

# Hoor- en adviescommissie

## ADVIES

### AAN GEDEPUTEERDE STATEN

naar aanleiding van de behandeling van de bezwaarschriften ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van Dolika B.V. (bezwaarde) (ingediend door [REDACTED] van Labré advocaten te Amsterdam tegen de besluiten van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied namens Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (verweerders) van:

19 september 2025, waarbij de gevraagde documenten op grond van de Wet open overheid (Woo) gedeeltelijk openbaar worden gemaakt (deelbesluit 1) en

5 november 2025, waarbij de gevraagde documenten op grond van de Woo gedeeltelijk openbaar worden gemaakt (deelbesluit 2)

---

#### ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop de bestreden besluiten zijn verzonden, 19 september en 5 november 2025, en gelet op de datum waarop de per post verzonden bezwaarschriften zijn ontvangen, 28 oktober en 4 december 2025, stelt de commissie vast dat de bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn zijn ingediend. Voorts zijn de bezwaarschriften rechtsgeldig ondertekend en wordt voldaan aan alle overige vormvereisten, zodat een inhoudelijke behandeling van de bezwaren kan plaatsvinden.

#### GRONDSLAG

De grondslag van de bestreden besluiten is gelegen in: Artikel 4.1, eerste lid en artikel 5.1 van de Woo (deelbesluit 1) en artikel 4.1, artikel 5.1, artikel 5.2 en artikel 8.8 van de Woo (deelbesluit 2).

#### VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 17 juli 2025 is door bezwaarde een Woo-verzoek ingediend. Naar aanleiding van het Woo-verzoek zijn er twee deelbesluiten genomen, op 19 september 2025 (deelbesluit 1) en op 5 november 2025 (deelbesluit 2). Op 27 oktober 2025 is het (pro forma) bezwaarschrift ingediend tegen deelbesluit 1 en op 24 november 2025 zijn de gronden van het bezwaar ingediend. Op 2 december 2025 is het bezwaarschrift tegen deelbesluit 2 ingediend. In overleg met gemachtigde is besloten om de bezwaarschriften gezamenlijk te behandelen. De beslistermijn van het bezwaarschrift tegen deelbesluit 1 is dan ook aangehouden in afwachting van het bezwaarschrift tegen deelbesluit 2. Op 5 februari 2026 heeft een hoorzitting plaatsgevonden. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat aan het advies wordt toegevoegd.

#### INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

##### Deelbesluit 1

Ten aanzien van de gevraagde documenten hebben verweerders beoordeeld of sprake is van de in de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo genoemde uitzonderingsgronden voor het verstrekken van informatie. Verweerders hebben geconstateerd dat de volgende uitzonderingsgrond van toepassing is op het verzoek.

Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e van de Woo).

Het verstrekken van informatie blijft achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. In een deel van de opgevraagde documenten staan persoonsgegevens. Het belang van het verstrekken van informatie ingevolge de Woo weegt in dit geval niet zwaarder dan het belang van de

# Hoor- en adviescommissie

eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Daarom wordt niet tot openbaarmaking van deze informatie overgegaan. De documenten zijn ook voldoende duidelijk zonder dat de genoemde persoonsgegevens hierin worden vermeld.

Verweerders hebben besloten de documenten die worden genoemd in de inventarisatielijst in de bijlage van het bestreden besluit, te openbaren. Verweerders hebben de ingevolge het artikel 5.1 van de Woo niet te verstrekken informatie onleesbaar gemaakt in de documenten.

## Deelbesluit 2

Ten aanzien van de gevraagde documenten hebben verweerders beoordeeld of sprake is van de in de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo genoemde uitzonderingsgronden voor het verstrekken van informatie. Verweerders hebben geconstateerd dat de volgende uitzonderingsgronden van toepassing zijn op het verzoek.

Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e van de Woo).

Het verstrekken van informatie blijft achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. In een deel van de opgevraagde documenten staan persoonsgegevens. Het belang van het verstrekken van informatie ingevolge de Woo weegt in dit geval niet zwaarder dan het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Daarom wordt niet tot openbaarmaking van deze informatie overgegaan. De documenten zijn ook voldoende duidelijk zonder dat de genoemde persoonsgegevens hierin worden vermeld.

Persoonlijke beleidsopvattingen (artikel 5.2 van de Woo)

Ingevolge artikel 5.2, eerste lid, van de Woo wordt, indien een verzoek om informatie betrekking heeft op documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter. In een deel van de documenten speelt dit belang. Het belang van het verstrekken van informatie ingevolge de Woo weegt in dit geval niet zwaarder dan het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen. Daarom wordt niet tot openbaarmaking van deze informatie overgegaan.

Verhouding met andere wetten (artikel 8.8 van de Woo)

Het verstrekken van informatie naar aanleiding van een Woo-verzoek blijft achterwege indien voor informatie een bepaling geldt die is opgenomen in de bijlage van de Woo. Voor een deel van de door bezwaarde opgevraagde informatie geldt een andere bepaling. Voor deze informatie geldt artikel 28 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob).

Verweerders hebben besloten de documenten die worden genoemd in de inventarisatielijst in de bijlage van het bestreden besluit, te openbaren. Verweerders hebben de ingevolge het artikel 5.1, artikel 5.2 en artikel 8.8 van de Woo niet te verstrekken informatie onleesbaar gemaakt in de documenten.

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

### Deelbesluit 1 en 2

Bezwaargrond 1: bestreden besluiten in strijd met artikel 3:46 Awb (motiveringsbeginsel)

De zoekslag is niet inzichtelijk gemaakt, er blijkt niet uit welke systemen er doorzocht zijn en welke zoektermen zijn gebruikt.

# Hoor- en adviescommissie

## *Verweer:*

Verweerders zijn van mening dat bezwaarde gelijk heeft, de zoekslag zal aanvullend gemotiveerd moeten worden. Alle zaken zijn verzameld uit het zaakstelsel Mozard en alle betrokken medewerkers zijn benaderd en hebben correspondentie aangeleverd. Zij hebben een specifieke map in hun Outlook waar zij de informatie verzameld hebben. Eén betrokkene heeft zonder specifieke map gezocht op 'Falcon' of 'Silver Falcon'. Vervolgens heeft er een schifting plaatsgevonden vanwege niet op het verzoek betrekking hebbende stukken.

## Overweging commissie

Volgens vaste jurisprudentie, zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) op 31 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:367, kan het voldoende inzichtelijk maken van een zoekslag bewerkstelligd worden door 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.

De commissie constateert dat in de bestreden besluiten is aangegeven welk systeem doorzocht is en dat daarbij ook de e-mails zijn betrokken. Er is echter niet aangegeven welke specifieke zoektermen zijn gehanteerd bij de zoekslag, welke specifieke vragen de relevante personen hebben meegekregen (en wie dat zijn, functienaam/ afdeling) en welke schifting in de aangedragen documenten is gemaakt. In die zin is er sprake van een motiveringsgebrek van de bestreden besluiten, verweerders hebben dit ook erkend in het verweerschrift. Verweerders kunnen (en zullen) dit herstellen in de beslissing op bezwaar.

Bezwaargrond 2: Er moeten meer documenten zijn

Bezwaarde acht het aannemelijk dat er meer documenten zijn. Er was eerst aangegeven dat er circa 600 documenten zouden zijn en het gaat uiteindelijk om 520 documenten. Dit verschil is zo groot dat er meer documenten zouden moeten zijn. Er zouden ook Whatsapp-berichten moeten zijn en tevens is er een Wet Bibob-traject geweest.

## *Verweer:*

Het verschil tussen aangetroffen documenten en openbaar gemaakte documenten is te verklaren door dubbele documenten, aangezien meerdere betrokkenen dezelfde documenten hebben aangeleverd. Daarnaast zaten er met regelmaat documenten in een map die bij een andere locatie hoorden. Het Whatsapp-gesprek is een hoge uitzondering aangezien de ODNZKG over het algemeen geen gebruik maakt van Whatsapp bij zaakinhoudelijke correspondentie. Om die reden zijn er verder geen Whatsapp-gesprekken. Tot slot loopt het Bibob-dossier bij de provincie Noord-Holland, waar verzoeker ook een Woo-verzoek ingediend heeft.

## Overweging commissie

Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling, zie bijvoorbeeld de uitspraak op 20 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3926, blijkt dat 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 de indiener van het Woo-verzoek aannemelijk dient te maken dat de documenten toch onder het bestuursorgaan berusten.

# Hoor- en adviescommissie

De commissie constateert dat verweerders geschat hadden dat er ongeveer 600 documenten gevonden waren. Uiteindelijk bleken het 520 documenten te zijn. De commissie is van mening dat een (eerste) inschatting van het aantal documenten geen bewijs oplevert voor het feit dat er meer documenten zouden zijn. Het is immers een inschatting en is dus per definitie niet accuraat. De reactie en toelichting hieromtrent van verweerders acht de commissie dan ook plausibel.

Verweerders hebben tevens aangegeven dat het gebruik van Whatsapp niet is toegestaan bij verweerders.

