



Habraken Rutten
T.a.v. [REDACTED]
Gustav Mahierlaan 34
1082 MC AMSTERDAM

DATUM	26 september 2023	AFDELING	Mobiliteit
NUMMER	UTSP-1790589543-106	E-MAILADRES	woo@provincie-utrecht.nl
UW BRIEF VAN	16 september 2022	ONDERWERP	Deelbesluit 1 in het kader van de beslissing op bezwaar
UW NUMMER	20161595 / 2013718		
BIJLAGEN	1		

Geachte heer [REDACTED]

Vialis B.V. (hierna: "Vialis") heeft bij brief van 14 december 2022 bezwaar gemaakt tegen het besluit van Gedeputeerde Staten van 22 november 2022 waarbij een verzoek van Vialis op grond van de Wet open overheid (hierna: "de Woo") is afgewezen (hierna ook: "het bestreden besluit"). In het bestreden besluit is het verzoek van Vialis afgewezen omdat het verzoek (kennelijk) een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie. Voor zover het verzoek betrekking heeft op – kort gezegd – aanbestedingsstukken is het verzoek subsidiair eveneens afgewezen op grond van het bepaalde in artikel 2.57 van de Aanbestedingswet.

Op 7 februari 2023 heeft er ten overstaan van de Adviescommissie bezwaarschriften een hoorzitting plaatsgevonden. Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt, welk verslag aan dit besluit is gehecht. Kort gezegd was de uitkomst van deze hoorzitting dat Vialis en Gedeputeerde Staten (GS) nader met elkaar in overleg zouden treden om te komen tot een nadere precisering en afbakening van het door Vialis op 16 september 2022 ingediende verzoek op grond van de Woo en om afspraken te maken over de verdere afhandeling van het aldus gepreciseerde en afgebakende verzoek.

De in de vorige alinea genoemde besprekingen hebben vervolgens daadwerkelijk plaatsgevonden en hebben geleid tot afspraken die zijn neergelegd in een op 20 april (Vialis) respectievelijk 24 april (GS) 2023 door partijen geaccordeerd document.

Het oorspronkelijke verzoek is nader gespecificeerd en afgebakend in vijf deelonderwerpen. Afgesproken is dat er door GS per deelonderwerp een deelbesluit zal worden genomen. De vijf deelbesluiten vormen gezamenlijk de heroverweging als bedoeld in artikel 7:11 van de Awb.

In dit eerste deelbesluit wordt besloten over het volgende deelonderwerp van het gepreciseerde verzoek:

Interne stukken¹ van de Provincie Utrecht en/of van de gemeenten Houten, Utrecht en Woerden² en correspondentie tussen de Provincie Utrecht en de gemeenten Utrecht, Houten en/of Woerden respectievelijk leveranciers/aannemers waarmee voornoemde partijen direct voorafgaande aan de inwerkingtreding van het IPCU samenwerkten inzake het onderhoud en beheer van het Areaal en

¹ Onder interne stukken wordt in de gemaakte afspraken het volgende verstaan: rapporten, begrotingen, memo's, notities, conceptbesluiten, verslagen en soortelijke documenten opgesteld door personen werkzaam onder verantwoordelijkheid van de Provincie of de gemeente Houten, Utrecht of Woerden over/met betrekking tot het betreffende onderwerp.

² Voor alle stukken geldt dat de Woo uitsluitend betrekking heeft op de stukken die zich onder de Provincie bevinden.



welke stukken betrekking hebben op a) de bepaling van het aantal storingen in het areaal zoals genoemd in de tender- en aanbestedingsdocumentatie voor het IPCU en b) (de standpuntbepaling omtrent) het verschil tussen het aantal storingen zoals genoemd in de aanbestedingsdocumentatie en het aantal daadwerkelijke storingen tijdens de uitvoering van het IPCU en de discussie daarover met Vialis.

Op 1 mei 2022 is de Woo in werking getreden.³ Artikel 4.1. Woo bepaalt dat eenieder een verzoek om publieke informatie, dat is informatie neergelegd in documenten die berusten bij onder andere een bestuursorgaan, kan richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van de bepalingen in hoofdstuk 5 Woo. Het verstrekken van informatie blijft achterwege indien belangen als genoemd in artikel 5.1 of artikel 5.2 van de Woo daaraan in de weg staan. Als informatie reeds in een toegankelijke vorm beschikbaar is, dan wijst het bestuursorgaan de verzoeker daarop.

Wij hebben beoordeeld in hoeverre wij beschikken over documenten die betrekking hebben op uw verzoek tot en met de datum van ontvangst van uw Woo-verzoek. Documenten die na die datum zijn ontvangen of vervaardigd worden niet bij de beoordeling betrokken (vgl. ABRvS 14 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU7938).

Wij besluiten om uw verzoek gedeeltelijk te honoreren en een aantal van de door u gevraagde documenten gedeeltelijk openbaar te maken. Ons besluiten lichten wij hierna toe.

Uitgevoerde zoekslag

Wij stellen voorop dat het eerste deelonderwerp in feite uiteenvalt in de volgende twee subonderwerpen:

- a. de bepaling van het aantal storingen in het areaal zoals genoemd in de tender- en aanbestedingsdocumentatie voor het IPCU en
- b. (de standpuntbepaling omtrent) het verschil tussen het aantal storingen zoals genoemd in de aanbestedingsdocumentatie en het aantal daadwerkelijke storingen tijdens de uitvoering van het IPCU en de discussie daarover met Vialis.

De uitgevoerde zoekslag omvat twee fases. In fase 1 zijn de documenten verzameld die potentieel onder de reikwijdte van het deelverzoek vallen. In fase 2 zijn de aldus verzamelde documenten doorzocht om de documenten te selecteren die daadwerkelijk onder de reikwijdte van het deelverzoek vallen.

Fase 1: het verzamelen van potentieel relevante documenten

Om het eerste deelbesluit te kunnen nemen hebben wij als eerste stap een inventarisatie uitgevoerd van de documenten die potentieel onder het deelverzoek kunnen vallen. Daartoe hebben wij eerst de (soorten) mailboxen en (zaak)systemen geïnventariseerd waar zich mogelijk relevante documenten zouden kunnen bevinden:

- Persoonlijke mailboxen
- Algemene IPC-mailbox
- Documentum (het inmiddels door Sharepoint/Teams vervangen zaak- en archiefsysteem van de Provincie)
- Onedrive
- X-schijf (gezamenlijke schijf waarop documenten die betrekking hebben op het IPC contract staan opgeslagen)
- Persoonlijke schijven
- Sharepoint/MS-Teams
- Whatsapp- en/of SMS-berichten

Vervolgens hebben wij per subonderwerp de betrokken medewerkers geselecteerd die naar ons oordeel over documenten zouden kunnen beschikken die zijn opgenomen/opgeslagen in de hierboven genoemde mailboxen en (zaak)systemen. Deze medewerkers hebben wij aan de hand van een werkinstructie verzocht om alle (potentieel) relevante documenten aan de beoordelaars van het verzoek ter beschikking te stellen.

³ De jurisprudentie die is gewezen onder de Wet openbaarheid van bestuur ("Wob"), blijft (grotendeels) van toepassing onder de Woo.



Om zorgvuldig op het deelverzoek te kunnen beslissen hebben aangeschreven medewerkers, tenzij deze medewerkers zich gemotiveerd op het standpunt hebben gesteld geen relevante documenten ter beschikking te hebben, een kopie van hun interne schijf respectievelijk hun integrale persoonlijke mailbox ter beschikking gesteld aan de beoordelaars van het deelverzoek. Voorts is een integrale kopie van de algemene IPC-mailbox (IPC-PU@provincie-utrecht.nl) en van de (potentieel) relevante secties van de X-schijf⁴ respectievelijk Documentum⁵ integraal ter beschikking gesteld aan de beoordelaars van het deelverzoek. Voor wat betreft de overige (zaak)systemen⁶ hebben de betrokken medewerkers zelf, met inachtneming van de hierna toe te lichten zoekperiodes, uitsluitingscriteria en zoektermen, de documenten geselecteerd die (potentieel) onder de reikwijdte van het deelverzoek vallen.

Fase 2: het selecteren van de documenten uit de verzamelde documenten die vallen onder de reikwijdte van het deelverzoek

In de tweede fase hebben de beoordelaars – voor zover dat niet reeds was gedaan door de aangeschreven medewerkers – op de volgende wijze de documenten geselecteerd die onder de reikwijdte van het deelverzoek vallen.

Voorop wordt gesteld dat in fase 2 voor de selectie van de onder de reikwijdte van het deelverzoek vallende documenten gebruik is gemaakt⁷ van gespecialiseerde software (Zylab). Dit was noodzakelijk omdat in fase 1 meer dan 300.000 documenten zijn verzameld, hetgeen een handmatige selectie feitelijk onmogelijk maakte. Meer specifiek zijn met gebruikmaking van deze software queries uitgevoerd aan de hand van de hierna gespecificeerde zoekperiodes, uitsluitingscriteria en zoektermen.

Uitgevoerde query met betrekking tot subonderwerp a

Voor wat betreft subonderwerp a is als stap één de zoekperiode bepaald op het tijdvak dat loopt van 1 januari 2018 (deze datum volgt uit het verzoek van Vialis) tot en met 18 december 2018 (zijnde de datum van de gunningsbeslissing).

Als stap twee zijn de volgende uitsluitingsgronden gehanteerd:

1. Duplicaten. Van de documenten die blijken de metadata exact hetzelfde zijn (duplicaten) is één document geselecteerd ten behoeve van de verdere selectie.
2. Communicatie Vialis: op grond van – de afbakening van – het verzoek is alle correspondentie met Vialis buiten het verzoek gelaten. Daarom zijn alle documenten die Vialis in hoedanigheid van afzender heeft verstuurd of als ontvanger (al dan niet in cc) reeds eerder heeft ontvangen buiten de te beoordelen documenten gehouden.⁸
3. Communicatie intern. Op grond van de gemaakte afspraken wordt het volgende onder interne documenten verstaan die onder de reikwijdte van het verzoek vallen: rapporten, begrotingen, memo's, notities, conceptbesluiten, verslagen en soortelijke documenten opgesteld door personen werkzaam onder verantwoordelijkheid van de Provincie of de gemeente Houten, Utrecht of Woerden over/met betrekking tot het betreffende onderwerp. Dat betekent dat interne e-mails (gedefinieerd als: e-mails die uitsluitend als verzend- en ontvangstadressen (ook in cc of bcc) de waarde "provincie-utrecht.nl" bevatten) buiten de set te beoordelen documenten zijn gelaten. Hetzelfde geldt voor Whatsapp-

⁴ X:/data/verkeersmanagement/ipc, inclusief onderliggende mappen.

⁵ Kabinetten/Werkprocessen/Wegen en vaarwegen/Wegen/Beheer Integraal Prestatie Contract DVM.

⁶ Het gaat hierbij dus om de (potentieel) relevante documenten uit Onedrive, persoonlijke schijven, Sharepoint/MS-Teams en Whatsapp- of SMS-berichten.

⁷ Voor zover het betreft documenten afkomstig uit de (kopieën van) persoonlijke mailboxen, de algemene IPC-mailbox en de relevante secties van de X-schijf respectievelijk Documentum.

⁸ Bij de gehanteerde geautomatiseerde wijze van het selecteren van buiten de reikwijdte van het verzoek vallende interne documenten zijn mailstrings die deels bestaan uit correspondentie met/van Vialis en deels uit correspondentie met derden wel geselecteerd voor verdere beoordeling. Denk aan correspondentie tussen Vialis die door de Provincie vervolgens is doorgestuurd aan een derde, zoals de advocaat van de Provincie. Bij de inhoudelijke beoordeling van dergelijke mailstrings is de correspondentie van/aan Vialis alsnog (handmatig) aangemerkt als 'correspondentie tussen de provincie en Vialis' en niet openbaar gemaakt.



berichten of berichten van enige andere berichtenbox die louter intern zijn verstuurd en ontvangen. Voor zover interne e-mails bijlagen bevatten die wel onder de reikwijdte van het verzoek vallen zijn deze bijlagen (uiteraard) wel beoordeeld.

Tot slot zijn de op deze manier geselecteerde documenten (lees: documenten die vallen binnen de bepaalde tijdsperiode en die niet zijn uitgezonderd op een van de hiervoor genoemde drie gronden) doorzocht aan de hand van vastgestelde zoektermen die in relatie staan tot het subonderwerp. Daarbij is een document geselecteerd indien ten minste één van de gehanteerde zoektermen in het document voorkomt. Meer specifiek zijn de volgende zoektermen gebruikt, waarbij het gebruik van de * betekent dat ook woorden zijn gezocht waar de betreffende zoekterm een onderdeel van is (als gezocht wordt op storing* worden bijvoorbeeld ook de woorden storings en storingsrapport gevonden):

- Storingsaantal*
- Storing*
- Storingsgegevens*
- Historische gegevens*
- Verkeer.nu
- Areaaldata
- Areaalgegevens*

Uitgevoerde query met betrekking tot subonderwerp b

Voor wat betreft subonderwerp b is als stap één de zoekperiode bepaald op het tijdvak dat loopt van 1 juni 2019 (deze datum is gekozen omdat Vialis vanaf Voortgangperiode 3 – 1 juni 2019 – 31 juli 2019 – stelt met hogere storingsaantallen te maken te hebben dan weergegeven in de tenderdocumentatie) tot en met 16 september 2022 (de datum van het verzoek).

Als stap twee zijn dezelfde drie uitsluitingsgronden gehanteerd die ook ten aanzien van subonderwerp a zijn gehanteerd (kort gezegd: duplicaten, communicatie Vialis en communicatie intern). Voor een toelichting op deze uitsluitingsgronden verwijzen wij naar de toelichting die wij hierboven met betrekking tot subonderwerp a hebben gegeven.

Tot slot zijn de op deze manier geselecteerde documenten (lees: documenten die vallen binnen de bepaalde tijdsperiode en die niet zijn uitgezonderd op een van de hiervoor genoemde drie gronden) doorzocht aan de hand van twee gecombineerde zoekvragen:

Zoekvraag 1: een document is geselecteerd indien daarin de term verhoogd*, afwijkend*, onderbouwing* of bepaling voorkomt in combinatie (binnen een afstand van 10 woorden) met de term storing*.

