



> 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**



**Onze referentie**  
4220593

Datum 15 september 2021

Betreft beslissing op bezwaar Wob-verzoek rapport Ongekend Onrecht

Geachte 

U heeft bij brief van 25 juni 2021 bezwaar gemaakt tegen mijn besluit van 7 juni 2021 met kenmerk kenmerk 4182933 met betrekking tot de kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend Onrecht'. Met deze brief wordt op uw bezwaar beslist.

### Verloop van de procedure

Bij brief van 18 januari 2021, ontvangen op 19 januari 2021, heeft u bij het ministerie van Algemene Zaken een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur ingediend.

U verzoekt om het volgende: *"alle conceptversies van de Kamerbrief met reactie kabinet op rapport 'Ongekend onrecht', alle conceptversies van het nieuwsbericht dat onder de titel 'Kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend onrecht' is gepubliceerd op Rijksoverheid.nl op 15 januari 2021, -redeneerlijnen, Q&A's en memo's met betrekking tot de kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend Onrecht'."*

Hiervoor hanteert u het tijdvak vanaf 3 januari 2021 voor de conceptversies en vanaf 10 januari 2021 voor de redeneerlijnen. Daarbij merkt u op dat u er van uit gaat dat het kabinet geen informatie zal weigeren op grond van artikel 11 van de Wob met verwijzing naar de tekst van de persconferentie van minister-president Rutte van 15 januari 2021.

Bij brief van 7 juni 2021 is op uw verzoek beslist (hierna: het bestreden besluit). Hierbij zijn twee documenten openbaar gemaakt, van twee andere documenten is vastgesteld dat deze reeds openbaar zijn. Vier documenten zijn niet openbaar gemaakt. De conceptversies van de Kamerbrief zijn niet geïnventariseerd, de conceptversies zijn niet openbaar gemaakt.

Bij brief van 25 juni 2021 heeft u bezwaar gemaakt.

### Horen

In uw bezwaarschrift van 25 juni 2021 laat u weten dat u geen gebruik maakt van de mogelijkheid om te worden gehoord. Om deze reden is afgezien van een hoorzitting.

## Ten aanzien van de ontvankelijkheid

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.

## Bezwaargronden

In de eerste plaats stelt u dat ik ten onrechte niet alle conceptversies van de Kamerbrief heb geïnventariseerd. In de tweede plaats stelt u dat ten onrechte een beroep doe op artikel 11 van de Wob. Ten slotte stelt u dat ik onvoldoende heb gemotiveerd dat het openbaar maken van concepten die besproken zijn in de ministerraad onevenredig benadelend is.

## 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

### *a. inventarisatie*

De definitieve kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend onrecht' is vastgesteld op 15 januari 2021 en is openbaar geworden door toezending aan de Tweede Kamer. Ik beschik niet over systematisch of limitatief overzicht van de concepten van de Kamerbrief met de kabinetsreactie. Bij het behandelen van een Wob-verzoek wordt *in beginsel* een inventarislijst gemaakt. Bij in hoge mate gelijksoortige documenten en de documenten betrekking hebben op hetzelfde onderwerp kan worden gecategoriseerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om een e-mailreeks of groepering van e-mails bij omvangrijke verzoeken. Dit sluit aan bij de jurisprudentie dat in de gevallen dat een motivering per document tot herhaling zou leiden, de herhaling achterwege kan blijven. Uw stelling dat ik verplicht ben om een uitputtende inventarisatie te maken van deze concepten volgt echter niet uit de Wob of uit enig ander voorschrift. Op grond van de Wob kunt u vragen om openbaarmaking van de document. Vervolgens is het bestuursorgaan gehouden om te beslissen over de openbaarmaking van de document. Aan die wettelijke verplichting is voldaan. Er zijn concepten van de Kamerbrief en ik heb besloten om deze concepten niet openbaar te maken. Zo u verzoekt om alsnog een inventarisatie te maken, wijs ik uw verzoek af.

Zo u stelt dat het bestreden besluit ondeugdelijk is gemotiveerd, omdat er niet uitputtend is geïnventariseerd volg ik uw bezwaargrond niet en wijs ik deze eveneens af. Ik licht dit toe. Het wel of niet inventariseren van de concepten die zijn gewisseld binnen mijn ministerie of zijn gewisseld tussen de verschillende departementen leidt niet tot een andere of beter gemotiveerde beslissing op uw verzoek. Om deze reden heb ik hier terecht vanaf gezien. Ik ga navolgend nader in op het terecht niet openbaar maken van concepten.

### *b. concepten*

In uw bezwaarschrift stelt u dat persoonlijke beleidsopvattingen alleen nog maar worden geweigerd als openbaarmaking in strijd zou zijn met het belang van de staat. Dit is onjuist om een aantal redenen. In de eerste plaats is het belang van de staat geen uitzonderingsgrond uit de Wob, reeds hierom had u kunnen weten dat deze passage ziet op de grondwettelijke inlichtingenplicht en niet op de uitvoering van de Wob. In de tweede plaats zijn er na 15 januari jl. nogal wat momenten geweest waarop van de zijde van het kabinet is toegelicht hoe de uitvoeringspraktijk van de Wob een nieuwe 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 worden 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](http://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. In deze instructie staat onder meer: "*E-mails en andere vormen van communicatie die betrekking hebben op het proces van opstellen van een document dat door of namens het bestuursorgaan naar buiten wordt gebracht (het uitwisselen van concepten), zijn opgesteld voor intern beraad en worden in beginsel niet openbaar gemaakt, zeker als het definitieve stuk wel openbaar is.*" 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 1 september 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BN5701): indien er een openbare eindversie is, dan hoeven de daaraan ten grondslag liggende concepten niet openbaar te worden gemaakt met een beroep op artikel 11 van de Wob. Voor zover de conceptversies overeenkomen met de definitieve versie van de brief is de informatie reeds openbaar en is de Wob derhalve niet van toepassing. Waar de concepten afwijken van de eindversie is er ten aanzien van de afwijkingen sprake van persoonlijke beleidsopvattingen.

In de hierboven 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 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 belang is van een goede en democratische bestuursvoering om concepten 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 een veelheid aan versies van de kabinetsreactie in openbaarheid te brengen. Juist ook omdat de mogelijkheid bestaat dat bij dit onderwerp over elke afzonderlijke versie een zelfstandig publiek debat ontstaat. Temeer daar de ministerraad zelf ook een aantal besprekingen aan het concept moest wijden alvorens tot een voldragen resultaat te komen. Ik volg uw bezwaargrond dan ook niet.

### *c. bespreking in de ministerraad*

Voor zover de concepten zijn besproken in de ministerraad zijn deze niet openbaar aangezien voor het functioneren van de ministerraad geheimhouding van hetgeen ter vergadering wordt besproken essentieel is, 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. In algemene zin verwijs ik naar hetgeen ik hierboven onder kopje *b. concepten* overweeg. Meer in het bijzonder overweeg ik dat het onevenredig benadelend voor de afzonderlijke bewindspersonen en voor de ministerraad als geheel indien deze concepten, die immers inzicht geven in de wijzigingen die zijn verwerkt na bespreking in de ministerraad, openbaar worden. Aan de hand van de openbare concepten kan de vermeende inbreng van individuele bewindspersonen in de ministerraad worden gereconstrueerd, waar deze bewindspersonen vervolgens op aangesproken kunnen worden. 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 via een omweg – een document dat een aantal keer in verschillende versie wordt besproken – 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. In algemene zin worden deze documenten niet openbaar, omdat het concepten zijn. Maar omdat dit concepten zijn die in een aantal versies zijn besproken in de ministerraad, worden deze concepten ook niet openbaar omdat dit de eenheid van het kabinetsbeleid en de vertrouwelijkheid van de ministerraad zal schaden. Ik volg uw bezwaargrond dan ook niet.

**Besluit**

Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, verklaar ik uw bezwaar ongegrond en handhaaf ik mijn besluit van 7 juni 2021.

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



drs. G.J. Buitenwijk

*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.*