

# ECLI:NL:RBMNE:2024:3285

Instantie	Rechtbank Midden-Nederland
Datum uitspraak	27-05-2024
Datum publicatie	11-06-2024
Zaaknummer	22/3581 e.v.
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Eiser heeft bij de minister van AZ een Wob/Woo-verzoek ingediend. In een eerdere uitspraak heeft de rechtbank overwogen dat de minister beter moet zoeken naar bij hem berustende concepten van de Kamerbrief met daarin de reactie van het kabinet op het rapport 'Ongekend onrecht'. Ook moet hij het Woo-verzoek doorsturen naar andere ministeries waar concepten berusten. In deze uitspraak behandelt de rechtbank het beroep tegen de besluiten die de ministers van AZ, BZK en EZK naar aanleiding daarvan hebben genomen. Zij komt tot het oordeel dat de minister van BZK een aantal passages in de conceptbrieven ten onrechte heeft aangemerkt als persoonlijke beleidsopvatting. Het gaat namelijk om objectieve informatie. Over andere passages oordeelt de rechtbank dat de ministers ten onrechte niet hebben gezien of de persoonlijke beleidsopvattingen in niet herleidbare vorm toch openbaar gemaakt kunnen worden. De rechtbank geeft gelet op de lange voorgeschiedenis in deze dossiers, en de gebleken onwil van de ministers om deze documenten of delen daarvan openbaar te maken, de ministers geen nieuwe kans om opnieuw te belissen maar voorziet zelf in de zaak door de passages aan te wijzen die de ministers openbaar moeten maken.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

## Uitspraak

### RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND

Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummers: UTR 22/3581, 23/242 en 23/2828

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 27 mei 2024 in de zaak tussen

**[eiser] , uit [woonplaats] , eiser**

en

**de minister van Algemene Zaken (AZ),  
de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)**

**de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK),**  
(gemachtigde: mr. E.C. Pietermaat).

## Inleiding

- 1.1. Deze beroepsprocedures gaan over een verzoek om openbaarmaking op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) dat eiser op 18 januari 2021 bij de minister van AZ heeft ingediend. Eiser heeft verzocht om openbaarmaking van alle conceptversies van de brief van de minister van AZ aan de voorzitter van de Tweede Kamer, met daarin de reactie van het kabinet op het rapport Ongekend onrecht (de kamerbrief), alle conceptversies van het nieuwsbericht van 15 januari 2021 over dat rapport en alle redeneerlijnen, Q&As en memos over de kabinetsreactie.
- 1.2. In haar uitspraak van 10 juni 20221 heeft de rechtbank het beroep van eiser tegen een besluit van de minister van AZ gegrond verklaard en de minister opgedragen opnieuw te beslissen op het bezwaar van eiser, voor zover het gaat over de conceptversies van de kamerbrief. Ook moet de minister het Wob-verzoek doorsturen naar andere ministeries waar concepten van de kamerbrief berusten.
- 1.3. De minister heeft uitvoering gegeven aan de uitspraak van de rechtbank. Hij heeft opnieuw op het bezwaar van eiser beslist en het Wob-verzoek doorgestuurd naar andere ministeries. Dit heeft uiteindelijk geleid tot drie besluiten die gaan over de concepten van de kamerbrief (de bestreden besluiten): 13 maart 2023 van de minister van BZK, 17 april 2023 van de minister van EZK en 26 april 2023 van de minister van AZ. Eiser is het niet eens met deze besluiten en heeft beroep ingesteld.
- 1.4. De rechtbank heeft de beroepen op 9 april 2024 gezamenlijk op een zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: de gemachtigde van de ministers, mr. [A] , werkzaam bij het ministerie van AZ, mr. [B] , werkzaam bij het ministerie van EZK en mr. [C] , werkzaam bij het ministerie van BZK. Eiser is na voorafgaand bericht niet verschenen.

## Beoordeling door de rechtbank

### Hoe zijn de beroepsprocedures tot nu toe verlopen?

2. De rechtbank heeft de drie beroepen van eiser gezamenlijk op een zitting behandeld, omdat de procedures voortvloeien uit hetzelfde Wob-verzoek en deels over dezelfde documenten gaan. Dit neemt niet weg dat de drie beroepen procedureel een ander pad hebben gevolgd. De rechtbank zal hierna voor het procesverloop per procedure weergeven. Daarna zal zij de drie hiervoor genoemde besluiten aan hand van de beroepsgronden van eiser beoordelen. Daarbij zal zij eerst de besluiten van de minister van AZ en BZK bespreken en daarna het besluit van EZK.

#### *Beroep UTR 22/3581 over de besluiten van de minister van AZ*

3. De rechtbank heeft de minister van AZ in de uitspraak van 10 juni 2022 opgedragen om binnen zes weken na de dag van verzending van de uitspraak een nieuw besluit op het bezwaar van eiser te nemen. Dit is niet gebeurd. Eiser heeft op 14 augustus 2022 beroep ingesteld tegen het uitblijven van een besluit op bezwaar.
- 3.1. De minister van AZ heeft op 12 oktober 2022 alsnog een besluit genomen. Het beroep tegen het niet-tijdig beslissen richtte zich daarom tegen dit nieuwe besluit.<sup>2</sup> Dit besluit heeft de minister van AZ op 6 februari 2023 echter ingetrokken en vervangen. De rechtbank heeft het beroep van eiser tegen het besluit van 6 februari 2023 op 4 april 2023 op een zitting behandeld. Hieraan hebben de gemachtigde

van de minister van AZ en mr. [A] deelgenomen.

