



> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Stichting Platform Authentieke Journalistiek

5.1.2.e

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)

F 070 378 6100 (algemeen)

www.rijksoverheid.nl/ezk

Behandeld door

5.1.2.e

5.1.2.e

minezk.n

Datum

14 OKT 2022

Betreft

Hernieuwde beslissing op bezwaar (Shell papers II)

Ons kenmerk

WJZ / 22302117

Bijlagen:

1. Quick scan documenten met inventarislijst
2. documenten 26a, 243a, 381 en 426a

Geachte

5.1.2.e

De rechtbank Midden-Nederland heeft bij uitspraak van 23 juni 2022, kenmerk UTR 21/4307 (hierna te noemen: de uitspraak), mijn beslissing op bezwaar van 16 september 2021 vernietigd voor zover deze ziet op:

- het weigeren van documenten ontstaan uit de quick scan, en
 - de toets aan artikel 5.2 van Woo ten aanzien van de 33 genoemde documenten.
- De rechtbank heeft mij opgedragen binnen zes weken na de dag van verzending van de uitspraak een nieuw besluit te nemen op het bezwaar dat u hebt gemaakt tegen mijn besluit van 30 juli 2020, kenmerk WJZ / 20196589, met inachtneming van deze uitspraak.

Met deze hernieuwde beslissing op bezwaar geef ik uitvoering aan de uitspraak. Deze hernieuwde beslissing op bezwaar vervangt de beslissing op bezwaar van 16 september 2021, voor zover die is vernietigd.

Door de zomerperiode is het helaas, zoals ik u heb medegedeeld op 22 juli 2022, niet mogelijk gebleken om de beslissing op bezwaar te nemen binnen de door de rechtbank gestelde termijn. Hiervoor bied ik u mijn verontschuldigingen aan.

Wat staat er in de uitspraak?

1. Documenten over de uitgevoerde quick scan

Volgens overweging 10 van de uitspraak zijn zowel de documenten die ik aan andere bestuursorganen heb gevraagd om een ruwe schatting te geven van het aantal documenten dat met het verzoek in Shell I is gemoeid als de antwoorden op die vraag documenten die zijn ontstaan naar aanleiding van het Wob-verzoek Shell-1. Die documenten vallen daarmee volgens de uitspraak onder het verzoek in Shell-II, omdat er geen objectieve reden is om aan te nemen dat een quick-

scan niet onder de door u bedoelde inventarisatie zou vallen. Omdat het volgens de rechtbank ter zitting duidelijk is geworden dat de door de betrokken bestuursorganen uitgevoerde quick scan wel documenten heeft opgeleverd, dien ik deze te inventariseren en te beoordelen of deze openbaar gemaakt kunnen worden.

2. *Persoonlijke beleidsopvattingen*

Volgens overweging 11 en verder van de uitspraak heb ik in het verweerschrift en tijdens de behandeling ter zitting bij de rechtbank weliswaar vermeld hoe ik bij de beslissing op bezwaar van 16 september 2021 overeenkomstig de kamerbrief van 30 mei 2021 (hierna te noemen: de Kamerbrief¹) ben vooruitgelopen op de komst van de Wet open overheid (hierna te noemen: de Woo), maar heeft de rechtbank over die brief niets aangetroffen in de motivering van de beslissing op bezwaar. Volgens de uitspraak kon vanwege het verschil dat er is tussen de definities van "persoonlijke beleidsopvattingen" in de Woo en de Wob, een nadere motivering door mij evenwel niet worden gemist. De rechtbank draagt mij daarom op om de desbetreffende 33 documenten alsnog te beoordelen op grond van wat artikel 5.2 van de Woo bepaalt over de openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen.

Uitvoering van de uitspraak

1. *Documenten over de uitgevoerde quick scan*

Uit de uitspraak maak ik op dat ik uw bezwaar aldus had moeten opvatten, dat het ook betrekking had op documenten over de uitvraag die ik zowel bij de andere betrokken bestuursorganen als binnen mijn eigen ministerie heb gedaan naar een globale en ruwe schatting van het aantal documenten, onderwerpen of dossiers die onder het door u ingediende verzoek zouden vallen. Die 39 documenten over de quick scan maak ik geheel openbaar, met uitzondering van persoonsgegevens (namen, telefoonnummers en mailadressen). Daarnaast zijn passages onleesbaar gemaakt die inhoudelijk buiten de opdracht van de uitspraak vallen. U treft die 49 documenten u hierbij aan als bijlage 1, inclusief een inventarislijst.

2. *Persoonlijke beleidsopvattingen*

Zoals ik in het verweerschrift en ter zitting bij de rechtbank heb toegelicht, heb ik bij het nemen van de beslissing op bezwaar rekening gehouden met alle op dat moment relevante feiten en omstandigheden, waaronder de Kamerbrief. Daarin staat dat kan worden vooruitgelopen op de Woo door de aangescherpte definitie van persoonlijke beleidsopvattingen toe te passen, zoals is toegelicht in die brief. Vanwege de hiernavolgende drie punten heb ik geconstateerd dat de beoordeling van de documenten in het besluit van 30 juli 2020 in lijn is met de Kamerbrief:

¹ Brief van 30 april 2021 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties drs. K.H. Ollongren betreffende een reactie op voorlopig verslag initiatiefvoorstel Wet open overheid (33328) n initiatiefvoorstel wijzigingswet Woo (35112)

1. De definitie van persoonlijke beleidsopvattingen is gehanteerd zoals die in de kamerbrief staat en ook overeenkomt met artikel 5.2, eerste lid, van de Woo; dat komt er inhoudelijk op neer dat feiten, prognoses en beleidsalternatieven de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter niet zijn aangemerkt als persoonlijke beleidsopvattingen, voor zover deze op een zinvolle wijze zijn te isoleren van de opvattingen.
2. Het gaat uitsluitend om documenten jonger dan vijf jaar oud; alle documenten dateren immers van na het verzoek van PAJ van 12 april 2019, en
3. Het gaat niet om een zogeheten "hoog-politiek" onderwerp als bedoeld in de Kamerbrief.

In de overwegingen van de beslissing op bezwaar heb ik niet expliciet melding gemaakt van de Kamerbrief, enerzijds omdat u die brief in de bezwaarfase niet aan de orde hebt gesteld en anderzijds omdat die brief mij er niet toe noopte meer informatie openbaar te maken dan ik met het besluit van 30 juli 2020 al had gedaan. Hieronder licht ik toe wat de toetsing aan artikel 5.2 van de Woo betekent voor deze hernieuwde beslissing op bezwaar en welke documenten ik bij nader inzien alsnog openbaar maak.

Artikel 5.2 van de Woo luidt als volgt:

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. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.
2. Het bestuursorgaan kan over persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie verstrekken 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.
3. Onverminderd het eerste en tweede lid wordt uit documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming door een minister, een commissaris van de Koning, Gedeputeerde Staten, een gedeputeerde, het college van burgemeester en wethouders, een burgemeester en een wethouder, informatie verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.

Intern beraad

Ook onder de Woo kwalificeren de 33 betrokken documenten als documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad, dat wil zeggen voor overleg binnen en tussen bestuursorganen. Aan het interne karakter van dat beraad doet niet af dat de Landsadvocaat aan dat beraad heeft deelgenomen, nu hij dat heeft gedaan in zijn hoedanigheid van adviseur, zonder eigen, persoonlijk belang bij de

uitkomst van dat beraad. Dat betekent dat die documenten beoordeeld dienen te worden op grond van artikel 5.2 van de Woo.

Ons kenmerk
WJZ / 22302117

Persoonlijke beleidsopvattingen

De hier van toepassing zijnde eerste twee leden van artikel 5.2 van de Woo zijn inhoudelijk gelijk aan de eerste twee leden van artikel 11 van de Wob, waarbij het enige verschil is dat in de Woo wordt uitgegaan van een "aangescherpte" definitie van persoonlijke beleidsopvattingen. Die aangescherpte definitie, zoals die ook in de kamerbrief wordt gehanteerd, heb ik toegepast bij de beslissing op uw verzoek van 11 februari 2020, zoals hiervoor is uiteengezet. Om de hierna volgende reden maak ik persoonlijke beleidsopvattingen in de 33 betrokken ook nu niet openbaar.

Toepassing artikel 5.2, eerste en tweede lid, van de Woo

Ook in deze hernieuwde beslissing op bezwaar blijf ik van mening dat het niet aan een goede en democratische bestuursvoering bijdraagt dat opvattingen die tussen het bestuur en de landsadvocaat in vertrouwen zijn besproken met het oog op de standpuntbepaling en procespositie in een lopende zaak, openbaar zouden moeten worden gemaakt, voordat over die aangelegenheid in rechte is beslist. Dat zou de procespositie van de betrokken bestuursorganen schaden en afbreuk doen aan het belang van het goed functioneren van de overheid. Dit standpunt is nog actueel, nu PAJ inmiddels beroep heeft ingesteld tegen mijn besluit van 2 december 2019, waarin ik heb besloten het verzoek van PAJ van 12 april 2019 niet in behandeling te nemen. Wat daarnaast op grond van vaste rechtspraak geldt voor adviezen van – in dit geval – de Landsadvocaat,² geldt uiteraard ook voor de concepten van die adviezen (127a, 149a en 413a). Die adviezen en de concepten daarvan maak ik niet openbaar met een beroep op artikel 5.2, eerste lid, van de Woo op grond van de hiervoor weergegeven motivering. Dat u, zoals u hebt vermeld in uw pleitnota voor de zitting van 12 mei 2022, hier volgens u een aanmerkelijk belang hebt om na te gaan of sprake is van framing van uw client, betreft een individueel belang, dat in het kader van de afweging van belangen op grond van de Woo als zodanig geen rol speelt³. Ik zie daarin onvoldoende reden om in afwijking van mijn vaste omgang met juridische adviezen toepassing te geven aan artikel 5.2, tweede lid, van de Woo.

Toepassing artikel 5.2, derde lid, van de Woo

Op grond van artikel 5.2, derde lid, van de Woo, dienen notities die aan een bewindspersoon worden voorgelegd ten behoeve van formele besluitvorming in beginsel openbaar te worden gemaakt. Daarom maak ik document 381 hierbij openbaar.

² Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 april 2018, ECLI:NL:RVS2018:1258

³ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 19 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:133, overweging 9.4.

Wat de overige documenten betreft overweeg ik het volgende:

e-mailwisselingen

De documenten 26a, 101 en 152, 227, 232, 236, 245, 247, 370, 402 en 426 zijn e-mailwisselingen of documenten gewisseld tussen ambtenaren onderling dan wel met de landadvocaat in het kader van de standpuntbepaling en procespositie met het oog op een lopende zaak. De hiervoor met nummer genoemde documenten bevatten processuele en inhoudelijke standpunten en de interne terugkoppeling daarvan en bevatten daarom persoonlijke beleidsopvattingen. Die opvattingen maak ik niet openbaar om de eerdergenoemde redenen. Van deze elf documenten is de informatie van feitelijke aard al openbaar gemaakt. Een nog verdergaande scheiding tussen de feiten en de opvattingen in die documenten is niet zinvol, behalve bij document 26a. Wat daarin staat onder 3, 4 en 5 zijn geen persoonlijke beleidsopvattingen en maak ik daarom bij deze alsnog openbaar.

Concept-documenten

De documenten waarvan het volgnummer wordt gevolgd door de letter "a" betreft in alle gevallen een bijlage bij een e-mail. Die bijlagen bevatten veelal concepten. Dat blijkt uit de vermelding "concept" op het document (287a) of "track-changes" van ambtenaren in de tekst of hun opmerkingen in de kantlijn (110a, 114a, 117a, 142a, 163a, 239a, 258a, 369a, 400a, 404a, 406a, 407a, 427a en 428a).

Als de eindversie van een ambtelijk concept openbaar is, is mijn vaste gedragslijn de conceptversies daarvan niet openbaar te maken met een beroep op artikel 11, eerste lid, van de Wob. Daarbij beroep ik mij op vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State⁴, Onder de Woo is dat niet anders, zodat ik ook nu geen aanleiding zie die concept-documenten openbaar te maken.⁵

Overig

De documenten 243a (een foto van de tekst op een whiteboard) en 426a (een weergave van onderwerpen uit het Wob-verzoek van 12 april 2019, gekoppeld aan de resultaten van de quick scan) bevatten bij nader inzien geen persoonlijke beleidsopvattingen, zodat artikel 5.2 van de Woo daarop niet van toepassing is. Die twee documenten maak ik hierbij alsnog openbaar. Tot slot wijs ik u er op dat u al beschikt over document 229a (de eindversie van het verslag van een gesprek met PAJ), zodat document 229a buiten deze bezwaarprocedure valt.

⁴ Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 10 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN5701

⁵ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 10 juni 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:2280, onder 7 en de Rijksbrede instructie voor het behandelen van Woo-verzoeken, i.h.b. paragraaf 4.6.5 betreffende concept-documenten.

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Besluit

Ons kenmerk
WJZ / 22302117

Op grond van het vorenstaande verklaar ik uw bezwaar deels gegrond en maak ik de 39 documenten over de quick scan (bijlage 1, inclusief de inventarislijst) en de documenten 26a, 243a, 381 en 426a (bijlage 2) hierbij alsnog (deels) openbaar. Voor het overige verklaar ik uw bezwaar ongegrond.

5.1.2.e

5.1.2.e M.A.M. Adriaansens
Minister van Economische Zaken en Klimaat

BEROEPSCLAUSULE

U kunt tegen deze beschikking beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Midden-Nederland, Postbus 16005, 3500 DA Utrecht. Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag waarop de beschikking u is toegezonden aan de rechtbank worden gestuurd. U kunt ook digitaal beroep instellen bij genoemde rechtbank 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.