

Aan:



Assen, 7 maart 2023

Ons kenmerk 10/5.6/2023000327

Behandeld door team Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (0592) 36 55 55

Onderwerp: Besluit Woo-verzoek Nedmag

Geachte mevrouw ;

In uw e-mail van 4 oktober 2022 hebt u met een beroep op de Wet open overheid (hierna: 'Woo') een verzoek om informatie ingediend omtrent - kort samengevat - het onderzoek door Nedmag/Farmin naar stikstofreductie door toevoeging van magnesiumchloride (hierna: 'MgCl') aan mest.

#### **Procedure**

De ontvangst van uw verzoek is schriftelijk bevestigd bij brief van 17 oktober 2022. Bij brief van 31 oktober 2022 is de beslistermijn met twee weken verdaagd. Op 7 november 2022 is deze termijn met wederzijds goedvinden met een week verlengd. In de brief van 22 november 2022 is u meegedeeld dat de beslistermijn is opgeschort vanwege het vragen van zienswijzen aan derden. Op 7 februari 2023 hebt u ons een ingebrekestelling verzonden en aangemaand om binnen twee weken alsnog op uw verzoek te beslissen. Op 21 februari 2023 hebben wij u geïnformeerd dat besluitvorming plaats zal vinden op 7 maart 2023. U hebt aangegeven dit af te zullen wachten.

#### **Reikwijdte Woo-verzoek**

In uw verzoek verwijst u naar een artikel in het Dagblad van het Noorden van 3 oktober 2022, getiteld: "Komt de oplossing voor stikstofcrisis uit Veendam? Zoutwinnert Nedmag doet zeer kansrijk onderzoek" en vraagt u naar aanleiding van dit artikel naar alle documenten die zijn voortgekomen uit de communicatie tussen ons college, Nedmag, de provincies Groningen en Friesland, externe partijen, de rijksoverheid en de gemeentelijke overheden, die betrekking hebben op het onderzoek door Nedmag/Farmin naar stikstofreductie door toevoeging van MgCl aan mest, vanaf het eerste moment van betrokkenheid van de provincie. Het onderzoek ziet op het effect van de toediening van MgCl aan runderdrijfmest op de ammoniakemissie bij melkveestallen in praktijkomstandigheden.



### *Duplicaten*

Bij het inventariseren van documenten hebben wij van diverse documenten duplicaten aangetroffen. De desbetreffende identieke documenten zijn als bijlagen bij verschillende e-mailberichten ofwel ter kennisneming, ofwel ter beoordeling meegezonden. Deze stukken zijn dubbel en worden slechts eenmalig verstrekt. Duplicaten maken dan ook geen deel uit van de set met documenten. In de inventarisatielijst kunt u lezen om welke stukken het gaat en wordt verwezen naar het kenmerk van het document (Document ID) dat wel is opgenomen.

In het geval de gevraagde informatie deel uitmaakt van een e-mailketen, wordt het laatst verzonden e-mailbericht inclusief alle eerder verzuurde e-mails opgenomen in de inventarisatielijst en documentenset. Uitzonderingen daarop vormen de berichten met bijlagen en vertakkingen die geen deel uitmaken van de keten. Deze worden natuurlijk wel betrokken bij de besluitvorming.

### *Buiten reikwijdte*

Bepaalde documenten dan wel onderdelen daarvan zien op andere onderwerpen (niet aanverwante bestuurlijke aangelegenheden) dan genoemd in uw verzoek. In het kader van de landelijke stikstofaanpak heeft het Rijk (het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) de provincies gevraagd versnellingsvoorstellen voor stikstofreductie in te dienen. Eén van de voorstellen die voor subsidie in aanmerking komt, betreft het 'laaghangend fruit'-initiatief van de drie noordelijke provincies, dat ziet op innovatieve en managementmaatregelen die de stikstofuitstoot van melkveebedrijven kunnen verlagen. De toediening van MgCl aan mest betreft een van de innovatieve maatregelen naast zes andere stikstofreducerende maatregelen die ter beschikking van agrarische bedrijven zullen staan. Deze informatie, voor zover het niet gaat over de toediening van MgCl aan mest, valt niet onder de reikwijdte van uw verzoek en wordt om die reden niet betrokken bij dit besluit. Waar hiervan sprake is, is dit aangegeven in de documenten en op de inventarisatielijst.