- 3.2. De rechtbank heeft het onderzoek op de zitting geschorst, omdat de minister van AZ op de zitting heeft uiteengezet dat ook het besluit van 6 februari 2023 moet worden ingetrokken en vervangen. In het besluit van 26 april 2023 heeft de minister van AZ dat gedaan. Het beroep richt zich nu tegen dat besluit.
- 3.3. De rechtbank stelt vast dat eiser geen belang meer heeft bij een beoordeling van zijn beroep, voor zover dat gericht is tegen het niet tijdig beslissen en tegen de besluiten van 12 oktober 2022 en 6 februari 2023. Voor zover het beroep daartegen is gericht, is het niet-ontvankelijk.

#### *Beroep UTR 23/242 over het besluit van de minister van BZK*

4. De minister van BZK heeft het Wob-verzoek op 15 juni 2022 van de minister van AZ ontvangen. Omdat een besluit op dit verzoek uitbleef, heeft eiser beroep ingesteld tegen het uitblijven van een besluit. De rechtbank heeft de minister van BZK in haar uitspraak van 24 oktober 2022 opgedragen om binnen twee weken na verzending van die uitspraak een besluit bekend te maken, op straffe van een dwangsom.<sup>3</sup> Omdat de minister hieraan geen gevolg heeft gegeven, heeft eiser op 3 januari 2023 opnieuw beroep ingesteld tegen het uitblijven van een besluit. De minister heeft op 13 maart 2023 alsnog op het Wob-verzoek beslist. Het beroep tegen het niet tijdig beslissen richt zich nu ook tegen dat besluit.

- 4.1. De rechtbank stelt vast dat eiser geen belang meer heeft tegen het beroep voor zover het gericht is tegen het uitblijven van een besluit. Daarom is het beroep voor zover gericht tegen het uitblijven van een besluit niet-ontvankelijk.

#### *Beroep UTR 23/2828 over het besluit van de minister van EZK*

5. Ook de beroepsprocedure gericht tegen een besluit van de minister van EZK is gestart met een beroep tegen het uitblijven van een besluit. De rechtbank heeft uitspraak gedaan op dit beroep op 24 oktober 2022 en de minister op straffe van een dwangsom opgedragen om alsnog op het Wob-verzoek te beslissen.<sup>4</sup> De minister van EZK heeft op 22 november 2022 op het verzoek van eiser beslist. Hiertegen heeft eiser bezwaar gemaakt. Het bezwaar is ongegrond verklaard in het besluit van 17 april 2023. Daartegen richt zich het beroep van eiser.

#### *Mochten de ministers openbaarmaking van de drie in ministerraad besproken concept kamerbrieven weigeren?*

6. Deze procedure gaat over de weigering om de concepten van de kamerbrief openbaar te maken. De ministers hebben toegelicht dat er naar aanleiding van het eindverslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag van 17 december 2020 op korte termijn een kabinetsreactie moest worden geformuleerd. Er is een stuurgroep in het leven geroepen die bestond uit secretarissen-generaal (sg) en directeuren-generaal (dg) van verschillende ministeries. Zij hadden als doel om in korte tijd de kabinetsreactie te schrijven. De coördinatie van de werkzaamheden lag bij het ministerie van Financiën. De minister van BZK was wel vertegenwoordigd in de SG/DG-stuurgroep, maar de ministers van AZ en EZK waren dat niet. Ambtenaren van deze ministeries werden wel op de hoogte gehouden van de voortgang in de stuurgroep. In totaal zijn er acht concept kamerbrieven in de stuurgroep besproken. Drie daarvan zijn ook besproken in de ministerraad.

7. Bij alle ministers berusten die drie concept kamerbrieven. Over die drie concepten heeft de rechtbank al geoordeeld in haar uitspraak van 10 juni 2022. Deze concepten hoeven niet openbaar gemaakt te worden op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob, dat toen nog gold. Op grond van vaste rechtspraak weegt het belang van openbaarmaking van documenten die in de ministerraad zijn besproken niet zwaarder dan het belang van vertrouwelijke communicatie en het belang van het goed functioneren van de ministerraad. De ministers hebben zich, onder verwijzing naar de uitspraak van de rechtbank, terecht op het standpunt gesteld dat zij openbaarmaking van

deze drie documenten mochten weigeren. Wat daarover in die uitspraak is overwogen, geldt onverkort. Eiser heeft tegen deze uitspraak geen hoger beroep ingesteld. Het Wob-verzoek is ook doorgestuurd naar de minister van Financiën. Op 31 juli 2023 heeft de staatssecretaris van Financiën (na bezwaar) over onder deze drie concept kamerbrieven beslist en openbaarmaking daarvan geweigerd. Eiser heeft hiertegen evenmin beroep ingesteld.

*Mochten de ministers van AZ en BZK openbaarmaking van overige concept kamerbrieven integraal weigeren?*

8. De minister van AZ heeft naast de drie in de ministerraad besproken concepten, nog twee andere concepten aangetroffen en de minister van BZK nog vijf. De ministers van AZ en BZK hebben geweigerd deze documenten openbaar te maken, omdat daarop volgens hen de weigeringsgronden van artikel 5.2, eerste lid, en artikel 5.1, tweede lid, onder i, van de Wet open overheid (Woo) van toepassing zijn. De minister van EZK heeft zich op het standpunt gesteld dat er binnen haar ministerie geen andere concepten berusten dan de drie concepten die in de ministerraad zijn besproken.

9. Als een besluit is genomen ná 1 mei 2022 dan is daarop niet langer de Wob van toepassing maar de Woo. De Wob is namelijk per die datum ingetrokken en er is niet voorzien in overgangsrecht. Dat betekent dat de Woo onmiddellijke werking heeft en dat met ingang van 1 mei 2022 besluiten op grond van de Woo moeten worden genomen. Ook als de Wob-verzoeken dateren van voor die datum. Voor deze beroepsprocedures geldt dat de bestreden besluiten allemaal dateren van ná 1 mei 2022. Daarom is daarop de Woo van toepassing.

