

Aardema van Boetzelaer Advocaten
De heer [REDACTED]
K.R. Poststraat 100-5
8441 ER HEERENVEEN

Onderwerp: Besluit Woo-verzoek K55838 - Windpark Eemshaven-West deelbesluit 5

Geachte heer [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 besloten uw Woo-verzoek middels deelbesluiten af te handelen. Wij hebben reeds vier deelbesluiten genomen op uw Woo-verzoek, waarmee wij 876 documenten met in totaal 4.114 pagina's openbaar hebben gemaakt.

Vraag naar nadere informatie

Op respectievelijk 17 december 2024 en 21 oktober 2025 heeft u bezwaar ingediend tegen de besluitvorming omtrent dit Woo-verzoek. U stelt, onder andere, dat Whatsappberichten niet zijn meegenomen in het verzoek, evenals informatie die berust bij het bestuur van de provincie.

Na ons vierde deelbesluit, naar u verzonden op 26 mei 2026, hebben wij ter voorbereiding van de besluitvorming op bezwaar onze zoekslag gecontroleerd. Hieruit bleek dat, door een selectiefout in onze Woo-tooling, de door u gevraagde Whatsappgesprekken niet uit de volledige set aan verzamelde documenten waren geselecteerd. Ook hebben wij de door u bedoelde informatie die berust bij het bestuur, in dit geval correspondentie behorende bij de toenmalige gedeputeerde belast met het onderwerp, per abuis niet geselecteerd. Op basis van het voorgaande hebben wij geconstateerd te beschikken over de door u gevraagde nadere informatie.

Wij hebben een nieuwe selectie van documenten gemaakt binnen de verzamelde informatie, te weten: de door medewerkers aangeleverde Whatsappgesprekken, en de mailbox van de gedeputeerde die destijds betrokken was bij het onderwerp van uw Woo-verzoek. Wij hebben binnen deze documenten een nadere selectie gemaakt door te zoeken naar de termen 'EHW', 'Eemshaven West', 'eemshaven-west', 'Vattenfall', en 'Drei Meulen'. Verder is er een zogenoemde 'deduplicatie' toegepast waardoor alle technische duplicaten en kopieën van informatie zijn vastgesteld. Deze duplicaten zijn buiten de inhoudelijke beoordeling gelaten. De resterende (unieke) documenten hebben wij vervolgens beoordeeld. Waar nodig hebben wij in deze documenten informatie onleesbaar gemaakt.

Besluit

Op basis van de voorgaande inventarisatie, besluiten wij de ontbrekende informatie gedeeltelijk openbaar te maken en lichten dat hieronder toe. Deze beslissing zien wij als een nader besluit in de zin van artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Het betreft 87 documenten met in totaal 235 pagina's. Deze documenten zijn opgenomen in de inventarislijst die is ingesloten in de digitale documentcontainer (zip-bestand) genaamd 'K55838 Windpark Eemshaven-West deelbesluit 5 openbaar.zip'. De documenten zijn opgenomen in de map 'Bestanden' 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:
E50EBDF291C59D4A9CEF119653D975FD33A009A3AB38A0DE18BCABCC07EB6
365
- Bytes: 171.875.392 bytes

Gedeelten buiten de reikwijdte van het verzoek

In meerdere documenten zijn tekstgedeelten onleesbaar gemaakt omdat deze buiten de reikwijdte van het verzoek vallen. Het gaat hier om onderdelen en passages die buiten de datum-reikwijdte van uw verzoek vallen, dan wel onderdelen en passages die betrekking hebben op andere onderwerpen dan het onderwerp in uw Woo-verzoek, zoals agendapunten die niet zien op het relevante onderwerp. Deze passages zijn onleesbaar gemaakt onder vermelding van 'buiten verzoek'.

Overwegingen

Wij besluiten tot het gedeeltelijk openbaar maken van de informatie. Openbaarmaking van informatie blijft achterwege 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 van de Woo hebben wij delen van de documenten gelakt (onleesbaar gemaakt). Wij motiveren het invoeren van de relevante uitzonderingsgronden als volgt.

