



> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

**Directie Wetgeving,
Bestuurlijke en Juridische
Aangelegenheden**

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

F 070-333 5116
wbja-bezwaren-bo-
t1@minszw.nl

Onze referentie
WBJA/BBS/2.2020.0759.001

Uw referentie
JRvA/Fth 1039738

Bijlagen

Datum: 15 december 2020
Onderwerp: beslissing op bezwaar

Geachte

Bij brief van 6 juli 2020 heeft u namens
(hierna gezamenlijk: bezwaarden) bezwaar
aangetekend tegen de beschikking van 4 juni 2020, kenmerk 4.2020.0323.001
(hierna: het bestreden besluit). Hierbij treft u de beslissing op bezwaar aan.

A. Het verloop van de procedure

Op 9 maart 2020 is een verzoek ingediend om openbaarmaking van alle documenten die betrekking hebben op de verzoeken van het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel tot algemeenverbindendverklaring van de bepalingen van de collectieve arbeidsovereenkomst voor het Levensmiddelenbedrijf voor het jaar 2016/2017 (Staatscourant 16 augustus 2016, nr. 37095) en het jaar 2018/2019 (Staatscourant 30 april 2018, nr. 18900) (hierna: cao). Bij brief van 11 maart 2020 is het verzoek aangemerkt als een verzoek ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob).

Er zijn naar aanleiding van het verzoek 26 documenten aangetroffen. Bij het bestreden besluit zijn de documenten met nummers 1, 4-14, 17, 19, 21-22, 24-25, behoudens de daarin opgenomen persoonsgegevens, openbaar gemaakt. De documenten met nummers 12 (bijlage 1), 15-16, 23 en 26 zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en bevatten persoonlijke beleidsopvattingen. Deze documenten zijn niet openbaar gemaakt. De documenten met nummers 2-3, 18 en 20 zijn reeds openbaar.

Bij brief van 6 juli 2020 heeft u namens bezwaarden bezwaar aangetekend tegen het bestreden besluit.

Bij brief van 13 juli 2020 heb ik de ontvangst van uw bezwaarschrift bevestigd en heb ik u gevraagd of u gebruik wilt maken van het recht om te worden gehoord. U hebt daarop te kennen gegeven in persoon te willen gehoord. In eerste instantie heb ik in overleg met u een hoorzitting gepland op 28 juli 2020.

Kennelijk abusievelijk zijn andere belanghebbenden niet op de hoogte gebracht van uw bezwaarschrift en de geplande hoorzitting.

Bij e-mailbericht van 27 juli 2020 heb ik u op de hoogte gebracht van het uitstel van de hoorzitting.

Bij brief van eveneens 27 juli 2020 heb ik de andere belanghebbenden op de hoogte gebracht van uw bezwaarschrift. Daarnaast heb ik hen uitgenodigd voor een hoorzitting.

Op 5 oktober 2020 heeft de hoorzitting plaatsgevonden. In de bijlage treft u een kopie aan van het samenvattend verslag van de hoorzitting.

B. Gronden van bezwaar

In uw bezwaarschrift van 6 juli 2020 en tijdens de hoorzitting van 5 oktober 2020 is – samengevat weergegeven – het volgende aangevoerd:

1) Openbaarmaking van de documenten met nummers 12 (bijlage 1), 15-16, 23 en 26 is ten onrechte geweigerd met toepassing van artikel 11, eerste lid, van de Wob. Het is niet aannemelijk dat de informatie uit deze documenten zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad dan wel dat deze geheel uit persoonlijke beleidsopvattingen bestaan. Hierin zijn ook feitelijke gegevens vervat. Per zelfstandig onderdeel van deze documenten dient te worden gezien of dit persoonlijke beleidsopvattingen bevat. Uit het bestreden besluit volgt niet dat een dergelijke beoordeling heeft plaatsgevonden. Indien in die onderdelen ook feitelijke informatie bevatten, dient te worden beoordeeld of die informatie los van de persoonlijke beleidsopvattingen openbaar kan worden gemaakt. Openbaarmaking van feitelijke informatie kan uitsluitend worden geweigerd, indien deze informatie zodanig met de persoonlijke beleidsopvattingen is verweven dat deze gegevens niet van elkaar zijn te scheiden. Het is niet aannemelijk dat hier sprake van zou zijn.

2) Uit het bestreden besluit blijkt niet dat per zelfstandig onderdeel van de geweigerde documenten een zorgvuldige beoordeling van de toepassing van artikel 11, eerste lid, van de Wob is gemaakt. Daarnaast is de motivering over deze toepassing niet toereikend. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

C. Wettelijk kader en beleid

Voor de beoordeling van het bezwaar zijn de volgende wettelijke bepalingen van belang:

Artikel 2, eerste lid, van de Wob bepaalt:

Een bestuursorgaan verstrekt bij de uitvoering van zijn taak, onverminderd het elders bij wet bepaalde, informatie overeenkomstig deze wet en gaat daarbij uit van het algemeen belang van openbaarheid van informatie.

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:

[...]

e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Datum
15 december 2020

Onze referentie
WBJA/BBS/2.2020.0759.001

[...]

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 een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

[...].

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Datum
15 december 2020

Onze referentie
WBJA/BBS/2.2020.0759.001

D. Overwegingen

Intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen

Artikel 11, eerste lid, van de Wob bepaalt dat in geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie wordt verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Ten aanzien van deze documenten moet van de bedoeling om deze als documenten voor intern beraad beschouwd te zien, uitdrukkelijk blijken, of men moet deze bedoeling redelijkerwijs kunnen vermoeden. Deze beperking op de informatieverplichting is in de Wob opgenomen, omdat een ongehinderde bijdrage van ambtenaren bij de beleidsvorming- en voorbereiding gewaarborgd moet zijn. Onder persoonlijke beleidsopvattingen wordt verstaan een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe aangevoerde argumenten (vgl. Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, blz. 14).

In meer recente jurisprudentie zoals de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna ook: ABRvS of de Afdeling) van 4 november 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2610), 17 april 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1231), 27 februari 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:616) en 31 januari 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:314), heeft de Afdeling aanleiding gezien om de jurisprudentie omtrent artikel 11 van de Wob te preciseren. Hieruit blijkt dat het interne karakter van een document wordt bepaald door het oogmerk waarmee dit is opgesteld (vgl. Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, blz. 13). 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. Per zelfstandig onderdeel van documenten dient te worden bezien of dit persoonlijke beleidsopvattingen bevat en, wanneer in de opvattingen informatie van feitelijke gegevens is opgenomen, of de opvattingen zodanig met deze feitelijke gegevens zijn verweven dat deze niet zijn te scheiden.

Dat heb ik telkens gedaan. De motivering vul ik echter aan in het kader van de heroverweging naar aanleiding van uw bezwaar dat uit het bestreden niet van een zorgvuldige belangenafweging blijkt, zodat uw bezwaar op dat punt in zoverre slaagt.

In het kader van de heroverweging zie ik aanleiding om het document met nummer 12 (bijlage 1) in het geheel openbaar te maken. Ten aanzien van de documenten met nummers 16 en 23 zie ik aanleiding om deze gedeeltelijk openbaar te maken. Over de documenten met nummers 15 en 26 zal ik geen beslissing nemen. Ik overweeg hiertoe als volgt.

Document met nummer 12 (bijlage 1).

Bij nader inzien ben ik van mening dat dit geen document is dat is opgesteld ten behoeve van intern beraad en dat dit evenmin persoonlijke beleidsopvattingen bevat. In het bestreden besluit is hiertoe dan ook ten onrechte overwogen. In zoverre slaagt uw bezwaar. Dit document zal alsnog (gedeeltelijk) openbaar worden gemaakt.

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Documenten met nummers 16 en 23.

Deze documenten bevatten een rapportageformulier ten behoeve van de interne besluitvorming over het al dan niet algemeen verbindend verklaren van de betreffende cao. Dergelijke rapportageformulieren zijn dus opgesteld voor gebruik binnen de overheid. Diverse passages bevatten opvattingen, voorstellen en aanbevelingen van ambtenaren van mijn ministerie over voornoemde besluitvorming en de daartoe door hen aangevoerde argumenten. Zij adviseren hierover vanuit hun specifieke deskundigheid. Hiermee kwalificeer ik deze passages als persoonlijke beleidsopvattingen. Voor zover deze passages feiten bevatten, zijn ze nauw verweven met de persoonlijke beleidsopvattingen en niet van elkaar te scheiden. Openbaarmaking hiervan kan inzichtelijk maken welke beleidsalternatieven en oplossingsrichtingen zijn besproken (vgl. ABRvS 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2610, r.o. 10.6, ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1231, r.o. 8.1, ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:314, r.o. 5.2). Concluderend volg ik u in uw standpunt dat deze documenten niet in het geheel uit persoonlijke beleidsopvattingen en daarmee verweven feitelijke informatie bestaan. De passages waar dat wel het geval is, zullen aldus niet openbaar worden gemaakt. Ik kom u dan ook weliswaar gedeeltelijk, maar feitelijk grotendeels tegemoet. Deze documenten zullen daarom gedeeltelijk openbaar worden gemaakt.

