

Kenmerk: WA22.00030-B

Advies van de Adviseur bezwaren Woo aan de secretaris van de Raad van State inzake het bezwaar van [REDACTED] en [REDACTED] (hierna samen en in enkelvoud: [REDACTED]) tegen het besluit van de directeur Bestuursondersteuning Raad van State (hierna: de directeur) van 23 september 2022, kenmerk WA22.00030.

Adviseur bezwaren Woo : mr. G.J.H. Houtzagers
Ambtelijke ondersteuning : mr. [REDACTED]

Woo-verzoek

[REDACTED] heeft bij brief van 9 september 2022 een verzoek op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo) bij de Raad van State ingediend. [REDACTED] heeft verzocht om openbaarmaking van:

- het advies van de Raad van State over het ontwerp-KB 'aanwijzing van onroerende zaken ter onteigening in de gemeente Dordrecht krachtens artikel 78 van de Onteigeningswet (onteigeningsplan Dordrecht, bestemmingsplan 'Chw Dordtse Kil IV')' (hierna: het advies), alsmede de onderliggende stukken en correspondentie die daarop betrekking hebben;
- de correspondentie tussen de Raad van State en de gemeente Dordrecht over dat ontwerpbesluit;
- de correspondentie tussen de Raad van State en Rijkswaterstaat Corporate Dienst over dat ontwerpbesluit.

Bij brief van 4 januari 2023 heeft [REDACTED] te kennen gegeven dat het Woo-verzoek geen betrekking meer heeft op de stukken als vermeld in de op 21 november 2022 door de Raad van State aan haar verstrekte lijst met stukken die niet zijn opgenomen in het zaakdossier. Wat resteert is, aldus deze brief, de verstrekking van het advies van de Raad van State over het ontwerp-KB, waaronder de wijze waarop dit advies tot stand is gekomen.

Bestreden besluit

Bij besluit van 23 september 2022 heeft de directeur besloten tot openbaarmaking van het advies.

Ontvankelijk bezwaar

[REDACTED] heeft bij brief van 1 november 2022 gemotiveerd bezwaar gemaakt tegen het besluit van 23 september 2022. Het bezwaar is ontvankelijk.

Verweerschrift

De directeur heeft een verweerschrift ingediend dat in afschrift aan [REDACTED] is toegezonden.

Hoorzitting

█ is op 16 februari 2023 gehoord door de adviseur bezwaren Woo. █ is op haar verzoek gehoord via een videoverbinding. Een zakelijke weergave van wat tijdens de hoorzitting is besproken is weergegeven in het verslag van de hoorzitting dat als bijlage bij dit advies is bijgevoegd.

Het bezwaar, samengevat weergegeven

Gelet op de brief van █ van 4 januari 2023 en wat █ op de hoorzitting over die brief te kennen heeft gegeven, maakt █ bezwaar tegen de omstandigheid dat de directeur bij besluit van 23 september 2022 geen stukken openbaar heeft gemaakt waaruit blijkt op welke wijze het advies tot stand is gekomen. █ beschikt slechts over een zogenaamd "blanco advies" terwijl de Raad van State een met redenen omkleed advies had behoren te geven overeenkomstig artikel 27b, eerste lid, van de wet op de Raad van State. Gelet daarop moet de Raad van State over interne stukken beschikken waaruit blijkt om welke redenen de Afdeling advisering in dit geval een blanco advies heeft gegeven, aldus █

Relevante wetgeving

Artikel 5.1, tweede lid, van de Woo luidt: "Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

[...]

- i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.

Artikel 27a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State luidt: "Bij de voorbereiding van adviezen en ontwerp-besluiten beraadslaagt de Afdeling advisering met gesloten deuren."

Artikel 27b, eerste lid, van de Wet op de Raad van State luidt: "De adviezen zijn met redenen omkleed."

