



> Retouradres Postbus 20904 2500 EX Den Haag

10.2.e

**Hoofddirectie Bestuurlijke  
& Juridische Zaken**  
HBJZ  
Afdeling ABJZ

Postbus 20901  
Den Haag  
2500 EX

**Contactpersoon**  
[wob-loket@minienw.nl](mailto:wob-loket@minienw.nl)

**Kenmerk**  
IENW/BSK-2021/174306

Datum 30 juni 2021  
Betreft Wob-verzoek 2020-18 Verkeerverdelingsregel Schiphol-  
Lelystad

Geachte heer 10.2.e

In uw e-mail van 13 februari 2020 heeft u met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) verzocht om alle achterliggende informatie naar aanleiding van het rapport 'Effect of the Traffic Distribution Rule on the Nature of Traffic Development at Lelystad Airport' en de begeleidende kamerbrief.

U heeft verzocht om documenten en communicatie die verband houden met bovengenoemd marktonderzoek en de kamerbrief, beide door de minister op 9 december 2019 naar de Tweede Kamer gezonden. U heeft concreet verzocht om onderzoeken, rapportages, mails, memo's, nota's, verslagen van overleggen, die bij mijn ministerie intern aanwezig zijn en/of uitgewisseld zijn met externe partijen als consultancybureau M3 en Airport Coördination Netherlands (ACNL).

Als tijdvak voor dit verzoek heeft u gekozen voor januari 2019 tot en met 13 februari 2020.

#### **Verloop van de procedure**

De ontvangst van uw verzoek is schriftelijk bevestigd bij e-mail van 14 februari 2020. Bij e-mail van 11 maart 2020 is schriftelijk de beslissing op uw Wob-verzoek met vier weken verdaagd.

Bij e-mail van 22 mei en 8 juni 2020 bent u geïnformeerd over de stand van zaken.

Op 9 juni 2020 heeft u mij in gebreke gesteld wegens het niet tijdig beslissen op uw Wob-verzoek en u heeft mij verzocht om alsnog in de komende twee weken de documenten te leveren.

Op 9 juli 2020 heeft u beroep bij de rechtbank Amsterdam ingesteld wegens het uitblijven van een besluit op uw Wob-verzoek. De rechtbank heeft bij uitspraak van 4 september 2020 het ingestelde beroep gegrond verklaard en bepaald dat ik binnen acht weken, na de verzenddatum van de uitspraak, een beslissing dien te nemen op het Wob-verzoek op straffe van een dwangsom.

Ten algemene merk ik op dat uit het voorgaande geconcludeerd kan worden dat de behandeling van uw Wob-verzoek aanzienlijk langer heeft geduurd dan u van mij zou mogen verwachten. De omvang en de aard van de documenten die onder de reikwijdte van uw Wob-

verzoek vallen, in combinatie met de te betrachten zorgvuldigheid bij de behandeling van uw Wob-verzoek liggen hieraan ten grondslag. Niettemin betreur ik de ontstane vertraging.

### **Wettelijk kader**

Uw verzoek valt onder de reikwijdte van de Wob. Voor zover er documenten onder de reikwijdte van de Wob vallen, zijn deze op grond daarvan beoordeeld. Voor de relevante wetsartikelen van de Wob verwijs ik u naar bijlage 1 van dit besluit.

### **Inventarisatie documenten**

Er zijn in totaal 207 documenten opgenomen in de inventarislijst die als bijlage 2 bij dit besluit is gevoegd.

Bij besluit van 4 september 2020 (IENW/BSK/362721) heb ik reeds een beslissing genomen op een ander Wob-verzoek inzake de verkeersverdelingsregel "VVR 5". De documenten die ten grondslag liggen aan dat besluit hebben betrekking op het tijdvak 3 december 2018 tot 5 juni 2019. Nu hierop reeds is beslist, blijven deze documenten buiten beschouwing bij het onderhavige besluit. Met betrekking tot deze documenten verwijs ik dan ook kortheidshalve naar het besluit van 4 september 2020 dat u via de volgende internetlink kunt raadplegen.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2020/09/04/besluit-op-wob-verzoek-over-verkeersverdelingsregel-schiphol-lelystad>

### **Zienswijzen**

Op 3 juni 2021 zijn de derde-belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze naar voren te brengen. Deze zienswijzen heb ik in mijn belangenafweging meegenomen.

### **Besluit**

Ik heb besloten uw verzoek gedeeltelijk te honoreren en de documenten zoals weergegeven op de inventarislijst geheel of gedeeltelijk openbaar te maken, terwijl een ander deel niet openbaar wordt gemaakt. Voor de motivering verwijs ik naar het onderdeel 'Overwegingen' van dit besluit. De inventarislijst maakt integraal onderdeel uit van dit besluit. Voor de toegepaste weigeringsgronden per document wil ik u verwijzen naar de inventarislijst.

