

daarin is bepaald dat openbaarmaking van hoofdstuk 5 van de integriteitstoets integraal kan worden geweigerd op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob;

- III. verklaart het beroep van [appellant] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Maasdriel van 6 december 2022 gegrond;
- IV. vernietigt dit besluit voor zover het college van burgemeester en wethouders van Maasdriel daarbij niet ook de in de overwegingen 7 tot en met 7.4 genoemde passages van hoofdstuk 5 van de integriteitstoets passages uit de integriteitstoets openbaar heeft gemaakt;
- V. bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders van Maasdriel alsnog binnen vier weken na verzending van deze uitspraak, de onder IV. bedoelde passages openbaar maakt;
- VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde deel van het besluit van 6 december 2022;
- VII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Maasdriel aan [appellant] het door haar voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 274,00 vergoedt.

## Naschrift

Zie het naschrift van D.I. van Weerden onder *Gst.* 2024/85.

## *Gst.* 2024/85

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 3 juli 2024, nr. 202206559/1/A3  
(Mrs. H.G. Sevenster, C.H. Bangma en M. den Heyer)  
m.nt. D.I. Van Weerden<sup>1</sup>

(Art. 5.1 lid 2 aanhef en onder i Woo)

AB 2024/233  
ECLI:NL:RVS:2024:2699

**Woo. Uitzonderingsgrond voor het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen. Informatie over integriteitsschendingen door ambtenaren en het onderzoek daarnaar. Belangenafweging in abstracto. (Utrecht)**

*Met betrekking tot de weigering op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo heeft het college onvoldoende gemotiveerd waarom ondanks het tijdsverloop het belang van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking van de betreffende informatie. De Afdeling is van oordeel dat de uitzonderingsgrond in dit geval niet voor onbepaalde tijd en integraal voor de gehele documenten werkt. De systematiek van de Woo vergt in het algemeen een*

*belangenafweging op documentniveau, waarbij de term "voor zover" in de aanhef van artikel 5.1, tweede lid, van de Woo betekent dat binnen een document moet worden beoordeeld in hoeverre de uitzonderingsgronden aan de orde zijn. Als die belangenafweging in tijden van crisis in abstracto wordt gemaakt, is dat niet in strijd met de systematiek van de Woo, zolang het bestuursorgaan kan motiveren dat voor alle documenten geldt dat openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van het goed functioneren van het bestuursorgaan. Indien de complexiteit en gevoeligheid van een aangelegenheid dat vergt, kan het bestuursorgaan bij de in het tweede lid, aanhef en onder i, bedoelde afweging volstaan met de motivering van deze complexiteit en gevoeligheid, zonder in te gaan op de op de aangelegenheid betrekking hebbende documenten (Kamerstukken II, 2018/19, 35 112, nr. 3, blz. 23-24). Niet is gebleken dat ten tijde van het besluit van 7 november 2022 sprake was van een situatie die een belangenafweging in abstracto rechtvaardigt. Het college diende daarom per document of onderdeel daarvan af te wegen of het belang van het openbaar maken van informatie opweegt tegen het belang van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen*

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te [woonplaats],  
appellant,  
en  
het college van burgemeester en wethouders van Utrecht,  
verweerder.

## Procesverloop

Bij besluit van 17 juli 2019 heeft het college een verzoek van [appellant] om openbaarmaking van documenten op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob) afgewezen.

Bij besluit van 7 november 2022 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar alsnog gegrond verklaard en een aantal documenten gedeeltelijk openbaar gemaakt.

[appellant] heeft gronden tegen dit besluit ingediend.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 maart 2024, waar het college, vertegenwoordigd door mr. H. van Gellekom, is verschenen.

De Afdeling heeft partijen in de gelegenheid gesteld tot een minnelijke oplossing te komen en heeft daartoe de termijn voor het doen van een uitspraak opgeschort.

Bij brieven van 18 april 2024 en 26 april 2024 hebben zowel [appellant] als het college de Afdeling medegedeeld dat zij er niet in zijn geslaagd om een minnelijke oplossing te bereiken en verzocht uitspraak te doen.

## Overwegingen

### Inleiding

1. [appellant] heeft het college op grond van de Wob verzocht om openbaarmaking van alle informatie over (mogelijke) integriteitsschendingen door medewerkers of

<sup>1</sup> Dana van Weerden is advocaat bij Pels Rijcken.

ambtenaren van de gemeente Utrecht in de periode 1 juli 2017 tot en met 1 mei 2019. Het college heeft vervolgens elf dossiers aangetroffen die vallen onder dit verzoek. De openbaarmaking van deze dossiers heeft het college geweigerd met een beroep op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e en g, van de Wob. Verder heeft het college een niet naar personen herleidbaar overzicht gemaakt van de gevallen van (mogelijke) integriteitsschendingen. Dit overzicht heeft het college aan [appellant] verstrekt.

De rechtbank heeft bij uitspraak van 4 maart 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:954, geoordeeld dat het college de openbaarmaking van de dossiers met nummer 3, 8, 9, 10 en 11 heeft mogen weigeren met een beroep op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e en g, van de Wob. Over de andere dossiers en het overzicht heeft de rechtbank geoordeeld dat ten aanzien van onderdelen daarvan sprake is van een motiveringsgebrek. Verder ontbreken er twee onderzoeksrapporten volgens de rechtbank. Het college heeft hiertegen hoger beroep ingesteld.

