



Ons kenmerk DOC-00813838

Bijlage(n) 71 (1 inventarislijst + 70 documenten)

Maastricht 21 augustus 2025

Verzonden 21 augustus 2025

Besluit van Gedeputeerde Staten van Limburg

1. Verzoek

Op 8 januari 2025 ontvingen wij van een burger een verzoek om informatie. Het verzoek ziet op documenten die betrekking hebben op de inhuur van twee advocatenkantoren door de Provincie Limburg, zijnde AKD N.V. en Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V.

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

2. Deelbesluit II

Onderhavig besluit ziet op het tweede deel van het Woo-verzoek, zijnde de inhuur van Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V. (hierna: Pels Rijcken).

In overleg met de verzoeker is het Woo-verzoek behandeld in twee delen. Het deelbesluit over de inhuur van AKD N.V. is op 6 mei 2025 genomen (DOC-00770602). Wij hebben het Woo-verzoek getoetst aan de Woo en op grond hiervan hebben wij besloten dat wij overgaan tot het gedeeltelijk verstrekken van de gevraagde informatie.

3. Reikwijdte van het verzoek

In het Woo-verzoek 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.



Ter voorbereiding op deze besluitvorming heeft verzoeker een lijst ontvangen met daarop omschrijvingen van alle facturen van Pels Rijcken uit de genoemde periode. Op basis van deze lijst heeft verzoeker een aantal facturen aangewezen, waarover meer informatie wordt verzocht. Het betreft facturen over twaalf (12) dossiers.

4. Doorzending

Ten aanzien van vijf (5) dossiers is geconstateerd dat deze niet onder de verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten van Limburg vallen, maar onder de verantwoordelijkheid van andere bestuursorganen. In vier (4) dossiers gaat het om Provinciale Staten van Limburg en in één (1) dossier gaat het om de Commissaris van de Koning in Limburg, als Rijksorgaan. Bij schrijven van 2 juli 2025 is het Woo-verzoek voor deze dossiers doorgezonden aan respectievelijk Provinciale Staten en de Commissaris van de Koning. Verzoeker is bij schrijven van 2 juli 2025 over deze doorzending geïnformeerd.

5. Zoekslag

Op basis van het verzoek hebben wij gezocht naar de documenten die betrekking hebben op de betreffende dossiers uit de aangegeven periode. Daartoe is naar aanleiding van het contact met verzoeker een zoekvraag uitgezet naar het cluster Financiën, meer specifiek naar de medewerkers van de factuurafhandeling. Daarbij zijn de betrokken facturen opgevraagd, alsmede de namen van de betrokken medewerkers, dan wel de betrokken clusters per dossier. De zoekvraag is vervolgens uitgezet naar deze personen/clusters, waarbij verzocht is om alle informatie te verzamelen zoals verzocht in het verzoek. Daarbij is gewezen op de mogelijke vindplaatsen van documenten, zoals Outlook, documentensystemen, netwerkschijven, inkoopssystemen, betalingssystemen en mogelijke chatberichten. De gehanteerde zoektermen zijn de betreffende dossiernummers en de terminologie uit de betreffende dossiers. Er is gezocht bij de volgende clusters: Ruimte, Algehele Juridische Zaken, Vergunningen, Toezicht & Handhaving.

Voorname zoekslag heeft 92 documenten opgeleverd. Wij hebben ten aanzien van de gevraagde en aangetroffen informatie een inventarislijst gemaakt. In deze inventarislijst zijn per dossier de documenten genoemd die wij hebben aangetroffen op basis van bovenstaande zoekvraag. Per document is een toelichting gegeven met betrekking tot de openbaarmaking. Een aantal documenten zijn reeds openbaar, die daarmee niet meer onder de reikwijdte van de Woo vallen. In het geval dat informatie niet openbaar wordt gemaakt, is een verwijzing gemaakt naar de uitzonderingsgrond(en) van de Woo. In een aantal gevallen is een aanvullende toelichting opgenomen met betrekking tot het document.

In een van de aangetroffen dossiers (dossier nr. 4) is gebleken dat bepaalde documenten niet meer voorhanden waren bij ons bestuursorgaan. Wij hebben ons ingezet om deze documenten bij Pels Rijcken op te vragen ter completering van het dossier. Deze documenten hebben wij op 31 juli 2025 ontvangen en betrokken bij de besluitvorming.

6. Zienswijze

Wij hebben ter voorbereiding op ons besluit toepassing gegeven aan artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht. De gemeente Roerdalen, de gemeente Roermond, de gemeente Venlo, de gemeente Maasgouw, een door de gemeente Venlo ingehuurd adviesbureau, Ger Driessen Advies BV en Pels Rijcken zijn in de gelegenheid gesteld om een zienswijze naar voren te brengen naar aanleiding van ons voornemen om documenten in deze kwestie gedeeltelijk openbaar te maken. Hierna zal worden ingegaan



op de ontvangen zienswijze en wat de reactie van ons college is ten aanzien van het gestelde in de zienswijzen.

Gemeente Roerdalen

In de op 15 juli 2025 ontvangen zienswijze wordt aangegeven dat op één plaats nog eens naam onleesbaar gemaakt dient te worden.

Gemeente Maasgouw

In de op 15 juli 2025 ontvangen zienswijze wordt aangegeven dat er geen bezwaren bestaan tegen de voorgestelde openbaarmaking.

