




Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon




CZ/JZ/WCD

Telefoonnummer +3123514 

woo@noord-holland.nl

1 | 8

Betreft: Nieuwe beslissing op bezwaar na uitspraak Rechtbank van 4 december 2025

Geachte heer 

Op 13 maart 2023 heeft u bezwaar gemaakt tegen ons besluit van 9 februari 2023 met kenmerk 1877910/1977815 (hierna: het bestreden besluit). Bij brief van 24 juli 2023 is op uw bezwaarschrift beslist. Op 18 augustus 2023 heeft u beroep ingesteld tegen onze beslissing op bezwaar.

Verloop van de procedure

Op 21 juli 2022 heeft u een Woo-verzoek ingediend bij de provincie Noord-Holland. Hierin verzoekt u om – kort samengevat – het openbaar maken van alle documenten die betrekking hebben op het voorbereiden van de intentieverklaring ‘Expression of Principles’ (hierna: EoP) vanaf het begin dat de besprekingen over deze intentieverklaring zijn gestart tussen de provincie en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, tussen de provincie en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en tussen de provincie en Tata Steel, tot het moment van tekenen op 15 juli 2022.

Op 9 februari 2023 hebben wij uw verzoek gedeeltelijk toegewezen. Op 13 maart 2023 heeft u bezwaar gemaakt tegen het bestreden besluit. Bij brief van 24 juli 2023, met kenmerk 1998367/2079657, is op uw bezwaarschrift beslist. Uw bezwaarschrift is gedeeltelijk gegrond verklaard, het bestreden besluit is nader gemotiveerd en enkele documenten zijn naar aanleiding van een nadere zoekslag aanvullend openbaar gemaakt. Op 18 augustus 2023 heeft u beroep ingesteld tegen onze beslissing op bezwaar.

De Rechtbank heeft uitspraak gedaan

Op 18 maart 2025 heeft de rechtbank Noord-Holland uw beroep ter zitting behandeld (zaaknummer HAA 23 / 5403 WOO BER2). Vervolgens heeft zij op 20 juni 2025 een tussenuitspraak gedaan, waarin zij ons de gelegenheid heeft geboden het geconstateerde motiveringsgebrek te herstellen. Van die gelegenheid hebben wij gebruikgemaakt.

Verzenddatum

14 april 2026

Kenmerk

WOO-BER25001/BOB-NW

Uw kenmerk

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143
Fax (023) 514 3030

Houtplein 33
2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Btw-nummer NL.0010.03.124.B.08

Op 4 december 2025 heeft de rechtbank uitspraak gedaan. De rechtbank is van oordeel dat wij de in de tussenuitspraak geconstateerde gebreken niet hebben hersteld. Daarom heeft zij uw beroep gegrond verklaard, onze beslissing op bezwaar van 24 juli 2023 vernietigd en ons opgedragen opnieuw op uw bezwaar te beslissen, met inachtneming van hetgeen in de tussenuitspraak van 20 juni 2025 en de uitspraak van 4 december 2025 is overwogen.

Nieuwe beslissing op uw bezwaar

Conform de uitspraak van de rechtbank zijn de documenten die met het bestreden besluit niet of deels openbaar zijn gemaakt op grond van artikel 5.1, tweede lid aanhef en onder i, en artikel 5.2, van de Woo, opnieuw beoordeeld en per document/onderdeel voorzien van een aanvullende dan wel verbeterde motivering.

In de volgende documenten maken wij meer informatie openbaar: 2, 12, 13, 17, 20, 21, 25, 36, 40, 41, 43, 44, 46 t/m 51, 59, 60, 64, 66, 70, 74, 78, 83, en het Whatsappbericht nummer 23.

Document 33 is (inmiddels) openbaar; de vindplaats/link naar het document staat vermeld op de inventarisatielijst.

Zienswijzen

Wij hebben betrokken derde belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze te geven op de voorgenomen openbaarmaking van de herbeoordeelde documenten.

De ontvangen zienswijzen zijn overgenomen, waardoor er geen bezwaren bestaan tegen de openbaarmaking van de informatie die met dit besluit openbaar wordt gemaakt.

