Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

Programma DG Stikstof

Auteur
[redacted]

Aan de Minister voor Natuur en Stikstof

TER BESLISSING
Datum
16 januari 2023

Kenmerk
DGS / 22571777

nota

Verzoek lid Van der Plas om Hoofdlijnennotitie NPLG (versie 27 september)

Kopie aan

Bijlage(n)
2

Parafenroute

[redacted]

Aanleiding
Verzoek van Kamerlid Van der Plas om een ambtelijke versie van de hoofdlijnennotitie NPLG (versie van 27 september, later ontwikkeldocument gaan heten) te delen met de Kamer.

Geadviseerd besluit
Bijgaande brief met daarin de weigering om het vroege ambtelijke concept te openbaren, aan de Kamer toe te zenden. De brief is afgestemd met BZK.

Kernpunten
- De kabinet hecht er zwaar aan om de Kamer te voorzien in haar informatiebehoeften.
- De kabinetslijn voor openbaren van stukken kent echter een uitzondering voor ambtelijke concepten omdat deze het belang van de Staat kunnen schaden.
- De standaardredeneerlijn van het kabinet luidt: *"Voor concepten geldt dat zij – evenals concepten van andere stukken –niet worden verstrekt. In de fase waarin een ambtelijk advies nog vorm moet krijgen, moet er ambtelijk ruimte zijn om in vertrouwelijkheid concepten en gedachten met elkaar uit te wisselen. Het is daarbij niet in het belang van een ordentelijk verloop van het parlementaire proces dat er een publiek debat plaatsvindt over onvoldragen documenten"*
- De 27 september versie van de hoofdlijnennotitie betreft een ambtelijk concept dat op 30 september op interdepartementaal directeursniveau is besproken en dat daarna nog twee ambtelijke bespreekrondes heeft gehad, namelijk op 14 oktober op interdepartementaal directeurenniveau en op 1 november op interdepartementaal DG-niveau. Die DG-versie is voor het eerst naar de ministers voor NenS en van LNV gegaan. Er zat dus ruim een maand tussen de 27 september versie en de versie die voor het eerst door twee bewindslieden is gezien.
- Alleen als de Hoofdlijnennotitie een definitieve versie is van een ambtelijk advies, dan kan niet langer van een conceptstuk worden gesproken en

dan zal op een andere manier moeten worden onderbouwd welke belangen zich tegen verstrekking verzetten.
- Omdat het dus geen ambtelijke eindversie betreft zou het stuk conform de kabinetslijn nu niet gedeeld hoeven te worden met de Kamer.
- Daarnaast bevindt het NPLG zich nog midden in het beleidsvormingsproces waarbij spanning zit tussen de verschillende beleidsdomeinen, onder andere over het gebruik van de schaarse ruimte in Nederland. Ook betreft het deels beleidskeuzes die onderdeel zijn van de gesprekken die in het kader van het landbouwakkoord, gebiedsprogramma's en ontwerp NPLG gevoerd worden.
- **Conclusie**: conform de kabinetslijn hoeft dit vroegambtelijke concept niet gedeeld te worden. En het openbaar maken van de inhoud kan schadelijk zijn voor de vervolguitwerking van bijvoorbeeld het (ontwerp)programma, de gebiedsprogramma's NPLG en het landbouwakkoord. Een groot deel van de Kamer zal deze argumenten overtuigend vinden. Uiteraard kan het kabinet vanuit politieke overwegingen een andere afweging maken.
- Ter informatie: 23 juni zijn op basis van het verzoek Omtzigt wel eerdere versies van de brief toekomstperspectief landbouw gedeeld. Dit betrof echter een verzoek om communicatie met Tweede Kamerfracties te delen.

Zelfstandig WJZ oordeel
- In de kabinetsreactie op de POK is aangegeven dat indien een bewindspersoon voornemens is een stuk te weigeren met een beroep op het belang van de staat, de centrale juridische directie van het departement een zelfstandig oordeel over dit voornemen uitbrengt aan de minister.
- De conceptenlijn die het kabinet in het kader van artikel 68 van de Grondwet (en de Woo) hanteert, categorisch van aard is: concepten worden vanwege hun status niet openbaar gemaakt. Dit uitgangspunt geeft duidelijk richting maar ontslaat niet van de verplichting steeds ruimte te nemen voor een belangenafweging in het specifieke geval.
- Artikel 68 van de Grondwet biedt weliswaar een ander kader dan de Woo, maar de Kamervoorzitter stipt terecht aan dat de Woo de ondergrens vormt voor de informatievoorziening aan de Staten-Generaal.
- Voor concepten die milieu-informatie bevatten geldt in het kader van de Woo een zwaardere afwegingsverplichting i.v.m. het Verdrag van Aarhus. Dat vertrekpunt van de Woo wordt in een Rijksbreed geldende Woo-werkinstructie onderstreept. Alle plannen, werkprogramma's, beleid en besluiten die betrekking hebben of moeten hebben op het milieu, bevatten milieu-informatie. De notitie die nu geweigerd wordt bevat milieu-informatie.
- Eerdere ambtelijke notities over de eerder gepubliceerde hoofdlijnenbrief NPLG en de startnotitie NPLG, zijn actief openbaar gemaakt. Daarbij zijn ook tussenversies integraal openbaar gemaakt, maar dit betreft dus andere documenten dan het stuk waar het nu over gaat.
- In het licht van de reeds openbaar gemaakte tussenversies, de algemene mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen toch concepten te verstrekken en het feit dat het hier om milieu-informatie gaat, kan niet worden volstaan met de opmerking dat er sprake is van een concept. Het is nodig om te onderbouwen welke belangen worden geschaad en waarom het algemene belang van openbaarheid het hier af dient te leggen tegen andere belangen.
- Deze onderbouwing moet ook in een eventuele latere Woo-zaak kunnen standhouden. Het is op voorhand niet volledig uit te sluiten dat een

bestuursrechter bij een Woo-procedure zal bepalen dat toch (delen van) het concept van de hoofdlijnennotitie alsnog openbaar zullen moeten worden gemaakt.

- Met het oog op de ruimte die het Verdrag van Aarhus en de jurisprudentie van de bestuursrechter bieden om intern beraad na een deugdelijke belangenafweging aan de openbaarheid te onthouden, is de verwachting wel dat de weigering van het document, gelet op de motivering, die ziet op het specifieke stadium van de ambtelijke beleidsvoorbereiding en de daaraan gekoppelde behoefte aan vertrouwelijkheid alsmede de rol die het speelt in het nog tot stand te komen Landbouwakkoord, bij de bestuursrechter stand zal kunnen houden.