10. De minister van AZ heeft de twee conceptbrieven die bij hem berusten aan de rechtbank toegestuurd met een beroep op artikel 8:29 van de Awb. De minister van BZK heeft dat met de vijf documenten die bij haar berusten ook gedaan.

11. Na lezing van de vijf bijlagen en de toelichting daarop op de zitting is het proces, dat tot het uiteindelijke kabinetstandpunt heeft geleid, de rechtbank voor de beoordeling van de zaak voldoende duidelijk geworden. Met het oog op het gezamenlijk in te nemen standpunt zijn er vanuit de diverse ministeries bouwstenen aangeleverd om een eerste concept van de kamerbrief op te stellen. Dit concept heeft gestalte gekregen door de uitwisseling van, meer en minder concreet uitgewerkte, voorstellen. Een vergelijking met de uiteindelijke brief leert dat sommige onderdelen wel en andere niet zijn overgenomen en dat de formulering en de toon van de verschillende onderdelen in de loop van de tijd is aangepast.

12. De ministers weigeren openbaarmaking van de concepten volledig omdat sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van intern beraad. Dat geldt voor de gehele documenten. Alle onderdelen daarvan bevatten volgens hen meningen, overwegingen en tekstvoorstellen. Daarmee gaat het om voorstadia van het eerste concept dat vanuit de stuurgroep aan de ministerraad is voorgelegd. De concepten zijn volgens de ministers per passage beoordeeld. Ook de meer feitelijke of zakelijk weergegeven ideeën of voorstellen in die concepten moeten als persoonlijke beleidsopvatting worden aangemerkt, met name gezien het stadium waarin deze zijn genoteerd. Het ging om een document in wording en met de diverse onderdelen van de concepten is tussen de ambtenaren onderling de dialoog gevoerd en zijn de argumenten uitgewisseld om uiteindelijk tot het concept te komen dat aan de ministerraad voorgelegd zou worden. Als voorstellen uit die fase op onderdelen al openbaar gemaakt zouden moeten worden, belemmert dat volgens de ministers de vrije gedachtegang en gedachtenuitwisseling tussen de ambtenaren. Dit zou uiteindelijk ten koste gaan van de kwaliteit van de advisering aan de ministers, omdat ambtenaren zich geremd voelen om al dan niet vergaande of vernieuwende voorstellen of ideeën zouden opperen.

Daarnaast is het volgens de ministers onwenselijk en zou het afdoen aan de werking van de democratie als allerlei onvoldragen voorstellen en proefballonnen die de eindstreep niet hebben gehaald, enige tijd later alsnog aan de minister voorgelegd zouden kunnen worden met de vraag: waarom is dit advies/idee niet gevolgd? Ambtenaren willen niet dat hun minister daar later mee geconfronteerd kan worden en zouden zich inhouden om voorstellen te doen, wat neerkomt op

onwenselijke zelfcensuur.

Met de Woo is niet beoogd om zulke onvoldragen argumenten en voorstellen openbaar te maken. Dit zou ten koste gaan van de kwaliteit van de besluitvorming en daarmee geen enkel belang dienen.

13. Artikel 5.2, eerste lid, van de Woo luidt:

1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.

2. Het bestuursorgaan kan over persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.

[].

14. De rechtbank is van oordeel dat de concepten zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad.

Gezien de geheime stukken zijn het voorstadië van de drie concepten die uiteindelijk aan de ministerraad zijn voorgelegd. Ze zijn opgesteld door ambtenaren voor hun onderlinge afstemming en hebben ook het karakter van documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad. Daarmee is voldaan aan de eerste eis van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo, dat alleen persoonlijke beleidsopvattingen in een document opgesteld ten behoeve van intern beraad geweigerd kunnen worden. De vraag die de rechtbank moet beantwoorden is of de ministers openbaarmaking van deze concepten integraal mochten weigeren, omdat de documenten alleen maar zulke persoonlijke beleidsopvattingen bevatten.

15. In de kern draait het bij deze beroepen om de vraag hoe het begrip persoonlijke beleidsopvatting, zoals geformuleerd in de Woo, moet worden toegepast. Uit de parlementaire geschiedenis leidt de rechtbank af dat het onder de Wob ontstane regime over artikel 11, eerste lid, van die wet, in beginsel onder de Woo op hoofdlijnen wordt voortgezet. De achtergrond hiervan is dat ambtenaren frank en vrij hun opvatting moeten kunnen geven over beleidskwesties en beleidskeuzes, ten behoeve van het intern beraad. Een zekere mate van intimiteit en veiligheid is noodzakelijk om te kunnen komen tot een effectieve besluitvorming. Ambtenaren en bestuurders moeten vrijelijk met elkaar van gedachten kunnen wisselen over een dossier, beleidsproces, ambtelijk advies of wetsontwerp. Zij moeten hun persoonlijke beleidsopvattingen kunnen articuleren, zonder dat een dergelijk advies de volgende dag in de krant staat, of onderwerp vormt van parlementair debat.<sup>5</sup>

15.1. Met de Woo is echter ook een wijziging van de bestaande praktijk beoogd. Artikel 5.2, eerste lid, van de Woo bevat een aanscherping ten opzichte van artikel 11, eerste lid, van de Wob, die onterechte aanmerking als persoonlijke beleidsopvatting moet tegengaan. De uitvoeringspraktijk zoals die zich de afgelopen decennia heeft uitgekristalliseerd laat namelijk een onbedoelde uitbreiding en oprekking van het beroep op deze uitzonderingsgrond zien. De wetgever wil met de wetswijziging voorkomen dat objectieve gegevens worden uitgezonderd van openbaarheid op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo.<sup>6</sup> Naarmate er sprake is van meer objectieve informatie in een document, zal er dus minder snel sprake zijn van persoonlijke beleidsopvattingen. Hiertoe is de definitie aangescherpt.

15.2. In het tweede lid van artikel 5.2 van de Woo wordt openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen alsnog mogelijk gemaakt met het oog op een goede en democratische bestuursvoering. In dat geval moet de openbaarheid zwaarder wegen. Daarbij geldt, anders dan eiser aanneemt, dat een persoonlijke beleidsopvatting niet noodzakelijkerwijs gekoppeld hoeft te zijn aan één persoon, maar ook afkomstig kan zijn van een groep personen. Herleidbaarheid tot die persoonlijke beleidsopvattingen is evenmin beperkt tot herleidbaarheid tot één persoon. De beslissing om persoonlijke beleidsopvattingen openbaar te maken in niet tot de personen herleidbare vorm, is

een bevoegdheid waarbij een bestuursorgaan beslissruimte heeft. Het vergt een afweging van belangen, zo volgt uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 24 februari 2021 (Vuurwerkkramp Endschede).<sup>7</sup> In die uitspraak heeft de Afdeling overwogen dat het feit dat het in die zaak om een belangrijke maatschappelijke en gevoelige kwestie gaat, daarbij moet worden meegewogen. Dit kan ertoe leiden dat persoonlijke beleidsopvattingen toch openbaar moeten worden, omdat het belang van openbaarheid zwaarder weegt. Weliswaar is deze uitspraak gedaan onder de reikwijdte van de Wob, maar uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de wetgever de in die uitspraak verrichte rechterlijke toetsing ziet als een leidraad voor de beoordeling van zowel Wob als Woo-besluiten over de toepassing van de weigeringsgrond persoonlijke beleidsopvattingen in documenten bestemd voor intern beraad.<sup>8</sup>

16. De rechtbank heeft de (vijf) bijlagen beoordeeld en daarbij geconstateerd dat de concepten hoofdzakelijk bestaan uit onderdelen die in de uiteindelijke brief openbaar zijn gemaakt. De rechtbank zal hierna de nummering van de bijlagen bij BZK aanhouden. Nummer 2 van BZK is gelijk aan nummer 1 van AZ en nummer 3 van BZK is gelijk aan nummer 2 van AZ.

16.1. Het inleidende onderdeel in bijlage 2 van BZK kwalificeert de rechtbank als een persoonlijke weergave van het boetekleed aantrekken, dat op een andere wijze in het concept is verwoord dan in de eindtekst. De ministers hebben deze van de uiteindelijke eindversie afwijkende inleiding, mogen weigeren openbaar te maken omdat het gaat om persoonlijke beleidsopvattingen.

16.2. Verder bevatten de concepten met name verschillen in indeling, volgorde en benaming van tussenkopjes en hoofdstukken. Ook dit zijn naar het oordeel van de rechtbank uitingen van persoonlijke voorkeuren of voorstellen, die met name tekstueel en redactioneel zijn, maar die uiteindelijk wel, zij het op iets andere manier, in de eindtekst zijn verwoord. Dat op onderdelen voor een andere toonzetting en bewoordingen is gekozen, betekent dat het in de concepten om een persoonlijke toon van de concept-schrijver gaat. Dit zijn geen onderdelen die buiten de definitie van persoonlijke beleidsopvattingen in de Woo vallen en daarmee voor openbaarmaking in aanmerking komen.

16.3. De rechtbank heeft geconstateerd dat er echter ook onderdelen in de concepten zijn aan te wijzen die niet kunnen worden aangemerkt als persoonlijke beleidsopvattingen, omdat zij een overwegend objectief karakter hebben. De rechtbank wijst als eerste op bijlage 1 van BZK, pagina 4, de tweede alinea tot aan de de waarschuwingen bij Financiën. De verwijzing naar een rapport uit 2013 komt ook op andere plekken voor, maar dan op zinsniveau. Deze onderdelen komen in latere concepten eveneens voor, maar hebben de eindtekst niet gehaald. Als tweede wijst de rechtbank op bijlage 3 van BZK, pagina 14, laatste alinea en 15, eerste alinea. In de hiervoor genoemde passages wordt verwezen naar eerder openbaar gemaakte documenten, namelijk rapporten en adviezen. Het gaat hier om verwijzingen naar objectieve en al openbaar gemaakte rapporten/adviezen die niet vallen onder het reikwijdte persoonlijke beleidsopvatting. De ministers hebben deze passages in de concepten dan ook ten onrechte met toepassing van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo geweigerd openbaar te maken.

17. De rechtbank ziet ook onderdelen die zij kwalificeert als concrete voorstellen voor verbetering van de verhouding tussen burger en overheid. Het gaat om de volgende passages: bijlage 2 van BZK , pagina 4 onderaan/5 bovenaan eerste bullet, bijlage 2 van BZK, pagina 8, eerste bullet, bijlage 3 van BZK, pagina 10 onderaan/11 bovenaan, eerste bullet en bijlage 4 van BZK pagina 18, de laatste vier bullets. Dit zijn objectief en zakelijk opgeschreven ideeën dan wel alternatieven. De rechtbank heeft deze niet teruggevonden in de definitieve tekst van de kamerbrief. De onderdelen zijn daarmee een idee, visie of standpunt, dan wel overweging, ten behoeve van intern beraad, om de interne gedachtegang, discussie vooruit te helpen en geen onderdelen met een overwegend objectief karakter. Aannemelijk is dat het gaat om oplossingsrichtingen, zonder weergave van feitelijke grondslag waarop ze zijn gebaseerd, waardoor ze naast de individuele invulling, ook een objectief karakter zouden kunnen krijgen. Hiermee vallen ze wel onder de definitie van persoonlijke beleidsopvattingen en

hebben de ministers ze in beginsel met toepassing van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo mogen weigeren openbaar te maken.

18. Dit neemt niet weg dat de ministers de mogelijkheid van openbaarmaking op grond van het tweede lid nadrukkelijk onder ogen hadden moeten zien, ook al hebben zij daarbij beslruimte, zoals de Afdeling in de hiervoor genoemde uitspraak over de Vuurwerkramp Enschede heeft overwogen. De ministers hebben over deze passages geoordeeld dat verstrekking van zulke onderdelen uit de concepten niet bijdraagt aan een goede en democratische bestuursvoering. Gelet op de toelichting op de zitting bedoelen zij hiermee dat ambtenaren in de toekomst mogelijk niet meer vrij kunnen brainstormen omdat hun wellicht onvoldragen of onrijpe visie toch openbaar zou kunnen worden. Maar ook omdat zij zichzelf beperkingen op zouden kunnen leggen om te voorkomen dat hun minister later in het publieke debat geconfronteerd zou kunnen worden met vragen over een (ambtelijk intern) standpunt dat in de bestuursfase niet is gevolgd. Naar het oordeel van de rechtbank overtuigt deze motivering echter niet. Zij is daarvoor te algemeen en niet toegespitst op dit onderwerp.

18.1. Allereerst is hierbij van belang dat de bedoeling van de bepaling is dat de ambtenaar beschermd wordt, en niet het bestuursorgaan.<sup>9</sup> Wat de bescherming van de ambtenaar betreft, is van belang dat de onderdelen die de rechtbank hiervoor heeft benoemd objectief zijn geformuleerd. Daarbij zijn de teksten afkomstig van verschillende ministeries, en bevatten de teksten zelf, zonder opmerkingen aan de zijlijn, geen tot de ambtenaren herleidbare gegevens. Weliswaar is de groep van ministeries die aan de stuurgroep hebben deelgenomen niet groot, maar herleidbaarheid is niet eenvoudig, en zeker zonder net bedoelde opmerkingen in de zijlijn, is aannemelijk dat deze volledig kan worden uitgesloten. De bescherming van ambtenaren en de vrijheid van de onderlinge discussie is daarmee bewerkstelligd. Dat desbetreffende ambtenaren hun minister willen behoeden voor vragen over het ambtelijk advies en zich allemaal daarom op voorhand al niet vrij voelen om ideeën in te brengen, is niet onderbouwd en ook overigens in algemene zin niet aannemelijk geworden.

18.2. Voor zover de ministers bedoelen dat zij zelf niet met vragen over een niet-gevolgde ambtelijke visie of tekst willen worden geconfronteerd, omdat het publieke debat (louter) moet gaan over de bestuurlijke keuze die wél gemaakt is, miskent dit de tekst en bedoeling van de Woo. Hierin ligt besloten dat ook publiek debat over niet gevolgde opvattingen of voorstellen kan bijdragen aan een goede en democratische bestuursvoering. Dat (nog meer) vragen over niet gevolgde voorstellen de gespannen verhouding tussen overheid en burgers (verder) onder druk zetten, is een mogelijkheid, maar niet een doorslaggevend argument om van (onherleidbare) openbaarmaking af te zien. Het geheim houden van voorstellen is namelijk evengoed een argument om te veronderstellen dat het de spanning en het wantrouwen aanwakkert wegens gebrek aan transparantie. Daarbij speelt dat het onderwerp zeer ingrijpend, maatschappelijk ontwrichtend en nog steeds veelomvattend en actueel is en in de definitieve kamerbrief uiteindelijk een zwarte bladzijde is genoemd. Gezien dit uitzonderlijke karakter, is er alle aanleiding te veronderstellen dat streven naar openbaarheid in dit dossier zwaarder weegt en bijdraagt aan een goede en democratische bestuursvoering. Door selectie van objectief weergegeven passages die zich voor openbaarmaking lenen, kan het nodige maatwerk worden geleverd.

18.3. De ministers hebben dit maatwerk niet verricht. Zij hebben weliswaar wel gesteld dat zij de passages in de concepten afzonderlijk hebben beoordeeld, maar dat is voor de rechtbank niet zichtbaar gebeurd. De containermotivering duidt niet op een op de passages toegesneden motivering. Dat de ministers de concepten op die manier hebben beoordeeld en dat zij daarbij hebben gekeken of er onderdelen in niet herleidbare vorm alsnog openbaar gemaakt konden worden, is niet aannemelijk geworden. De motivering voor het weigeren van openbaarmaking van deze passages volstaat dan ook niet.

19. De rechtbank overweegt dat de ministers de concepten ook geweigerd hebben openbaar te maken onder toepassing van de weigeringsgrond van artikel 5.1, tweede lid, onder i, van de Woo, dat inhoudt dat het belang van openbaarmaking van deze documenten niet opweegt tegen het belang van het

goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen. Het invoeren van deze weigeringsgrond hebben de ministers gezien in samenhang met of als vervolg op de weigeringsgrond van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo, omdat openbaarmaking van concepten ook niet in het belang is van de democratische rechtsorde. Naar het oordeel van de rechtbank valt deze weigeringsgrond dan ook samen met de weigeringsgrond die de rechtbank hiervoor als onvoldoende heeft beoordeeld. Ook het invoeren in algemene zin van deze weigeringsgrond kan niet leiden tot algehele weigering van openbaarmaking van de concepten.

*Wat moet het gevolg zijn van de geconstateerde gebreken in de besluitvorming van de ministers van AZ en BZK?*

20. De aanvankelijke weigering van de minister van AZ om de concepten te inventariseren, zoals verwoord in de uitspraak van 10 juni 2022, en de daaropvolgende algehele weigering van openbaarmaking van de vijf documenten onder verwijzing naar een zeer algemene motivering, getuigt er zoals hiervoor al is verwoord niet van dat de ministers deze documenten per passage hebben beoordeeld, maar eerder van een aan weigerachtigheid grenzende weerstand tegen openbaarmaking. Die weerstand komt ook naar voren uit het trage verloop van de procedure sinds de indiening van het Wob-verzoek op 18 januari 2021. De minister van AZ heeft inmiddels vier besluiten op bezwaar genomen, er hebben over deze materie drie zittingen bij de rechtbank plaatsgevonden en eiser heeft één keer beroep ingesteld tegen het uitblijven van een besluit op bezwaar. In de procedure tegen de minister van BZK heeft eiser tot twee keer toe een beroep tegen het uitblijven van een besluit op bezwaar moeten indienen. Er zijn geen omstandigheden naar voren gekomen die een dergelijk traag besluitvormingstraject rechtvaardigen. De hoeveelheid aangetroffen documenten is namelijk zeer beperkt en de gehanteerde algemene beoordeling is niet complex te noemen. De kennelijke tegenzin die de minister van AZ in deze procedure heeft tentoongespreid meent de rechtbank ook waar te nemen bij de minister BZK.

21. De rechtbank realiseert zich dat er, gelet op wat zij hiervoor heeft overwogen over de weigeringsgrond van artikel 5.2, tweede lid, van de Woo, na vernietiging van de bestreden besluiten nog beslissingsruimte voor ministers rest om nader te motiveren waarom openbaarmaking in niet herleidbare vorm niet zou kunnen. Desondanks ziet de rechtbank zich onder deze uitzonderlijke omstandigheden genoodzaakt om, gelet op wat zij hiervoor heeft overwogen, de ministers niet nogmaals in de gelegenheid te stellen om op de bezwaren van eiser te beslissen. Zij zal het geschil dan ook definitief beslechten<sup>10</sup> en zelf in de zaak voorzien door de passages aan te wijzen die, geanonimiseerd en met weglating van opmerkingen in de zijlijn, voor openbaarmaking in aanmerking komen. De rechtbank bepaalt dat de ministers deze passages openbaar maken uiterlijk vier weken na verzending van deze uitspraak.

*Deugt de zoekslag van de minister van EZK?*

22. De minister van EZK heeft zich op het standpunt gesteld dat er, anders dan de drie in de ministerraad besproken documenten, geen andere concepten zijn aangetroffen binnen het ministerie. Deze drie documenten zijn al besproken in de uitspraak van de rechtbank van 10 juni 2022.

23. Eiser heeft zich op het standpunt gesteld dat zoekslag van de minister van EZK niet deugt, omdat zij niet heeft gekeken in het juiste zoekvlak. Eiser heeft expliciet gevraagd om documenten die dateren van voor 10 januari 2021. Er moeten wel documenten zijn, omdat de minister van EZK in het primaire besluit heeft gezegd dat de concepten waar nodig voorzien van feedback naar de SG/DG-stuurgroep zijn teruggestuurd. In het bestreden besluit, stelt de minister dat de feedback mondeling is gegeven, maar dat vindt eiser onwaarschijnlijk. Er moet dus meer zijn.

24. Als een bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat documenten niet (of niet meer) onder hem berusten en zón mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt, dan is het in beginsel aan degene die om informatie verzoekt om aannemelijk te maken dat documenten toch onder het bestuursorgaan berusten. Dit volgt uit vaste rechtspraak.<sup>11</sup>



25. In het verweerschrift heeft de minister van EZK toegelicht dat het primaire en het bestreden besluit niet duidelijk zijn en heeft zij een nadere motivering gegeven. Er is naar aanleiding van het doorgezonden Wob-verzoek binnen het ministerie gezocht naar documenten. Eiser heeft op 28 november 2022 nog een Woo-verzoek ingediend met als doel om openbaarmaking van alle documenten en correspondentie die gaan over het door de minister van AZ aan de minister van EZK doorgestuurde Woo-verzoek. Hierop heeft de minister van EZK beslist en zij heeft een groot aantal documenten openbaar gemaakt. Uit die documenten blijkt dat er binnen het ministerie maar drie van de acht concepten van de kamerbrief zijn aangetroffen. In het primaire besluit is gerefereerd aan de nota ter voorbereiding van de ministerraad en een ambtelijk document dat is opgesteld ter voorbereiding van de concept kamerbrief en dat voor input aan de Ambtelijke Commissie uitvoering is voorgelegd, maar die documenten vallen niet onder reikwijdte van het verzoek.

26. De rechtbank is van oordeel dat, gelet op de reikwijdte van het Woo-verzoek en met inachtneming van bovenbedoelde (geredigeerde) documenten, de uiteenzetting over de zoekslag, het standpunt van de minister EZK dat er niet meer documenten onder haar berusten, niet ongeloofwaardig voorkomt. Hierbij heeft de rechtbank ook betrokken dat er geen vertegenwoordiging van de minister van EZK heeft plaatsgenomen in de SG/DG-stuurgroep. Het ligt op de weg van eiser om concreet te maken dat er meer documenten onder minister van EZK zouden moeten berusten en dat zoekslag dus niet compleet is geweest.

27. In dat kader heeft eiser erop gewezen dat hij eraan twijfelt dat er mondeling feedback is gegeven. De rechtbank begrijpt die twijfel. Wat de minister van EZK over die feedback heeft opgenomen in het bestreden besluit, klinkt inderdaad weinig overtuigend. Dat betekent echter niet dat er ook meer concepten van de kamerbrief onder het ministerie zouden moeten berusten. De minister van EZK heeft op de zitting toegelicht dat de feedback waarover het in het primaire besluit gaat niet zozeer is gegeven op complete concepten, maar dat het ging om feedback op losse bouwstenen. De rechtbank vindt dit niet onaannemelijk.

28. Eiser heeft er verder op gewezen dat hij niet gelooft dat er niet meer documenten zijn die gaan over het aftreden minister Wiebes. Volgens eiser kan het niet zo zijn dat het aftreden van de eigen bewindspersoon niet tot meer documenten heeft geleid. Er moet in zijn beleving zijn meegedacht over dit aftreden, bijvoorbeeld door speechschrijvers. De minister van EZK had hiernaar moeten zoeken.

29. De rechtbank wijst erop dat het Wob verzoek van 18 januari 2021 alleen aan andere ministers moest worden doorgestuurd, voor zover daarin om openbaarmaking van de concept kamerbrieven werd verzocht. De minister van EZK heeft het doorgestuurde verzoek breder opgevat dan de rechtbank had bedoeld door ook te zoeken naar de overige door eiser aanvankelijk aan de minister van AZ voorgelegde onderwerpen. Kennelijk heeft zij in bezwaar gezocht naar documenten die gingen over het aftreden van de minister Wiebes. De rechtbank betreft deze uitbreiding van het verzoek bij deze bespreking en zij volgt de minister in haar standpunt dat er geen aanwijzingen zijn dat daarover meer documenten (moeten) zijn. De minister heeft gewezen op de door haar openbaar gemaakte documenten over het door de minister van AZ doorgestuurde Woo-verzoek van eiser. Daarin heeft de rechtbank geen aanwijzingen aangetroffen dat er meer documenten over het aftreden van minister Wiebes zouden moeten zijn. Eiser heeft zulke aanwijzingen ook niet aangedragen. Deze beroepsgrond over de zoekslag slaagt dan ook niet.

*Heeft de minister van EZK wel beslist op het Woo-verzoek?*

30. Eiser stelt zich verder op het standpunt dat de minister gehouden was een besluit op het Wob-(inmiddels Woo-)verzoek van eiser te nemen. De rechtbank heeft daarvoor in haar uitspraak op het beroep tegen het niet-tijdig beslissen van 24 oktober 2022 een termijn gesteld en daaraan een dwangsom verbonden. Het besluit dat vervolgens is genomen, is volgens eiser geen besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. De minister van EZK heeft in dat besluit namelijk alleen verwezen naar besluitvorming van een andere minister, te weten de minister van Financiën die zich inmiddels ook had gebogen over dit verzoek. Eiser stelt dat de rechterlijke dwangsom door het nemen van het primaire

besluit niet is gestuit, maar is blijven doorlopen.

31. De rechtbank geeft eiser hierin geen gelijk. De instemming van een bestuursorgaan met het oordeel van een andere bestuursorgaan over een onderwerp waarover het zelf ook moet beslissen, is ook een besluit. Eiser heeft daartegen ook bezwaar gemaakt. Dat de minister van EZK nog een (deel)besluit moeten nemen en dat de rechterlijke dwangsommen zijn verbeurd, is dus een onjuiste aanname van eiser. Deze beroepsgrond slaagt niet.

32. Eiser heeft wel gelijk dat het primaire besluit en het bestreden besluit niet goed gemotiveerd zijn. In het bestreden besluit is daarnaast ook een verkeerd tijdvak gehanteerd wat betreft de conceptbrieven. Pas in het verweerschrift is duidelijk geworden dat er wel drie concepten van de kamerbrief onder de minister berust(t)en dat de commentaren op losse tekstblokken zagen en niet op de conceptbrieven. De minister weigert, zoals hiervoor al is toegelicht, openbaarmaking van die drie concepten, omdat hierop al door de rechtbank in de uitspraak van 10 juni 2022 is beslist. De rechtbank is van oordeel dat het beroep van eiser gegrond is. Pas in beroep is immers duidelijk geworden hoe het nu zit.

33. Omdat de minister pas in beroep heeft voorzien in de benodigde motivering van het besluit, ziet de rechtbank aanleiding ook dit beroep gegrond te verklaren. Maar omdat de motivering inmiddels het besluit kan dragen, laat de rechtbank de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand.

## **Conclusie en gevolgen**

34. De rechtbank verklaart het beroep met nummer UTR 23/242 voor zover gericht tegen het uitblijven van een beslissing op de aanvraag niet ontvankelijk.

34.1. De rechtbank verklaart het beroep voor zover gericht tegen het bestreden besluit van 13 maart 2023 van de minister van BZK gegrond wegens strijd met artikel 5.2, eerste en tweede lid, van de Woo en de artikelen 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Awb. De rechtbank vernietigt het bestreden besluit voor zover het ziet op de weigering om de, in deze uitspraak onder 16.3 en 17 genoemde passages in de bijlagen 1,2,3 en 4 in de eigen set documenten, openbaar te maken. Bepaalt dat de minister van BZK de volgende passages openbaar maakt:

bijlage 1, pagina 4, tweede alinea tot aan de de waarschuwingen bij;

bijlage 2, pagina 4, onderaan/5, bovenaan eerste bullet, en pagina 8, eerste bullet;

bijlage 3, pagina 10, onderaan/11, bovenaan, eerste bullet en pagina 14, laatste alinea en 15, eerste alinea, zonder noot 15;

bijlage 4, pagina 18, de vier laatste bullets.

Zij draagt de minister op hier binnen vier weken na verzending van deze uitspraak uitvoering aan te geven. De rechtbank bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het bestreden besluit.

34.2. De minister van BZK hoeft naast deze passages geen gelijklopende passages uit andere bijlagen openbaar te maken, omdat dit openbaarmaking van nagenoeg dezelfde teksten zou zijn.

35. De rechtbank verklaart het beroep met nummer UTR 22/3581 voor zover gericht tegen het uitblijven van een beslissing op bezwaar en tegen de besluiten van 12 oktober 2022 en 6 februari 2023 niet ontvankelijk.

