



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

5.1.2.e

Hoofddirectie Bestuurlijke
& Juridische Zaken
Afdeling Algemeen
Bestuurlijk-Juridische Zaken

Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Contactpersoon

5.1.2.e

Datum 14 februari 2023

Betreft beslissing op bezwaar

Geachte 5.1.2.e

Met uw brief van 25 oktober 2022, ontvangen op 26 oktober 2022, heeft u een bezwaarschrift ingediend tegen mijn besluit van 15 september 2022 met kenmerk KNMI-2022/2223. Met dit besluit heb ik besloten op het verzoek op grond van de Wet open overheid (Woo) omtrent informatie over de kosten die het Koninklijk Nederlands Meteorologisch instituut (hierna: KNMI) in rekening brengt voor gladheidsdiensten. Dit verzoek is op 21 juli 2022 ingediend door 5.1.2.e, namens de 5.1.2.e. Het bezwaarschrift heeft u ingediend namens 5.1.2.e.

Met deze brief wordt op het bezwaarschrift beslist.

Besluit

Gelet op hetgeen hierna wordt overwogen, verklaar ik het bezwaar gegrond voor zover dit ziet op de toepassing van de uitzonderingsgrond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Woo. Voor het overige handhaaf ik mijn besluit van 15 september 2022 onder hierna genoemde aanvullende motivering.

Vergoeding kosten bezwaar

U heeft verzocht om vergoeding van de kosten van bezwaar met een beroep op artikel 7:15, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Op grond van dit artikel worden de kosten die in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs zijn gemaakt, vergoed voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.

Gelet op de bovenvermelde beslissing is daarvan sprake. De aan u toe te kennen vergoeding bestaat uit 1 punt voor het opstellen van het bezwaarschrift en 1 punt voor het bijwonen van de hoorzitting en bedraagt totaal € 1.194,- conform het Besluit proceskosten bestuursrecht. Ik verzoek u mij het nummer en de tenaamstelling van de rekening te melden waarnaar dit bedrag kan worden overgemaakt.

Verloop van de procedure

Op 21 juli 2022 heeft 5.1.2.e, met een beroep op de Woo verzocht om informatie over de kosten die het KNMI in

rekening brengt voor zogenaamde gladheidsdiensten. Het betreft alle relevante informatie, beleidsstukken en memo's op basis waaruit de kosten, die het KNMI in rekening brengt voor de diensten ter bestrijding van gladheid, te herleiden zijn. Het verzoek ziet niet op een specifieke periode.

**Hoofddirectie Bestuurlijke
& Juridische Zaken**
Afdeling Algemeen
Bestuurlijk-Juridische Zaken

Op 25 juli 2022 is de ontvangst van het Woo-verzoek per e-mail bevestigd.

Bij e-mail van 15 augustus 2022 is de beslistermijn op grond van artikel 4.4, tweede lid, van de Woo verdaagd tot en met 2 september 2022.

Bij e-mail van 1 september 2022 is aan verzoeker medegedeeld dat een betrokken belanghebbende in de gelegenheid is gesteld om een zienswijze naar voren te brengen en dat de beslistermijn daarom op grond van artikel 4.4, derde lid, van de Woo is opgeschort tot en met uiterlijk 15 september 2022.

Op 15 september 2022 heeft de desbetreffende belanghebbende een zienswijze ingediend.

Op 15 september 2022 heb ik vervolgens een besluit op het Woo-verzoek genomen, waartegen u op 25 oktober 2022 bezwaar hebt ingediend.

Bij brief van 1 november 2022 heb ik de ontvangst van uw bezwaarschrift bevestigd en u in de gelegenheid gesteld aan te geven of u uw bezwaar mondeling wenst toe te lichten. In uw reactie van 7 november 2022 gaf u aan via een beeldverbinding een mondelinge toelichting te willen geven.

Op 6 december 2022 heeft de digitale hoorzitting plaatsgevonden. De hoorcommissie bestond uit 5.1.2.e, beiden werkzaam bij de Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken van mijn ministerie, en 5.1.2.e, werkzaam bij het KNMI. De NVWB werd vertegenwoordigd door 5.1.2.e.