### **Overwegingen**

Ingevolge artikel 3, vijfde lid, van de Wob, wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11 van de Wob.

*De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10, tweede lid onder e)*

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang van verstrekking niet opweegt tegen het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

In de documenten staan persoonsgegevens die de persoonlijke levenssfeer raken. Het gaat daarbij om namen en andere naar een natuurlijke persoon herleidbare gegevens van ambtenaren en derden. Hoewel ambtenaren en derden in hun beroepshalve functioneren als zodanig niet ten volle een beroep kunnen doen op bescherming van hun persoonlijke levenssfeer, geldt dit in beginsel wel voor gegevens als namen, telefoonnummers (werk en privé), e-mailadressen en handtekeningen en parafen van bestuurders, ambtenaren en personen van andere organisaties. Namen en andere naar een persoon herleidbare gegevens zijn immers persoonsgegevens en het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan zich tegen het openbaar maken van dergelijke informatie verzetten. Dit vraagt om een belangenafweging.

Daarbij spelen volgens de rechtspraak verschillende aspecten een rol, zoals de functie van de ambtenaar en de mate waarin sprake is van een publieke functie, waardoor de betrokkene in de openbaarheid treedt of de namen in de openbare bronnen traceerbaar zijn. Dit geldt in ieder geval voor personen vanaf een bepaald functieniveau die zich in de openbaarheid presenteren vanuit hun functie. Tevens is van belang de positie en verantwoordelijkheid van de betrokkene bij de taakuitoefening. Daarnaast is de controleerbaarheid van de taakuitoefening van belang. Zo worden namen van ambtenaren die krachtens mandaat stukken hebben ondertekend, openbaar gemaakt, omdat volgens de jurisprudentie deze ambtenaren in beginsel hebben te aanvaarden dat met deze bevoegdheid hun namen naar buiten komen.

In de gevraagde documenten betreft het deels namen van personen die in de openbaarheid treden. Deze namen worden openbaar gemaakt. De namen en contactgegevens van beleidsambtenaren en personen werkzaam bij andere organisaties die geen publieke functie hebben of mandaat hebben om stukken te ondertekenen, worden niet openbaar gemaakt. Er is geen publiek belang bij openbaarmaking van de betreffende persoonsgegevens. Ik ben van oordeel dat het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in die gevallen zwaarder weegt dan het algemene, publieke belang van openbaarheid. Deze persoonsgegevens zijn daarom onleesbaar gemaakt.

*Het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling (artikel 10, tweede lid onder g)*  
Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Gelet op de aard en de inhoud van de gevraagde informatie staat artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob aan openbaarmaking in de weg, voor zover openbaarmaking van de gevraagde informatie een organisatie of bedrijf onevenredig zou benadelen dan wel concurrenten, leveranciers of afnemers onevenredig zou bevoordelen. Bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat bedrijfsvertrouwelijke of anderszins concurrentiegevoelige informatie vertrouwelijk blijft. Het belang bij het voorkomen van onevenredig nadeel weegt ik hier zwaarder dan het algemene belang van openbaarmaking.

De documenten bevatten voorstellen en opvattingen ten behoeve van beraad tussen ambtenaren en derden, zoals luchtvaartmaatschappijen, die betrokken zijn bij de onderhavige bestuurlijke aangelegenheid, per e-mail of in de vorm van (delen van) (concept)documenten. Deze voorstellen en opvattingen zijn in het kader van beleidsvorming uitgewisseld. Meer specifiek gaat het om de inrichting/vormgeving van de verkeersverdelingsregel en eventuele gevolgen voor de maatschappijen. Ik maak deze voorstellen en opvattingen niet openbaar, omdat dit naar mijn oordeel kan leiden tot onevenredige benadeling van mijn ministerie. Openbaarmaking kan immers tot gevolg hebben dat de betreffende betrokkenen in de toekomst terughoudender zullen zijn om opvattingen en voorstellen uit te wisselen in het kader van een beleidsvormingstraject. Zij zullen zich in dat opzicht minder vrij voelen informatie te delen, van gedachten met elkaar te wisselen en voorstellen te doen. Dergelijke input, al dan niet van derden, is voor mijn ministerie essentieel om ervoor te zorgen dat de juiste kennis wordt benut voor dergelijke trajecten. Daarom besluit ik deze gegevens op grond artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g van de Wob, niet openbaar te maken.

