

# Hoor- en adviescommissie

## ADVIES

### AAN GEDEPUTEERDE STATEN

van de behandeling van het bezwaarschrift ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van Dolika B.V. (bezwaarde), ingediend door de heer [REDACTED] van Labré advocaten te Amsterdam, tegen drie deelbesluiten van gedeputeerde staten van Noord-Holland, waarbij is besloten grotendeels aan een Woo-verzoek van 16 juli 2025 tegemoet te komen.

---

#### ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop de bestreden deelbesluiten zijn verzonden, 3 november 2025, 2 december 2025 en 19 december 2025, en gelet op de datum waarop de bezwaarschriften zijn ontvangen, 15 december 2025, 6 januari 2026 en 6 januari 2026, stelt de commissie vast dat deze bezwaarschriften tijdig zijn ingediend. Voorts zijn de bezwaarschriften rechtsgeldig ondertekend en wordt voldaan aan alle overige vormvereisten, zodat een inhoudelijke behandeling van de bezwaarschriften kan plaatsvinden.

#### GRONDSLAG

De grondslag van de bestreden besluiten is gelegen in de Wet open overheid (Woo).

#### VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Verweerders ontvingen op 16 juli 2025 een verzoek op grond van de *Wet open overheid*, waarbij bezwaarde verzocht om informatie die verband houdt met de aanvragen van 11 april 2022 van FalConnect 1, 2 en 3 B.V., ter verkrijging van een omgevingsvergunning milieu en strijdig gebruik, voor het oprichten van een datacenter op de locaties Plimsollweg 3, 13 en 23 te Amsterdam.

Bij deelbesluiten van 3 november 2025, 2 december 2025 en 19 december 2025 is op dit Woo-verzoek beslist. Op 15 december 2025 en 6 januari 2026 zijn de pro forma bezwaarschriften tegen de afzonderlijke deelbesluiten ontvangen en op 26 januari 2026 zijn de bezwaargronden ontvangen.

Op 26 maart 2026 heeft een openbare hoorzitting plaatsgevonden. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat aan het advies is toegevoegd. Tijdens de hoorzitting hebben verweerders aangekondigd aanvullende informatie aan te zullen leveren en een aantal stukken opnieuw te beoordelen. Op 23 april 2026 hebben verweerders de aanvullende informatie en het resultaat van hun herbeoordeling aan de advocaat van bezwaarde verstrekt.

Op 6 mei 2026 heeft de advocaat van bezwaarde een aanvullend bezwaarschrift ingediend, naar aanleiding van de op 23 april 2026 door verweerders verstrekte informatie.

Op 11 mei 2026 heeft een digitale raadkamerzitting plaatsgevonden. Tijdens deze zitting heeft de commissie de aanvullende informatie van partijen besproken en beoordeeld.

#### INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

##### **Deelbesluit 1 d.d. 3 november 2025**

Voor het eerste deelbesluit is afgesproken dat alle documenten worden betrokken die de communicatie binnen de provincie betreffen over de betreffende aangelegenheid. Er heeft een uitgebreide zoekslag plaatsgevonden binnen de daartoe geëigende systemen. Er is gezocht binnen een afgeschermd deel van de schijven van verweerders waarin het betreffende dossier is opgeslagen en in relevante mailboxen van ambtenaren werkzaam bij het Kabinet. Er zijn in het kader van dit deelbesluit in totaal 54 documenten aangetroffen.

# Hoor- en adviescommissie

Verweerders hebben besloten grotendeels aan het verzoek tegemoet te komen en de door bezwaarde verzochte informatie grotendeels openbaar te maken. Op de bijgevoegde inventarislijst is aangegeven welke documenten al dan niet gedeeltelijk openbaar worden gemaakt. Een aantal documenten is reeds openbaar, daarop is de Woo niet van toepassing. Er zijn ook documenten aangetroffen die vallen onder een van de bepalingen genoemd in de bijlage bij artikel 8.8 van de Woo, ook hierop is de Woo niet van toepassing.

Verweerders hebben de in de documenten opgenomen persoonsgegevens onleesbaar gemaakt, op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo. Ook is er sprake van documenten die bestemd zijn voor intern beraad, die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Deze persoonlijke beleidsopvattingen zijn op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo niet openbaar gemaakt. Persoonlijke beleidsopvattingen zijn ambtelijke adviezen, meningen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad. Ambtenaren moeten in alle openhartigheid onderling functioneel kunnen communiceren en met elkaar van gedachten kunnen wisselen.

In document 1 sparren ambtenaren en wisselen zij met elkaar van gedachten over een Bibob-toets. In de documenten 32 en 39 gebeurt dit in voorbereiding op een GS-nota ter besluitvorming. In de documenten 23 en 48 wordt een juridisch advies gegeven. In verband met de juridische positie in eventuele toekomstige gerechtelijke procedures worden deze passages niet openbaar gemaakt. Ambtenaren zouden zich door openbaarmaking van deze passages in grote mate belemmerd kunnen voelen zich in alle vrijheid te uiten over het onderhavige dossier en eventuele andere toekomstige bestuurlijke aangelegenheden, en zich terughoudender kunnen gaan opstellen. De vrije gedachtewisseling kan daarmee in het geding komen en een zorgvuldige besluitvorming kan daarmee worden belemmerd. Dit belang vinden verweerders zwaarder wegen dan het algemene belang van openbaarmaking van deze documenten.

Voor een deel is in het belang van een goede en democratische bestuursvoering informatie over persoonlijke beleidsopvattingen in geanonimiseerde vorm wel openbaar gemaakt, op grond van artikel 5.2, tweede lid, van de Woo.

Subsidiar zijn op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder sub i, van de Woo, de passages in de documenten 23 en 48 onleesbaar gemaakt, aangezien het belang van openbaarmaking van juridische adviezen niet opweegt tegen het goed functioneren van de provincie Noord-Holland. Het afwegen van juridische adviezen, voorstellen en belangen en daarmee een zorgvuldige besluitvoering in dit dossier maar ook in toekomstige dossiers kan daarmee in het geding komen. Dit belang vinden verweerders hier zwaarder wegen dan het algemeen belang van openbaarmaking van deze passages.

In de bijlage bij artikel 8.8 van de Woo is artikel 28 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) opgenomen. Dit artikel bevat een bijzondere en uitputtende regeling voor openbaarmaking van gegevens met betrekking tot een derde verkregen in een Bibob-procedure. Er zijn documenten aangetroffen met gegevens die niet onder de Woo vallen omdat de geheimhoudingsplicht van artikel 28, eerste lid, van de Wet Bibob van toepassing is.

## **Deelbesluit 2 d.d. 2 december 2025**

Voor het tweede deelbesluit is afgesproken dat alle documenten worden betrokken die betrekking hebben op de communicatie over de betreffende aangelegenheid tussen de provincie en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en tussen de provincie en derden, in de periode 1 januari 2024 tot 16 juli 2025. Er heeft een uitgebreide zoekslag plaatsgevonden binnen de daartoe geëigende systemen. Er is gezocht binnen een afgeschermd deel van de schijven van verweerders waarin het betreffende dossier is opgeslagen en in relevante mailboxen van ambtenaren werkzaam bij het Kabinet. Er zijn in het kader van dit tweede deelbesluit in totaal 107 documenten aangetroffen.