Bij uitspraak van 20 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2055, heeft de Afdeling overwogen dat het eerdere besluit op bezwaar van 13 januari 2020 moet worden vernietigd voor zover het betreft de eerste alinea van document 59 van dossier 1, dossier 2, de documenten 8, 11 en 12 van dossier 4 en het externe onderzoeksrapport van dossier 6. De Afdeling heeft het beroep tegen het eerdere besluit op bezwaar gegrond verklaard en het college opgedragen om een nieuw besluit te nemen voor zover het die onderdelen betreft. Ook heeft de Afdeling met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil aanleiding gezien om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

#### **Wettelijk kader**

2. Omdat de Wet open overheid (hierna: Woo) op 1 mei 2022 in werking is getreden, diende het nieuw te nemen besluit in principe te worden genomen met inachtneming van de bepalingen van de Woo (zie de uitspraak van de Afdeling van 26 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1223, onder 11).

Het besluit op bezwaar dat in deze zaak ter beoordeling staat, is genomen op 7 november 2022 met inachtneming van de Woo.

3. In zaken waarin een beroep tegen een besluit op grond van de Woo aan de orde is, moet er sinds de inwerkingtreding van artikel 8:29, zesde lid, Awb van worden uitgegaan dat van rechtswege toestemming is verleend om mede op grondslag van de vertrouwelijke stukken uitspraak te doen.

#### **Nieuw besluit van 7 november 2022**

4. In het besluit van 7 november 2022 weigert het college onder aanvulling van de motivering de openbaarmaking van de eerste alinea van document 59 van dossier 1. Daarbij stelt het college voorop dat de alinea deel uitmaakt van een intern document dat is opgesteld om het college vertrouwelijk te informeren. Naar zijn aard valt dit document,

en daarmee ook de gehele eerste alinea, onder het belang genoemd in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo. Daarnaast bevat de eerste alinea tot personen herleidbare gegevens die gelet op het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer als genoemd in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo dan ook niet openbaar worden gemaakt. Voor zover het mogelijk zou zijn om de tot personen herleidbare gegevens weg te lakken, blijft louter procedurele informatie over die bij een eventuele openbaarmaking geen informatie van betekenis zou leveren.

Het college is na heroverweging van oordeel dat de documenten in dossier 2 gedeeltelijk openbaar gemaakt kunnen worden. Het college sluit aan bij het oordeel van de Afdeling dat met het gedeeltelijk openbaar maken van deze documenten geen sprake is van onevenredige benadeling van een kleine groep gebruikers van de pas waarmee een vermoeden van fraude bestond. Het college maakt die documenten openbaar met uitzondering van de zich daarin bevindende persoonsgegevens op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder d, van de Woo. Het college maakt eveneens het nummer van de pas en het kenteken van het voertuig waarbij de pas hoort, niet openbaar met toepassing van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo, om te voorkomen dat de zaak alsnog herleid kan worden tot de vaste gebruiker van de pas.

Wat betreft document 8 uit dossier 4 volgt het college het oordeel van de Afdeling niet dat het stuk openbaar gemaakt kan worden met weglakking van tot personen herleidbare gegevens. Volgens het college ziet document 8 op een intern onderzoek waarin een feitelijke beschrijving is opgenomen van hoe de fraude in dit geval heeft kunnen plaatsvinden en hoe geprobeerd is om de kans op ontdekking daarvan te minimaliseren. Het college wil deze informatie gelet op het belang genoemd in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Woo niet openbaar maken. Deze informatie zou immers gebruikt kunnen worden om de gemeente nogmaals financieel te benadelen door op soortgelijke wijze te frauderen.

Met betrekking tot documenten 11 en 12 van dossier 4 is het college van oordeel dat deze naar hun aard geheel vallen onder de werking van artikel 5.1, tweede lid, aanhef onder i, van de Woo. De informatie die onder het kopje 'procesinformatie' in document 12 staat opgenomen, legt informatie bloot hoe fraude kon plaatsvinden. Gelet op het belang genoemd in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Woo wil het college dat voorkomen.

Het externe onderzoeksrapport van dossier 6 weigert het college in zijn geheel openbaar te maken, gelet op de belangen genoemd in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder d, en het tweede lid, aanhef en onder e en i, van de Woo. Naast dat het rapport persoonsgegevens bevat, leent de aard van het document zich niet voor openbaarmaking. Het bevat onder meer verslagen van vertrouwelijke gesprekken. Ook moet worden voorkomen dat informatie herleidbaar is naar de melder en andere betrokkenen. Te meer omdat de vermoedelijke integriteitsschending in dit geval niet is aangetoond, maar uit het uitgevoerde onderzoek wel blijkt dat

sprake was van andere integriteitsschendingen. Dat heeft geleid tot een rechtspositionele maatregel.

## **Beroep**

### **Dossier 1**

5. [appellant] betoogt dat het college ten onrechte heeft geweigerd om document 59 van dossier 1 openbaar te maken, omdat dat bedoeld is om het college vertrouwelijk te informeren. Daartoe voert [appellant] aan dat die redenering niet meer valide is omdat de informatie inmiddels niet nieuw maar gedateerd is. De vertrouwelijkheid neemt af naarmate het onderzoek voortgang maakt en is afgerond. Verder kan informatie uit de bewuste alinea openbaar worden gemaakt met weglakking van herleidbaarheden. Bij het betreffende organisatieonderdeel zullen meer mensen werkzaam zijn dan louter de betrokkene. Het is niet aan het college om te bepalen of de informatie die na weglakking overblijft, nog van betekenis is. Ook procedurele informatie kan relevant zijn. Bovendien heeft de Afdeling al geconcludeerd dat er nog steeds betekenisvolle informatie overblijft na weglakking van herleidbare gegevens. Verder heeft de Afdeling geoordeeld dat hoewel informatie kan zien op een betrokkene uit een beperkte groep personen, dit niet rechtvaardigt dat de gehele alinea kan worden geweigerd.

