

Hoor- en adviescommissie

2438978/2463143

ADVIES

AAN GEDEPUTEERDE STATEN

naar aanleiding van de behandeling van het bezwaarschrift ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van Vabo Ontwikkeling B.V. te Culemborg en Looye Vastgoed B.V. te Woerden (bezwaarden), ingediend door Van der Feltz Advocaten N.V. te 's-Gravenhage, tegen het besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (verweerders) van 1 augustus 2025, waarbij is besloten gedeeltelijk aan het ingediende Woo-verzoek tegemoet te komen.

In dit advies komen eerst de procedurele aspecten van de bezwaarprocedure aan bod, te weten:

- verloop van de procedure;
- ontvankelijkheid van het bezwaarschrift; en
- grondslag en inhoud van het bestreden besluit.

Daarna volgen de inhoudelijke onderdelen van dit advies, te weten:

- overwegingen van de commissie ten aanzien van de bezwaren en de verweren;
- advies van de commissie.

De commissie adviseert in dit geval om het bestreden besluit gedeeltelijk te herroepen. In dit advies staat hoe de commissie tot dit oordeel is gekomen.

VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 14 februari 2025 is door bezwaarden een verzoek in het kader van de Wet open overheid (Woo) ingediend. Op 1 augustus 2025 hebben verweerders hierop een besluit genomen.

Op 15 september 2025 is het pro forma bezwaarschrift ontvangen. Uit de track & trace-code blijkt dat het bezwaarschrift op 11 september 2025 ter verzending is aangeboden. Op 16 oktober 2025 zijn de gronden van het bezwaar ingediend.

De behandeling van het bezwaarschrift is aangehouden in verband met een informeel gesprek.

Op 27 november 2025 heeft een hoorzitting plaatsgevonden. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat aan het advies wordt toegevoegd.

Hoor- en adviescommissie

2438978/2463143

ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop het bestreden besluit is verzonden en gelet op artikel 6:9, tweede lid Awb, stelt de Commissie vast dat dit binnen de wettelijke termijn is ingediend. Voorts is het rechtsgeldig ondertekend en wordt voldaan aan alle overige vormvereisten, zodat een inhoudelijke behandeling van de bezwaren kan plaatsvinden.

GRONDSLAG

De grondslag van het bestreden besluit is gelegen in de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo.

INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

Aan het verzoek wordt gedeeltelijk tegemoetgekomen. Er zijn 118 documenten gevonden die binnen het verzoek pasten. Deze documenten zijn opgenomen in een inventarisatielijst, die als bijlage bij het besluit is gevoegd.

In de inventarisatielijst is per document aangegeven of het document reeds openbaar is, (deels) openbaar gemaakt wordt of niet openbaar gemaakt wordt. In de inventarisatielijst is ook per document aangegeven op welke beoordelingsgrond documenten (gedeeltelijk) niet geopenbaard worden.

In het besluit zelf is overwogen op welke grondslagen gedeeltelijk niet geopenbaard is:

- bescherming persoonlijke levenssfeer (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e van de Woo);
- het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo);
- persoonlijke beleidsopvattingen (artikel 5.2 Woo), waarbij is opgemerkt dat in het belang van een goede en democratische bestuursvoering, informatie over persoonlijke beleidsopvattingen voor een groot deel in geanonimiseerde vorm wel openbaar is gemaakt op grond van artikel 5.2, tweede lid, van de Woo;
- andere concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, van de Woo);
- verhouding tot bijzondere wettelijke openbaarmakingsregimes (artikel 8.8, van de Woo).

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

De commissie heeft, gelet op artikel 7:4, zesde lid en naar analogie aan artikel 8:29 van de Awb, kennis genomen van de niet geopenbaarde documenten die verweerders naar de commissie hebben gestuurd.

Hoor- en adviescommissie

2438978/2463143

1. Bezwaar: De verrichte zoekslag is onvolledig en onzorgvuldig

Uit de stukken blijkt dat niet alle relevante verslaglegging van overleggen openbaar is gemaakt. Het is niet aannemelijk dat een zorgvuldig verrichte zoekslag voor overleggen geen resultaat heeft opgeleverd, terwijl deze wel resultaat heeft opgeleverd ten aanzien van overleggen die in hetzelfde kader - maar op een ander moment - hebben plaatsgevonden. De zoekslag is daarom onvolledig en onzorgvuldig (artikel 3:2 Awb).

Zo ontbreekt het verslag van een R&A-overleg op 5 september 2024. Ook bevatten de openbaar gemaakte stukken geen verslaglegging van de stafoverleggen die hebben plaatsgevonden op 9 september en 18 november 2024.