Daarnaast bevatten enkele documenten passages die naar ons oordeel in een te ver verwijderd verband staan met de bestuurlijke aangelegenheid als genoemd in uw verzoek. Deze passages hebben bijvoorbeeld betrekking op uitingen over het verloop van een intern gunningsproces van de desbetreffende provincie, en worden daarom ook niet betrokken bij uw besluit.

### *Reeds openbaar*

De Woo is bovendien niet van toepassing op reeds openbaar gemaakte documenten. Een aantal documenten die (deels) onder het verzoek vallen, is reeds openbaar gemaakt.

In het verlengde van het bovenvermelde hebben wij voorts geconstateerd dat diverse stukken die betrekking hebben op het Aanbod stikstofaanpak van de drie Noord-Nederlandse provincies met versnellingsvoorstellen voor stikstofreductie en het 'laaghangend fruit'-voorstel (oftewel het NN initiatief), reeds openbaar zijn gemaakt door Provinciale Staten en de rijksoverheid.

In de inventarisatielijst treft u de vindplaats aan van deze reeds gepubliceerde en derhalve openbare documenten. De desbetreffende documenten zijn voorzien van de vermelding: Reeds Openbaar.

### **Zienswijzen**

U bent er bij brief van 22 november 2022 van op de hoogte gesteld dat derden in de gelegenheid zijn gesteld een zienswijze naar voren te brengen ten aanzien van de voorgenomen openbaarmaking. In totaal zijn aan tien partijen de mogelijkheid geboden om een zienswijze in te dienen. Er zijn in totaal zes inhoudelijke zienswijzen ingediend. Deze zienswijzen hebben wij betrokken in onze belangenafweging om de desbetreffende informatie al dan niet openbaar te maken. Wij verwijzen u daarvoor naar de overwegingen die ten grondslag liggen aan dit besluit.

### **Besluit**

Op uw verzoek hebben wij als volgt besloten.

Er heeft naar aanleiding van uw verzoek een inventarisatie plaatsgevonden. In de bijgevoegde 'Inventarisatielijst Woo-documenten' staan de documenten die onder de reikwijdte van uw verzoek vallen. Ten aanzien van deze documenten is beoordeeld in hoeverre deze documenten voor openbaarmaking in aanmerking komen. In het geval (delen van) documenten daarvoor niet in aanmerking komen is in de kolom 'Woo-handeling', voor zover van toepassing, een code (of meerdere codes) opgenomen, die correspondeert met een weigeringsgrond uit de Woo. De codering komt, voor zover nodig, ook terug op de passages in de documenten zelf. Zo wordt per passage gemotiveerd waarom het geheel, gedeeltelijk of niet verstrekt wordt. Hierna wordt deze codering nader toegelicht en uitgewerkt.

### **Overwegingen**

#### *Algemeen*

Op grond van artikel 4.1, zevende lid, van de Woo wordt een verzoek om informatie toegekend met inachtneming van het bepaalde in hoofdstuk 5, in het bijzonder de weigeringsgronden die zijn opgenomen in de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo.

Het recht op openbaarmaking op grond van de Woo dient uitsluitend het algemeen belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische samenleving, zoals neergelegd in artikel 2.5 van de Woo. Het komt iedere burger in gelijke mate toe. Daarom kan ten aanzien van de openbaarheid geen onderscheid worden gemaakt naar de persoon of de bedoeling of belangen van de verzoeker. Bij de te verrichten belangenafweging worden dan ook het algemeen belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie en de door de uitzonderingsgronden te beschermen belangen betrokken, maar niet het specifieke belang dat u als verzoeker hebt.

Voor zover er geen sprake is van verstrekking van op de verzoeker betrekking hebbende gegevens als bedoeld in artikel 5.5 van de Woo, kent de Woo geen beperkte vorm van openbaarmaking. Dit betekent dat openbaarmaking van de gevraagde informatie uitsluitend aan verzoeker, op grond van de Woo, niet mogelijk is. Indien wij aan u de desbetreffende informatie verstrekken, betekent dat dus ook dat de informatie daarmee openbaar is voor eenieder. In dat licht vinden de onderstaande belangenafwegingen dan ook plaats.