5.1 Onder aanvulling van de motivering heeft het college de openbaarmaking van de eerste alinea van document 59 van dossier 1 nogmaals geweigerd. De eerste alinea bevat tot personen herleidbare gegevens die volgens het college gelet op het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer als genoemd in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo dan ook niet openbaar wil maken. Voor zover het mogelijk zou zijn om de tot personen herleidbare gegevens weg te lakken, blijft louter procedurele informatie over die bij een eventuele openbaarmaking geen informatie van betekenis zou leveren.

5.2. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 20 juli 2022 al geoordeeld dat het college de openbaarmaking van de eerste alinea van document 59 van dossier 1 niet geheel heeft mogen weigeren krachtens artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e en g, van de Wob. Na weglakking van tot personen herleidbare gegevens blijft er nog steeds betekenisvolle informatie over. Dat uit de informatie zou zijn af te leiden dat de persoon op wie de integriteitsmelding ziet, deel uitmaakt van een beperkte groep, rechtvaardigt niet de gehele weigering van de openbaarmaking van de betreffende alinea. De aanvullende motivering in het besluit van 7 november 2022 biedt geen grond om nu wel te oordelen dat het college met toepassing artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo vanwege het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer de openbaarmaking van de betreffende alinea geheel mocht weigeren. De Afdeling blijft van oordeel dat er na het weglakken van tot personen herleidbare gegevens nog steeds betekenisvolle informatie overblijft.

5.3. Voor zover het college thans artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo aan de weigering ten grondslag legt, oordeelt de Afdeling als volgt.

5.4. Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo bepaalt dat het openbaar maken van informatie achterwege blijft voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.

Het college heeft gemotiveerd dat de betreffende alinea deel uitmaakt van een intern document dat is opgesteld om het college vertrouwelijk te informeren. Naar zijn aard valt dit document, en daarmee ook de gehele eerste alinea, volgens het college onder het belang genoemd in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo.

Anders dan het college is de Afdeling van oordeel dat de uitzonderingsgrond in dit geval niet voor onbepaalde tijd werkt. Zoals ook blijkt uit de totstandkoming van de betreffende bepaling (*Kamerstukken II, 2018/19, 35 112, nr. 3, blz. 22-23*) kan deze grond worden ingeroepen bij interne disciplinaire onderzoeken. Bij een dergelijk onderzoek is vertrouwelijkheid noodzakelijk om de feiten boven water te krijgen. Denkbaar is echter dat de openbaarmaking slechts tijdelijk het goed functioneren van de overheid belemmert. Niet valt in te zien waarom het functioneren van het bestuursorgaan in dit geval nog in het geding is nadat het onderzoek waarop het document ziet, zich in een vergevorderd stadium bevindt, of zelfs is afgerond. Het college heeft nagelaten dit in de belangenafweging te laten meewegen.

5.5. Het betoog slaagt.

### **Dossier 2**

6. [appellant] betoogt voorts dat de omstandigheid dat het college na de uitspraak van de Afdeling meer documenten horend bij dossier 2 heeft gevonden, vragen oproept over de zoekslag naar documenten die betrekking hebben op de andere dossiers die niet meer zijn beoordeeld bij het besluit van 7 november 2022.

6.1. Het college betoogt in zijn verweerschrift dat het bij de nieuwe heroverweging in bezwaar zorgvuldig heeft gekeken of alle stukken die onder de reikwijdte van het verzoek vallen zijn meegenomen in de beoordeling. Dat er meer stukken zijn aangetroffen en vervolgens openbaar zijn gemaakt, betekent volgens het college niet dat de overige dossiers om die reden mogelijk niet volledig zouden zijn. Het college ziet, mede gelet op de inhoud van deze dossiers geen aanleiding om te vermoeden dat er in de andere dossiers meer stukken aanwezig zouden kunnen zijn. Daarbij wijst het college erop dat niet is gebleken dat in de dossiers verwezen wordt naar stukken die niet eerder beoordeeld zijn.

6.2. Er zijn naar het oordeel van de Afdeling geen aanwijzingen dat het college een onzorgvuldige zoekslag heeft verricht. [appellant] heeft voorts niet aannemelijk gemaakt dat in weerwil van de uitleg van het college er meer documenten bij het college zouden berusten.

6.3. Het betoog slaagt niet.

### **Dossier 4**

7. Verder betoogt [appellant] dat het college ten onrechte weigert document 8 van dossier 4 openbaar te maken. De betreffende feitelijke informatie was ook bekend

geworden wanneer de schending had geleid tot een rechtszaak. Openbaarmaking van de feitelijke informatie in dit document hoeft niet in de weg te staan aan het goed functioneren van het bestuursorgaan. Volgens [appellant] mag worden aangenomen dat het college alles in het werk heeft gesteld om de kennelijk frauduleuze manier van het ontvangen van tegoeden onmogelijk te maken.

7.1. Volgens het college ziet document 8 op een intern onderzoek waarin een feitelijke beschrijving is opgenomen van hoe de fraude in dit geval heeft kunnen plaatsvinden en hoe geprobeerd is om de kans op ontdekking daarvan te minimaliseren. Het college wil deze informatie gelet op het belang genoemd in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Woo niet openbaar maken. Deze informatie zou immers gebruikt kunnen worden om de gemeente nogmaals financieel te benadelen door op soortgelijke wijze te frauderen. In het verweerschrift wijst het college er voorts op dat stukken in het kader van een procedure tegen een rechtspositionele maatregel niet openbaar zijn voor eenieder. Dat via een openbare uitspraak informatie naar buiten kan komen over de concrete gedragingen waaruit een (vermoedelijke) integriteitsschending heeft bestaan, betekent niet dat de daaraan ten grondslag liggende informatie dan openbaar gemaakt moet worden.

