



> Retouradres Postbus 20001 2500 EA Den Haag



Kabinet Minister-President

Binnenhof 19
2513 AA Den Haag
Postbus 20001
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
wob@minaz.nl

Onze referentie
4216391

Datum 30 augustus 2021

Betreft beslissing op bezwaar Wob-verzoek inzake notulen ministerraad

Geachte 

U heeft bij brief van 9 april 2021 bezwaar gemaakt tegen mijn besluit van 2 maart 2021 met het kenmerk 4187132. Met deze brief wordt op uw bezwaar beslist.

Verloop van de procedure

Bij brief van 27 januari 2021 heeft u bij het Ministerie van Algemene Zaken een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) ingediend. U verzoekt om informatie met betrekking tot de zogenoemde kinderopvangtoeslagaffaire. Concreet vraagt u om de notulen van de ministerraden van 7 en 14 juni 2019, 12 juli 2019 en 13 maart 2020. U verzoekt specifiek om die delen van de notulen die gaan over: de inhoud van de toeslagenaffaire en vraagstukken rond compensatie en precedentwerking, de informatievoorziening aan de Kamer, de omgang met coalitie- en met oppositiefracties en mediastrategieën en de omgang met de pers.

Bij brief van 2 maart 2021 is op uw verzoek beslist (hierna: het bestreden besluit). Bij brief van 9 april 2021 heeft u bezwaar gemaakt. Op 21 mei 2021 heeft u de gronden van uw bezwaar aangevuld

Uw bezwaarschrift is ingediend binnen 6 weken na bekendmaking van het besluit. Het voldoet ook aan de overige door de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gestelde eisen, zodat het bezwaarschrift ontvankelijk is.

De hoorzitting heeft op 2 juni 2021 plaatsgevonden. Het verslag van de hoorzitting met het kenmerk 4213452 is als bijlage bij dit besluit gevoegd.

Gronden van het bezwaar

1. Uw eerste bezwaargrond ziet op het beroep dat ik heb gedaan op artikel 10, tweede lid onder g Wob. U stelt – kortgezegd – dat ik het inroepen van deze uitzonderingsgrond beter had moeten motiveren. U stelt: *“Zo wordt niet aannemelijk gemaakt dat het veronderstelde nadeel in dit geval zal optreden; niet onderbouwd wordt dat dit nadeel de omvang van onevenredig zal hebben; en niet onderbouwd wordt dat dit nadeel groter is dan het nadeel bij voortgaande niet openbaarheid.”* Daarnaast stelt u dat ten onrechte is verwezen naar artikel 45 van de Grondwet, omdat niet onderbouwd is dat de eenheid van beleid in gevaar zou raken. U stelt ook

- dat de verwijzing naar het Reglement van Orde voor de ministerraad geen reden is om openbaarmaking te weigeren, omdat dit geen wet is in formele zin.
2. Uw tweede bezwaargrond ziet op het beroep dat ik heb gedaan op artikel 11, eerste lid, van de Wob. U stelt - kortgezegd - dat ik deze beperking aan openbaarheid te ruim toepas. U stelt daarnaast dat ik toepassing moet geven aan artikel 11, tweede lid van de Wob.
 3. Ten derde stelt u dat de Wob weliswaar in het algemeen in lijn is met artikel 10 van het EVRM maar dat er ter zake een verzwaard algemeen belang of bijzondere omstandigheden spelen. Om deze reden is er een strengere onderbouwing van de weigering noodzakelijk.
 4. In de vierde plaats is in het bestreden besluit ten onrechte nauwelijks ingegaan op het verzoek om de informatie beperkt te geven door bijvoorbeeld geobjectiveerde versies van de gevraagde notulen openbaar te maken. U stelt dat, gelet op de omvang van de maatschappelijke en politieke onrust, inperkende jurisprudentie inzake deze geobjectiveerde versies geen werking dient te hebben, althans niet in deze omvang en niet met de tot nu gehanteerde motiveringen.
 5. Aanvullend heeft u als vijfde bezwaargrond aangevoerd dat deze zeer bijzondere omstandigheden zowel betrekking hebben op de inhoud van de zaak, de toeslagenaffaire en alles wat daarmee verband houdt, als op uw positie, als social watchdog nu u zich als persorgaan inzet ten behoeve van het algemeen belang en de uitoefening van het inlichtingenrecht en de persvrijheid.
 6. Aanvullend heeft u als zesde bezwaargrond gesteld dat ten onrechte niet is ingegaan op het Wob-besluit van de staatssecretaris van Financiën - Toeslagen en Douane over FSV, zwarte lijsten en andere applicaties die kunnen leiden tot "selectie- bias" waarin is aangegeven dat persoonlijke beleidsopvattingen niet meer onleesbaar worden gemaakt in dossiers die raken aan de Kinderopvangtoeslagaffaire (besluit van 27 januari 2021, kenmerk 2021-0000001102).
 7. Tenslotte verzoekt u om in de beslissing op bezwaar ook stil te staan bij de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 24 februari jl. (ECLI:NL:RVS:2021:399).
 8. Hierbij wijst u ook op de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 30 april 2021 (Kamerstukken I, 2020-2021, 33 328, P).
 9. Ten slotte wijst u op de uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 7 november 2019 (ECLI:NL:RBMNE:2019:5147).