Verweerders hebben besloten grotendeels aan het verzoek tegemoet te komen en de informatie waar bezwaarde om verzoekt grotendeels openbaar te maken. Op de bijgevoegde inventarislijst is aangegeven welke documenten al dan niet gedeeltelijk openbaar worden gemaakt. Een van deze documenten is reeds openbaar, daarop is de Woo niet van toepassing. Er zijn daarnaast

# Hoor- en adviescommissie

documenten aangetroffen die vallen onder een van de bepalingen genoemd in de bijlage bij artikel 8.8 van de Woo, ook hierop is de Woo niet van toepassing.

Verweerders hebben de in de documenten opgenomen persoonsgegevens onleesbaar gemaakt, op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo. Ook is er sprake van documenten die bestemd zijn voor intern beraad, die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Deze persoonlijke beleidsopvattingen zijn op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo niet openbaar gemaakt. Persoonlijke beleidsopvattingen zijn ambtelijke adviezen, meningen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad. Ambtenaren moeten in alle openhartigheid onderling functioneel kunnen communiceren en met elkaar van gedachten kunnen wisselen.

De documenten 24, 26 en 53 betreffen mailcorrespondentie waarin ambtenaren van gedachten wisselen over de Bibob-procedure en publicatie van de ontwerpvergunningen. Deze passages betreffen allemaal persoonlijke beleidsopvattingen. Verweerders hebben artikel 5.2, tweede lid, van de Woo niet toegepast. Het openbaar maken van enkele passages met interne, nog niet definitieve standpunten van ambtenaren kan de vrije gedachtewisseling en zorgvuldige besluitvorming belemmeren. Het belang van een goede en democratische bestuursvoering en inzichtelijkheid in het voorliggende dossier wordt voldoende gediend met de openbaar gemaakte documenten.

De documenten 1, 2, 9, 36, 38, 40, 41, 42, 43, 47, 48, 99, 100 en 101 bevatten advocatenadviezen. Dit zijn eveneens documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en volledig uit persoonlijke beleidsopvattingen bestaan. De provincie heeft net als ieder ander het recht om zich door een advocaat te laten bijstaan.

In de documenten 2, 42 en 100 is daarnaast ook sprake van gegevens die vallen onder de geheimhoudingsplicht van artikel 28, van de Wet Bibob. In deze documenten zijn de adviezen c.q. persoonlijke beleidsopvattingen zodanig verweven met deze gegevens dat de onderdelen niet van elkaar kunnen worden onderscheiden.

Artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Woo bepaalt dat het verstrekken van informatie achterwege blijft voor zover dit bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld. De documenten 35, 39 en 51 bevatten dergelijke gegevens. Deze hebben verweerders onleesbaar gemaakt.

In de bijlage bij artikel 8.8 van de Woo is artikel 28 van de Bibob opgenomen. Dit artikel bevat een bijzondere en uitputtende regeling voor openbaarmaking van gegevens met betrekking tot een derde verkregen in een Bibob-procedure. Er zijn documenten aangetroffen met gegevens die niet onder de Woo vallen omdat de geheimhoudingsplicht van artikel 28, eerste lid, van de Wet Bibob van toepassing is.

Twee documenten hebben geen betrekking op de door bezwaarde gevraagde informatie en vallen daarom buiten de reikwijdte van het Woo-verzoek. Er zijn ook documenten met passages die geen betrekking hebben op dit verzoek, die daarom onleesbaar zijn gemaakt.

## **Deelbesluit 3 d.d. 19 december 2025**

Voor het derde deelbesluit is afgesproken dat alle documenten worden betrokken die betrekking hebben op de externe communicatie over de betreffende aangelegenheid tussen de provincie en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en tussen de provincie en derden, in de periode 11 april 2022 tot en met 31 december 2023. Er heeft een uitgebreide zoekslag plaatsgevonden binnen de daartoe geëigende systemen. Er is gezocht binnen een afgeschermd deel van de schijven van verweerders waarin het betreffende dossier is opgeslagen en in relevante mailboxen van ambtenaren werkzaam bij het Kabinet. Er zijn in het kader van dit derde deelbesluit in totaal 175 documenten aangetroffen.

Bij de openbaarmaking van de documenten zijn derde-belanghebbenden betrokken, die in de gelegenheid zijn gesteld hierover hun zienswijze te geven. De naar aanleiding hiervan ontvangen zienswijzen zijn bij de besluitvorming betrokken en meegewogen in de belangenafweging.

# Hoor- en adviescommissie

Verweerders hebben besloten deels aan het verzoek tegemoet te komen en de informatie waar bezwaarde om verzoekt deels openbaar te maken. Op de bijgevoegde inventarislijst is aangegeven welke documenten al dan niet gedeeltelijk openbaar worden gemaakt. Enkele documenten zijn al openbaar gemaakt door de ODNZKG, naar aanleiding van een gelijklopend Woo-verzoek dat bezwaarde bij deze dienst heeft ingediend. Daarop is de Woo niet van toepassing. Er zijn ook documenten aangetroffen die vallen onder een van de bepalingen genoemd in de bijlage bij artikel 8.8 van de Woo, ook hierop is de Woo niet van toepassing.

Enkele documenten hadden bestandsnamen die herleidbaar zijn tot personen. Deze bestandsnamen zijn daarom in de inventarisatielijst geanonimiseerd ter bescherming van persoonsgegevens en omdat openbaarmaking daarvan kan leiden tot openbaarmaking van informatie waarop de geheimhoudingsplicht op grond van de Wet Bibob van toepassing is.

Verweerders hebben de in de documenten opgenomen persoonsgegevens onleesbaar gemaakt, op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo. Ook is er sprake van documenten die bestemd zijn voor intern beraad, die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Deze persoonlijke beleidsopvattingen zijn op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo niet openbaar gemaakt. Persoonlijke beleidsopvattingen zijn ambtelijke adviezen, meningen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad. Ambtenaren moeten in alle openhartigheid onderling functioneel kunnen communiceren en met elkaar van gedachten kunnen wisselen.

De documenten 32, 57 en 59 betreffen e-mailcorrespondentie waarin ambtenaren van gedachten wisselen over de Bibob-procedure en elkaar informeren over het verloop van het proces. Deze passages betreffen allemaal persoonlijke beleidsopvattingen.

Verweerders hebben artikel 5.2, tweede lid, van de Woo niet toegepast. Het openbaar maken van enkele passages met interne, nog niet definitieve standpunten van ambtenaren kan de vrije gedachtewisseling en zorgvuldige besluitvorming belemmeren. Het belang van een goede en democratische bestuursvoering en inzichtelijkheid in het voorliggende dossier wordt voldoende gediend met de openbaar gemaakte documenten.

In de bijlage bij artikel 8.8 van de Woo is artikel 28 van de Wet Bibob opgenomen. Dit artikel bevat een bijzondere en uitputtende regeling voor openbaarmaking van gegevens met betrekking tot een derde verkregen in een Bibob-procedure. Er zijn documenten aangetroffen met gegevens die niet onder de Woo vallen omdat de geheimhoudingsplicht van artikel 28, eerste lid, van de Wet Bibob van toepassing is.

Onderdelen die geen verband houden met de door bezwaarde genoemde aangelegenheid en daarom niet tot het onderhavige besluit behoren, of die buiten de temporele reikwijdte van het verzoek vallen, zijn onleesbaar gemaakt.

## OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE TEN AANZIEN VAN DE BEZWAREN EN DE VERWEREN

**Bezwaargrond 1: Volgens bezwaarde voldoet de motivering in de deelbesluiten niet aan de eisen van de Woo en de rechtspraak over het inzichtelijk maken van de zoekslag. Hierdoor is het bestreden besluit in strijd met het in artikel 3:46 van de Awb vervatte motiveringsbeginsel en kan niet worden vastgesteld of de verrichtte zoekslag zorgvuldig is geweest.**

Uit de jurisprudentie volgt dat een bestuursorgaan bij een verzoek om openbaarmaking van informatie de verrichtte zoekslag inzichtelijk moet maken. Bezwaarde verwijst naar de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 31 januari 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:367, r.o. 5.1.), 19 oktober 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:3027, r.o. 5.1) en 29 april 2021 (ECLI:NL:RVS:2019:1675, r.o. 13.1.). Uit deze uitspraken volgt dat het bestuursorgaan moet motiveren a) welke systemen voor de zoekslag zijn geraadpleegd, b) welke zoektermen er zijn gehanteerd bij de zoekslag in die systemen, c) welke specifieke vragen de relevante personen hebben gekregen in het kader van de te verrichten zoekslag en d) welke schifting in de door die personen aangedragen documenten vervolgens is gemaakt. Wanneer het bestuursorgaan de verrichtte zoekslag onvoldoende inzichtelijk maakt, kan hierdoor niet worden vastgesteld of het

# Hoor- en adviescommissie

onderzoek zorgvuldig is geweest, zo volgt uit de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 27 juni 2023 (ECLI:NL:RBMNE:2023:3536, r.o. 8-9).

Onder het kopje ‘Inventarisatie documenten’ hebben verweerders in de drie deelbesluiten het volgende gesteld:

*“Gelet op de door u omschreven aangelegenheid heeft een uitgebreide zoekslag plaatsgevonden binnen de daartoe geëigende systemen. Er is gezocht binnen een afgeschermd deel van onze schijven waarin het betreffende dossier is opgeslagen en in relevante mailboxen van ambtenaren werkzaam bij het Kabinet.”*

Uit deze motivering volgt niet welke systemen voor de zoekslag zijn geraadpleegd, welke zoektermen er zijn gehanteerd, welke specifieke vragen de relevante personen hebben gekregen in het kader van de te verrichten zoekslag en welke schifting in de door die personen aangedragen documenten vervolgens is gemaakt. Ook wordt niet gemotiveerd wat moet worden verstaan onder ‘de daartoe geëigende systemen’ en ‘het betreffende dossier’ en is onduidelijk waarom uitsluitend is gezocht in ‘relevante mailboxen van ambtenaren werkzaam bij het Kabinet’.

*Verweer: De provincie heeft de bevoegdheid tot vergunningverlening gemandateerd aan de ODNZKG. Onderzoeken naar de integriteit van bedrijven en personen die in aanmerking komen voor een vergunning, worden door de provincie uitgevoerd, meer specifiek door de onder Het Kabinet vallende Eenheid SBA (Screening en Bewakingsaanpak). Bij dreiging van een ernstig gevaar, kan de provincie de aanvraag weigeren of de afgegeven vergunning intrekken. Aangezien er een Bibob-onderzoek heeft plaatsgevonden in het kader van de vergunningaanvragen van FalconConnect, hebben verweerders om de gevraagde informatie verzocht bij de betrokken ambtenaren werkzaam bij Het Kabinet/de Eenheid SBA. Zoals in het bestreden besluit aangegeven hebben deze ambtenaren de informatie opgezocht in een afgeschermd deel van de netwerkschijven (een daartoe geëigend systeem). In dit afgeschermd deel worden alle dossiers opgeslagen die een Bibob-onderzoek betreffen. Ook de documenten met betrekking tot het onderzoek naar de integriteit in het kader van de vergunningaanvragen van FalconConnect zijn in dit afgeschermd deel opgeslagen in het betreffende dossier; het Bibob-dossier FalconConnect. Om uit te sluiten dat er relevante e-mails in dit Bibob-dossier ontbraken, is aanvullend gezocht in de betreffende mailboxen, namelijk die van (medewerkers van) de Eenheid SBA. Daarbij zijn de zoektermen ‘FalconConnect’, ‘Falcon’, ‘Silver-Falcon’, ‘Tikehau’, ‘GGID’, ‘Great Grey Investments Datacenter’, ‘Plimsollweg’ ‘datacenter’, ‘omgevingsvergunning’ en ‘Bibob-voorschriften’ afzonderlijk en in combinaties gebruikt.*

*Vervolgens is een verdere schifting gemaakt op basis van de inhoud van de aangetroffen documenten, waarbij stukken die geen betrekking hebben op het verzoek buiten beschouwing zijn gelaten, zoals documenten die uitsluitend een mededeling bevatten over een (telefonische) afspraak, een evaluatieformulier van Justis op het Bibob-advies, een opdrachtbevestiging en factuur voor het inschakelen van de huisadvocaat. Verder zijn alle duplicaten eruit gefilterd, waaronder dubbele berichten in e-mailketens.*

## Overweging commissie

De commissie is met bezwaarde van oordeel dat de zoekslag in de bestreden deelbesluitbesluiten onvoldoende inzichtelijk is gemaakt. In deze besluiten wordt immers slechts in algemene termen beschreven dat er uitgebreid is gezocht, zonder toe te lichten op welke wijze dit is gebeurd. Naar oordeel van de commissie hebben verweerders dit echter alsnog gedaan in het verweerschrift.

Gelet op vaste jurisprudentie van de Afdeling<sup>1</sup>, waar bezwaarde ook naar verwijst, kan het bestuursorgaan het voldoende inzichtelijk maken van de zoekslag bewerkstelligen door bijvoorbeeld specifiek te vermelden welke systemen zijn geraadpleegd, welke zoektermen zijn gehanteerd voor het zoeken naar documenten in die systemen, welke specifieke vragen de volgens het bestuursorgaan relevante personen hebben meegekregen en welke schifting in de door die personen aangedragen documenten vervolgens is gemaakt. Uit het woord

---

<sup>1</sup> Zie de uitspraak van 31 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:367.

# Hoor- en adviescommissie

“bijvoorbeeld” maakt de commissie op dat het inzichtelijk maken van de zoekslag in sommige gevallen ook anders kan.

In het verweerschrift hebben verweerders toegelicht dat binnen de provincie de onder Het Kabinet van de Commissaris van de Koning vallende Eenheid SBA (Screening en Bewakingsaanpak) onderzoeken verricht naar de integriteit van bedrijven en personen die in aanmerking komen voor een vergunning. En dat - aangezien er een Bibob-onderzoek heeft plaatsgevonden in het kader van de vergunningaanvragen van FalconConnect - verweerders daarom om de gevraagde informatie hebben verzocht bij de betrokken ambtenaren die werkzaam zijn bij Het Kabinet/de Eenheid SBA. Dit komt de commissie logisch voor. Ook is in het verweerschrift toegelicht dat deze ambtenaren de informatie hebben opgezocht in een afgeschermd deel van de netwerkschijven waarin alle dossiers worden opgeslagen die een Bibob-onderzoek betreffen, waaronder het Bibob-dossier FalconConnect en dat - om uit te sluiten dat er relevante e-mails in dit Bibob-dossier ontbraken - aanvullend is gezocht in de e-mailboxen van (medewerkers van) de Eenheid SBA. In het verweerschrift worden voorts de hierbij gehanteerde zoektermen genoemd.