7.2. Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Woo bepaalt dat het openbaar maken van informatie achterwege blijft voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen, in geval van milieu-informatie slechts voor zover de informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter.

7.3. In de uitspraak van 20 juli 2022 heeft de Afdeling geoordeeld dat het college de openbaarmaking van dit document niet geheel heeft mogen weigeren vanwege de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden.

7.4. Hoewel het college in het besluit van 7 november 2022 een andere grond aan de weigering ten grondslag legt, gebruik het college een identieke redenering. Het college heeft niet kunnen motiveren waarom de Afdeling terug zou moeten komen van het eerdere oordeel. Er bestaat dan ook geen grond voor het oordeel dat de gemeente zodanig wordt benadeeld dat een weigering op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Woo gerechtvaardigd is. De Afdeling blijft van oordeel dat na weglakking van tot personen herleidbare gegevens er nog steeds betekenisvolle informatie overblijft.

7.5. Het betoog slaagt.

8. Ten aanzien van documenten 11 en 12 van dossier 4 betoogt [appellant] dat het college, net als bij document 59 van dossier 1, vertrouwelijk is geïnformeerd over een lopend onderzoek. Ook hier betoogt [appellant] dat het college ten onrechte de openbaarmaking daarvan heeft geweigerd, omdat de vertrouwelijkheid van informatie afneemt naarmate een onderzoek vordert. Het is volgens [appellant]

onnavolgbaar dat de vertrouwelijkheid zoveel jaar na dato nog steeds zou moeten gelden. [appellant] stelt voorts vraagtekens bij de betekenis van vertrouwelijkheid. In de toekomst zal het college nog steeds hangende een lopend onderzoek vertrouwelijk geïnformeerd kunnen worden. Verder wijst [appellant] erop dat het college enerzijds kenbaar maakt dat maatregelen genomen zijn ten aanzien van de kwetsbaarheden in de gemeentelijke systemen die door de informatie wordt blootgelegd. Anderzijds schetst het college een beeld dat de informatie zou kunnen leiden tot een nieuwe kwetsbaarheid. Als er inderdaad voldoende maatregelen zijn genomen om de kwetsbaarheid weg te nemen, kan de informatie openbaar worden gemaakt.

8.1. Met betrekking tot documenten 11 en 12 van dossier 4 is het college van oordeel dat deze naar hun aard geheel vallen onder de werking van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo. De informatie die onder het kopje 'procesinformatie' in document 12 staat opgenomen, legt informatie bloot hoe fraude kon plaatsvinden. Gelet op het belang genoemd in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Woo wil het college dat voorkomen.

8.2. Met betrekking tot de weigering op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo heeft het college onvoldoende gemotiveerd waarom ondanks het tijdsverloop het belang van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking van de betreffende informatie. De Afdeling is van oordeel dat de uitzonderingsgrond in dit geval niet voor onbepaalde tijd en integraal voor de gehele documenten werkt. De systematiek van de Woo vergt in het algemeen een belangenafweging op documentniveau, waarbij de term "voor zover" in de aanhef van artikel 5.1, tweede lid, van de Woo betekent dat binnen een document moet worden beoordeeld in hoeverre de uitzonderingsgronden aan de orde zijn. Als die belangenafweging in tijden van crisis in abstracto wordt gemaakt, is dat niet in strijd met de systematiek van de Woo, zolang het bestuursorgaan kan motiveren dat voor alle documenten geldt dat openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van het goed functioneren van het bestuursorgaan. Indien de complexiteit en gevoeligheid van een aangelegenheid dat vergt, kan het bestuursorgaan bij de in het tweede lid, aanhef en onder i, bedoelde afweging volstaan met de motivering van deze complexiteit en gevoeligheid, zonder in te gaan op de op de aangelegenheid betrekking hebbende documenten (*Kamerstukken II*, 2018/19, 35 112, nr. 3, blz. 23-24). Niet is gebleken dat ten tijde van het besluit van 7 november 2022 sprake was van een situatie die een belangenafweging in abstracto rechtvaardigt. Het college diende daarom per document of onderdeel daarvan af te wegen of het belang van het openbaar maken van informatie opweegt tegen het belang van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.

8.3. Er bestaat voorts geen grond voor het oordeel dat de gemeente zodanig wordt benadeeld dat een weigering op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Woo gerechtvaardigd is. Hoewel het college in het besluit

van 7 november 2022 een andere grond aan de weigering ten grondslag legt, is de redenering die het college daarvoor geeft identiek aan de eerdere weigering. Daarover heeft de Afdeling in de uitspraak van 20 juli 2022 geoordeeld dat na weglakking van tot personen herleidbare gegevens er nog steeds betekenisvolle informatie overblijft. Het college heeft niet kunnen motiveren waarom de Afdeling terug zou moeten komen van het eerdere oordeel.

8.4. Het betoog slaagt.

### **Dossier 6**

9. De Afdeling heeft in haar eerdere uitspraak van 20 juli 2022 geoordeeld dat het college een nieuw besluit moet nemen ten aanzien van het externe onderzoeksrapport van dossier 6. Bij die uitspraak is het eerdere besluit op bezwaar van 13 januari 2020 voor zover dat het overige deel van dossier 6 betreft in rechte onaanvaardbaar geworden. Voor zover [appellant] heeft bedoeld te betogen dat het college ten onrechte het volledige dossier 6 heeft geweigerd openbaar te maken, kan dat niet opnieuw aan de orde worden gesteld.