Wettelijk kader en beleid

Voor de beoordeling van het bezwaar zijn de volgende wettelijke bepalingen van belang:

Artikel 3 van de Wob bepaalt:

1. Een ieder kan een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder

verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.

[...]

5. Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

Artikel 10 van de Wob bepaalt:

[...]

2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

[...]

g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

[...]

Artikel 11 van de Wob bepaalt:

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.

2. Over persoonlijke beleidsopvattingen kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie 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.

[...]

Overwegingen

Onderdeel 9

Ik stel voorop dat drie van de vier documenten waar uw verzoek op ziet in de tussentijd openbaar zijn geworden. De situatie die u beschrijft onder voornoemd nummer 9 doet zich niet voor, omdat u al bezwaar heeft gemaakt tegen mijn besluit. In het kader van de bezwaarprocedure ga ik na of een deel van de documenten die bij het bestreden besluit niet openbaar is gemaakt, inmiddels ongelakt naar de Tweede Kamer gestuurd en zo ja, hoe dit zich tot elkaar verhoudt. Ik heroverweeg mijn besluit op dit punt als volgt.

Bij brief van 26 april 2021 (Kamerstukken II, 2020–2021, 28 362, nr. 36) heeft het kabinet alle notulen die aan de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag zijn verstrekt in openbaarheid aan de Tweede Kamer gestuurd. Hierbij zijn zowel de geanonimiseerde als de niet-geanonimiseerde notulen, inclusief de P-notulen, verstrekt. In de brief wordt beschreven welke factoren aanleiding geven voor deze zeer uitzonderlijke stap.

Expliciet is benoemd dat deze verstrekking het eenmalig afwijken is van de regel dat deze notulen niet openbaar worden gemaakt.

Deze verstrekking is gedaan op grond van artikel 68 van de Grondwet en betreft geen openbaarmaking op grond van de Wob. De verstrekking heeft evenwel tot gevolg dat een deel van de door u gevraagde informatie openbaar is. De Wob is niet van toepassing op openbare informatie. Ten aanzien van de informatie die u vraagt aangaande de notulen van de ministerraden van 7 en 14 juni 2019, 12 juli 2019 wijs ik het verzoek af, omdat de Wob op deze informatie niet van toepassing is.

