

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:2626
Datum uitspraak	31 juli 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 26 september 2017 heeft het college beslist op het door [appellant] ingediende verzoek om hem op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) documenten te verstrekken.

Volledige tekst

201900648/1/A3.

Datum uitspraak: 31 juli 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], handelend onder de naam [bedrijf A], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 21 december 2018 in zaak nr. 18/2107 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van gedeputeerde staten van Zeeland.

Procesverloop

Bij besluit van 26 september 2017 heeft het college beslist op het door [appellant] ingediende verzoek om hem op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) documenten te verstrekken.

Bij besluit van 13 maart 2018 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 21 december 2018 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 juli 2019, waar [appellant], en het college, vertegenwoordigd door W. Boogaard en L.J. Schipper, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het voormalige bedrijf Thermphos in Vlissingen is op 12 november 2012 failliet gegaan. Het bedrijf had als hoofdactiviteit het produceren van fosfor en fosforzuur. Na faillissement is het bedrijf stilgezet. Op dat moment waren in de installaties nog allerlei stoffen aanwezig. Vanwege de grote hoeveelheid gevaarlijke stoffen was er volgens de provincie de noodzaak tot een spoedige sanering. Dit heeft ertoe geleid dat in 2014 een overeenkomst is gesloten tussen de provincie, Zeeland Seaports N.V. als eigenaar van de grond, en de curatoren van Thermphos, waarbij onder meer is afgesproken dat Zeeland Seaports N.V. voor de sanering een speciaal bedrijf zou oprichten. Dit bedrijf betreft [bedrijf B].

(hierna: [bedrijf B]).

Het verzoek

2. Bij brief van 31 juli 2017 heeft [appellant] het college verzocht om openbaarmaking van de volgende documenten over de sanering van het terrein van de voormalige fosforfabriek Thermphos:

"1) De correspondentie tussen partijen [bedrijf B] / Provincie / private partijen betreffende de aanstelling van [persoon A] in de [bedrijf B] en de onderbouwing van de betrokken partijen betreffende de toetreding als commissaris van de [bedrijf B].

2) De correspondentie van partijen (mede de Provincie) wat tot de benoeming van de [persoon B] binnen de [bedrijf B] heeft geleid en de gronden waarop deze benoeming tot stand is gekomen.

3) De vergoedingen/salarissen/ van de commissarissen en kosten uitgaven betreffende [bedrijf B] en Zeeland-Seaports mede de totale kosten die er gemaakt worden ten laste van de overheidsuitgaven.

4) Een specificatie van de kosten die dit dossier van fosforfabriek Thermphos in Vlissingen met zich mee heeft gebracht (dit houdt in aan welke partijen en personen kosten werden uitgegeven in de afgelopen 5 jaar).

5) Een overzicht van adviesbureaus die in het project betrokken zijn geweest.

6) Zijn er door private partijen voorstellen gedaan die het proces zouden kunnen versnellen en mede het saneren tot stand zouden kunnen brengen? zo ja wat was daarin uw besluit of uw bevindingen?

7) De bevindingen/rapport voortvloeiend uit het onderzoek van de heer Samsom in deze onderhavige zaak."

Besluitvorming college

3. Het college heeft bij besluit van 26 september 2017 het Wob-verzoek deels toegewezen en deels afgewezen. Het college heeft daarbij meegedeeld dat een deel van het verzoek betrekking heeft op informatie die niet bij het college berust, maar bij [bedrijf B] en/of Zeeland Seaports N.V. Het college heeft op de zeven punten zoals weergegeven in het Wob-verzoek als volgt geantwoord:

1) Over de aanstelling van [persoon A] bij [bedrijf B] heeft de provincie geen correspondentie gevoerd. De benoeming van een bestuurder van [bedrijf B] is een bevoegdheid van haar

aandeelhouder, zijnde Zeeland Seaports Beheer B.V.

2) Het college verwijst naar de bijgevoegde brief waarin [persoon B] wordt voorgedragen ter benoeming als lid van de Raad van Commissarissen van [bedrijf B]. Op grond van een contractuele afspraak met Zeeland Seaports Beheer B.V. heeft de provincie het recht om een bindende voordracht te doen voor de benoeming van één commissaris bij [bedrijf B]. Het college heeft bij de uitoefening van dit recht de keuze gemaakt om de gedeputeerde met de portefeuille Financiën voor te dragen hetgeen voornamelijk te maken heeft met de financiële impact van de sanering van Thermphos op de provincie maar ook met de verdeling van andere relevante portefeuilles.

3) De vergoedingen van de commissarissen van [bedrijf B] zijn opgenomen in de jaarrekening van [bedrijf B]. Deze kan [appellant] via de Kamer van Koophandel raadplegen. Het college is bekend dat [persoon B] onbezoldigd lid is van de Raad van Commissarissen van [bedrijf B]. De totale kosten die tot nu toe ten laste zijn gekomen van de overheidsuitgaven zijn de volgende: 3 miljoen euro is beschikbaar gesteld door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en 11,35 miljoen euro is beschikbaar gesteld door de provincie.

4) De totale kosten die vanaf het begin van de sanering zijn besteed aan Thermphos zijn als volgt inclusief herkomst van de middelen:

- € 35.000.000,- beschikbaar gesteld uit de boedel door de curatoren belast met de afwikkeling van het faillissement van Thermphos;

- € 3.000.000,-, beschikbaar gesteld door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu;

- € 11.350.000,-, beschikbaar gesteld door de provincie.

De daadwerkelijke uitgaven en aan welke bedrijven, personen en organisaties deze uitgaven worden gedaan is volgens het college een aangelegenheid van [bedrijf B] en om die reden niet bij het college bekend. Omdat het college niet over de door [appellant] gevraagde specificatie van de kosten beschikt, kan deze niet aan [appellant] worden verstrekt.

5) Het college beschikt niet over een overzicht van de adviesbureaus die in het totale project betrokken zijn geweest. De provincie heeft zich op diverse momenten in het proces laten bijstaan door externe juridische adviseurs van De Brauw Blackstone Westbroek. Ook heeft de provincie advies gevraagd aan het bureau Fakton uit Rotterdam. Daarnaast heeft de provincie kennis ingehuurd bij Croon Advocaten en is een voormalig projectleider van EPZ op persoonlijke titel ingehuurd. Daarnaast is - zonder verrekening van kosten - inzet geweest vanuit Rijkswaterstaat, het RFVM, de DCMR en de RUD Zeeland. Voor de financiële verwerking is Deloitte vanuit haar rol als accountant van de provincie om advies gevraagd.

6) Het college is ermee bekend dat zich partijen hebben gemeld bij Zeeland Seaports Beheer B.V. en [bedrijf B], maar daarover neemt het college geen besluiten omdat het daartoe niet bevoegd is.

7) Het rapport van Samsom is openbaar en te vinden op de website van de rijksoverheid.

4. In het besluit op bezwaar heeft het college het besluit van 26 september 2017 gehandhaafd.

De aangevallen uitspraak

5. De rechtbank heeft in haar uitspraak allereerst geoordeeld, onder verwijzing naar jurisprudentie van de Afdeling, dat [bedrijf B] niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid

van het college als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wob. Dit betekent dat het college niet was gehouden om informatie bij [bedrijf B] op te vragen om vervolgens inhoudelijk te toetsen of die informatie openbaar kon worden gemaakt op grond van de Wob, aldus de rechtbank.

De rechtbank heeft vervolgens over de onderdelen 1, 3, 4, 5 en 6 van het Wob-verzoek geoordeeld dat het college op niet ongeloofwaardige wijze heeft ontkend dat de door [appellant] gevraagde informatie inzake deze onderdelen van het Wob-verzoek onder hem berust. Hetgeen [appellant] heeft aangevoerd is onvoldoende om aannemelijk te achten dat door het college onvoldoende zorgvuldig onderzoek is verricht naar de aanwezigheid van stukken of dat stukken worden achtergehouden, aldus de rechtbank.

Wettelijk kader

6. Artikel 1 van de Wob luidt: "In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

a) document: een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat;

b) bestuurlijke aangelegenheid: een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan'

[...]"

Artikel 3, eerste lid, luidt: "Een ieder kan een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf."

Beoordeling hoger beroep

7. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat [bedrijf B] niet onder verantwoordelijkheid van het college werkzaam is als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wob. Hij voert hiertoe aan dat het college verantwoordelijk is voor de financiën en voor 50% eigenaar is van Zeeland Seaports N.V. De Afdelingsjurisprudentie waarnaar de rechtbank heeft verwezen, gaat volgens hem hier dan ook niet op, aldus [appellant].

7.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 14 mei 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1723](#)) is, om te kunnen bepalen of een instelling, dienst of bedrijf dat zelf geen bestuursorgaan is werkzaam is onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, bepalend in welke mate het bestuursorgaan opdrachten of aanwijzingen kan geven aan de instelling, dienst of bedrijf en/of in hoeverre de instelling, dienst of bedrijf zich dient te richten naar de opdrachten of aanwijzingen van het bestuursorgaan. Dit kan worden afgeleid uit bijvoorbeeld de statuten van de instelling, dienst of bedrijf of een door het bestuursorgaan en de instelling, dienst of bedrijf gesloten overeenkomst.

7.2. [bedrijf B] is een privaatrechtelijke rechtspersoon, te weten een besloten vennootschap. Zij is geen bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht, omdat zij niet is ingesteld krachtens publiekrecht en niet is bekleed met enig openbaar gezag. Zeeland Seaports Beheer B.V. is enig aandeelhouder van [bedrijf B] en ten tijde van belang was Zeeland Seaports N.V. enig aandeelhouder van Zeeland Seaports Beheer B.V. De provincie Zeeland was ten tijde van belang voor 50% aandeelhouder van Zeeland Seaports N.V. Daarnaast heeft de provincie op grond van een contractuele afspraak met Zeeland Seaports Beheer B.V. het recht om een bindende voordracht te doen voor de benoeming van één commissaris bij [bedrijf B]. Het college heeft ter zitting van de Afdeling toegelicht dat er

bewust voor is gekozen om voor het verrichten van saneringswerkzaamheden een privaatrechtelijke rechtspersoon op te richten, op afstand van de provincie, omdat de uitvoering van saneringswerkzaamheden geen kerntaak van de provincie is. Ook heeft het college toegelicht dat [bedrijf B] verantwoording op hoofdlijnen heeft afgelegd over de besteding van de door de provincie Zeeland beschikbaar gestelde financiële middelen.

7.3. In de uitspraak van 14 mei 2014 heeft de Afdeling geoordeeld dat het enkele feit dat het bestuursorgaan een meerderheidsaandeel in een privaatrechtelijke rechtspersoon heeft onvoldoende is om aan te nemen dat die rechtspersoon werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. In dit geval gaat het om de situatie waarin de provincie niet direct aandeelhouder is van [bedrijf B], maar slechts indirect, omdat het voor 50% aandeelhouder van Zeeland Seaports N.V. was. De Afdeling is dan ook van oordeel dat het enkele feit dat de provincie voor 50% aandeelhouder was van Zeeland Seaports N.V. niet meebrengt dat [bedrijf B] onder verantwoordelijkheid van het college werkzaam is.

Voorts is uit de statuten noch uit andere stukken gebleken dat [bedrijf B] zich bij haar werkzaamheden moet richten naar opdrachten of aanwijzingen van het college. De omstandigheid dat de provincie op grond van een contractuele afspraak met Zeeland Seaports Beheer B.V. het recht heeft om een bindende voordracht te doen voor de benoeming van één commissaris bij [bedrijf B] is hiertoe onvoldoende. Deze benoeming geeft het college immers slechts indirect invloed op de werkzaamheden van [bedrijf B] (vergelijk voormelde uitspraak van 14 mei 2014). De omstandigheid dat het college ten behoeve van de saneringswerkzaamheden financiële middelen aan [bedrijf B] ter beschikking heeft gesteld is eveneens onvoldoende. Hiermee heeft het college nog geen directe zeggenschap over de wijze waarop [bedrijf B] de saneringswerkzaamheden uitvoert.

Gezien het voorgaande is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat [bedrijf B] niet onder verantwoordelijkheid van het college werkzaam is. De rechtbank heeft dan ook terecht geoordeeld dat het college niet was gehouden om informatie bij [bedrijf B] op te vragen om vervolgens inhoudelijk te toetsen of die informatie openbaar kon worden gemaakt op grond van de Wob.

Het betoog faalt.

8. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college op niet ongeloofwaardige wijze heeft ontkend dat de door [appellant] gevraagde informatie inzake de onderdelen 1, 3, 4, 5 en 6 van het Wob-verzoek niet onder hem berust. Hij voert hiertoe het volgende aan. Over onderdeel 4 van zijn Wob-verzoek stelt [appellant] dat de provincie extra belastinggeld ontvangt met als doel de sanering van Thermphos te kunnen realiseren. Dit betekent volgens hem dat er wel een specificatie van de saneringskosten van Thermphos onder het college moet berusten. Over onderdelen 5 en 6 van zijn Wob-verzoek stelt [appellant] dat er meer documenten onder het college moeten berusten over de voorstellen die private partijen ten aanzien van de sanering hebben ingediend. In dit verband wijst hij erop dat [bedrijf B] werk moet hebben uitbesteed en dat [bedrijf B] hierover verantwoording moet afleggen aan het college. Ter ondersteuning van zijn betoog dat er meer informatie onder het college berust, verwijst [appellant] naar vier producties die hij heeft overgelegd. Het betreft hier een passage uit het jaarverslag van Zeeland Seaports N.V. uit 2016, een brief van het college van burgemeester en wethouders van Vlissingen van 14 september 2017, een brief van het college van 4 juli 2017 gericht aan provinciale staten en een ontwerpbesluit van provinciale staten tot bekrachtiging van de geheimhouding van een notitie van advocatenkantoor De Brauw Blackstone Westbroek.

8.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 1 juni 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1494](#)), is het, wanneer een bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat documenten niet of niet meer onder hem berusten en een dergelijke mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt, in beginsel aan degene die om informatie verzoekt om aannemelijk te maken dat documenten toch onder het bestuursorgaan berusten.

8.2. Het college heeft over onderdeel 4 van het Wob-verzoek van [appellant] toegelicht dat het niet beschikt over een specificatie van de saneringskosten van Thermphos, aangezien [bedrijf B] op hoofdlijnen verantwoording aflegt over de door de provincie Zeeland beschikbaar gestelde financiële middelen. Informatie over de specifieke daadwerkelijke bestedingen die [bedrijf B] heeft gedaan, berust volgens het college bij [bedrijf B]. Over onderdelen 5 en 6 van het Wob-verzoek heeft het college toegelicht dat de voorstellen van private partijen ten aanzien van de sanering, bij [bedrijf B] en niet bij het college zijn ingediend en dat informatie daarover dus bij [bedrijf B] aanwezig moet zijn.

Gelet op de toelichting van het college, en het in overweging 7.3. gegeven oordeel dat [bedrijf B] niet onder verantwoordelijkheid van het college werkzaam is, komt de mededeling van het college dat het niet meer documenten heeft over hetgeen [appellant] heeft verzocht de Afdeling niet ongeloofwaardig voor.

[appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat toch meer documenten onder het college berusten. De vier door [appellant] overgelegde producties maken dat niet anders. De passage uit het jaarverslag van Zeeland Seaports N.V. uit 2016 gaat over de raming van de kosten en dus niet over een specificatie van de daadwerkelijke saneringskosten. De brief van het college van burgemeester en wethouders van Vlissingen van 14 september 2017 heeft betrekking op de jaarverslagen van Zeeland Seaports N.V. De brief biedt geen enkel aanknopingspunt voor de stelling dat er nog meer informatie onder het college berust. De brief van het college van 4 juli 2017 heeft betrekking op terugtreding van [persoon B] uit de raad van commissarissen en niet op informatie die [appellant] in zijn Wob-verzoek heeft genoemd. In het ontwerpbesluit van provinciale staten, waarin de geheimhouding wordt bekrachtigd die het college heeft opgelegd ten aanzien van een notitie van advocatenkantoor De Brauw Blackstone Westbroek, wordt beschreven dat het advocatenkantoor advies heeft uitgebracht over de rol van de door het college aanwezige commissaris in [bedrijf B]. Uit het document kan niet worden afgeleid dat er onder het college meer informatie berust over de totstandkoming van de benoeming van een commissaris binnen [bedrijf B] of over andere onderdelen die vallen binnen de reikwijdte van het Wob-verzoek van [appellant].

De conclusie is dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het college op niet ongeloofwaardige wijze heeft ontkend dat de door [appellant] gevraagde informatie inzake de onderdelen 1, 3, 4, 5 en 6 van het Wob-verzoek onder hem berust.

Het betoog faalt.

Conclusie

9. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. A.W.M. Bijloos en mr. H.J.M. Baldinger, leden, in tegenwoordigheid van mr. Y. Soffner, griffier.

w.g. Van Altena w.g. Soffner
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 31 juli 2019

818.