10. [appellant] betoogt voorts dat het college ten onrechte heeft geweigerd om het extern onderzoeksrapport in dossier 6 openbaar te maken. Het college heeft kennelijk bedoeld de openbaarmaking te weigeren op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo, wat te begrijpen is met betrekking tot de volledige gespreksverslagen in het dossier. Volgens [appellant] valt niet in te zien waarom het college geen samenvatting van die gesprekken openbaar kan maken. Het lijkt er bovendien op dat het rapport ook andere typen informatie bevat dan gespreksverslagen en samenvattingen van die gesprekken. Onduidelijk is waarom die informatie niet openbaar gemaakt kan worden. Volgens [appellant] weigert het college ten onrechte om informatie vrij te geven over de werkwijze van het onderzoek van het externe bureau omdat dit eventueel toekomstige onderzoeken zou kunnen frustreren wanneer niet-integer handelende medewerkers daarop gaan anticiperen. Daartoe voert [appellant] aan dat aan de hand van de werkwijze van de onderzoekers moet kunnen worden beoordeeld in welke mate zij het onderzoek naar behoren hebben uitgevoerd.

10.1. Zoals eerder is overwogen, blijkt uit de totstandkoming van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo (*Kamerstukken II*, 2018/19, 35 112, nr. 3, blz. 22-23) dat deze grond kan worden ingeroepen bij interne disciplinaire onderzoeken. Bij een dergelijk onderzoek is vertrouwelijkheid noodzakelijk om de feiten boven water te krijgen. Het college dient evenwel te motiveren waarom het functioneren van het bestuursorgaan nog in het geding is nadat het onderzoek waarop het document ziet, zich in een vergevorderd stadium bevindt, of zelfs is afgerond.

10.2. Het college heeft gemotiveerd dat de aard van het document - een extern onderzoeksrapport - en de zorgvuldigheid en vertrouwelijkheid waarbinnen dat onderzoek plaatsvindt, voorop staat. De vertrouwelijke gesprekken moeten vertrouwelijk blijven. Voorkomen moet worden dat de informatie te herleiden is naar de melder en hij of zij daarop wordt aangesproken. Het borgen van die

vertrouwelijkheid, ook nadat het onderzoek is afgerond, is ook van belang voor toekomstige onderzoeken. Door de vertrouwelijkheid te waarborgen voelen melders zich niet of minder geremd om een melding te doen en zullen betrokkenen minder terughoudend zijn om te verklaren. Verder geeft het rapport volgens het college inzicht in de wijze waarop een dergelijk (extern) onderzoek wordt uitgevoerd. Het college wil voorkomen dat bij openbaarmaking hiervan eventueel toekomstige onderzoeken gefrustreerd zouden kunnen worden doordat niet-integer handelende medewerkers hierop gaan anticiperen. De motivering in het besluit van 7 november 2022 ziet op het hele document en alle daarin voorkomende informatietypen.

10.3. Met het college is de Afdeling van oordeel dat een goed integriteitsonderzoek door het extern bureau niet langer kan worden gewaarborgd als gespreksverslagen of samenvattingen openbaar worden. Het is aannemelijk dat betrokkenen minder bereidwillig zijn om vrijuit over hun bevindingen te verklaren als zij er rekening mee moeten houden dat hun verklaringen in de openbaarheid worden gebracht.

De Afdeling heeft kennis genomen van de inhoud van het externe onderzoeksrapport en is van oordeel dat de inhoud van dien aard is dat het college de openbaarmaking daarvan - met de hierboven door het college gegeven toelichting - terecht heeft geweigerd op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo.

10.4. Het betoog slaagt niet.

10.5. Nu het college de openbaarmaking van het extern onderzoeksrapport reeds mocht weigeren op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo, behoeven de uitzonderingsgronden van artikel 5.1, eerste lid, onder d en het tweede lid, onder e, van de Woo, geen bespreking meer.

### **Dossier 7**

11. Tot slot betoogt [appellant] dat het college ten onrechte in het besluit van 7 november 2022 heeft opgemerkt dat zij gelet op de uitspraak van de Afdeling terecht en op juiste gronden de openbaarmaking van dossier 7 geheel heeft geweigerd. Volgens [appellant] heeft de Afdeling geen oordeel gegeven over de weigeringsgronden voor dossier 7, maar slechts geconstateerd dat van dat dossier geen documenten ontbreken.

11.1. Met de uitspraak van de Afdeling van 20 juli 2022 is het eerdere besluit op bezwaar van 13 januari 2020 voor zover het - onder meer - dossier 7 betreft in rechte onaanvaardbaar geworden. Daargelaten of de Afdeling een oordeel heeft gegeven over de weigeringsgronden, staat de rechtmatigheid van het besluit voor zover het dossier 7 betreft daarmee vast.

11.2. Het betoog slaagt niet.

### **Conclusie**

12. Het beroep is gegrond. Het besluit moet worden vernietigd wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb, voor zover het betreft de eerste alinea van document 59 van dossier 1 en documenten 8, 11 en 12 van dossier 4.

13. De Afdeling kan niet komen tot een definitieve beslechting van het geschil, omdat het college voor zover informatie is geweigerd op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, nog moet beoordelen in hoeverre ondanks het tijdsverloop het belang van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking van de betreffende informatie. Dat betekent dat het college, met inachtneming van de overwegingen van de uitspraak van de Afdeling, een nieuw besluit moet nemen op het bezwaar van [appellant] tegen het besluit van 17 juli 2019 voor zover het gaat om de eerste alinea van document 59 van dossier 1 en documenten 8, 11 en 12 van dossier 4. De Afdeling zal het college daartoe een termijn stellen. Daarbij wijst de Afdeling erop dat ingevolge artikel 5.3 van de Woo bij een verzoek om informatie die ouder is dan vijf jaar, het bestuursorgaan bij een weigering van die informatie moet motiveren waarom de in artikel 5.1, tweede of vijfde lid, of artikel 5.2 bedoelde belangen ondanks het tijdsverloop zwaarder wegen dan het algemeen belang van openbaarheid.

14. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit alleen bij haar beroep kan worden ingesteld.

15. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep gegrond.
- II. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Utrecht van 7 november 2022, kenmerk: 10336813, voor zover het betreft de eerste alinea van document 59 van dossier 1 en documenten 8, 11 en 12 van dossier 4;
- III. draagt het college van burgemeester en wethouders van Utrecht op om binnen twee maanden na verzending van deze uitspraak in zoverre een nieuw besluit te nemen op het door [appellant] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Utrecht van 17 juli 2019 gemaakte bezwaar;
- IV. bepaalt dat tegen dat besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;
- V. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Utrecht aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 184,00 vergoedt.

### Naschrift

1. Deze uitspraak is vermeldingswaardig, omdat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) zich hierin voor het eerst uitlaat over de toepassing van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, Wet openbaarheid (Woo; de uitzonderingsgrond voor, kort gezegd, het goed functioneren van de overheid). In de uitspraak

ging het over de toepassing van deze uitzonderingsgrond op informatie over meldingen van (vermeende) integriteitsschendingen door medewerkers van een bestuursorgaan en het daarnaar verrichte onderzoek. De uitspraak bevestigt de lijn die de Afdeling al langer onder de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) hanteert in zaken waarin de vraag voorligt of het bestuursorgaan de openbaarmaking kon weigeren van informatie die betrekking heeft op een (mogelijke) integriteitsschending.

Die lijn houdt in dat artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, Wob (de uitzonderingsgrond voor, kort gezegd, het voorkomen van onevenredige benadeling) kon worden toegepast als aannemelijk is dat openbaarmaking van de informatie een belemmerend effect kan hebben op onderzoek naar (mogelijke) integriteitsschendingen. Die belemmering kan bijvoorbeeld zijn gelegen in een afname van de bereidwilligheid om in toekomstige situaties meldingen te doen over (vermoedens van) integriteitsschendingen of om vrijelijk en openhartig mee te werken aan (feiten)onderzoek daarnaar. Het gaat dan dus om situaties waarin vertrouwelijkheid van de (informatie met betrekking tot de) onderzoeken noodzakelijk is om nu of in de toekomst de feiten over een (mogelijke) integriteitsschending boven water te krijgen. Deze lijn kwam bijvoorbeeld tot uitdrukking in zaken waarin werd beslist over openbaarmaking van gespreksverslagen opgesteld in het kader van onderzoek naar een (mogelijke) integriteitsschending (zie ABRvS 18 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1817, AB 2012/316, m.nt. P.J. Stolk; ABRvS 27 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4859 en vergelijkbaar, maar handelend over een ander type onderzoek: ABRvS 27 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2143; ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2337; ABRvS 16 januari 2019, ECLI:NL:2019:100, AB 2019/120, m.nt. P.J. Stolk; ABRvS 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:940, AB 2019/256, m.nt. P.J. Stolk, BR 2019/48, m.nt. S.E.A. Groeneveld & S.M. Schipper).

De wetgever heeft bij de totstandkoming van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, Woo aangegeven dat het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen in het geding kan zijn bij openbaarmaking van informatie over interne disciplinaire onderzoeken (*Kamerstukken II 2019/20*, 35112, nr. 9, p. 48). Daarmee is de jurisprudentielijn in de Woo gecodificeerd en is het niet verrassend dat de Afdeling deze lijn nu onder de Woo voortzet.

2. In deze zaak stond centraal de afwijzing van een verzoek om openbaarmaking van alle informatie over (mogelijke) integriteitsschendingen door medewerkers of ambtenaren van de gemeente Utrecht over grof gezegd de afgelopen twee jaar. Het college van burgemeester en wethouders van Utrecht (het college) heeft elf (personeels)dossiers aangetroffen die onder het verzoek vallen en aanvankelijk beslist de openbaarmaking van alle stukken in die dossiers integraal te weigeren op grond van het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het voorkomen van onevenredige benadeling (artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e en g, Wob). Het gaat onder andere om meldingen, e-mailberichten, gespreksverslagen en onderzoeksrapporten.

Nadat de rechtbank, kort gezegd, oordeelde dat de openbaarmaking van een aantal dossiers niet integraal op die gronden geweigerd kon worden (Rb. Midden-Nederland 4 maart 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:954), heeft het college een nieuw besluit op bezwaar genomen. Dat besluit op bezwaar heeft tezamen met het door het college ingestelde hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank bij de Afdeling voorgelegen (ABRvS 20 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2055, AB 2022/271, m.nt. P.J. Stolk). Na een bestuurlijke lus en een vergeefse poging tot een minnelijke oplossing, laat de Afdeling zich in deze uitspraak voor de tweede keer over de zaak uit. Dit keer op grond van de Woo.

3. Over één alinea uit een document (eerste alinea, document 59, dossier 1) en twee documenten (documenten 11 en 12 van dossier 4) oordeelt de Afdeling dat de weigering tot openbaarmaking op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, Woo onvoldoende gemotiveerd is. Het betreffen interne documenten die zijn opgesteld om het college vertrouwelijk te informeren over een (integriteits)onderzoek. De Afdeling overweegt dat de uitzonderingsgrond van het goed functioneren van de overheid in dit geval niet voor onbepaalde tijd werkt (r.o. 5.4, 8.2) en dat het college heeft nagelaten bij de belangenafweging te laten meewegen waarom het functioneren van het bestuursorgaan in dit geval nog in het geding is na verloop van tijd of nadat het onderzoek waarop de documenten zien, zich in een gevorderd stadium bevindt, of zelfs is afgerond (r.o. 5.4, 8.2).