De commissie adviseert om de beslissing op bezwaar aan te vullen met de motivering in het verweerschrift over de uitgevoerde zoekslag.

**Bezwaargrond 2: Volgens bezwaarde is aannemelijk dat er meer documenten zijn die onder de reikwijdte van het Woo-verzoek vallen, dan thans geheel of gedeeltelijk openbaar zijn gemaakt.**

De drie deelbesluiten hebben in totaal 335 documenten opgeleverd, terwijl de Omgevingsdienst, waarbij een identiek Woo-verzoek is ingediend, in voorbereiding op haar besluitvorming heeft aangekondigd dat er ca. 600 documenten zouden zijn aangetroffen, en dat zij bij de door haar genomen deelbesluiten in totaal 520 documenten (geheel of gedeeltelijk) openbaar heeft gemaakt. Voor dit verschil kan bezwaarde geen rechtvaardiging vinden.

*t.a.v. deelbesluit 1*

In deelbesluit 1 is vermeld dat ten aanzien van de interne communicatie over de jaren 2022 tot en met 2025 in totaal 54 documenten zijn aangetroffen welke onder de reikwijdte van het Woo-verzoek zouden vallen. De overgrote meerderheid van deze documenten ziet op het jaar 2025, en een klein gedeelte op het jaar 2022. Documenten welke betrekking hebben op de jaren 2023 en 2024 zijn er hoegenaamd niet. Het vorenstaande bevreemdt bezwaarde zeer, aangezien er na de vergunningaanvraag van 11 april 2022 verschillende ontwikkelingen zijn geweest welke volgens bezwaarde tot de nodige interne communicatie moeten hebben geleid.

In de eerste plaats betreft dit het op 19 december 2022 verzonden voornemen tot weigeren en intrekken van de omgevingsvergunningen (kenmerk 1927983/1942074). Aan deze zeer ingrijpende beslissing moet het nodige overleg vooraf zijn gegaan. Informatie hieromtrent ontbreekt echter bij de openbaar gemaakte informatie.

In de tweede plaats heeft het voornemen van 19 december 2022 geleid tot het indienen van verschillende zienswijzen door verschillende betrokkenen omstreeks februari/maart 2023. De inhoud van deze zienswijzen en de vraag hoe hiermee om te gaan, moet hebben geleid tot interne communicatie. Ook hiervoor geldt echter dat deze informatie ontbreekt bij de openbaar gemaakte informatie. In de derde plaats is gedurende het jaar 2023 tussen de provincie en (de advocaat van) FalconConnect 1, 2 en 3, veelvuldig overleg gevoerd over het bereiken van een oplossing voor het geconstateerde gevaar. Enige informatie hieromtrent ontbreekt echter bij de in het kader van deelbesluit 1 openbaar gemaakte informatie.

Voorts is bekend dat door de gemeente Amsterdam begin 2022 met de Omgevingsdienst een vertrouwelijk stuk is gedeeld. De Omgevingsdienst heeft hierover (in ieder geval) op 22 april 2022, met de afdeling SBA gecommuniceerd. Gelet op de aard van dit stuk acht bezwaarde het aannemelijk dat over de inhoud ervan intern overleg heeft plaatsgevonden. Enige informatie hieromtrent ontbreekt evenwel in de openbaar gemaakte documenten. Gelet op de voorname rol die de (toetsing aan) de Wet Bibob in het vergunningentraject heeft gespeeld, acht bezwaarde het

# Hoor- en adviescommissie

aannemelijk dat er meer documenten moeten zijn die vallen onder de reikwijdte van het Woo-verzoek dan bij het bestreden deelbesluit 1 openbaar zijn gemaakt.

Daarnaast volgt uit de motivering van de zoekslag dat verweerders de reikwijdte van het Woo-verzoek te beperkt hebben opgevat. Immers, het Woo-verzoek is, anders dan wordt gesteld, niet beperkt tot communicatie, maar ziet op alle informatie, zoals ook gespreksverslagen. Dergelijke informatie ontbreekt, terwijl het, gelet op de vele overleggen welke hebben plaatsgevonden, aannemelijk is dat daarvan verslagen zijn gemaakt.

## *t.a.v. deelbesluit 2*

In deelbesluit 2 is vermeld dat ten aanzien van de externe communicatie over de jaren 2024 en 2025 in totaal 107 documenten zijn aangetroffen welke onder de reikwijdte van het Woo-verzoek zouden vallen. Anders dan bij deelbesluit 3 is opgemerkt, zijn in het kader van deelbesluit 2 geen documenten aangetroffen welke reeds door de Omgevingsdienst, naar aanleiding van een vergelijkbaar Woo-verzoek, openbaar zijn gemaakt. Aangezien bezwaarde beschikt over e-mailcorrespondentie tussen de Omgevingsdienst en de provincie uit de jaren 2024 en 2025, had deze - en andere - correspondentie aan de hand van de uitgevoerde zoekslag naar voren moeten zijn gekomen. Dit is echter niet het geval.

## *t.a.v. deelbesluit 3*

In deelbesluit 3 is vermeld dat ten aanzien van de externe communicatie over de jaren 2022 en 2023 in totaal 175 documenten zijn aangetroffen welke onder de reikwijdte van het Woo-verzoek zouden vallen. Documenten, welke naar aanleiding van een identiek Woo-verzoek aan de Omgevingsdienst reeds door de Omgevingsdienst openbaar zijn gemaakt, vallen niet onder de Woo. Aangezien in het bestreden besluit niet inzichtelijk wordt gemaakt om welke documenten het zou gaan, kan bezwaarde niet verifiëren of er nog andere documenten zijn, welke wel onder de Woo zouden vallen.

*Verweer: De vergelijking met het aantal door de Omgevingsdienst aangetroffen en openbaar gemaakte documenten kunnen verweerders niet volgen. De bevoegdheid tot vergunningverlening is gemandateerd aan de Omgevingsdienst en het onderzoek naar de integriteit van bedrijven en personen die in aanmerking komen voor een vergunning wordt door de provincie uitgevoerd. Verweerders hebben slechts de documenten onder zich die openbaar gemaakt zijn.*

*Ten aanzien van deelbesluit 1 voert bezwaarde aan dat er meer interne communicatie zou moeten zijn. De uitgevoerde zoekslag beslaat de periode 11 april 2022 tot 16 juli 2025; daarbij zijn niet meer documenten met interne communicatie aangetroffen dan de bij het bestreden besluit openbaar gemaakte documenten. Daarbij merken verweerders op dat de Eenheid SBA een klein team is, waarin met korte lijnen wordt gewerkt en veel overleg mondeling plaatsvindt. De stelling dat de door bezwaarde genoemde ontwikkelingen gepaard moeten gaan met (meer) overleg kan bovendien niet zo worden opgevat. Aan het verzenden van het voornemen tot weigeren en intrekken omgevingsvergunningen is bijvoorbeeld geen aanvullend overleg voorafgegaan; een tip van het Openbaar Ministerie (OM) was aanleiding om direct een onderzoek te starten en een adviesaanvraag bij het Landelijk Bureau Bibob (LBB) in te dienen.*

