



Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

Bestuurskern
DG Water en Bodem
Dir. Waterkwaliteit en Grote
Wateren

Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Contactpersoon
[Woo-verzoeken-](#)
artikel4.1@minienw.nl

Kenmerk
IENW/BSK-2023/347564

Datum 12 december 2023
Betreft Woo-verzoek inzake Indaver, kenmerk 2023-55

Geachte [REDACTED]

Per e-mail van 7 juli 2023 heeft u bij mijn ministerie een verzoek ingediend als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Wet open overheid (hierna: Woo). U vraagt om de volgende documenten met betrekking tot Indaver over de periode 1 juni 2022 tot en met 7 juli 2023:

- Het besluit van 31 oktober 2022 om geen nieuwe vergunningen te verlenen voor transporten met PFAS-houdend afval dat bestemd is voor verwerking bij Indaver en het intrekken van EVOA-kennisgevingen;
- Alle documenten over de daaropvolgende juridische procedure;
- Twaalf besluiten van 31 oktober 2022, 17 november 2022 en 22 november 2022;
- Het besluit in juni 2023 om afvaltransporten vanuit Nederland naar Indaver weer mogelijk te maken.

U heeft een gelijkkluidend Woo-verzoek ingediend bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Het besluit dat u nu ontvangt, heeft betrekking op de documenten zoals aangetroffen bij het kerndepartement van mijn ministerie. Dit besluit omvat niet de documenten die de ILT heeft aangetroffen. De ILT zal daarover een separaat besluit nemen.

Over de documenten met betrekking tot de periode 1 januari 2018 tot en met 11 oktober 2022 heb ik reeds op 13 juli 2023 een Woo-besluit genomen¹.

Verloop van de procedure

De ontvangst van uw verzoek is schriftelijk bevestigd bij e-mail van 10 juli 2023.

Per e-mail van 28 juli 2023 is de beslissing op uw Woo-verzoek met twee weken verdaagd.

Per e-mail van 24 augustus 2023 heeft u mijn ministerie in gebreke gesteld.

¹ [Besluit op Woo-verzoek over Vlaamse lozingsvergunningen PFAS | Woo-besluit | Rijksoverheid.nl](#)

Per e-mail van 6 september 2023 is de ontvangst van uw ingebrekestelling bevestigd. Tevens is aan u bericht dat de procedure is gestart om belanghebbenden in de gelegenheid te stellen zienswijze te geven op de voorgestelde openbaarmaking van documenten die hen aangaat. Zij hebben daarvoor een termijn tot en met 18 september 2023, respectievelijk 3 oktober 2023 gekregen.

Wettelijk kader

Ik behandel uw verzoek als een verzoek op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo). De relevante artikelen uit de Woo kunt u vinden in de **bijlage 1** bij deze brief.

Inventarisatie documenten

Op basis van uw verzoek zijn in het kader van dit besluit in totaal 122 documenten aangetroffen. Deze zijn opgenomen op de inventarislijst, die als **bijlage 2** bij dit besluit is gevoegd.

Reeds openbare documenten

De Woo is niet van toepassing op documenten die reeds openbaar zijn. Deze documenten zijn als zodanig opgenomen op de inventarislijst met vermelding van de vindplaats.

Buiten reikwijdte verzoek

Een aantal documenten bevat passages die over andere onderwerpen gaan dan het onderwerp van uw verzoek. Deze passages vallen inhoudelijk buiten de reikwijdte van uw verzoek. Om die reden heb ik de passages onleesbaar gemaakt onder vermelding van 'buiten verzoek'. Dit is eveneens op de inventarislijst weergegeven.

Zienswijzen

Op 4 september 2023 en 19 september 2023 zijn derde-belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze te geven op de voorgenomen openbaarmaking. Deze zienswijzen heb ik in mijn belangenafweging meegenomen.

Besluit

Ik heb besloten uw verzoek te honoreren en daarbij een aantal documenten (deels) openbaar te maken. Voor de motivering verwijs ik u naar het onderdeel 'Overwegingen' in dit besluit. De inventarislijst maakt integraal onderdeel uit van dit besluit. Voor de toegepaste uitzonderingsgronden per document verwijs ik u naar de inventarislijst.

Overwegingen

Openbaar voor een ieder

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. De uitzonderingsgronden staan in hoofdstuk 5 van de Woo.

Het belang van de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties (Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a, Woo)

Ik maak geen informatie openbaar als dit de relatie van Nederland met andere landen, staten of internationale organisaties schaadt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a, Woo).

In de documenten 46 en 60 wordt de samenwerking tussen het RIVM en de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO) besproken. Er is geprobeerd om in goed overleg met de Vlaamse overheid tot afspraken te komen inzake de lozingsvergunningen van Indaver, de Hedwigepolder en het EFSA-vervolgtraject. Het betreft dossiers waarbij de internationale samenwerking van groot belang is. Als de desbetreffende informatie openbaar wordt gemaakt, kan worden aangenomen dat toekomstig overleg met de Vlaamse regering moeizamer zal verlopen. Daarnaast kan openbaarmaking van opvattingen de vrije interne discussie en daarmee de vorming van beleid ten aanzien van internationale aangelegenheden, waarbij andere lidstaten betrokken zijn, belemmeren.

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

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder d, van de Woo maak ik geen informatie openbaar als dit inspectie, controle of toezicht door bestuursorganen belemmert en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid.

In document 66 is informatie opgenomen waarin de toezichtstrategie wordt prijsgegeven. Door openbaarmaking zou informatie over de controle door de ILT algemeen bekend worden. Dit kan leiden tot berekenend gedrag van personen of bedrijven, waardoor controle minder effect gaat hebben. Ik vind dat het belang van openbaarmaking daarom niet opweegt tegen de belangen van inspectie, controle en toezicht door de ILT. Ik maak deze informatie niet openbaar.

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (Artikel 5.2, tweede lid aanhef en onder e, Woo)

Ik maak geen informatie openbaar als dit de persoonlijke levenssfeer schaadt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo). Het gaat om persoonsgegevens die (indirect) te herleiden zijn tot een persoon zoals namen, e-mailadressen, telefoonnummers en functienamen. In bepaalde documenten is daarvan sprake. Ik vind het in dit geval belangrijk dat de identiteit van betrokkene niet bekend wordt omdat dit zijn of haar persoonlijke levenssfeer kan schaden. Dat vind ik niet wenselijk.

In diverse documenten staan ook persoonsgegevens van ambtenaren. Het gaat om gegevens die herleidbaar zijn tot een 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. Hierbij weegt mee dat het hier niet gaat om het opgeven van een naam aan een individuele burger die met een ambtenaar in contact treedt, maar om openbaarmaking op grond van de Woo.

Het belang van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen (Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, 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 passages in een aantal van de betrokken documenten staat informatie die het functioneren van de Staat of andere overheden in gevaar zou kunnen brengen.

Concepten

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 nu er een publiek debat kan ontstaan over documenten die nog niet rijp zijn voor besluitvorming. Daar is ook hier sprake van.

Deze documenten maak ik daarom niet openbaar met een beroep op het belang van het goed functioneren van de Staat. Op dezelfde informatie is ook het bepaalde in artikel 5.2, eerste lid, van de Woo van toepassing.

Ik acht het ook niet in het belang van het goed functioneren van de Staat dat van eenzelfde document meerdere versies in het publieke domein in omloop zijn, met als gevolg dat onduidelijkheid ontstaat over de inhoud van het betreffende document.

Daarvan is ook hier sprake. Het betreft onder meer concepten van nota's en Kamerbrieven. Definitieve versies van deze documenten worden met dit besluit wel (gedeeltelijk) openbaar gemaakt, voor zover deze nog niet openbaar zijn. Met het openbaar maken van de definitieve versies wordt het belang van de openbaarheid naar mijn oordeel voldoende gediend. Voor wat betreft het dossier ten behoeve van een commissiedebat *vergunningverlening, toezicht en handhaving* (document 62), wordt verwezen naar hetgeen door de bewindspersonen daadwerkelijk is uitgesproken in het debat (zoals blijkt uit het verbatim verslag, de Handelingen). Dit geldt eveneens voor in de stukken aanwezige Q&A's en redeneerlijnen. Gelet op het voorgaande maak ik concepten in het geheel niet openbaar op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo.

Deze uitzonderingsgrond staat niet in de weg aan openbaarmaking van het definitieve document. Dat kan immers behulpzaam zijn bij de reconstructie van de besluitvorming en geeft weer welke adviezen, welke informatie en welke beleidsalternatieven daaraan ten grondslag hebben gelegen. Het definitieve document en eventuele overwegingen die daarbij ter besluitvorming zijn voorgelegd, maak ik daarom wel (gedeeltelijk) openbaar.

Sondering

In de betrokken documenten staat informatie met betrekking tot de onderlinge contacten tussen de politiek assistent van de bewindspersoon en beleidsmedewerkers van de Kamerfracties van een aantal politieke partijen. Ik maak deze informatie niet openbaar omdat deze informatie betrekking heeft op het proces van politieke sondering. Voor dit proces is vertrouwelijkheid van essentieel belang. De bij dit proces betrokken personen moeten er van uit kunnen gaan dat zij in vrijheid van gedachten kunnen wisselen. Dit geldt niet alleen voor meningen en opvattingen, maar evenzeer voor meer feitelijke informatie, zoals data, tijdstippen etc.

Een en ander sluit aan bij het standpunt van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze heeft bevestigd dat openbaarmaking van gegevens over contacten met anderen het goed functioneren van een bewindspersoon kan belemmeren: "openbaarmaking van bepaalde gegevens inzake contacten met anderen op een bepaald moment kan voorts, bij gevoelige of actuele kwesties, een bewindspersoon belemmeren in diens functioneren."² .

Interne e-mailboxen

Voorts staan in de documenten e-mailadressen van interne postbussen 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 Woo

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 bijvoorbeeld ertoe kan leiden dat de postbus onderhevig wordt aan spam. Aangezien de algemene contactgegevens van de betreffende organisaties openbaar zijn, laat ik het belang van het goed functioneren van het bestuursorgaan zwaarder wegen dan openbaarmaking van de gegevens van een interne postbus.

Verstrekking persoonlijke beleidsopvattingen in een document voor intern beraad (artikel 5.2 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, over een actueel maatschappelijk onderwerp dat deel uitmaakt van het publieke debat, 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.

In voorkomend geval kan de openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen het goed functioneren van de Staat echter schaden. Dit kan voor mij aanleiding zijn die 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).

Bepaalde persoonlijke beleidsopvattingen zijn ondanks anonimisering herleidbaar tot personen. Als deze beleidsopvattingen openbaar worden gemaakt, zouden deze personen onderwerp van debat kunnen worden. Dit is voor mij reden om af te zien van openbaarmaking van die beleidsopvattingen (artikel 5.2, tweede lid, Woo).

Wijze van bekendmaking

De documenten die (gedeeltelijk) openbaar worden, worden samen met dit besluit digitaal aan u toegezonden.

Plaatsing op internet

Dit besluit en de documenten die voor iedereen (gedeeltelijk) openbaar worden, worden op www.rijksoverheid.nl gepubliceerd.

Ik vertrouw er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

DE STAATSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
namens deze,
DE DIRECTEUR-GENERAAL WATER EN BODEM,

Dhr. drs. J.H. Slootmaker

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 Staatssecretaris 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 Woo

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.