Zoekvraag 2: een document is geselecteerd indien daarin de term geschil*, geschilpunt* of claim* voorkomt in combinatie met de term storingsaantal* of storingsgegevens*.

Nadere handmatige controle om de evident niet onder de reikwijdte van het verzoek vallende documenten alsnog uit te zonderen

Na het geautomatiseerd uitvoeren van bovenstaande queries heeft een handmatige controle plaatsgevonden om vast te stellen welke van de aangetroffen documenten daadwerkelijk (inhoudelijk) geheel of gedeeltelijk binnen de reikwijdte van het verzoek vallen. Door het hanteren van een groot aantal, deels brede, zoektermen was een relatief groot aantal documenten geselecteerd waarin weliswaar een of meerdere van de gehanteerde zoektermen voorkwam, maar die evenwel inhoudelijk evident geen betrekking hadden op subonderwerpen a en/of b. Bijvoorbeeld bleek een relatief groot aantal documenten te zijn geselecteerd die betrekking hadden op de operationele afwikkeling van storings in 2018 door de op dat moment gecontracteerde partijen. Dergelijke documenten bevatten bijvoorbeeld het woord storing*, maar hebben inhoudelijk evident niets van doen met de subonderwerpen waarover door Vialis informatie wordt gevraagd. Door middel van een handmatige controle zijn dergelijke documenten die evident inhoudelijk niets te maken hebben met het informatieverzoek van Vialis alsnog uitgezonderd van de inhoudelijke beoordeling.

Omdat een evidentiecriteria is gehanteerd is het voorgekomen dat een document wél voor de inhoudelijke beoordeling is geselecteerd, maar dat uiteindelijk bij die inhoudelijke beoordeling alsnog moest worden geconcludeerd dat het document inhoudelijk geen betrekking heeft op een van de beide subonderwerpen. Aan (de betreffende gedeelten van) die documenten is op de bij dit besluit behorende inventarislijst de code "Buiten het verzoek" toegekend.



Voor zover bij de handmatige controle is gebleken van documenten (bijvoorbeeld voortgangsrapportages) die in de aangetroffen vorm reeds eerder met Vialis zijn gedeeld zijn die documenten aangemerkt als vallend onder de uitzondering 'correspondentie tussen de provincie en Vialis'.

Door bovengenoemde zoekslag uit te voeren zijn de op de bij dit besluit behorende inventarislijst omschreven documenten aangetroffen.

Inhoudelijke beoordeling van de geselecteerde documenten

Wij hebben met inachtneming van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State per alinea of zelfstandige tekstpassage gezien of er informatie openbaar gemaakt kan worden (Vgl. ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:314; ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:715).

De documenten die onder uw Woo-verzoek vallen, staan weergegeven in de inventarislijst bij dit besluit (**bijlage 1**). Deze inventarislijst is onderdeel van dit besluit. In deze inventarislijst staan de documenten weergegeven die betrekking hebben op uw verzoek en die berusten onder het college, samen met (indien bekend) de datum van het document en de bestandsnaam daarvan, die een (zakelijke) weergave geeft van de inhoud. Ook staat aangegeven in hoeverre het document openbaar wordt gemaakt.

Als het document niet geheel openbaar wordt gemaakt, is opgenomen welke uitzonderingsgrond(en) is (zijn) toegepast. Om onnodige herhalingen te voorkomen hebben wij bij de motivering van de weigeringen gewerkt met codes. Deze codes staan hieronder toegelicht onder het kopje "Motivering". In de documenten zelf zijn bij de desbetreffende passage de van toepassing zijnde code(s) opgenomen.

Zienswijzen

Wij hebben derde-belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om zienswijzen in te dienen. Naar aanleiding van ons verzoek hebben wij één zienswijze ontvangen. Deze zienswijze is vertrouwelijk aan ons gezonden en de naam van de indiener en de exacte inhoud daarvan zullen wij hier niet weergeven.

Kort gezegd kwam de gegeven zienswijze erop neer dat wordt ingestemd met het niet openbaar maken van de in de betreffende documenten opgenomen persoonsgegevens enerzijds en in overweging is gegeven enige informatie aanvullend openbaar te maken anderzijds. Naar aanleiding van de zienswijze hebben wij betreffende informatie nogmaals beoordeeld. Dat de indiener van de zienswijze het zelf niet bezwaarlijk vindt dat bepaalde informatie openbaar zou worden gemaakt, laat onverlet dat wij moeten beoordelen in hoeverre een of meerdere van de uitzonderingsgronden uit de Woo van toepassing zijn en dienen wij in voorkomend geval eigenstandig te beoordelen of in voorkomend geval het met die uitzonderingsgronden gediende belang zwaarder dient te wegen dan het belang dat is gediend met het openbaar maken van de betreffende informatie. Omdat het bij de betreffende informatie gaat om persoonlijke beleidsopvattingen en openbaarmaking het goed functioneren van de Provincie schaadt handhaven wij het standpunt dat de betreffende informatie niet openbaar kan worden gemaakt.

Motivering

In het onderstaande staat per code die betrekking heeft op deze weigerings- of beperkingsgrond aangegeven welk type gegevens de code betreft. Tevens staat per code aangegeven waarom openbaarmaking van de desbetreffende gegevens is geweigerd.

- *Reeds beoordeeld*

Hiervoor is toegelicht dat duplicaten van documenten niet zijn geselecteerd voor de inhoudelijke beoordeling. Als duplicaat zijn echter uitsluitend aangemerkt documenten die exact gelijk zijn, dus zowel wat betreft de inhoud, lay out, wijze van opslag etc. van dat document. Indien er in de lay out en/of de wijze van opslag van het document een verschil bestaat (denk aan een extra witregel in een document, een wel/niet gebruikt logo, de opslag van hetzelfde document onder verschillende namen) tussen inhoudelijk dezelfde documenten, dan zijn deze documenten in het kader van de zoekslag dus niet als "duplicaten" aangemerkt. Bij de inhoudelijke beoordeling van de documenten is gebleken dat er documenten zijn geselecteerd die inhoudelijk exact gelijk zijn aan elkaar, maar die uitsluitend van elkaar verschillen op bijvoorbeeld de lay out of de wijze waarop de betreffende documenten zijn opgeslagen. In die gevallen is van de gelijksoortige documenten één document inhoudelijk beoordeeld en zijn de andere gelijksoortige documenten aangemerkt als "reeds beoordeeld".



Tevens is gebleken dat van diverse verslagen, brieven, memo's e.d. er meerdere concepten beschikbaar zijn. Voor zover deze concepten inhoudelijk niet wezenlijk van elkaar afwijken (bijvoorbeeld omdat verschillende formuleringen met een vergelijkbare betekenis zijn gebruik) is één concept inhoudelijk beoordeeld en zijn de overige gelijkende concepten aangemerkt als "reeds beoordeeld".

- *Valt buiten de reikwijdte van het verzoek*

Documenten hebben in bepaalde gevallen betrekking op verschillende onderwerpen. Gedacht kan worden aan agenda's en verslagen met betrekking tot het zogenoemde stuurgroepoverleg. Tijdens dergelijke overleggen is een aantal keren de claim van Vialis omtrent de afwijkingen tussen het aantal storingsmeldingen zoals genoemd in de aanbestedingsstukken en het daadwerkelijke aantal storingsmeldingen aan de orde geweest. Voor zover de agenda of het verslag van het betreffende stuurgroepoverleg op de claim betrekking heeft valt de agenda of het verslag onder de reikwijdte van het verzoek. Voor zover er tijdens het betreffende stuurgroepoverleg ook andere onderwerpen zijn besproken, vallen de delen van de agenda en het verslag die op die andere onderwerpen zien buiten de reikwijdte van het verzoek.

- *5.1.1c en 5.1.2f*

Een deel van de beoordeelde documenten bevat informatie over de bedrijfsvoering van Vialis die vertrouwelijk door Vialis aan de Provincie is verstrekt. Dergelijke informatie vindt in de Woo bescherming door middel van artikel 5.1, eerste lid aanhef en onder c van de Woo (vertrouwelijk aan de overheid verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens) en artikel 5.1, tweede lid aanhef en onder f van de Woo (overige bedrijfsvertrouwelijke informatie).

- *2.57 Aanbestedingswet*

Een beperkt deel van de documenten bevat informatie die door Vialis of andere inschrijvers in het kader van de aanbesteding vertrouwelijk aan de Provincie is verstuurd (denk aan ingeschatte kosten per storingsmelding voor Vialis of aan een document waarin is opgenomen door welke inschrijvers welke vragen zijn gesteld tijdens de aanbesteding) en welke informatie wij op grond van artikel 2.57, eerste lid, van de Aanbestedingswet niet openbaar mogen maken.

Een document betreft een presentatie waarin bepaalde strategische keuzes van de aanbestedende dienst voor de vormgeving van de aanbesteding zijn opgenomen. Die keuzes kunnen de mededinging vervalsen aangezien derden hun (inschrijf)gedrag op toekomstige aanbestedingen daarop kunnen afstemmen. Deze informatie hebben wij op grond van het bepaalde in artikel 2.57, tweede lid, Aanbestedingswet niet openbaar gemaakt.

- *5.1.2b*

Deze weigering ziet op informatie die betrekking heeft op de economische en financiële belangen van de Provincie. Over subonderwerp b heeft Vialis een dagvaardingsprocedure gestart jegens de Provincie. In deze procedure heeft Vialis van de Provincie onder andere de betaling van schadevergoeding gevorderd. Ten tijde van het nemen van dit deelbesluit is die procedure onder de rechter. Een groot gedeelte van de aangetroffen documenten heeft betrekking op de waardering van en het bepalen van de strategie naar aanleiding van de claim van Vialis door de Provincie, zulks in samenspraak met de door de Provincie daarvoor ingeschakelde advocaat en de gemeenten Houten, Utrecht en Woerden. Openbaarmaking van deze informatie kan de procespositie en -strategie van de Provincie in voornoemde procedure (negatief) beïnvloeden en raakt daarmee aan de financiële belangen van de Provincie. Om deze reden hebben wij de desbetreffende informatie geweigerd openbaar te maken op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder b van de Woo.

- *5.1.2.e*

Deze code heeft betrekking op de persoonlijke levenssfeer van ambtenaren, personen die werkzaam zijn voor andere bedrijven en andere burgers wiens persoonsgegevens in de documenten voorkomen. Deze uitzonderingsgrond heeft in ieder geval betrekking op persoonsgegevens, zoals namen, geslacht, directe e-mailadressen, directe telefoonnummers, werktijden of -dagen en van (privé)adressen. Dit zijn persoonsgegevens die wij niet openbaar maken. Het is vaste – ook onder de Woo relevant gebleven – rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak dat persoonsgegevens van ambtenaren in beginsel niet openbaar gemaakt dienen te worden omdat de aantasting van de persoonlijke levenssfeer die daar het gevolg van zou zijn niet opweegt tegen het belang van openbaarmaking van de betreffende informatie.⁹ Het belang van

⁹ Vgl. Bijvoorbeeld ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1231.



de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer uit artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo prevaleert in deze gevallen boven het belang bij openbaarmaking. Een uitzondering geldt voor ambtenaren en andere overheidsfunctionarissen (denk bijvoorbeeld aan gedeputeerden) die wegens hun functie in de openbaarheid treden. In die gevallen zijn persoonsgegevens in beginsel wel openbaar gemaakt.

Wij hechten eraan dat de persoonlijke levenssfeer van onze medewerkers wordt beschermd. In dit dossier is veel correspondentie afkomstig van een (zeer) beperkte kring van medewerkers. Het risico bestaat dat als uit deze correspondentie uitsluitend de persoonsgegevens als bedoeld in de vorige alinea worden weggelaten de e-mails (en de daarin vervatte inhoud) voor in ieder geval geïnformeerde derden, zoals Vialis, eenvoudig kan worden herleid tot de betreffende medewerkers. Deze medewerkers lopen daarmee het risico persoonlijk aangesproken te worden op de inhoud van hun e-mails of andere door deze personen opgestelde documenten. In aanmerking nemend de lopende gerechtelijke procedure met Vialis, hebben wij er daarom voor gekozen om naast de in de vorige alinea bedoelde persoonsgegevens nog een beperkt aantal aanvullende gegevens te weigeren die kunnen leiden tot het identificeren van medewerkers. Het gaat daarbij ten eerste om – kort gezegd – de volledige elektronische handtekening onder e-mails. Omdat in ieder geval binnen de Provincie Utrecht iedere medewerker een eigen samengestelde (unieke) handtekening gebruikt, zijn (in ieder geval) geïnformeerde derden in staat om na kennisneming van (delen van) de betreffende handtekening de e-mail tot een individuele medewerker te herleiden. Ten tweede gaat het om het weigeren van een aantal in de documenten voorkomende functienamen. Omdat die functies slechts door een of een beperkt aantal personen worden vervuld, stelt dit gegeven (in ieder geval) geïnformeerde derden in staat om de inhoud van de documenten te herleiden tot individuele medewerkers.

• 5.1.2.i

Deze code ziet op informatie waarvan openbaarmaking schade toebrengt aan het goed kunnen functioneren van het openbaar bestuur.

Dit omvat op de eerste plaats informatie over overleg binnen de Provincie en overleg tussen de Provincie en de gemeenten Houten, Utrecht en Woerden over voornoemde claim van Vialis en waarover op dit moment een juridische procedure tussen Vialis en de Provincie aanhangig is. Het goed functioneren van overleg binnen en tussen overheidsinstanties is van cruciaal belang voor het goed functioneren van het openbaar bestuur. Openbaarmaking van deze informatie leidt ertoe dat schade wordt toegebracht aan de noodzakelijke vertrouwelijkheid van het beraad binnen de (bestuursorganen van) de Provincie en/of het beraad tussen de (bestuursorganen van de) Provincie en andere instanties en/of dat schade wordt toegebracht aan de reputatie van de provincie en/of één of meer aldaar werkzame ambtenaren en/of bestuurders (*Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3 p. 37). Ook zou openbaarmaking van de namen en standpunten van betrokkenen bij het overleg ertoe leiden dat betrokkenen zich in de toekomst minder vrij zullen uiten. Dergelijke informatie kon onder de Wob worden geweigerd ter voorkoming van onevenredig nadeel (vgl. ABRvS 17 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1647, r.o. 5.1.). De wetgever heeft beoogd om met de introductie van artikel 5.1, tweede lid aanhef en onder i van de Woo deze rechtspraak te codificeren en te continueren onder de Woo. Wij maken deze informatie niet openbaar op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo (vgl. *Kamerstukken I* 2021/2022, 33328, AB, bijlage, p. 92-94).

