

Besluit van Gedeputeerde Staten van Limburg

Ons kenmerk DOC-00822694
Bijlage(n)

Maastricht 27 augustus 2025
Verzonden

1. Verzoek

Op 18 juni 2025 ontvingen wij van een burger (hierna: verzoeker) een verzoek om informatie. Het verzoek ziet op openbaarmaking van alle documenten, correspondentie en beleidsstukken die betrekking hebben op de voorbereiding, totstandkoming en besluitvorming over het Limburgs Offensief Stikstof (LOS), in de periode van 1 januari 2024 tot en met 23 mei 2025.

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. Bij brief van 30 juni 2025 is de ontvangst van dit Woo-verzoek aan verzoeker bevestigd.

2. Besluit

Wij hebben het verzoek getoetst aan de Woo en op grond hiervan hebben wij besloten dat wij overgaan tot het gedeeltelijk verstrekken van de gevraagde informatie.

3. Verdaging

Bij brief van 3 juli 2025 hebben wij de beslistermijn op het informatieverzoek verdaagd voor de duur van twee weken.

4. Zienswijze

Wij hebben ter voorbereiding op ons besluit toepassing gegeven aan artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht. Wageningen University, Staatsbosbeheer, NU.nl, Waterschap Limburg, LLTB, gemeente Beekdaelen, Haskoning Nederland B.V. en PLC 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.

Van Wageningen University, NU.nl, Waterschap Limburg, gemeente Beekdaelen en PLC hebben wij geen zienswijze ontvangen.



Van LLTB, Staatsbosbeheer en Haskoning Nederland B.V. (hierna: Haskoning) hebben wij een zienswijze ontvangen. Hierna zal worden ingegaan op de ontvangen zienswijzen en wat de reactie van ons college is ten aanzien van het gestelde in de zienswijzen.

LLTB

In de op 20 augustus 2025 ontvangen zienswijze wordt aangegeven dat de naam van een persoon ten onrechte niet gelakt is.

Reactie college

De zienswijze wordt integraal overgenomen.

Staatsbosbeheer

In de op 12 augustus 2025 ontvangen zienswijze wordt aangegeven dat de functietitel van een medewerker van Staatsbosbeheer geanonimiseerd dient te worden. Deze functie wordt door slechts één persoon uitgeoefend binnen Staatsbosbeheer, zodat openbaarmaking van deze functietitel betekent dat de persoon die deze functie beoefent, herleidbaar is. Voorts wordt gesteld dat enkele persoonsgegevens ten onrechte niet geanonimiseerd zijn en zijn de begrotingscijfers niet consequent onleesbaar gemaakt.

Reactie college

De zienswijze wordt integraal overgenomen.

Haskoning

In de op 13 augustus 2025 ontvangen zienswijze wordt aangegeven dat delen van documenten persoonlijke beleidsopvattingen bevatten die onleesbaar dienen te worden gemaakt. Dit gaat om persoonlijke beleidsopvattingen van zowel medewerkers van Haskoning als van de provincie Limburg. Verder geeft Haskoning aan dat het totaalbedrag van de offerte van hen onleesbaar gemaakt dient te worden nu dit onder de weigeringsgrond van concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens valt. Tot slot zijn enkele persoonsgegevens van medewerkers van Haskoning en de provincie Limburg ten onrechte niet onleesbaar gemaakt.

Reactie college

De zienswijze wordt overgenomen voor zover die ziet op de persoonsgegevens van medewerkers van Haskoning. De naam van een gedeputeerde van de provincie Limburg wordt niet geanonimiseerd nu deze persoon vanuit zijn functie in de openbaarheid treedt. De zienswijzen ten aanzien van de persoonlijke beleidsopvattingen van medewerkers van Haskoning en van medewerkers van de Provincie Limburg worden eveneens overgenomen. De zienswijze ten aanzien van het onleesbaar maken van het totaalbedrag van de offerte van Haskoning wordt niet overgenomen. Hierover overwegen wij het volgende.