*Verder constateert bezwaarde uit de motivering van de zoekslag dat verweerders de reikwijdte van het Woo-verzoek te beperkt hebben opgevat. Verweerders kunnen dit niet volgen. De documenten die zij openbaar hebben gemaakt bevatten niet enkel communicatie (extensie .msg), maar bevatten ook andere informatie en zijn te herkennen aan de extensies .docx, en .pdf. Voorts voert bezwaarde aan dat er in het kader van deelbesluit 2 geen documenten zijn aangetroffen welke reeds door de Omgevingsdienst, naar aanleiding van een vergelijkbaar Woo-verzoek, openbaar zijn gemaakt. Door bezwaarde wordt niet gespecificeerd om welke documenten dit zou gaan. Hierdoor is niet duidelijk waar bezwaarde op doelt waardoor een uitleg van het standpunt van verweerders niet mogelijk is. Tot slot stelt bezwaarde dat in het bestreden besluit niet inzichtelijk is gemaakt welke documenten naar aanleiding van een identiek Woo-verzoek aan de Omgevingsdienst openbaar zijn gemaakt. Op de inventarisatielijst is wel degelijk aangegeven om welke documenten het gaat. In de kolom 'beoordeling' is opgenomen welke documenten reeds openbaar zijn. Gelet op het bovenstaande zijn verweerders van mening dat een*

# Hoor- en adviescommissie

*uitgebreid en zorgvuldig onderzoek heeft plaatsgevonden, en dat met deze extra toelichting het bestreden besluit zorgvuldig is voorbereid en gemotiveerd.*

## Overweging commissie

Bezwaarde stelt bij deze bezwaargrond dat er meer documenten zijn die binnen de reikwijdte van het Woo-verzoek vallen en bij verweerders berusten, dan op de verschillende inventarisatielijsten is vermeld.

Tijdens de hoorzitting hebben verweerders aangegeven naar aanleiding van het bezwaarschrift te hebben ontdekt dat er inderdaad meer documenten zijn die binnen de temporele reikwijdte van het Woo-verzoek vallen. Uit de op 23 april 2026 door verweerders verstrekte herbeoordeling is gebleken dat het om 19 documenten gaat. In zoverre is het bezwaar dan ook gegrond.

De commissie heeft zich verder afgevraagd of bezwaarde, met de bij deze bezwaargrond aangevoerde argumenten, ook voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat er nog meer documenten zijn dan bij het bestreden besluit en de op 23 april 2026 aan bezwaarde toegezonden herbeoordeling zijn meegenomen. De commissie is van oordeel dat het niet aannemelijk is dat dit het geval is.

Gelet op vaste jurisprudentie van de Afdeling<sup>2</sup> is het - wanneer een bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat een bepaald document niet of niet meer onder hem berust en een dergelijke mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt - in beginsel aan degene die om informatie heeft verzocht om aannemelijk te maken dat, in tegenstelling tot de uitkomsten van het onderzoek door het bestuursorgaan, dat document toch onder het bestuursorgaan berust. Deze vaste jurisprudentie van de Afdeling houdt echter niet in dat een verzoeker in elk geval aannemelijk moet maken dat een stuk bij het bestuursorgaan berust. Pas indien een bestuursorgaan na onderzoek stelt dat een document niet meer bij het bestuursorgaan berust en die stelling niet ongeloofwaardig voorkomt, is het aan een verzoeker om aannemelijk te maken dat het document wel bij het bestuursorgaan berust. De rechter beoordeelt of het door het bestuursorgaan verrichte onderzoek zorgvuldig en volledig is geweest, waarbij het bestuursorgaan moet aangeven hoe naar de documenten is gezocht.<sup>3</sup>

Bezwaarde geeft bij deze bezwaargrond een aantal argumenten waarom er volgens haar meer documenten zouden moeten zijn. Allereerst voert bezwaarde aan dat naar aanleiding van het Woo-verzoek bij de ODNZKG een stuk meer documenten zijn aangetroffen. Gelet op de geheel verschillende bevoegdheden van de ODNZKG en verweerders is de commissie niet van oordeel dat dit verschil in het aantal aangetroffen documenten de mededeling van verweerders - dat er niet meer documenten zijn aangetroffen - ongeloofwaardig maakt.

Voorts noemt bezwaarde een aantal redenen waarom er specifiek ten aanzien van deelbesluit 1 meer documenten zouden moeten zijn. Bezwaarde wijst bijvoorbeeld op het ontbreken van communicatie over het op 19 december 2022 verzonden voornemen tot weigeren en intrekken van de omgevingsvergunningen en over de verschillende zienswijzen waartoe dit zou hebben geleid. Verweerders reageren hierop door aan te geven dat de Eenheid SBA een klein team is, waarin veel overleg mondeling plaatsvindt en dat de door bezwaarde genoemde ontwikkelingen niet noodzakelijkerwijs gepaard gaan met (meer) overleg. Ook gaan zij in het verweer bij deze bezwaargrond in op specifieke vragen van bezwaarde, door bijvoorbeeld toe te lichten dat aan het verzenden van het voornemen tot weigeren en intrekken van de omgevingsvergunningen geen aanvullend overleg vooraf is gegaan, omdat een tip van het Openbaar Ministerie aanleiding was om direct een onderzoek te starten en een adviesaanvraag bij het Landelijk Bureau Bibob (LBB) in te dienen. Tijdens de op 26 maart 2026 gehouden hoorzitting hebben verweerders verder aangegeven dat bij de Eenheid SBA gebruikelijk is dat per dossier in één document wordt gewerkt, waarin verschillende bevindingen worden opgenomen. Ook hebben verweerders tijdens de hoorzitting laten weten dat het voorstel dat zij hadden gedaan ten aanzien van de openbaarmaking bij het opvragen van zienswijzen niet tot commentaar had geleid. Hoewel de commissie zich kan voorstellen dat het ontbreken van meer documenten bij bezwaarde vragen heeft opgeroepen, is de commissie niet van oordeel dat de door verweerders gegeven verklaringen ongeloofwaardig zijn.

---

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4525.

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 25 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:264.

## Hoor- en adviescommissie

Verder merkt bezwaarde ten aanzien van deelbesluit 2 op dat geen documenten zijn aangetroffen welke reeds door de Omgevingsdienst, naar aanleiding van een vergelijkbaar Woo-verzoek, openbaar zijn gemaakt.

Tot slot geven verweerders aan dat in het bestreden besluit wel degelijk inzichtelijk is gemaakt welke documenten naar aanleiding van een identiek Woo-verzoek aan de Omgevingsdienst openbaar zijn gemaakt. In de kolom 'beoordeling' van de inventarisatielijst is opgenomen welke documenten reeds openbaar zijn. De commissie gaat ervanuit dat het bezwaar dat specifiek betrekking heeft op het derde deelbesluit hiermee is komen te vervallen.

Bezwaarde geeft bij deze bezwaargrond ook aan dat uit de motivering van de zoekslag blijkt dat verweerders de reikwijdte van het Woo-verzoek te beperkt hebben opgevat, aangezien dit verzoek niet beperkt is tot communicatie, maar ziet op alle informatie, zoals ook gespreksverslagen. De commissie heeft echter geconstateerd dat verweerders terecht hebben opgemerkt dat de documenten die naar aanleiding van de zoekslagen zijn geopenbaard niet uitsluitend communicatie bevatten.