## Deelbesluit 2

Bezwaargrond 1: weglakken op grond van artikel 5.2 van de Woo

Voor zover de weggelakte passages informatie van feitelijke aard bevatten, is de weglakking niet correct.

Bezwaarde vermoedt dat in 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 dan ook toe gehouden om (de persoonlijke beleidsopvattingen in) de documenten in geanonimiseerde vorm openbaar te maken. Er is niet gemotiveerd waarom het in geanonimiseerde vorm openbaar maken van (de persoonlijke beleidsopvattingen in) de documenten het intern beraad onevenredig zou schaden.

Er had onderzocht moeten worden of de informatie in niet tot een persoon herleidbare vorm openbaar gemaakt had kunnen worden.

### *Verweer:*

De uitgezonderde passages op grond van artikel 5.2 van de Woo zijn uitsluitend toegepast op passages, of passages die onlosmakelijk verbonden zijn met de persoonlijke beleidsopvatting, zonder overwegend objectief karakter.

Er is onderzocht of persoonlijke beleidsopvattingen openbaar gemaakt konden worden in het kader van een goede en democratische bestuursvoering. Dit is ook veelvuldig gedaan in documenten. Aangezien deze bepaling een aanvullende onverplichte mogelijkheid biedt om geen uitzonderingsgrond toe te passen, behoeft het nalaten ervan geen motivering van de uitzonderingsgrond.

Door bezwaarde wordt niet gespecificeerd op welke persoonlijke beleidsopvattingen, in welke documenten deze grond gericht is, noch wordt dit nader toegelicht. Hierdoor is niet duidelijk geworden waar bezwaarde op doelt waardoor het uitleggen van het standpunt van verweerders niet mogelijk is. Bij het toepassen van de uitzonderingsgrond hebben verweerders zich tot het uiterste ingespannen om dit op correcte wijze te doen. Naar de overtuiging van verweerders was er sprake van persoonlijke beleidsopvattingen, niet zijnde ten behoeve van formeel bestuurlijke besluitvorming. Het tegendeel is niet aannemelijk gemaakt waardoor hier niet aan getwijfeld wordt.

Er is geen sprake van persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming, als het gedachten zijn die circuleren in de fase waarin het besluit nog moet worden genomen en waarin de ruimte moet zijn om gedachten te wisselen. Het is niet aannemelijk gemaakt dat deze persoonlijke beleidsopvattingen in een latere fase geuit zijn en overwogen zijn bij de besluitvorming.

Ook zou er dan bij openbaarmaking van deze persoonlijke beleidsopvattingen sprake zijn van onevenredige schade. Voor de vermoedelijk betrokkene, bij wie de uitzonderingsgrond van persoonlijke beleidsopvattingen is toegepast, is het belangrijk dat deze ook per e-mail gedachten kan wisselen zonder hierover vooraf overlegd te hebben. Indien dit openbaar gemaakt zal moeten worden zal dit ten koste gaan van het goed functioneren van de overheid. Immers zullen betrokkenen dan eerder geneigd zijn om in een mondeling gesprek gedachten te wisselen, terwijl het op papier duidelijker uitgewerkt kan worden, vanwege het willen voorkomen dat redeneringen in de openbaarheid komen, die nog niet weloverwogen zijn, gezien in de volledige context, die pas na de gedachtewisseling kenbaar wordt. Dit zou de kwaliteit van de besluitvorming

# Hoor- en adviescommissie

onevenredige schade toebrengen mede nu onduidelijk is in hoeverre dit een rol gespeeld heeft bij de formeel bestuurlijke besluitvorming.

Tegelijk zou het onevenredige schade toebrengen vanwege het risico van persoonlijke beschadiging van ambtenaren. Het is van groot belang dat er vrij geredeneerd kan worden, om tot weloverwogen besluitvorming te komen. Redeneringen die achteraf niet weloverwogen blijken te zijn, en openbaar gemaakt worden, kunnen reacties veroorzaken die vervolgens tot persoonlijke beschadiging van ambtenaren leiden.

## Overweging commissie

Volgens de jurisprudentie van de Afdeling (09-07-2025, ECLI:NL:RVS:2025:3096) 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 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 (ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:399, r.o. 8.6). Onevenredige schade aan intern beraad kan het bestuursorgaan volgens de Afdeling onder andere onderbouwen door te verwijzen naar de mening van betrokken ambtenaren over eventuele ondervonden hinder. Beslissend is die mening volgens de Afdeling echter niet. Wanneer informatie op grond van art. 5.2 lid 3 Woo openbaar zou moeten worden gemaakt, kunnen de weigeringsgronden uit art. 5.1 Woo alsnog van toepassing zijn, mits voldoende gemotiveerd (ABRvS 8 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4814).

Er moet dus concreet gemotiveerd worden welke openbaarmaking van informatie uit documenten in niet tot personen herleidbare vorm zou leiden tot onevenredige schade aan intern beraad. Van belang kan hierbij zijn of aan de betreffende ambtenaar toestemming is gevraagd voor het openbaren van zijn beleidsopvatting dan wel dat de betreffende ambtenaar heeft aangegeven welke hinder er zal worden ondervonden bij de openbaarmaking. De commissie constateert dat in het bestreden besluit alleen sprake is van een algemene motivering en dat het bestreden besluit op dit punt nader gemotiveerd moet worden. In het verweerschrift wordt weliswaar aangegeven dat onderzocht is of persoonlijke beleidsopvattingen openbaar gemaakt konden worden, maar in het bestreden besluit is verder niet terug te lezen op welke wijze dat is gedaan en of daarbij ook is onderzocht of dit geanonimiseerd openbaar gemaakt kan worden, dan wel kan worden volstaan met een samenvatting en of de betrokken ambtenaren om toestemming is gevraagd voor het openbaar maken van informatie over persoonlijke beleidsopvattingen in tot personen herleidbare vorm..

De commissie merkt verder op dat het op de weg van bezwaarde had gelegen om te concretiseren bij welk document er sprake is van “goede en democratische bestuursvoering”, die het verstrekken van informatie over persoonlijke beleidsopvattingen rechtvaardigt en bij welk document sprake is van formele bestuurlijke besluitvorming, zodat de persoonlijke beleidsopvatting in een niet tot personen herleidbare vorm verstrekt kan 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.

Bezwaargrond 2: weglakken op grond van artikel 8.8 van de Woo

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.

# Hoor- en adviescommissie

Verweer:

De uitzonderingsgrond van artikel 8.8 van de Woo in combinatie met artikel 28 van de Wet Bibob is uitsluitend toegepast op verkregen gegevens krachtens de Wet Bibob, met betrekking tot een derde of gegevens over een advies. Dat deze uitzonderingsgrond vervalt indien het onherleidbaar is, blijkt noch uit de wet, noch uit de jurisprudentie.

## Overweging commissie

Volgens vaste jurisprudentie, zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:843, bevat de Wet Bibob een bijzondere openbaarmakingsregeling die de Wob opzij zet. 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.

In de eerder aangehaalde jurisprudentie merkt de Afdeling het volgende op:

*“De Afdeling constateert in de hier gepubliceerde uitspraak dat de feiten in de weigeringsbesluiten deel uitmaken van het onderzoek in het kader van de Wet Bibob en dat deze bovendien sterk verweven zijn met (persoons)gegevens van de betrokkenen. De opgevraagde weigeringsbesluiten zijn dan ook terecht niet openbaar gemaakt.”*

Het is de vraag of uit deze uitspraak geconcludeerd moet worden dat als er geen sprake is van verwevenheid, feitelijke informatie in het kader van de Wet Bibob onderzoek wel openbaar gemaakt moet worden. De commissie is van mening dat dit niet het geval is. Verwevenheid speelt een rol in het kader van persoonlijke beleidsopvattingen, artikel 5.2 van de Woo, en juist dit artikel 5.2 van de Woo is niet van toepassing. De commissie neemt aan dat de daarmee samenhangende jurisprudentie, te weten; feitelijke informatie dient wel verstrekt te worden, ook niet van toepassing is. In artikel 28 van de Wet Bibob is ook geen uitzondering gemaakt op de geheimhoudingsplicht ten aanzien van feitelijke informatie. Het woord “bovendien” in de uitspraak lijkt vooral een extra reden te zijn om de informatie niet openbaar te maken.

## ADVIES VAN DE COMMISSIE

De commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 5 februari 2026 gehouden openbare hoorzitting tot de conclusie dat het bestreden besluit niet herroepen moet worden, maar wel nader gemotiveerd moet worden conform het advies.

## OVERWEGING TEN OVERVLOEDE

Ten aanzien van de motivering van de zoekslag in de bestreden besluiten wil de commissie verweerders het volgende meegeven. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 31 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:367 aangegeven op welke wijze een bestuursorgaan een zoekslag voldoende inzichtelijk kan maken. De commissie adviseert deze criteria in acht te nemen bij de besluitvorming op elk Woo-verzoek en in het besluit altijd voldoende inzichtelijk te maken hoe de zoekslag is uitgevoerd.

Haarlem, 5 februari 2026

de Hoor- en adviescommissie,

Kamer I

\_\_\_\_\_

# Hoor- en adviescommissie

fungerend secretaris



voorzitter