Besluit

Wij maken aanvullende informatie openbaar. De (passages van) documenten die niet openbaar worden gemaakt, voorzien wij van een beoordeling die per document of zelfstandig onderdeel van het document inzichtelijk is gemaakt.

Dit geldt ook voor de 23 WhatsApp-berichten die tijdens de nadere zoekslag bij de eerdere behandeling van uw bezwaar zijn aangetroffen. Zie hiervoor de afzonderlijk bijgevoegde inventarisatielijst (bijlage 3).

Op de inventarislijsten staat per document welke uitzonderingsgronden zijn toegepast. In de documenten zelf is eveneens aangegeven op welke grond informatie niet openbaar is gemaakt. De inventarislijsten maken integraal onderdeel uit van dit besluit.

Hieronder lichten wij ons besluit nader toe.

Overwegingen

Verhouding met eerdere besluiten

De beslissing op bezwaar van 24 juli 2023 wordt door dit besluit vervangen. De documentbundels en inventarislijsten bij dit besluit vervangen de documentbundel en inventarislijst bij het bestreden besluit van 9 februari 2023. Voor zover de inhoudelijke motivering van de toegepaste uitzonderingsgronden met dit besluit niet expliciet wordt

gewijzigd of aangevuld, wordt het besluit van 9 februari 2023 gehandhaafd.

Volledig geweigerde documenten

Er heeft een herbeoordeling plaatsgevonden van de documenten die met het bestreden besluit van 9 februari 2023 niet openbaar zijn gemaakt. Met dat besluit zijn onder andere de documenten 12, 33, 41, 43 en 44 niet openbaar gemaakt op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo. De herbeoordeling van deze documenten heeft ertoe geleid dat deze (deels) openbaar worden gemaakt.

Overige opmerkingen

In document 51 blijkt een passage ten onrechte te zijn gelakt op een uitzonderingsgrond van de Woo, maar het blijkt te gaan om een passage die buiten de reikwijdte van uw verzoek valt en informatie bevat van persoonlijke aard (identiek aan document 61).

Document 41 betreft een e-mail met een bijlage die een duplicaat is van de documenten 37 en 39 (conceptversies en tekstvoorstellen van de EoP). Daarom is deze bijlage buiten de behandeling van het verzoek gelaten.

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

De rechtbank heeft vastgesteld dat u het ermee eens bent dat wij bepaalde (onderdelen van) documenten niet openbaar hebben gemaakt, omdat de bescherming/eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zich daartegen verzet. Voor zover wij op die grond van (volledige) openbaarmaking hebben afgezien, oordeelt de rechtbank dat dit stand kan houden. Een nadere motivering van deze uitzonderingsgrond blijft daarom achterwege.

Het belang van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen

Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo bepaalt dat het verstrekken van informatie achterwege blijft voor zover het belang van openbaarheid niet opweegt tegen het belang van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.

De door u opgevraagde informatie ziet op de voorbereiding van de EoP en deze informatie heeft betrekking op de lopende onderhandelingen met Tata Steel in het kader van de maatwerkaanpak. Met de maatwerkaanpak wordt de industrie gestimuleerd om plannen te ontwikkelen waarmee zij sneller en aanzienlijk minder CO₂ uitstoot, en tegelijkertijd bijdraagt aan een gezonde en veilige leefomgeving. Momenteel bevinden de onderhandelingen met Tata Steel zich in de laatste fase, namelijk het komen tot bindende maatwerkafspraken.

Het openbaar maken van bepaalde aangetroffen informatie kan de onderhandelingspositie van de Staat of de provincie schaden. Dit betreft documenten die e-mails of andere correspondentie bevatten met tekstvoorstellen voor de EoP vanuit het oogpunt van de provincie en de Staat, en informatie over interne afstemming, zoals die tussen overheden. Het gaat om documenten waarin afzonderlijke delen of passages/overwegingen (incl. de nummering hiervan) uit de conceptversies van de EoP worden besproken. Hiervan is sprake in de documenten 2, 12, 17, 39, 40, 41, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 65, 66, 70,

73, 77, 79 en 80, alsmede de Whatsapp-berichten 6, 7, 9, 10 en Whatsapp-bericht nummer 23.

