



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland
[www.linkedin.com/company/
ministerie-van-bzk](http://www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk)

Kenmerk
2020-0000809878

Uw kenmerk

Datum **09 JUL 2021**
Betreft Besluit op uw Wob-verzoek

In uw brief van 22 november 2019, gericht aan het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) heeft u met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) informatie verzocht omdat u inzicht wil krijgen in de totstandkoming van het maatregelenpakket voor de stikstof- PFAS-problematiek van 13 november 2019.

U vraagt naar alle adviezen, memo's en andere documenten die in 2019 tot aan de datum van uw verzoek (ongevraagd) verkregen, uitgedaan en/of opgevraagd zijn in het kader van een zoektocht naar de oplossingen voor de stikstof- en PFAS-problematiek. Tevens vraagt u om alle communicatie daaromtrent.

Uw verzoek is door het ministerie van LNV doorgestuurd naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK). De ontvangst van uw verzoek door het ministerie van BZK is bevestigd bij brief van 20 december 2019, kenmerk 2019-000069030830909.

Aangezien uw verzoek ook naar het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het ministerie van Algemene Zaken is doorgezonden, is door het ministerie van LNV namens alle betrokken ministeries contact met u opgenomen over de specificering en voortgang van uw verzoek. Met u is afgesproken dat u eerst een besluit zult ontvangen over de documentatie, met uitzondering van de communicatie, die onder uw verzoek valt. Daarnaast is u medegedeeld dat gezien de omvang van uw verzoek niet aan de wettelijke termijnen uit de Wob voldaan kon worden.

Bij besluit van maandag 1 maart 2021, kenmerk 2020-0000679010, heb ik op uw verzoek alle formele documenten openbaar gemaakt die onder de reikwijdte van uw verzoek vallen. Het onderhavige besluit heeft betrekking op de communicatie, in het bijzonder e-mail die onder de reikwijdte van uw verzoek valt.

Wettelijk kader

Uw verzoek valt onder de reikwijdte van de Wob. Voor de relevante Wob-artikelen verwijs ik u naar bijlage 1.

Inventarisatie documenten

Op basis van uw verzoek zijn, in totaal 67 mailberichten en whatsapp-berichten (hierna aangeduid: documenten) aangetroffen. Wat betreft de mailwisseling, zijn alleen de laatste mails in elkaar opvolgende mails bij de beoordeling betrokken. Deze documenten zijn opgenomen in een inventarislijst, die als bijlage 2 bij dit besluit is gevoegd. In dit besluit wordt verwezen naar de inventarislijst, zodat per document duidelijk is wat is besloten.

Duiding documenten en rol BZK in stikstof- en PFAS-problematiek

De documenten die onder uw verzoek vallen en op grond van de Wob (deels) openbaar worden gemaakt, moeten worden gelezen in de context van de rol die het ministerie van BZK heeft in de stikstof- en PFAS-problematiek. Het ministerie van BZK heeft zich vooral gericht op de gevolgen van de stikstofcrisis op de woningbouw, ruimtelijke ordening, de bestuurlijke samenwerking en de Omgevingswet.

Daarnaast is het belangrijk om op te merken dat veel van de documentatie is opgesteld in de periode direct na de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019. Dit betekent dat een deel van de documenten in de oriënterende fase van het zoeken naar een oplossing naar de problematiek is opgesteld. De informatie in deze documenten representeert daarom niet altijd de standpunten van BZK.

Besluit

Ik heb besloten een deel van de beschikbare documenten openbaar te maken met uitzondering van de daarin vermelde persoonsgegevens en de gegevens die de belangen van de Staat onevenredig zouden schaden. Tevens bevat een aantal documenten passages die buiten het bereik van het Wob verzoek vallen en deze passages maak ik niet openbaar. Dat is in de inventarislijst voor de betreffende documenten aangegeven.

Een deel van de documenten zal ik niet openbaar maken, omdat zij geheel onder een weigeringsgrond uit de Wob vallen. Op de inventarislijst staat aangegeven bij welke documenten dit het geval is.

Overwegingen

Allereerst wil ik u wijzen op het volgende. Ingevolge artikel 3, vijfde lid, Wob, wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

Het recht op openbaarmaking op grond van de Wob dient uitsluitend het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering. Het komt iedere burger in gelijke mate toe. Daarom kan ten aanzien van de openbaarheid geen onderscheid worden gemaakt naar gelang de persoon of de bedoeling of belangen van de verzoeker. Bij de te verrichten belangenafweging worden dan ook

betrokken het algemene belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie en de door de weigeringsgronden te beschermen belangen, maar niet het specifieke belang van de verzoeker.

Evenmin kent de Wob een beperkte vorm van openbaarmaking. Dit betekent dat openbaarmaking van de gevraagde documenten uitsluitend aan u op grond van de Wob niet mogelijk is. Indien ik aan u de betreffende documenten verstrek, moet ik deze ook aan anderen geven indien zij daarom verzoeken. In dat licht vinden de onderstaande belangenafwegingen dan ook plaats.

Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

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

In de documenten waarbij in de inventarislijst staat aangegeven dat de weigeringsgrond uit artikel 10 lid 2 onder e van de Wob is toegepast (aangegeven als 10.2.e) staan persoonsgegevens. Ik ben van oordeel dat ten aanzien van deze gegevens het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd, zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Daarom heb ik de persoonsgegevens verwijderd uit deze documenten.

Persoonlijke beleidsopvattingen in stukken bestemd voor intern beraad

Uitgangspunt van de Wob is dat overheidsinformatie openbaar is. Dit geldt in beginsel ook voor documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad. Dit is het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van overheden in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat onder het begrip 'documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad' onder meer moeten worden begrepen: nota's van ambtenaren aan hun politieke en ambtelijk leidinggevendende, correspondentie tussen de onderdelen van een ministerie en tussen ministeries onderling, concepten van stukken, agenda's, notulen, samenvattingen en conclusies van interne besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies. Degene die de stukken heeft opgesteld moet de bedoeling hebben gehad dat ze zouden dienen voor intern beraad.

Artikel 11, eerste lid, van de Wob bepaalt dat uit documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad geen informatie wordt verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen. Onder 'persoonlijke beleidsopvattingen' wordt verstaan: ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen. Dergelijke opvattingen worden niet openbaar gemaakt omdat een zekere mate van veiligheid en vertrouwelijkheid noodzakelijk is om te kunnen komen tot een effectieve besluitvorming. Ambtenaren en bestuurders moeten onderling en met bewindspersonen kunnen brainstormen. Feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of anderè onderdelen met een overwegend objectief karakter worden door mij niet beschouwd als persoonlijke beleidsopvattingen. De totstandkoming van beleid en regelgeving wordt met de openbaarheid van dergelijke informatie inzichtelijk.

Op grond van artikel 11, tweede lid, van de Wob kan ik besluiten informatie te geven over persoonlijke beleidsopvattingen, indien ik dat in het belang acht van een goede en democratische bestuursvoering. Deze informatie wordt dan gegeven in niet tot personen herleidbare vorm, tenzij degenen die deze opvattingen hebben geuit of zich erachter hebben gesteld, ermee hebben ingestemd dat de informatie wel herleidbaar is tot hen.

In het onderhavige geval acht ik het in het belang van een goede en democratische bestuursvoering om de persoonlijke beleidsopvattingen in de betreffende documenten toch openbaar te maken. Het stikstof dossier is actueel en zowel in het maatschappelijke als politieke debat is daarvoor de nodige aandacht. Om die reden acht ik het van belang zoveel mogelijk inzicht te geven in de afwegingen over de genomen maatregelen die in dit dossier zijn gemaakt. Ter bescherming van de betrokken personen die de persoonlijke beleidsopvattingen hebben geuit, zijn de namen van alle ambtenaren in de betreffende documenten (tot en met het niveau van de secretaris-generaal) geanonimiseerd. Dat is in de documenten aangegeven met de duiding "10.2.e".

Onevenredige benadeling

Openbaarmaking van (bepaalde passages uit) de documenten waarbij op de inventarislijst staat aangegeven dat de weigeringsgrond uit artikel 10 lid 2 aanhef en onder g, Wob (aangegeven als 10.2.g) zou naar mijn oordeel leiden tot onevenredige benadeling/bevoordeling van de persoon/personen/organisatie(s) waar deze informatie betrekking op heeft. Het gaat hier om gegevens die de Staat der Nederlanden of andere bestuursorganen zoals gemeenten en provincies onevenredig zouden kunnen schaden, omdat de gegevens vertrouwelijk zijn.

Daarnaast besluit ik op de weigeringsgrond uit artikel 10 aanhef en tweede lid, onder g, Wob in combinatie met artikel 11, eerste lid van de Wob om ambtelijk opgestelde documenten over beleidsonderwerpen ten behoeve van overleg over de uitvoering van het regeerakkoord tussen coalitiepartijen niet openbaar te maken. Dit geldt ook voor (delen van) de stukken ter voorbereiding van de Ministeriële Commissie Stikstof en PFAS en de Ministeriële Commissie Regionale Samenwerking. Terugkoppelingen uit dergelijke overleggen of andere opvattingen die niet beleidsinhoudelijk zijn en die de eenheid van het regeringsbeleid raken, maak ik ook niet openbaar. Dergelijke stukken kunnen inzicht bieden in de verschillende standpunten van de deelnemende partijen. Openbaarmaking van dergelijke stukken doet afbreuk aan de bescherming van de noodzakelijke vertrouwelijkheid waarin besprekingen binnen de coalitie plaatsvinden en de daaraan deelnemende partijen hun standpunten moeten kunnen bepalen. Openbaarmaking van dergelijke documenten kan ertoe leiden dat het vertrouwen en de verstandhouding tussen coalitiepartijen, kabinet, specifieke bewindspersonen en Kamerfracties onder druk komt te staan en daarmee de eenheid van regeringsbeleid zoals bedoeld in artikel 45, derde lid Grondwet aantast.

Het belang van openbaarmaking weegt naar mijn oordeel niet op tegen het voorkomen van deze voor betrokkenen onevenredig nadelige gevolgen. De openbaarmaking van deze documenten weiger ik daarom op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, Wob in combinatie met artikel 11 van de Wob. Voor deze afweging vind ik onder meer steun in de rechtspraak van de bestuursrechter over stukken opgesteld ten behoeve van het MH-17 onderzoek (ABRvS 25 oktober 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2883](https://ecli.nl/RVS:2017:2883)).

Wijze van openbaarmaking

De documenten treft u bij dit besluit aan en worden ook met een geanonimiseerde versie van het Wob-besluit gepubliceerd op www.rijksoverheid.nl

Hoogachtend,
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
namens deze.

drs. M.R. Schurink
Secretaris-generaal

Tegen dit besluit kunt u binnen zes weken na de dag waarop dit is bekend gemaakt een bezwaarschrift indienen, gericht aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, t.a.v. Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving, Postbus 20011, 2500 EA Den Haag. Voor meer informatie hierover zie <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/contact/bezwaarschrift-indienen>

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 paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, 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.