

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

Hoofddirectie Bestuurlijke
& Juridische Zaken
HBJZ
Woo-verzoeken artikel 4.1

Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Kenmerk
IENW/BSK-2023/207828

Datum 31 augustus 2023
Betreft Besluit op uw Woo-verzoek

Geachte

In uw e-mail van 8 september 2022 heeft u met een beroep op de Wet open overheid (hierna: Woo) verzocht om alle correspondentie tussen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW), de Inspectie Leefomgeving en (hierna: de inspectie) en de Auditdienst Rijk (hierna: ADR) met betrekking tot de behandeling van uw klacht van 21 oktober 2021. Het verzoek betreft documenten in de periode 21 oktober 2021 tot en met 8 september 2022.

Verloop van de procedure

De ontvangst van uw verzoek is mede namens het kerndepartement bevestigd door de Inspectie in de e-mail van 16 september 2022. Ons kenmerk voor dit verzoek is 2022-90.

Bij e-mail van 4 oktober 2022 is de beslistermijn met twee weken verlengd. Dit is gedaan met toepassing van artikel 4.4, tweede lid, van de Woo.

Wettelijk kader

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

Inventarisatie documenten

Op basis van uw verzoek zijn in totaal 69 documenten aangetroffen. Deze documenten zijn opgenomen in een inventarislijst, die als **bijlage 2** bij dit besluit is gevoegd.

Zienswijzen

Onder de door u verzochte documenten bevinden zich documenten van derden en deze derden-belanghebbenden zijn in de gelegenheid gesteld om een zienswijze te geven. De zienswijzen van de derden-belanghebbenden heb ik in mijn belangenafweging meegenomen. Zie het onderdeel "overwegingen" van dit besluit.

Besluit

Ik heb besloten uw verzoek gedeeltelijk te honoreren en de documenten zoals weergegeven op de inventarislijst gedeeltelijk openbaar te maken.

Voor de motivering verwijs ik naar het onderdeel "overwegingen" van dit besluit. De inventarislijst maakt integraal onderdeel uit van dit besluit. Op de inventarislijst staat per document vermeld welke uitzonderingsgrond van toepassing is of welke uitzonderingsgronden van toepassing zijn op het specifieke document.

Overwegingen

De Woo gaat uit van een recht op openbaarheid van publieke informatie (art. 1.1 Woo). Eenieder kan een verzoek tot openbaarmaking van publieke informatie doen bij een bestuursorgaan zonder daarbij een belang te stellen (artikel 4.1 Woo). De aan een verzoeker verstrekte informatie wordt openbaar voor eenieder. De Woo is niet van toepassing op informatie die al openbaar is.

Openbaarheid is het uitgangspunt bij de beoordeling van een informatieverzoek, tenzij er uitzonderingsgronden zijn die aan openbaarmaking in de weg staan. Deze uitzonderingsgronden staan in hoofdstuk 5 van de Woo.

Het belang van inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder d, van de Woo)

Ik maak geen informatie openbaar als dit het belang van de inspectie, controle of toezicht door bestuursorganen belemmert en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder d van de Woo). Bij een aantal van de betrokken documenten is dat het geval. Het betreft documenten met informatie welke in het kader van het onderzoek door ADR door derden in vertrouwen is verstrekt. Openbaarmaking van in deze documenten opgenomen informatie kan de vertrouwensrelatie tussen ADR en de auditees schaden met als gevolg dat de auditees niet langer, dan wel in mindere mate, bereid zullen zijn om informatie te verstrekken welke van belang is voor de taakuitoefening van ADR. Dit heeft tot gevolg dat ADR zijn taken niet meer goed kan uitoefenen. Om deze reden laat ik dit belang zwaarder wegen dan het belang van openbaarmaking. Ik maak deze informatie dus niet openbaar. Waar van toepassing heb ik deze informatie onleesbaar gemaakt onder vermelding van artikel 5.1, tweede lid, onder d van de Woo.

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo)

Ik maak geen informatie openbaar als het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer schaadt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Bij bepaalde passages in een aantal van de betrokken documenten is dat het geval. Ik vind het in dit geval belangrijk dat de identiteit van de betrokkene niet bekend wordt omdat dit inbreuk maakt op diens persoonlijke levenssfeer.

Het gaat hierbij onder meer om documenten waarin persoonsgegevens van ambtenaren zijn opgenomen. Dit betreft gegevens die herleidbaar zijn tot een natuurlijk persoon, zoals onder meer namen, e-mailadressen, functienamen en telefoonnummers. In het kader van goed werkgeverschap vind ik dat het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Daarbij weegt mee dat het hier niet gaat om het verstrekken van een naam aan een individuele burger die met een ambtenaar in contact treedt, maar om openbaarmaking richting een ieder op grond van de Woo. Waar van toepassing heb ik deze informatie onleesbaar gemaakt onder vermelding van artikel 5.1, tweede lid, onder e, Woo.

Het belang van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo)

Ik maak geen informatie openbaar wanneer dit het goed functioneren van de Staat of andere overheden schaadt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo). In bepaalde documenten staat informatie die bij openbaarmaking het functioneren van de Staat of andere overheden in gevaar zou kunnen brengen. Ik vind dat dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Ik licht dit hieronder nader toe.

Concepten

Een deel van de aangetroffen documenten bevatten conceptteksten. Voor een ordentelijk verloop van het besluitvormingsproces is het belangrijk dat dit gebeurt op basis van voldragen documenten. Wanneer communicatie over conceptteksten of de conceptteksten zelf openbaar worden gemaakt is dit schadelijk voor het goed functioneren van de Staat omdat er een publiek debat kan ontstaan over documenten die nog niet rijp zijn voor besluitvorming. Een aantal van de aangetroffen documenten zijn concepten. Deze documenten maak ik om bovengenoemde reden niet openbaar met een beroep op het belang van het goed functioneren van de Staat. Voor zover er in deze documenten persoonlijke beleidsopvattingen voorkomen, worden deze eveneens op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo niet openbaar gemaakt. Ik verwijs in dit verband naar de overweging betreffende artikel 5.2, eerste lid van de Woo zoals hieronder opgenomen.

Interne groepsmailboxen en toegangscode

In de documenten staan e-mailadressen van een interne postbus en/of toegangscode naar digitale vergaderingen die niet zijn bedoeld voor derden om de betreffende organisatie te benaderen of om aan de vergaderingen deel te nemen. Openbaarmaking zal naar mijn oordeel het goed functioneren van de Staat kunnen belemmeren nu dit het risico op misbruik, overbelasting en onheus gebruik vergroot. Ik laat onder deze omstandigheden het belang van het goed functioneren van de Staat zwaarder wegen dan het belang van de openbaarheid van deze informatie.

Persoonlijke beleidsopvattingen in een document voor intern beraad (artikel 5.2, eerste lid, Woo)

Intern beraad is het overleg binnen een bestuursorgaan, of binnen een kring van bestuursorganen die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een bestuurlijke aangelegenheid. Documenten voor intern beraad, zoals bijvoorbeeld concepten, kunnen persoonlijke beleidsopvattingen bevatten, zoals ambtelijke adviezen, meningen, visies, standpunten en overwegingen. Feiten, prognoses, beleidsalternatieven en de gevolgen daarvan, zijn geen persoonlijke beleidsopvattingen. Ik maak persoonlijke beleidsopvattingen in documenten opgesteld voor intern beraad in beginsel (geanonimiseerd) openbaar in het belang van een goede en democratisch bestuursvoering (artikel 5.2, tweede lid Woo) en om een evenwichtig beeld te geven van de bij de besluitvorming betrokken belangen.

Ik maak persoonlijke beleidsopvattingen geanonimiseerd openbaar, ter bescherming van het interne beraad en de persoonlijke levenssfeer van de deelnemers aan het interne beraad.

In voorkomend geval kan de openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen het goed functioneren van de Staat schaden.

Dit kan voor mij aanleiding zijn persoonlijke beleidsopvattingen niet openbaar te maken. Dit heb ik ook toegelicht in de overwegingen bij artikel 5.1 (artikel 5.1, tweede lid, onder i, in samenhang met art. 5.2, eerste lid, Woo).

Wijze van openbaarmaking

De documenten treft u bij dit besluit in kopie aan.

Plaatsing op internet

De stukken die met dit besluit voor eenieder openbaar worden, zullen op www.rijksoverheid.nl worden geplaatst.

Hoogachtend,
DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
namens deze,



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

Wet open overheid

Artikel 1.1

Eenieder heeft recht op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens bij deze wet gestelde beperkingen.

Artikel 2.5

Bij de toepassing van deze wet wordt uitgegaan van het algemeen belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische samenleving.

Artikel 4.1

1. Eenieder kan een verzoek om publieke informatie richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. In het laatste geval beslist het verantwoordelijke bestuursorgaan op het verzoek.
2. Een verzoek kan mondeling of schriftelijk worden ingediend en kan elektronisch worden verzonden op de door het bestuursorgaan aangegeven wijze.
3. De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.
4. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de aangelegenheid of het daarop betrekking hebbende document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.
5. Indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, verzoekt het bestuursorgaan binnen twee weken na ontvangst van het verzoek de verzoeker om het verzoek te preciseren en is het de verzoeker daarbij behulpzaam.
6. Het bestuursorgaan kan besluiten een verzoek niet te behandelen, indien de verzoeker niet meewerkt aan een verzoek tot precisering als bedoeld het vijfde lid. In afwijking van artikel 4:5, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt het besluit om het verzoek niet te behandelen aan de verzoeker bekendgemaakt binnen twee weken nadat het verzoek is gepreciseerd of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.
7. Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in hoofdstuk 5.

Artikel 5.1

1. Het openbaar maken 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 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;
 - e. nummers betreft die dienen ter identificatie van personen die bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn voorgeschreven als bedoeld in artikel 46 van de

Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de levenssfeer maakt.

2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- a. de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties;
- b. 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;
- c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- d. de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- f. de bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c, genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;
- g. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
- h. de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;
- i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.

3. Indien een verzoek tot openbaarmaking op een van de in het tweede lid genoemde gronden wordt afgewezen, bevat het besluit hiervoor een uitdrukkelijke motivering.

4. Openbaarmaking kan tijdelijk achterwege blijven, indien het belang van de geadresseerde van de informatie om als eerste kennis te nemen van de informatie dit kennelijk vereist. Het bestuursorgaan doet mededeling aan de verzoeker van de termijn waarbinnen de openbaarmaking alsnog zal geschieden.

5. In uitzonderlijke gevallen kan openbaarmaking van andere informatie dan milieu-informatie voorts achterwege blijven indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt. Het bestuursorgaan baseert een beslissing tot achterwege laten van de openbaarmaking van enige informatie op deze grond ten aanzien van dezelfde informatie niet tevens op een van de in het eerste of tweede lid genoemde gronden.

6. Het openbaar maken van informatie blijft in afwijking van het eerste lid, onderdeel c, in geval van milieu-informatie eveneens achterwege voor zover daardoor het in het eerste lid, onderdeel c, genoemde belang ernstig geschaad wordt en het algemeen belang van openbaarheid van informatie niet opweegt tegen deze schade.

7. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu.

Artikel 5.2

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. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.

2. Het bestuursorgaan kan over persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie verstrekken 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. Onverminderd het eerste en tweede lid wordt uit documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming door een minister, een commissaris van de Koning,

Gedeputeerde Staten, een gedeputeerde, het college van burgemeester en wethouders, een burgemeester en een wethouder, informatie verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.

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. 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.