Alvorens wij ingaan op de individuele uitzonderingsgronden, stellen wij vast dat uw verzoek betrekking heeft op milieu-informatie in de zin van artikel 2.1 van de Woo jo. artikel 19.1a van de Wet milieubeheer. Wij bespreken in het hiernavolgende welke gevolgen dat heeft voor de openbaarmaking van de opgevraagde informatie.

*Milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu*

Onder de opgevraagde informatie bevinden zich diverse documenten die milieu-informatie bevatten, en meer specifiek milieu-informatie over emissies in het milieu. Tegen openbaarmaking van deze informatie hebben partijen een zienswijze ingediend. Wij hebben geconstateerd dat de desbetreffende informatie over emissies in het milieu (deels) ook betrekking heeft op al dan niet vertrouwelijk verstrekte en andere concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens. Wij merken op dat voor milieu-informatie een ruimer openbaarmakingsregime geldt dan voor andere soorten informatie.

Artikel 5.1, zevende lid, van de Woo bepaalt dat de bovengenoemde uitzonderingsgronden in het eerste en tweede lid niet van toepassing zijn op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu. Dit betekent dat emissiegegevens op grond van de Woo in beginsel altijd openbaar moeten worden gemaakt. Deze vergaande openbaarmakingsverplichting voor emissiegegevens vloeit voort uit Europese regelgeving die is vastgelegd in het Verdrag van Aarhus en de Europese richtlijn 2003/4/EG.

Volgens de Europese rechtspraak van het Hof van Justitie - die inmiddels ook is overgenomen door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling') - moet onder de begrippen 'emissies in het milieu' en 'informatie over emissies in het milieu' het volgende worden begrepen. Het omvat niet alleen gegevens die de daadwerkelijke uitstoot betreffen, maar ook gegevens over de invloeden van die emissies op het milieu én de gegevens die het publiek in staat stellen te controleren of de beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies, welke beoordeling aan de besluitvorming door een bestuursorgaan ten grondslag heeft gelegen, juist is. Het begrip emissiegegevens moet niet restrictief worden uitgelegd. Van belang is dat het gaat om zowel daadwerkelijke als voorzienbare emissies.<sup>1</sup>

*Emissiegegevens in het onderhavige verzoek*

In verscheidene documenten hebben wij informatie aangetroffen die kwalificeert als milieu-informatie en betrekking heeft op emissies in het milieu. Het betreft onder meer een literatuuronderzoek naar de effecten van toediening van MgCl aan mest op de reductie van ammoniakemissie, (voorlopige) onderzoeksresultaten van diverse onderzoeksinstituten, de toe te dienen/toegegediende doseringen MgCl per m<sup>3</sup>/L drijfmest en de daarbij behorende concentraties, emissiemetingen en reductiepercentages van ammoniakemissie uit melkveestallen, alsook de theoretisch te verwachten waarden c.q. effecten. Deze gegevens dienen - gelet op de bovengenoemde jurisprudentie - als emissiegegevens te worden aangemerkt. Zonder nadere motivering valt niet in te zien waarom de desbetreffende gegevens geen betrekking hebben op milieu-informatie die ziet op emissies in het milieu. Deze informatie is dus in beginsel openbaar.

<sup>1</sup> Hof van Justitie 23 november 2016, ECLI:EU:C:2016:890 (Bayer Crop Science) en ECLI:EU:C:2016:889 (Commissie/ACC) en ABRvS 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2211.