Overwegingen van de Adviseur bezwaren Woo

In het verweerschrift is uiteengezet welk uitgebreid onderzoek er in deze zaak is voorafgegaan aan het uitgebrachte advies. De Adviseur advisering Woo verwijst naar die uiteenzetting. De uitkomst van het onderzoek in deze zaak was een instemmend advies dat in de vorm van een conform advies (ook wel aangeduid als "blanco advies") is voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Door de Afdeling is het advies ook aldus vastgesteld en uitgebracht. Op deze wijze wordt naar de opvatting van de Adviseur advisering Woo voldaan aan de Wet op de Raad van State en is het advies met redenen omkleed uitgebracht als bedoeld in art 27b, eerste lid, van die wet.

Het advies is openbaar gemaakt zoals in het bestreden besluit is aangegeven. Voor zover het bezwaar aldus begrepen dient te worden dat █ ook kennis wil nemen van interne documenten over de totstandkoming van het advies geldt het volgende. De Adviseur bezwaren Woo is van oordeel dat de vertrouwelijkheid van de beraadslaging, als gewaarborgd in artikel 27a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State, zich

uitstrekt tot interne documenten als hier bedoeld en dat deze vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor het goed functioneren van de Afdeling advisering van de Raad van State in haar grondwettelijke rol als onafhankelijk adviseur van regering en parlement. Gelet daarop dient openbaarmaking van zodanige documenten achterwege te worden gelaten met toepassing van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo. In lijn met het verweerschrift en de op de hoorzitting van de zijde van de Raad van State gegeven toelichting komt aan het belang van openbaarmaking van zodanige documenten minder gewicht toe dan aan het belang van de Raad van State bij het achterwege laten daarvan.

Conclusie

De adviseur bezwaren Woo adviseert de secretaris van de Raad van State om:

- het bezwaar ongegrond te verklaren;
- het verzoek om vergoeding van de kosten die [REDACTED] in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, af te wijzen.

Den Haag, 22 februari 2022

mr. [REDACTED] agers
Adv [REDACTED] n Woo

Bijlage bij het advies van de Adviseur bezwaren Woo van 22 februari 2022

Kenmerk: WA22.00030-B

Verslag hoorzitting 16 februari 2023

Adviseur bezwaren Woo : de heer mr. G.J.H. Houtzagers
 Ambtelijke ondersteuning : de heer mr. [REDACTED]

Aanwezig:

- [REDACTED] en [REDACTED] (hierna samen en in enkelvoud: [REDACTED]), vertegenwoordigd door de heer [REDACTED] directeur van [REDACTED] bijgestaan door mevrouw mr. [REDACTED] advocaat te Utrecht
- Mevrouw drs. [REDACTED] directeur Bestuursondersteuning Raad van State;
- De heer mr. [REDACTED] directeur Advisering Raad van State

[REDACTED] heeft op haar verzoek via een videoverbinding aan de hoorzitting deelgenomen

De heer Houtzagers opent de hoorzitting, heet de aanwezigen welkom en stelt het bezwaar aan de orde. Hij excuseert zich voor de overschrijding van de beslistermijn en geeft te kennen dat ernaar wordt gestreefd om uiterlijk op 2 maart 2023 een besluit op het gemaakte bezwaar te nemen. Hij vraagt aan [REDACTED] of de brief van 4 januari 2023 zo moet worden gelezen dat het bezwaar alleen nog betrekking heeft op documenten waaruit blijkt op welke wijze het zogenoemde 'blanco advies' van de Raad van State met kenmerk WO4.22.0076/l (hierna: het advies) tot stand is gekomen.

Mevrouw [REDACTED] bevestigt dat die brief aldus moet worden begrepen en draagt haar pleitnota voor (deze pleitnota is als bijlage bij dit verslag bijgevoegd).

De heer Houtzagers vraagt de heer [REDACTED] of hij daar nog iets aan wil toevoegen.

De Heer [REDACTED] beantwoordt die vraag ontkennend.

De heer Houtzagers licht toe hoe een blanco advies bij een ontwerpbesluit over onteigening, waarin wordt volstaan met de conclusie dat de Afdeling advisering geen opmerkingen heeft over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen, in zijn algemeenheid tot stand komt en vraagt mevrouw [REDACTED] of [REDACTED] met het Woo-verzoek wil bereiken dat alsnog een document wordt opgesteld waarin wordt toegelicht op welke wijze het advies tot stand is gekomen.

Mevrouw [REDACTED] wijst erop dat artikel 27b, eerste lid, van de Wet op de Raad van State vereist dat adviezen met redenen worden omkleed. Volgens haar voldoet een blanco advies niet aan dat vereiste. Omdat uit het advies niet blijkt waarom de Afdeling advisering geen opmerkingen bij het ontwerpbesluit heeft, moeten de achterliggende redenen zijn vastgelegd in een ander document, dan wel andere documenten. En die documentatie moet naar aanleiding van het Woo-verzoek openbaar worden gemaakt, aldus [REDACTED]. Verder merkt mevrouw [REDACTED] op dat het [REDACTED] bevreemd dat zij pas door het verweerschrift in de Woo-procedure te weten is gekomen dat aan het advies een door de Afdeling advisering verrichte beoordeling is voorafgegaan.

De heer Houtzagers vraagt waarom een eventuele belangenafweging, als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, van de Woo, in het voordeel van [REDACTED] zou moeten uitvallen. **Mevrouw [REDACTED]** antwoordt dat niet alleen [REDACTED] belang heeft bij openbaarmaking, maar dat het op transparante wijze verschaffen van inzicht in de wijze van advisering ook in het belang is van de Raad van State.

De heer [REDACTED] licht toe hoe een ontwerpbesluit over onteigening aan de hand van een beoordelingskader wordt beoordeeld door ambtelijk medewerkers van de directie Advisering en een staatsraad rapporteur van de Afdeling advisering. Ook licht hij toe in welke gevallen een blanco advies wordt gegeven door de Afdeling advisering. Voor interne documenten over beraadslagingen die aan een advies zijn voorafgegaan geldt dat deze niet openbaar gemaakt worden met een beroep op de uitzonderingsgrond in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo, omdat het belang van de vertrouwelijkheid van de beraadslaging van de Afdeling Advisering, als gewaarborgd in artikel 27a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State, zwaarder weegt dan het belang bij openbaarmaking van die documenten, aldus de heer [REDACTED]

Mevrouw [REDACTED] onderschrijft de aldus door de heer [REDACTED] gegeven toelichting en zijn standpunt over de toepasselijke uitzonderingsgrond.

De heer Houtzagers schetst een denkbare situatie waarbij uit een onderliggend stuk kan worden opgemaakt dat intern verschillend wordt gedacht over de vraag of de toepassing van het beoordelingskader tot het maken van opmerkingen in het te geven advies zou moeten leiden en legt [REDACTED] de vraag voor of openbaarmaking van een dergelijk stuk schadelijk zou kunnen zijn voor de Afdeling advisering.

Mevrouw [REDACTED] stelt dat openbaarmaking ertoe zou moeten leiden dat de Afdeling advisering toelicht waarom, in weerwil van verschillende interne standpunten, toch wordt gekozen voor een blanco advies. Zij wijst daarbij op het belang van [REDACTED] om te weten waarom in dit geval voor een blanco advies is gekozen.

De heer [REDACTED] benadrukt dat de vertrouwelijkheid van de beraadslaging in de Wet op de Raad van State wordt gewaarborgd en dat aan deze vertrouwelijkheid een groot gewicht toekomt bij de in het kader van de Woo te maken belangenafweging. Dat het nuttig kan zijn om in een blanco advies toe te lichten hoe een dergelijk advies op hoofdlijnen tot stand komt, laat onverlet dat de beraadslaging over het concrete geval in vertrouwelijkheid dient plaats te vinden, aldus de heer [REDACTED]

De heer Houtzagers vraagt of er nog opmerkingen zijn.

De heer [REDACTED] legt een verband tussen de adviserende rol van de Raad van State bij de totstandkoming van een koninklijk besluit over onteigening enerzijds en de onmogelijkheid om beroep tegen een dergelijk besluit in te stellen bij de Raad van State.

De heer Houtzagers licht toe dat en waarom een dergelijk verband niet bestaat.

Mevrouw [REDACTED], de heer [REDACTED] en mevrouw [REDACTED] hebben geen opmerkingen.

De heer Houtzagers dankt iedereen voor de toelichting en sluit de zitting.