

Hoor- en adviescommissie

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 en Looye Vastgoed B.V. (bezwaarden) (ingediend door [REDACTED] en [REDACTED] van Van der Feltz Advocaten te Den Haag tegen het besluit van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied namens Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (verweerders) van 7 augustus 2025, waarbij besloten is de gevraagde informatie over een minnelijke regeling met Givaudan gedeeltelijk te verstrekken.

ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop het bestreden besluit is verzonden, 7 augustus 2025, en gelet op de datum waarop het per post verzonden bezwaarschrift is ontvangen, 15 september 2025, 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 de gedeeltelijke weigering is gelegen in de artikelen 5.1 en 5.2 van de Wet open overheid (Woo).

VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 14 februari 2025 is een Woo-verzoek ingediend. Op dit verzoek is op 7 augustus 2025 een (deel)besluit genomen. Op 12 september 2025 is het (pro forma) bezwaarschrift ingediend en op 14 oktober 2025 zijn de gronden van het bezwaar ingediend. Op 27 november 2025 heeft een hoorzitting plaatsgevonden. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat aan het advies wordt toegevoegd.

INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

Nadat aanvankelijk was gestart met een omvangrijke zoekslag, is de zoekslag voor wat betreft dit deelbesluit van inhoud veranderd. De zoekslag die bij dit deelbesluit hoort is gebaseerd op de door bezwaarde afgegeven beschrijving (e-mail van 2 juni 2025). Deze informatie is opgehaald bij de betrokkenen bij het minnelijk overleg. Gezocht is in het (enige) zaaksysteem Mozard, in Microsoft Outlook (e-mailpostvakken), Microsoft Teams en op lokale schijven en op woorden als (niet limitatief weergegeven): "minnelijk overleg Givaudan" "vaststellingsovereenkomst Givaudan", Gooise Meren + Givaudan" en soortgelijke woorden of delen van woorden. Uiteindelijk zijn 52 documenten aangetroffen die binnen de temporele en materiële reikwijdte van het verzoek, althans deze eerste prioritering, vallen. Daarvan worden er 48 (gedeeltelijk) openbaar gemaakt.

Enkele partijen hebben een zienswijze ingediend ten aanzien van informatie die onder de reikwijdte van dit gedeelte van het verzoek valt en die hen raakt of van hen afkomstig is.

Verweerders hebben per document aangegeven welke weigeringsgrond zij ten grondslag hebben gelegd aan de (gedeeltelijke) weigering van het openbaar maken. Het gaat daarbij om de volgende weigeringsgronden:

- Vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens (artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Woo);
- Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e van de Woo);
- De bescherming van andere concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens (artikel 5.1,

Hoor- en adviescommissie

tweede lid, aanhef en onder f, van de Woo);

- Functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i);
- Persoonlijke beleidsopvattingen (artikel 5.2 Woo).

Een aantal documenten (of delen van documenten) valt buiten de materiële reikwijdte van het Woo-verzoek. Deze informatie wordt daarom uitgezonderd van openbaarmaking.

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

Bezwaargrond 1: De verrichte zoekslag is onvolledig en onzorgvuldig

Bezwaarden hebben kort samengevat de volgende punten aangevoerd om te betogen dat de verrichte zoekslag onvolledig en onzorgvuldig is:

- Als de zoekslag inderdaad al de bovenstaande systemen heeft omvat, is het niet aannemelijk dat er niet meer informatie beschikbaar is dan de e-mails die met het bestreden besluit (deels) openbaar gemaakt zijn.
- In de openbaar gemaakte e-mails wordt verwezen naar verschillende stukken die betrekking hebben op het minnelijk overleg, terwijl die niet openbaar gemaakt zijn.
- Ook WhatsApp- berichten horen onder de zoekslag te vallen.
- Domeinnamen zijn onterecht weggelakt.

