



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Constitutionele Zaken en
Wetgeving

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl
www.facebook.com/minbzk
www.twitter.com/minbzk
www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk

Datum

30 JUN 2021

Betreft

Besluit op uw Wob-verzoek inzake openbaarheid waaronder
het IWO en de uitvoering van de Wob en de Woo

Kenmerk

2021-0000292349

Bijlage(n)

3

In uw brief van 23 april 2021 heeft u met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) informatie verzocht over de behandeling van omvangrijke Wob-verzoeken. Daarnaast verzoekt u om een heroverweging van de toepassing van de Wob-gronden ten aanzien van een aantal passages die in een eerder Wob-besluit van 12 maart jl., dat is gepubliceerd op rijksoverheid.nl, met kenmerknummer 2021-0000146480, niet openbaar zijn gemaakt.

Procesverloop

De ontvangst van uw verzoek is schriftelijk bevestigd bij brief van 30 april 2021, kenmerk 2021-0000223823.

In uw verzoek heeft u aangegeven dat u een beslissing wenst te ontvangen binnen een termijn van 56 dagen na ontvangst van uw verzoek. Om deze reden heeft u geen uitstelbericht ontvangen.

In de brief van 9 juni 2021 is aan u medegedeeld dat de beslistermijn is opgeschort met een week, vanwege het vragen van zienswijzen aan derden.

Wettelijk kader

Uw verzoek valt onder de reikwijdte van de Wob. Voor de relevante Wob-artikelen verwijs ik u naar de bijlage 1.

Inventarisatie documenten

Op basis van uw verzoek zijn in totaal 7 documenten aangetroffen. Deze documenten zijn opgenomen in een inventarislijst, die als bijlage 2 bij dit besluit is gevoegd. In dit besluit wordt verwezen naar de corresponderende nummers uit de inventarislijst, zodat per document duidelijk is wat is besloten.

In uw verzoek heeft u, met een verwijzing naar het Wob-besluit van 12 maart 2021, gespecificeerd op welke documenten uw Wob-verzoek ziet. In onderstaand tabel is aan de hand van uw omschrijving weergegeven welke documenten zijn aangetroffen en wordt verwezen naar het corresponderende nummer van het betreffende document in de inventarislijst.

Paginanr. uit Wob- verzoek	Datum	Omschrijving	Documentnr. inventarislijst
24	17-4-2018	Leidraad omvangrijke Wob-verzoeken	1
108	5-2-2020	Memo omvangrijke Wob-verzoeken	2 en 2a
116	10-4-2020	Notitie van EZK over aanpak omvangrijke Wob-verzoeken	2 en 2a
118	23-4-2020	Notitie van EZK over aanpak omvangrijke Wob-verzoeken	2 en 2a
118	23-4-2020	Mogelijkheden/opties hoe om te gaan met omvangrijke Wob-verzoeken	3
121	8-5-2020	Notitie omvangrijke Wob-verzoeken [EZK]	3
123	26-5-2020	Notitie omvangrijke Wob-verzoeken [EZK]	3
123	26-5-2020	Suggesties per mail over notitie omvangrijke verzoeken	Niet aangetroffen
123	26-5-2020	Definitieve versie Notitie omvangrijke verzoeken [EZK]	4
128	19-8-2020	Documenten inzake overleg VWS, OCW, EZK/LNV en I&W	Niet aangetroffen
128	19-8-2020	Leidraad omvangrijke Wob-verzoeken	1
128	19-8-2020	Praktische handvaten OCW, EZK/LNV, VWS, I&W	5
128	19-8-2020	OCW-document omvangrijke Wob-verzoeken	5
150	20-1-2021	EZK-stuk omvangrijke verzoeken	4
185	9-6-2020	Stappenplan omvangrijke Wob-verzoeken	6

Besluit

Ik heb besloten (deels) aan uw verzoek tegemoet te komen en de informatie waarom u verzocht (gedeeltelijk) openbaar te maken. Voor de motivering verwijs ik naar het onderdeel 'Overwegingen' van dit besluit.

Reeds openbare documenten

De documenten met nummers 1 en 4 zijn reeds openbaar. Zie het onderdeel 'Wijze van openbaarmaking' en de inventarislijst voor de vindplaats van deze documenten.

Zienswijzen

U bent er over geïnformeerd in de brief van 9 juni 2021 dat er derde belanghebbenden zijn bij de openbaarmaking van de documenten met nummers 2, 2a, 5 en 6 en dat deze in de gelegenheid zijn gesteld hierover hun zienswijze te geven.

Door de derde belanghebbenden zijn geen bedenkingen ingediend.

Overwegingen

Algemene overwegingen

Openbaarmaking t.a.v. een ieder

Allereerst wil ik u wijzen op het volgende. Ingevolge artikel 3, vijfde lid, van de Wob, wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

Het recht op openbaarmaking op grond van de Wob dient uitsluitend het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering. Het komt iedere burger in gelijke mate toe. Daarom kan ten aanzien van de openbaarheid geen onderscheid worden gemaakt naar gelang de persoon of de bedoeling of belangen van de verzoeker. Bij de te verrichten belangenafweging worden dan ook betrokken het algemene belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie en de door de weigeringsgronden te beschermen belangen, maar niet het specifieke belang van de verzoeker.

Evenmin kent de Wob een beperkte vorm van openbaarmaking. Dit betekent dat openbaarmaking van de gevraagde documenten uitsluitend aan u op grond van de Wob niet mogelijk is. Indien ik aan u de betreffende documenten verstrek, moet ik deze ook aan anderen geven indien zij daarom verzoeken. In dat licht vindt de onderstaande belangenafweging/vinden de onderstaande belangenafwegingen dan ook plaats.

Specifieke overwegingen

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd.

In de documenten waar tekstgedeelten zijn weggehaald met als code 10.2.e komen persoonsgegevens voor. Hoewel derden, ambtenaren en andere bij de besluitvorming betrokken personen in hun beroepshalve functioneren als zodanig niet ten volle een beroep kunnen doen op de persoonlijke levenssfeer, geldt dit volgens vaste rechtspraak wel voor gegevens als namen, telefoonnummers (werk en privé), e-mailadressen en handtekeningen en parafen. 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 dergelijke informatie verzetten.

Een uitzondering geldt voor namen van ambtenaren in besluiten die zij krachtens mandaat hebben ondertekend, omdat volgens de jurisprudentie deze ambtenaren

in beginsel hebben te aanvaarden dat met deze bevoegdheid hun namen naar buiten komen. Bij de informatie die in de documenten 2, 2a, 5 en 6 in dit geval in het geding is, weegt naar mijn oordeel de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen zwaarder dan het algemene, publieke belang van openbaarheid van deze persoonsinformatie. Ik maak deze informatie dan ook niet openbaar.

Het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling

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.

De onleesbaar gemaakte passages in de documenten 2a en 6 – met als code 10.2.g – geven inzicht in de procespositie van (betrokken) bestuursorganen. Indien daar reden toe is, wordt in de daarvoor bestemde gremia stilgestaan bij een in te nemen standpunt ten aanzien van lopende Wob-verzoeken en/of lopende of te verwachten bezwaar- of beroepsprocedures. Het is voor de betrokken bestuursorganen van belang om in onderling overleg hun eventuele (proces)positie ten aanzien van de Wob te bepalen en indien noodzakelijk - bijvoorbeeld omdat een verzoek meerdere departementen aangaat - af te stemmen. Het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van een bestuursorgaan met het oog op zijn (proces)positie weegt ik hier zwaarder dan het algemene belang van openbaarmaking.

Persoonlijke beleidsopvattingen in een stuk voor intern beraad

Uitgangspunt van de Wob is dat overheidsinformatie openbaar is. Dit geldt in beginsel ook voor documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad. Dit is het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van overheden in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat onder het begrip 'documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad' onder meer moeten worden begrepen: nota's van ambtenaren aan hun politieke en ambtelijk leidinggevend, 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. Degene die de stukken heeft opgesteld moet de bedoeling hebben gehad dat ze zouden dienen voor intern beraad.

Artikel 11, eerste lid, van de Wob bepaalt dat uit documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad geen informatie wordt verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen. Onder 'persoonlijke beleidsopvattingen' wordt verstaan: ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen. Dergelijke opvattingen worden niet openbaar gemaakt, omdat een zekere mate van veiligheid en vertrouwelijkheid noodzakelijk is om te kunnen komen tot een effectieve besluitvorming. Ambtenaren en bestuurders moeten onderling en met bewindspersonen kunnen brainstormen. Feiten, prognoses, beleidsalternatieven,

de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter worden door mij niet beschouwd als persoonlijke beleidsopvattingen. De totstandkoming van beleid en regelgeving wordt met de openbaarheid van dergelijke informatie inzichtelijk.

Het document met nummer 3 is een conceptversie van document nummer 4. In de jurisprudentie is overwogen dat conceptdocumenten niet openbaar hoeven te worden gemaakt wanneer de definitieve versie van het document openbaar is.¹ Met het oog op artikel 11, eerste lid, van de Wob en in lijn met de jurisprudentie en vast beleid, wordt dit document dan ook niet openbaar gemaakt. Voor zover het conceptdocument overeenkomt met het definitieve document wordt verwezen naar dit laatste document.

Verstrekken persoonlijke beleidsopvattingen

Op grond van artikel 11, tweede lid, van de Wob kan ik besluiten informatie te geven over persoonlijke beleidsopvattingen, indien ik dat in het belang acht van een goede en democratische bestuursvoering. Deze informatie wordt dan gegeven in niet tot personen herleidbare vorm, tenzij degenen die deze opvattingen hebben geuit of zich erachter hebben gesteld, ermee hebben ingestemd dat de informatie wel herleidbaar is tot hen.

De Wob is met het oog op een goede en democratische bestuursvoering tot stand gebracht. De aard van het onderhavig verzoek – de omgang met omvangrijke Wob-verzoeken – raakt direct aan het oogmerk van de Wob. In het onderhavige geval acht ik het daarom in het belang van een goede en democratische bestuursvoering om, bij wijze van uitzondering, de persoonlijke beleidsopvattingen zoals neergelegd in de documenten 2, 2a, 5 en 6 openbaar te maken.

Verzochte informatie uit eerder Wob-verzoek

In uw brief van 23 april 2021 verzoekt u om een heroverweging van de toepassing van de Wob-gronden ten aanzien van een aantal passages die in het Wob-besluit van 12 maart jl., dat is gepubliceerd op rijkoverheid.nl, met kenmerknummer 2021-0000146480, niet openbaar zijn gemaakt.

U geeft aan dat de motivering van deze geweigerde passages niet voldoet aan het motiverings- en zorgvuldigheidsvereiste. Ook merkt u op dat deze (gedeelten van) documenten ten onrechte niet zijn meegenomen in eerdere Wob-procedures die u voor uw cliënt in het kader van het Shell Papers project voert.

Met betrekking tot het bovenstaande merk ik op dat u niet heeft toegelicht waarom u van mening bent dat er niet is voldaan aan het motiverings- en zorgvuldigheidsvereiste. Na bestudering van het besluit ben ik van mening dat geen sprake is van een schending van het motiverings- en/of zorgvuldigheidsbeginsel. Immers, met mijn besluit is er sprake van een belangenafweging waarbij het algemene belang bij openbaarmaking is afgezet

¹ ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1298; ABRvS 10 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2018:3299.

tegen de door de weigeringsgronden te beschermen belangen. In het besluit is gemotiveerd hoe die belangenafweging heeft plaatsgevonden.

Daarnaast zijn er geen nieuwe feiten of omstandigheden die leiden tot een ander oordeel over de toepassing van de uitzonderingsgronden. Om deze reden besluit ik deze passages niet openbaar te maken.

Context bij de te openbaren documenten

Document nummer 2

Onder het kopje "Besprekstellingen" is een aantal stellingen opgenomen. Deze stellingen geven niet noodzakelijkerwijs de standpunten van de opsteller van de notitie of van het ministerie van EZK/LNV weer. De stellingen zijn bewust zo geformuleerd dat zij een discussie aanwakkeren in het IWO.

Document nummer 2.a

Bij dit document wordt de kanttekening geplaatst dat de in het stuk uitgewerkte opties niet zijn bedoeld als een uitputtende opsomming van mogelijkheden.

Wijze van openbaarmaking

De documenten met nummers 2, 2a, 5 en 6 treft u bij dit besluit in kopie aan.

De documenten met nummers 1 en 4 zijn reeds openbaar en voor een ieder beschikbaar. De Wob is niet van toepassing op reeds openbare documenten. Voor deze documenten verwijs ik u naar de vindplaats www.rijksoverheid.nl, onder het Wob-besluit met kenmerknummer 2021-0000282419.

De stukken die met dit besluit voor een ieder openbaar worden, zullen op www.rijksoverheid.nl worden geplaatst.

Hoogachtend,
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
namens deze,

drs. M.R. Schurink
Secretaris-Generaal

Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit daartegen per brief bezwaar maken bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving, Postbus 20011, 2500 EA Den Haag. Het bezwaarschrift moet zijn ondertekend, voorzien zijn van een datum alsmede de naam en het adres van de indiener en dient vergezeld te gaan van de gronden waarop het bezwaar berust en, zo mogelijk, een afschrift van het besluit waartegen het bezwaar is gericht.