Gemeente Venlo

In de op 21 juli 2025 ontvangen zienswijze wordt aangegeven dat er geen bezwaren bestaan tegen de voorgestelde openbaarmaking.

Gemeente Roermond

In de op 21 juli 2025 ontvangen zienswijze wordt aangegeven dat er geen bezwaren bestaan tegen de voorgestelde openbaarmaking.

Pels Rijcken & Droogleeve Fortuijn NV

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 offertes en de kosteninschattingen niet openbaar gemaakt dienen te worden, daar waar deze offertes inzage geven in de bedrijfsvoering. Het betreft in een van de dossiers informatie over de verdeling van de werkzaamheden en een toelichting over de verdere aanpak van de zaak. Tegen de openbaarmaking van de toezending van de declaraties en de opdrachtverleningen bestaat geen bezwaar, behoudens daar waar vertrouwelijke informatie is opgenomen met betrekking tot de geheimhoudingsplicht van advocaten.

Ingehuurd adviesbureau Gemeente Venlo

In de op 1 augustus 2025 ontvangen zienswijze wordt aangegeven dat de informatie niet onder de reikwijdte van het Woo-verzoek valt, omdat deze geen betrekking heeft op de inhuur van Pels Rijcken. Voor zover dat wel het geval zou zijn, dient openbaarmaking achterwege te blijven in verband met de persoonlijke beleidsopvattingen en het intern karakter van het document.

Reactie op de zienswijzen

Wij hebben de zienswijzen overgenomen.

7. 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. Wij hebben de beschikbare documenten getoetst aan artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo en zijn 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 concluderen wij dat er sprake is van bedrijfs- en fabricagegegevens, zoals bedoeld in voornoemd artikel. Deze gegevens in de offertes, opdrachtverleningen en facturen zijn vertrouwelijk aan ons 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, verwijzen wij naar het bepaalde in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, Woo. In bijgaande inventarislijst hebben wij 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. Wij wegen 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 en/of profielfoto's van een ambtenaren en/of derden onleesbaar is gemaakt, zijn wij 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 overwegen wij 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 merken wij 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.

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 wij van mening zijn dat wij de gelegenheid moeten hebben om vertrouwelijk advies in te kunnen winnen en omdat openbaarmaking onze toekomstige (proces)positie schaadt. 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)

Voorneemd 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. 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 gaat dan veelal om de feitelijke beschrijving van juridische kaders. 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.

Wij achten 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. Wij achten 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 merken wij op dat de documenten waarin wij de persoonlijke beleidsopvattingen onleesbaar hebben gemaakt, geen documenten zijn ten behoeve van formele besluitvorming, zoals bedoeld in artikel 5.2, vierde lid, Woo.

Artikel 5.3 Woo

Een aantal documenten is 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. Wij stellen 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), overwegen wij 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.

8. Publicatie

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

9. Afschrift

Een afschrift van dit besluit hebben wij toegezonden aan:

- de indiener van het verzoek;
- Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn NV;
- de Gemeente Roermond;
- de Gemeente Venlo;
- een door de Gemeente Venlo ingehuurd adviesbureau;
- de Gemeente Maasgouw;
- de Gemeente Roerdalen.



10. Informatie

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

11. 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:

Gedeputeerde Staten van Limburg,
Algehele Juridische Zaken, team Rechtsbescherming,
Postbus 5700,
6202 MA Maastricht.

Voor meer informatie verwijzen wij u naar www.limburg.nl.

Als uw bezwaar is gericht tegen een besluit van het College van Gedeputeerde Staten, is naast het indienen van uw bezwaarschrift per post ook de elektronische weg opengesteld. U dient dan gebruik te maken van een daartoe ontwikkeld webformulier. Aan het webformulier is een DigiD-module (voor particulieren) dan wel eHerkenning-module (voor ondernemers en organisaties, ingeschreven bij de Kamer van Koophandel) gekoppeld zodat u het bezwaarschrift digitaal kunt ondertekenen. Op deze wijze wordt onder andere gewaarborgd dat het elektronisch verkeer op een betrouwbare en vertrouwelijke manier plaatsvindt. De webformulieren zijn geplaatst op de website van de Provincie Limburg en te raadplegen via www.limburg.nl/loket/producten-diensten/@606/bezwaar-beslissing/ onder 'Hoe dient u uw bezwaar in?' De directe link naar de DigiD-module (voor particulieren) is:

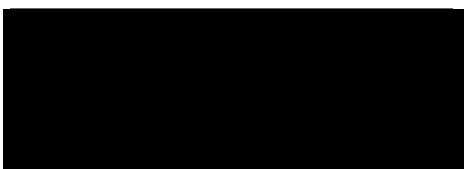
https://formulieren.limburg.nl/provincielimburg/Bezwaar_Indienen_D

De directe link naar de eHerkenning-module (voor ondernemers en organisaties, ingeschreven bij de Kamer van Koophandel) is:

https://formulieren.limburg.nl/provincielimburg/Bezwaar_Indienen_eH

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 verwijzen wij u naar www.rechtspraak.nl.

Gedeputeerde Staten van Limburg
namens dezen,



mr. M.P.T. Rongen
clustermanager Algehele Juridische Zaken