Verweer:

De publieke documenten over het minnelijk overleg zijn uitgevraagd bij de betrokken personen waarbij de prioritering van het verzoek is herhaald op exact dezelfde wijze als die waarop bezwaarmaker deze heeft doorgegeven. Daarbij is opnieuw benadrukt dat het niet alleen om e-mails gaat, maar ook om alle andere vormen van correspondentie. Ook is nadrukkelijk gewezen op zaakstelsel Mozard en andere locaties waar de documenten te vinden zouden kunnen zijn. Dat het resultaat leidt tot e-mails maakt op zichzelf niet dat de zoekslag onvolledig en onzorgvuldig is geweest.

Uit de e-mail van 15 oktober volgt slechts dat het gelukt is om een afspraak te maken bij Givaudan op 21 november. Er wordt niet gesteld dat er een overleg heeft plaatsgevonden en ook niet dat naar aanleiding daarvan ook notulen zijn opgesteld. Bovendien wordt niet gesteld dat die notulen vervolgens aan de ODNZKG zijn overgelegd. De ODNZKG is overigens ook niet aanwezig geweest bij dit overleg en heeft daarvan geen notulen ontvangen.

Uit de e-mailwisseling van 19 april 2024 volgt dat er een ambtelijk overleg gepland staat op 30 mei 2024 waarbij in ieder geval de gemeente Gooise Meren, de projectontwikkelaar en Givaudan aanwezig zijn. Verder volgt uit de e-mail dat voornamelijk maar zeer de vraag is of de ODNZKG bij dit overleg zal aansluiten. Op 5 juni 2024 is inderdaad gesproken over een compacte, maar toch redelijk complete terugkoppeling van het 30 mei- overleg dat zou zijn ingevoegd. Dat document (wat bezwaarmaker 'notulen' noemt) staat opgenomen op de inventarislijst onder bestandsnaam Conceptverslag vertrouwelijk. Dit document is integraal geweigerd en is tevens in bezit van bezwaarmaker (vanwege hun deelname aan dit overleg van 30 mei 2024).

Ter voorbereiding op het overleg van 23 november, dat uiteindelijk pas op 30 mei 2024 heeft plaatsgevonden, heeft een betrokkene inderdaad een gespreksnotitie geschreven dat ziet op de voorbereiding van dat gesprek. Deze notitie is eerder niet aangetroffen en valt binnen de materiële en temporele reikwijdte van deze zoekvraag. Op dit punt is het bezwaarschrift gegrond.

Twee brieven (VTH en U&H genoemd en in dit geval tevens synoniemen) zijn reeds volledig openbaar en te vinden op de website van de provincie Noord-Holland. De Woo is in zijn geheel niet van toepassing op informatie die reeds openbaar is.

Hoor- en adviescommissie

Met de aangetroffen e-mailberichten zijn allerhande bijlagen aangetroffen die op zichzelf niet kwalificeren als e-mailbericht maar daarvan onderdeel zijn. Bovendien worden dubbelingen verwijderd. Het is dus onjuist dat alleen e-mails zijn aangetroffen.

Overweging commissie

Volgens vaste jurisprudentie, zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) 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 gehanteerd zijn 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 is aangegeven welke systemen doorzocht zijn en welke zoektermen er zijn gebruikt. Er is echter niet aangegeven welke specifieke vragen de relevante personen hebben meegekregen (en wie dat zijn, functienaam/ afdeling) en welke schifting in de aangedragen documenten is gemaakt. In het verweerschrift geven verweerders aan dat de zoekvraag van bezwaarde is doorgegeven aan de betrokkenen en dat verschillende locaties doorzocht moesten worden. Tijdens de hoorzitting is nogmaals door verweerders bevestigd dat betrokken ambtenaren het Woo-verzoek hebben meegekregen als leidraad. Tijdens de hoorzitting is tevens door verweerders aangegeven dat Whatsapp niet gebruikt mag worden door de ambtenaren als communicatiemiddel, om die reden is dat communicatiemiddel ook niet 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/ waar zij werkzaam zijn. Tevens dient in de beslissing op bezwaar te worden aangegeven welke schifting vervolgens is gemaakt.

Ten aanzien van het weglakken van de domeinnamen, het gedeelte van het mailadres na de @, adviseert de commissie het volgende. De commissie constateert dat verweerders niet consequent zijn met het lakken van de domeinnamen. Soms is het wel weggelakt en soms niet. De commissie is van mening dat de domeinnaam niet als persoonsgegevens kan worden aangemerkt, artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e van de Woo kan dan ook niet als grondslag voor het weglakken van de domeinnaam worden gebruikt. De commissie adviseert dan ook de domeinnamen niet te lakken. Op dit punt moet het bestreden besluit herroepen worden.

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, zie bijvoorbeeld ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 20 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3926. Het feit dat er nog een document is gevonden en nog verstrekt moet worden bij de beslissing op bezwaar maakt dat niet anders. Verweerders hebben in het verweerschrift onder andere aangegeven dat zij niet bij bepaalde overleggen aanwezig waren en dus geen notulen overgelegd hebben gekregen. Wel is de commissie van mening dat het nog gevonden document bij de beslissing op bezwaar overgelegd moet worden. Op dat punt dient is het bezwaar gegrond.

De commissie adviseert daarnaast om in de beslissing op bezwaar een link op te nemen naar de documenten die volgens verweerders reeds openbaar zijn gemaakt.

Bezwaargrond 2: De verrichte zoekslag is onvoldoende gemotiveerd

Er ontbreekt een deugdelijke motivering ten aanzien van:

- de specifieke vragen die zijn gesteld aan de betreffende personen;
- de schifting die is gemaakt in de door die personen aangedragen documenten.

Verweer:

Hoor- en adviescommissie

Ondanks dat de zoekslag ruimschoots is beschreven, zal de zoekslag op deze specifieke toevoegingen worden aangevuld. Verweerders kunnen zich evenwel niet vinden in het bezwaar dat daarom de zoekslag zelf in strijd is met het motiveringsbeginsel.

Overweging commissie

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

Bezwaargrond 3: Onleesbaar maken van gegevens is onzorgvuldig en onvoldoende gemotiveerd

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.

Verweer:

Correspondentie tussen het adviesbureau valt naar het oordeel van verweerders onder intern beraad. Onder omstandigheden is immers eveneens sprake van intern beraad als overleg plaatsvindt met personen buiten het bestuursorgaan. Daarbij kan het gaan om ingeroepen deskundigheid of advisering. Het adviesbureau vertegenwoordigt geen eigen belang maar adviseert de ODNZKG uit eigen deskundigheid of ervaring. Zo volgt uit ECLI:NL:RVS:2017:3497.

De jurisprudentie eist niet dat op zinsniveau moet worden gemotiveerd of er sprake is van andere informatie dan de informatie zoals bedoeld in artikel 5.2, eerste lid, van de Woo.

De notulen bestaan uit 5 punten, waarvan er volgens verweerders 3 buiten de materiële reikwijdte van het verzoek vallen. Deze drie punten vallen buiten de materiële reikwijdte van het verzoek, omdat die informatie niet gaat over het minnelijk overleg en zelfs niet over Givaudan,

Overweging commissie

Volgens de jurisprudentie (ABRvS 09-07-2025, ECLI:NL:RVS:2025:3096) dient bij het lakken van persoonlijke beleidsopvattingen eerst vastgesteld te worden 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 aangegeven te worden 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 (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 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 en 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. 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

Hoor- en adviescommissie

jurisprudentie verwacht wel maatwerk. Zo is de commissie van mening dat de eerste alinea van de e-mail van 4 juni 2024 (schoorstenen scenario's) meer feitelijk van aard is dan een persoonlijke beleidsopvatting en ook milieu-informatie lijkt te bevatten. De commissie adviseert dan ook, met name in de door bezwaarden genoemde documenten, na te gaan of bepaalde beleidsopvattingen, al dan niet anoniem, alsnog openbaar gemaakt kunnen worden.

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



fungerend secretaris



voorzitter