Het totaalbedrag van een offerte, zonder verdere specificatie, wordt op zichzelf niet als concurrentiegevoelige informatie beschouwd, mits niet duidelijk is welke concrete werkzaamheden of prestaties voor dit bedrag geleverd moeten worden. Het totaalbedrag biedt geen inzicht in de opbouw, marges, kostenstructuur of unieke aanpak van de aanbieder. Zonder kennis van de onderliggende werkzaamheden kan het totaalbedrag niet direct gebruikt worden door concurrenten om vergelijkbare offertes samen te stellen of marktstrategieën te bepalen.



De specificatie waarin wordt beschreven welke werkzaamheden voor het genoemde totaalbedrag worden verricht, wordt wel aangemerkt als concurrentiegevoelige informatie. Deze informatie wordt dus wel onleesbaar gemaakt. Met deze afweging wordt enerzijds het belang van openbaarheid en transparantie gediend – door het totaalbedrag te publiceren – en anderzijds het bedrijfsbelang en concurrentiegevoelige informatie van de aanbieder, in dit geval Haskoning, beschermd door de details van de offerte onleesbaar te maken.

5. Inventarisatie documenten

In het informatieverzoek wordt verzocht om openbaarmaking van documenten zoals omschreven onder 1.

Op basis van het verzoek hebben wij gezocht naar de documenten die betrekking hebben op de aangelegenheid tot het moment van ontvangst van het verzoek. Gelet op de omschreven aangelegenheid is gezocht in ons fysieke en digitale archief, tevens is gezocht naar documenten die zich mogelijk niet in het archiefsysteem bevinden. Hierbij is er alles aan gedaan om tot een zo volledig mogelijke zoekslag te komen. Het zoekproces is als volgt vormgegeven: de bij dit dossier betrokken medewerkers hebben gezocht naar documenten die onder de reikwijdte van het verzoek vallen, ongeacht de gegevensdrager. Hierbij zijn de volgende zoektermen gebruikt: LOS, Limburgs Offensief Stikstof, Commissie, LEO of afgeleiden daarvan.

Voorname zoekslag heeft 266 documenten opgeleverd, welke in een overzicht 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 merken wij op dat wij geen andere documenten hebben aangetroffen in onze zoektocht naar de gevraagde documenten. Het documentenoverzicht maakt onderdeel uit van onderhavig besluit.

BUITEN REIKWIJDTE VERZOEK

In het verzoek is aangegeven over welke aangelegenheid de verzoeker informatie wenst te ontvangen. Een aantal documenten gaan geheel dan wel gedeeltelijk niet over de door verzoeker aangegeven aangelegenheid. Deze informatie valt daarom buiten de reikwijdte van het verzoek en is om deze reden onleesbaar gemaakt. In bijgaand overzicht is hiernaar verwezen met de woorden "buiten reikwijdte informatieverzoek".

6. 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 weigeringsgrond een toelichting gegeven.

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 en telefoonnummers 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, ook niet door tijdsverloop. 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 namen, telefoonnummers, e-mailadressen, en/of de handtekeningen/parafen van ambtenaren en derden onleesbaar zijn 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.

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-)Commissaris van de Koning, (oud-)gedeputeerden, directieleden en clustermanagers van de Provincie;
- (Oud-)leden van Provinciale Staten;
- (Oud-)burgemeester en (oud-)wethouders;

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.

In bijgaand overzicht hebben wij bij de documenten waar deze uitzonderingsgrond van toepassing is verwezen naar deze uitzonderingsgrond met "5.1 lid 2 sub e".

Artikel 5.1, tweede lid, sub f, Woo (andere concurrentiegevoelige gegevens)

Ingevolge voornoemd artikel wordt geen informatie verstrekt voor zover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van de bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c, genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens. Omdat niet kan worden vastgesteld dat Haskoning de offerte aan de Provincie Limburg vertrouwelijk heeft verstrekt als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid onder c Woo en gelet op het feit dat deze absolute weigeringsgrond beperkt dient te worden uitgelegd, stellen wij ons op het standpunt dat beoordeeld dient te worden of (onderdelen van) de offerte op grond van de relatieve uitzonderingsgrond van artikel 5.1, tweede lid en onder f Woo onleesbaar gemaakt dienen te worden.