Tata Steel zou uit de betreffende informatie kunnen afleiden aan welke onderwerpen de verschillende overheden het meeste gewicht toekennen. Deze kennis zou Tata Steel in haar voordeel kunnen gebruiken in de onderhandelingen over de definitieve maatwerkafspraken, mogelijk ten nadele van de Staat. De maatwerkafspraken vormen immers een nadere uitwerking van hetgeen in de EoP is vastgelegd, waardoor de inhoud daarvan mede bepalend is voor de verdere invulling van deze afspraken.

De onderhandelingen met Tata Steel zijn juist gericht op het bevorderen van het klimaat en een gezonde leefomgeving. Openbaarmaking van de gevraagde informatie kan echter de onderhandelingspositie van de Staat verzwakken, omdat hiermee inzicht wordt gegeven in de strategie en afwegingen van de overheid bij het bereiken van bindende maatwerkafspraken. Dit kan het bereiken van een effectieve maatwerkafspraken bemoeilijken en daarmee nadelige gevolgen hebben voor de beoogde verbeteringen op het gebied van klimaat en milieu. Om die reden wordt de informatie op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, niet openbaar gemaakt, omdat openbaarmaking het doel van de onderhandelingen zou kunnen doorkruisen.

De EoP is het resultaat van onderhandelingen die in dat kader zijn gevoerd. Voorafgaand aan de vaststelling van de definitieve versie hebben de contractspartijen gezamenlijk (in conceptversies) aan dit document gewerkt. Enkele door ons aangetroffen documenten betreffen conceptversies van de EoP. Het gaat om de documenten 11, 16, 18, 23, 37. Het openbaar maken van de informatie in deze documenten schaadt de onderhandelingspositie van de provincie en de Staat. Dat Tata Steel als één van de contractspartijen de conceptversies zelf onder ogen heeft gezien doet er niet aan af dat openbaarmaking ervan het goed functioneren van de provincie en de Staat kan schaden.

Uit jurisprudentie en de wetsgeschiedenis van artikel 5.1, tweede lid, onder i, volgt dat het goed functioneren van de overheid in het geding kan zijn wanneer een bestuursorgaan bij de oplossing van een probleem overleg voert met andere bestuursorganen of met derden, waarbij geen sprake is van intern beraad, maar waarbij vertrouwelijkheid wel noodzakelijk is voor het goed functioneren van de overheid. Hier is van die vereiste vertrouwelijkheid sprake. Onderhandelingen moeten immers in een vertrouwelijke setting kunnen plaatsvinden. Als de provincie en de Staat verplicht zouden zijn om alle informatie over lopende onderhandelingen openbaar te maken, kan dat de onderhandelingsrelatie met betrokken partijen schaden en de onderhandelingspositie van provincie en de Staat verzwakken. Dit geldt temeer in een situatie als deze, waarin de onderhandelingen nog niet zijn afgerond. Wanneer afwegingen en standpunten uit het onderhandelingsproces op grond van de Woo openbaar moeten worden gemaakt, kan dit het toekomstige overleg over bindende maatwerkafspraken met Tata Steel of vergelijkbare afspraken met andere bedrijven bemoeilijken. Bedrijven kunnen zich dan, uit oogpunt van hun bedrijfsbelang, minder openhartig opstellen wanneer hun standpunten uit het onderhandelingsproces later openbaar kunnen worden.

Daarnaast krijgen derden door openbaarmaking inzicht in de onderhandelsstrategie van de Staat. Zij kunnen bijvoorbeeld afleiden welke concessies zijn gedaan en aan welke punten de Staat meer of minder gewicht heeft toegekend. In toekomstige onderhandelingen kan dit tegen de Staat worden gebruikt, waardoor het lastiger wordt om het beste onderhandelingsresultaat te bereiken. Dit kan het goed functioneren van de Staat of de provincie schaden en wordt daarom onwenselijk geacht.

