag of de Provincie door openbaarmaking in zijn goed functioneren wordt belemmerd/geschaad en daarmee ook voor het beroep op art. 5.2 lid 1 Woo zoals dat door de Provincie is aangevoerd.

3. Art. 5.2 lid 1 - persoonlijke beleidsopvattingen

In casu gaat het om een advies van de landsadvocaat, niet om ambtelijke adviezen, visies of standpunten en overwegingen van intern beraad. Feiten en een juridische toets met een (overwegend) objectief karakter worden in de Woo niet aangemerkt als persoonlijke beleidsopvattingen. De objectieve elementen in een document opgesteld ten behoeve van intern beraad worden op deze manier onderscheiden van persoonlijke beleidsopvattingen. De wetgever heeft bij de wijziging van de Wob in de Woo deze aanscherping doorgevoerd met het doel een onterecht beroep op persoonlijke beleidsopvattingen ten te gaan. Om die reden kan de Provincie zich niet op deze uitzonderingsgrond beroepen. Bovendien zou openbaarmaking dan nog steeds dienen plaats te vinden in niet tot een persoon herleidbare vorm. De bescherming van de persoonlijke beleidsopvatting dient in de Woo ter bescherming van de ambtenaar, niet tot bescherming van het bestuursorgaan dat al dan niet van de persoonlijke beleidsopvatting gebruik maakt.

Dit klemt temeer daar het advies ook betrekking moet hebben op milieu-informatie, anders zou het een onvolledig advies zijn. Art. 5.2 lid 4 bepaalt dat bij milieu informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen wordt afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. De Provincie heeft die afweging niet gemaakt, zodat om die reden het besluit niet in stand kan blijven. Terzijde: die afweging had de Provincie moeten maken op het moment van de besluitvorming en kan niet achteraf alsnog worden gemaakt.

4. Art. 5.1 lid 2 aanhef en onder i - goed functioneren

De Provincie stelt in het besluit van 27 november 2024 dat de documenten 45 en 46 passages bevatten die inzicht geven in de procespositie van de Provincie. Openbaarmaking, zo stelt de provincie, is schadelijk voor de procespositie en daarmee voor de Provincie. De Provincie stelt dat hij dat belang "in dit geval" zwaarder weegt dan het algemene belang van openbaarheid.

5.12a merkt daarover het volgende op:

1. 5.12a kan niet plaatsen dat de Provincie een procesbelang heeft. De Provincie is immers geen partij in de besluitvorming over de Duurzame Polder. Besluiten worden - als eerder gezegd - genomen door de gemeenten Oss en 's-Hertogenbosch, niet door de Provincie. Gegeven het ontbreken van een

- procespositie dient dit argument gepasseerd te worden en dient het besluit te worden vernietigd/herzien;
2. bij het beroep op deze uitzonderingsgrond dient een belangenafweging plaats te vinden, het is geen absolute uitzonderingsgrond. Bij gebrek aan inhoudelijke kennis kan [5.12a](#) niet onderbouwen dat de belangenafweging al dan niet juist is gemaakt. Zij betwist om die reden formeel de juistheid van de door de Provincie gemaakte afweging en legt die ter toetsing aan de Commissie voor;
 3. de Provincie heeft niet inhoudelijk gemotiveerd dat en waarom haar procespositie geschaad zou worden. Omdat de Provincie dat als een gegeven stelt had de Provincie een toetsbare onderbouwing dienen te geven. Dat heeft de Provincie niet gedaan, zodat het besluit niet in stand kan blijven;
 4. het feit dat mogelijk de gemeenten wel nadeel zouden kunnen ondervinden van openbaarmaking, is niet relevant omdat allereerst het advies aan de Provincie is gericht. In de tweede plaats omdat de Provincie het belang van de gemeenten niet als onderbouwing heeft aangevoerd en in de derde plaats niet omdat een dergelijk belang niet onder het belang van de Provincie valt;
 5. afgezien van het hiervoor gestelde, is de juridische positie van de Provincie het gevolg van de genomen besluiten. Het kan niet zo zijn dat de negatieve onderdelen dan met een beroep op het functioneren niet openbaar worden gemaakt. Allereerst niet omdat a) genomen besluiten niet het functioneren betreffen of raken. In de tweede plaats niet omdat de juridische positie niet het functioneren van de Provincie raakt, maar "slechts" invloed kan hebben op die genomen besluiten. In de derde plaats omdat deze selectieve openbaarmaking contra legem is: het doel van de Woo is transparantie en de mogelijkheid bieden het functioneren van de overheid te kunnen toetsen;
 6. openbaarmaking dient en bevordert derhalve juist het functioneren van de Provincie en de democratie: besluiten worden toetsbaar en inzichtelijk en dat is nu juist het doel van de Woo;
 7. het toeslagenschandaal wordt in de MvA uitdrukkelijk aangehaald: in het bijzonder dit schandaal heeft duidelijk gemaakt dat het weglakken van onwelgevallige informatie en een onterecht beroep op "belangenafweging" tot misstanden leidt of die onherstelbaar maakt. Het gevolg hiervan is een vertrouwensbreuk met de overheid, zoals genoegzaam bekend is geworden. Het uitgangspunt in de Woo is dan ook niet voor niets dat openbaarheid voorop staat en daarmee dat hoge eisen gesteld mogen worden aan de belangenafweging;
 8. in de uitspraak ECLI:RBMNE:2024:676 (rechtsoverweging 26) is bepaald dat het bestuursorgaan in geval van milieu-informatie de bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen moet afwegen tegen het belang van openbaarmaking. Verder dient afgewogen te worden of de informatie over persoonlijke beleidsopvattingen niet kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. In casu is het advies niet op naam verstrekt, zodat dit punt niet aan de orde is.

5. Reactie aangehaalde rechtspraak

Tot slot een enkele opmerking over de aangehaalde uitspraken:

1. ECLI:NL:RVS:2022:175

1. Allereerst ging deze zaak over de Wob, de voorloper van de Woo. In deze uitspraak staat centraal of de adviesnota bij het beslissingsblad in het B&W-dossier onder intern beraad valt. Het ging daarbij om de voorbereiding van de besluitvorming door het

Colloge of de Raad. Daar zit dan het verschil in met het advies van de landsadvocaat. In dat advies wordt, voor zover valt af te leiden, de juridische positie van de Provincie geanalyseerd zoals die positie is op basis van hetgeen al is bepaald en besloten. De uitspraak is om die reden niet relevant.

2. De stelling dat het advies is opgesteld met het oog op intern beraad en dat de externe derde - de landsadvocaat - geen ander belang heeft dan het bestuursorgaan vanuit eigen ervaring en deskundigheid een opvatting te geven over een bestuurlijke aangelegenheid miskent het vervolg van die uitspraak waarin een nadere invulling aan dit uitgangspunt is gegeven. De Raad van State overweegt dat het document in die zaak - een waardeverklaring - een overwegend objectief karakter heeft, ook al geeft de waardeverklaring inzicht in bepaalde keuzes en aspecten waar de taxateur naar heeft gekeken. De Raad oordeelt dat de waardeverklaring geen persoonlijke beleidsopvattingen bevat zodat openbaarmaking ten onrechte is geweigerd. In onderhavig bezwaar is volgens § 5.1.2.e hetzelfde aan de hand: een juridisch advies is een objectief advies gebaseerd op een analyse van de positie van de Provincie. Het is immers geen stuk in een (lopende) juridische procedure.

II. ECLI:RBMNE:2024:676:

1. Allereerst heeft de uitspraak betrekking op concepten van een advies van de landsadvocaat. Die concepten werden niet openbaar gemaakt, het definitieve advies wel. In de zaak van § 5.1.2.e gaat het om het definitieve advies van de landsadvocaat, niet om de concepten.
2. Ook de stelling dat geen sprake kan zijn van eigen (beleids)opvattingen uit aangehaalde uitspraak wordt door de Provincie in een verkeerde context geplaatst. In de uitspraak stond de vraag centraal of de advocaat wel of geen persoonlijke beleidsopvattingen kan hebben omdat hij onafhankelijk moet zijn. Die vraag speelt bij het bezwaar van § 5.1.2.e niet. § 5.1.2.e stelt dat een advocaat die een juridisch advies geeft geen eigen opvattingen geeft. Persoonlijke visies spelen in een juridisch advies nu eenmaal geen rol; het is slechts de juridische positie die wordt geanalyseerd en die tot een bepaald advies leidt, kort gezegd. In de aangehaalde uitspraak wordt dit ook erkend: "Een juridische opinie is geen persoonlijke beleidsopvatting. Deze weigeringsgrond moet onder de Woo bovendien beperkter worden uitgelegd. Voor zover de concepten (waar het in die zaak over ging, § 5.1.2.e) al persoonlijke beleidsopvattingen bevatten, mogen deze alleen geweigerd worden voor zover zij tot personen te herleiden zijn." (r.o. 10). Tot slot: uit het document komt naar voren dat het louter om een analyse van de vraag over de verschillende afstandsnormen gaat, niet over eigen opvattingen van de advocaat.

CONCLUSIE

§ 5.1.2.e concludeert dat de uitspraken onjuist worden geïnterpreteerd of onjuist worden weergegeven en deels juist het standpunt van § 5.1.2.e bevestigen.

§ 5.1.2.e concludeert dat de Provincie openbaarmaking onterecht heeft geweigerd. Zij verzoekt de Commissie de Provincie te gelasten een nieuw besluit te nemen met als inhoud dat documenten 45 en 46 in zijn geheel openbaar wordt gemaakt, behoudens uiteraard namen en andere persoonsgegevens.