In de documenten staan e-mailadressen van een interne postbus en doorkiesnummers vermeld, die niet zijn bedoeld voor derden om de betreffende organisatie te benaderen of daarmee contact op te nemen. Om die reden maak ik de betreffende gegevens niet openbaar. Omdat de informatie niet slechts aan een enkele persoon of organisatie wordt verstrekt, maar in het kader van de Wob openbaar zal zijn voor eenieder, kan niet worden voorzien bij wie de

informatie op een bepaald moment zal terechtkomen. Ik neem daarbij in acht dat openbaarmaking er bijvoorbeeld toe kan leiden dat de postbus onderhevig wordt aan spam, alsmede dat de algemene contactgegevens van de betreffende organisaties openbaar zijn. Daardoor acht ik het belang van openbaarmaking van deze gegevens ondergeschikt aan het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van deze organisaties.

#### *Persoonlijke beleidsopvattingen uit intern beraad (artikel 11)*

Artikel 11, eerste lid, van de Wob 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. Op grond van artikel 1, onder c, van de Wob wordt onder intern beraad 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.

Als documenten van intern beraad worden blijktens de toelichting op de Wob en bestendige jurisprudentie o.a. aangemerkt: nota's van ambtenaren aan hun politieke en ambtelijke leidinggevenden, correspondentie tussen ministeries of andere bestuursorganen onderling en concepten van stukken. Ook documenten afkomstig van externe personen of organisaties die bij de beleidsvorming en besluitvorming worden betrokken, kunnen als documenten bestemd voor intern beraad worden aangemerkt.

Op grond van artikel 1, onder f van de Wob wordt onder persoonlijke beleidsopvattingen verstaan een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan ambtelijke adviezen, visies en standpunten.

Alhoewel openbaarheid van informatie in de Wob het uitgangspunt is, is deze beperking op de informatieverplichting in de Wob opgenomen om een ongehinderde bijdrage van ambtenaren en van hen die van buiten bij het intern beraad zijn betrokken bij de beleidsvorming en – voorbereiding te waarborgen. Het uitgangspunt hierbij is dat zij in alle openhartigheid onderling en met bewindspersonen moeten kunnen communiceren.

Staatsrechtelijk zijn slechts de standpunten die het bestuursorgaan voor zijn rekening wil nemen relevant. In het licht van het voorgaande merk ik dan ook het volgende op. De documenten die op de inventarislijsten staan vermeld met de aanduiding 'deels openbaar' met daarbij vermeld de van toepassing zijnde uitzonderingsgrond 11.1, bevatten persoonlijke beleidsopvattingen. Ik heb besloten deze documenten gedeeltelijk openbaar te maken met uitzondering van de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

#### **Concepten van documenten**

Voor zover de inventarisatie ook conceptversies van documenten heeft opgeleverd, geldt dat het vaste jurisprudentie is dat concepten, voor zover deze afwijken van de definitieve versie, persoonlijke beleidsopvattingen zijn. De conceptversies komen derhalve op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob, niet voor openbaarmaking in aanmerking.

#### **Reeds openbaar**

Voor de in het kader van dit Wob-verzoek geïnventariseerde documenten die reeds geheel of gedeeltelijk zijn openbaargemaakt en beschikbaar zijn, wordt op de inventarislijst verwezen naar de vindplaats van die informatie.

#### **Wijze van openbaarmaking**

De documenten die met dit besluit zoals vermeld op de inventarislijst geheel of gedeeltelijk worden openbaargemaakt, zullen u per email worden toegezonden.

**Plaatsing op internet**

Een geanonimiseerd afschrift van dit besluit en de documenten die door middel hiervan geheel of gedeeltelijk worden openbaargemaakt, zullen worden geplaatst op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

**Kennisgeving derde-belanghebbenden**

De derde-belanghebbenden worden geïnformeerd over dit besluit.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,  
namens deze  
DE DIRECTEUR-GENERAAL VAN LUCHTVAART

10.2.e

Mevr. R.W.C. Clabbers

**Bezwaarclausule**

Voor nadere informatie over dit besluit kunt u terecht bij de hierboven genoemde contactpersoon.

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht kunnen belanghebbenden een bezwaarschrift indienen tegen dit besluit binnen zes weken na de dag waarop dit is bekendgemaakt. Het bezwaarschrift moet worden gericht aan de Minister van

Infrastructuur en Waterstaat, ter attentie van Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, afdeling Algemeen Bestuurlijk-Juridische Zaken, postbus 20901, 2500 EX Den Haag.

Het bezwaarschrift dient te zijn ondertekend en ten minste te bevatten:

- a. naam en adres van de indiener;
- b. de dagtekening;
- c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaarschrift zich richt (datum en nummer of kenmerk);
- d. een opgave van de redenen waarom men zich met het besluit niet kan verenigen;
- e. zo mogelijk een afschrift van het besluit waartegen het bezwaarschrift zich richt.