Op grond van deze uitzonderingsgrond hebben wij ook informatie geweigerd die betrekking heeft op de (recente) correspondentie tussen de Provincie en haar advocaat met betrekking tot voornoemde claim van Vialis en over welke claim op dit moment een juridische procedure aanhangig is. Met het bepaalde in artikel 5.1, tweede lid aanhef en onder i van de Woo heeft de wetgever de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak gecodificeerd en gecontinueerd waarin met toepassing van het bepaalde in artikel 10, tweede lid aanhef en onder g van de Wob (kort gezegd het voorkomen van onevenredige bevoor- en benadeling van belanghebbenden) het goed (kunnen) functioneren van het bestuursorgaan werd beschermd. Het goed functioneren van bestuursorgaan omvat mede de bescherming van de procespositie van het bestuursorgaan. Het is vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak dat op grond van het bepaalde in artikel 10, tweede lid aanhef en onder g van de Wob de procespositie van bestuursorganen/de overheid werd beschermd.¹⁰ De Provincie moet in vertrouwen met haar advocaat kunnen overleggen om op die wijze een (proces)strategie te kunnen bepalen. Daarnaast moet de Provincie er verschoond van kunnen blijven dat zij door het delen van correspondentie die zij met haar advocaat heeft gevoerd aan Vialis inzicht moet geven in de (afwegingen die zijn gemaakt ter zake) keuzes voor (al dan niet in te nemen) standpunten en stellingen. Het openbaar maken van de geweigerde informatie zou de procespositie van de Provincie kunnen schaden. Het gaat onder meer om het wisselen van concepten van door de advocaat van de Provincie opgestelde brieven

¹⁰ Zie bijvoorbeeld ABRvS 19 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:133



aan Vialis naar aanleiding van de claim, welke concepten in voorkomend geval ook kanttekeningen of vragen van de advocaat bevatten. Deze concepten – voor zover die verschillen van de definitief aan Vialis verzonden brieven – kunnen Vialis bijvoorbeeld inzicht geven in stellingen die uiteindelijk niet of niet in die vorm in de gerechtelijke procedure door de Provincie zijn of worden ingenomen of inzicht geven in nuances of kanttekeningen ter zake wel door de Provincie ingenomen standpunten. Derhalve bestaat er een concreet risico op de benadeling van de procespositie in een lopende juridische procedure. Dergelijke concepten zijn dan ook in beginsel integraal geweigerd. Dit belang weegt naar ons oordeel niet op tegen het (algemene) belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische samenleving.

- 5.2

Deze code heeft betrekking op persoonlijke beleidsopvattingen voor intern beraad. Deze code ziet op documenten die zijn bestemd voor het intern beraad binnen de Provincie, tussen de Provincie en de gemeenten Houten, Utrecht en Woerden en tussen de provincie en haar advocaat. De opsteller van het document ging ervan uit dat dit uitsluitend zou dienen voor gebruik binnen de (kring van de) overheid. Het is van groot belang dat bestuurders en ambtenaren, al dan niet in een werkgroep, vrijelijk van gedachten kunnen wisselen en daarbij vrijelijk hun opvattingen kunnen uiten, alsmede in vrijheid elkaar kunnen adviseren. Daarbij is van belang dat opvattingen niet herleidbaar hoeven te zijn tot één persoon (ABRvS 13 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8174). Evenmin maken wij informatie openbaar die zozeer met persoonlijke beleidsopvattingen is verweven dat niet tot openbaarmaking kan worden overgegaan. Ter toelichting merken wij nog op dat een document bestemd is voor het interne beraad wanneer de opsteller daarvan de kennelijke bedoeling heeft gehad dat het zou dienen voor zichzelf of voor het gebruik door anderen binnen de overheid. Hieronder vallen tevens conceptversies van documenten die in de organisatie van de Provincie of binnen de context van het overleg met (ambtenaren van) de gemeenten Houten, Utrecht en Woerden respectievelijk het overleg met de advocaat van de provincie door ambtenaren respectievelijk de advocaat zijn toegestuurd voor overleg. De kring van het intern beraad is daarbij niet beperkt tot personen werkzaam binnen de Provincie, maar omvat ook de overleggen met gemeenten en de advocaat. Verstrekking in een niet tot personen herleidbare vorm is niet wenselijk gebleken. Daarom maken wij de persoonlijke beleidsopvattingen en de feiten die daarmee verweven zijn niet openbaar op grond van artikel 5.2, eerste lid, Woo (vgl. ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:616). Voor zover het gaat om persoonlijke beleidsopvattingen die afkomstig zijn van een advocaat, wijzen wij erop dat door de Afdeling bestuursrechtspraak het belang van een bestuursorgaan om in vertrouwen te kunnen overleggen met haar advocaat over de processtrategie uitdrukkelijk is erkend. Dit belang hebben wij meegewogen bij onze afweging om in dit geval geen persoonlijke beleidsopvattingen te verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm.

- 5.1.2b, 5.1.2i, 5.2 en buiten reikwijdte verzoek

Een aantal documenten is geweigerd met toepassing van bovengenoemde gecombineerde toepassing van uitzonderingsgronden. Het gaat dan ten eerste om correspondentie tussen de Provincie en Vialis (bijvoorbeeld brieven of e-mails van Vialis) waarin (met comments of anderszins) door personen werkzaam onder de verantwoordelijkheid van de Provincie inhoudelijke opmerkingen zijn geplaatst. De tekst zoals die door Vialis aan de Provincie is toegestuurd valt als zodanig buiten de reikwijdte van het verzoek. Voor zover de opmerkingen betrekking hebben op andere onderwerpen dan die van dit deelverzoek dan vallen ook die opmerkingen buiten de reikwijdte van het verzoek. Voor zover de opmerkingen wel betrekking hebben op de claim over de storingsaantallen gaat het om opvattingen van de ambtenaren die vallen onder het beschermingsbereik van de persoonlijke beleidsopvattingen, althans het goed functioneren van de Provincie in verband met het bewaken van haar procespositie inzake een op dit moment aanhangige juridische procedure.

Ten tweede gaat het om een deel van een document waarin per vraag die is gesteld in de aanbestedingsprocedure een opmerking is geplaatst of een conceptantwoord is geformuleerd respectievelijk is aangegeven door welke persoon een vraag beantwoord moet worden. Een groot deel van de gestelde vragen heeft geen betrekking op de deelonderwerpen van het deelverzoek, zodat ook de conceptantwoorden, opmerkingen en werkverdelingsopmerkingen die op die vragen zien buiten het verzoek vallen. Voor zover de vragen wel betrekking hebben op de storingsaantallen zijn de inhoudelijke opmerkingen vanwege het economische belang van de Provincie respectievelijk het belang van vrije gedachtevorming van ambtenaren tijdens een aanbestedingsprocedure geweigerd. De voorstellen voor de namen van personen die deze vragen in voorkomend geval (verder) moeten beantwoorden bestaan, voor zover het natuurlijke personen betreft, uit persoonsgegevens en zijn op grond van het bepaalde in artikel 5.1 lid 2 aanhef en onder e van de Woo geweigerd.

Openbaarmaking

Wij hebben besloten uw verzoek gedeeltelijk in te willigen. De documenten die geheel of gedeeltelijk openbaar worden gemaakt, zullen u worden toegestuurd, met dien verstande dat in documenten die gedeeltelijk openbaar



worden gemaakt de passages waarvan openbaarmaking is geweigerd, weggelakt zullen zijn in het exemplaar dat u ontvangt. Gelet op de omvang van de documenten, sturen wij u deze documenten digitaal toe.

Geen uitgestelde openbaarmaking

Omdat er naar verwachting geen derde-belanghebbenden zijn die bezwaar maken tegen de openbaarmaking van voornoemde documenten, zullen wij geen gebruik maken van de bevoegdheid om de feitelijke openbaarmaking van de documenten uit te stellen.

Mededeling aan derden

Omdat door middel van dit besluit informatie wordt verstrekt die rechtstreeks betrekking heeft op een derden of die van een derde afkomstig is, wordt dit besluit gelijktijdig medegedeeld aan deze derden.

Dictum

Door middel van dit deelbesluit wordt het primaire besluit aldus gewijzigd dat wij omtrent onderdeel 1 van het in de bezwaarfase nader afgebakende verzoek beslissen om de in dit besluit genoemde documenten deels openbaar te maken en deels openbaarmaking te weigeren. Gelet op het bepaalde in artikel 6:19 van de Awb richt uw eerdere bezwaar zich van rechtswege tegen dit deelbesluit.

Nadere informatie

Mocht u nog vragen hebben over de inhoud van deze brief dan kunt u contact opnemen met de Woo-contactpersonen van de Provincie Utrecht via het mailadres woo@provincie-utrecht.nl.

Hoogachtend,
College van Gedeputeerde Staten van Utrecht,
Namens hen,

Voorzitter
Mr. J.H. Oosters

Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol - van Leeuwen