Het voornoemde betreft de documenten met kenmerk 175804, 175229, 175184, 175332, 175335, 175307, 175779, 175657, 175711, 175061, 175695, 175053, 175320, 175322, 175324, 175325, 175671, 175100 en 175351.<sup>2</sup>

Enkele belanghebbenden hebben in hun zienswijzen aangevoerd dat de desbetreffende milieu-informatie op geen enkele wijze betrekking heeft op emissies van *Nedmag*, maar ziet op het mogelijk reducerend effect van MgCl-toevoeging op de emissies bij andere bedrijven. Gesteld wordt dat om die reden de desbetreffende emissiegegevens buiten de reikwijdte van het verzoek zouden moeten vallen. Naar ons oordeel is dat een onjuiste interpretatie van de reikwijdte. Het onderhavige verzoek ziet immers op openbaarmaking van informatie over het onderzoek dat *Nedmag* doet naar het effect van het gebruik van MgCl in mest op de ammoniak-emissie bij melkveestallen onder praktijkomstandigheden. Het gaat niet om de emissies van *Nedmag*, maar de emissies van anderen staan centraal in het onderhavige verzoek.

De stelling van betrokken belanghebbenden, dat de desbetreffende informatie in documenten met kenmerk 175229, 175184, 175332, 175335, 175307, 175779, 175657, 175711, 175061, 175695, 175053, 175320, 175322, 175324, 175325, 175671, 175100 en 175351<sup>3</sup> ziet op inschattingen dan wel voorlopige onderzoeksresultaten die zonder nadere toelichting verkeerd geïnterpreteerd kunnen worden, doet geen afbreuk aan het feit dat deze informatie betrekking heeft op emissiegegevens. Onder voorzienbare emissies vallen namelijk ook inschattingen, zoals studies die ertoe strekken de gevolgen en andere aspecten van een stof, in dit geval MgCl, te bepalen onder de minst gunstige realistische omstandigheden, alsook studies die zijn verricht onder omstandigheden die de normale melkveehouderij zoveel mogelijk benaderen en onder omstandigheden die heersen in de omgeving (lees: melkveestallen), waarin MgCl zal worden gebruikt.

Door een aantal belanghebbenden is verzocht de voorlopige onderzoeksresultaten niet eerder openbaar te maken dan nadat de definitieve resultaten van het afgeronde onderzoekstraject door hen zijn gepresenteerd. Artikel 5.1, vierde lid, van de Woo bepaalt dat de openbaarmaking van informatie tijdelijk kan worden opgeschort, indien het belang van de geadresseerde van de informatie om als eerste kennis te nemen van de informatie dit kennelijk vereist. Deze bepaling betreft geen inhoudelijke uitzonderingsgrond op grond waarvan informatie kan worden geweigerd. Het zorgt er slechts voor dat geadresseerden van bepaalde informatie deze als eerste kunnen ontvangen. Wij stellen vast dat de voorlopige onderzoeksresultaten alle geadresseerden, in dit geval de leden van de ERAMM-projectgroep, hebben bereikt. Er kan derhalve geen beroep worden gedaan op het primeurrecht.

In dat kader merken wij ook op dat het ontstaan van een verkeerd of onvolledig beeld door openbaarmaking van onrijpe informatie geen belang is dat een zelfstandige rol speelt in het kader van de Woo, en dus geen grond is om informatie niet openbaar te maken. Wel verzoeken wij u hiermee rekening te houden bij het analyseren van de informatie.

---

<sup>2</sup> Corresponderend met de (volg)nummers op de inventarisatielijst: 4, 6, 11, 13, 14, 23, 32, 62, 81, 86, 98, 117 tot en met 121, 146, 151 en 163.

<sup>3</sup> Zie (volg)nummers: 6, 11, 13, 14, 23, 32, 62, 81, 86, 98, 117 tot en met 121, 146, 151 en 163 op de inventarisatielijst.

Voor de volledigheid merken wij op dat emissiegegevens naar hun aard nooit kunnen worden aangemerkt als persoonlijke beleidsopvattingen, gelet op de omschrijving in artikel 5.2, eerste lid, van de Woo. Dat geldt eveneens voor onderzoeksresultaten. Deze betreffen immers feiten en zijn naar hun aard objectief, ook al zijn zij voorlopig. Dit betekent dat emissiegegevens en voorlopige onderzoeksresultaten die zijn opgenomen in concepten van documenten (en niet zijn opgenomen in de definitieve versie van het document), om die reden ook niet kunnen worden geweigerd.<sup>4</sup>

Gelet op het vorenstaande maken we de in de documenten opgenomen milieu-informatie over emissies openbaar.

Tot slot onderstrepen wij dat de desbetreffende emissiegegevens betrekking hebben op inschattingen dan wel voorlopige onderzoeksresultaten uit een nog niet afgerond onderzoekstraject, en dus niet volledig statistisch onderbouwd zijn. Deze gegevens dienen in die context gelezen te worden. De definitieve onderzoeksresultaten zullen naar verwachting binnen afzienbare tijd door betrokken onderzoekers openbaar worden gemaakt.

#### *Persoonlijke levenssfeer (code 5.1.2e)*

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang dat de persoonlijke levenssfeer van individuele personen wordt geëerbiedigd.

Met het oog op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokken natuurlijke personen is informatie daarover in diverse documenten onleesbaar gemaakt. Het gaat hierbij om gegevens die tot individuele personen herleidbaar zijn, zoals de namen, e-mailadressen, telefoonnummers en handtekeningen. Het openbaar maken van deze informatie weegt ons inziens niet op tegen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Deze weigeringsgrond ziet ook op ambtenaren en andere bij de besluitvorming betrokken personen die in hun beroepsmatig functioneren niet altijd ten volle een beroep kunnen doen op de persoonlijke levenssfeer.

Volgens vaste jurisprudentie kan wel een beroep op bescherming van de persoonlijke levenssfeer worden gedaan als het gaat om gegevens als namen, telefoonnummers en e-mailadressen van ambtenaren. 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 deze informatie verzetten. Uitgangspunt hierbij is dat van openbaarmaking wordt afgezien voor zover het gaat om ambtenaren en derden die niet uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden.

Leidinggevenden en bestuurders treden volgens ons uit hoofde van hun functie in de openbaarheid. De namen van deze functionarissen zijn derhalve niet onleesbaar gemaakt.

---

<sup>4</sup> Zie ook ABRvS 13 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1995.

Naar ons oordeel weegt het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer van ambtenaren zwaarder dan het publieke belang van openbaarmaking van deze informatie. Er is niet aannemelijk gemaakt dat het belang van de openbaarheid in een concreet geval zwaarder weegt. Daarbij is van belang dat het niet gaat om het opgeven van een naam aan een individuele burger die met een ambtenaar in contact treedt, maar op openbaarmaking van een naam in de zin van de Woo, dus aan ieder.<sup>5</sup>

In diverse documenten zijn daarom de persoonsgegevens of gegevens die herleidbaar zijn tot personen onleesbaar gemaakt. Daar waar wij toepassing hebben gegeven aan deze weigeringsgrond, is dat op de inventarisatielijst en in de documenten aangeduid met de code 5.1.2e.

Ook uitlatingen van ambtenaren in de persoonlijke sfeer (bijvoorbeeld over gezondheid/vakanties/ouderschapsverlof) hebben wij onleesbaar gemaakt, omdat het geen functiegerelateerde informatie betreft.<sup>6</sup> Wij vinden in deze gevallen het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer zwaarder wegen dan het belang van openbaarheid. Voor zover zinsneden in e-mails onleesbaar zijn gemaakt en niet zijn voorzien van een code, gaat het om dergelijke uitlatingen van ambtenaren.

*Andere concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens (code 5.1.2f)*

Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, van de Woo bepaalt dat het verstrekken van informatie achterwege blijft voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c, genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens.

In de inventarisatielijst valt te lezen dat diverse documenten concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens van ondernemingen bevatten, niet-zijnde emissiegegevens. Het betreft onder meer details van de begroting dan wel de kosten van het gehele onderzoeks-traject, inclusief de uitrol van praktijktesten bij melkveestallen, offertes van verschillende onderzoeksinstituten, de kosten van de uiteenlopende onderzoeksfases alsook de separate proeven/onderzoeken, financiële bijdragen oftewel de investeringen van de betrokken ondernemingen, uurtarieven, inzet manuren, koedagen en materiaal-kosten.

Volgens vaste jurisprudentie kwalificeert deze informatie als bedrijfsvertrouwelijk, omdat hieruit wetenswaardigheden kunnen worden afgeleid over de financiële bedrijfsvoering van de betrokken ondernemingen en onderzoeksinstituten. Daarom hebben wij de concrete en overige bedragen waaruit het voorgaande afgeleid kan worden onleesbaar gemaakt, omdat openbaarmaking daarvan aan derden de concurrentiepositie van de betrokken ondernemingen respectievelijk onderzoeksinstituten kan schaden. Wij zijn van oordeel dat het algemeen belang van openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van deze concurrentiegevoelige bedrijfsinformatie.

---

<sup>5</sup> Uitspraak Afdeling van 25 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3253 en 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2043

<sup>6</sup> Uitspraak Afdeling van 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:112.

Naar aanleiding van de zienswijzeprocedure merken wij ten aanzien van documentnummers 93 en 108 op, betreffende een interview met alle betrokkenen over het onderzoek inzake de toediening van MgCl aan mest, dat dit interview naar ons oordeel geen bedrijfsvertrouwelijke informatie bevat, nu uit het interview geen wetenswaardigheden afgeleid kunnen worden die als zodanig tot benadeling van de concurrentiepositie van de betrokken ondernemingen leidt.

#### *Onevenredige benadeling (code 5.1.5)*

Artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo bepaalt dat in uitzonderlijke gevallen openbaarmaking van andere informatie dan milieu-informatie voorts achterwege kan blijven, indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid van artikel 5.1 van de Woo en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt.

Bij documentnummer met kenmerk 175119 is dit het geval.<sup>7</sup> Dit document bevat e-mailcorrespondentie tussen een onderneming en de provincies Groningen en Drenthe met een terugkoppeling over de offerteprocedure van een onderzoeksinstituut en bevat een kritische opmerking over het verloop daarvan. Openbaarmaking van de desbetreffende passage leidt ons inziens tot onevenredige benadeling van de betrokken onderneming, omdat de desbetreffende uitspraak in vertrouwelijkheid is gedeeld met de provincies en de onderneming in de toekomst ook een samenwerking zal onderhouden met het betrokken onderzoeksinstituut. Met openbaarmaking van de opmerking zouden wij de onderlinge relatie dusdanig op scherp zetten, dat dit niet van ons verwacht kan worden.

#### *Persoonlijke beleidsopvattingen*

Artikel 5.2, eerste lid, van de Woo 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.

Onder het begrip 'documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad' moet onder meer worden begrepen: nota's van ambtenaren en hun politieke en ambtelijk leidinggevenden en correspondentie tussen de onderdelen van een provincie. Ten aanzien van deze documenten moet uitdrukkelijk uit de documenten blijken dat zij bedoeld zijn als documenten voor intern beraad of men moet deze bedoeling redelijkerwijs kunnen vermoeden. Intern beraad is het overleg tussen ambtenaren van een bestuursorgaan of kring van bestuursorganen over een bestuurlijke aangelegenheid, waarover zij gezamenlijk de verantwoordelijkheid dragen. Uw verzoek heeft in het onderhavige geval ook betrekking op documenten betreffende intern overleg tussen onderdelen van de provincie, provincies onderling en de rijksoverheid over het stikstofbeleid van Noord-Nederland.

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. Wanneer een onderdeel van beleidsalternatieven bestaat uit puur subjectieve informatie, zoals weging, wordt het wel als een persoonlijke beleidsopvatting aangemerkt (Kamerstukken II 2015/16, 33328, 20, p. 5).

---

<sup>7</sup> Betreft (volg)nummer 125 op de inventarisatielijst.

Uitgangspunt van de Woo is dat overheidsinformatie openbaar is. Dat geldt in principe ook voor documenten opgesteld voor intern beraad. Persoonlijke beleidsopvattingen maken wij daarom in beginsel openbaar in een niet tot personen herleidbare vorm, zoals beschreven in artikel 5.2, tweede lid, van de Woo.

### *Concepten*

Bij de inventarisatie van de documenten hebben wij diverse conceptstukken van documenten aangetroffen. Daaronder bevinden zich ook enkele aanzetten tot en verschillende conceptversies van de twee eerdergenoemde reeds openbaar gemaakte stukken, te weten:

1. het Aanbod Noord-Nederlandse stikstofaanpak d.d. 16 februari 2022, inhoudende een brief aan de minister voor Natuur en Stikstof en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, inclusief bijlagen; en
2. het Format versnelling water, natuur en klimaat – voorstel noordelijke melkveehouderij betreffende het "NN initiatief" – een Noordelijk aanbod voor Versnelde Stikstofreductie vanuit de Landbouw.

Ten aanzien van concepten overwegen wij het volgende.

Conceptversies van documenten waarvan een definitieve versie reeds openbaar is gemaakt, kunnen onder omstandigheden worden aangemerkt als documenten bestemd voor intern beraad; het betreft immers een interne aanzet om tot de definitieve versie te komen. Het bepaalde in artikel 5.2, eerste lid, van de Woo is derhalve ook van toepassing op conceptversies van documenten. In recente rechtspraak heeft de Afdeling overwogen dat passages van de conceptversies die de eindversie niet halen, niet zonder meer aan te merken zijn als persoonlijke beleidsopvattingen.<sup>8</sup> Per geval dient te worden beoordeeld of de passages in de conceptversie die afwijken van het definitieve document zijn aan te merken als een persoonlijke beleidsopvatting, dan wel feitelijke informatie of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter bevatten. Conceptstukken kunnen derhalve niet meer zonder meer integraal worden geweigerd in het geval sprake is van afwijkingen van het definitieve document.

Overeenkomstig artikel 5.2, tweede lid, van de Woo hebben wij met het oog op een goede en democratische bestuursvoering besloten concepten van documenten in niet tot personen herleidbare vorm openbaar te maken. Het onderwerp van uw verzoek maakt als één van de laagdrempelige stikstofreducerende maatregelen deel uit van de meeromvattende, actuele maatschappelijke discussie over de landelijke aanpak van de stikstofcrisis. Wij achten het van belang dat alle relevante informatie hiervoor beschikbaar is. In het belang van een evenwichtig beeld van de besluitvorming en ter voorkoming van een onvolledig beeld, achten wij openheid over de inhoud van deze stukken belangrijk.

### **Vervolg proces zienswijzen**

Er zijn door derde-belanghebbenden zienswijzen ingediend. Deze zienswijzen hebben wij betrokken bij onze besluitvorming maar niet geheel gevolgd. Aangezien naar verwachting belanghebbenden bezwaar hebben tegen de openbaarmaking van de informatie, vindt de feitelijke openbaarmaking van de documenten twee weken na dagtekening van deze beschikking plaats, conform artikel 4.4, vijfde lid, van de Woo. Belanghebbenden worden op deze wijze de mogelijkheid geboden om (feitelijke) openbaarmaking tegen te houden.

<sup>8</sup> ABRvS 13 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1995,

Indien binnen twee weken na dagtekening van dit besluit een bezwaarschrift is ingediend en een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, wordt de uitspraak van de voorzieningenrechter afgewacht, voordat tot daadwerkelijke openbaarmaking wordt overgegaan. Indien er geen voorlopige voorziening wordt gevraagd, zullen wij de documenten niet eerder dan over twee weken openbaar maken door deze te plaatsen op onze website: [www.provincie.drenthe.nl/woo](http://www.provincie.drenthe.nl/woo).

### **Informatie**

Voor vragen over deze brief kunt u terecht bij het team Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving en via e-mail [woo@drenthe.nl](mailto:woo@drenthe.nl) of telefoonnummer (0592) 36 55 55.

Provinciale Staten van Drenthe en belanghebbenden worden geïnformeerd over dit besluit.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Drenthe,



, voorzitter



, secretaris

Bijlage Inventarisatielijst Woo-documenten  
wa.coll.

Bent u het niet eens met dit besluit, dan kunt u binnen zes weken na de dag van verzending ervan hiertegen een bezwaarschrift indienen bij het college van Gedeputeerde Staten van Drenthe. De dag van verzending is de dagtekening van het besluit. Voor meer informatie over het indienen van een bezwaarschrift verwijzen wij u naar [www.provincie.drenthe.nl/bezwaarprocedure](http://www.provincie.drenthe.nl/bezwaarprocedure).