

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:114
Datum uitspraak	16 januari 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 21 juni 2016 heeft de minister besloten op een verzoek van de vereniging op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob).

Volledige tekst

201800063/1/A3.

Datum uitspraak: 16 januari 2019

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Vereniging Terschellinger Erfpachters, gevestigd te West-Terschelling, gemeente
Terschelling,
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 22 november 2017 in zaak nr.
16/4951 in het geding tussen:

de vereniging

en

de minister de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (voorheen: de minister
voor Wonen en Rijksdienst)

Procesverloop

Bij besluit van 21 juni 2016 heeft de minister besloten op een verzoek van de vereniging op
grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob).

Bij besluit van 18 november 2016 heeft de minister het door de vereniging daartegen
gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 22 november 2017 heeft de rechtbank het door de vereniging daartegen
ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 18 november 2016 vernietigd en
bepaald dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de vereniging hoger beroep ingesteld.

De minister heeft voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld en een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De vereniging heeft een zienswijze en nadere stukken ingediend.

De vereniging heeft de toestemming, als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), verleend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 november 2018, waar de vereniging, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. F.H.A.M. Thunnissen, advocaat te Amsterdam, en de minister, vertegenwoordigd door mr. J.W.T. Berg, mr. M. Postma en mr. C.B.M. Steeghs, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Staatsbosbeheer is eigenaar van verscheidene percelen op Texel, Vlieland en Terschelling en heeft die percelen in erfpacht uitgegeven. In verband met de voorgenomen verkoop van een aantal percelen aan de erfpachters heeft een commissie van deskundigen in opdracht van Staatsbosbeheer een rekenmodel ontwikkeld waarmee de blote eigendom van de percelen gewaardeerd kan worden. Kendes Rentmeesters & Adviseurs heeft in opdracht van Staatsbosbeheer het rekenmodel toegepast op een selectie van zestien percelen op de eilanden. Drie van die percelen liggen op Terschelling.

Ingevolge artikel 3 van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer behoeft vervreemding van objecten en andere onroerende zaken de voorafgaande goedkeuring van de minister. In verband met deze verplichting zijn de resultaten van het rekenmodel van vijftien van de zestien percelen, samen met de brongegevens die door Staatsbosbeheer voor de waardering waren aangeleverd, voorgelegd aan het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf (hierna: het RVOB, thans: het Rijksvastgoedbedrijf). Het RVOB heeft eveneens een waardering van de blote eigendom uitgevoerd. Die waardering is neergelegd in het rapport "Toets waarde bloot eigendom SBB" van 9 april 2014 (hierna: het rapport).

Voor het bepalen van de toe te rekenen actuele waarde van grond in volle eigendom heeft het RVOB gebruik gemaakt van de zogeheten residuele waarde methode. Daarbij wordt eerst een schatting gemaakt van de totale actuele marktwaarde van een onroerende zaak in volle eigendom, die bestaat uit grond en opstallen. Voor een schatting van de actuele marktwaarde van een onroerende zaak in volle eigendom heeft het RVOB prijsinformatie van referentietransacties gebruikt. Referentietransacties zijn uitgekozen op basis van hun gelijkenis met de te waarderen onroerende zaak. Na de schatting van de totale actuele marktwaarde van een onroerende zaak in volle eigendom wordt een schatting gemaakt van de gecorrigeerde vervangingswaarde van de opstallen. De toe te rekenen actuele waarde van de grond in volle eigendom is gelijk aan de actuele marktwaarde van een onroerende zaak in volle eigendom verminderd met de gecorrigeerde vervangingswaarde van de opstal en de overige door de erfpachter gedane investeringen en aangebrachte voorzieningen. Het rapport vermeldt dat de vastgestelde waarden door Kendes van de blote eigendom geen benadering

vormt van de werkelijke waarden. De verschillen tussen de uitkomsten van de waarderingen van Kendes en het RVOB zijn dusdanig dat het RVOB de minister heeft geadviseerd in geen enkel geval goedkeuring te verlenen.

Omdat er verschil van mening is tussen het RVOB en potentiële kopers over de waarderingen van de blote eigendom heeft de minister aan onderzoekers van de Universiteit Maastricht en de Universiteit van Amsterdam opdracht gegeven tot het valideren van de residuele waarde methode die door het RVOB is toegepast. De bevindingen van die validatie zijn neergelegd in het rapport "De beoordeling van de RYB taxatiemethode op de Waddeneilanden" van 30 maart 2016 (hierna: het validatierapport). De onderzoekers hebben onderzocht of de residuele waarde methode in het algemeen deugdelijk is en of de specifieke invulling van die methode door het RVOB redelijk is. Daarbij hebben zij onder meer gebruik gemaakt van het rapport. Het validatierapport vermeldt dat de residuele waarde methode breed geaccepteerd is bij het beoordelen van erfpachttransacties en de onderzoekers onderschrijven daarom die methode. De invulling van de residuele waarde methode schiet op een aantal punten tekort. De belangrijkste tekortkoming houdt volgens hen verband met de noodzaak om verkoopprijzen van woningen op erfpachtgrond te gebruiken voor de bepaling van de marktwaaarde volle eigendom.

Wob-verzoek

2. Bij brief van 21 april 2016 heeft de vereniging de minister verzocht het rapport openbaar te maken.

Bij het besluit van 21 juni 2016 heeft de minister het verzoek gedeeltelijk ingewilligd. De minister heeft sommige gegevens geweigerd op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b en g, van de Wob. Volgens de minister weegt het financiële belang van de Staat, dat door openbaarmaking van die gegevens kan worden geschaad, zwaarder dan het belang bij openbaarmaking. Ook het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling van potentiële kopers of onevenredige benadeling van de Staat weegt zwaarder dan het belang bij openbaarmaking. Door openbaarmaking van de weggelakte gegevens over de berekening van de waarden van de blote eigendom van gronden op Texel, Vlieland en Terschelling worden potentiële kopers in staat gesteld de waarde van de blote eigendom van erfpachtpercelen te bepalen, zodat zij hun biedingen op die waarde kunnen afstemmen, aldus de minister. Op pagina 8, 9 en 10 van het rapport bij het besluit van 21 juni 2016 zijn de waarden van de blote eigendom van verscheidene percelen op Texel en Vlieland weggelakt, op pagina 11 de waarden van de blote eigendom van drie percelen op Terschelling en op pagina 12 de waarden die onderscheidenlijk Staatsbosbeheer en het RVOB aan die percelen hebben toegekend. Verder zijn Bijlage II (Transacties Texel), Bijlage IV (Transacties Vlieland) en Bijlage VII (Transacties Terschelling) in het geheel weggelaten, omdat de gegevens van de gerealiseerde verkooptransacties in die bijlagen reeds openbaar zijn. Daarnaast zijn de bedragen in Bijlage III (Rekenmodellen toets objecten Texel), de bedragen in Bijlage V (Berekeningen referentie objecten Vlieland), de bedragen in Bijlage VI (Rekenmodellen toets objecten Vlieland) en de bedragen in Bijlage VIII (Rekenmodellen toets objecten Terschelling) weggelakt.

Bij het besluit van 18 november 2016 zijn Bijlagen II, IV en VII bij wijze van service alsnog verstrekt, omdat de meeste informatie in die bijlagen reeds openbaar is in het Kadaster. Alleen van Bijlage IV en VII zijn onderscheidenlijk de bedragen in de kolom "Marktwaaarde vol

eigendom" en de bedragen in de kolom "WEV" (Waarde in het economisch verkeer) weggelakt. Die bedragen zijn het resultaat van berekeningen door het RVOB. Voorts zijn andere gegevens verstrekt, die volgens de minister reeds openbaar zijn, zoals de kosten voor het bouwrijp maken. Voor het overige is het besluit van 21 juni 2016 gehandhaafd. De vereniging kan zich niet verenigen met de weigering van de minister om alle gegevens openbaar te maken.

Aangevallen uitspraak

3. In overweging 2.1 van de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank overwogen dat de minister het bezwaar ten onrechte ongegrond heeft verklaard, omdat hij in bezwaar alsnog gegevens openbaar heeft gemaakt die bij het besluit van 21 juni 2016 zijn geweigerd. Dat die gegevens reeds openbaar waren, was volgens de rechtbank pas te controleren nadat die gegevens waren verstrekt.

In overweging 2.2 heeft de rechtbank overwogen dat de minister in het verweerschrift heeft erkend dat in Bijlage VIII de bedragen achter het onderwerp "gvw bouwrijp maken" ten onrechte zijn weggelakt. Dit gebrek dient daarom tot een gegrondverklaring van het beroep te leiden.

Verder zal openbaarmaking van de geweigerde informatie volgens de rechtbank ertoe leiden dat de wijze waarop Staatsbosbeheer en het RVOB waarden vaststellen voor derden inzichtelijk wordt. Staatsbosbeheer draagt inkomsten af aan de Staat. Omdat een slechtere onderhandelingspositie van Staatsbosbeheer kan leiden tot minder opbrengsten voor de Staat, heeft de Staat een financieel belang als bedoeld in artikel 10, tweede lid, onder b, van de Wob. Aan dit belang heeft de minister in redelijkheid een groter gewicht kunnen toekennen dan aan het belang bij openbaarmaking.

De minister heeft echter de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob niet aan het besluit van 18 november 2016 ten grondslag mogen leggen. Daarbij is van belang dat de bevoordeling en benadeling van de bij een verkooptransactie betrokken partijen niet onevenredig is. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 23 juni 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BM8796](#), overweegt de rechtbank dat het bij de aanwending van publieke bevoegdheden in het private rechtsverkeer niet is toegestaan om gelijke gevallen ongelijk te behandelen.

Hoger beroep

4. De vereniging betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de minister informatie heeft mogen weigeren op grond van artikel 10, tweede lid, onder b, van de Wob. Dat de financiële belangen van de Staat in het geding zijn omdat Staatsbosbeheer inkomsten aan de Staat afdraagt, is niet gemotiveerd. De rechtbank veronderstelt ten onrechte dat Staatsbosbeheer door openbaarmaking van de weggelakte gegevens in een slechtere onderhandelingspositie kan komen te verkeren. Staatsbosbeheer heeft geen vrije onderhandelingsruimte, omdat het percelen tegen marktconforme prijzen dient aan te bieden. Bovendien kan openbaarmaking van de weggelakte gegevens de onderhandelingspositie van Staatsbosbeheer in de toekomst niet beïnvloeden, omdat die gegevens alleen zien op specifieke percelen. De rechtbank heeft niet gemotiveerd waarom het financiële belang van de Staat zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking. Zo

zijn de bedragen in de kolom WEV in Bijlage VII niet van belang voor de toepassing van de residuele waarde methode. Verder is niet onderkend dat de belangen als bedoeld in artikel 10, tweede lid, onder b, van de Wob zich niet verzetten tegen openbaarmaking van de weggelakte gegevens in Bijlage VIII bij het rapport. Daarnaast heeft de rechtbank beroepsgronden ten onrechte onbesproken gelaten. Zo heeft de vereniging in beroep aangevoerd dat de minister het volledige rapport aan haar had moeten verstrekken, omdat het reeds aan de opstellers van het validatierapport openbaar is gemaakt zonder dat informatie is weggelakt. Verder is het rapport wetenschappelijk van aard en behoort het vanwege het wetenschappelijke belang van controleerbaarheid openbaar te zijn, aldus de vereniging.

4.1. Artikel 10, tweede lid, van de Wob luidt: "Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

[...];

b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;

[...];

g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden."

4.2. Voor het verrichten van het validatie-onderzoek heeft de minister alleen aan de opstellers van het validatierapport het rapport zonder weglakkingen verstrekt. Anders dan de vereniging aanvoert, betekent dit niet dat het rapport voor een ieder openbaar is gemaakt. Reeds om die reden kan het betoog niet slagen.

Voor zover de vereniging betoogt dat het validatie-onderzoek wetenschappelijk van aard is en om die reden volledig openbaar en controleerbaar behoort te zijn, slaagt dat betoog niet omdat in deze procedure ter beoordeling staat of de minister informatie op grond van artikel 10, tweede lid, onder b en g, heeft mogen weigeren.

4.3. Ter zitting heeft de vereniging toegelicht dat er aanvankelijk overeenstemming was tussen Staatsbosbeheer en de erfpachters over de prijzen van de percelen. Omdat het RVOB de minister heeft geadviseerd goedkeuring aan de prijzen te onthouden willen de erfpachters meer inzicht in de wijze waarop het RVOB die prijzen heeft vastgesteld. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van 11 mei 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1246](#)), dient het recht op openbaarmaking op grond van de Wob uitsluitend het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering. Bij de te verrichten belangenafweging wordt het algemene of publieke belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie afgezet tegen de door de weigeringsgronden te beschermen belangen. Voor zover de vereniging opkomt voor de persoonlijke belangen van de erfpachters, kan aan die belangen in deze belangenafweging geen waarde worden toegekend.

4.4. Staatsbosbeheer is als publiekrechtelijke rechtspersoon een publiekrechtelijk lichaam in

de zin van artikel 10, tweede lid, van de Wob. Omdat Staatsbosbeheer erfpachtpercelen in eigendom heeft, dient het financiële belang van Staatsbosbeheer te worden afgewogen tegen het algemene belang van openbaarmaking.

Ook het financiële belang van de Staat dient te worden afgewogen. De minister heeft, onder verwijzing naar de brief van de minister aan de Tweede Kamer van 18 december 2014, Kamerstukken 2, 2014/15, 29 659, nr. 137, gesteld dat ook het Rijksvastgoedbedrijf als grondeigenaar op enkele Waddeneilanden een aantal percelen in erfpacht heeft uitgegeven. Volgens de minister zal het Rijksvastgoedbedrijf bij het einde van een erfpachtovereenkomst de erfpachter de mogelijkheid tot koop van zijn perceel geven. Voor de waardebepaling van dat perceel zal ook de residuele waarde methode worden toegepast, zoals die is beschreven in het rapport, aldus de minister. De Afdeling ziet geen aanleiding om aan deze toelichting van de minister te twijfelen. Of Staatsbosbeheer inkomsten afdraagt aan de Staat, zodat de Staat om die reden een financieel belang heeft bij onderhandelingen van Staatsbosbeheer, kan derhalve in het midden blijven.

4.5. Over de erfpachtpercelen van Staatsbosbeheer en het Rijksvastgoedbedrijf die nog niet zijn verkocht en waarover nog onderhandeld kan worden, overweegt de Afdeling als volgt. De Afdeling stelt voorop dat artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wob een grondslag biedt om openbaarmaking van stukken te weigeren, voor zover die stukken financiële gegevens bevatten over de waardebepaling van gronden waardoor derden hun onderhandelingspositie kunnen afstemmen, zodat de financiële belangen van Staatsbosbeheer of de Staat kunnen worden geschaad. (Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 23 september 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2993](#).) Na met toepassing van artikel 8:29 van de Awb kennis te hebben genomen van de geheime gegevens, stelt de Afdeling vast dat die gegevens betrekking hebben op de berekening van onder meer de gecorrigeerde vervangingswaarde van opstallen en de waarde van de door de erfpachter gedane investeringen en aangebrachte voorzieningen. De Afdeling acht het aannemelijk dat potentiële kopers uit de geheime gegevens die bij de toegepaste residuele waarde methode zijn gebruikt de waarde van hun percelen kunnen afleiden. Zij kunnen daar hun biedingen op afstemmen, zodat die mogelijk lager uitvallen dan wanneer die gegevens niet bekend worden. Omdat de onderhandelingspositie van Staatsbosbeheer of de Staat in dat geval nadelig wordt beïnvloed kunnen hun financiële belangen in ernstige mate worden geschaad. Voor zover de vereniging heeft betoogd dat er geen vrije onderhandelingsruimte is, overweegt de Afdeling dat de minister heeft gesteld dat de prijs die aan potentiële kopers wordt gevraagd een minimumprijs is waarover kan worden onderhandeld. Door alleen te stellen dat de percelen voor een marktconforme prijs dienen te worden aangeboden, heeft de vereniging het tegendeel niet aannemelijk gemaakt. Dat er een plicht bestaat om percelen tegen marktconforme prijzen aan te bieden laat onverlet dat er ruimte is om binnen een zekere bandbreedte van de mogelijke waarde van die percelen te onderhandelen, nu het begrip "marktconforme prijs" niet eenduidig is en er binnen een bandbreedte meerdere marktconforme prijzen denkbaar plegen te zijn.

De slotsom is dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de minister aan de financiële belangen van Staatsbosbeheer en van de Staat een groter gewicht heeft mogen toekennen dan aan het belang van openbaarmaking.

4.6. Het betoog faalt.

Incidenteel hoger beroep

5. De minister heeft incidenteel hoger beroep ingesteld onder de voorwaarde dat het hoger beroep van de vereniging gegrond is. Omdat het hoger beroep ongegrond zal worden verklaard, vervalt het incidenteel hoger beroep van de minister. Aan een inhoudelijke bespreking ervan wordt daarom niet toegekomen.

Slotsom

6. Het hoger beroep van de vereniging is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank dient te worden bevestigd, voor zover aangevallen.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, en mr. J.E.M. Polak en mr. A.B.M. Hent, leden, in tegenwoordigheid van mr. K.S. Man, griffier.

w.g. Borman w.g. Man
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 januari 2019

629.