onevenredige benadeling, onderdeel 1

U zet in het eerste onderdeel van uw bezwaarschrift uiteen dat ik onvoldoende uitleg waarom openbaarmaking tot onevenredige benadeling zal leiden. Voor de ministerraad geldt dat een vrije en onbelemmerde uitwisseling van argumenten van wezenlijk belang is voor het goed kunnen uitvoeren van de werkzaamheden. Openbaarmaking van de verslagen van de ministerraad zou per definitie tot een onevenredige benadeling leiden, omdat aannemelijk is dat openbaarmaking de open en ongedwongen beraadslaging tussen de leden van de ministerraad en daarmee de besluitvorming, zal belemmeren. Dit geldt ook voor een geobjectiveerde samenvatting van de verslagen. Voor het functioneren van de ministerraad is geheimhouding van hetgeen ter vergadering wordt besproken essentieel, zowel vanwege de eenheid van het regerings- en kabinetsbeleid alsook om te verzekeren dat binnen het kabinet in alle vrijheid van gedachten kan worden gewisseld. Het is onevenredig benadelend voor de afzonderlijke bewindspersonen en voor de ministerraad als geheel indien de bespreking in de ministerraad openbaar worden. Ook aan de hand van geobjectiveerde samenvattingen kan de vermeende inbreng van individuele bewindspersonen in de ministerraad worden gereconstrueerd, waar deze bewindspersonen vervolgens – al dan niet terecht – op worden aangesproken. Deze bewindspersonen kunnen kritiek vervolgens niet weerspreken zonder daarbij de geheime beraadslagingen in de ministerraad prijs te geven. Voor de ministerraad als geheel heeft te gelden dat dit een vrije uitwisseling van gedachten en standpunten moet zijn. Als het vertrouwelijke karakter aan het overleg verloren raakt, dan bestaat het risico dat bewindspersonen zich niet meer vrij voelen om open aan dit overleg deel te nemen waardoor het overleg ernstig aan kracht en effectiviteit zal inboeten. Ik volg uw bezwaargrond dan ook niet.

U merkt daarnaast op dat ik ten onrechte verwijs naar artikel 45 van de Grondwet en artikel 26, eerste lid van het Reglement van Orde van de ministerraad. Ik stel vast dat openbaarmaking van de gevraagde informatie in dit verband is geweigerd op grond van het bepaalde in de artikelen 10 en 11 van de Wob en niet op basis van het bepaalde in de Grondwet of het Reglement van Orde van de ministerraad. Reeds hierom volg ik uw bezwaar op dit punt niet.

intern beraad, onderdelen 2, 6, 7 en 8

U leidt uw bewaarschrift in door op te merken dat het lijkt alsof de aanbevelingen welke opgenomen zijn in het rapport 'Ongekend Onrecht' amper meegewogen zijn. Vervolgens staat u bij de onderdelen 2, 6, 7 en 8 stil bij het feit dat ik

toepassing heb gegeven aan artikel 11 van de Wob. Ik hecht eraan te benoemen dat het openbaar maken van notulen een eenmalige zeer uitzonderlijke gebeurtenis is geweest. Het is onjuist om te veronderstellen dat de notulen van de ministerraad desgevraagd openbaar worden of deels openbaar worden. Ik licht dit toe.

Na 15 januari jl. zijn er nogal wat momenten geweest waarop van de zijde van het kabinet is toegelicht hoe de uitvoeringspraktijk van de Wob als onderdeel van de nieuwe bestuurscultuur vorm moet krijgen. Zie bijvoorbeeld de brief die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) op 20 januari 2021 aan de Tweede Kamer stuurde: "*Het kabinet wil de grond «persoonlijke beleidsopvattingen» niet langer hanteren als invulling van de weigeringsgrond «belang van de staat» uit artikel 68 Grondwet (..) Allereerst de relatie tot de andere uitzonderingsgronden van de Woo, in het bijzonder de i-grond («het goed functioneren van de staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen»). Omdat de bescherming van het intern beraad in de fase voorafgaand aan de formele besluitvorming in specifieke gevallen nog wel bescherming verdient, zal die i-grond kunnen ingeroepen. Een belangrijk voorbeeld is de situatie dat de eenheid van kabinetsbeleid, een grondwettelijke norm, in het geding is.*" (Kamerstukken II 2020–2021, 35 112, nr. 25).

Daarnaast wijs ik op een tweetal Wob-beslissingen van de minister van BZK (beiden raadpleegbaar op rijksoverheid.nl). Op 14 juli 2021 heeft de minister van BZK informatie openbaar gemaakt (kenmerk 2021-0000358849) over de totstandkoming van de zogenoemde Wob-instructie, waar in de ministerraad van 16 april 2021 een besluit is genomen. Op 21 juni 2021 heeft de minister van BZK een besluit genomen (kenmerk 2021-0000292419) over (onder andere) deze Wob-instructie. Uw stelling dat geen gebruik meer *mag* worden gemaakt van artikel 11 van de Wob is onjuist. De vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is onverkort van toepassing. Zie in dit verband ook de reeds in het bestreden besluit genoemde uitspraak ABRvS Uitspraak 16 januari 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:100).

In de eerder genoemde 'Instructie ten behoeve van de uitvoering van de Wet openbaarheid van bestuur' staat overigens ook dat: "*Verstrekking van persoonlijke beleidsopvattingen ikhv van een goede en democratische bestuursvoering. In het kader van een goede en democratische bestuursvoering kan er onder andere in een politiekbestuurlijk (hoog)gevoelig dossier waarvoor bijvoorbeeld vanuit de Staten-Generaal of de media belangstelling bestaat, aanleiding zijn persoonlijke beleidsopvattingen (geanonimiseerd) onder toepassing van artikel 11, tweede lid, van de Wob openbaar te maken.*" Ook hierom heb ik ten aanzien van uw verzoek zorgvuldig gewogen of en in hoeverre

het in het in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering om de notulen openbaar te maken.

Ten aanzien hiervan kom ik tot het oordeel dat het niet in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering om de beraadslagingen binnen de ministerraad openbaar te maken. Ik volg uw bezwaargronden dan ook niet.

Het Wob-besluit van de staatssecretaris van Financiën - Toeslagen en Douane spreekt terecht van de uitzonderlijke situatie rondom de Kinderopvangtoeslag. En is in lijn met het bovengenoemde. Het besluit gaat echter niet over de notulen van de ministerraad. Zoals ik hierover eerder overwoog is het onevenredig benadelend voor bewindspersonen en de ministerraad indien de notulen openbaar worden. Om deze reden maak ik geen gebruik van de mogelijkheid die artikel 11, tweede lid van de Wob geeft om de persoonlijke beleidsopvattingen geanonimiseerd openbaar te maken.

artikel 10 EVRM, onderdelen 3 en 5

In de onderdelen 3 en 5 staat u stil bij de bijzondere omstandigheden. In het bestreden besluit zet ik uiteen dat artikel 10 van het EVRM niet vereist dat alle informatie verstrekt wordt. Daar lijkt u het in uw bezwaarschrift ook mee eens, u bent het alleen oneens met de afweging dat er te aanzien van de ministerraadnotulen geen dusdanig bijzondere omstandigheden zijn die maken dat de uitzonderingsgronden van de Wob niet in overeenstemming zijn met het EVRM. Het ligt op uw weg om zeer bijzondere omstandigheden aannemelijk te maken die zouden meebrengen dat u in de uitoefening van het specifieke recht om op grond van artikel 10, eerste lid, van het EVRM inlichtingen te ontvangen, wordt belemmerd zonder dat dit op grond van artikel 10, tweede lid, van het EVRM is gerechtvaardigd. Ik handhaaf het standpunt dat er, gelet op het hiervoor gestelde, geen dusdanig bijzondere omstandigheden zijn dat het niet niet openbaar maken van de notulen van de ministerraad strijdig is met het EVRM.

beperkte verstrekking, onderdeel 4

In onderdeel 4 van uw bezwaarschrift geeft u aan dat ik ten onrechte niet tegemoet ben gekomen aan uw verzoek om beperkte informatie te geven. Zo dit een verzoek is om informatie te verstrekken op grond van artikel 11, tweede lid van de Wob verwijs ik naar hetgeen ik hier eerder over overwoog: ik vind het niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering als er niet vertrouwelijk kan worden beraadslaagd in de ministerraad.

Kabinet Minister-President

Datum

30 augustus 2021

Onze referentie

4216391

Beslissing

Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, verklaar ik uw bezwaar ongegrond en handhaaf ik, met verbetering van de motivering, mijn besluit van 2 maart 2021.

DE MINISTER-PRESIDENT,
Minister van Algemene Zaken,
namens deze,
De Secretaris-Generaal,



drs. G.J. Buitendijk

Beroepsclausule

U kunt tegen deze beschikking beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank binnen het rechtsgebied waar u woonachtig bent. Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag waarop de beschikking aan u is toegezonden door de rechtbank zijn ontvangen. U kunt ook digitaal beroep instellen via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.