Gelet op het voorgaande is het niet mogelijk om de conceptversies van de EoP gedeeltelijk openbaar te maken. De verschillende conceptversies bestrijken het gehele onderhandelsproces. Op basis daarvan kan het volledige verloop van de onderhandelingen over de verschillende onderdelen van de EoP worden gereconstrueerd. Ook het openbaar maken van afzonderlijke delen of passages uit deze conceptversies zou inzicht geven in de wijze waarop de onderhandelingen zijn gevoerd. Derde partijen, met wie de Staat eveneens een maatwerktraject of een vergelijkbaar onderhandelingstraject doorloopt of wil doorlopen, zouden kunnen afleiden welke concessies tijdens de onderhandelingen met Tata Steel zijn gedaan en waar de Staat en de provincie meer of minder belang aan hebben gehecht. Uit de verschillende conceptversies blijkt bovendien dat over bepaalde onderwerpen intensief en andere in veel mindere mate is onderhandeld. Overwegingen en afspraken zijn daarbij gedurende het onderhandelingstraject ofwel meerdere keren en ingrijpend gewijzigd of juist niet. De verschillende formuleringen van deze overwegingen en afspraken, evenals de discussies daarover, geven inzicht in de onderhandelingsinzet en -strategie van de betrokken overheden. Deze keuzes kunnen in toekomstige onderhandelingen tegen hen worden gebruikt.

Een nadere en meer uitgebreide toelichting is niet mogelijk zonder de vertrouwelijke informatie zelf prijs te geven. Bovendien volgt uit vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat een bestuursorgaan niet verplicht is een besluit zodanig te motiveren dat daarmee alsnog informatie openbaar wordt die op grond van de Woo niet hoeft te worden verstrekt.

Voorts worden de documenten 27 en 81 op grond van de uitzonderingsgrond neergelegd in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo niet openbaar gemaakt. Deze zien op de vergaderingen van gedeputeerde staten van de provincie. Deze vergaderingen vinden in beslotenheid plaats. Zo betreft document 27 de bespreking van het memo actualisatie EoP (zie document 25) waarin onder meer het draagvlak en de risico's worden verkend. In dit verband wijzen wij op artikel 54 Provinciewet (de vergaderingen van gedeputeerde staten worden met gesloten deuren gehouden). Deze bepaling vormt een verzwaarde reden waarom deze documenten niet openbaar worden gemaakt.

In de documenten 25, 51, 54, 60 en 61 worden enkele passages onleesbaar gemaakt. Deze passages geven inzicht in de ingenomen positie van de provincie en de Staat ten opzichte van de EoP. Openbaarmaking van deze passages kan de relatie met en tussen overheden verstoren en daarmee het functioneren van de provincie schaden.

Tot slot is in document 59 een passage gelakt, die informatie bevat over juridische standpunten en afwegingen. Openbaarmaking van deze

informatie kan de (proces)positie van de provincie verzwakken en daarmee het voeren van een adequate procedure in gevaar brengen.

Persoonlijke beleidsopvattingen in een document voor intern beraad

Documenten die bestemd zijn voor intern beraad kunnen persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Dat is hier ook het geval. Op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo, worden persoonlijke beleidsopvattingen in documenten die bestemd zijn voor intern beraad 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, hun bijdrage leveren aan de beleidsvoorbereiding of -uitvoering, nota's schrijven en met elkaar van gedachten wisselen.

In het tweede lid van artikel 5.2 van de Woo is geregeld dat bestuursorganen over persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie kunnen verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm.

Het derde lid van artikel 5.2 van de Woo bepaalt dat uit documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming door een minister, een commissaris van de Koning, Gedeputeerde Staten, een gedeputeerde, het college van burgemeester en wethouders, een burgemeester, een wethouder, het dagelijks bestuur van een waterschap of een lid van dat bestuur, informatie wordt verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.

Allereerst hebben wij beoordeeld of er documenten zijn die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Dat is het geval bij de volgende documenten 13, 17, 20, 21, 36, 40, 41, 43, 44, 50, 51, 61, 74, 83 en Whatsapp-bericht nummer 23. Deze documenten bevatten onderdelen over de specifieke onderwerpen stikstof/NOx en (tijds) vergunningverlening. In het kader van deze onderwerpen hebben ambtenaren intern opmerkingen en standpunten uitgewisseld ten behoeve van de conceptversies van de EoP. Vervolgens is beoordeeld of deze passages met het oog op een goede en democratische bestuursvoering op grond van het tweede lid kunnen worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm, of dat de betreffende documenten zijn opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming door een minister dan wel een gedeputeerde. Wij hebben geconcludeerd dat het laatste het geval is. Daarom worden onderdelen in deze documenten op grond van artikel 5.2, derde lid, van de Woo openbaar gemaakt.

In de documenten 17, 41, 43 en 44 zijn, naast de bovengenoemde passages, nog andere passages aangetroffen die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Ook de documenten 46 tot en met 48 bevatten passages met persoonlijke beleidsopvattingen. Daarnaast bevat een deel van de conceptversies van de EoP in de kantlijn opmerkingen van ambtenaren met persoonlijke beleidsopvattingen (de documenten 16, 18 en 37). Deze documenten zijn opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming; het derde lid van artikel 5.2 van de Woo bepaalt dat informatie wordt verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm.

Echter, voor deze passages beroepen wij ons op de uitzonderingsgrond neergelegd in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo, omdat de bescherming van het intern beraad in de fase voorafgaand aan de formele besluitvorming in dit geval bescherming verdient. Gelet op de overwegingen ten aanzien van het beschermen van de onderhandelingspositie zoals hiervoor toegelicht worden deze onderdelen niet openbaar gemaakt. Openbaarmaking van deze informatie kan de onderhandelingspositie van de Staat of de provincie schaden en daarmee het goed functioneren van de Staat en de provincie.

Wijze van openbaarmaking

Het besluit (inclusief inventarisatielijst) en uw verzoek worden in geanonimiseerde vorm, samen met de documenten die met dit besluit voor eenieder (gedeeltelijk) openbaar worden, binnen enkele dagen na verzending van deze brief gepubliceerd op onze website, www.noord-holland.nl/woo.

Tegen deze beslissing op bezwaar kunt u beroep instellen

Dit kunt u doen als u het niet eens bent met dit besluit. In de bijlage is de rechtsmiddelenclausule toegevoegd. Hierin staat hoe u beroep kunt instellen.

Bel of mail gerust als u vragen heeft

Als u vragen heeft over dit besluit, kunt u contact opnemen met mevrouw [REDACTED] van de Sector Juridische Zaken via 023 514 [REDACTED] of mailen naar woo@noord-holland.nl.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,
namens dezen,

Directeur Concernzaken
Saskia van der Haagen

Deze brief is digitaal vastgesteld en daarom niet ondertekend.

Bijlagen:

1. Rechtsmiddelenclausule
2. Inventarisatielijst 1 (bestreden besluit)
3. Inventarisatielijst 2 (aanvullende zoekslag)

BIJLAGE 1 RECHTSMIDDELENCLAUSULE

Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na de verzending van dit besluit schriftelijk beroep instellen. U bent als geadresseerde van dit besluit altijd belanghebbende.

Het beroepschrift kunt u sturen aan de Rechtbank Noord-Holland, Sector Bestuursrecht, Postbus 1621, 2003 BR Haarlem. U kunt ook digitaal beroep instellen. Zie voor meer informatie:

<https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtsgebieden/Bestuursrecht/Procedures/Paginas/Beroepsprocedure.aspx>

Dit besluit treedt in werking, ook al wordt een beroepschrift ingediend. Dit betekent dat het besluit waartegen u bezwaar heeft gemaakt uitgevoerd mag worden. Als er sprake is van spoed, kunt u door een voorlopige voorziening aan te vragen de werking van het besluit laten pauzeren. Dit kunt u doen om onomkeerbare gevolgen te voorkomen. De rechter beslist of een voorlopige voorziening noodzakelijk is. Het aanvragen van een voorlopige voorziening kunt u doen door een verzoekschrift in te dienen.