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 en een functietitel die te herleiden is naar een persoon. Openbaarmaking van deze informatie leidt ertoe dat de persoonlijke levenssfeer van de betreffende personen in het gedrang komt. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen in de vorm van ongewenste contacten of andere vormen van overlast. Voor zover het gaat om namen van ambtenaren 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. Op basis van het voorgaande vinden wij het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, ook voor zover het informatie betreft die ouder is dan vijf jaar, zwaarder wegen dan het belang van openbaarmaking. Deze persoonsgegevens zijn daarom onleesbaar gemaakt onder vermelding van '5.1.2e'.

Personen die uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden, kunnen in beperkte mate een beroep doen op het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.¹ Daarom besluiten wij om namen van bijvoorbeeld gedeputeerden of wethouders niet onleesbaar te maken. Sommige documenten bevatten ook handtekeningen van personen die uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden. Wij besluiten om deze handtekeningen wel onleesbaar te maken. Het openbaar maken van een handtekening voor eenieder zorgt ervoor dat derden de mogelijkheid krijgen om deze handtekening op eenvoudige wijze te vervalsen. Met name het openbaar maken van deze handtekening in combinatie met de naam, maakt misbruik mogelijk. Dit risico op misbruik geldt voor iedereen en dus ook voor personen die uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden.²

Geen openbaarmaking vanwege persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van intern beraad

Krachtens art. 5.2, eerste lid Woo wordt in geval van een verzoek om informatie uit 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. 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.³

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.⁴

¹ ABRvS, 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5250, rechtsoverweging 8.2. & ABRvS, 24 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2995, rechtsoverweging 5.1.

² Vergelijk ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:160, rechtsoverwegingen 3 en 5.

³ ABRvS 1 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1542, rechtsoverweging 3 en ABRvS 16 november 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:4970, rechtsoverweging 17.

⁴ Kamerstukken I 2020/21, 33328, Q, p. 11.

Met het oog op een goede en democratische bestuursvoering maken wij eventuele persoonlijke beleidsopvattingen die door onze ambtenaren zijn geuit in beginsel openbaar. Wij maken hierop in dit geval een uitzondering. Hiervoor wordt een kader gehanteerd met situaties die deze uitzondering kunnen rechtvaardigen. Daarbij dient te worden gedacht aan situaties:

- Die de relatie met derde partijen of personen ernstig kunnen schaden of diskwalificeren;
- Die lopende onderhandelingen met derden in gevaar kunnen brengen;
- Die de juridische positie in lopende of toekomstige juridische procedures waarbij een of meer bestuursorganen van de provincie Groningen zijn betrokken, kunnen benadelen;
- Waarin het gaat om aantekeningen in de vorm van (een) enkel(e) woord(en), hersenspinsels, persoonlijke indrukken of een staccato woordenbrij waarbij de informatie met een meer feitelijk/objectief karakter niet te scheiden is van meningen;
- Waarin het gaat om 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 bijbehorende bijlage.

In de documenten met ID-nummers 24850470, 30585342 staan passages die aan te merken zijn als persoonlijke beleidsopvattingen in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad. Het betreft e-mails en notities die zijn opgesteld in een fase van besluitvorming waarin er ruimte moet zijn om van gedachten te wisselen. Er is in de documenten sprake van persoonlijke beleidsopvattingen omdat meningen, conclusies en adviezen zijn gegeven ten behoeve van intern beraad met een overwegend subjectief karakter.⁵ Gelet op het feit dat het gaat om een subjectieve ambtelijke visie die is geuit in een overleg tussen ambtenaren, is sprake van een persoonlijke beleidsopvatting die is opgesteld ten behoeve van intern beraad.