### **3. Bezwaarde: Bezwaarde maakt bezwaar tegen de toepassing van de weigeringsgrond van artikel 5.2 eerste lid van de Woo en stelt zich op het standpunt dat de uitzonderingsgrond van artikel 5.2, derde lid van de Woo ten onrechte niet is toegepast.**

Verweerders hebben met toepassing van artikel 5.2 eerste lid van de Woo in verschillende documenten passages weggelakt. Bij gebrek aan wetenschap dient bezwaarde te betwisten dat de weggelakte passages vallen onder de uitzonderingsgrond van artikel 5.2 van de Woo.

Voor zover daarvan wel sprake zou zijn, merkt bezwaarde op dat in de definitie van 'persoonlijke beleidsopvattingen' in artikel 5.2 eerste lid van de Woo feiten expliciet zijn uitgesloten. De wetgever heeft hiermee willen bewerkstellingen dat de weigeringsgrond van artikel 5.2 eerste lid van de Woo minder ruim wordt toegepast (*Kamerstukken 12020/21,33328, P, p. 8.*). Aangezien informatie van feitelijke aard geen persoonlijke beleidsopvattingen zijn, kunnen feiten in beginsel dan ook niet met toepassing van artikel 5.2 eerste lid van de Woo geweigerd worden. Pas wanneer de feitelijke gegevens zodanig met de persoonlijke beleidsopvattingen verweven zijn dat het *niet mogelijk is* om deze te scheiden, kunnen ook feitelijke gegevens met toepassing van artikel 5.2. eerste lid van de Woo geweigerd worden. In dit kader verwijst bezwaarde naar de uitspraken van de Afdeling van 21 april 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:848, r.o. 7.1.) en de rechtbank Gelderland van 11 januari 20 24 (ECLI:NL:RBGEL:2024:93, r.o. 7.). Voor zover de weggelakte passages informatie van feitelijke aard bevatten, hebben verweerders de uitzonderingsgrond van artikel 5.2 eerste lid van de Woo onjuist toegepast.

Verder geldt op de hoofdregel dat persoonlijke beleidsopvattingen in documenten voor intern beraad niet openbaar worden gemaakt, op grond van artikel 5.2 derde lid van de Woo een dwingende uitzonderingsgrond. Op grond van laatstgenoemd artikel zijn verweerders immers *verplicht* om informatie over persoonlijke beleidsopvattingen in geanonimiseerde vorm te verstrekken, indien de documenten zijn opgesteld ten behoeve van formele besluitvorming door een bestuursorgaan. Het begrip 'formele bestuurlijke besluitvorming' dient ruim te worden geïnterpreteerd, zo volgt uit de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 11 januari 2024 (ECLI:NL:RBGEL:2024:93). Onder verwijzing naar de wetgeschiedenis overweegt de rechtbank in deze kwestie dat het begrip formele bestuurlijke besluitvorming *'betrekking heeft op alle besluiten die de in het derde lid genoemde bestuursorganen en ambtsdragers nemen die verband houden met hun publieke taak, zowel in de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering als de evaluatie van beleid* (ECLI:NL:RBGEL:2024:93, r.o. 8.2.). Het begrip heeft volgens de rechtbank dan ook meer een bestuurlijke betekenis dan de juridische betekenis van (het begrip besluit in) artikel 1.3 van de Awb. Over het niet verstrekken van een memorandum overwoog de rechtbank in deze kwestie dat deze was opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming, zoals bedoeld in artikel 5:2, derde lid, van de Woo, ook al was deze niet opgesteld ter voorbereiding van een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb (ECLI:NL:RBGEL:2024:93, r.o. 8.3)

Verweerders zijn het bevoegde gezag om te beslissen op de aanvragen waaromtrent informatie is verzocht. Bezwaarde vermoedt dat bij (in ieder geval een deel van) de weggelakte passages (bestuurlijke) keuzes zijn gemaakt, zodat moet worden aangenomen dat de documenten waarin passages zijn weggelakt, zijn opgesteld ten behoeve van bestuurlijke besluitvorming.

## Hoor- en adviescommissie

Verweerders waren er dan ook toe gehouden om (de persoonlijke beleidsopvattingen in) de documenten in geanonimiseerde vorm openbaar te maken, tenzij het kunnen voeren van intern beraad hierdoor onevenredig zou worden geschaad.

Hieromtrent hebben verweerders evenwel niets, althans onvoldoende, gesteld. Bezwaarde stelt zich dan ook op het standpunt dat verweerders in strijd met artikel 5.2 derde lid van de Woo (de persoonlijke beleidsopvattingen in de) documenten niet in geanonimiseerde vorm openbaar hebben gemaakt, dan wel hebben nagelaten te motiveren waarom het in geanonimiseerde vorm openbaar maken van (de persoonlijke beleidsopvattingen in) de documenten het intern beraad onevenredig zou schaden.

Voor zover de op grond van artikel 5.2 eerste lid van de Woo geweigerde passages dan wel geweigerde documenten niet zijn opgesteld ten behoeve van bestuurlijke besluitvorming, hebben verweerders in het bestreden deelbesluit 2 en 3 nagelaten te motiveren waarom het geanonimiseerd verstrekken van de beleidsopvattingen niet bijdraagt aan 'een goede en democratische bestuursvoering'. Uit de parlementaire geschiedenis van de Woo blijkt immers dat vaker van de in artikel 5.2 tweede lid van de Woo vervatte discretionaire bevoegdheid gebruik moet worden gemaakt (*Kamerstukken / 2021/22, 33328, nr. AB (Bijlage), p. 100*).

In dit kader verwijst bezwaarde ook naar de uitspraak van 20 december 2023 waarin de rechtbank Noord-Holland overwoog dat de betrokken bestuursorganen ten onrechte niet hadden onderzocht of de documenten (of delen daarvan) op grond van artikel 11 tweede lid van de Wob (de voorganger van artikel 5.2 tweede lid van de Woo) openbaar konden worden gemaakt in een niet tot die persoon herleidbare vorm (ECLI:NL:RBNHO:2023:13119, r.o.). Uit de bestreden deelbesluiten 2 en 3 blijkt op geen enkele wijze dat verweerders hebben onderzocht of de persoon/personen die de beleidsopvattingen heeft/hebben geuit wellicht toestemming wil(len) geven om de weggelakte passages openbaar te maken. Uit de bestreden deelbesluiten 2 en 3 blijkt evenmin dat verweerders hebben onderzocht of de weggelakte passages (of delen daarvan) openbaar kunnen worden gemaakt in een niet tot die persoon/personen herleidbare vorm.

Gelet op het voorgaande hebben verweerders dan ook ten onrechte met toepassing van artikel 5.2 eerste lid van de Woo geweigerd om informatie openbaar te maken, dan wel hebben verweerders in strijd met artikel 3:2 Awb niet onderzocht of de persoonlijke beleidsopvattingen met toepassing van artikel 5.2 tweede en/of derde lid van de Woo openbaar gemaakt hadden kunnen en/of moeten worden, althans dit hebben verweerders in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet, althans onvoldoende, gemotiveerd.

