






Aan:
RTV Drenthe
t.a.v.  
Postbus 999
9401 AZ ASSEN



Assen, 11 februari 2025
Ons kenmerk 7/4.2/2025000182
Behandeld door thema Economie  55 55
Onderwerp: Beslissing op bezwaar inzake Woo-verzoek TVM

Geachte  ,

Op 19 september 2024 hebt u bezwaar gemaakt tegen ons besluit van 12 augustus 2024, zaaknummer 202400572 (hierna: **het bestreden besluit**). Met dat besluit hebben wij een beslissing genomen op uw verzoek om informatie op grond van de Wet open overheid (Woo) over de verhuizing c.q. het behoud van TVM in Hoogeveen en/of Drenthe.

Wij hebben uw bezwaarschrift in handen gesteld van de Commissie rechtsbescherming van de provincie Drenthe (hierna: **de commissie**). Op 11 november 2024 heeft de commissie een hoorzitting gehouden. Tijdens de hoorzitting hebt u uw bezwaar mondeling toegelicht. U hebt u daarbij laten vergezellen door  . Op 10 december 2024 heeft de commissie een advies over uw bezwaar aan ons uitgebracht. Dat advies treft u aan als bijlage bij dit besluit.

In deze brief leest u onze beslissing op uw bezwaren en de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen.

Beslissing op bezwaar

Wij hebben besloten het advies van de commissie over te nemen, met uitzondering van de opmerkingen van de commissie over de beoordeling van de reikwijdte van het verzoek in document 4 en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in document 56. In juridische zin betekent dit dat wij het bestreden besluit van 12 augustus 2024 handhaven, onder aanvulling van de motivering en openbaarmaking van een zin in document 5 en een naam in document 128. Hierna lichten wij dit besluit verder toe en leggen wij uit wat dit voor u betekent.



Omvang van het bezwaar

Op 24 september 2024 hebt u een gesprek gevoerd met medewerkers van de provincie in het kader van de afhandeling van de bezwaarprocedure. Naar aanleiding van dat gesprek is een aantal punten uit uw bezwaar komen te vervallen. De commissie heeft tijdens de hoorzitting vastgesteld dat uw bezwaar ten aanzien van document 5 is opgelost en dat u uw bezwaren heeft laten vervallen ten aanzien van de documenten 25, 26 en 63. Het bezwaar ziet aldus nog enkel op de documenten 4, 56, 73 en 75.

Motivering

Na ontvangst van het advies van de commissie hebben wij dat grondig bestudeerd. Wij zijn tot de conclusie gekomen dat het advies met de nodige zorgvuldigheid tot stand is gekomen. Wij nemen het advies over, tenzij wij daar hierna uitdrukkelijk van afwijken. In het navolgende zullen wij eerst een nadere toelichting geven op de verrichte zoekslag, conform hetgeen de commissie daarover heeft overwogen. Daarna bespreken wij de individuele documenten waar het bezwaar op ziet. Wij gaan daarbij in op de overwegingen en adviezen van de commissie, voor zover daartoe nog aanleiding bestaat.

Zoekslag en periode

U hebt gevraagd om een toelichting op en duiding van de verrichte zoekslag. Het is u opgevallen dat de verstrekte documenten betrekking hebben op twee verschillende perioden. U vraagt zich af of er in de tussengelegen periode geen documenten zijn aangetroffen. De commissie is op basis van de gegeven toelichting in het verweerschrift en ter zitting van oordeel dat de verrichte zoekslag voldoende uitvoerig en zorgvuldig is geweest. Zij adviseert een nadere motivering in de beslissing op bezwaar op te nemen ten aanzien van de verrichte zoekslag.

Wij nemen dit advies ter harte en geven hierbij een uiteenzetting van de verrichte zoekslag. Het zoeken naar documenten die onder de reikwijdte van het verzoek vallen, heeft plaatsgevonden via twee sporen. Allereerst is op basis van de belangrijkste termen uit het Woo-verzoek, in dit geval "TVM" en "IT-Hub", door alle bij het dossier betrokken personen naar informatie gezocht binnen hun eigen omgeving. Het gaat hierbij om de persoonlijke OneDrive, de e-mailbox en telefoon. Daarnaast zijn de genoemde termen ingevoerd in onze digitale (archief)systemen (SharePoint) en ons analoge archief. Dat zijn namelijk de plekken waar informatie wordt opgeslagen. Met deze dubbele zoekslag hebben wij het maximale gedaan om alle relevante informatie te achterhalen.

De zoekslag is grondig – zowel in de diepte als de breedte – uitgevoerd. Gelet op de vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) is het aan bezwaarde om vervolgens aannemelijk te maken dat er meer of andere informatie zou moeten zijn¹. De enkele stelling dat er geen documenten uit een bepaalde periode zijn aangetroffen, is daarvoor niet voldoende. Ter zitting hebt u aangevoerd dat u het "bijzonder" vindt dat er, gelet op de belangen die speelden, in de tussentijd geen onderling contact is geweest tussen de twee overheden over de voortgang of de status in het dossier.

¹ ABRvS 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4525, r.o. 6.2 en ABRvS 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1743, r.o. 4.1.

De commissie is van oordeel dat u daarmee niet aannemelijk hebt gemaakt dat er meer documenten onder de provincie zouden berusten dan zijn verstrekt. Daarbij neemt de commissie in overweging dat het belang en de rol van de provincie bij het behoud van TVM in vergelijking met de gemeente beperkter zijn geweest. Daarnaast overweegt de commissie dat zij zich kan voorstellen dat tijdens tussentijdse (informele) contacten op bestuurlijk niveau is gesproken over dit dossier, maar dat daarvan geen informatie is vastgelegd in documenten. De mededeling dat wij niet over meer documenten beschikken, komt de commissie derhalve niet ongeloofwaardig voor. Wij sluiten ons aan bij dit oordeel.

Daarnaast merken wij op dat het mogelijke vertrek van TVM, voor wat betreft onze betrokkenheid, slechts in die twee verschillende perioden actueel is geweest. Na de eerste periode lagen eventuele plannen om te verhuizen vanwege COVID-19 stil en onderzocht TVM of anderszins van invloed was op de huisvesting, waardoor het stil bleef in het dossier bij de provincie, totdat dezelfde discussie weer opspeelde. Van de tussentijdse periode hebben wij in ieder geval geen stukken aangetroffen bij de inventarisatie. Er is dan ook geen periode overgeslagen bij de uitgevoerde zoekslag.

Document 4: Buck-rapport

U betwist dat de uitzonderingsgrond uit artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Woo rechtmatig is toegepast. Naar aanleiding van de door u aangevoerde bezwaargrond(en) heeft de commissie de desbetreffende passages bekeken. Daarbij komt de commissie tot de conclusie dat deze passages inderdaad kwalificeren als vertrouwelijk meegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens. De commissie is dan ook van oordeel dat de openbaarmaking van deze informatie geweigerd moet worden. Overigens merkt de commissie op dat de verzwaarde motiveringsplicht die geldt voor documenten van ouder dan vijf jaar (ex artikel 5.3 van de Woo) niet van toepassing is op absolute uitzonderingsgronden, zoals hier aan de orde.

Wij nemen dit advies over en passen het bestreden besluit op dit punt dus niet aan. Het gaat hier namelijk om zeer concrete informatie over het personeelsbeleid c.q. personeelsplanning en de op dat gebied uit te voeren strategie in het kader van de langetermijndoelstellingen (5 tot 10 jaren), waarvan de openbaarmaking de concurrentiepositie van TVM kan schaden.

Verder constateert de commissie dat onderdelen van dit document onleesbaar zijn gemaakt met de code 'buiten verzoek'. Volgens de commissie is dat niet overeenkomstig de bedoeling van de Woo. Ten aanzien van de passages die als 'buiten verzoek' zijn aangemerkt, is de commissie van oordeel dat alsnog beoordeeld moet worden of daarop een van de uitzonderingsgronden uit de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo van toepassing is. Zij adviseert te beoordelen of de desbetreffende passages op grond van een andere uitzonderingsgrond gelakt kunnen blijven.

Wij zijn het daar niet mee eens. Daar liggen de volgende overwegingen aan ten grondslag.

Op grond van artikel 4.1, eerste lid, en artikel 2.1 van de Woo kan eenieder een verzoek doen om publieke informatie, neergelegd in documenten bij een bestuursorgaan.

Uit de wetsgeschiedenis volgt dat de Woo gebaseerd is op zowel een informatiestelsel als een documentenstelsel. Dit houdt in dat de verzoeker alleen de (bestuurlijke) aangelegenheid hoeft te noemen waarop het informatieverzoek berust. Niet vereist is dat de verzoeker ook het daarop betrekking hebbende document noemt, zoals neergelegd in artikel 4.1, vierde lid, van de Woo. Het bestuursorgaan moet na ontvangst van een verzoek onderzoeken of over de genoemde aangelegenheid informatie is neergelegd in documenten². Bij de inventarisatie hebben wij dan ook gezocht naar documenten die informatie bevatten over de verhuizing c.q. het behoud van TVM in Hoogeveen en/of Drenthe. Informatie in de documenten die geen betrekking heeft op de genoemde aangelegenheid, hebben wij beoordeeld als 'valt buiten de reikwijdte van het verzoek'³.

Uit de rechtspraak volgt dat openbaarmaking van delen van documenten geweigerd kan worden, omdat deze delen buiten de reikwijdte van het Woo-verzoek vallen. In een uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 11 december 2023 heeft een verzoeker gevraagd om openbaarmaking van negen verslagen van verschillende (bestuurlijke) overleggen over een periode van meer dan vier jaar, waarin een grote verscheidenheid aan onderwerpen en aangelegenheden zijn besproken. Daarover heeft de rechter geoordeeld dat het bestuursorgaan terecht heeft gezocht naar de aangelegenheid waarover informatie gewenst is⁴.

De opvatting van de commissie dat 'buiten verzoek' geen uitzonderingsgrond is uit de Woo, is juist en wordt door ons ook niet betwist. Maar anders dan de commissie veronderstelt, is het oordeel dat bepaalde informatie buiten de reikwijdte van het verzoek valt, omdat dit geen betrekking heeft op de gevraagde aangelegenheid, wel mogelijk op passagenniveau. Dit volgt ook uit de uitspraak van de Afdeling van 23 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3410, zie rechtsoverweging 2 en 2.1 jo. 7.2⁵.

Gelet op het vorenstaande zijn wij van oordeel dat de door ons gehanteerde werkwijze in lijn is met de bedoeling van de Woo. Wij zien dan ook niet de noodzaak om te beoordelen of de desbetreffende passages op grond van een andere uitzonderingsgrond uit de Woo geweigerd kunnen worden. De desbetreffende passages zien namelijk, zoals wij hebben toegelicht, op andere bedrijven dan TVM, die niet weten dat zij voorkomen in dit rapport. Het vragen om een zienswijze van deze bedrijven ligt bovendien niet in de rede, omdat daarmee de vertrouwelijkheid wordt doorkruist waarin dit rapport met ons is gedeeld. Wij zullen het bestreden besluit op dit punt dan ook niet herroepen.

Document 5

Wij hebben geconstateerd dat in document 5 bij het bestreden besluit een zin onleesbaar is gemaakt, terwijl er in de tekst een zin met gelijke strekking voorkomt. Wij hebben daarom besloten deze zin alsnog openbaar te maken.

² De Woo kent een hybride stelsel, zie Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 19 (MvT n.a.v. advies RvS).

³ Uit de vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat bij de bepaling van de reikwijdte van het verzoek de gebruikte bewoordingen en de context waarin het verzoek wordt gedaan worden betrokken, zie bijv. ABRvS 21 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:721, zie rov. 8.1.

⁴ Rb Amsterdam 11 december 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:8002.

⁵ Uit de een-na-laatste en laatste alinea van rov. 7.2 van deze uitspraak waarin de Afdeling heeft vastgesteld dat een bestuursorgaan terecht heeft geoordeeld dat bepaalde passages uit de documenten 35 en 45 buiten de reikwijdte van het verzoek vallen, volgt dat dit een grondslag is voor een weigering.

Document 56

U hebt ons verzocht om de persoonlijke beleidsopvattingen in een niet tot personen herleidbare vorm alsnog openbaar te maken. Voor zover dat niet mogelijk is, hebt u verzocht om de inhoud daarvan te duiden en aan te geven welke partij hierover een zienswijze heeft gegeven. De commissie stelt vast dat de twee zinnen die op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo onleesbaar zijn gemaakt, persoonlijke beleidsopvattingen zijn. De commissie is van oordeel dat deze terecht onleesbaar zijn gemaakt. Daarbij verwijst zij naar haar overwegingen bij de documenten 73 en 75. Wij volgen dit advies. Voorts zijn wij van oordeel dat de desbetreffende zinnen niet geanonimiseerd openbaar kunnen worden gemaakt, omdat een groot risico bestaat op herleidbaarheid tot de opsteller vanwege de beperkte kring van betrokkenen. Dit betekent dat wij ook niet zullen overgaan tot een nadere duiding van de inhoud, mede omdat daartoe geen verplichting bestaat.

Verder stelt de commissie vast dat in twee gevallen een zin onleesbaar is gemaakt op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo. Daarover is de commissie van oordeel dat deze uitzonderingsgrond onterecht is toegepast. Zij adviseert de desbetreffende informatie alsnog openbaar te maken met uitzondering van de naam, ondanks dat de zin niet bijdraagt aan de inhoud.

In tegenstelling tot de commissie, zijn wij van oordeel dat uitlatingen in de persoonlijke sfeer over bijvoorbeeld vakanties, gezondheid en dergelijke raken aan de persoonlijke levenssfeer van medewerkers van de provincie. Voor medewerkers van de overheid geldt volgens vaste jurisprudentie dat zij in hun beroepshalve functioneren slechts in beperkte mate een beroep kunnen doen op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Hier gaat het echter over uitspraken in de privésfeer van een medewerker van de provincie die niets van doen hebben met de functie-uitoefening. Daar komt ook bij dat de desbetreffende medewerker geen politiek ambtsdrager is.⁶ Bovendien hebben de desbetreffende zinnen niets van doen met de inhoud van het verzoek, zoals de commissie zelf ook onderkent.

In aanvulling op deze inhoudelijke kanttekeningen merken wij op dat u geen bezwaar gemaakt heeft op dit punt. De commissie is daarmee aldus buiten de aan haar gestelde adviesvraag getreden. Gezien de persoonlijke aard van deze informatie, zijn wij van oordeel dat het belang van openbaarheid niet opweegt tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van onze medewerkers. Dergelijke informatie over onze medewerkers maken wij in het algemeen vanuit het oogpunt van goed werkgeverschap niet openbaar. Anonieme openbaarmaking biedt hier geen uitkomst, omdat de informatie herleidbaar is tot de desbetreffende persoon vanwege de beperkte groep van betrokken medewerkers. Wij zijn daarom van oordeel dat deze uitzonderingsgrond hier terecht is gehanteerd.

Documenten 73 en 75

U hebt ten aanzien van document 73 aangevoerd dat u niet kunt nagaan of dit een persoonlijke beleidsopvatting betreft, waarbij u hebt verzocht om geanonimiseerde openbaarmaking op grond van artikel 5.2, tweede lid, van de Woo. Wat betreft document 75 betwist u dat het conceptpersbericht enkel bestaat uit persoonlijke beleidsopvattingen. Daarnaast stelt u dat een conceptpersbericht niet bestemd kan

⁶ Vgl. ABRvS 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:112 en ABRvS 8 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1952, zie rov. 4.3.

zijn voor intern beraad. U vindt daarom dat dit document alsnog openbaar gemaakt moet worden.

De commissie stelt vast dat deze documenten concepten zijn, bedoeld voor collegiale afstemming tussen ambtenaren en opgesteld voor intern beraad, waarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn opgenomen, zoals omschreven in artikel 5.2, eerste lid, van de Woo.

Ten aanzien van de weigering van openbaarmaking van de quote in document 73, die ziet op de situatie die zich heeft voorgedaan (TVM blijft in Hoogeveen), kan de commissie ons standpunt volgen dat voor zover het concept afwijkt van de definitieve versie, de informatie niet hoeft te worden verstrekt, omdat het om persoonlijke beleidsopvattingen gaat, en de resterende informatie niet openbaar hoeft te worden gemaakt, omdat deze als gevolg van de openbaarmaking van het definitieve document al openbaar is⁷.

Ten aanzien van de weigering van openbaarmaking van het conceptpersbericht in document 75 en de quote in document 73 over de situatie die zich niet heeft voorgedaan (TVM vertrekt uit Hoogeveen) kan de commissie zich vinden in ons oordeel dat de integrale tekst daarvan een persoonlijke beleidsopvatting is, bestemd voor intern beraad. Daarbij verwijzen wij naar twee uitspraken van de Afdeling die in samenhang met elkaar gelezen moeten worden; één gaat over conceptpersberichten⁸ en de ander gaat over een conceptbesluit waarop geen definitief besluit is gevolgd⁹. In de laatstgenoemde uitspraak heeft de Afdeling geoordeeld dat opvattingen in een ambtelijk voorstel, dat nog niet is omgezet in een definitief besluit, niet openbaar gemaakt hoeven te worden, omdat ambtenaren de vrijheid moeten hebben ongehinderd hun bijdrage te leveren aan de beleidsvoorbereiding of -uitvoering. Bovendien zijn wij van oordeel dat, voor zover de integrale tekst van het conceptpersbericht en quotes niet als persoonlijke beleidsopvatting kwalificeert, de feiten en persoonlijke beleidsopvattingen zodanig met elkaar verweven zijn dat het niet mogelijk is om deze van elkaar te scheiden.

Wij zien tot slot niet in waarom openbaarmaking van een conceptpersbericht en quote over een hypothetische situatie bij zou dragen aan een goede en democratische bestuursvoering. De commissie kan ons volgen in dit standpunt. Daarbij overweegt de commissie dat de informatie geen inzicht geeft in het besluitvormingsproces en dat artikel 5.2, derde lid, van de Woo ook niet van toepassing is. De commissie is dan ook van oordeel dat de documenten terecht zijn geweigerd, ook in het licht van de verzwaarde motiveringsplicht. Wij sluiten ons aan bij dit oordeel en passen het bestreden besluit daarom niet aan.

Document 128: ontlakken naam gedeputeerde

U hebt terecht opgemerkt dat de naam van gedeputeerde Meeuwissen in document 128 ten onrechte gelakt is. Wij hebben dit alsnog gecorrigeerd.

⁷ De quote die bij dit scenario past is deels uitgesproken, zie: <https://www.rtvden-the.nl/nieuws/154915/hoofdkantoor-tvm-blijft-in-hoogeveen>), waardoor deze grotendeels openbaar is. Vgl. ABRvS 27 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3563, zie rov. 8.2.

⁸ ABRvS 27 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3563, zie rov. 8.2.

⁹ ABRvS 17 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7753, zie rov. 5.1, m.nt. P.J. Stolk.

Openbaar maken van documenten

Na bekendmaking van dit besluit aan u zullen de documenten op de provinciale website (www.provincie.drenthe.nl/woo) voor eenieder openbaar worden gemaakt. U kunt ze daar downloaden.

Beroep

Bent u het niet eens met dit besluit, dan kunt u binnen zes weken na de dag van verzending ervan hiertegen een beroepschrift indienen bij de Rechtbank Noord-Nederland. De dag van verzending is de dagtekening van het besluit. Voor meer informatie over het indienen van een beroepschrift verwijzen wij u naar www.provincie.drenthe.nl/bezwaarprocedure.

Belanghebbenden

Belanghebbenden worden geïnformeerd over dit besluit.

Informatie

Voor vragen over deze brief kunt u terecht bij het thema Economie en via e-mail woo@drenthe.nl of telefoonnummer [REDACTED] 55 55.

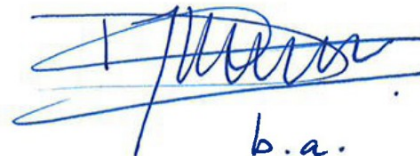
Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Drenthe,



, voorzitter

, secretaris


b.a.

Toelichting grondslagen

In dit document kunt u secties vinden die onleesbaar zijn gemaakt. Deze informatie is achterwege gelaten op basis van de Wet open overheid (Woo). De letter die hierbij is vermeld correspondeert met de bijbehorende grondslag in onderstaand overzicht.

J Art. 5.1 lid 2 sub e

Het belang van de openbaarmaking van deze informatie weegt niet op tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen