



Ons kenmerk DOC-00823112
Bijlage(n) 25 (1 inventarislijst, 24 documenten)

Maastricht 3 september 2025
Verzonden 04 SEP. 2025

Besluit van de Commissaris van de Koning in Limburg

1. Verzoek

Op 2 juli 2025 ontving ik van een burger (hierna: verzoeker), doorgezonden via het college van Gedeputeerde Staten van Limburg, een verzoek om informatie. Het verzoek ziet op documenten die betrekking hebben op de inhuur van Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V. (hierna: Pels Rijcken).

Dit verzoek beschouw ik als een verzoek om informatie, zoals bedoeld in artikel 4.1, eerste lid, Wet open overheid (hierna: Woo). Ik heb dit verzoek dan ook overeenkomstig het bepaalde in deze wet behandeld.

2. Besluit

Ik heb het verzoek getoetst aan ed Woo en op grond hiervan heb ik besloten dat ik over ga tot het gedeeltelijk verstrekken van de gevraagde informatie.

3. Zoekslag

In het informatieverzoek wordt verzocht om openbaarmaking van documenten aangaande de inhuur van Pels Rijcken. Meer specifiek betreft het documenten inzake agendering, inhuur, opdrachten, aanbestedingen, (raam)overeenkomsten, adviezen, notities, notulen, nota's, rapporten, facturen, betalingen, en verdere documenten die inzicht kunnen geven in betrokkenheid van Pels Rijcken bij de Provincie Limburg. De periode heeft betrekking op 1 januari 2014 tot en met de datum van het verzoek. Verzoeker heeft daarbij aangegeven niet enkel de documenten te willen ontvangen die betrekking hebben op de inhuur, maar tevens de documenten die zien op de inhoudelijk uitgebrachte advisering en de adviesvraag. Daartoe berust één dossier onder mijn verantwoordelijkheid als zelfstandig bestuursorgaan, waardoor het Woo-verzoek voor dit dossier door Gedeputeerde Staten aan mij is doorgezonden. Het betreft een dossier waarvoor Pels Rijcken is ingehuurd, in het kader van de advisering over een verzoek op grond van de destijds vigerende Wet openbaarheid van bestuur (Wob) uit 2018.

Op basis van het verzoek heb ik gezocht naar de documenten die betrekking hebben op dit dossier. Daartoe is er gezocht in bij en door de betrokken medewerkers van deze casus naar alle documenten die



betrekking hebben op het Woo-verzoek. Daarbij is gezocht naar alle mogelijke vindplaatsen van documenten, zoals Outlook, documentensystemen, netwerkschijven, inkoopssystemen, betalingssystemen en mogelijke chatberichten. De gehanteerde zoektermen zijn de benamingen en kenmerken uit het dossier waar dit Woo-verzoek op ziet.

Deze zoekslag heeft 27 documenten opgeleverd, welke in een inventarislijst als bijlage bij dit besluit zijn genoemd. Elk document is apart genummerd in dit overzicht en per document is een toelichting gegeven over de wijze van openbaarmaking, waarbij verwezen is naar de uitzonderingsgronden van de Woo. Deze uitzonderingsgronden zijn verderop in dit besluit toegelicht. Volledigheidshalve merk ik op dat ik geen andere documenten heb aangetroffen in de zoektocht naar de gevraagde documenten.

4. Zienswijze

Ik heb ter voorbereiding op mijn besluit toepassing gegeven aan artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht. Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V. en een natuurlijk persoon zijn in de gelegenheid gesteld om een zienswijze naar voren te brengen om documenten in deze kwestie gedeeltelijk openbaar te maken.

Pels Rijcken en Droogleever Fortuijn N.V.

In de op 31 juli 2025 ontvangen reactie en zienswijze wordt aangegeven dat ook de omschrijving van de werkzaamheden van advocaten onleesbaar gemaakt dienen te worden, nu deze inzicht geven in de bedrijfsvoering van het advocatenkantoor. Daarbij wordt een beroep gedaan op artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, en tweede lid aanhef en onder f, Woo. Openbaarmaking van de omschrijving van de werkzaamheden schaadt het concurrentiebelang van het advocatenkantoor. Gewezen wordt op vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) waaruit volgt dat totaalbedragen op declaraties wel openbaar gemaakt kunnen worden, maar de specificaties van werkzaamheden niet voor openbaarmaking in aanmerking komen. Tevens wordt aangegeven dat de offerte en de kosteninschattingen niet openbaar gemaakt dienen te worden, daar waar deze offerte inzage geeft in de bedrijfsvoering.

Reactie op de zienswijze

Ik heb de zienswijze overgenomen.

5. Overwegingen ten aanzien van de Woo

Uitgangspunt van de Woo is dat informatie openbaar is, tenzij er sprake is van één van de uitzonderingsgronden van artikel 5.1 of 5.2 van de Woo. Ik heb de beschikbare documenten getoetst aan artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo en ben hierbij tot de conclusie gekomen dat er sprake is van voornoemde uitzonderingsgronden. Hieronder is per van toepassing zijnde uitzonderingsgrond een toelichting gegeven.

Artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Woo (vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens) en artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, van de Woo (andere bedrijfs- en fabricagegegevens)

Ingevolge voornoemd artikel blijft het verstrekken van informatie achterwege voor zover dit bedrijfs- en fabricagegegevens betreffen die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld. In casu zijn offertes, opdrachtverleningen en facturen aangetroffen waarin informatie over de financiële bedrijfsvoering van Pels Rijcken. Het betreft uurtarieven en de ingeschatte uren voor een dossier. De bedoeling van deze uitzonderingsgrond is om te voorkomen dat concurrerende bedrijven elkaars bedrijfs- en fabricagegegevens zouden kunnen achterhalen. Bedrijfs- en



fabricagegegevens zijn alle gegevens waaruit direct of indirect kennis kan worden afgeleid over technische bedrijfsvoering of het productieproces, maar ook de kring van afnemers en leveranciers. Uit het aantal geraamde en gewerkte uren, alsmede de uurtarieven kan inzicht worden verkregen in de gehanteerde methodieken en bedrijfsstrategieën. Dit kan de concurrentiepositie van het advocatenkantoor verzwakken ten opzichte van andere partijen. Gelet daarop concludeer ik dat er sprake is van bedrijfs- en fabricagegegevens, zoals bedoeld in voornoemd artikel. Deze gegevens in de offertes, opdrachtverleningen en facturen zijn vertrouwelijk aan mij meegedeeld, hetgeen blijkt uit de aard van het contact en het gegeven dat contacten rondom opdrachtverleningen en contacten met advocatenkantoren in beginsel in vertrouwelijkheid plaatsvinden. Voornoemde gegevens zijn op grond van het bovenstaande onleesbaar gemaakt. Voor zover er geen sprake zou zijn van een vertrouwelijke mededeling, verwijs ik naar het bepaalde in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, Woo. In bijgaande inventarislijst heb ik bij de documenten waar deze uitzonderingsgrond van toepassing is, verwezen naar deze uitzonderingsgrond met "5.1 lid 1 sub c en sub f".

Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, Woo (eerbiediging persoonlijke levenssfeer)

Ingevolge voornoemd artikel wordt geen informatie verstrekt voor zover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Deze uitzonderingsgrond is van toepassing wanneer documenten gegevens zoals namen, maar ook meer indirecte gegevens, bevatten waarmee de identiteit van de betrokken personen achterhaald kan worden.

In de gevraagde en aangetroffen documenten zijn de namen en andere persoonsgegevens, waaronder handtekeningen/parafen, e-mailadressen, telefoonnummers en profielfoto's van ambtenaren en derden onleesbaar gemaakt. Openbaarmaking hiervan maakt inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Niet gebleken is dat het belang van openbaarmaking van deze gegevens zwaarder weegt dan het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Ik weeg mee dat het hier niet gaat om het opgeven van een naam aan een individuele burger, die met een ambtenaar in contact treedt, maar om openbaarmaking aan een ieder in de zin van de Woo. Het betreft hier medewerkers die vanuit hun functie niet in de openbaarheid treden. Daar waar in het document de naam, en/of het telefoonnummer, en/of het e-mailadres, en/of de handtekening/paraaf van een ambtenaren en/of derden onleesbaar is gemaakt, ben ik tot het oordeel gekomen dat openbaarmaking van deze informatie ertoe leidt dat zijn of haar persoonlijke levenssfeer in geding komt, en dat aan die omstandigheid zodanig gewicht moet worden toegekend dat het belang van openbaarmaking daarvoor moet wijken. Ten aanzien van de namen en contactgegevens van advocaten overweeg ik dat advisering door een advocaat in een bepaalde kwestie niet maakt dat daarmee sprake is van een persoon die vanuit zijn of haar functie in de openbaarheid treedt. Wij volgen daarmee het bepaalde uit de uitspraak van de Rechtbank Limburg van 26 juni 2024 (ELCI:NL:RBLIM:2024:3780). Volledigheidshalve merk ik op dat namen van personen die vanuit hun functie in de openbaarheid treden of waar anderszins sprake is van een publiek persoon, wel openbaar worden gemaakt. Concreet gaat het dan om namen van (oud)bestuurders en clustermanagers. Voor deze personen geldt dat de te openbaren informatie betrekking heeft op het beroepshalve functioneren van deze personen. Daardoor komt hen minder bescherming toe in het kader van de Woo.

