

> 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
4230222

Datum 15 oktober 2021

Betreft beslissing op bezwaar notulen ministerraad over kinderopvangtoeslag



Bij brief van 7 april 2021 heeft u bezwaar gemaakt tegen mijn besluit van 3 maart 2021 met het kenmerk 4186966. Met deze brief wordt op uw bezwaar beslist.

Verloop van de procedure

Bij brief van 24 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 (ook wel toeslagenaffaire genoemd).

Bij brief van 3 maart 2021 is op uw verzoek beslist (hierna: het bestreden besluit). Bij brief van 7 april 2021 heeft u op nader aan te voeren gronden bezwaar gemaakt. Op 18 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 15 september 2021 plaatsgevonden. Het verslag van de hoorzitting met het kenmerk 4225629 is als bijlage bij dit besluit gevoegd.

Gronden van het bezwaar

Ik noem navolgend de gronden die u aanvoert:

1. Er is geen belangenafweging op documentniveau gemaakt. U stelt dat een beroep op artikel 10, tweede lid onder g, van de Wob per document en per informatieonderdeel van dat document moet worden gemotiveerd.
2. De geheimhoudingsplicht zoals neergelegd in het Regelement van orde voor de ministerraad laat het toetsingskader van de Wob onverlet. De aard en omstandigheden van de toeslagenaffaire vorderen in dit geval bekendmaking.
3. De zogenoemde MH17-jurisprudentie (ECLI:NL:RVS:2017:2883 en ECLI:NL:RVS:2019:100) is niet van toepassing, omdat de toeslagenaffaire materie behelst die van een geheel andere orde is, er geen interstatelijke

belangen spelen, of zaken van staatsveiligheid (defensie) of zwaarwegende onderzoeksbelangen (lopend strafrechtelijk onderzoek, justitiële samenwerking).

4. Waarom de notulen van de ministerraadvergaderingen van voor mei 2019 en na november 2019 zich niet voor openbaarmaking lenen, is niet of onvoldoende concreet gemotiveerd.
5. Ten onrechte zijn de feitelikheden uit de notulen niet openbaar gemaakt. Indien sprake is van verwevenheid tussen feitelikheden en persoonlijke beleidopvattingen dient per zelfstandig onderdeel van een document of documenten te worden beoordeeld.
6. Ten onrechte is niet gemotiveerd, waarom er geen toepassing is gegeven aan artikel 11, tweede lid, van de Wob.
7. De 'reguliere' lijn uit de jurisprudentie (bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2010:BL4132) is in het concrete geval van de toeslagenaffaire niet passend en onverkort toepasbaar.
8. U noemt de persconferentie die de minister-president op 15 januari 2021 gaf.

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 beleidopvattingen.

2. Over persoonlijke beleidopvattingen 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

Reglement van Orde van de ministerraad, bezwaargrond 2

Over hetgeen u stelt over de Grondwet en het Reglement van Orde van de ministerraad merk ik het volgende op. 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.

Reeds openbare informatie, bezwaargrond 4

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. Dit was een samenstel van factoren, die ik navolgend noem: (1) de Tweede Kamer heeft verzocht om toezending van de ministerraadnotulen, (2) de parlementaire ondervragingscommissie heeft kennis kunnen nemen van de notulen, (3) het eindrapport van de ondervragingscommissie is voor het kabinet aanleiding geweest de meest vergaande politieke consequentie te trekken door het aanbieden van zijn ontslag en (4) het belang van bestuurlijke slagkracht tijdens de coronacrisis voor het demissionaire kabinet op basis van vertrouwen.

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, bezwaargrond 1

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 geobjectiverde 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 niet. U stelt dat ik dit per document en per informatieonderdeel van dat document dien te motiveren. Alhoewel in beginsel per document of onderdeel daarvan moet worden gemotiveerd dat aan de belangen die zich tegen openbaarmaking verzetten doorslaggevend gewicht toekomt, kan daar van af worden gezien indien dit slechts tot herhalingen zou leiden en daarmee geen redelijk doel dient (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2009:BJ8264). Ik volg ook deze bezwaargrond niet.

Intern beraad, bezwaargrond 5, 6 en 8

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 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). 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. 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 van 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: *"Verstreking 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 politiek-bestuurlijk (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 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.

Voor zover er ook feitelijke informatie in de notulen staat, is die informatie zodanig verweven met de persoonlijke beleidsopvattingen dat die daar niet los van kan worden gezien. Om deze reden maak ik deze informatie dan ook niet openbaar.

U stelt dat ik dit per document en per informatieonderdeel van dat document dien te motiveren. In beginsel dient per document of onderdeel daarvan te worden beoordeeld of sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen, maar daar kan van af worden gezien indien dit slechts tot herhalingen zou leiden en daarmee geen redelijk doel dient. Ik volg uw bezwaargrond dan ook niet.

Bijzondere omstandigheden, bezwaargrond 3 en 7

In de bezwaargronden 3 en 7 staat u stil bij de bijzondere omstandigheden. Bijzondere omstandigheden vereisen niet dat alle informatie verstrekt wordt. Ten aanzien van de gevraagde ministerraadnotulen zijn er geen dusdanig bijzondere omstandigheden dat de vaste jurisprudentie zou moeten worden doorbroken. Ik handhaaf het standpunt dat er, gelet op het hiervoor gestelde, geen dusdanig bijzondere omstandigheden zijn dat ik de vaste jurisprudentie niet meer kan volgen.

Kabinet Minister-President

Datum

15 oktober 2021

Onze referentie

4230222

Beslissing

Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, verklaar ik uw bezwaar ongegrond en handhaaf ik, met verbetering van de motivering, mijn besluit van 3 maart 2021.

Wijze van openbaarmaking

Dit besluit wordt geanonimiseerd op www.rijksoverheid.nl geplaatst

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.