Wij zijn van oordeel dat het belang van vertrouwelijke communicatie tussen ambtenaren, in een stadium waarin nog vrijelijk van gedachten moet kunnen worden gewisseld, in dit geval zwaarder weegt dan het algemene belang van openbaarmaking. Aan het project Eemshaven-West hebben veel verschillende partijen deelgenomen. Deze partijen weten welke ambtenaren bij het project betrokken waren. Daardoor kunnen zij de passages, ook in een niet tot persoon herleidbare vorm, in verband brengen met een specifieke ambtenaar. Om die reden wordt deze passages niet openbaar gemaakt. Voor zover in de passages met daarin persoonlijke beleidsopvattingen ook feitelijke informatie is opgenomen, is deze dusdanig met de persoonlijke beleidsopvattingen verweven dat het niet mogelijk is om deze te scheiden.⁶

De hierboven genoemde documenten met daarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn bovendien niet opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming. Er is sprake van het uitwisselen van gedachten in de conceptfase van bestuurlijke besluitvorming waarin er nog ruimte is van vrijuit van gedachten en ideeën te wisselen.⁷ Wanneer de persoonlijke beleidsopvatting openbaar zouden worden gemaakt, zou dit schade toebrengen aan het intern beraad omdat het hier gaat om zuiver persoonlijke indrukken van de desbetreffende personen, dan wel om persoonlijke gedachteswisselingen of adviezen. Het voeren van intern beraad stelt ambtenaren in de fase voorafgaande aan de formele bestuurlijke besluitvorming

⁵ Rb. Overijssel 18 augustus 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:3896, rechtsoverweging 4.1.

⁶ ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:399, rechtsoverweging 8.2.

⁷ ABRvS 8 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4814, rechtsoverweging 7.

in staat in een veilige omgeving ideeën en concepten te bespreken, zonder externe druk of misinterpretatie. Dit geldt met name voor mailconversaties en notities waar er ruimte moet zijn om gedachten uit te wisselen.⁸ Het openbaar maken van deze persoonlijke beleidsopvattingen zou dit proces belemmeren. Voor zover documenten evenwel aangemerkt zouden kunnen worden als document ten behoeve van bestuurlijke formele besluitvorming, zal openbaarmaking met het voorgaande in aanmerking genomen er desalniettemin toe leiden dat het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.

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).

Op grond van artikel 3.1, eerste lid, van de Woo en met het oog op het toekomstige artikel 3.3, tweede lid, onder i van de Woo, zullen wij het geanonimiseerde Woo-verzoek en een geanonimiseerd besluit met daarbij de openbaar gemaakte documenten publiceren in ons Woo-register zodat deze voor eenieder beschikbaar zijn. Het Woo-register kunt u raadplegen via: <https://www.provinciegroningen.nl/contact/woo-besluiten/>.

Bezwaar

U heeft al bezwaar ingediend tegen onze besluiten van 13 november 2024, met documentnummer '2025-187127', en van 12 september 2025, met documentnummer '2025-157613'. Het door u ingediende bezwaar richt zich, op grond van artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht, van rechtswege tegen dit besluit. Het onderhavige besluit is erop gericht volledig aan uw informatiebehoefte op basis van uw Woo-verzoek tegemoet te komen. Indien u nadere bezwaren hebt, richten die zich van rechtswege tegen onze besluiten van 13, november 2024, 12 september 2025 en 11 maart 2026. Indien u naar aanleiding van dit besluit geen bezwaren meer heeft, verzoeken wij u om contact met ons op te nemen ter intrekking van uw bezwaar. U kunt daarvoor contact opnemen met de secretaris van de commissie rechtsbescherming via rechtsbescherming@provinciegroningen.nl.

Vragen

Voor vragen kunt u contact opnemen via woo@provinciegroningen.nl of telefoonnummer 050-3164664.

Hoogachtend,
namens het college van Gedeputeerde Staten van Groningen,


Teamleider Kwaliteit en control

Dit document is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.

⁸ABRVS 9 juli 2025 ECLI:NL:RVS:2025:3096, rechtsoverweging 10.16 en 11.1.