Kabinet Minister-President
Ministerie van Algemene Zaken

> Retouradres Postbus 20001 2500 EA Den Haag

[redacted]

Kabinet Minister-President
Binnenhof 19
2513 AA Den Haag
Postbus 20001
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

wob@minaz.nl

Onze referentie
4216826

Datum 15 juli 2021
Betreft beslissing op Wob-verzoek

[redacted]

Bij brief van 23 april 2021, ontvangen op 3 mei 2021, heeft u bij het ministerie van Algemene Zaken een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) ingediend.

U verzoekt om alle in mijn bezit zijnde schriftelijke informatie afkomstig van en aan de ministerraad die betrekking heeft op het beleid ten aanzien van het Nederlandse pensioenstelsel over de periode 2016 tot en met 23 april 2021. Daarnaast verzoekt u om de notulen met agenda en besluitenlijst van de ministerraad van de periode 1999 tot en met 2001.

Bij brief van 15 juli 2021 is de ontvangst van uw verzoek bevestigd.

Achtergrond
In uw verzoek schrijft u dat "*volgens een recente mededeling van premier Rutte is de openbaarmaking van de agenda en besluitenlijst van de minsterraad geen probleem vanwege de gewenste transparantie in de politiek.*" Ik hecht eraan om hier kort op in te gaan.

Naar aanleiding van uw verzoek merk ik op dat de kabinetsreactie op het rapport van de parlementaire ondervragingscommissie kindertoeslag alsmede de stukken die hiermee verband houden zowel in het algemeen als in het bijzonder ten aanzien van dit onderwerp ingaan op de openbaarheid van informatie. Het kabinet heeft hierin een aanmerkelijke verruiming van de actieve en passieve informatievoorziening in het algemeen aangekondigd en specifieke maatregelen om zoveel mogelijk informatie te verstrekken ten aanzien van de kinderopvangtoeslag. Tot dit brede pakket met verruiming van de informatievoorziening behoort ook de actieve openbaarmaking van de agenda's en de besluitenlijsten van de ministerraad. De ministerraad heeft er op voorstel van de minister-president mee ingestemd de agenda van de ministerraad bij aanvang van de vergadering, na vaststelling van deze agenda, openbaar te maken. Na afloop van de vergadering wordt ook de besluitenlijst openbaar gemaakt. Beide documenten worden sinds vrijdag 16 april 2021 wekelijks geplaatst op rijksoverheid.nl. Daarnaast wordt sinds 21 mei 2021 de geannoteerde besluitenlijst gepubliceerd.

Daarnaast heeft het kabinet ten aanzien van de ministerraadnotulen de zeer uitzonderlijke stap gezet door ten aanzien van de eerder door de parlementaire ondervragingscommissie gevorderde notulen eenmalig af te wijken van de regel dat notulen niet openbaar worden gemaakt. In deze unieke situatie heeft het kabinet unaniem besloten tot openbaarmaking van alle notulen die aan de parlementaire ondervragingscommissie zijn verstrekt.

Wettelijk kader
Uw verzoek valt onder de reikwijdte van de Wob. Uitgangspunt van de Wob is dat er, in het belang van een goede en democratische bestuursvoering, een recht op openbaarmaking van informatie bestaat. Het bestuursorgaan kan openbaarmaking van informatie achterwege laten wanneer zich (een of meer van) de in artikel 10 en 11 van de wet genoemde uitzonderingsgronden of beperkingen voordoen.

Inventarisatie documenten
Ik stel vast dat ik beschik over alle notulen, agenda's en besluitenlijsten die binnen de reikwijdte van het Wob-verzoek vallen. In uw verzoek geeft u aan dat u eenzelfde verzoek aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft gezonden. Om deze reden heb ik door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geagendeerde documenten dan ook niet meegenomen in mijn inventarisatie.

Besluit
De notulen van de ministerraad besluit ik niet openbaar te maken met een beroep op de artikelen 10 tweede lid, onder g, en 11 van de Wob.

Voor mijn overwegingen verwijs ik u naar de navolgende alinea's.

Overwegingen
Artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob
Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

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 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.

Gelet op het voorgaande zou openbaarmaking van de verslagen ook in strijd zijn met de in artikel 45 van de Grondwet opgenomen taak van de ministerraad om de eenheid van het beleid te bevorderen en de in artikel 26, eerste lid van het Reglement van Orde van de ministerraad opgenomen geheimhoudingsverplichting. Bij mijn afweging om de notulen van de ministerraad niet openbaar te maken heb ik, gelet op het belang van het goed kunnen functioneren van de ministerraad een groter gewicht toegekend aan het voorkomen van bovengenoemde onevenredige benadeling van de ministeraad, dan aan het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking van de gevraagde informatie.

Dat de notulen van de ministerraad niet openbaar zijn, wordt ondersteund door uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). In de uitspraken van 25 oktober 2017 en 16 januari 2019 stond de vraag centraal of de minister terecht had geweigerd verslagen van commissies uit de ministerraad respectievelijk de ministerraad zelf, openbaar te maken.

Uitspraak 25 oktober 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:2883)
In de zaak die heeft geleid tot de uitspraak van 25 oktober 2017 berustte de weigering van de minister de verslagen van de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing openbaar te maken primair op artikel 10, tweede lid, onder g, Wob. De minister had daarvoor verwezen naar het uiteengezette kader op grond waarvan verslagen van de ministerraad, de onderraden en de commissies geheim zijn en de noodzaak dat die verslagen ook geheim blijven (zie rov. 16 van de uitspraak voor een samenvatting van het standpunt van de minister). De ABRvS was met de minister van oordeel dat de openbaarmaking van de verslagen op grond van artikel 10, tweede lid, onder g, Wob mocht worden geweigerd. De afdeling stelt in punt 17.1 van de uitspraak het volgende:

> *[...] Gegeven het geldende geheimhoudingsregime, de opdracht om de eenheid van het regeringsbeleid te bevorderen en de gevoelige aard van de onderwerpen die binnen de MCCb worden besproken, heeft de minister het belang om onevenredige benadeling te voorkomen zwaarder mogen laten wegen dan het belang dat is gemoeid met openbaarmaking.* [...]

*Uitspraak 16 januari 2019 (*ECLI:NL:RVS:2019:100)
In de uitspraak van 16 januari 2019 kwam de ABRvS eveneens tot de conclusie dat verslagen van de ministerraad niet openbaar zijn, ook niet in geobjectiveerde vorm. Zo oordeelt de ABRvS als volgt:

> [...] *De Afdeling volgt de minister dan ook in zijn standpunt dat openbaarmaking van de geobjectiveerde verslagen van de ministerraad er toe leidt dat het goed functioneren van de ministerraad in het gedrang komt. Het is aannemelijk dat openbaarmaking ertoe leidt dat deelnemers aan de ministerraad in de toekomst terughoudender zullen zijn met hetgeen zij in die vergaderingen bespreken. De overheid heeft er belang bij dat de deelnemers aan de ministerraad vrijelijk en in vertrouwen kunnen spreken en vrijelijk kunnen bepalen wat zij aan de orde stellen. Dit belang zou door openbaarmaking onevenredig worden benadeeld. Dat het in dit geval gaat om*

verslagen die worden aangeduid als "geobjectiveerde verslagen" maakt het voorgaande niet anders, omdat ook deze verslagen gedetailleerd inzicht verschaffen in hetgeen in de ministerraad is besproken. Er bestaat geen aanleiding ten aanzien van de laatste zin van het verslag een andere benadering te volgen.
Gegeven het geldende geheimhoudingsregime, de opdracht om de eenheid van het regeringsbeleid te bevorderen en de gevoelige aard van de onderwerpen die binnen de ministerraad worden besproken, heeft de minister ten aanzien van de volledige verslagen het belang om onevenredige benadeling te voorkomen dan ook zwaarder mogen laten wegen dan het belang dat is gemoeid met openbaarmaking. [...].

Artikel 11 van de Wob
Artikel 11, eerste lid, van de Wob bepaalt dat in het geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie wordt verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat onder het begrip "documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad" onder meer moet worden begrepen: nota's van ambtenaren en hun politieke en ambtelijk leidinggevenden, correspondentie tussen de onderdelen van een ministerie en tussen ministeries onderling, concepten van stukken, agenda's, notulen, samenvattingen en conclusies van interne besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies. Ten aanzien van deze stukken moet van de bedoeling om ze als stukken voor intern beraad beschouwd te zien, uitdrukkelijk blijken of men moet deze bedoeling redelijkerwijs kunnen vermoeden. Voornoemde beperking op de informatieverplichting is in de Wob opgenomen, omdat een ongehinderde bijdrage aan de beleidsvorming en -voorbereiding gewaarborgd moet zijn. Staatsrechtelijk zijn slechts de standpunten die het bestuursorgaan voor zijn rekening wil nemen relevant. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan: meningen, opinies, commentaren, voorstellen, conclusies met de daartoe aangevoerde argumenten.

De notulen van de ministerraad zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en bevatten persoonlijke beleidsopvattingen (zie hiervoor ook de uitspraak van de ABRvS van 17 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL4132).

Gelet op het hiervoor genoemde belang voor de ministerraad om vrij en onbelemmerd argumenten uit te wisselen, het geldende geheimhoudingsregime en de opdracht om de eenheid van het regeringsbeleid te bevorderen, wordt geen informatie verstrekt over de in de notulen van de ministerraad opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

Conclusie
De notulen van de ministerraad, de besluitenlijsten en de agenda's besluit ik niet openbaar te maken.

Wijze van openbaarmaking
Dit besluit wordt geanonimiseerd op www.rijksoverheid.nl geplaatst.

DE MINISTER-PRESIDENT,
Minister van Algemene Zaken,
namens deze,

[redacted]

mr. Marianne Hordijk
secretaris ministerraad

Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekend gemaakt hiertegen schriftelijk bezwaar maken, onder vermelding van de gronden, bij de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken.