



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

10.2.e

**Bestuurskern**

Dir. Luchtvaart  
Project Luchtvaartnota

Rijnstraat 8  
Den Haag  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

**Ons kenmerk**

IENW/BSK-2018/286878

Datum 24 januari 2019  
Betreft Derde deelbesluit inzake uw WOB-verzoek

Geachte mevrouw 10.2.e,

In uw brief van 31 mei 2018, ontvangen op 31 mei 2018, heeft u met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) informatie verzocht over de kosten van een luchthaven in zee en de beëindiging van het onderzoeksprogramma Flyland.

Op basis van de met u gemaakte afspraken vraagt u om:

- documenten die gaan over of betrekking hebben op de voortijdige beëindiging van het onderzoek Flyland in 2003;
- documenten die gaan over of betrekking hebben op alle berekeningen van de kosten van een eiland op zee, vanaf 1997;
- berekeningen van de kosten van een eiland op zee, gemaakt door een bankconsortium tussen 1997 en medio 2003 in opdracht van het kabinet;
- uitkomst van de berekeningen uit voorgaand punt en de berekeningen zelf.

Dit derde en laatste deelbesluit heeft betrekking op de documenten die in de periode van 9 oktober 2018 tot en met 11 december 2018 zijn beoordeeld en de documenten die na beoordeling ter zienswijze zijn voorgelegd aan derde belanghebbenden.

**Procedure**

De ontvangst van uw verzoek van 31 mei 2018 is bij e-mail van 31 mei 2018 schriftelijk bevestigd.

Op 19 juni 2018 heeft een eerste gesprek plaatsgevonden tussen u en een van mijn medewerkers over de reikwijdte van uw verzoek.

Bij brief van 28 juni 2018 is de beslistermijn met vier weken verdaagd tot en met 26 juli 2018 (kenmerk: IENW/BSK-2018/118141).

Op 20 juli 2018 bent u telefonisch op de hoogte gesteld van het feit dat vanwege de grote hoeveelheid documenten over het onderwerp Flyland in ons archief, het niet gelukt is om de beoordeling af te ronden voor 26 juli 2018. Dit is bij brief van 25 juli 2018 schriftelijk aan u bevestigd.

Bij brief van 23 augustus 2018 bent u wederom op de hoogte gesteld van de stand van zaken en is u voorgesteld om te werken met deelbesluiten. Op 25 oktober 2018 is hierover telefonisch contact met u geweest.

**Bestuurskern**  
Dir. Luchtvaart  
Afd. Luchtvaartveiligheid

Op 6 november 2018, aan u verzonden per e-mail van 8 november 2018, heb ik het eerste deelbesluit op uw Wob-verzoek genomen.

**Ons kenmerk**  
IENW/BSK-2018/286878

Op 13 december 2018 heb ik het tweede deelbesluit op het Wob-verzoek genomen en per e-mail aan u verzonden.

### **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 is een zeer groot aantal documenten aangetroffen (31 archiefdozen, met daarin 188 papieren dossiers), die na selectie op relevantie zijn gedigitaliseerd. Vervolgens is beoordeeld in hoeverre deze documenten reeds openbaar zijn en of deze openbaar gemaakt kunnen worden in het kader van de Wob.

Zoals aan u is gecommuniceerd, wordt om de besluitvorming te bespoedigen met deelbesluiten gewerkt. Dit derde en laatste deelbesluit heeft betrekking op in totaal 74 documenten. Deze documenten zijn opgenomen in een inventarislijst, die deel uitmaakt van dit besluit. U treft de inventarislijst aan als bijlage 2 bij dit besluit.

### **Openbare documenten**

De Wob is niet van toepassing op documenten die reeds openbaar zijn. De documenten met nummers 121 en 122 zijn reeds openbaar en voor eenieder toegankelijk. Hiervoor verwijs ik u naar de vindplaatsen opgenomen in de inventarislijst.

### **Zienswijzen**

U bent er over geïnformeerd dat eventuele derde belanghebbenden in de gelegenheid zouden worden gesteld hun zienswijzen te geven.

De zienswijzen van de derde belanghebbenden heb ik in mijn belangenafweging meegenomen. Ik verwijs u hiervoor naar het onderdeel Overwegingen in dit besluit.

### **Besluit**

Ik heb besloten uw verzoek gedeeltelijk te honoreren door de documenten zoals weergegeven op de inventarislijst geheel of gedeeltelijk openbaar te maken. Ten aanzien van de overige documenten wijs ik uw verzoek af. Voor de motivering verwijs ik naar het onderdeel 'Overwegingen' van dit besluit.

## Overwegingen

### *Bescherming 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 daarvan niet opweegt tegen het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd.

In diverse documenten zijn namen van ambtenaren en derden opgenomen. 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 ambtenaren of 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.

Het vraagt een belangenafweging en 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. 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 documenten in dit geval betreft het namen en contactgegevens van beleidsambtenaren en andere personen die geen publieke functie hebben of mandaat hebben om stukken te ondertekenen. Er is daarnaast geen ander publiek belang bij openbaarmaking van de betreffende gegevens. Ik ben van oordeel dat het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in dit geval zwaarder weegt dan het algemene, publieke belang van openbaarheid.

De namen en persoonsgegevens waar het in de documenten om gaat die met dit besluit (deels) openbaar worden gemaakt zijn daarom onleesbaar gemaakt.

### *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.

Artikel 11, tweede lid, van de Wob bepaalt, dat over persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede democratische bestuursvoering informatie kan worden verstrekt, maar niet in tot personen herleidbare vorm.

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. Een persoonlijke beleidsopvatting is "een opvatting, aanbeveling of conclusie van één of meer

**Bestuurskern**

Dir. Luchtvaart

Afd. Luchtvaartveiligheid

**Ons kenmerk**

IENW/BSK-2018/286878

personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten" (artikel 1, onder f, van de Wob).

**Bestuurskern**  
Dir. Luchtvaart  
Afd. Luchtvaartveiligheid

Als documenten van intern beraad worden blijkens de toelichting op de Wob en bestendige jurisprudentie o.a. aangemerkt: nota's van ambtenaren aan hun politieke en ambtelijke leidinggevend, 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. Deze beperking op de informatieverplichting is in de Wob opgenomen omdat een ongehinderde bijdrage van ambtenaren en van hen die van buiten bij het intern beraad zijn betrokken bij de beleidsvorming en -voorbereiding gewaarborgd moet zijn. Zij moeten in alle openhartigheid onderling en met bewindspersonen kunnen communiceren. Staatsrechtelijk zijn slechts de standpunten die het bestuursorgaan voor zijn rekening wil nemen relevant. Het is vaste rechtspraak dat ook documenten afkomstig van derden die niet tot de kring van de overheid behoren, worden aangemerkt als documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad, indien deze documenten met dat oogmerk zijn opgesteld. Het interne karakter van het beraad komt evenwel te vervallen wanneer daaraan het karakter van advisering of gestructureerd overleg moet worden toegekend.

**Ons kenmerk**  
IENW/BSK-2018/286878

De documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen bevatten, zijn met name interne nota's, brieven en gespreksverslagen. Deze bevatten adviezen, meningen en overzichten die betrekking hebben op de afwikkeling van de beëindiging van het project Flyland in 2003, de bijdrage van de sector en enkele documenten over kosten van een eiland in zee vanaf 1997.

Ten aanzien van deze documenten overweeg ik het volgende. Ik acht het niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering dat de standpunten van ambtenaren zelfstandig worden betrokken in de publieke discussie. Ik zie in dit geval geen aanleiding om met toepassing van artikel 11, tweede lid, van de Wob in niet tot personen herleidbare vorm informatie te verstrekken over deze persoonlijke beleidsopvattingen.

De persoonlijke beleidsopvattingen uit intern beraad in de documenten die met dit besluit (deels) openbaar worden gemaakt, zijn daarom onleesbaar gemaakt.

Het is vaste rechtspraak dat feitelijke gegevens die zo nauw zijn verweven met persoonlijke beleidsopvattingen dat het niet mogelijk is ze te scheiden, evenmin openbaar worden gemaakt. Dit geldt eveneens voor uit die feitelijke gegevens afgeleide prognoses, overwogen beleidsalternatieven en de inhoud van de argumenten die daarbij zijn gehanteerd. Voor zover er in de documenten met nrs. 118, 119, 120 ook feitelijke informatie staat, is deze informatie zodanig verweven met de persoonlijke beleidsopvattingen dat die daar niet los van kan worden gezien. Ik heb daarom besloten dit document in het geheel niet openbaar te maken.

#### *Onevenredige benadeling*

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.

Het document met nummer 148 bevat naast persoonlijke beleidsopvattingen ook feitelijke informatie over de inhoud van besprekingen in de ministerraad. 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 het functioneren van de ministerraad is geheimhouding van hetgeen ter vergadering wordt besproken essentieel, zowel vanwege de eenheid van het regerings- en kabinetsbeleid alsook om te verzekeren dat ministers en overige aanwezigen in alle vrijheid van gedachten kunnen wisselen. Deze belangen zouden door openbaarmaking onevenredig worden benadeeld. Zie in dit kader de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 25 oktober 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:2883). Ook deze feitelijke informatie maak ik dus niet openbaar.

**Bestuurskern**  
Dir. Luchtvaart  
Afd. Luchtvaartveiligheid

**Ons kenmerk**  
IENW/BSK-2018/286878

#### **Plaatsing op internet**

De openbaar gemaakte stukken worden geanonimiseerd op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) geplaatst.

Hoogachtend,

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

10.2.e

*Dhr. mr. ing. J.H. Dronkers*

**Bezwaarclausule**

Voor nadere informatie over dit besluit kunt u terecht bij de perswoordvoerder Marianne Wuite (10.2.e). Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit, dan wel zes weken na de dag waarop het laatste deelbesluit is bekendgemaakt een bezwaarschrift indienen. 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 20906, 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.

**Bestuurskern**

Dir.Luchtvaart  
Afd. Luchtvaartveiligheid

**Ons kenmerk**

IENW/BSK-2018/286878

## Bijlage 1 – Relevante artikelen uit de Wob

**Bestuurskern**  
Dir. Luchtvaart  
Afd. Luchtvaartveiligheid

### Artikel 1

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

**Ons kenmerk**  
IENW/BSK-2018/286878

- 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;
- h. hergebruik: het gebruik van informatie die openbaar is op grond van deze of een andere wet en die is neergelegd in documenten berustend bij een overheidsorgaan, voor andere doeleinden dan het oorspronkelijke doel binnen de publieke taak waarvoor de informatie is geproduceerd;
- i. overheidsorgaan:
  - 1°. een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of
  - 2°. een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.

### 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.

**Bestuurskern**  
Dir.Luchtvaart  
Afd. Luchtvaartveiligheid

**Ons kenmerk**  
IENW/BSK-2018/286878

- 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 voor zover 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 voor zover 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 voor zover 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. Voor zover 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.

**Bestuurskern**

Dir. Luchtvaart

Afd. Luchtvaartveiligheid

**Ons kenmerk**

IENW/BSK-2018/286878