



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20904 2500 EX Den Haag

Bestuurskern
Dir. Maritieme Zaken

Rijnstraat 8
Den Haag
Postbus 20904
2500 EX Den Haag

Contactpersoon

Ons kenmerk
IENW/BSK-2019/20775

Uw kenmerk

Bijlage(n)
3

Datum 26 maart 2019
Betreft Besluit op Wob verzoek

Geachte ,

Bij brief van 12 november 2018, ontvangen op 13 november 2018, heeft u bij mijn ministerie een verzoek ingediend als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob). Uw verzoek heeft betrekking op de totstandkoming van de beleidswijziging ten aanzien van registratie en certificering van zeeschepen van organisaties met ideële doelstellingen waarover de minister de Tweede Kamer heeft geïnformeerd bij brief van 26 september 2018. In uw verzoek vraagt u om alle documenten van 1 januari 2010 tot de datum van uw verzoek.

Procedure

De ontvangst van uw verzoek is op 13 november 2018 schriftelijk bevestigd.

Op 20 november 2018 is telefonisch contact met u opgenomen om de inhoud en scope van het verzoek nader te preciseren. Hierbij heeft u aangegeven dat u vooral informatie zoekt die informeren is over de beweegredenen en afwegingen die aan de beleidswijziging ten grondslag liggen. Het aanbod is gedaan een gesprek te hebben met de betrokken ambtenaren, zodat u op die wijze al snel nader zou kunnen worden geïnformeerd over de beleidswijziging en de achtergronden daarvan. U gaf aan voorlopig af te zien van dat aanbod en inzicht wil hebben in de in de documenten die zijn opgesteld in het kader van de voorbereiding van de beleidswijziging.

Door de precisering is de scope van uw verzoek in die zin beperkt dat niet verder in de tijd terug hoeft te worden gegaan dan de documenten die direct op de beleidswijziging betrekking hebben. Belangrijke punten waarop het verzoek is gericht zijn daarmee:

- documenten die betrekking hebben op de aanloop naar de beleidswijziging (periode vanaf juni 2018) met als insteek de veiligheid van de schepen;
- wie heeft met wie contact gehad en waarover;
- hoofdpunten van en zorgen omtrent de beleidswijziging.



U heeft aangegeven dat u niet geïnteresseerd bent in grote hoeveelheden interne e-mails en conceptversies van stukken.

Op 7 december is de termijn om op uw verzoek te beslissen verdaagd met vier weken.

Op 2 januari 2019 bent u telefonisch over de voortgang van de behandeling van uw verzoek geïnformeerd. Daarbij is aangegeven dat vanwege de grote hoeveelheid documenten, met name e-mails, die zijn geïnventariseerd, er op basis van uw verzoek eerst nog een selectie en beoordeling moet plaatsvinden, waardoor de beslistermijn moet worden verlengd en u uiterlijk 29 januari een reactie op uw verzoek tegemoet kunt zien. U heeft daarbij aangegeven er belang bij te hebben tijdig over de informatie te beschikken om uw cliënt te kunnen adviseren.

Op 31 januari 2019 bent u telefonisch ervan op de hoogte gesteld dat de afronding van uw verzoek nog een of twee weken vergt.

Wettelijk kader

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

Inventarisatie documenten

Op basis van uw verzoek zijn 143 documenten geïnventariseerd.

Met inachtneming van uw nadere precisering zijn bij de inventarisatie betrokken de documenten die inzicht geven in het proces van voorbereiding van de besluitvorming en de daarbij betrokken partijen en de documenten die inzicht geven in de afwegingen die bij de besluitvorming een rol hebben gespeeld aangaande de veiligheid van de schepen.

Buiten de selectie van relevante documenten zijn gelaten interne e-mailwisselingen die niet relevante procesinformatie en/of futiliteiten (over bijv. vergaderdata en locaties) bevatten. Tevens zijn overeenkomstig de afspraken die met u zijn gemaakt, geen conceptversies van documenten betrokken bij uw verzoek. Daarnaast is er correspondentie gevoerd met diverse landen over individuele casussen waarop de beleidswijziging betrekking heeft, maar die geen verband houden met de totstandkoming van de beleidswijziging en de afwegingen daarbij. Daarmee vallen deze documenten buiten de scope van dit verzoek.

De geselecteerde documenten zijn opgenomen in een inventarislijst die deel uitmaakt van dit besluit. U treft de inventarislijst aan als bijlage 2 bij dit besluit. In de inventarislijst wordt verwezen naar de relevante beoordelingsgronden van de Wob, zodat per document duidelijk is wat is besloten.

Openbare documenten

Verschillende documenten met informatie waarop uw verzoek betrekking heeft zijn reeds openbaar. Het betreft een brief aan de Tweede Kamer inzake de beleidswijziging, die de feitelijke informatie bevat waarop uw verzoek betrekking heeft. Tevens is het bestuurlijk signaal van het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) over Search and Rescue operations op de Middellandse Zee (Kamerstukken II, 2018-19, 31409, nr.17) openbaar gemaakt.



De Wob is niet van toepassing op documenten die reeds openbaar zijn. Deze documenten zijn op de inventarislijst aangeduid als "reeds openbaar".

Besluit

Ik heb besloten uw verzoek gedeeltelijk te honoreren. Voor de motivering verwijs ik u naar het onderdeel Overwegingen in dit besluit.

Overwegingen

Het belang van betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties (artikel 10, tweede lid, onder a)

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties.

In de voorbereiding van de beleidswijziging is informatie gevraagd aan andere landen over hun beleid met betrekking tot schepen van organisaties met ideële doelstellingen. Voor zover deze documenten feitelijke informatie bevatten kan deze informatie openbaar worden gemaakt.

Voor het overige betreft het in e-mailcorrespondentie uitgewisselde analyses en standpunten van en over andere lidstaten en internationale organisaties met betrekking tot veiligheidsvoorschriften voor schepen.

Bij deze documenten is het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten en internationale organisaties in het geding. Dit belang wordt geschaad indien deze informatie uit de betreffende documenten openbaar wordt gemaakt. Het gaat immers om een gevoelig onderwerp. Indien toch tot openbaarmaking zou worden overgegaan, is te voorzien dat de contacten met deze organisaties en lidstaten ernstig worden belemmerd en dat men minder geneigd zal zijn om informatie te delen, hetgeen de uitwerking van deze beleidswijziging en toekomstige beleidsvoorbereidingen ernstig kan bemoeilijken. Ik ben van oordeel dat dit belang zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Ik heb daarom besloten de desbetreffende informatie niet openbaar te maken.

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 de 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 en de naam in relatie tot de functie in de openbare bronnen traceerbaar is. Tevens is van belang de positie en verantwoordelijkheid van de betrokkene bij de taakuitoefening, mede in het licht van de controleerbaarheid van de taakuitoefening. 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 personen werkzaam bij internationale organisaties, die allen geen publieke functie hebben of mandaat hebben om stukken te ondertekenen.

Er is geen 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, mede gezien de gevoeligheid van de informatie die tussen de personen wordt uitgewisseld.

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

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.

De documenten die onder uw verzoek vallen betreffen ambtelijke nota's, voorbereidende notities voor overleggen, redeneerlijnen en woordvoeringslijnen en de e-mailwisselingen (intern en met andere betrokken ministeries en organisaties) ter voorbereiding van deze documenten. Deze bevatten juridische en politieke analyses, standpunten, overwegingen en adviezen, die zijn opgesteld voor intern beraad en zijn aan te merken als persoonlijke beleidsopvattingen.

Voor zover daarin ook feitelijke of anderszins informatie met een overwegend objectief karakter staat, is deze informatie zodanig nauw verweven met de persoonlijke beleidsopvattingen dat die daar niet los van kan worden gezien. Het is vaste rechtspraak dat feitelijke gegevens die zo nauw zijn verweven met persoonlijke beleidsopvattingen dat het niet mogelijk is ze te scheiden omdat na verwijdering van de persoonlijke beleidsopvattingen geen zelfstandig leesbare informatie resteert, evenmin openbaar worden gemaakt.

Ik zie in dit geval geen aanleiding om met toepassing van artikel 11, tweede lid, van de Wob, informatie te verstrekken die niet herleidbaar is tot personen en hun persoonlijke beleidsopvattingen. 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.

Onevenredige benadeling (artikel 10, tweede lid, onder g, Wob)

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.

Onder uw verzoek valt ook correspondentie met de organisaties met ideële doelstellingen. De documenten bevatten informatie over de beleidswijziging en over het overleg daarover met de diverse organisaties met ideële doelstellingen. Deze worden deels openbaar gemaakt. Ik heb de Kamer ook geïnformeerd over de beleidswijziging (kamerstuk 31409, Nr. 199).

Waar in de documenten specifiek wordt verwezen naar de betrokken organisaties met ideële doelstellingen, is in een aantal stukken de verwijzing naar de betreffende organisaties en de overwegingen die specifiek hen betreffen, gelakt. Datzelfde geldt voor documenten met informatie over schepen van bepaalde organisaties.

De beleidswijziging ziet op schepen van NGO's die op dit moment als pleziervaartuig zijn geregistreerd in het Nederlandse vlagregister. Om te voorkomen dat de beleidswijziging voor de in de stukken genoemde organisaties vragen oproepen in het internationale verkeer en hun belangen onevenredig worden geschaad, zijn de namen van deze organisaties of hun schepen weggelakt. Bovendien wordt naar mijn oordeel het belang van het publiek debat niet geschaad als deze informatie vertrouwelijk blijft. Ik heb om die reden besloten de betreffende informatie niet openbaar te maken.

**Geen verstrekking**

Ter afsluiting wijs ik er u erop dat na de beoordeling en het onleesbaar maken van informatie op basis van bovenstaande afwegingen, er in diverse documenten geen zinnige inhoudelijke of samenhangende informatie overblijft over de bestuurlijke aangelegenheid waarop uw verzoek betrekking heeft, die voor afzonderlijke openbaarmaking in aanmerking komt. Het openbaar maken van vrijwel volledig onleesbaar gemaakte documenten (met slechts de aanhef en groetregel) levert geen zinvolle bijdrage aan het belang van openbaarheid en deze documenten verstrek ik u dan ook niet (vgl. ABRvS 12 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017: 1789).

Plaatsing op internet

Dit besluit en de daarbij gedeeltelijk openbaar gemaakte informatie wordt geanonimiseerd op www.rijksoverheid.nl geplaatst.

Ik vertrouw er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

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

Dhr. mr. ing. J.H. Dronkers

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

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht kan een belanghebbende tegen dit besluit binnen zes weken na de dag waarop dit 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.



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;
- 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 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 meedeelt 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 daartegen 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 voor zover 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.