Bij brief van 22 november 2022 is de beslistermijn voor de beslissing op bezwaar verdaagd tot en met 19 januari 2023. U heeft ingestemd met een verlenging van deze termijn tot 2 februari 2023.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

Uw bezwaarschrift is ingediend binnen zes weken na bekendmaking van het bestreden besluit. Het voldoet ook aan de overige door de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) gestelde eisen zodat het bezwaarschrift ontvankelijk is.

Toepasselijk (wettelijk) kader

De Woo vormt het toetsingskader voor deze beslissing op bezwaar.

Gronden van uw bezwaar

In uw bezwaarschrift en uw toelichting daarop tijdens de hoorzitting heeft u – hierna samengevat – het volgende aangevoerd:

In zijn algemeenheid merkt u het navolgende op. Het KNMI moet transparant zijn over de verrichte activiteiten en de daaraan verbonden kosten. Nu het KNMI weigert de prijzen voor de verrichte gladheidsdiensten openbaar te maken, kan de 5.1.2.e niet controleren of voldaan wordt aan de in artikel 11, lid 3, van de

Regeling taken meteorologie en seismologie (hierna: Rtms) neergelegde verplichting dat voor dienstverlening op verzoek minimaal de integrale kostprijs in rekening gebracht moet worden.

**Hoofddirectie Bestuurlijke
& Juridische Zaken**
Afdeling Algemeen
Bestuurlijk-Juridische Zaken

1. Het Woo-verzoek is te beperkt uitgelegd wat betreft de periode waar het verzoek op ziet en de strekking van het verzoek. Er is ten onrechte niet gezocht naar documenten van vóór 2021, terwijl het verzoek geen beperking kent voor wat betreft de tijdsduur. Het KNMI voert sinds 2016 gladheidsdiensten uit voor Rijkswaterstaat, dus het Woo-verzoek heeft betrekking op de gehele periode vanaf 2016. Voor het weigeren van openbaarmaking van documenten die ouder zijn dan vijf jaar geldt overigens een verzwaarde motiveringsplicht op grond van de Woo. Daarnaast is de inventarisatie ten onrechte beperkt tot de definitieve documenten, die onderling zijn uitgewisseld in december 2021. Het verzoek ziet op alle relevante informatie, beleidsstukken en memo's waaruit de kosten herleid kunnen worden. Dit betekent dat het verzoek niet enkel ziet op definitieve documenten, maar ook op facturen, andere opgestelde documenten (zoals concepten) en interne en externe correspondentie.

2. Het is niet geloofwaardig dat er maar zes documenten bij het KNMI berusten ten aanzien van gladheidsdiensten in de periode van 2021 tot en met 2022. Er wordt vast inhoudelijk gecommuniceerd over de kwaliteit en de prijs van de dienstverlening, vermoedelijk per e-mail. E-mailberichten vallen ook binnen de reikwijdte van het verzoek.

3. Het primaire besluit bevat ten onrechte geen belangenafweging en motivering met betrekking tot de toepassing van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo. Dit had wel moeten, nu het een relatieve uitzonderingsgrond betreft.