*Verweer: In een beperkt aantal (passages van) documenten is toepassing gegeven aan artikel 5.2, eerste lid, van de Woo. Verweerders hanteren een terughoudende werkwijze bij het toepassen van weigeringsgronden, waarbij ze een zorgvuldige afweging maken, en enkel lakken wanneer bescherming van een ander belang daadwerkelijk noodzakelijk is. Openbaarmaking van deze passages, waarmee de vertrouwelijk met elkaar gedeelde interne, nog niet definitieve standpunten en overwegingen van ambtenaren in een Bibob-dossier worden betrokken in de publieke discussie, achten verweerders niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering. Het beschermen van de vrije gedachtewisseling tussen ambtenaren achten zij in dit geval gerechtvaardigd. Met de betreffende ambtenaren is onderzocht of de persoonlijke beleidsopvattingen openbaar kunnen worden gemaakt. De betrokkenen hebben daarvoor geen toestemming gegeven. Voor zover hierin feiten worden genoemd, zijn deze zodanig verweven met subjectieve opvattingen dat zij niet los van elkaar kunnen worden gezien.*

*Bezwaarde voert vervolgens aan dat het aannemelijk is dat er sprake is van documenten die zijn opgesteld ten behoeve van formeel bestuurlijke besluitvorming. Verweerders zijn van oordeel dat dit door bezwaarde terecht is aangevoerd. Weggelakte passages in documenten die zijn opgesteld ten behoeve van formeel bestuurlijke besluitvorming zullen opnieuw worden beoordeeld of deze op grond van artikel 5.2, derde lid, van de Woo openbaar kunnen worden gemaakt, dan wel moeten worden voorzien van een aanvullende motivering waarom openbaarmaking in geanonimiseerde vorm het intern beraad onevenredig zou kunnen schaden.*

# Hoor- en adviescommissie

## Overweging commissie

Volgens de jurisprudentie van de Afdeling<sup>4</sup> dient bij het lakken van persoonlijke beleidsopvattingen eerst te worden vastgesteld of het gaat om intern beraad. Als dat het geval is, dient te worden nagegaan welk deel de persoonlijke beleidsopvatting betreft. Vervolgens is het de vraag welke persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering geanonimiseerd openbaar gemaakt kunnen worden en dient gemotiveerd aangegeven te worden waarom dit niet kan. Als het gaat om een stuk opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming, dan moet informatie over persoonlijke beleidsopvattingen uit dat stuk altijd geanonimiseerd openbaar worden gemaakt (verplichte toepassing van het tweede lid), tenzij het kunnen voeren van intern beraad hierdoor onevenredig wordt geschaad. In plaats van exacte bewoordingen die mogelijk toch tot personen herleidbaar zijn, zou bijvoorbeeld een samenvatting van de inhoud kunnen worden gegeven.<sup>5</sup> Wanneer informatie op grond van artikel 5.2 derde lid van de Woo openbaar zou moeten worden gemaakt, kunnen de weigeringsgronden uit artikel 5.1 van de Woo alsnog van toepassing zijn, mits voldoende gemotiveerd.<sup>6</sup>

De commissie constateert dat verweerders in de bestreden deelbesluiten, in het verweerschrift en tijdens de op 26 maart 2026 gehouden hoorzitting hebben gemotiveerd op welke wijze zij toepassing hebben gegeven aan artikel 5.1, eerste lid en tweede lid van de Woo. Verweerders hebben toegelicht dat het gaat om passages met vertrouwelijk met elkaar gedeelde interne, nog niet definitieve standpunten en overwegingen van ambtenaren in een Bibob-dossier en dat zij openbaarmaking niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering achten. Het beschermen van de vrije gedachtewisseling tussen ambtenaren achten verweerders in dit geval daarom gerechtvaardigd. In het verweerschrift is voorts aangegeven dat onderzocht is of de persoonlijke beleidsopvattingen openbaar gemaakt konden worden, maar dat daarvoor geen toestemming is gegeven door de betrokken ambtenaren. Tijdens de op 26 maart gehouden openbare hoorzitting hebben verweerders aangegeven dat de Eenheid SBA een kleine eenheid is, waardoor de anonimiteit van de betrokken ambtenaren mogelijk in gevaar komt. De commissie acht deze motivering voldoende toereikend.

De commissie merkt verder op dat het op de weg van bezwaarde had gelegen om te concretiseren ten aanzien van welk documenten persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering geanonimiseerd openbaar gemaakt hadden moeten worden. Weliswaar is dat door het weglakken lastiger te bepalen, maar het onderwerp van het document kan daarbij behulpzaam zijn. Bezwaarde heeft dat in dit geval echter nagelaten.

Bezwaarde heeft bij deze bezwaargrond ook het vermoeden geuit dat in ieder geval een deel van de weggelakte passages (bestuurlijke) keuzes zijn gemaakt, zodat moet worden aangenomen dat de documenten waarin passages zijn weggelakt, zijn opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming. Verweerders waren er volgens bezwaarde dan ook toe gehouden om (de persoonlijke beleidsopvattingen in) de documenten in geanonimiseerde vorm openbaar te maken, tenzij het kunnen voeren van intern beraad hierdoor onevenredig zou worden geschaad. Verweerders hebben hierop zowel in het verweerschrift als tijdens de op 26 maart jl. gehouden openbare hoorzitting aangegeven dat zij het met bezwaarde eens zijn dat aannemelijk is dat er sprake is van documenten die zijn opgesteld ten behoeve van formeel bestuurlijke besluitvorming en dat zij deze zullen toetsen aan de uitzonderingsgrond van artikel 5.2, derde lid, van de Woo. In zoverre is ook deze bezwaargrond dan ook gegrond.

In reactie hierop hebben verweerders het resultaat van hun herbeoordeling aan de advocaat van bezwaarde verstrekt, waarbij 22 documenten als zodanig zijn beoordeeld. In deze documenten zijn verschillende persoonlijke beleidsopvattingen alsnog in niet tot personen herleidbare vorm openbaar gemaakt. Ten aanzien van een aantal passages in deze documenten is openbaarmaking

---

<sup>4</sup> Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 9 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3096.

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:399, r.o. 8.6.

<sup>6</sup> Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 8 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4814.

# Hoor- en adviescommissie

alsnog geweigerd met een beroep op van artikel 8.8 in samenhang met artikel 28 van de Wet Bibob. De commissie kan zich in de door verweerders gemaakte herbeoordeling vinden.

## **4. Bezwaar: Bezwaarde maakt bezwaar tegen de toepassing van de weigeringsgrond van artikel 8.8 van de Woo juncto artikel 28 van de Wet Bibob.**

Allereerst dient bezwaarde bij gebrek aan wetenschap te betwisten dat de weggelakte passages vallen onder de reikwijdte van artikel 28 van de Wet Bibob.

Daarnaast sluit bezwaarde bepaald niet uit dat verweerders artikel 8.8 van de Woo in combinatie met artikel 28 van de Wet Bibob te ruim hebben toegepast. Weliswaar bepaalt artikel 28 eerste lid van de Wet Bibob dat 'een ieder die krachtens deze wet de beschikking krijgt over gegevens met betrekking tot een derde, verplicht is tot geheimhouding daarvan'. Doel hiervan is bij een Bibob traject betrokken (rechts-)personen te beschermen tegen privacy inbreuken. Bezwaarde is van oordeel dat in het geval er sprake is van informatie welke verband houdt met een Bibob traject, doch deze informatie niet is te herleiden tot bij het Bibob traject betrokken (rechts-)personen, deze informatie niet valt onder de openbaarmakingsbescherming van artikel 8.8 Woo in samenhang met artikel 28 van de Wet Bibob. Daarbij moet het bestuursorgaan, gelijk aan bij de beoordeling van documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad, per alinea (en soms zelfs per regel) beoordelen of deze uitzonderingsgrond moet worden toegepast.