35.1. De rechtbank verklaart het beroep voor zover gericht tegen het bestreden besluit van 26 april 2023 van de minister van AZ gegrond wegens strijd met artikel 5.2, tweede lid, van de Woo en de artikelen

3:2 en 7:12, eerste lid, van de Awb. De rechtbank vernietigt het bestreden besluit voor zover het ziet op de weigering van de in deze uitspraak onder 17 genoemde passages in bijlagen 1 en 2 in de eigen aangeleverde set documenten openbaar te maken. Bepaalt dat de minister van de AZ de volgende passages openbaar maakt:

bijlage 1, pagina 4, onderaan/5, bovenaan eerste bullet, en pagina 8, eerste bullet;

bijlage 2, pagina 10, onderaan/11, bovenaan, eerste bullet en pagina 14, laatste alinea en 15, eerste alinea, zonder noot 15.

Zij draagt de minister op hier binnen vier weken na verzending van deze uitspraak uitvoering aan te geven. De rechtbank bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het bestreden besluit. Omdat deze passages gelijk zijn aan de desbetreffende passages in de bijlagen van de minister van BZK waarvan de rechtbank bepaalt dat de minister van BZK deze openbaar maakt, hoeft de minister van AZ deze niet ook afzonderlijk openbaar te maken als de minister van BZK dat al heeft gedaan.

35.2. De rechtbank herroept het primaire besluit van 7 juni 2021 voor zover daarbij is beslist dat openbaarmaking van bovenvermelde passages wordt geweigerd en bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het bestreden besluit.

36. De rechtbank verklaart het beroep met het nummer UTR 23/2828 van eiser tegen het bestreden besluit van 17 april 2023 van de minister van EZK gegrond wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb. Zij vernietigt dat besluit, maar laat de rechtsgevolgen van dat besluit met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb in stand.

37. Omdat de beroepen gegrond zijn, moet verweerder aan eiser het per procedure betaalde griffierecht betalen. Er zijn geen voor vergoeding in aanmerking komende proceskosten.

## **Beslissing**

De rechtbank:

*In de zaak UTR 23/242 tegen de minister van BZK*

- verklaart het beroep voor zover gericht tegen het uitblijven van een besluit op het Woo-verzoek niet-ontvankelijk;

- verklaart het beroep voor zover gericht tegen het besluit van 13 maart 2023 gegrond;

- vernietigt het bestreden besluit voor zover het ziet op de weigering om de volgende passages in de bijlagen 1, 2, 3 en 4 openbaar te maken:

bijlage 1, pagina 4, tweede alinea tot aan de waarschuwingen bij;

bijlage 2, pagina 4, onderaan/5, bovenaan eerste bullet, en pagina 8, eerste bullet;

bijlage 3, pagina 10, onderaan/11, bovenaan, eerste bullet en pagina 14, laatste alinea en 15, eerste alinea, zonder noot 15;

bijlage 4, pagina 18, de laatste vier bullets.

- bepaalt dat de minister van BZK de hiervoor genoemde passages geanonimiseerd en zonder opmerkingen uit de kantlijn openbaar maakt;

- draagt de minister van BZK op hier binnen vier weken na verzending van deze uitspraak uitvoering aan te geven;

- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het bestreden besluit;

- bepaalt dat de minister van BZK het griffierecht van 184,- aan eiser moet vergoeden.

*In de zaak UTR 22/3581 tegen de minister van AZ*

- verklaart het beroep voor zover gericht tegen het uitblijven van een besluit op bezwaar en tegen de besluiten van 12 oktober 2022 en 6 februari 2023 niet-ontvankelijk;
- verklaart het beroep voor zover gericht tegen het besluit van 26 april 2023 gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit voor zover het ziet op de weigering om de volgende passages in bijlage 1 en 2 openbaar te maken:

bijlage 1, pagina 4, onderaan/5, bovenaan eerste bullet, en pagina 8, eerste bullet;

bijlage 2, pagina 10, onderaan/11, bovenaan, eerste bullet en pagina 14, laatste alinea en 15, eerste alinea, zonder noot 15.

- bepaalt dat de minister van AZ de hiervoor genoemde passages geanonimiseerd en zonder opmerkingen uit de kantlijn openbaar maakt;
- draagt de minister van AZ op hier binnen vier weken na verzending van deze uitspraak uitvoering aan te geven, met dien verstande dat als de minister van BZK deze passages al openbaar heeft gemaakt de minister van AZ dat niet ook hoeft te doen;
- herroept het primaire besluit van 7 juni 2021 voor zover daarbij is beslist dat openbaarmaking van bovenvermelde passages wordt geweigerd;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het bestreden besluit;
- bepaalt dat de minister van AZ het griffierecht van 184,- aan eiser moet vergoeden.

*In de zaak UTR 23/2828 tegen de minister van EZK*

- verklaart het beroep tegen het besluit van 17 april 2023 gegrond;
- vernietigt dat besluit;
- bepaalt dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven;
- bepaalt dat de minister van EZK het griffierecht van 184,- aan eiser moet vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. P.J.M. Mol, rechter, in aanwezigheid van mr. M.E.C. Bakker, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 27 mei 2024.

griffier	rechter
----------	---------

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

**Informatie over hoger beroep**

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat

de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

---

<sup>1</sup> ECLI:NL:RBMNE:2022:2280.

<sup>2</sup> Artikel 6:20, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

<sup>3</sup> UTR 22/3578.

<sup>4</sup> UTR 22/3582.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2013/2014, 33 328, nr. 9, pag. 49.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2013/2014, 33 328, nr. 9, pag. 50.

<sup>7</sup> ECLI:NL:RVS:2021:399.

<sup>8</sup> Kamerstukken I 2020/21, 33328 Q, pag. 12.

<sup>9</sup> Zie EK, 2020/21, 33 328, Q pag. 19.

<sup>10</sup> Zie artikel 8:51a van de Awb.

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 22 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1743.

---