4. De relatieve uitzonderingsgrond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Woo is ten onrechte toegepast en de summiere motivering van de toepassing hiervan geeft bovendien geen blijk van een zorgvuldige belangenafweging. Niet duidelijk wordt gemaakt waarom en in welke mate de economische en/of financiële belangen van de Staat geschaad worden als bekend wordt welke prijs de Staat bereid is te betalen voor gladheidsdiensten. Ook wordt niet duidelijk gemaakt waarom de onderhandelingspositie van de Staat slechter zou worden door openbaarmaking. Er is namelijk geen sprake van commerciële onderhandelingen tussen het KNMI en de Staat en er is evenmin sprake van een zelfstandig financieel belang van het KNMI, omdat het KNMI deel uitmaakt van de Staat. De Staat, en het KNMI als onderdeel daarvan, heeft belang bij een zo hoog mogelijke kwaliteit tegen zo laag mogelijke kosten. Het is daarom niet zo dat de onderlinge onderhandelingspositie van de Staat en/of het KNMI kan verslechteren door openbaarmaking van de gevraagde informatie. Die informatie kan immers aanleiding geven voor een benchmark, waarbij de prijs en kwaliteit van de door het KNMI verrichte gladheidsdiensten vergeleken wordt met de prijs en kwaliteit van dergelijke diensten wanneer zij verricht zouden worden door commerciële weerbedrijven. Dit schaadt de Staat niet maar is juist in het belang van de Staat, nu op deze manier bepaald kan worden of het KNMI marktconform werkt. Het zelfstandige belang van het KNMI, als dat er al zou zijn, weegt niet op tegen de belangen van de Staat, de maatschappij en andere weerbedrijven bij een dienstverlening met een adequate prijs-kwaliteitverhouding. Als de belangen van de Staat al op de een of andere manier geraakt zouden worden door openbaarmaking van de gevraagde informatie, dan geldt dat het algemene belang van openbaarmaking in dit geval zwaarder moet wegen. Dat geldt juist in dit geval, omdat gladheidsdiensten door Rijkswaterstaat onderhands zijn gegund aan

het KNMI, zonder marktwerking en zonder transparantie. Ook wordt zonder nadere toelichting gesteld dat openbaarmaking gevolgen kan hebben voor de privaatrechtelijke verhouding met een onderneming of een burger. Er zijn geen burgers en/of ondernemingen betrokken bij de levering van gladheidsdiensten door het KNMI aan Rijkswaterstaat. Het voorgaande kan derhalve niet dienen als zorgvuldige belangenafweging dan wel motivering voor toepassing van deze uitzonderingsgrond.

**Hoofddirectie Bestuurlijke
& Juridische Zaken**
Afdeling Algemeen
Bestuurlijk-Juridische Zaken

5. Tot slot heeft u per openbaar gemaakt document uw bezwaren kenbaar gemaakt. Samengevat komen deze bezwaren op het volgende neer:

- a) In alle documenten, met uitzondering van document 5 ('Omschrijving dienstverlening en producten'), zijn de prijzen ten onrechte weggelakt.
- b) Op pagina 1 van document 1 ('Aanbiedingsbrief offertes 2022 IenW versie def'), pagina 18 tot en met 20 van document 4 ('Maatwerkofferte KNMI ministerie IenW voor 2022'), pagina 23 tot en met 26 van document 5 'Omschrijving dienstverlening en producten' en pagina 1 en 2 van document 6 ('Opdrachtbrief KNMI basisfinanciering 2022-2026 en maatwerk IenW 2022') lijkt meer te zijn weggelakt dan alleen prijzen, terwijl het bestreden besluit enkel een motivering bevat voor de toepassing van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Woo ten aanzien van prijzen. Voor de toepassing van voornoemde uitzonderingsgrond op andere informatie is in het geheel geen motivering gegeven. Deze informatie dient daarom alsnog openbaar gemaakt te worden.

Met betrekking tot bovengenoemde bezwaren overweeg ik het volgende.

Ad 1

U voert aan dat het Woo-verzoek te beperkt is uitgelegd wat betreft de periode waar het verzoek op ziet en dat ten onrechte enkel definitieve documenten beoordeeld zijn. In het Woo-verzoek is verzocht om alle relevante informatie, beleidsstukken en memo's op grond waarvan de kosten die het KNMI in rekening brengt voor gladheidsdiensten herleid kunnen worden. Naar mijn oordeel is het Woo-verzoek terecht zo opgevat dat het verzoeker gaat om de actuele prijzen respectievelijk kosten in rekening gebracht door het KNMI voor geleverde gladheidsdiensten en is daarom gezocht naar de meeste actuele documenten, die daar inzicht in kunnen geven. In het Woo-verzoek is geen specifieke tijdsperiode opgenomen en ligt de nadruk van het verzoek om inzicht te verkrijgen in de actuele prijzen. Wat betreft uw bezwaar met betrekking tot de reikwijdte van de verrichte zoekslag, verwijs ik naar de onder ad 2 opgenomen motivering. Ik acht dit bezwaar ongegrond.

Ad 2

Met betrekking tot uw stelling dat het ongeloofwaardig is dat bij het KNMI slechts zes documenten berusten over door het KNMI in de periode van 2021 tot en met 2022 te verrichten gladheidsdiensten en over uw vermoeden dat er per e-mail inhoudelijk gecommuniceerd wordt over deze diensten en de daaraan verbonden kosten merk ik het volgende op. In de naar aanleiding van het Woo-verzoek verrichte zoekslag is zowel interne en ook alle correspondentie van en naar de contactpersoon bij Rijkswaterstaat meegenomen. Aan de betrokken personen, zijnde de Strategic Business Manager, de Directieadviseur en de betrokken Accountmanager van het KNMI, is gevraagd om alle relevante stukken toe te sturen. Zij hebben hun mailbox en computer aan de hand van de zoektermen 'gladheid' en 'Rijkswaterstaat' doorzocht. Er is bewust voor de bredere zoekterm

'gladheid' gekozen, zodat alle correspondentie waarin het woord 'gladheid' voorkomt respectievelijk het woord 'gladheid' er deel van uitmaakt, zoals 'gladheidsdiensten', naar voren zou komen. De daaruit voortvloeiende resultaten zijn vervolgens handmatig doorlopen, waarbij alle mogelijke informatie met betrekking tot (de kosten van) gladheidsdienstverlening is geselecteerd. In de aangetroffen interne e-mailcorrespondentie en de e-mailcorrespondentie tussen Rijkswaterstaat en het KNMI wordt in het geheel niet over de kosten respectievelijk specifieke bedragen voor gladheidsdiensten gesproken. Derhalve valt deze e-mailcorrespondentie niet onder de reikwijdte van het Woo-verzoek. Afgezien van de zes documenten, die met het bestreden besluit gedeeltelijk openbaar zijn gemaakt, zijn er geen andere documenten aangetroffen die onder de reikwijdte van het verzoek vallen. Dit is op zich niet opmerkelijk, aangezien de informatie-uitwisseling gaat over opdrachten en kosten over een totaalpakket aan te leveren diensten, waar gladheidsdiensten een relatief klein onderdeel van uitmaken, maar zelden apart worden benoemd. Daarom acht ik ook dit bezwaar ongegrond.

Ad 3

Het is juist dat het bestreden besluit abusievelijk niet de motivering van de gemaakte belangenafweging bevat met betrekking tot de toepassing van de uitzonderingsgrond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo. Deze motivering luidt als volgt. Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo kan ik geen informatie openbaar maken als dit de persoonlijke levenssfeer schaadt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Het gaat om persoonsgegevens die (indirect) te herleiden zijn tot een persoon zoals namen, e-mailadressen, telefoonnummers en functienamen. Bij bepaalde documenten is dit het geval. In het kader van goed werkgeverschap vind ik dat het belang van privacy zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Dit ter bescherming van de privacy van de betrokken ambtenaren. Daarbij weegt mee dat het hier niet gaat om het opgeven van een naam aan een individuele burger die met een ambtenaar in contact treedt, maar om openbaarmaking voor een ieder op grond van de Woo. Ook dit bezwaar acht ik ongegrond.

Ad 4

Bij het bestreden besluit is een gedeelte van de documenten die onder de reikwijdte van het verzoek vallen niet openbaar gemaakt onder toepassing van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Woo. Naar aanleiding van het bezwaar zijn alle documenten nogmaals beoordeeld. Bij nader inzien ben ik van oordeel dat artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Woo in dit geval niet van toepassing is, nu niet kan worden gesteld dat openbaarmaking van de gevraagde informatie met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal leiden tot financiële en/of economische schade voor de Staat, zoals vereist op grond van jurisprudentie.¹ Ik ben dan ook van oordeel dat het algemeen belang van openbaarmaking in dit geval zwaarder moet wegen. Gelet hierop is uw bezwaar gegrond.