In het bestreden besluit hebben verweerders evenwel nagelaten op voornoemde wijze toepassing te geven aan artikel 8.8 Woo in samenhang met artikel 28 van de Wet Bibob, hetgeen in strijd is met het in artikel 3:46 van de Awb opgenomen motiveringsbeginsel.

*Verweer: De uitzonderingsgrond van artikel 8.8 van de Woo, in samenhang met artikel 28 van de Wet Bibob, is uitsluitend toegepast op gegevens die op grond van de Wet Bibob zijn verkregen. Dat deze uitzonderingsgrond vervalt indien deze informatie niet is te herleiden tot bij het Bibob-traject betrokken (rechts-)personen blijkt noch uit de wet, noch uit de jurisprudentie.*

## Overweging commissie

Volgens vaste jurisprudentie<sup>7</sup>, bevat de Wet Bibob een bijzondere openbaarmakingsregeling die de (voorheen geldende) Wob opzijzet. Dit is thans gecodificeerd in artikel 8.8 van de Woo. Op grond van artikel 8.8 van de Woo zijn de artikelen 3.1, 3.3, 4.1, 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 van de Woo niet van toepassing op informatie waarvoor een bepaling geldt die is opgenomen in de bijlage bij deze wet. De commissie ziet geen aanleiding voor het oordeel dat deze uitzonderingsgrond vervalt indien de informatie niet is te herleiden tot bij het Bibob-traject betrokken (rechts-)personen.

## **5. Bezwaar: Bezwaarde maakt bezwaar tegen de toepassing van de weigeringsgrond van artikel 5.1 tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo**

Verweerders hebben in deelbesluit 1 (t.a.v. document 23 en 48) toepassing gegeven aan de weigeringsgrond dat openbaarmaking niet opweegt tegen het goed functioneren van de provincie Noord-Holland. Ter motivering wordt gesteld dat 'het afwegen van juridische adviezen, voorstellen en belangen en daarmee zorgvuldige besluitvorming op dit dossier maar ook in toekomstige dossiers in het geding kan komen'. Bezwaarde gaat ervan uit dat met 'besluitvorming op dit dossier' wordt bedoeld op de besluitvorming inzake de vergunningen van FalconConnect 1, 2, 3. Aangezien deze vergunningen reeds op 15 juli 2025 zijn verleend, en daarmee de besluitvorming is afgerond, kan dit argument volgens bezwaarde geen opgeld meer doen. Voor wat betreft het argument dat met openbaarmaking ook zorgvuldige besluitvorming in het geding kan komen, vindt bezwaarde dat dit argument te weinig is geconcretiseerd om als een deugdelijke motivering te kunnen worden aangemerkt.

---

<sup>7</sup> zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:843.

# Hoor- en adviescommissie

*Verweer: Omdat deze uitzonderingsgrond subsidiair is toegepast op passages in de documenten 23 en 48, wordt deze betrokken bij de herbeoordeling van documenten die zijn opgesteld ten behoeve van formeel bestuurlijke besluitvorming (zie bezwaargrond 2).*

## Overweging commissie

Verweerders hebben in de op 23 april 2026 toegezonden heroverweging als volgt overwogen:

“De documenten 23 (ID 699265) en 48 (ID 701136), gedeeltelijk openbaar gemaakt bij deelbesluit 1, bevatten persoonlijke beleidsopvattingen in een document opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming door Gedeputeerde Staten. De betreffende passages worden na herbeoordeling op grond van artikel 5.2, derde lid, van de Woo openbaar gemaakt. Het kunnen voeren van intern beraad wordt gewaarborgd door de informatie over persoonlijke beleidsopvattingen te verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm. Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo komt daarmee eveneens te vervallen.”

De commissie gaat ervan uit dat deze bezwaargrond hiermee is komen te vervallen.

## **6. Bezwaar: Bezwaarde maakt bezwaar tegen de toepassing van de weigeringsgrond van artikel 5.1 eerste lid onder c van de Woo.**

Specifiek in deelbesluit 2 hebben verweerders toepassing gegeven aan de weigeringsgrond dat sprake is van bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld. Bij gebrek aan wetenschap dient bezwaarde te betwisten dat de weggelakte informatie als zodanig kwalificeert. Zo volgt niet uit enige, wel openbaar gemaakte, informatie dat de natuurlijke of rechtspersoon expliciet heeft aangegeven dat de informatie vertrouwelijk met de provincie is gedeeld, dan wel dat uit deze informatie volgt dat de informatie is verstrekt in een contact met de provincie dat de natuurlijke persoon of rechtspersoon redelijkerwijs als vertrouwelijk heeft mogen beschouwen.

Daarnaast is van belang dat volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2025:2982) (gevormd onder de Wob), deze uitzonderingsgrond naar zijn aard restrictief moet worden uitgelegd. Van bedrijfs- en fabricagegegevens is slechts sprake, indien voorzover uit die gegevens wetenswaardigheden kunnen worden afgelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces, dan wel met betrekking tot de afzet van de producten of de kring van afnemers en leveranciers. Ook gegevens die uitsluitend de financiële bedrijfsvoering betreffen, kunnen onder omstandigheden als bedrijfsgegevens worden aangemerkt. Uit de motivering van deelbesluit 2 op dit onderdeel volgt niet, althans onvoldoende, dat verweerders zich van het vorenstaande rekenschap heeft gegeven.

*Verweer: Bezwaarde geeft aan dat uit de openbaar gemaakt informatie niet volgt dat de natuurlijke of rechtspersoon expliciet heeft aangegeven dat de informatie vertrouwelijk met de provincie is gedeeld. Hoewel dit niet expliciet uit de openbaar gemaakte informatie blijkt, zijn verweerders van mening dat de betrokken natuurlijke persoon of rechtspersoon er redelijkerwijs van uit mocht gaan dat het contact – waarin uitsluitend informatie ten behoeve van het Bibob-traject werd gedeeld – vertrouwelijk was.*

## Overweging commissie

Bezwaarde merkt terecht op dat, gelet op vaste jurisprudentie,<sup>8</sup> artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Woo restrictief dient te worden uitgelegd. Van bedrijfs- en fabricagegegevens is slechts sprake, indien en voor zover uit die gegevens wetenswaardigheden kunnen worden afgelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces, dan wel met betrekking tot de afzet van de producten of de kring van afnemers en leveranciers. De weigeringsgrond is bedoeld om te voorkomen dat de bedrijfsgegevens die bedrijven met het

---

<sup>8</sup> Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2982.

# Hoor- en adviescommissie

oog op concurrentie geheim willen houden, maar wel genoodzaakt zijn aan bestuursorganen te verstrekken, openbaar moeten worden gemaakt.

Verweerders hebben in het verweer bij deze bezwaargrund aangegeven dat de documenten 35, 39 en 51 dergelijke gegevens bevatten. De commissie is dit nagegaan en kan zich voorstellen dat in deze documenten inderdaad informatie is weggelakt op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Woo.

## ADVIES VAN DE COMMISSIE

De commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 26 maart 2026 gehouden hoorzitting tot de conclusie dat het bezwaar gedeeltelijk gegrond moet worden verklaard.

Haarlem, 11 mei 2026

de Hoor- en adviescommissie,

Kamer I



fungerend secretaris



voorzitter