



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum 5 april 2022
Onderwerp Besluit op bezwaar

Ons kenmerk
3906889

Geachte

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Bij brief van 8 juli 2021 heeft u bezwaar gemaakt tegen mijn besluit van 31 mei 2021 met kenmerk 3345746.

Met deze brief wordt op uw bezwaar beslist.

Besluit

Ik verklaar uw bezwaar deels gegrond en zie aanleiding om:

- i. een inventarislijst te verstrekken; en
- ii. de weigeringsgrond als bedoeld in artikel 10, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wob niet van toepassing te achten.

Voor een motivering verwijs ik naar het onderdeel 'Beoordeling van het bezwaar' van dit besluit.

Verloop van de procedure

Bij brief van 25 maart 2021, door mij ontvangen op 29 maart 2021, heeft u een verzoek ingediend op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob). U heeft verzocht om openbaarmaking van stukken met betrekking tot:

- i. de wijze waarop de besluitvorming tot stand is gekomen met betrekking tot de totstandkoming van het Joint Investigation Team (hierna: JIT);
- ii. de wijze waarop de besluitvorming tot stand is gekomen met betrekking tot de samenwerking tussen de landen in het JIT;
- iii. de wijze waarop de besluitvorming tot stand is gekomen met betrekking tot de onderzoekshandelingen die zijn verricht door het JIT;
- iv. de wijze waarop de besluitvorming tot stand is gekomen met betrekking tot alle communicatie over het uitvoeren van onderzoekshandelingen door het JIT;

- v. de wijze waarop de besluitvorming tot stand is gekomen met betrekking tot alle overige communicatie tussen het JIT en het Openbaar Ministerie (hierna: het OM) onderling en/of met derden;
- vi. de wijze waarop de besluitvorming tot stand is gekomen met betrekking tot alle communicatie tussen het JIT en het OM en (medewerkers van/betrokkenen bij) Bellingcat; en
- vii. de wijze waarop de besluitvorming tot stand is gekomen met betrekking tot alle interne documentatie binnen het OM/JIT over de onderzoeksresultaten van Bellingcat en het gebruik van deze resultaten.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Datum
5 april 2022

Ons kenmerk
3906889

Omdat het Wob-verzoek betrekking heeft op gegevens in documenten die mede bij het OM berusten, heb ik dit verzoek op grond van artikel 4 van de Wob bij brief van 31 maart 2021 doorgezonden.

Bij brief van 19 april 2021 heb ik de ontvangst van het Wob-verzoek bevestigd. Bovendien heb ik de beslistermijn op grond van artikel 6 van de Wob verlengd met vier weken.

Bij brief van 31 mei 2021 heeft u een ingebrekestelling wegens niet tijdig beslissen verstuurd.

Bij primair besluit van 31 mei 2021 met kenmerk 3345746 (hierna: het bestreden besluit) heb ik het Wob-verzoek afgewezen; ik heb geweigerd documenten openbaar te maken.

Bij brief van 8 juli 2021, door mij ontvangen op 9 juli 2021, heeft u bezwaar gemaakt tegen het bestreden besluit.

Bij brief van 20 juli 2021 heb ik de ontvangst van het bezwaarschrift bevestigd. Hierbij heb ik u tot en met 14 september 2021 in de gelegenheid gesteld de gronden van het bezwaar aan te vullen. Tevens heb ik u verzocht om aan te geven of u gebruik wenst te maken van het recht om te worden gehoord als bedoeld in artikel 7:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

Bij brief van 13 september 2021, door mij ontvangen op 14 september 2021, heeft u de gronden van bezwaar aangevuld. Hierbij heeft u verzocht om rechtstreeks beroep als bedoeld in artikel 7:1a van de Awb. Tevens heeft u kenbaar gemaakt gehoord te willen worden.

Bij brief van 24 september 2021 heb ik de ontvangst hiervan bevestigd. Het verzoek om rechtstreeks beroep als bedoeld in artikel 7:1a van de Awb heb ik afgewezen, omdat de zaak zich niet leent voor rechtstreeks beroep.

In onderling overleg is de datum van de hoorzitting vastgesteld. De hoorzitting heeft op 17 oktober 2021 plaatsgevonden. Omdat hetzelfde Wob-verzoek in de bezwaarfase tevens bij het OM in behandeling is, heeft er – in overeenstemming met u – één hoorzitting plaatsgevonden. Voor de samenstelling van de commissie en het verhandelde ter zitting verwijs ik naar het verslag van de hoorzitting dat als bijlage bij dit besluit is gevoegd en hier als herhaald en ingelast dient te worden beschouwd.

Voor de samenstelling van de commissie en het verhandelde ter zitting verwijs ik naar het verslag van de hoorzitting dat als bijlage bij dit besluit is gevoegd.

Ontvankelijkheid

Het bezwaarschrift is ingediend binnen zes weken na bekendmaking van het besluit. Het voldoet ook aan de overige door de Awb gestelde eisen zodat het bezwaarschrift ontvankelijk is.

Wettelijk kader

De relevante artikelen van de Wob zijn vervat in bijlage 1 bij dit besluit. Deze bijlage maakt deel uit van het besluit.

Beoordeling van het bezwaar

In uw bezwaarschrift en tijdens de hoorzitting heeft u zich – kort samengevat – op het standpunt gesteld dat het bestreden besluit niet deugdelijk is gemotiveerd als bedoeld in artikel 3:46 van de Awb en niet zorgvuldig tot stand is gekomen als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb, omdat:

- i. geen inzicht is verschaft in de hoeveelheid en aard van de documenten waarop het besluit ziet;
- ii. niet duidelijk is welke onderdelen van welke documenten op grond van welke weigeringsgrond zijn geweigerd; en
- iii. de zoekslag niet inzichtelijk is gemaakt.

Bovendien voert u aan dat het bestreden besluit niet deugdelijk is gemotiveerd, waardoor:

- iv. geen geslaagd beroep kan worden gedaan op artikel 10, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wob;
- v. geen geslaagd beroep kan worden gedaan op artikel 10, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wob;
- vi. geen geslaagd beroep kan worden gedaan op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob;
- vii. geen geslaagd beroep kan worden gedaan op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wob; en
- viii. geen geslaagd beroep kan worden gedaan op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob.

Daarnaast stelt u zich op het standpunt dat:

- ix. mede gelet op het kabinetsbeleid en recente rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) niet deugdelijk is gemotiveerd waarom geen toepassing is gegeven aan de bevoegdheid als bedoeld in artikel 11, tweede lid, van de Wob.

Met betrekking tot de door u aangevoerde bezwaargronden overweeg ik het volgende.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Het verstrekken van een inventarislijst

Datum
5 april 2022

Ons kenmerk
3906889

U voert aan dat het bestreden besluit geen inzicht verschaft in de hoeveelheid en aard van de documenten waarop het besluit ziet. Bovendien betoogt u dat uit het bestreden besluit niet blijkt welk specifieke grond aan de weigering tot openbaarmaking van de documenten ten grondslag ligt. Ik acht uw bezwaar gegrond en verstrek – om aan deze gronden van bezwaar tegemoet te komen – een inventarislijst. U treft de inventarislijst als bijlage bij dit besluit aan. Voor de motivering van de geweigerde documenten verwijs ik u naar de overwegingen hieronder.

In beginsel dient per document of onderdeel daarvan te worden gemotiveerd waarom het document niet kan worden verstrekt. Hierop kan een uitzondering worden gemaakt als dit zou leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen of als een andere dan kale motivering zicht zou bieden op de aard of de inhoud van de documenten die ingevolge een weigeringsgrond niet openbaar gemaakt hoeven te worden.¹ Ik heb – met inachtneming van de rechtspraak van de Afdeling – per zelfstandig onderdeel van een document, zoals een alinea, beoordeeld of deze informatie al dan niet openbaar gemaakt kan worden.² Nu de openbaarmaking van de documenten geheel is geweigerd, is in de inventarislijst aangegeven welke grond aan deze weigering ten grondslag ligt. Om onnodige herhaling te voorkomen heb ik door middel van een algemene motivering van de toegepaste weigeringsgronden toegelicht waarom deze zijn geweigerd. Nu een aantal documenten ten aanzien van een aantal weigeringsgronden een toegesneden motivering behoeft, ben ik hier tevens op ingegaan. De documenten zijn derhalve – in tegenstelling tot hetgeen wordt gesteld – niet op dossierniveau beoordeeld.

Zoekslag

U stelt zich bovendien op het standpunt dat de zoekslag niet inzichtelijk is gemaakt. De informatie waarover het ministerie van Justitie en Veiligheid beschikt (hierna: het ministerie van JenV), is – gelet op de hooggevoelige aard van dit dossier – ondergebracht bij twee archieven, namelijk een digitaal archief en een fysieke kluis. Slechts een beperkt aantal medewerkers hebben toegang tot deze twee archieven. Ik merk op dat – gelet op de aard en de gevoeligheid van dit dossier en gelet op de voortdurend aanwezige dreiging dat statelijke actoren toegang proberen te verkrijgen tot informatie over processtrategieën – door de kleine groep betrokkenen slechts in beperkte mate over open lijnen wordt gecommuniceerd. In een beperkt aantal gevallen zijn de bespreekpunten

¹ ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1200.

² Vgl. ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:314; ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:715.

schriftelijk of op elektronische wijze vastgelegd; veelal is een en ander mondeling toegelicht.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Datum
5 april 2022

Ons kenmerk
3906889

Bij de bepaling van de reikwijdte van een Wob-verzoek worden de gebruikte bewoordingen en de context waarin dit verzoek wordt gedaan betrokken.³ Het documentregistratiesysteem (lees: het digitale archief) is – gelet hierop – aan de hand van verschillende zoektermen doorzocht. Tevens is gezocht naar de namen van ambtenaren die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het JIT en de samenwerking tussen de landen in het JIT. Er heeft vervolgens een zoekslag plaatsgevonden binnen de e-mailaccounts van deze ambtenaren. Er zijn geen relevante documenten aangetroffen in de fysieke kluis.

MH17-dossier

Ten behoeve van de leesbaarheid van dit besluit zal ik eerst ingaan op het MH17-dossier zelf, het belang van de veiligheid van de Staat en de gevolgen voor de veiligheid van de Staat indien informatie (al dan niet gedeeltelijk) zal worden geopenbaard. Hierbij zal ik de gevolgen relateren aan de uitzonderingsgronden zoals omschreven in de Wob.

Waarheidsvinding, gerechtigheid en rekenschap voor de 298 slachtoffers van het neerhalen van vlucht MH17 is en blijft voor het kabinet prioriteit. Hiertoe heeft het kabinet zich sinds het neerhalen van vlucht MH17 op 17 juli 2014 maximaal ingespannen en zal dit ook in de toekomst blijven doen. De vliegramp MH17 heeft niet alleen tot Nederlandse slachtoffers geleid, maar ook tot slachtoffers uit zestien (16) andere landen. De impact van deze gebeurtenis wordt in breed internationaal verband gevoeld. Door het unieke karakter en de hoge mate van gevoeligheid van dit dossier onderscheidt de werkwijze op dit dossier zich van andere dossiers.

Het MH17-dossier wordt gekenmerkt door een (noodzaak voor een) hoge mate van vertrouwelijkheid, specifiek beveiligde werkomgevingen, autorisaties voor een restrictieve groep personen en het zeer selectief delen van informatie buiten de groep van geautoriseerde personen. Deze noodzaak komt voort uit de concrete statelijke dreiging en het belang om de vertrouwelijkheid van de processtrategie te bewaken. Om te voorkomen dat de procespositie van de Nederlandse Staat schade kan worden toegebracht door statelijke actoren, kennen veel van deze documenten die zien op de besluitvorming en processtrategie binnen dit dossier een hoge rubricering of een hoge mate van afscherming.

³ ABRvS 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1675.

Hetgeen hierboven geschetst is, heeft ook gevolgen voor uw Wob-verzoek. De wijze waarop er gecommuniceerd wordt, betekent dat er niet veel schriftelijke stukken zijn. Op basis van uw verzoek zijn in totaal drieënvijftig (53) documenten aangetroffen. Er zijn geen documenten aangetroffen die vallen onder de reikwijdte van de onderdelen ii tot en met vii van uw Wob-verzoek.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Datum
5 april 2022

Ons kenmerk
3906889

Veiligheid van de staat

Zoals reeds uiteengezet, wordt het MH17-dossier gekenmerkt door een (noodzaak voor een) hoge mate van vertrouwelijkheid, specifiek beveiligde werkomgevingen, autorisaties voor een restrictieve groep personen en het zeer selectief delen van informatie buiten de groep van geautoriseerde personen. Deze noodzaak komt voort uit de concrete statelijke dreiging die continue aanwezig is in dit dossier.

U voert aan dat deskundig en concreet onderzoek nodig is om te kunnen onderbouwen dat de veiligheid van de Staat als bedoeld in artikel 10, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wob in het geding is. Het is algemeen bekend dat (buitenlandse) statelijke actoren voortdurend bij Nederlandse (overheids)organisaties proberen binnen te dringen om toegang te krijgen tot organisatiegeheimen of gerubriceerde (staatsgeheime) informatie. Dit blijkt onder meer uit het door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (hierna: AIVD) opgestelde jaarverslag 2020. De AIVD heeft vastgesteld dat diensten van de Russische Federatie op grote schaal ICT-systemen proberen binnen te dringen.⁴ Daarbij richt de Russische Federatie zich met name, maar niet uitsluitend, op overheidsinstanties. In het bestreden besluit is toegelicht dat het MH17-dossier is geïdentificeerd als een van de specifieke onderwerpen waarop Nederland voor de Russische Federatie een eigenstandig doelwit is. Dat betekent dat er een reëel en geïdentificeerd risico is dat er pogingen worden ondernomen om inzicht te krijgen in de informatie van Nederland in het MH17-dossier dan wel de politieke processen te beïnvloeden. Dit blijkt onder andere uit meerdere (pogingen tot) hacks die in relatie tot het MH17-dossier zijn uitgevoerd en waarover door de Nederlandse en buitenlandse autoriteiten is bericht, alsmede uit getuigenverklaringen die zijn ingebracht in het strafrechtelijk onderzoek zoals is toegelicht door het OM tijdens de zitting(en) in het MH17-proces en waarvan de uitgesproken teksten zijn gepubliceerd op de website van het OM.⁵

Meer concreet zijn er – zoals toegelicht door het OM in de strafzaak⁶ – duidelijke aanwijzingen dat Russische veiligheidsdiensten actief proberen de

⁴ <https://www.aivd.nl/onderwerpen/jaarverslagen/jaarverslag-2020/internationale-dreigingen-en-politieke-veiligheidsbelangen>.

⁵ <https://www.om.nl/onderwerpen/mh17-vliegcrash/vervolging-en-rechtszaak/zittingen-maart-2020/toelichting-stand-van-zaken-onderzoek-deel-1-10-3-2020>.

⁶ <https://www.om.nl/onderwerpen/mh17-vliegcrash/vervolging-en-rechtszaak/zittingen-maart-2020/toelichting-stand-van-zaken-onderzoek-deel-1-10-3-2020>.

waarheidsvinding naar het neerhalen van vlucht MH17 te verstoren. De Britse en Nederlandse autoriteiten hebben vastgesteld dat Russische GRU-agenten betrokken zijn geweest bij pogingen om de Maleisische opsporings- en vervolgingsautoriteiten te hacken. Op 4 oktober 2018 is dit tijdens de persconferentie door de Nederlandse en Britse autoriteiten bevestigd. Volgens hen was de GRU-operatie in Maleisië erop gericht om informatie te verzamelen over het MH17 onderzoek bij het Maleisische OM en de Maleisische politie. Daarnaast zijn ook al eerder pogingen vastgesteld om de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) te hacken tijdens zijn onderzoek naar het neerstorten van vlucht MH17.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Datum
5 april 2022

Ons kenmerk
3906889

Het bestaan van deze concrete statelijke dreiging heeft ertoe geleid dat er aanvullende veiligheidsmaatregelen zijn getroffen opdat de te beschermen belangen, waaronder het goede beloop van zowel de strafzaak als de geëntameerde procedures bij het EHRM, gewaarborgd blijven. Deze maatregelen bestaan onder meer uit het veelal mondeling communiceren en het rubriceren van bepaalde documenten gelet op de inhoud van deze documenten. Indien deze aanvullende veiligheidsmaatregelen niet zouden zijn genomen, is het zeer waarschijnlijk dat de pogingen van de Russische veiligheidsdiensten vruchtbaarder zouden zijn geweest. Het openbaar maken van de door u verzochte informatie zou tot hetzelfde resultaat leiden. Het betrekken van bepaalde documenten in een Wob-procedure, zou gepaard gaan met veiligheidsrisico's ten aanzien van een groot aantal passages in die documenten, zelfs als die passages geweigerd worden.

De informatie in deze stukken kan, indien deze in een Wob-procedure worden betrokken en uit de afgeschermd omgeving worden gehaald, gebruikt worden om (politieke) processen te beïnvloeden of om desinformatie te verspreiden wat gevolgen kan hebben voor de veiligheid van de staat. Dat dit daadwerkelijk gebeurt, volgt uit het requisitoir van het OM van december 2021. Hierin wordt verwezen naar een Russische journaliste die contacten onderhield met GRU-agenten die vertrouwelijke JIT-documenten zou hebben gepubliceerd⁷. In zijn toelichting tijdens de zitting op 10 maart 2020 verwees de officier van justitie naar de betrokkenheid van deze journaliste bij de verspreiding van desinformatie:

'Kort voor de zitting is er op een website een aantal stukken openbaar gemaakt, die afkomstig zijn uit het JIT-onderzoek. [...] Kennelijk zag de website reden om alleen achterhaalde onderzoeksbevindingen naar buiten te brengen, waarmee de suggestie van beeldmanipulatie kon worden gewekt. Delen van het rapport die de authenticiteit van een video bevestigen werden niet gepubliceerd. Deze website is er dus niet op uit om op een journalistiek verantwoorde manier informatie te delen, maar om desinformatie te verspreiden. [...] Afgelopen zaterdag hebben de

⁷ <https://www.om.nl/onderwerpen/mh17-vliegramp/vervolging-en-rechtszaak/requisitoir-december-2021/requisitoir-dag-1-20-12-2021>,

initiatiefnemers van deze website nieuwe stukken naar buiten gebracht. Dit betroffen vergaderstukken van intern JIT-overleg. Uit die stukken blijkt wat wij eerder al bespraken: dat er afstemming plaatsvond tussen de JIT-landen over welk onderzoek er kon worden gedaan. Zulke vergaderingen zijn voor dit proces niet van belang. Waar het om gaat, is welk onderzoek er daadwerkelijk is verricht. Dat vindt u terug in het dossier. Het is duidelijk dat wij meer van zulke publicaties mogen verwachten in de loop van dit proces. Wij hebben gekeken hoe de gepubliceerde stukken kunnen zijn verkregen. Alleen Nederland, België, Australië en Maleisië beschikten over alle gepubliceerde stukken. Vooralsnog hebben geen van deze vier JIT-staten een lek kunnen vaststellen. Wel zijn er aanwijzingen voor eerdere hackpogingen van de Russische GRU bij de Maleisische politie en het OM aldaar.⁸

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Datum
5 april 2022

Ons kenmerk
3906889

Daar waar ik toepassing heb gegeven aan deze weigeringsgrond, heb ik dit op de inventarislijst aangeduid met "10.1.b".

Internationale betrekkingen

Openbaarmaking van de door u verzochte informatie zou ertoe kunnen leiden dat de internationale betrekkingen tussen Nederland en de betrokken landen in het JIT en Grieving Nations worden geschaad. Op grond van 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties.

Met deze uitzonderingsgrond wordt blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling beoogd te voorkomen dat de wettelijke plicht tot het verstrekken van informatie tot gevolg zou hebben dat de Nederlandse internationale betrekkingen schade zouden lijden.⁹ Voor de toepassing van deze weigeringsgrond is voldoende dat men bij het verschaffen van informatie voorziet dat het internationale contact op bepaalde punten stroever zal gaan lopen:

"Voor de toepassing van deze bepaling is het niet noodzakelijk dat men een verslechtering van de goede betrekkingen als zodanig met andere landen voorziet. Voldoende is dat met als gevolg van het verschaffen van informatie voorziet dat het internationale contact op bepaalde punten stroever zal gaan lopen, met als gevolg bijvoorbeeld dat het onderhouden van diplomatieke betrekkingen, of het voeren van bilateraal overleg met landen, moeilijker zou gaan dan voorheen, of dat men in die landen minder geneigd zou zijn tot het verstrekken van bepaalde gegevens dan voorheen."¹⁰

⁸ <https://www.om.nl/onderwerpen/mh17-vliegramp/vervolging-en-rechtszaak/zittingen-maart-2020/toelichting-stand-van-zaken-onderzoek-deel-2-10-3-2020>

⁹ Kamerstukken II 1986-1987, 19 859, 3, p. 34.

¹⁰ Kamerstukken II 1986-1987, 19 859, 3, p. 34.

U stelt zich op het standpunt dat mijn beroep op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob niet voldoende is gemotiveerd, omdat slechts wordt verwezen naar de beantwoording van Kamervragen waaruit de vertrouwelijkheid van de overeenkomst van het JIT (lees: document met nummer 35) zou moeten blijken. Dit standpunt berust op een onjuiste lezing van het bestreden besluit. In het bestreden besluit verwijs ik naar de beantwoording van Kamervragen om te benadrukken dat meermaals door mij en mijn ambtsvoorgangers naar voren is gebracht dat de JIT overeenkomst vertrouwelijk is en dat openbaarmaking van de overeenkomst de internationale verhoudingen – een belang dat is opgenomen in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob – schaadt.¹¹

Zoals reeds uiteengezet, heeft de vliegcrash MH17 niet alleen tot Nederlandse slachtoffers geleid, maar ook tot slachtoffers uit zestien (16) andere landen. Naar aanleiding van de vliegcrash MH17 is er een JIT opgericht. In het JIT MH17 werken Nederland, Australië, Maleisië, België en Oekraïne samen in het strafrechtelijk onderzoek naar de vliegcrash. Hoewel uw verzoek niet ziet op het delen van de onderzoeksresultaten tussen de partijen van het JIT onderling, is het van belang dat deze partijen in alle vrijheid en vertrouwelijk in het kader van het onderzoek informatie met elkaar kunnen delen zonder risico op openbaarmaking. Het is voorstelbaar dat door de verzochte openbaarmaking het overleg met de betrokken landen in het JIT (of andere Grieving Nations) stroever zal verlopen of dat deze landen de informatie niet met Nederland zullen delen als ze weten dat die informatie middels interne documenten van ministerie van JenV voor een ieder openbaar worden gemaakt. Binnen het JIT zijn – zoals gebruikelijk bij internationale strafrechtelijke samenwerking – immers afspraken gemaakt dat de JIT landen geen informatie uit het JIT openbaar maken zonder dat eerst met elkaar te bespreken.¹²

Ik acht tevens van belang dat de kwestie over het neerhalen van vlucht MH17 nog actueel is en internationaal gezien nog altijd zeer gevoelig ligt, mede gelet op het lopende strafrechtelijke onderzoek, de aansprakelijkstelling van Rusland, door Nederland en Australië, voor het neerhalen van vlucht MH17 en de procedures bij het EHRM die hiermee verband houden, waaronder de individuele klachtenprocedures en de interstatelijke procedure. Ik wens te voorkomen dat openbaarmaking van de genoemde documenten tot verslechtering van de betrekkingen met de betreffende landen leidt en dat het internationale contact op bepaalde punten stroever zal gaan lopen.

Daar waar ik toepassing heb gegeven aan deze weigeringsgrond, heb ik dit op de inventarislijst aangeduid met "10.2.a".

Een aantal documenten behoeven mijns inziens een toegesneden motivering. Hierbij merk ik op dat ik niet alleen artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van

¹¹ Bijvoorbeeld: *Kamerstukken II* 2016-2017, 33 997, 97, p. 11.

¹² Zie <https://www.om.nl/onderwerpen/mh17-vliegcrash/vervolging-en-rechtszaak/zittingen-maart-2020/toelichting-stand-van-zaken-onderzoek-deel-1-10-3-2020> en Kamervragen (Aanhangsel) 2014-2015, nr. 267.

de Wob op deze documenten van toepassing heb geacht, maar ook andere weigeringsgronden. Deze weigeringsgronden zijn opgenomen in de inventarislijst.

Gespreksverslagen en agendapunten

De documenten met nummers 19, 28, 32, 45, 46 en 47 betreffen gespreksverslagen. De verslagen geven de inbreng weer van de betrokken landen die eveneens bij de overleggen aanwezig waren. Daarnaast bevatten deze documenten informatie over knelpunten die zij ervaren en de mogelijke gevolgen en effecten van oplossingen die worden overwogen. Ik acht het van belang dat er ruimte is voor de betrokkenen landen om in vertrouwelijkheid informatie, zorgen, suggesties en standpunten uit te wisselen. Indien vertrouwelijkheid niet kan worden gewaarborgd, zullen derden zich terughoudender opstellen, wat de internationale betrekkingen kan schaden. Het belang van het goed functioneren van internationale betrekkingen – en het voorkomen van onevenredige benadeling van betrokkenen (zie hieronder) – wegen mijns inziens zwaarder dan het algemene belang van openbaarmaking. Het voorgaande geldt ook voor de agendapunten die zijn opgenomen in de documenten met nummers 2c en 43.

Overige documenten

Diverse overige documenten, met name e-mails tussen de bij de bestuurlijke aangelegenheid betrokken personen (lees: de documenten met nummers 1 tot en met 16 en 21c), tekstvoorstellen en memo's die betrekking hebben op de beoordeling van de juridische, politieke en financiële aspecten bij de keuze voor het vervolgingsmechanisme (lees: de documenten 24, 29, 34, 36, 38 en 40), maak ik niet openbaar met een beroep op o.a. artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob. De reden hiervoor is dat als gevolg van het verschaffen van informatie het internationale contact op bepaalde punten stroever zal gaan lopen. De geweigerde passages betreffen bijvoorbeeld gestelde vragen over de samenwerking tussen de betrokken landen, daarop geformuleerde antwoorden, informatie over ingenomen standpunten ten aanzien van de bestuurlijke aangelegenheid en andere informatie die betrekking heeft op de bestuurlijke aangelegenheid.

Ten aanzien van de e-mails merk ik in het bijzonder op dat – na weglating van de informatie die ik weiger op grond van de in de inventarislijst opgenomen weigeringsgronden – geen informatie over de bestuurlijke aangelegenheid overblijft die voor afzonderlijke verstrekking in aanmerking komt. Ik heb daarom besloten deze documenten in zijn geheel te weigeren.

Daarnaast maak ik conceptversies van het statuut voor het oprichten van een internationaal tribunaal (lees: de documenten met nummers 30 en 31) en de in dat kader naar voren gebrachte tekstvoorstellen/opmerkingen van de betrokken landen (lees: document met nummer 2a) niet openbaar, omdat deze voorwerp zijn van internationaal diplomatiek verkeer. Een dergelijk stuk is naar zijn aard vertrouwelijk van karakter. Zoals reeds uiteengezet, is voor de weigeringsgrond als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob voldoende dat men als gevolg van het verschaffen van informatie voorziet dat het

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Datum
5 april 2022

Ons kenmerk
3906889

internationale contact op bepaalde punten stroever zal gaan lopen, met als gevolg bijvoorbeeld dat het onderhouden van diplomatieke betrekkingen, of het voeren van bilateraal overleg met landen of internationale organisaties, moeilijker zou gaan dan voorheen, of dat men in die landen of internationale organisaties minder geneigd zou zijn tot het verstrekken van bepaalde gegevens dan voorheen. Door schending van deze vertrouwelijkheid zal het internationale contact op bepaalde punten stroever lopen. Het conceptstatuut diende om de besprekingen tussen de JIT-landen te faciliteren. Het betreft een conceptdocument dat nog afgerond en gefinaliseerd zou worden, indien de JIT-landen voor de oprichting van een tribunaal zouden hebben gekozen.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid

Datum
5 april 2022

Ons kenmerk
3906889

Opsporing en vervolging van strafbare feiten

In uw bezwaarschrift benadrukt u dat u niet verzoekt om openbaarmaking van de onderzoeksresultaten zelf, maar enkel op de communicatie en besluitvorming hieromtrent. De weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wob kan worden ingeroepen, wanneer het gaat om informatie die daadwerkelijk de vervolging van strafbare feiten belemmert indien deze openbaar wordt gemaakt. Dit kan ook het geval zijn, indien de gevraagde stukken worden gebruikt ten behoeve van onderzoek voordat een beslissing tot vervolging is genomen.¹³ Uit rechtspraak van de Afdeling blijkt dat voorkomen moet worden dat gehanteerde onderzoeksstrategieën¹⁴ of de effectiviteit en veiligheid van toekomstig optreden van instanties in gevaar worden gebracht.¹⁵

Zoals eerder aangehaald, is het doel van het JIT enerzijds vaststellen wie verantwoordelijk is voor het neerhalen van vlucht MH17 en anderzijds bewijs verzamelen voor de strafrechtelijke vervolging van de daders. De fase van opsporing en vervolging is nog niet afgesloten, nu de kwestie over het neerhalen van vlucht MH17 zich momenteel onder de rechter bevindt. Ik acht de vrees gerechtvaardigd dat openbaarmaking van informatie uit een aantal documenten een succesvolle afronding van de zaak in de weg zou kunnen staan. Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wob ziet niet alleen op de bescherming van de belangen in het individuele geval van een te onderzoeken en vervolgen strafbaar feit, maar ook op de opsporingsstrategie in het algemeen. De documenten bevatten informatie over de wijze waarop binnen het JIT onderzoek is verricht (en zal worden verricht) en de samenwerking tussen verschillende instanties. Het gaat daarnaast om inhoudelijke informatie over (de stand van zaken in) de strafzaak, de aard daarvan en scenario's van de afdoening daarvan. Het laten verrichten van deze handelingen is – zoals reeds uiteengezet – mede afhankelijk van de bereidheid van de betrokken landen om informatie met elkaar te delen, welke bereidheid zou kunnen worden ondermijnd indien door het ministerie van JenV vertrouwelijke informatie over de totstandkoming van en de samenwerking in het JIT openbaar zou worden gemaakt. Mijns inziens dient het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten in redelijkheid zwaarder te wegen dan het belang van openbaarmaking.

Daar waar ik toepassing heb gegeven aan deze weigeringsgrond, heb ik dit op de inventarislijst aangeduid met "10.2.c".

¹³ ABRvS 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1637.

¹⁴ ABRvS 30 juli 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD8907.

¹⁵ ABRvS 28 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN2615.

Strafrechtelijke persoonsgegevens

In het bestreden besluit heb ik aangegeven dat een aantal documenten strafrechtelijke persoonsgegevens als bedoeld in artikel 10, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wob bevat. Ik zie – na een volledige heroverweging – geen aanleiding om deze weigeringsgrond toe te passen. Ik acht u bezwaar op dit punt daarom gegrond.

Onevenredige 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 benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden. Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob is de meest algemene uitzonderingsgrond die kan worden toegepast als door het verstrekken van informatie andere belangen dan de in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a tot en met f, van de Wob genoemde belangen te zeer worden geschaad.¹⁶ Deze bepaling voorziet daarmee in de behoefte om de Wob te kunnen toepassen in zeer verschillende, niet voorspelbare situaties.

In de eerste plaats geldt dat de betrokkenen erop moeten kunnen vertrouwen dat de door hen verstrekte informatie vertrouwelijk blijft. De specifieke omstandigheden van het MH17-dossier, waaronder de belangen van de nabestaanden, de omvang en complexiteit van het dossier in zijn geheel en de geopolitieke verhoudingen en betrokken statelijke actoren, dienen daarbij mede in overweging te worden genomen. Een vrije en onbelemmerde uitwisseling van informatie is van wezenlijk belang voor het goed kunnen uitvoeren van werkzaamheden. Wanneer dat niet het geval is, zou dit ertoe kunnen leiden dat de thans bij het JIT-betrokken landen – maar ook andere landen – in de toekomst minder geneigd zijn tot het verstrekken van informatie aan Nederland en tot het internationaal samenwerken op strafrechtelijk terrein. Dit zou met zich kunnen brengen dat een ander land een eigen strafrechtelijk onderzoek aanvangt en daarin niet gecoördineerd samenwerkt met landen die deelnemen aan het JIT, waardoor voor het JIT de situatie zou kunnen ontstaan dat verzoeken om informatie aan derde landen moeten concurreren met verzoeken gedaan vanuit een ander land. Zoals reeds in het kader van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob uiteengezet is, zal openbaarmaking van de documenten de noodzakelijke vertrouwelijkheid en effectiviteit van het diplomatieke verkeer en bilateraal overleg ondermijnen.

In de tweede plaats zal openbaarmaking van de door u verzochte informatie het verspreiden van desinformatie over de vliegcrash MH17 in de hand werken. In het

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Datum
5 april 2022

Ons kenmerk
3906889

¹⁶ *Kamerstukken II 1986/87, 19 859, 3, p. 36 en 37.*

algemeen maken sommige Staten tegenwoordig gebruik van beïnvloeding en misleiding door gemanipuleerde informatievoorziening. In democratische rechtsstaten wordt inmiddels breed erkend dat desinformatie een serieuze bedreiging vormt voor de stabiliteit en kwaliteit van de democratische rechtsorde, een open samenleving en in het bijzonder een onbelemmerde rechtsgang in de strafzaak die aanhangig is met betrekking tot vliegcrash MH17. Zoals ook reeds in het openbaar is toegelicht door het OM tijdens de zitting(en) in het MH17-proces is het verspreiden van desinformatie over de vliegcrash MH17 in de media veelvuldig aan bod geweest, met name door de Russische Federatie. Het (gedeeltelijk) openbaar maken van de door u verzochte informatie kan verspreiding van desinformatie in de hand werken nu vanaf dag één een desinformatiecampagne is gestart door de Russische Federatie die hedendaags nog steeds voortduurt. Deze desinformatiecampagne vormt een serieuze bedreiging voor de stabiliteit en kwaliteit van de democratische rechtsorde en een open samenleving en in het bijzonder een onbelemmerde rechtsgang in de strafzaak die aanhangig is met betrekking tot vliegcrash MH17. Ik heb – namens het kabinet – eerder aangegeven dat de Staat zich moeten voorbereiden op desinformatie in aanloop naar en tijdens het strafproces rondom MH17 met als doel het strafproces negatief te beïnvloeden en het vertrouwen in de onafhankelijke rechtspraak te ondermijnen.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Datum
5 april 2022

Ons kenmerk
3906889

Daar waar ik toepassing heb gegeven aan deze weigeringsgrond, heb ik dit op de inventarislijst aangeduid met "10.2.g".

Een aantal documenten behoeven mijns inziens een toegesneden motivering. Hierbij merk ik op dat ik niet alleen artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob op deze documenten van toepassing heb geacht, maar ook andere weigeringsgronden. Deze weigeringsgronden zijn opgenomen in de inventarislijst.

Ambtsberichten

De documenten met nummers 20 en 21 betreffen ambtsberichten. Ik weiger deze informatie openbaar te maken, omdat openbaarmaking van deze documenten zou kunnen leiden tot onevenredige benadeling. Het is van belang dat het OM mij als minister van JenV in (gevoelige) strafzaken onverkort en onbelemmerd op de hoogte kan houden van de voortgang van onderzoeken in verband met mijn politieke verantwoordelijkheid. Aan de politieke verantwoordelijkheid voor het OM kan slechts zinvol invulling worden gegeven als het OM mij zonder terughoudendheid van informatie kan voorzien. Dat vereist dat het OM erop moet kunnen vertrouwen dat de (vaak gevoelige) informatie niet openbaar gemaakt wordt. Door openbaarmaking van deze informatie ontstaat een aanmerkelijk risico dat het OM terughoudender zal worden om mij schriftelijk te informeren en zich wellicht genoodzaakt zal zien om alleen mondeling informatie over bepaalde

zaken te verschaffen. Dit risico kan ik in het belang van het functioneren van mijn ministerie niet aanvaarden.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Het belang van vertrouwelijke communicatie telt zwaar wanneer het om gevoelige kwesties gaat, zoals ook in dit geval aan de orde is. Dat in gevoelige kwesties aan het belang van vertrouwelijke communicatie sterke bescherming toekomt, wordt bevestigd in rechtspraak van de Afdeling. Dat geldt ook voor de feitelijke informatie die in de betreffende ambtsberichten is opgenomen. De Afdeling oordeelde dat voor zover de feiten in ambtsberichten niet dusdanig met de persoonlijke beleidsopvattingen zijn verweven,¹⁷ ik openbaarmaking van de documenten in redelijkheid heb kunnen weigeren, nu het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van de bij de aangelegenheid betrokkenen.¹⁸

Datum
5 april 2022

Ons kenmerk
3906889

Nota bij ambtsbericht

De overwegingen ten aanzien van de ambtsberichten geldt ook voor de nota die mijn medewerkers hebben opgesteld over de onderhavige bestuurlijke aangelegenheid. Dit betreft document met nummer 39. Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob en artikel 11, eerste lid, van de Wob staan eveneens in de weg aan openbaarmaking van dit document. Het openbaar maken van deze passages zou de hiervoor gegeven redengeving ten aanzien van de weigering van openbaarmaking van ambtsberichten en daarmee het vertrouwelijke karakter van ambtsberichten immers illusoir maken. Nota's bij ambtsberichten bevatten namelijk een samenvatting van het betreffende ambtsbericht en, indien van toepassing, een uiteenzetting van het eerdere verloop van een zaak en achtergronden.

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 geschiedenis van de totstandkoming van artikel 11 van de Wob volgt dat het interne karakter van een stuk wordt bepaald door het oogmerk waarmee dit is opgesteld. Degene die het document heeft opgesteld moet de bedoeling hebben gehad dat dit zou dienen voor hemzelf of voor het gebruik door anderen binnen de overheid. Met de in artikel 11, eerste lid, van de Wob neergelegde beperking ten aanzien van

¹⁷ In de rechtspraak is bevestigd dat documenten die het OM mij doet toekomen, kunnen worden aangemerkt als documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad. In dat kader verwijs ik bijvoorbeeld naar: ABRvS 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1214; Rb. Noord-Holland 18 januari 2013, ECLI:NL:RBNHO:2013:BZ3772; en ABRvS 21 augustus 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE6702.

¹⁸ ABRvS 2 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1153.

persoonlijke beleidsopvattingen in documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad heeft de wetgever beoogd *"dat ambtenaren de vrijheid dienen te hebben ongehinderd hun bijdrage te leveren aan de beleidsvoorbereiding of uitvoering, en daarover te studeren, te brainstormen, anderszins te overleggen, nota's te schrijven etc. Zij moeten [...] in alle openhartigheid onderling functioneel kunnen communiceren."*¹⁹

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid

Datum
5 april 2022

Ons kenmerk
3906889

Artikel 11, eerste lid, van de Wob biedt daarmee de basis om documenten voor intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten te weigeren. Feitelijke gegevens zijn geen persoonlijke beleidsopvattingen en kunnen dus niet op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob worden geweigerd. Feitelijke gegevens kunnen echter wel zodanig met die opvattingen zijn verweven dat het niet mogelijk is deze te scheiden. In dat geval kunnen ook die feitelijke gegevens met een beroep op artikel 11, eerste lid, van de Wob worden geweigerd.²⁰

Conceptversies

De documenten met nummers 17, 18, 22, 23, 25, 26, 27, 33, 37, 41 en 42 betreffen conceptversies van gespreksverslagen, het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Australië inzake de aanwezigheid van Australisch overheidspersoneel in Nederland ten behoeve van de reactie op het neerhalen van vlucht MH17 van Malaysia Airlines, een brief en memo's die betrekking hebben op de beoordeling van de juridische, politieke en financiële aspecten bij de keuze voor het vervolgingsmechanisme.

Bij conceptversies maakt de Afdeling onderscheid tussen de gedeelten van het document die afwijken van de definitieve versie en de daarin overgenomen gedeelten. Voor zover de conceptversie afwijkt van de definitieve versie hoeft de informatie niet te worden verstrekt, omdat het – in beginsel – om persoonlijke beleidsopvattingen voor intern beraad gaat. Voor zover de conceptversie overeenkomt met de definitieve versie hoeft de informatie niet openbaar te worden gemaakt, omdat deze als gevolg van de openbaarmaking van het definitieve document al openbaar is en de Wob niet ziet op reeds openbare informatie.²¹

Het in geanonimiseerde vorm verstrekken van persoonlijke beleidsopvattingen

U stelt zich – mede gelet op recente berichten van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het huidige kabinetsbeleid en recente rechtspraak van de Afdeling – op het standpunt dat ik de documenten op grond van artikel 11, tweede lid, van de Wob openbaar moet maken. De beslissing om over persoonlijke beleidsopvattingen al dan niet informatie te verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm als bedoeld in artikel 11, tweede lid, van de Wob, is een bevoegdheid waarbij het bestuursorgaan beslissruimte heeft en vergt een afweging van belangen.

¹⁹ Kamerstukken II 1986/87, 19 859, 6, p. 13.

²⁰ ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:399.

²¹ ABRvS 1 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN5701; ABRvS 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3975.

In de eerste plaats merk ik op dat ik niet alleen artikel 11, eerste lid, van de Wob op de desbetreffende documenten van toepassing heb geacht, maar ook andere weigeringsgronden. Deze weigeringsgronden zijn opgenomen in de inventarislijst.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Ik acht het in de tweede plaats niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering om de persoonlijke beleidsopvattingen openbaar te maken, zowel in tot op de persoon herleidbare als geanonimiseerde vorm. Daarom maak ik de persoonlijke beleidsopvattingen niet openbaar. Dit vloeit – ten aanzien van de ambtsberichten en de nota bij het ambtsbericht – voort uit de omstandigheid dat het documenten betreft die van belang zijn voor de interne besluitvorming van het OM omtrent het overgaan tot strafvervolgning en de informering daarover binnen mijn ministerie. Indien dergelijke informatie wel wordt verstrekt, zou geweld worden aangedaan aan het uitgangspunt dat tussen het OM en mijn ministerie hieromtrent vrijelijk van gedachten moet kunnen worden gewisseld. Ten aanzien van de overige documenten acht ik het niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering indien de tekstvoorstellen van ambtenaren in de ambtelijke voorbereidingsfase zelfstandig worden betrokken in de publieke discussie. Ik acht het verder niet wenselijk dat van één document meerdere versies in het publieke domein in omloop zijn met als mogelijk gevolg dat onduidelijkheid bestaat over de inhoud van het betreffende document. Ik zie dan ook geen aanleiding om met toepassing van artikel 11, tweede lid, van de Wob in niet tot personen herleidbare vorm informatie te verstrekken over deze persoonlijke beleidsopvattingen.

Datum
5 april 2022
Ons kenmerk
3906889

In uw bezwaarschrift en tijdens de hoorzitting heeft u verwezen naar een uitspraak van de Afdeling van 24 februari 2021, waarin is overwogen dat het niet verstrekken van persoonlijke beleidsopvattingen, desnoods in de vorm van een uittreksel of een samenvatting, een gedegen motivering behoeft.²² Uit deze uitspraak vloeit voort dat verschillende omstandigheden tot deze overweging hebben geleid, namelijk de omstandigheid dat de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat niet voldoende heeft gemotiveerd waarom ambtenaren in de toekomst zouden worden belemmerd bij het in openheid voeren van interne discussies en adviseren van bewindspersonen bij openbaarmaking van de inmiddels al relatief oude documenten, de omstandigheid dat de informatie is gedateerd (lees: de documenten waren ten tijde van de beslissing op bezwaar ten minste 14 jaar oud) en de omstandigheid dat de Afdeling de motivering dat de vuurwerkramp een gevoelig en actueel onderwerp is onvoldoende draagkrachtig acht, nu de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat voor een deel wel toepassing heeft gegeven aan artikel 11, tweede lid, van de Wob. Deze omstandigheden doen zich in het onderhavige geval niet voor. De kwestie over het neerhalen van vlucht MH17 is nog actueel en ligt internationaal gezien nog altijd zeer gevoelig, mede gelet op het lopende strafrechtelijke onderzoek, de aansprakelijkstelling van Rusland, door Nederland en Australië, voor het neerhalen van vlucht MH17 en de procedures bij het EHRM die hiermee verband houden, waaronder de individuele klachtenprocedures en de interstatelijke procedure. Bovendien wordt het MH17-dossier gekenmerkt door een (noodzaak voor een) hoge mate van vertrouwelijkheid, specifieke werkwijzen en het zeer selectief delen van informatie.

Op zichzelf maar ook in samenhang met de overige van toepassing zijnde gronden om niet tot openbaarmaking van de geïnventariseerde documenten over

²² ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:399.

te gaan, zie ik dan ook geen aanleiding om met toepassing van artikel 11, tweede lid, van de Wob in niet tot personen herleidbare vorm informatie te verstrekken over de persoonlijke beleidsopvattingen.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Buiten reikwijdte verzoek

Datum
5 april 2022

Ons kenmerk
3906889

Artikel 3, eerste lid, van de Wob bepaalt dat eenieder een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid kan richten tot een bestuursorgaan. Niet alleen volgt hieruit dat het Wob-verzoek leidend is bij de vraag welke documenten – behoudens de aanwezigheid van weigeringsgronden – openbaar moeten worden gemaakt, maar ook dat delen van informatie neergelegd in documenten mogelijkwerijs niet tot de reikwijdte van dat verzoek behoren en buiten de beoordeling moeten blijven.²³ Een aantal delen van documenten valt buiten de reikwijdte van uw Wob-verzoek; het onderwerp van deze delen staat in een te ver verwijderd verband met het Wob-verzoek, of hebben daarmee zelfs geen enkel verband.

Daar waar dit van toepassing is, is dit aangegeven op de inventarislijst.

Reeds openbare informatie

Een aantal op de inventarislijst opgenomen documenten is – zoals tevens is aangegeven in het bestreden besluit – reeds openbaar en voor een ieder beschikbaar. Het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Australië inzake de aanwezigheid van Australisch overheidspersoneel in Nederland ten behoeve van de reactie op het neerhalen van vlucht MH17 van Malaysia Airlines (lees: de definitieve versie van document met nummer 22), het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Oekraïne inzake de internationale missie tot bescherming van onderzoek (lees: document met nummer 44) en een persbericht (lees: een deel van document met nummer 21c) zijn reeds openbaar. De Wob is niet van toepassing op reeds openbare informatie.²⁴ Ik heb de vindplaats van deze documenten in de inventarislijst opgenomen.

Besluit

Gelet op het voorgaande verklaar ik uw bezwaar gegrond voor zover:

- i. ten onrechte geen inventarislijst is verstrekt, waardoor geen inzicht is verschaft in de hoeveelheid en aard van de documenten waarop het besluit ziet en niet duidelijk is geworden welk specifieke grond aan de weigering tot openbaarmaking van de documenten ten grondslag ligt; en
- ii. ten onrechte een beroep is gedaan op artikel 10, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wob.

Voor het overige verklaar ik uw bezwaar ongegrond en handhaaf ik het bestreden besluit.

²³ Bijvoorbeeld: Rb. Zeeland-West-Brabant 2 november 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:7110.

²⁴ Bijvoorbeeld: ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:314.

Wijze van openbaarmaking

Een geanonimiseerde versie van dit besluit wordt op www.rijksoverheid.nl geplaatst.

Vergoeding kosten bezwaar

U heeft verzocht om vergoeding van de kosten van bezwaar met een beroep op artikel 7:15, tweede lid, van de Awb. Daarover beslis ik als volgt. Op grond van dit artikel worden de kosten die in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs zijn gemaakt, vergoed voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Gelet op de bovenvermelde beslissing is daarvan sprake. Het aan u toe te kennen bedrag is op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht als volgt vastgesteld: 2 punten x EUR 534 x 1 = EUR 1068. Ik verzoek u mij binnen zes (6) weken na heden het nummer en de tenaamstelling van de rekening te melden waarnaar dit bedrag kan worden overgemaakt. U kunt deze informatie sturen naar

Hoogachtend,
De Minister van Justitie en Veiligheid,
namens deze,

K. Werkhorst
Hoofd sector Juridische Zaken en Werkgelegenheid

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Datum
5 april 2022

Ons kenmerk
3906889

BEROEPSCLAUSULE

U kunt tegen dit besluit beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Rotterdam, postbus 50951, 3007 BM Rotterdam. Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag waarop de beschikking u is toegezonden door de rechtbank zijn ontvangen. U kunt ook digitaal beroep instellen bij de 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.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Datum
5 april 2022

Ons kenmerk
3906889

Bijlage 1 – Relevante artikelen uit de Wob

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. document: een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat;
- b. bestuurlijke aangelegenheid: een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan;
- c. intern beraad: het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid;
- d. niet-ambtelijke adviescommissie: een van overheidswege ingestelde instantie, met als taak het adviseren van een of meer bestuursorganen en waarvan geen ambtenaren lid zijn, die het bestuursorgaan waaronder zij ressorteren adviseren over de onderwerpen die aan de instantie zijn voorgelegd. Ambtenaren, die secretaris of adviserend lid zijn van een adviesinstantie, worden voor de toepassing van deze bepaling niet als leden daarvan beschouwd;
- e. ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie: een instantie, met als taak het adviseren van één of meer bestuursorganen, die geheel of gedeeltelijk is samengesteld uit ambtenaren, tot wier functie behoort het adviseren van het bestuursorgaan waaronder zij ressorteren over de onderwerpen die aan de instantie zijn voorgelegd;
- f. persoonlijke beleidsopvatting: een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten;
- g. milieu-informatie: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer;

Artikel 3

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.
2. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de bestuurlijke aangelegenheid of het daarop betrekking hebbend document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.
3. De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.
4. Indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, verzoekt het bestuursorgaan de verzoeker zo spoedig mogelijk om zijn verzoek te preciseren en is het hem daarbij behulpzaam.
5. Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

Artikel 10

1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

- a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
- b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
- c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
- d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.

2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
- b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
- c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
- g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

3. Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voorzover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.

4. Het eerste lid, aanhef en onder c en d, het tweede lid, aanhef en onder e, en het zevende lid, aanhef en onder a, zijn niet van toepassing voorzover het milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. Voorts blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieu-informatie uitsluitend achterwege voorzover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.

5. Het tweede lid, aanhef en onder b, is van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie voor zover deze handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter.

6. Het tweede lid, aanhef en onder g, is niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.

7. Het verstrekken van milieu-informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voorzover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- a. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
- b. de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.

8. Voorzover het vierde lid, eerste volzin, niet van toepassing is, wordt bij het toepassen van het eerste, tweede en zevende lid op milieu-informatie in aanmerking genomen of deze informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

Artikel 11

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.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Datum
5 april 2022

Ons kenmerk
3906889

2. Over persoonlijke beleidsopvattingen 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.

3. Met betrekking tot adviezen van een ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie kan het verstrekken van informatie over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen plaatsvinden, indien het voornemen daartoe door het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat aan de leden van de adviescommissie voor de aanvang van hun werkzaamheden kenbaar is gemaakt.

4. In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Het tweede lid, tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Datum
5 april 2022

Ons kenmerk
3906889