Enkele documenten betreffen (concept) offertes of aanvullingen op offertes van Haskoning. Deze documenten bevatten informatie over welke werkzaamheden zullen worden uitgevoerd voor het in de offerte geoffreerde totaalbedrag. Openbaarmaking van gedetailleerde informatie over de uit te voeren werkzaamheden kan concurrenten inzicht geven in bedrijfsstrategieën, prijsopbouw en aanpak, waardoor de economisch belangen van de indiener, in dit geval Haskoning, onevenredig geschaad kunnen worden. Wij kwalificeren deze informatie dan ook als concurrentiegevoelige bedrijfsinformatie van Haskoning in de zin van voormeld artikellid. Bij het verstrekken van de gevraagde offerte maken wij wel het totaalbedrag zichtbaar.



Bij deze beslissing hebben wij een zorgvuldige belangenafweging gemaakt. Enerzijds is er het belang van openbaarheid en transparantie, zoals beoogd door de Woo. Anderzijds is er het belang van bescherming van bedrijfsgegevens ter voorkoming van onevenredige benadeling van de aanbieder en ter waarborging van een eerlijk en concurrerend aanbestedingsproces. Openbaarmaking van gedetailleerde informatie over de uit te voeren werkzaamheden kan concurrenten inzicht geven in bedrijfsstrategieën, prijsopbouw en aanpak, waardoor de economisch belangen van de indiener onevenredig geschaad kunnen worden. Wanneer dergelijke informatie openbaar wordt gemaakt, kunnen concurrenten daaruit immers afleiden hoe de aanbieder zijn kosten heeft opgebouwd en op welke punten hij onderscheidend is ten opzichte van anderen.

Aangezien het totaalbedrag inzicht geeft in de omvang van de opdracht en tegemoetkomt aan het uitgangspunt van openbaarheid, achten wij het afschermen van de concrete uitwerking van de werkzaamheden evenwichtig en proportioneel in deze situatie.

Artikel 5.1, tweede lid, onder f, Woo voorziet in bescherming van dergelijke bedrijfs- en fabricagegegevens, juist om onredelijke benadeling door openbaarmaking te voorkomen. In bijgaand overzicht hebben wij bij de documenten waar deze uitzonderingsgrond van toepassing is verwezen naar deze weigeringsgrond met "5.1 lid 2 sub f".

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

Enkele documenten zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad aangezien deze zijn gemaakt met de intentie om binnen ons bestuursorgaan afweging te laten plaatsvinden. Ook advies van externen kan bestemd zijn voor intern beraad, zo blijkt uit de jurisprudentie. In de documenten waar er sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen gaat het met name over (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 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. 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.

In bijgaand overzicht hebben wij bij de documenten waar deze uitzonderingsgrond van toepassing is verwezen naar deze uitzonderingsgrond met "5.2 lid 1".

7. Publicatie

Ingevolge artikel 4.4, vijfde lid, van de Woo wordt informatie tegelijk met de bekendmaking van het besluit verstrekt, tenzij naar verwachting een belanghebbende daar bezwaar tegen heeft. In dat geval zal de informatie niet eerder worden verstrekt dan twee weken nadat de beslissing is bekendgemaakt. Naar verwachting heeft een belanghebbende bezwaar tegen onderhavig besluit. Vandaar dat wij op grond van voornoemd artikel de informatie zullen verstrekken en publiceren, twee weken nadat dit besluit is bekendgemaakt.

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

8. Afschrift

Een afschrift van dit besluit hebben wij toegezonden aan:

- de indiener van het verzoek;
- Wageningen University;
- Staatsbosbeheer;
- NU.nl;
- Waterschap Limburg;
- LLTB;
- gemeente Beekdaelen;
- Haskoning Nederland B.V.;
- PLC.

9. Informatie

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

10. 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. G.H.M.F. Vaessen
clustermanager Programma en Projecten

