



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

**Directie Constitutionele
Zaken en Wetgeving**
Afdeling Juridisch Adviseur

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland
www.rijksoverheid.nl/bzk
[www.linkedin.com/company/
ministerie-van-bzk](https://www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk)

Kenmerk
2023-0000697577

Uw kenmerk

Datum **28 NOV 2023**
Betreft Beslissing op uw bezwaar d.d. 18 november 2021

Geachte

Bij brief van 19 november 2021 heeft u, namens uw cliënt de heer bezwaar gemaakt tegen mijn besluit van 19 oktober 2021 met kenmerk 2021-0000487805. Op 21 april 2022 heb ik een besluit, met kenmerk 2022-0000170183, genomen op uw bezwaarschrift.

Op 20 mei 2022 heeft u beroep ingesteld bij de rechtbank Overijssel. Op 30 augustus 2023 heeft de rechtbank een uitspraak gedaan en mijn besluit van 21 april 2022 vernietigd voor zover daarin is beslist dat concepten niet openbaar zijn. Verder droeg de rechtbank mij op om binnen twaalf weken een nieuwe beslissing op uw bezwaarschrift te nemen, met inachtneming van de uitspraak.

Omdat de rechtbank mijn besluit van 21 april 2022 enkel heeft vernietigd voor zover daarin is beslist dat concepten niet openbaar zijn, ziet deze beslissing op bezwaar enkel op deze conceptdocumenten. Het besluit van 21 april 2022 is zodoende in stand gebleven, met uitzondering van de overwegingen ten aanzien van concept documenten.

Met deze brief wordt op uw bezwaar beslist.

Besluit

Ik verklaar uw bezwaar deels gegrond. Voor de motivering verwijs ik naar de overwegingen. Voor het overige verklaar ik uw bezwaar ongegrond en handhaaf ik het bestreden besluit.

Verloop van de procedure

Bij brief van 24 februari 2020 heeft uw cliënt een verzoek ingediend als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob).

Bij besluit van 19 oktober 2021 met kenmerk 2021-0000487805 (hierna: bestreden besluit) ben ik deels tegemoetgekomen aan het verzoek en is de informatie waarom is verzocht – voor zover deze niet reeds openbaar was – gedeeltelijk openbaar gemaakt.

Bij brief van 19 november 2021 heeft u hiertegen bezwaar gemaakt.

Op 21 april 2022 heb ik een besluit, met kenmerk 2022-0000170183, genomen om uw bezwaarschrift van 19 november 2021.

Op 20 mei 2022 heeft u beroep ingesteld bij de rechtbank Overijssel tegen mijn besluit van 21 april 2022, met kenmerk 2022-0000170183.

Op 30 augustus 2023 heeft de rechtbank een uitspraak gedaan en mijn besluit van 21 april 2022 vernietigd voor zover daarin is beslist dat concepten niet openbaar zijn. Verder droeg de rechtbank mij op om binnen twaalf weken een nieuwe beslissing op uw bezwaarschrift te nemen, met inachtneming van de uitspraak.

Relevante wetsartikelen/juridisch kader

Hoofdstukken 6 en 7 Algemene wet bestuursrecht
Artikelen 1, 4 en 5 Wet openbaarheid overheid
Artikelen 25 en 26 Reglement van Orde voor de ministerraad
Artikel 365 Wetboek van strafvordering

Omdat op 1 mei 2022 de Wet open overheid (hierna: Woo) in werking is getreden, zal ik het bezwaarschrift, dat onder de Wob is ingediend, in deze beslissing op bezwaar behandelen op grond van de Woo. De relevante artikelen uit de Woo kunt u vinden in bijlage 2 bij deze brief.

Beoordeling van het bezwaar

Gronden van uw bezwaar

In uw bezwaarschrift heeft u aangevoerd dat documenten ten onrechte zijn geweigerd op grond van artikel 11, eerste lid, Wob (persoonlijke beleidsopvattingen in een stuk bedoeld voor intern beraad). Onder de Woo betreft het dan artikel 5.2, eerste lid.

Overwegingen ten aanzien van de gronden van bezwaar

Documenten geweigerd op grond van artikel 5.2, eerste lid, Woo

In het bezwaarschrift gaat u in op deze weigeringsgrond, die betrekking heeft op persoonlijke beleidsopvattingen in stukken bestemd voor intern beraad. In punt 7 voert u aan dat voor de toepassing van artikel 11, eerste lid, Wob sprake moet zijn van documenten die uitsluitend zijn opgesteld voor intern beraad. U bent van

mening dat tot op heden geen bewijs is geleverd waaruit zou blijken dat dit het geval is. Daarbij haalt u ook de uitspraak van de ABRvS van 24 februari 2021 aan.¹ Tevens betwist u onder punt 9 dat documenten (gedeeltelijk) kunnen worden geweigerd op grond van artikel 11, eerste lid, Wob met de motivering dat het concepten betreffen. Alleen het feit dat een document aangemerkt is als concept kan volgens u niet maken dat dit document dan per definitie kan worden geweigerd onder de noemer "intern beraad".

De uitspraak van de rechtbank van 30 augustus 2023 is meegenomen in de beoordeling van de documenten. In het licht van die uitspraak heeft de beoordeling ten aanzien van de toepassing van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo (artikel 11, eerste lid, van de Wob) dan ook plaatsgevonden; de documenten zijn op passageniveau beoordeeld om te bezien of sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen of van persoonlijke beleidsopvattingen die zozeer verweven zijn met de feiten dat deze niet te scheiden zijn en om die reden niet openbaar kunnen worden gemaakt.

a. Conceptdocumenten

Artikel 5, tweede lid van de Woo is toegepast op conceptdocumenten waarvan een definitieve versie reeds (gedeeltelijk) openbaar is of (gedeeltelijk) openbaar wordt gemaakt. Met betrekking tot concepten volgt uit de wetsgeschiedenis bij de Woo dat deze documenten worden aangemerkt als documenten bestemd voor intern beraad.² Voor een ordentelijk verloop van het besluitvormingsproces is het belangrijk dat dit gebeurt op basis van voldragen documenten. Wanneer communicatie over conceptteksten of de conceptteksten zelf openbaar worden gemaakt is dit schadelijk voor het goed functioneren van de Staat, omdat er een publiek debat kan ontstaan over documenten die nog niet rijp zijn voor besluitvorming.

Dit sluit tevens aan bij de jurisprudentie van de hoogste bestuursrechter, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Uit bestaande jurisprudentie volgt dat conceptdocumenten niet openbaar hoeven te worden gemaakt, wanneer de definitieve versie van het document openbaar is. Waar het conceptdocument afwijkt van de definitieve versie, gaat het namelijk om persoonlijke beleidsopvattingen. Voor zover er feiten in de concepten zijn opgenomen die al in het definitieve document openbaar zijn gemaakt, is de Woo in zoverre niet van toepassing.³ Dit kan anders zijn als er feitelijke informatie in de conceptdocumenten staat dat niet in het definitieve document staat.

Als het besluit eenmaal is gevallen dan staat deze uitzonderingsgrond niet in de weg aan gedeeltelijke openbaarmaking van het conceptdocument. Het is in het belang van het publieke debat dat de (relevante) feiten openbaar zijn. Het is goed

¹ ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:399.

² Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 13 en 14

³ ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1298; ABRvS 10 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2018:3299.

om te kunnen reconstrueren op grond van welke feitelijke informatie en welke objectieve beleidsalternatieven een besluit is genomen. Als dit niet bekend is kan er een onvolledig beeld ontstaan en dit schaadt het publieke debat.

In dit geval bevatten een aantal concepten objectieve beleidsalternatieven die niet in de eindversie zijn opgenomen. In het belang van een goede en democratische bestuursvoering en met het oog op het publieke debat worden deze objectieve beleidsalternatieven openbaar gemaakt. Een overzicht van de objectieve beleidsalternatieven staan in bijlage 5. Voor het overige weiger ik de openbaarmaking van de conceptdocumenten op grond van artikel 5.2 van de Woo en artikel 5.1, eerste lid, onder i, van de Woo.

Daarnaast maak ik de definitieve documenten en eventuele overwegingen die daarbij ter besluitvorming zijn voorgelegd ook (gedeeltelijk) openbaar. Indien het definitieve document reeds openbaar is gemaakt verwijs ik op de inventarislijst in bijlage 4 naar de vindplaats.

b. Documenten aangaande MBT en ministerraad

Ten onrechte is in de inventarislijst bij het bestreden besluit de uitzonderingsgrond van artikel 5. Tweede lid van de Woo opgenomen bij documenten die bijvoorbeeld betrekking hebben op het MBT of de ministerraad. In de nieuwe inventarislijsten bij dit besluit is deze weigeringsgrond bij de genoemde documenten achterwege gelaten. Wel blijven andere weigeringsgronden van toepassing op deze documenten, zoals opgenomen in de inventarislijsten. Voor de motivering ten aanzien van deze weigeringsgronden, volsta ik met een verwijzing naar het besluit van 21 april 2022.

Hoogachtend,
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

~~Hugo~~ de Jonge

BEROEPSCLAUSULE

U kunt tegen dit besluit beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Overijssel, Postbus 10067, 8000 GB Zwolle. Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag waarop de beschikking u is toegezonden door de rechtbank zijn ontvangen.

Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn ondertekend en bevat ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening, de omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht, zo mogelijk een afschrift van dit besluit, en de gronden waarop het beroepschrift rust.

**Directie Constitutionele
Zaken en Wetgeving**
Afdeling Juridisch Adviseur

Kenmerk
2023-0000697577

Van de indiener van het beroepschrift wordt griffierecht geheven door de griffier van de rechtbank. Nadere informatie over de hoogte van het griffierecht en de wijze van betalen wordt door de griffie van de rechtbank verstrekt.