

Aardema Van Boetzelaer advocaten
T.a.v. [REDACTED]
Postbus 624
8440 AP Heerenveen

Per e-mail naar:
[REDACTED]@avblegal.nl

Datum : 13-11-2024
Documentnr. : 2024-154493
Dossiernummer : K55838
Behandeld door : [REDACTED]
Telefoonnr. : +31 [REDACTED]
Antwoord op : Uw Woo-verzoek van 06-07-2024
Onderwerp : Besluit op uw Woo-verzoek

Geachte [REDACTED],

Op 11 september 2023 heeft u, namens uw cliënte Wintermolen B.V., een verzoek ingediend op grond van de Wet open overheid (Woo) aangaande Windpark Eemshaven-West. Bij brief van 15 september 2023, met documentnummer 2023-097496, hebben wij de ontvangst van uw Woo-verzoek bevestigd.

Het Woo-verzoek

In uw Woo-verzoek vraagt u ons om de volgende informatie openbaar te maken:

- *"alle correspondentie via e-mail en/of (Whatsapp)berichten tussen vertegenwoordigers, adviseur of werknemers van Vattenfall Wind Development Netherlands B.V. en of aan haar gelieerde vennootschappen en de provincie vanaf 1 januari 2023 tot en met heden.;*
- *alle correspondentie via e-mail en/of (Whatsapp)berichten, gespreksverslagen, interne memo's en/of (externe) adviezen inzake (de ontwikkeling van) Windpark Eemshaven-West vanaf 1 juli 2022 ten en met heden;*
- *en alle correspondentie via e-mail en/of (Whatsapp)berichten tussen vertegenwoordigers, adviseur of werknemers van Drei Meulen Wind BV. en of aan haar gelieerde vennootschappen en de provincie vanaf 1 januari 2023 tot en met heden."*

Vanwege de omvangrijkheid van uw Woo-verzoek hebben wij, na telefonisch overleg met u op 16 mei 2024, besloten uw Woo-verzoek middels deelbesluiten af te handelen. Hiertoe hebben wij het onderwerp van uw Woo-verzoek, op overeenkomstige wijze als in uw Woo-verzoek beschreven, opgedeeld in de deelonderwerpen "Drei Meulen", "Vattenfall" en "Eemshaven-West".

Besluit

Met dit eerste deelbesluit besluiten wij de documenten met betrekking tot de onderwerpen "Drei Meulen" en "Vattenfall" als eerste openbaar te maken. Hieronder geven wij een toelichting op ons besluit.

Inventarisatie van de documenten

Op basis van uw Woo-verzoek hebben wij documenten verzameld uit documentopslaglocaties en de mailboxen van de projectleider Windontwikkeling Eemshaven-West (hierna projectleider), de concernjurist en de beleidsmedewerkers die betrokken zijn bij het onderwerp van uw Woo-verzoek. Na het uploaden van de documenten in onze digitale Woo-tooling en het toepassen van de eerste combinaties van zoektermen, zijn er 3392 documenten geïdentificeerd als vallend onder de reikwijdte van uw verzoek. Omdat de stukken die wij hebben verzameld een zeer grote hoeveelheid e-mails betreft en daarin veelvuldig sprake is van overlap tussen de mails van de voornoemde betrokken collega's, hebben wij daarnaast een selectie gemaakt op basis van de

persoon met de functie die op het hoogste niveau bij een bepaald deelonderwerp betrokken is (geweest). Op deze wijze zijn de meeste en de belangrijkste mails bij de stukken betrokken die wij middels de eerste deelbesluiten aan u willen verstrekken. Het eerste deelbesluit betreft aldus de deelonderwerpen "Drei Meulen" en "Vattenfall". De zoektermen die wij hiervoor gebruikt hebben bestaan uit "Drei Meulen" en "Vattenfall" in combinatie met de e-mailadressen gelinkt aan respectievelijk Drei Meulen Wind BV en Vattenfall. Dit heeft in totaal 122 unieke(zonder duplicaat) en relevante documenten opgeleverd (8 voor wat betreft het Deelonderwerp "Drei Meulen" en 114 voor wat betreft het onderwerp "Vattenfall"). Voor de documenten aangaande deelonderwerp "Vattenfall", hebben wij op basis van de voornoemde selectiemethode alle mails geselecteerd omtrent dit onderwerp uit de mailbox van de projectleider. Vanwege het beperkte aantal documenten aangaande het deelonderwerp "Drei Meulen" is de voornoemde selectie op functieniveau hier dan ook niet toegepast. Middels dit eerste deelbesluit maken wij dus alle mails afkomstig uit de mailbox van de projectleider aangaande het onderwerp "Vattenfall", en alle stukken die met het onderwerp "Drei Meulen" te maken hebben openbaar.