Alle gegevens over de periode van 22 november 2024 tot 22 januari 2025 in de openbaar gemaakte informatie ontbreken. Er is geen enkele correspondentie openbaar gemaakt over deze periode. Dit terwijl aan bezwaarders gemeld is dat in december 2024 op 'ambtelijk topniveau' overleg plaats heeft gevonden. De verrichte zoekslag is daarom onvolledig en onzorgvuldig. Dit doet bovendien vermoeden dat de zoekslag in algemene zin onvolledig is geweest.

Ook WhatsApp-berichten en dergelijke horen onder de zoekslag te vallen.

Verweer:

Verweerders merken op dat bij een nadere zoekslag en navraag het document met verslaglegging van het R&A overleg van 5 september 2024 is aangetroffen.

Verweerders merken ook op dat de openbaar gemaakte stukken wel de verslaglegging bevatten van de stafvergaderingen die hebben plaatsgevonden op 9 september en 18 november 2024. Document 96 bevat de stafnota van de vergadering van 9 september 2024. De verslaglegging van 18 november lijkt te ontbreken, maar bij navraag blijkt echter dat document 109 de stafnota bevat van de vergadering van 18 november 2024. Deze is weliswaar gedateerd op 11 november 2024, maar in iBabs (digitale vergaderapplicatie) is deze stafnota gekoppeld aan de vergadering van 18 november. Kennelijk is de datum op de stafnota per abuis niet aangepast.

De uitgevoerde zoekslag beslaat de periode januari 2020 tot 14 februari 2025; daarbij zijn niet meer documenten aangetroffen dan de bij het bestreden besluit openbaar gemaakte documenten. Verweerders zijn bereid om nader onderzoek te doen naar documenten in de periode van 22 november 2024 tot 22 januari 2025.

Verweerders gaan ervan uit dat hun zoekslag, samen met het aangetroffen document (R&A overleg van 5 september 2024) compleet is, maar zoals reeds aangegeven zijn zij bereid om een aanvullende zoekslag te doen in de bovengenoemde periode.

Overweging commissie

In het verweerschrift is ingegaan op de documenten die in het bezwaarschrift genoemd zijn. Bezwaarders hebben echter aangegeven dat het daar om een niet limitatieve opsomming gaat.

Hoor- en adviescommissie

2438978/2463143

Volgens vaste jurisprudentie, zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹ (hierna: de Afdeling), 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 het bestreden besluit globaal is aangegeven welke systemen doorzocht zijn. Er is niet aangegeven welke zoektermen zijn gebruikt. Ook is niet aangegeven welke specifieke vragen de relevante personen hebben meegekregen en welke schifting in de aangedragen documenten is gemaakt. In het verweerschrift en tijdens de hoorzitting is dit wel aangegeven door verweerders. Ook hebben verweerders tijdens de hoorzitting nogmaals bevestigd dat andere datadragers, zoals Whatsapp zijn doorzocht.

De commissie is gelet op het bovenstaande van mening dat gedeeltelijk is voldaan aan het gestelde in de jurisprudentie. De commissie adviseert om in de beslissing op bezwaar op te nemen welke ambtenaren de zoekslag hebben uitgevoerd. Het gaat dan niet om de namen van de ambtenaren, maar om de functie van de betreffende ambtenaren/ welke afdeling zij werkzaam zijn.

Aangezien verweerders gemotiveerd hebben aangegeven hoe de zoekslag is uitgevoerd – slechts op ondergeschikte onderdelen moet dit nog nader gemotiveerd worden – is de commissie van mening dat het geloofwaardig is dat er niet meer documenten zijn aangetroffen.² Het feit dat er nog een document is gevonden en nog verstrekt moet worden bij de beslissing op bezwaar maakt dat niet anders. Wel is de commissie van mening dat het nog gevonden document bij de beslissing op bezwaar overgelegd moet worden. Op dat punt is het bezwaar gegrond.

In het bezwaarschrift en tijdens de hoorzitting zijn specifieke periodes genoemd waarover volgens bezwaarde te weinig of geen documenten geopenbaard zijn. De commissie volgt verweerders in de stelling dat wel gezocht is naar documenten van voor medio 2023. Dit wordt ondersteund door het feit dat enkele documenten van voor medio 2023 geopenbaard zijn. De commissie acht het niet onaannemelijk dat verweerders niet over meer documenten beschikken, nu zij niet verantwoordelijk zijn voor de vergunningverlening.

Voor wat betreft de periode van 22 november 2024 tot en 22 januari 2025 merkt de commissie op dat uit vaste jurisprudentie³ blijkt dat wanneer een bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat een bepaald document niet of niet meer bij hem berust en een dergelijke

¹ Zie bijvoorbeeld [Raad van State 31 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:367](#)

² Zie bijvoorbeeld ook [Raad van State 20 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3926](#)

³ Zie bijvoorbeeld [Raad van State 4 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3571](#)

Hoor- en adviescommissie

2438978/2463143

mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt, het in beginsel aan degene is die om informatie verzoekt om aannemelijk te maken dat, in tegenstelling tot de uitkomsten van het onderzoek door het bestuursorgaan, een bepaald document toch bij dat bestuursorgaan berust. Verweerders hebben naar aanleiding van het bezwaarschrift een tweede maal gezocht naar documenten uit de bewuste periode en geven aan niets te hebben gevonden. De commissie begrijpt bezwaarden dat zij het opmerkelijk vinden dat over de periode van 22 november 2024 tot 22 januari 2025 geen documenten gevonden zijn, maar het komt de commissie niet ongeloofwaardig voor. De commissie acht het denkbaar dat bijvoorbeeld één en ander mondeling in een overleg besloten is en dat dit niet schriftelijk vastgelegd is. Bezwaarden hebben naar het oordeel van de commissie niet aannemelijk gemaakt dat er daadwerkelijk documenten uit die periode bij verweerders berusten.

2. Bezwaar: De verrichte zoekslag is onvoldoende gemotiveerd

De Afdeling heeft in een uitspraak van 22 mei 2019⁴ bepaald dat in het kader van zorgvuldige besluitvorming duidelijk moet worden welke zoektermen er zijn gehanteerd voor het zoeken van documenten in de systemen, welke specifieke vragen de volgens het college relevante personen hebben meegekregen en welke schifting in de door die personen aangedragen documenten er vervolgens is gemaakt.

Er is niet inzichtelijk gemaakt:

- door welke personen en op welke afdelingen de zoekslag is verricht;
- de specifieke vragen die zijn gesteld aan de betreffende personen;
- welke specifieke zoektermen zijn gebruikt bij de zoekslag; en
- de schifting die is gemaakt in de door die personen aangedragen documenten.

De zoekslag is om die reden in strijd met het motiveringsbeginsel (artikel 3:46 Awb).

Verweer:

De (beëindiging van de) geschillen met betrekking tot vergunningen en/of de productielocatie van Givaudan Nederland B.V. en de beoogde woningbouwontwikkeling aan de Huizerstraatweg hebben ten grondslag gelegen aan het onderzoek van verweerders. In dat verband hebben zij de bij het onderhavige dossier betrokken ambtenaren bevraagd, werkzaam bij de sectoren Ruimtelijke strategie en opgaven, Juridische zaken en Natuur en recreatie. De zoekslag met de specifieke zoektermen 'Givaudan' en 'Huizerstraatweg 113' – al dan niet in combinatie – heeft plaatsgevonden in die systemen die daarvoor geschikt zijn (de geëigende systemen). Dit houdt in dat er is gezocht in het documentmanagementsysteem (Verseon (oud) en SharePoint (nieuw)) waar documenten (zoals - niet uitputtend - nota's, brieven, mails, Whatsapp berichten, etc.) in het betreffende dossier worden opgeslagen en gearchiveerd. Daarnaast is gezocht in de mailboxen van betrokken ambtenaren en de netwerkschijven. De schifting in documenten is vervolgens

⁴ [Raad van State 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1675](#) r.o. 13.1

Hoor- en adviescommissie

2438978/2463143

gemaakt aan de hand van de inhoud in de aangetroffen documenten. Bijvoorbeeld documenten die uit de zoekslag naar voren zijn gekomen aan de hand van de zoekterm 'Givaudan', maar waarvan de inhoud een ander onderwerp en ontwikkeling in relatie tot Givaudan betreft, zijn er weer uitgefilterd.

Verweerders zijn van mening dat een uitgebreid en zorgvuldig onderzoek heeft plaatsgevonden.

Overweging commissie

De commissie verwijst naar hetgeen bij de eerste bezwaargrond is overwogen.

3. Bezwaar: Onleesbaar maken van gegevens is onvoldoende gemotiveerd en onzorgvuldig

Van de informatie waarvan openbaarmaking is geweigerd op grond van artikel 5.2 Woo geldt voorts dat onduidelijk is waarom de informatie in deze e-mails niet openbaar gemaakt kan worden in niet tot personen herleidbare vorm.

Ten eerste is van belang dat uit de stukken blijkt dat de e-mailwisseling tussen 1 en 5 juli 2024 gedeeltelijk onleesbaar is gemaakt vanwege bescherming van concurrentiegevoelige fabricage- en verblijfsgegevens (artikel 5.1 lid 2 onder f Woo). De onderbouwing van de gedeeltelijke openbaarmaking is op dit punt dus inconsistent. Daarmee is dit onderdeel van het bestreden besluit onzorgvuldig (artikel 3:2 Awb).

Ten tweede wordt opgemerkt dat de beslissing tot gedeeltelijke openbaarmaking op grond van artikel 5.2 lid 1 Woo onvoldoende is gemotiveerd.

Verweer:

Verweerders kunnen de opmerking dat uit de stukken blijkt dat de emailwisseling tussen 1 en 5 juli 2024 gedeeltelijk onleesbaar is gemaakt vanwege bescherming van concurrentiegevoelige fabricage- en bedrijfsgegevens (artikel 5.1 lid 2 onder f, van de Woo) en dat de onderbouwing daarmee inconsistent is, niet plaatsen. In het bestreden besluit is aangegeven dat een aantal documenten passages bevat met dergelijke informatie. Op de inventarisatielijst is terug te vinden welke documenten, en ook dat enkele daarvan (84, 85 en 86) zowel concurrentiegevoelige fabricage- en bedrijfsgegevens als persoonlijke beleidsopvattingen bevatten.

Voorts stelt bezwaarde dat de beslissing tot gedeeltelijke openbaarmaking op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo onvoldoende is gemotiveerd. Allereerst merken verweerders op dat in een beperkt aantal passages geen toepassing is gegeven aan artikel 5.2, tweede lid, van de Woo en zij een terughoudende werkwijze hanteren 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 dit beperkte aantal passages, waarmee de vertrouwelijk met elkaar gedeelde interne, nog niet definitieve standpunten en overwegingen van ambtenaren in een nog lopend dossier worden betrokken in de publieke discussie, achten verweerders niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering. Het beschermen

Hoor- en adviescommissie

2438978/2463143

van de vrije gedachtewisseling tussen ambtenaren achten zij in dit geval gerechtvaardigd. Het belang van een goede en democratische bestuursvoering en inzichtelijkheid in het voorliggende dossier wordt bovendien voldoende gediend met de openbaar gemaakte documenten bij het bestreden besluit.

Overweging commissie

Volgens de jurisprudentie⁵ 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 is. Vervolgens is het de vraag welke persoonlijke beleidsopvattingen geanonimiseerd openbaar gemaakt kunnen worden en dient gemotiveerd aan te geven waarom dit niet kan. Gaat het om een stuk opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming, dan moet in dat geval 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.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.⁷

Er moet door verweerders dus concreet gemotiveerd worden dat openbaarmaking 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/ dat de betreffende ambtenaar heeft aangegeven welke hinder er zal worden ondervonden bij de openbaarmaking. De commissie constateert dat in het bestreden besluit er alleen sprake is van een algemene motivering.

Tijdens de hoorzitting hebben verweerders aangegeven dat altijd in overleg met de betreffende ambtenaar onderzocht wordt of een persoonlijke beleidsopvatting wel openbaar gemaakt kan worden al dan niet anoniem, maar een dergelijke afweging is niet terug te vinden in het bestreden besluit. De commissie begrijpt dat verweerders verwijzen naar een algemene motivering van de weigeringsgronden, gelet op de hoeveelheid documenten en de beperkte beslistermijn, maar de jurisprudentie verwacht wel maatwerk. Dit geldt voor documenten die milieu-informatie bevatten mede ook op basis van artikel 5.2, lid 4 van de Woo. De commissie adviseert dan ook na te gaan of bepaalde beleidsopvattingen, al dan niet anoniem, alsnog openbaar gemaakt kunnen worden.

Voor wat betreft de documenten 84, 85 en 86 merkt de commissie op dat hierin zowel persoonlijke beleidsopvattingen als concurrentiegevoelige fabricage- en verblijfsgegevens niet geopenbaard zijn. Dit maakt de onderbouwing nog niet inconsistent, er gelden verschillende

⁵ Zie bijvoorbeeld [Raad van State 9 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3096](#)

⁶ [Raad van State 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:399](#) r.o. 8.6

⁷ [Raad van State 8 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4814](#)

Hoor- en adviescommissie

2438978/2463143

onderbouwingen voor verschillende niet geopenbaarde tekstgedeeltes.

ADVIES VAN DE COMMISSIE

De commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 27 november 2025 gehouden openbare hoorzitting tot de conclusie dat het bestreden besluit gedeeltelijk herroepen moet worden conform het advies.

Haarlem 27 november 2025,

de Hoor- en adviescommissie,
Kamer IV



voorzitter