4. Voor een extern onderzoeksrapport is de uitkomst dat het college de weigering van de openbaarmaking op de i-grond wel deugdelijk heeft gemotiveerd. Het rapport bevat onder andere gespreksverslagen en samenvattingen daarvan. Ook hier overweegt de Afdeling dat bij de belangenafweging moet worden betrokken in welk stadium het onderzoek waar het document op ziet zich bevindt (r.o. 10.2). Uit de motivering van het college (r.o. 10.2), die door de Afdeling wordt gevolgd, volgt dat het borgen van de vertrouwelijkheid van de gesprekken ook na afronding van het onderzoek van belang is voor het goed functioneren van het college. Volgens de Afdeling kan een goed integriteitsonderzoek (in de toekomst) niet langer worden gewaarborgd als gespreksverslagen of samenvattingen openbaar worden, omdat aannemelijk is dat betrokkenen minder bereidwillig zijn vrijuit over hun bevindingen te verklaren als zij er rekening mee moeten houden dat hun verklaringen in de openbaarheid worden gebracht (r.o. 10.3). Dit sluit volledig aan bij de lijn van de Afdeling onder de Wob. Anders dan bij de andere documenten geldt hier dat de aard van de informatie met zich brengt dat openbaarmaking goed onderzoek naar een (mogelijke) integriteitsschending wel voortdurend zal belemmeren.

5. Nieuw aan de lijn die de Afdeling met deze uitspraak onder de Woo voortzet, is dat het bestuursorgaan het tijdsverloop expliciet bij de belangenafweging moet betrekken. De Afdeling introduceert een verzwaarde motiveringsplicht als de informatie over de (vermeende) integriteitsschending ook na verloop van tijd of nadat het onderzoek gevorderd is of is afgerond niet openbaar kan

worden gemaakt vanwege het goed functioneren van het betrokken bestuursorgaan. Hiermee sluit de Afdeling aan bij de parlementaire geschiedenis waaruit ten aanzien van de i-grond blijkt dat denkbaar is dat openbaarmaking slechts tijdelijk het goed functioneren van de overheid belemmert (*Kamerstukken II 2019/20*, 35112, nr. 9, p. 48). Overigens is in artikel 5.3 Woo de verplichting geïntroduceerd om bij informatie die ouder is dan vijf jaar in de belangenafweging te betrekken waarom het te beschermen belang, ondanks het tijdsverloop, nog altijd zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Uit deze uitspraak is af te leiden dat het tijdsverloop in geval van informatie die verband houdt met onderzoek naar (mogelijke) integriteitsschendingen ook bij de belangenafweging moet worden betrokken als er minder dan vijf jaar is verstreken.

6. Een ander interessant punt betreft de belangenafweging in abstracto. Het college heeft de openbaarmaking van documenten 11 en 12 van dossier 4 integraal geweigerd (onder meer op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, Woo). De – naar alle waarschijnlijkheid – beperkte motivering die daaraan ten grondslag is gelegd door te betogen dat de documenten ‘naar hun aard geheel vallen onder de werking van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Wob’ (r.o. 4, vierde alinea, en 8.2), grijpt de Afdeling aan om in te gaan op de vraag onder welke omstandigheden en met welke restricties kan worden afgezien van het uitgangspunt dat de belangenafweging op documentniveau moet worden gemaakt. Dat uitgangspunt is op zichzelf niet nieuw en gold ook al onder de Wob (zie bv. ABRvS 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:524, r.o. 3.4).

De Afdeling overweegt dat de vereiste belangenafweging in tijden van crisis in abstracto kan worden gemaakt, zolang het bestuursorgaan kan motiveren dat voor alle documenten geldt dat het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van het goed functioneren van het bestuursorgaan (r.o. 8.2). Als de complexiteit en gevoeligheid van de aangelegenheid dat vergen, kan de motivering van de belangenafweging beperkt blijven tot een motivering van die complexiteit en gevoeligheid (r.o. 8.2). Deze lijn over een belangenafweging in abstracto, moet worden onderscheiden van de lijn van de Afdeling dat een motivering per document achterwege kan blijven ingeval dat tot herhalingen leidt die geen redelijk doel dienen (zie bv. ABRvS 1 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1542, r.o. 3).

Deze uitspraak geeft nog geen antwoord op de vraag in welke situatie een motivering in abstracto gerechtvaardigd is of op de vraag wanneer een situatie als ‘crisis’ kan worden aangemerkt. In de voorliggende zaak was er van crisis in elk geval geen sprake: de Afdeling oordeelt dat niet is gebleken van een situatie die een belangenafweging in abstracto rechtvaardigt. Daarbij zal zeker hebben meegespeeld, dat de informatie gedateerd was. In de parlementaire geschiedenis heeft de wetgever als voorbeeld de MH17-ramp genoemd, waarbij op basis van informatie van verschillende bronnen zowel omzichtig als voortvarend moest worden gehandeld (*Kamerstukken II 2019/20*, 35112, nr. 9, p. 48, 49). Voor welke situaties de uitzondering op de motivering per document nog meer opgaat, zal in toekomstige rechtspraak

verder worden uitgekristalliseerd. In ieder geval zal de ernst en acuutheid van de (crisis)situatie daarbij een rol spelen.

7. Naast het belang van behoud van medewerkingsbereidheid aan (toekomstige) integriteitsonderzoeken speelt bij verzoeken om openbaarmaking van informatie over (mogelijke) integriteitsschendingen vaak ook het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob en artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, Woo). Het gaat dan om informatie die herleidbaar is tot één of meer bij de integriteitsschending betrokken personen, zoals melders, vermeende integriteitsschenders, getuigen of andere (betrokken) ambtenaren. Volgens jurisprudentie onder de Wob kan het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer aan openbaarmaking van informatie in de weg staan als die informatie zonder onevenredige inspanningen door derden, zowel intern als extern, direct of indirect kan leiden tot de identificatie van personen (zie ABRvS 27 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4859; in ABRvS 18 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1817 ging het om samenvattingen van gesprekken met ambtenaren en derden die bekend waren met de persoon op wie het integriteitsonderzoek zag; in ABRvS 9 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:48, AB 2019/99, m.nt. P.J. Stolk ging het om informatie over de integriteit van een gemeenteambtenaar).

8. Met het oog hierop is in het verlengde van de uitspraak van 3 juli 2024 vermeldingswaardig de uitspraak ABRvS 24 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2023:2995, Gst. 2024/84. Aan de orde was een verzoek om openbaarmaking van informatie aan het college van burgemeester en wethouders van Maasdriel over integriteitstoetsen die door een adviesbureau zijn uitgevoerd over een wethouder die ten tijde van het verzoek in functie was. Hoewel de Afdeling onderkent dat de integriteitstoets informatie bevat die mogelijke gevolgen kan hebben voor de persoonlijke levenssfeer, overweegt zij dat niet over alle informatie kan worden geoordeeld dat het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zwaarder weegt dan het algemeen belang van openbaarmaking (r.o. 5.1). Daarbij is relevant dat het informatie over een wethouder betreft, die uit hoofde van zijn functie in de openbaarheid treedt. In dat geval kan slechts in beperkte mate een beroep worden gedaan op het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (r.o. 5.1). Deze uitspraak laat zien dat openbaarmaking van tot een persoon herleidbare informatie die verband houdt met diens integriteit, niet altijd zonder meer geweigerd kan worden en dat mede bepalend is in welke mate de betrokken persoon opereert in de publieke levenssfeer. De uitspraak van 24 juli 2024 geeft een beeld van welke informatie in een dergelijke situatie wel, respectievelijk niet openbaar gemaakt moet worden (zie r.o. 6.4-6.7).

D.I. Van Weerden

## Gst. 2024/86

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 4 oktober 2023, nr. 202203794/1/R2  
(Mrs. R. Uylenburg, J.W. van de Gronden en M. Soffers)  
m.nt. S.D.P. Kole onder Gst. 2024/87

(Art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn; art. 2.7 lid 2 Wnb)

ECLI:NL:RVS:2023:3699

### **Rav-emissiefactoren voor stalsystemen voor de varkenshouderij (D3.2.7.1.1) zijn niet geschikt om de emissie – en daarmee de stikstofdepositie – vast te stellen. (Overijssel)**

7. Zoals uiteengezet in overwegingen 10 tot en met 10.3 in de uitspraak van de Afdeling van 7 september 2022, kunnen uit het CBS-rapport en CDM-advies alleen algemene conclusies en bevindingen worden afgeleid. Deze algemene conclusies en bevindingen hebben in algemene zin ook betrekking op emissiearme stalsystemen voor varkenshouderijen.

Daarnaast kan uit bijlage B7.1 (pagina 47) van het CBS-rapport worden afgeleid dat voor 394 stallen met stalsysteem D3.2.7.1.1 in drie onderzoeksjaren een verlies van gemiddeld tussen 16-22% van de stikstof die via de mest wordt uitgescheiden, niet verklaard kan worden uit de gasvormige verliezen die berekend worden op basis van de ammoniakemissiefactor voor dit stalsysteem en de stikstofverliezen van lachgas, stikstofoxiden en stikstofgas. Bij een reguliere stal voor vleesvarkens (D3.1) is dit stikstofverlies tussen de 0-4% in de drie onderzoeksjaren bij 79 stallen. Het CBS constateert dat vooral bij emissiearme huisvesting het stikstofverlies groter is dan het verlies berekend met emissiefactoren.

In het CBS-rapport wordt in algemene zin over de emissiefactoren van emissiearme stallen geconstateerd dat voor veel van dit soort stallen de ammoniakemissiefactoren niet op metingen zijn gebaseerd, maar afgeleid zijn van de gemeten emissies in andere stalsystemen. Voor vleesvarkens wordt geconstateerd dat de huidige emissiefactoren per dierplaats in het NEMA-model zijn gebaseerd op de methodiek van het ABO-model (ammoniakemissie besmeurd oppervlak) waarin nieuwe stalmetingen van Mosquera et al. (2010) zijn verwerkt. Deze emissiefactoren liggen hoger dan de emissiefactoren die voorheen werden toegepast. Bij het staltype D3.1 wordt het stikstofverlies vrijwel volledig verklaard uit de berekende emissies in het NEMA-model. De emissiefactoren in de Rav zijn echter niet gebaseerd op de nieuwe, hogere, stalmetingen maar op een herberekening van de bestaande gegevens. Vervolgens zijn die emissiefactoren in de Rav opgenomen. De resultaten van de metingen van Mosquera et al. (2010) duiden erop dat de herberekende emissiefactoren in de Rav mogelijk een onderschatting geven. Het onderzoek van Mosquera et al. zag op vier reguliere vleesvarkensstallen en twee stallen met een beperkt emitterend oppervlak.

7.1. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het CBS-rapport en het CDM-advies concrete aanknopingspunten bevatten dat de Rav-emissiefactor voor het emissiearme stalsysteem D3.2.7.1.1 de werkelijke ammoniakemissie van dat stalsysteem waarschijnlijk onderschatten.