De documenten zijn opgenomen in de inventarislijsten die zijn ingesloten in de digitale documentcontainer (zip-bestand) genaamd 'K55838 Windpark Eemshaven-West deelbesluit 1 openbaar.zip'. De documenten zijn opgenomen in de mappen 'Bestanden Drei Meulen' en 'Bestanden Vattenfall' en hebben het bestandsformaat pdf. Van de documentcontainer is de zogeheten SHA-256 Checksum en het aantal bytes opgenomen in dit besluit. Hiermee kan gecontroleerd worden of deze documentcontainer en de daarin opgenomen documenten overeenkomstig dit besluit ongewijzigd openbaar zijn gemaakt.

- SHA-256 Checksum:
1A95195557E718BC988E04BD13F1205A6F355E31C7B92A0FAA0D23E96D044356
- Bytes: 170.651.648 bytes

Zienswijze

Uw Woo-verzoek heeft betrekking op informatie die afkomstig is van, dan wel betrekking heeft op derden. Op grond van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en artikel 4.4, derde lid, van de Woo hebben wij twee belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze kenbaar te maken over het openbaar maken van de documenten.

Wij hebben op 13 september 2024 (onderwerp "Drei Meulen") en 11 oktober 2024 (onderwerp "Vattenfall") een verzoek om zienswijze verstuurd naar de belanghebbenden met de vraag of zij bezwaar hebben tegen openbaarmaking. De belanghebbenden hadden respectievelijk tot en met 20 september 2024 en tot en met 25 oktober 2024 de gelegenheid gekregen om een zienswijze in te dienen.

Binnen de gestelde termijn voor de zienswijze met betrekking tot het onderwerp "Drei Meulen" hebben wij één inhoudelijke reactie ontvangen. Wij hebben op basis daarvan geconstateerd dat het document waarover de belanghebbende een zienswijze heeft ingediend betrekking heeft op het deelonderwerp "Eemshaven-West" en niet op deelonderwerp "Drei Meulen". Om duidelijkheid binnen de afbakening van de stukken per deelonderwerp te behouden, besluiten wij het betreffende document niet te betrekken bij de stukken die we middels het onderhavige deelbesluit openbaar maken, maar bij het toekomstige deelbesluit met betrekking tot de stukken aangaande het deelonderwerp "Eemshaven-West". Ook de beoordeling van de inhoudelijke zienswijze met betrekking tot dat document, zal worden verwerkt in de overwegingen in het laatstgenoemde besluit. Voor het overige hebben wij binnen de gestelde termijn geen reactie van de belanghebbenden ontvangen.

Binnen de gestelde termijn voor de zienswijze met betrekking tot het onderwerp "Vattenfall" hebben wij ook één inhoudelijke reactie ontvangen. De manier waarop wij deze zienswijze in de documenten hebben verwerkt, vindt u terug in de onderstaande overwegingen.

Overwegingen

Wij besluiten tot het gedeeltelijk openbaar maken van de informatie met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo. Dit betekent dat openbaarmaking achterwege blijft indien sprake is van een uitzonderingsgrond zoals genoemd in artikel 5.1 van de Woo of wanneer het gaat om documenten waarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn opgenomen zoals bedoeld in artikel 5.2 van de Woo. Op grond van artikel 5.1 of artikel 5.2 van de Woo hebben wij delen van de documenten gelakt (onleesbaar gemaakt). Hieronder lichten wij dit nader toe.

Geen openbaarmaking vanwege eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder e van de Woo blijft het openbaar maken van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

In de documenten staan persoonsgegevens, zoals namen, e-mailadressen handtekeningen en telefoonnummers. Openbaarmaking van deze informatie leidt ertoe dat de persoonlijke levenssfeer van de betreffende personen in het gedrang komt. Hierbij is het van belang dat het niet gaat om het opgeven van een naam aan een individuele burger die in contact treedt met een ambtenaar, maar om openbaarmaking voor eenieder in de zin van de Woo. Daarnaast gaat het in deze gevallen niet om personen die vanuit hun functie in de openbaarheid treden. Het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer vinden wij zwaarder wegen dan het belang van openbaarmaking. Deze persoonsgegevens zijn daarom onleesbaar gemaakt onder vermelding van '5.1.2e'.

Bij personen die uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden, kan in beperkte mate een beroep worden gedaan op het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Namen van bijvoorbeeld directieleden, gedeputeerden, burgemeesters of wethouders zijn om die reden niet onleesbaar gemaakt.

In de door ons ontvangen zienswijze met betrekking tot het onderwerp "Vattenfall", is ons verzocht een tweetal functietitels in de documenten met ID 30041126, 30042831 en 30054226 onleesbaar te maken. Het gaat om functietitels in e-mails waarvan de belanghebbende heeft aangegeven dat op basis daarvan kan worden herleid van wie de mail afkomstig is. Om deze reden hebben wij de betreffende functietitels onleesbaar gemaakt onder vermelding van '5.1.2e'.

Geen openbaarmaking vanwege goed functioneren van de staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder i, van de Woo, kan openbaarmaking achterwege blijven indien openbaarmaking het goed functioneren van de Staat of andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen schaadt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Het gaat er hierbij om dat het belang van vertrouwelijkheid als voorwaarde voor het goed functioneren van een bestuursorgaan zwaarder kan wegen dan het belang van openbaarheid, waardoor openbaarmaking van de informatie ter bescherming van het belang van het goed functioneren van het bestuursorgaan kan worden geweigerd.

In 29 documenten (met ID 30040538, 30040539, 30040546, 30040551, 30041007, 30041008, 30041056, 30041063, 30041075, 30041527, 30041983, 30043579, 30044231, 30046504, 30047139, 30047412, 30048399, 30048420, 30048443, 30054096, 30054129, 30054137, 30054183, 30054184, 30054386, 30054713, 30054788, 30055235 en 30055290), is informatie te vinden die betrekking heeft op het verkrijgen van toegang tot een externe download link naar bestanden, dan wel een online vergadering met een wachtwoord. Het openbaar maken van deze informatie kan leiden tot ongewenste toegang/oneigenlijk gebruik door derden waardoor het goed functioneren van het bestuursorgaan kan worden belemmerd. Het belang van openbaarmaking van deze informatie weegt niet op tegen het belang van voorkomen van oneigenlijk gebruik daarvan. Daarnaast heeft de openbaarmaking van de links geen meerwaarde in het licht van een goede en democratische bestuursvoering. Om voorgaande reden hebben wij de betreffende informatie onleesbaar gemaakt onder vermelding van '5.1.2i'.

Daarnaast staat in een zevental documenten (met ID 30037539, 30041110, 30041527, 30041789, 30041899, 30054146 en 30055661), informatie in de vorm van mailconversaties tussen ambtenaren van de provincie Groningen en externe derden. Uit de wetsgeschiedenis van de Woo volgt dat het goed functioneren van de overheid in het gedrang kan komen, indien een bestuursorgaan in overleg treedt met andere bestuursorganen of met derden, in de situatie waarin geen sprake is van intern beraad in de zin van artikel 5.2 Woo.¹ In de mailconversaties wordt gecommuniceerd tussen ambtenaren van de provincie Groningen en externe derden zoals Vattenfall en Pondera. Omdat deze externe derden een eigen belang behartigen dat in deze gevallen als zodanig een rol speelt bij het beraad, ontvalt het interne beraad aan deze mailconversaties. Uit de voornoemde wetsgeschiedenis volgt desalniettemin dat ook in dergelijke overleggen met enige vertrouwelijkheid moet kunnen worden gecommuniceerd tussen ambtenaren en externe derden. Indien deze vertrouwelijkheid als voorwaarde

¹ Bijlage bij *Kamerstukken I 2021/2022*, 33328, AB, p. 93.

voor het goed functioneren van het bestuursorgaan zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid, blijft openbaarmaking van de informatie achterwege. Dit geldt ook voor een aantal passages in de zojuist aangehaalde mailconveraties met daarin prognoses of standpunten van ambtenaren over beleidsalternatieven. Daarbij komt dat openbaarmaking van deze passages van invloed kan zijn op de juridische positie van de provincie. Bij openbaarmaking van de passages kan het goed functioneren van de provincie worden geschaad aangezien de (potentiële) wederpartij hiervan kennis kan nemen waardoor het bestuursorgaan in de (toekomstige) procedure wordt benadeeld in de procespositie. Om deze reden hebben wij de passages onleesbaar gemaakt onder vermelding van '5.1.2i'.

Geen openbaarmaking vanwege persoonlijke beleidsopvattingen in een document voor intern beraad.

Op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo wordt geen informatie verstrekt inhoudende persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad. Hieronder vallen ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen, niet zijnde feiten, prognoses, (gevolgen van) beleidsalternatieven of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter. De achtergrond hiervan is dat ambtenaren de vrijheid dienen te hebben om ongehinderd hun bijdrage te leveren aan de beleidsvoorbereiding of -uitvoering, en daarover te studeren, te brainstormen, anderszins te overleggen, nota's te schrijven etc. Zij moeten hierover in alle openhartigheid onderling functioneel kunnen communiceren.

Artikel 5.2, tweede lid, van de Woo, biedt de mogelijkheid om persoonlijke beleidsopvattingen, met het oog op een goede en democratische bestuursvoering, in niet tot personen herleidbare vorm openbaar te maken. De wetgever heeft met de invoering van de Woo beoogd dat van deze bevoegdheid in de praktijk meer gebruik zal worden gemaakt.²

Met het oog op een goede democratische bestuursvoering, maken wij eventuele persoonlijke beleidsopvattingen die door onze ambtenaren zijn geuit in beginsel openbaar. Op deze manier wordt een volledig en evenwichtig beeld gecreëerd van het dossier. Ten aanzien van het voorgaande maken wij een uitzondering daar waar het gaat om persoonlijke beleidsopvattingen die een hoge mate van bestuurlijke gevoeligheid hebben of een zodanige persoonlijke kwalificatie van omstandigheden betreffen, dat deze met het oog op een goede en democratische bestuursvoering niet openbaar kunnen worden gemaakt. Het gaat hier bijvoorbeeld om situaties die:

- de relatie met derde partijen of personen ernstig kunnen schaden of diskwalificeren;
- lopende onderhandelingen tussen de provincie Groningen en derden in gevaar kunnen brengen;
- de juridische positie in lopende of toekomstige juridische procedures waarbij een of meer bestuursorganen van de provincie Groningen zijn betrokken, kunnen benadelen;
- aantekeningen in de vorm van (een) enkel(e) woord(en), hersenspinsels, persoonlijke indrukken of een stacato woordenbrij waarbij de informatie met een meer feitelijk/objectief karakter niet te scheiden is van meningen;
- Opvattingen met betrekking tot informatie waarop de artikelen 3.1, 3.3, 4.1, 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 van de Woo niet van toepassing zijn. Dit op grond van artikel 8.8 van de Woo en de daarbijbehorende bijlage.

Dit maakt dat wij in de documenten met ID 30048659, 30053298 en 30055247 een aantal passages onleesbaar hebben gemaakt als zijnde een persoonlijke beleidsopvatting bestemd voor intern beraad, die niet in geanonimiseerde vorm openbaar kan worden gemaakt.

De passages in de voornoemde documenten zijn bestemd voor intern beraad, nu deze tussen ambtenaren van het bestuursorgaan zijn gedeeld, en daaraan geen derden met een eigen belang hebben deelgenomen.³ Het gaat om passages in een e-mail conversatie tussen ambtenaren van de provincie Groningen met daarin een persoonlijk(e) opmerking/advies of mening van een ambtenaar die betrekking heeft op eigen visies, standpunten en overwegingen. Daarnaast gaat het hier niet om feiten, prognoses, (gevolgen van) beleidsalternatieven of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.

Tot slot merken wij op dat de Woo in artikel 5.2, derde lid de verplichting kent om 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 en een wethouder, informatie te verstrekken over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.

² *Kamerstukken I 2020/21, 33328, Q, p. 11 en 12.*

³ ABRvS 20 december 2017 ECLI:NL:RVS:2017:3497 en ABRvS 1 juli 2022 ECLI:NL:RVS:2022:1542.

Uit de wetsgeschiedenis volgt dat van documenten ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming sprake is, wanneer deze documenten betrekking hebben op de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en de evaluatie van beleid ten aanzien van besluiten die de betrokken bestuursorganen nemen die verband houden met hun publieke taak.⁴

De onderhavige documenten met daarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn niet voorgelegd aan een van de hiervoor genoemde organen waardoor voor wat betreft deze e-mails geen sprake is van documenten die zijn opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming.⁵

Het voorgaande in aanmerking genomen zijn de passages, met het oog op het borgen van de noodzaak om met enige mate van vertrouwelijkheid te kunnen communiceren, onleesbaar gemaakt onder vermelding van '5.2.1'.

In een door ons ontvangen zienswijze met betrekking tot het onderwerp "Vattenfall", is verzocht een aantal passages in het document met ID 30042831 onleesbaar te maken als zijnde persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad die niet in geanonimiseerde vorm openbaar kunnen worden gemaakt. Het gaat om passages in een mail van de Omgevingsdienst Groningen.

Met betrekking tot deze zienswijze merken wij op dat de passages opgenomen zijn in een mail bestemd voor intern beraad nu het gaat om een mail tussen de Omgevingsdienst Groningen en de Provincie Groningen. Het gaat daarnaast om passages met daarin een persoonlijk advies of mening die betrekking heeft op eigen visies, standpunten en overwegingen en niet om feiten, prognoses, (gevolgen van) beleidsalternatieven of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter. Voorts geldt voor dit document ook niet dat deze is opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming, nu deze niet is voorgelegd aan enig orgaan genoemd in artikel 5.2, derde lid, van de Woo. Tenslotte achten wij dat de passages een zodanige persoonlijke kwalificatie van omstandigheden betreffen, dat deze met het oog op een goede en democratische bestuursvoering niet openbaar kunnen worden gemaakt. Wij besluiten de zienswijze over te nemen, en hebben de passages onleesbaar gemaakt onder vermelding van '5.2.1'.

Openbaarmaking

De stukken worden in een documentcontainer door middel van een downloadlink aan u ter beschikking gesteld. De feitelijke openbaarmaking van de informatie vindt plaats tegelijk met de bekendmaking van dit besluit (artikel 4.4, vijfde lid, van de Woo).

Uiteindelijk zal dit besluit worden geplaatst op <https://www.provinciegroningen.nl/contact/woo-besluiten/>, zodat het besluit voor iedereen beschikbaar is. Hetzelfde geldt voor het Woo-verzoek en de openbaar gemaakte stukken.

Bezwaar

Als u het niet eens bent met dit besluit kunt u binnen zes weken na verzenddatum van deze brief een bezwaarschrift indienen. U kunt alleen per post een bezwaarschrift indienen. Bijlagen kunnen wel digitaal worden aangeleverd via rechtsbescherming@provinciegroningen.nl. Meer informatie over het indienen van een bezwaarschrift vindt u op onze website <https://www.provinciegroningen.nl/contact/klacht-over-de-provincie/bezwaar-maken/>. Mocht u graag een toelichting van ons willen op dit besluit voordat u een bezwaarschrift indient, dan kunt u contact met ons opnemen via onderstaande contactgegevens.

Het indienen van een bezwaarschrift heeft geen directe gevolgen voor dit besluit en de openbaar gemaakte documenten. Dit betekent dat het besluit, ondanks uw bezwaarschrift, in werking treedt en de openbaarmaking wordt uitgevoerd. Daarom heeft u de mogelijkheid om tijdens de behandeling van uw bezwaarschrift een voorlopige voorziening te vragen bij de rechtbank. Hoe u een voorlopige voorziening kunt aanvragen, vindt u op www.rechtspraak.nl.

⁴ *Kamerstukken I 2021/2022*, 33328, AB, bijlage, p. 101-102.

⁵ Rb Amsterdam 16 juli 2024 ECLI:NL:RBAMS:2024:4383.

Vragen

Voor vragen kunt u contact opnemen met [REDACTED] via 06-[REDACTED] of [REDACTED]@provinciegroningen.nl, of met [REDACTED] via 06-[REDACTED] of [REDACTED]@provinciegroningen.nl. U kunt ook contact opnemen via woo@provinciegroningen.nl of telefoonnummer 050 - 316 4911

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Groningen:

Namens dezen:

[REDACTED]

Teamleider Kwaliteit en Control

Domein Bestuurszaken

Deze brief is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.