De passages van de documenten die in eerste instantie met een beroep op bovengenoemde uitzonderingsgrond niet openbaar zijn gemaakt, worden alsnog openbaar gemaakt. Dit geldt niet voor de paragrafen 1, 2, 4 en 5 van hoofdstuk F 'Maatwerk RWS' van document 4 'Maatwerkofferte KNMI ministerie IenW voor

¹ Onder andere: ECLI:NL:RVS:2010:BM:8796

2022'², nu deze paragrafen bij nader inzien buiten de reikwijdte van het verzoek vallen.³ De tabel op pagina 20 van document 4 valt ook buiten de reikwijdte van het verzoek, met uitzondering van de informatie met betrekking tot project 3 'Producten en diensten verkeer'.

Hoofddirectie Bestuurlijke
& Juridische Zaken
Afdeling Algemeen
Bestuurlijk-Juridische Zaken

Ik wil u erop wijzen dat de bedragen die nu alsnog openbaar gemaakt worden overkoepelende bedragen betreffen voor alle diensten die onder 'weerwaarschuwingen' vallen en dus niet enkel zien op de kosten voor gladheidsdiensten. Onder 'weerwaarschuwingen' vallen naast waarschuwingen met betrekking tot gladheid ook waarschuwingen voor wind, storm, mist of sneeuw. Het overkoepelende bedrag voor weerwaarschuwingen kan niet verder worden uitgesplitst, omdat deze diensten veel overlap en samenhang met elkaar hebben. RWS neemt een pakket aan diensten af bij het KNMI, waaronder maar niet beperkt tot gladheidsdiensten. Omdat zowel RWS als het KNMI onderdeel is van de Staat, is geen sprake van facturering over en weer binnen dit overkoepelende pakket aan diensten.

Een aangepaste versie van de betreffende documenten en de aangepaste inventarislijst voeg ik bij deze beslissing op bezwaar. De wijzigingen ten opzichte van de eerdere inventarislijst zijn in het rood weergegeven.

Ad 5

Gezien het vorenstaande, kom ik niet meer toe aan een inhoudelijke behandeling van deze bezwaargrond, nu de betreffende passages openbaar worden gemaakt.

Conclusie

Op grond van het vorenstaande acht ik het bezwaar gegrond voor zover dit ziet op de toepassing van de uitzonderingsgrond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Woo. Voor het overige handhaaf ik mijn besluit van 15 september 2022 onder bovenstaande aanvullende motivering.

Wijze van openbaarmaking

De openbaar gemaakte stukken worden geanonimiseerd op www.rijksoverheid.nl geplaatst.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
namens deze,

DE SECRETARIS-GENERAAL,

5.1.2.e

mr. ing. J.H. Dronkers

Beroepsmogelijkheid

Voor nadere informatie over dit besluit kunt u terecht bij de hierboven genoemde contactpersoon.

² Zie pagina 18 tot en met 20.

³ Zie pagina 18 tot en met 20 van document 4 'Maatwerkofferte KNMI ministerie IenW voor 2022'.

Binnen zes weken na de dag van verzending van dit besluit kunt u beroep instellen bij de Rechtbank Midden-Nederland, sector bestuursrecht, postbus 16005, 3500 DA Utrecht.

**Hoofddirectie Bestuurlijke
& Juridische Zaken**
Afdeling Algemeen
Bestuurlijk-Juridische Zaken

Het beroepschrift dient te zijn ondertekend en tenminste het volgende te bevatten:

- a. naam en adres van de indiener;
 - b. de dagtekening;
 - c. een omschrijving van het besluit waartegen het beroepschrift zich richt;
 - d. een opgave van redenen waarom men zich met het besluit niet kan verenigen;
 - e. zo mogelijk een afschrift van het besluit waartegen het beroep zich richt.
- Het niet voldoen aan deze eisen kan leiden tot niet-ontvankelijkheid van het beroepschrift.
Voor de behandeling van een beroepschrift wordt een bedrag aan griffierecht geheven.