Het niet voldoen aan deze eisen kan leiden tot niet-ontvankelijkheid van het bezwaarschrift.

Een bezwaarschrift kan uitsluitend per gewone post en niet per e-mail worden ingediend.

Machtigt u iemand om namens u bezwaar te maken? Stuur dan ook een kopie van de machtiging mee. Bij indiening van een bezwaarschrift namens een rechtspersoon, dient u documenten mee te sturen (origineel uittreksel uit het handelsregister en/of een kopie van de statuten van de rechtspersoon) waaruit blijkt dat u bevoegd bent namens de rechtspersoon op te treden.

## **Bijlage 1 – relevante artikelen uit de Wob**

### Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. document: een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat;
- b. bestuurlijke aangelegenheid: een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan;

- c. intern beraad: 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;
- d. niet-ambtelijke adviescommissie: een van overheidswege ingestelde instantie, met als taak het adviseren van een of meer bestuursorganen en waarvan geen ambtenaren lid zijn, die het bestuursorgaan waaronder zij ressorteren adviseren over de onderwerpen die aan de instantie zijn voorgelegd. Ambtenaren, die secretaris of adviserend lid zijn van een adviesinstantie, worden voor de toepassing van deze bepaling niet als leden daarvan beschouwd;
- e. ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie: een instantie, met als taak het adviseren van één of meer bestuursorganen, die geheel of gedeeltelijk is samengesteld uit ambtenaren, tot wier functie behoort het adviseren van het bestuursorgaan waaronder zij ressorteren over de onderwerpen die aan de instantie zijn voorgelegd;
- f. persoonlijke beleidsopvatting: een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten;
- g. milieu-informatie: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer.

#### Artikel 6

1. Het bestuursorgaan beslist op het verzoek om informatie zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken gerekend vanaf de dag na die waarop het verzoek is ontvangen.
2. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker.
3. Onverminderd artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht wordt de termijn voor het geven van een beschikking opgeschort gerekend vanaf de dag na die waarop het bestuursorgaan de verzoeker mededeelt dat toepassing is gegeven aan artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht, tot de dag waarop door de belanghebbende of belanghebbenden een zienswijze naar voren is gebracht of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.
4. Indien de opschorting, bedoeld in het derde lid, eindigt, doet het bestuursorgaan daarvan zo spoedig mogelijk mededeling aan de verzoeker, onder vermelding van de termijn binnen welke de beschikking alsnog moet worden gegeven.
5. Indien het bestuursorgaan heeft besloten informatie te verstrekken, wordt de informatie verstrekt tegelijk met de bekendmaking van het besluit, tenzij naar verwachting een belanghebbende bezwaar daar tegen heeft, in welk geval de informatie niet eerder wordt verstrekt dan twee weken nadat de beslissing is bekendgemaakt.
6. Voor zover het verzoek betrekking heeft op het verstrekken van milieu-informatie:
  - a. bedraagt de uiterste beslistermijn in afwijking van het eerste lid twee weken indien het bestuursorgaan voornemens is de milieu-informatie te verstrekken terwijl naar verwachting een belanghebbende daar bezwaar tegen heeft;
  - b. kan de beslissing slechts worden verdaagd op grond van het tweede lid, indien de omvang of de gecompliceerdheid van de milieu-informatie een verlenging rechtvaardigt;
  - c. zijn het derde en vierde lid niet van toepassing.

#### Artikel 10

1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:
  - a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
  - b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
  - c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;

- d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in de artikelen 9, 10 en 87 van de Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.
2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
- a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
  - b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
  - c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
  - d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
  - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
  - f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
  - g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.
3. Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voorzover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.
4. Het eerste lid, aanhef en onder c en d, het tweede lid, aanhef en onder e, en het zevende lid, aanhef en onder a, zijn niet van toepassing voorzover het milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. Voorts blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieu-informatie uitsluitend achterwege voorzover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.
5. Het tweede lid, aanhef en onder b, is van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie voor zover deze handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter.
6. Het tweede lid, aanhef en onder g, is niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.
7. Het verstrekken van milieu-informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voorzover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
- a. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
  - b. de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.
8. Voorzover het vierde lid, eerste volzin, niet van toepassing is, wordt bij het toepassen van het eerste, tweede en zevende lid op milieu-informatie in aanmerking genomen of deze informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

#### Artikel 11

1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.
2. Over persoonlijke beleidsopvattingen kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.
3. Met betrekking tot adviezen van een ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie kan het verstrekken van informatie over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen plaatsvinden, indien het voornemen daartoe door het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat aan de leden van de adviescommissie voor de aanvang van hun werkzaamheden kenbaar is gemaakt.
4. In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Het tweede lid, tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing.