



P.a. Witte Singel 54,  
2311 BL Leiden

**Pleitnota** voor de hoorzitting van de Bezwarencommissie-Awb (op donderdag 6 december 2012 14.00 u. in het provinciehuis in Den Haag) ter behandeling van twee Awb-bezwaarschriften van de deelnemers aan het Bewonersgroepenoverleg RijnlandRoute d.d. 22 september en 4 oktober 2012 tegen de afwijzing door Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland d.d. 5 en 7 september 2012 (respectievelijk kenmerk PZH-2012-348960763 en PZH-2012-348954193) van de Wob-verzoeken van de deelnemers aan het Bewonersgroepenoverleg RijnlandRoute d.d. 9 juli 2012:

- a. alles openbaar te maken wat is gewisseld tussen de provincie en Ecorys m.b.t. de opdrachten van de provincie aan Ecorys voor de MKBA en de REES en
- b. alles openbaar te maken wat is gewisseld tussen de provincie en TNO m.b.t. de opdracht van de provincie aan TNO om onderzoek te doen naar de tunnelveiligheid van Zoeken naar Balans en de Churchill Avenue

Mevrouw/mijnheer de voorzitter, leden van de commissie!

Dank voor de gelegenheid onze bezwaren toe te lichten tegen de afwijzing van onze verzoeken aan GS om alles openbaar te maken wat is gewisseld tussen de provincie en Ecorys m.b.t. de opdrachten van de provincie aan Ecorys voor de MKBA en de REES en onze verzoeken om alles openbaar te maken wat is gewisseld tussen de provincie en TNO m.b.t. de opdracht van de provincie aan TNO om onderzoek te doen naar de tunnelveiligheid van Zoeken naar Balans (ZnB) en de Churchill Avenue (CA).

Ik ga ervan uit, dat u onze verzoeken kent en ook de afwijzingen daarvan, onze bezwaarschriften daartegen en het verweer van GS daartegen. Ik zal mijn betoog dan ook vooral richten op het verweerschrift van GS, waarin zij zich blijven beroepen op artikel 11 van de Wob<sup>1</sup>.

---

Alvorens in te gaan op de specifieke aspecten van dit Wob-verzoek wil ik graag een meer algemene opmerking maken die onze drie Wob-verzoeken in een bredere context plaatsen.

### **Onze drie Wob-verzoeken in hun samenhang**

In de definitieve versie van de Nota Voorkeursalternatief Rijnlandroute van 15 mei jl. hebben GS op pagina 21 betoogd dat de ZnB-variant voor een viertal aspecten de beste keuze is. Die vier aspecten zijn achtereenvolgens:

---

<sup>1</sup> Artikel 11 van de Wob luidt: “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**. 2.Over persoonlijke beleidsopvattingen kan 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. 3.Met betrekking tot adviezen van een ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie kan het verstrekken van informatie over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen plaatsvinden, indien het voornemen daartoe door het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat aan de leden van de adviescommissie voor de aanvang van hun werkzaamheden kenbaar is gemaakt. 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. Het tweede lid, tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing”.

- **Probleemoplossend vermogen/toekomstvastheid.** Op 29 november jl. stelde de Commissie m.e.r. in een persbericht bij haar uiteindelijke toetsingsadvies over het RijnlandRoute-MER en de aanvulling daarop, dat “*het Churchill Avenue alternatief de toekomstige verkeersgroei beter kan opvangen*”. Voor dit criterium is de voorkeur van de provincie voor ZnB dus aanvechtbaar.
- **Kosten.** Ons vorige Wob-verzoek (om de kostenramingen en de uitgangspunten openbaar te maken) ging daarover en ons bezwaar tegen de afwijzing van dat verzoek werd door u behandeld op 15 november jl..
- **Risico's** (daarover gaat één van de Wob-verzoeken die vanmiddag aan de orde is). De provincie stelt op pagina 16 en 17 van de Nota Voorkeursalternatief, dat “*TNO onderzoek (heeft) gedaan naar de tunnelveiligheid*”, dat “*voor Zoeken naar Balans is aangetoond dat de tunnelveiligheid op orde is*”, maar dat dit “*voor Churchill Avenue(...) niet (is) gelukt*”, dat “*TNO (...) de studieresultaten niet (heeft) vrijgegeven en (...) niet in(staat) voor de uitkomsten*” en dat dus “*onzeker is of Churchill Avenue voldoende veilig is*”. Dat is een nogal merkwaardige uitkomst van dit onderzoek. Het kan ons inziens dan ook onmogelijk verbazing wekken, dat wij willen weten hoe deze uitkomst tot stand gekomen is en dat wij een antwoord willen op de vraag *wie* het rapport niet wilde vrijgeven. Feit is dat wij dat rapport nog steeds niet kennen, terwijl het blijkbaar een cruciale rol heeft gespeeld in het oordeel van de provincie.
- **MKBA en economische effecten** (daarover gaat het andere Wob-verzoek dat vanmiddag aan de orde is). Hier speelt de REES (de “Quick-scan Regionaal Economische Effectenstudie RijnlandRoute” van mei 2012) van Ecorys een belangrijke rol. Er lag namelijk een door het Churchill Avenue Team geëntameerd rapport van de TU Delft op tafel (“Eerste uitkomsten Economische Effect Rapportage vergelijking twee tracés van de Rijnland Route” van juli 2011), dat de economische effecten van het CA-alternatief evident beter beoordeelde dan het ZnB-alternatief. Dan komt er een studie van Ecorys mede naar aanleiding van dit rapport van de TU Delft en - zonder inhoudelijk in te gaan op het rapport van de TU Delft - stelt de Ecorys-studie dat er geen eenduidige conclusies zijn te trekken, maar dat Zoeken naar Balans wel een lichte voorkeur heeft. Wij willen wel eens weten welke wisseling van berichtenverkeer tussen de Provincie en Ecorys heeft plaats gevonden om beter zicht te krijgen op deze merkwaardige gang van zaken en deze onverklaarbare voorkeur.

Al met al gaat het hier om een maatschappelijk zeer omstreden project met een ongekend hoog budget van bijna € 1 mld. voor 4 kilometer autoweg. Van de zes bepalende criteria zijn er vier ten faveure van ZnB en zojuist heb ik al aangegeven, dat we daar de nodige vraagtekens bij hebben en wij hopen dat een nader zicht op en kennis van de relevante documenten ons een beter beeld van de afweging geeft.

Hoewel het niet noodzakelijk is bij een Wob-verzoek het materiële belang van het verzoek aan te tonen, vind ik dat u deze informatie op zijn minst moet kennen om ons verzoek in een bredere context te kunnen plaatsen.

De beide kwesties waar het vanmiddag over gaat spitsen zich toe op de vraag of wat is gewisseld tussen de provincie en Ecorys en tussen de provincie en TNO kan worden opgevat als “*intern beraad*” en of in *al* het gewisselde sprake kan zijn van “*persoonlijke beleidsopvattingen*” die zich niet voor openbaarmaking lenen. Ik ga hierna eerst in op de vraag of wat gewisseld is tussen de provincie en Ecorys en tussen de provincie en TNO kan worden opgevat als “*intern beraad*”.

### **Intern beraad<sup>2</sup>**

GS stellen in hun verweerschrift (op pagina 2), dat “*ook documenten afkomstig van derden, in dit geval Ecorys en TNO, die niet behoren tot de kring van de overheid, kunnen worden aangemerkt als documenten bedoeld voor intern beraad, indien de documenten / e-mailberichten met dat oogmerk zijn opgesteld*”. En GS vervolgen met de opmerking, dat “*uit de memorie van toelichting blijkt dat van intern beraad sprake kan zijn wanneer externe personen of organen betrokken worden bij het verzamelen van gegevens, het ontwikkelen van beleidsalternatieven en/of afronding van het beraad binnen het overheidsorgaan worden betrokken*” en dat die situatie hier aan de orde is.

<sup>2</sup> Artikel 1c van de Wob definieert “*intern beraad*” als “*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*”.

Deze opmerkingen zijn weliswaar juist, maar ook onvolledig. In de memorie van toelichting bij de Wob staat immers ook, dat een betrokkenheid als waarvan in het laatste citaat sprake is *“het interne karakter van het beraad evenwel (doet) vervallen wanneer daaraan het karakter van advisering of gestructureerd overleg in plaats van beraad moet worden toegekend”*. GS laten in hun verweerschrift na te motiveren waarom het hier om *“intern beraad”* gaat en niet om *“advisering of gestructureerd overleg”*.

Ons inziens hadden Ecorys en TNO een adviserende taak ten behoeve van de openbare besluitvorming en de inspraak. Beide organisaties moesten als opdrachtnemer objectieve informatie leveren c.q. rapporten schrijven die gepubliceerd zouden worden en een eerlijke keuze tussen de verschillende RijnlandRoute-alternatieven mogelijk moesten maken. Wat is gewisseld tussen de provincie en beide organisaties moet volgens ons dan ook van meet af aan gericht zijn geweest op het tot stand brengen van objectieve informatie en kwalitatief goede rapporten die **een keuze tussen de verschillende alternatieven en varianten mogelijk moesten maken**, maar wat is gewisseld tussen de provincie en beide organisaties kan volgens ons niet gericht zijn geweest op **de keuze tussen de verschillende alternatieven en varianten**.

Ecorys en TNO moesten objectieve technisch-inhoudelijke informatie leveren (over economische effecten en tunnelveiligheid). Hierbij ging het om een wetenschappelijk-technische vraagstelling aan daarin gespecialiseerde instituten en daarbij waren (beleids)opvattingen nu juist (nog) niet aan de orde. Een dergelijke relatie en wat daarin wordt gewisseld kan ons inziens - en anders dan GS in hun verweerschrift beweren - dan ook juist niet worden aangeduid als *“intern beraad”* over *“een bestuurlijke aangelegenheid”* waar Ecorys en TNO in participeerden.

Probleem hierbij is, dat GS niet beoordeelbaar maken of en - zo ja - in hoeverre en op welke wijze de documenten waar zij het in hun verweerschrift over hebben uitsluitend zijn bedoeld voor *“intern beraad”* en alleen met dat oogmerk zijn opgesteld.

### **Persoonlijke beleidsopvattingen<sup>3</sup>**

GS wijden in hun verweerschrift een aantal alinea's aan het begrip *“persoonlijke beleidsopvattingen”*. In hun verweerschrift claimen zij, dat zij terecht hebben beslist dat hun *“e-mailberichten met Ecorys en TNO persoonlijke beleidsopvattingen bevatten ten behoeve van intern beraad”*.

Zojuist hebben we al aangegeven, dat het volgens ons tussen de provincie, Ecorys en TNO niet ging om *“intern beraad”*, maar van meet af aan om een opdrachtgever/opdrachtnemerrelatie, waarin Ecorys en TNO objectieve informatie moesten verschaffen die later kon worden gebruikt om een publieke keuze tussen verschillende RijnlandRoute-alternatieven en -varianten mogelijk te maken, waarbij alle alternatieven en varianten volgens GS een eerlijke kans moesten krijgen. Het ging om een proces dat van meet af aan was gericht op het tot stand brengen van goede informatie voor openbare besluitvorming en inspraak.

Het lijkt ons dan ook niet juist het beeld op te roepen, dat het in de relatie tussen de provincie, Ecorys en TNO ging om een soort ‘onderonsje’ waarin alle betrokkenen *“de vrijheid dienen te hebben ongehinderd hun bijdrage te leveren aan de beleidsvoorbereiding of -uitvoering, en daarover te studeren, te brainstormen, anderszins te overleggen, nota's te schrijven etc.”* en waarin zij *“in alle openhartigheid onderling functioneel (moeten) kunnen communiceren”* (Kamerstukken II 1986/1987, 19 859, nr. 6, p. 16). Er was in casu een opdrachtgever die kwaliteit moest eisen en een opdrachtnemer die daaraan moest voldoen.

Uiteraard verdienen diegenen die in dit proces eventueel blijf zouden hebben gegeven van persoonlijke beleidsopvattingen bescherming. Maar die bescherming lijkt ons alleen nodig als die *“persoonlijke beleidsopvattingen”* wezenlijk afwijken van de gekozen openbare bestuurlijke beleidslijn. In onze bezwaarschriften hebben wij aangegeven, dat het ons uitermate onwaarschijnlijk lijkt dat provincied medewerkers of gedeputeerden in e-mailberichten aan (potentiële) opdrachtnemers blijf zouden geven van *“persoonlijke beleidsopvattingen”* die afwijken van de publiekelijk gekozen bestuurlijke beleidslijn.

---

<sup>3</sup> Artikel 1f van de Wob definieert een *“persoonlijke beleidsopvatting”* als *“een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten”*.

GS gaan hier in hun verweerschrift helemaal niet opin. Zoals gezegd, stellen zij simpelweg dat hun “*e-mailberichten met Ecorys en TNO persoonlijke beleidsopvattingen bevatten ten behoeve van intern beraad*”. Daardoor blijft volkomen onbeoordeelbaar of de door GS bedoelde documenten / e-mailberichten inderdaad in die zin afwijkende “*persoonlijke beleidsopvattingen*” bevatten. Indien en voor zover de betreffende documenten / e-mailberichten geen afwijkende “*persoonlijke beleidsopvattingen*” bevatten, dan is de vraag waarom ze dan toch niet openbaar gemaakt kunnen worden.

Het is ons inziens buitengewoon onwaarschijnlijk, dat vertegenwoordigers van de opdrachtgever in hun berichten aan de opdrachtnemers blijk zouden hebben gegeven van afwijkende “*persoonlijke beleidsopvattingen*”. Dat zou immers een totaal verkeerde en verwarrende aansturing van hun onderzoek hebben opgeleverd. De verantwoordelijke gedeputeerde heeft namelijk herhaaldelijk bevestigd aan te sturen op een eerlijke vergelijking van de alternatieven en varianten voor de RijnlandRoute.

Kennelijk naar aanleiding van onze opmerking, dat informatie over “*persoonlijke beleidsopvattingen*” (volgens art. 11.2 van de Wob) kan worden verstrekt “*in niet tot personen herleidbare vorm*” stellen GS aan het eind van hun verweerschrift, dat het “*anonimiseren van mailverkeer bij een projectteam van de geringe omvang als dat van de RijnlandRoute weinig zin heeft*”, omdat “*mailverkeer (...) eenvoudig vanuit de inhoud (is) terug te leiden naar een persoon en de inhoud van persoonlijke beleidsopvattingen (...) niet ter zake (doet)*”.

Ook hier wreekt zich weer, dat GS niet beoordeelbaar maken of en - zo ja - in hoeverre de door hen bedoelde documenten / e-mailberichten wel afwijkende “*persoonlijke beleidsopvattingen*” bevatten. Indien en voor zover dat niet het geval is, hoeft het mailverkeer ook niet geanonimiseerd te worden. Op het publieke belang van openbaarmaking gaan GS in hun verweerschrift overigens helemaal niet in.

Het lijkt ons in het algemeen overigens zeker niet gewenst als de hele voorbereiding van zo'n enorm project als de RijnlandRoute helemaal aan het zicht en de democratische besluitvorming onttrokken kan worden door voortaan met zo klein mogelijke projectteams te werken.

Wij verzoeken u derhalve GS te adviseren:

- een onafhankelijke partij te laten nagaan (mogelijk uw commissie zich na bestudering van alle relevante stukken een oordeel te laten vormen over de vraag) of wat gewisseld is tussen de provincie, Ecorys en TNO werkelijk kan worden opgevat als “*intern beraad*”, zoals de wetgever dat heeft bedoeld, en in hoeverre daarin werkelijk sprake is van “*persoonlijke beleidsopvattingen*” die afwijken van de publiekelijk door de provincie gekozen beleidslijn en daarom beschermd dienen te worden,
- op basis daarvan na te gaan welk deel van wat is gewisseld tussen de provincie, Ecorys en TNO wel openbaar gemaakt kan worden (conform artikel 7.1 van de Wob<sup>4</sup>) en
- voor wat betreft de informatie, die GS menen niet openbaar te kunnen maken, deugdelijk en navolgbaar te motiveren waarom zij die mening zijn toegedaan.

Dank voor uw aandacht!

<sup>4</sup> Artikel 7.1 van de Wob luidt: “*Het bestuursorgaan verstrekt de informatie met betrekking tot de documenten die de verlangde informatie bevatten door: a. kopie ervan te geven of de letterlijke inhoud ervan in andere vorm te verstrekken, b. kennisneming van de inhoud toe te staan, c. een uittreksel of een samenvatting van de inhoud te geven, of d. inlichtingen daaruit te verschaffen*”.