Datum

15 december 2020

Onze referentie

WBJA/BBS/2.2020.0759.001

Documenten met 15 en 26.

In het bestreden besluit is ten onrechte overwogen dat deze documenten ten behoeve van intern beraad zijn opgesteld en dat deze documenten persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Bij nader inzien bleken deze documenten reeds openbaar te zijn en voor eenieder toegankelijk. De bekendmakingen van de tervisielegging van deze documenten zijn namelijk in de Staatscourant 12 juli 2016, nr. 37092 en de Staatscourant 30 maart 2018, nr. 18895 geplaatst. In de desbetreffende bekendmakingen was vermeld dat "de op het verzoek betrekking hebbende stukken tijdens kantooruren ter inzage liggen bij de Directie Uitvoeringstaken Arbeidsvoorwaardenwetgeving, Parnassusplein 5, te 's-Gravenhage en digitaal te raadplegen zijn op <http://cao.szw.nl/>. Inlichtingen terzake van dit verzoek kunnen worden verkregen onder tel.nr. 070-333 5298 [...]." Inmiddels is er een nieuwe website gelanceerd. Voornoemde link werkt dus niet meer. De documenten met nummers 15 en 26 zijn thans digitaal te raadplegen op <https://www.uitvoeringarbeidsvoorwaardenwetgeving.nl> en inlichtingen ter zake van dit verzoek kunnen worden verkregen onder voornoemd telefoonnummer. De Wob is niet van toepassing op documenten die reeds openbaar zijn. Ik zal dan ook geen beslissing over deze documenten nemen.

Persoonsgegevens

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

Hoewel ambtenaren en derden in hun beroepshalve functioneren als zodanig niet ten volle een beroep kunnen doen op bescherming van hun persoonlijke levenssfeer, geldt dit in beginsel wel voor gegevens als namen, telefoonnummers (werk en privé), e-mailadressen, handtekeningen en parafen van ambtenaren of personen van andere organisaties.

Namen en andere naar een persoon herleidbare gegevens zijn immers persoonsgegevens en het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan zich tegen het openbaar maken van dergelijke informatie verzetten.

In de documenten met nummers 12 (bijlage 1), 16 en 23 staan persoonsgegevens, namelijk namen van ambtenaren en derden. Ik ben van oordeel dat ten aanzien van deze gegevens het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd, zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Daarom heb ik de persoonsgegevens uit deze documenten verwijderd.

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Datum
15 december 2020

Onze referentie
WBJA/BBS/2.2020.0759.001

Onevenredige bevoordeling of benadeling

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Het voorkomen van onevenredige benadeling is tweeledig en beperkt zich niet tot het belang van natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden, maar strekt ook tot bescherming van het belang van het goed functioneren van het openbaar bestuur. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling, brengt het karakter ervan met zich mee dat onder bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden ook publiekrechtelijke lichamen worden begrepen (vgl. ABRvS 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2610, r.o. 11.3, ABRvS 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3459, r.o. 5.2 en Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, blz. 37).

In het kader van de heroverweging ben ik van oordeel dat, gelet op voornoemde weigeringsgrond, openbaarmaking van delen van het document met nummer 23 moet worden geweigerd. Diverse passages bevatten informatie die ik heb verkregen van cao-partijen en waarvan openbaarmaking mij onevenredig zou benadelen. Hiertoe overweeg ik als volgt.

Daargelaten of de betrokken cao-partijen in dit geval onevenredig worden benadeeld door openbaarmaking van deze passages, stel ik mij op het standpunt dat het openbaar bestuur door openbaarmaking van deze passages onevenredig zou worden benadeeld. Het openbaar bestuur is erbij gebaat dat bepaalde contacten vertrouwelijk kunnen plaatsvinden. Ter behartiging van het algemene belang dat gemoeid is met het algemeen verbindend verklaren van een cao en daarbij voor een zorgvuldige beleidsvoorbereiding- en uitvoering, is noodzakelijk dat ik door cao-partijen goed word geïnformeerd. Ik kan dat alleen bereiken als ik met hen vertrouwelijk en openhartig informatie en standpunten kan uitwisselen. Dergelijke contacten kunnen alleen zinvol plaatsvinden als cao-partijen erop kunnen rekenen dat de noodzakelijke vertrouwelijkheid gewaarborgd blijft. Indien vertrouwelijkheid van dergelijk overleg en verstrekte informatie niet kan worden gewaarborgd, zullen die contacten in de toekomst stroever verlopen en zullen cao-partijen zich terughoudender opstellen bij het delen van informatie en standpunten. Op zijn beurt schaadt dat het belang van een zorgvuldige beleidsvoering, waaronder de voorbereiding en uitvoering, en daarmee het (goed functioneren van het) openbaar bestuur (vgl. ABRvS 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2610, r.o. 11.4 en ABRvS 8 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1595, r.o. 4.2).

Ik ben van oordeel dat dit belang in dit geval zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid, aangezien openbaarmaking de communicatie met cao-partijen bemoeilijkt en daarmee het (goed functioneren van het) openbaar bestuur. In zoverre worden voornoemde passages die informatie van cao-partijen bevatten in het document met nummer 23 niet openbaar gemaakt.

E. Beslissing

Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen verklaar ik het bezwaar gegrond en herroep ik het bestreden besluit met betrekking tot de documenten met nummers 12 (bijlage 1), 15, 16, 23 en 26. In plaats daarvan beslis ik als volgt.

Ik maak het document met nummer 12 (bijlage 1), behoudens de daarin opgenomen persoonsgegevens, openbaar.

Ik maak het document met nummer 16, behoudens de daarin opgenomen persoonsgegevens en persoonlijke beleidsopvattingen, openbaar.

Ik maak het document met nummer 23, behoudens de daarin opgenomen persoonsgegevens, persoonlijke beleidsopvattingen en passages die informatie van cao-partijen bevatten, openbaar.

Ten overvloede merk ik op dat de documenten met nummers 15 en 26 reeds openbaar zijn, dus daar neem ik geen beslissing over.

F. Feitelijke verstrekking

De feitelijke verstrekking van de openbaar te maken informatie blijft echter met een beroep op artikel 6, vijfde lid, van de Wob tijdelijk achterwege. Aangezien belanghebbende(n) zich mogelijk niet kan (kunnen) verenigen met de inhoud van dit besluit, worden zij in de gelegenheid gesteld om een beroepschrift en een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening in te dienen bij de rechtbank. Indien na **twee weken** na verzending van dit besluit geen beroepschrift en een verzoek om een voorlopige voorziening zijn ingediend, wordt overgegaan tot feitelijke verstrekking van de documenten.

Een afschrift van deze beschikking zal worden verzonden aan de andere belanghebbenden. De stukken die met dit besluit voor een ieder openbaar worden, zullen worden geplaatst op www.rijksoverheid.nl/documenten.

G. Vergoeding proceskosten

U heeft verzocht om vergoeding van de proceskosten in bezwaar. Op grond van artikel 7:15, twee lid, van de Awb worden de kosten uitsluitend vergoed, indien het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Nu sprake is van het (gedeeltelijk) herroepen van het bestreden besluit, wijs ik uw verzoek om vergoeding van kosten van rechtsbijstand toe. Ik stel de vergoeding vast op € 1.050,00 (1 punt voor het indienen van het bezwaarschrift en 1 punt voor het verschijnen op de hoorzitting; met wegingsfactor 1 in verband met het gemiddelde gewicht van de zaak). De betaling zal plaatsvinden binnen zes weken na dagtekening van deze beschikking.

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Datum
15 december 2020

Onze referentie
WBJA/BBS/2.2020.0759.001

Ik verzoek u mij binnen één week na heden het nummer en de tenaamstelling van de rekening te melden waarnaar dit bedrag kan worden overgemaakt.

Hoogachtend,

de Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,
namens deze,

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Datum
15 december 2020

Onze referentie
WBJA/BBS/2.2020.0759.001

Overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht kan tegen deze beschikking beroep worden ingesteld door degene wiens belang rechtstreeks bij deze beschikking betrokken is. Daartoe moet binnen zes weken na de datum van verzending van deze beschikking een beroepschrift met een kopie van deze beschikking worden ingediend bij de sector bestuursrecht van de rechtbank van de woonplaats van degene die het beroep instelt. Opgemerkt wordt dat AMSTERDAM ligt binnen het rechtsgebied van de rechtbank Amsterdam, postbus 75850, 1070 AW te Amsterdam.

Een belanghebbende kan ook digitaal Opgemerkt wordt dat AMSTERDAM ligt binnen het rechtsgebied van de rechtbank Amsterdam, postbus 75850, 1070 AW te Amsterdam. Beroep instellen bij genoemde rechtbank via de website <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor is wel een elektronische handtekening (DigiD) nodig. Op de genoemde website vindt u de precieze voorwaarden.

Het beroepschrift dient te worden ondertekend en ten minste te bevatten de naam en het adres van de indiener, de dagtekening, een omschrijving van deze beschikking alsmede de reden(en) waarom de beschikking niet juist wordt gevonden. Voor de behandeling van het beroepschrift is griffierecht verschuldigd.