De naam van de betrokken natuurlijk persoon in de casus waar het Woo-verzoek op ziet, maak ik openbaar. Het betreft een raadslid en hoewel het destijds ingediende verzoek op persoonlijke titel is ingediend, zie ik geen beletselen die in de weg staan openbaarmaking van deze naam. Bovendien is deze natuurlijke persoon om een zienswijze gevraagd, maar is geen reactie ontvangen. Vandaar dat ik concludeer dat er ten aanzien van de openbaarmaking van de naam geen bezwaren bestaan.



Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, Woo (goed functioneren bestuursorgaan)

Ingevolge voornoemd artikel wordt geen informatie verstrekt voor zover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen. In de geschiedenis van de totstandkoming van de Woo is de toepassing van deze uitzonderingsgrond niet beperkt tot crisisachtige situaties. Deze uitzonderingsgrond is van toepassing op de vertrouwelijke correspondentie met, en de adviezen van, extern adviseurs. Deze documenten zien op de (juridische) advisering op vragen van de Provincie Limburg in bepaalde dossiers. In deze advisering en de totstandkoming daarvan kunnen verschillende opties worden afgestemd met bijbehorende juridische context en eventuele afwegingen. Deze informatie wordt niet openbaar gemaakt, omdat ik van mening ben dat ik de gelegenheid moeten hebben om vertrouwelijk advies in te kunnen winnen. Openbaarmaking van deze advisering kan schade toebrengen aan de (juridische) positie van de Provincie en de mogelijkheid om in de toekomst in vertrouwen contact te hebben met een advocaat. Bescherming daarvan weegt zwaarder dan het belang van openbaarmaking. Bij openbaarmaking daarvan zou het goed functioneren van de Provincie worden geschaad.

Artikel 5.2, eerste lid, van de Woo (persoonlijke beleidsopvattingen in documenten van intern beraad)

Voorvoemd artikel bepaalt dat in geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie wordt verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Onder intern beraad wordt verstaan het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 5.2 van de Woo en de rechtspraak dienaangaande volgt dat het interne karakter van een document wordt bepaald door het oogmerk waarmee het is opgesteld. Degene die het document heeft opgesteld moet de bedoeling hebben gehad dat dit zou dienen voor hemzelf of voor het gebruik door anderen binnen de overheid. Documenten die bestemd zijn voor intern beraad kunnen persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Op grond van artikel 5.2, eerste lid, Woo, wordt onder persoonlijke beleidsopvattingen verstaan, ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van het intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.

Een deel van de documenten zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad aangezien deze zijn gemaakt met de intentie om binnen het bestuursorgaan afweging te laten plaatsvinden. Het betreft in veel gevallen concepten van adviezen van het advocatenkantoor en reacties daarop. Ook een advies van aan advocaat over mogelijke procedures en de daarin in te nemen standpunten en te volgen tactieken zijn naar aard bestemd voor intern beraad, zo blijkt uit de jurisprudentie. Een advies afkomstig van een advocaat dient namelijk te worden aangemerkt als een uitwisseling van informatie tussen een advocaat en een bestuursorgaan teneinde het bestuursorgaan in staat te stellen een standpunt in te nemen betreffende een bestuurlijke aangelegenheid. In deze interne documenten zijn op meerdere plaatsen persoonlijke beleidsopvattingen opgenomen. Het betreft in die gevallen (ambtelijke) adviezen, visies en standpunten ten behoeve van het intern beraad. Daar waar feiten, prognoses, beleidsalternatieven etc. zijn opgenomen, worden deze openbaar gemaakt. Het is van belang dat ambtenaren en hun adviseurs intern vrij met elkaar van gedachten moeten kunnen wisselen over beleidskeuzes. Een zekere mate van veiligheid is nodig om te kunnen komen tot een effectieve besluitvorming. Volgens de wetgever is dat ook de bedoeling van de uitzonderingsgrond uit artikel 5.2.

Ik acht het in dit geval ook niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering om met toepassing van artikel 5.2, tweede lid, Woo, de persoonlijke beleidsopvattingen toch openbaar te maken.



Ik acht het van belang om in vertrouwen contact te hebben met onze advocaten. Gelet hierop zijn de persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad niet openbaar gemaakt. Volledigheidshalve merk ik op dat de documenten waar de persoonlijke beleidsopvattingen onleesbaar zijn gemaakt, geen documenten zijn ten behoeve van formele besluitvorming, zoals bedoeld in artikel 5.2, vierde lid, Woo.

Artikel 5.3 Woo

De gevraagde documenten zijn ouder dan vijf jaar. Op grond van artikel 5.3 Woo motiveert een bestuursorgaan bij de weigering van informatie, waarom de in artikel 5.1, tweede of vijfde lid genoemde belangen ondanks het tijdsverloop zwaarder wegen dan het belang van openbaarheid. Ik stel vast dat het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, ondanks het tijdsverloop, nog dermate zwaar weegt dat het belang van openbaarmaking daarvoor moet wijken. Er is immers sprake van gegevens die tot specifieke personen herleidbaar zijn. Het tijdsverloop maakt dit niet anders. De toelichting met betrekking tot voornoemd artikel is derhalve nog steeds van toepassing.

Dat geldt eveneens voor de toepassing van de andere uitzonderingsgronden. De uurtarieven van advocaten zijn ondanks het tijdsverloop nog steeds te kwalificeren als (vertrouwelijke) bedrijfs- en fabricagegegevens. Voor wat betreft het onleesbaar maken van de persoonlijke beleidsopvattingen (art. 5.2 Woo) en informatie die het goed functioneren van ons bestuursorgaan raakt (5.1 lid 2 sub i), overweeg ik dat openbaarmaking schade kan veroorzaken aan de bescherming van het intern beraad binnen de Provincie Limburg en haar advocaat en daarmee ook onze procespositie. Publicatie van de persoonlijke beleidsopvattingen heeft negatieve gevolgen voor de kwaliteit en bescherming van de (interne) advisering, ook na tijdsverloop.

6. Publicatie

Het Woo-verzoek, dit besluit, de inventarislijst en de gedeeltelijk openbaar gemaakte documenten zullen na verstrekking aan de verzoeker gepubliceerd worden op de website van de Provincie Limburg op www.limburg.nl/bestuur/open-overheid/.

7. Afschrift

Een afschrift van dit besluit heb ik toegezonden aan:

- de indiener van het verzoek; en
- Pels Rijcken & Droogléever Fortuijn NV;

8. Informatie

Voor meer informatie over dit besluit kunt u contact opnemen met de behandelend ambtenaar via de contactgegevens in de oplegbrief.

9. Rechtsbescherming

Als dit besluit uw belang rechtstreeks raakt en u het met de inhoud van dit besluit niet eens bent, kunt u bezwaar maken. U moet dan binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is verzonden een bezwaarschrift indienen. Op deze procedure is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Het bezwaarschrift moet worden ondertekend en moet ten minste bevatten: de naam en het adres van de indiener, de datum, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht alsmede de redenen van het bezwaar (motivering). Het bezwaarschrift moet worden gericht aan:

Commissaris van de Koning in Limburg
t.a.v. het secretariaat
Postbus 5700,



6202 MA Maastricht.

Als u een bezwaarschrift heeft ingediend, dan kunt u tevens een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening indienen bij de Voorzieningenrechter van de Rechtbank Limburg, locatie Roermond, Sector Bestuursrecht; Postbus 950, 6040 AZ Roermond. Voor meer informatie verwijs ik naar www.rechtspraak.nl.

De Commissaris van de Koning
in de provincie Limburg,

E.G.M. Roemer