



> Retouradres Postbus 20001 2500 EA Den Haag



Kabinet Minister-President
Ministerie van Algemene Zaken

Datum 2 maart 2021
Betreft Wob-besluit notulen ministerraad inzake kinderopvangtoeslag

Geachte [REDACTED],

Bij brief van 27 januari 2021, ontvangen op 28 januari 2021, heeft u, [REDACTED], bij het ministerie van Algemene Zaken een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) ingediend.

U verzoekt om een kopie van de notulen van vier vergaderingen van de ministerraad betreffende de toeslagenaffaire. Concreet verzoekt u om de notulen van de ministerraden van 7 en 14 juni 2019, 12 juli 2019 en 13 maart 2020. U verzoekt specifiek om die delen van de notulen die gaan over:

- de inhoud van de toeslagenaffaire en vraagstukken rond compensatie en precedentwerking;
- de informatievoorziening aan de Kamer;
- de omgang met coalitie- en met oppositiefracties;
- mediastrategieën en de omgang met de pers.

Subsidiair verzoekt u om de aan de commissie Van Dam geleverde geobjectiverde samenvattingen van deze notulen van de ministerraad (hierbij verwijst u naar pagina 104 van het rapport 'Ongekend Onrecht' (Kamerstuk 35 510, nr. 2).

In uw verzoek geeft u aan dat er sprake is van bijzondere omstandigheden, waaronder het belang van de toeslagenaffaire en de informatievoorziening aan de Kamer, rechtbanken, pers en burgers. Daarbij verwijst u naar het rapport 'Ongekend onrecht' en de reactie van het kabinet hierop. U bent van mening dat gelet op het voorgaande in dit geval de vier gevraagde notulen van de ministerraad openbaar dienen te worden. Daarnaast stelt u dat het weigeren van de toegang tot informatie strijdig is met artikel 10 EVRM.

Bij brief van 29 januari 2021 heeft u een aanvullende overweging gestuurd. In deze brief verwijst u naar een Wob-besluit van het ministerie van Financiën waarin is opgenomen dat gelet op de uitzonderlijke situatie rondom de kinderopvangtoeslag persoonlijke beleidsopvattingen niet meer onleesbaar worden gemaakt in dossiers die raken aan de kinderopvangtoeslagaffaire. U verzoekt mij dit uitgangspunt ook te hanteren bij de behandeling van uw Wob-verzoek over de notulen van de ministerraad.

Kabinet Minister-President

Binnenhof 19
2513 AA Den Haag
Postbus 20001
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
WOB@minaz.nl

Onze referentie
4187132

Bij e-mail van 1 februari 2021 is de ontvangst van uw verzoek en de aanvullende brief bevestigd. Bij e-mail van 24 februari 2021 is de beslistermijn met 4 weken verdaagd.

Naar aanleiding van uw brieven merk ik op dat de door u genoemde kabinetsreactie op het rapport van de parlementaire ondervragingscommissie kindertoeslag alsmede de stukken die hiermee verband houden zowel in het algemeen als in het bijzonder ten aanzien van dit onderwerp ingaan op de openbaarheid van informatie. Het kabinet heeft hierin een aanmerkelijke verruiming van de actieve en passieve informatievoorziening in het algemeen aangekondigd en specifieke maatregelen om zoveel mogelijk informatie te verstrekken ten aanzien van de kinderopvangtoeslag. Tot dit brede pakket met verruiming van de informatievoorziening behoort ook de actieve openbaarmaking van besluitenlijsten van de ministerraad.

Tegelijkertijd heeft het kabinet in dit kader besloten, zoals blijkt uit de beantwoording van vragen van de Tweede Kamer over de kinderopvangtoeslag die gelijktijdig met de genoemde kabinetsreactie is verzonden, dat de notulen van de ministerraad vertrouwelijk blijven, behoudens de verstrekking van geobjectiveerde samenvattingen hiervan aan de ondervragingscommissie op basis van de Wet op de parlementaire enquête 2008 en met de commissie hierover gemaakte afspraken. Dit besluit van het kabinet berust op de staatkundige verantwoordelijkheid voor het goede functioneren van de ministerraad bij de uitvoering van zijn grondwettelijke taak tot bevordering van de eenheid van beleid.

In reactie op de inhoud van de verzoeken in uw brieven ten aanzien van de daarin omschreven documenten bericht ik u als volgt.

Wettelijk kader

Uw verzoek valt onder de reikwijdte van de Wob. Uitgangspunt van de Wob is dat er, in het belang van een goede en democratische bestuursvoering, een recht op openbaarmaking van informatie bestaat. Het bestuursorgaan kan openbaarmaking van informatie achterwege laten wanneer zich (een of meer van) de in artikel 10 en 11 van de wet genoemde uitzonderingsgronden of beperkingen voordoen.

Besluit

De notulen van de ministerraad besluit ik niet openbaar te maken met een beroep op de artikelen 10 tweede lid, onder g, en 11 van de Wob.

Voor mijn overwegingen verwijs ik u naar de navolgende alinea's.

Overwegingen

Artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob

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.

Voor de ministerraad geldt dat een vrije en onbelemmerde uitwisseling van argumenten van wezenlijk belang is voor het goed kunnen uitvoeren van de werkzaamheden. Openbaarmaking van de verslagen van de ministerraad zou tot een onevenredige benadeling leiden, omdat aannemelijk is dat openbaarmaking de open en ongedwongen beraadslaging tussen de leden van de ministerraad en daarmee de besluitvorming, zal belemmeren. Dit geldt ook voor een geobjectiveerde samenvatting van de verslagen. Voor het functioneren van de ministerraad is geheimhouding van hetgeen ter vergadering wordt besproken essentieel, zowel vanwege de eenheid van het regerings- en kabinetsbeleid alsook om te verzekeren dat binnen het kabinet in alle vrijheid van gedachten kan worden gewisseld.

Gelet op het voorgaande zou openbaarmaking van de verslagen ook in strijd zijn met de in artikel 45 van de Grondwet opgenomen taak van de ministerraad om de eenheid van het beleid te bevorderen en de in artikel 26, eerste lid van het Reglement van Orde van de ministerraad opgenomen geheimhoudingsverplichting. Bij mijn afweging om de notulen van de ministerraad niet openbaar te maken heb ik, gelet op het belang van het goed kunnen functioneren van de ministerraad een groter gewicht toegekend aan het voorkomen van bovengenoemde onevenredige benadeling van de ministerraad, dan aan het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking van de gevraagde informatie.

Dat de notulen van de ministerraad niet openbaar zijn, wordt ondersteund door uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS). In de uitspraken van 25 oktober 2017 en 16 januari 2019 stond de vraag centraal of de minister terecht had geweigerd verslagen van commissies uit de ministerraad respectievelijk de ministerraad zelf, openbaar te maken.

Uitspraak 25 oktober 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:2883)

In de zaak die heeft geleid tot de uitspraak van 25 oktober 2017 berustte de weigering van de minister de verslagen van de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing openbaar te maken primair op artikel 10, tweede lid, onder g, Wob. De minister had daarvoor verwezen naar het uiteengezette kader op grond waarvan verslagen van de ministerraad, de onderraden en de commissies geheim zijn en de noodzaak dat die verslagen ook geheim blijven (zie rov. 16 van de uitspraak voor een samenvatting van het standpunt van de minister). De ABRS was met de minister van oordeel dat de openbaarmaking van de verslagen op grond van artikel 10, tweede lid, onder g, Wob mocht worden geweigerd. De afdeling stelt in punt 17.1 van de uitspraak het volgende:

'[...] Gegeven het geldende geheimhoudingsregime, de opdracht om de eenheid van het regeringsbeleid te bevorderen en de gevoelige aard van de onderwerpen die binnen de MCCb worden besproken, heeft de minister het belang om onevenredige benadeling te voorkomen zwaarder mogen laten wegen dan het belang dat is gemoed met openbaarmaking. [...]'

Uitspraak 16 januari 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:100)

In de uitspraak van 16 januari 2019 kwam de ABRS eveneens tot de conclusie dat verslagen van de ministerraad niet openbaar zijn, ook niet in geobjectiveerde vorm. Zo oordeelt de ABRS als volgt:

[...]De Afdeling volgt de minister dan ook in zijn standpunt dat openbaarmaking van de geobjectiveerde verslagen van de ministerraad er toe leidt dat het goed functioneren van de ministerraad in het gedrang komt. Het is aannemelijk dat openbaarmaking ertoe leidt dat deelnemers aan de ministerraad in de toekomst terughoudender zullen zijn met hetgeen zij in die vergaderingen bespreken. De overheid heeft er belang bij dat de deelnemers aan de ministerraad vrijelijk en in vertrouwen kunnen spreken en vrijelijk kunnen bepalen wat zij aan de orde stellen. Dit belang zou door openbaarmaking onevenredig worden benadeeld. Dat het in dit geval gaat om verslagen die worden aangeduid als "geobjectiveerde verslagen" maakt het voorgaande niet anders, omdat ook deze verslagen gedetailleerd inzicht verschaffen in hetgeen in de ministerraad is besproken. Er bestaat geen aanleiding ten aanzien van de laatste zin van het verslag een andere benadering te volgen. Gegeven het geldende geheimhoudingsregime, de opdracht om de eenheid van het regeringsbeleid te bevorderen en de gevoelige aard van de onderwerpen die binnen de ministerraad worden besproken, heeft de minister ten aanzien van de volledige verslagen het belang om onevenredige benadeling te voorkomen dan ook zwaarder mogen laten wegen dan het belang dat is gemoeid met openbaarmaking. [...].

Artikel 11 van de Wob

Artikel 11, eerste lid, van de Wob bepaalt dat in het geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie wordt verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat onder het begrip "documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad" onder meer moet worden begrepen: nota's van ambtenaren en hun politieke en ambtelijk leidinggevenden, correspondentie tussen de onderdelen van een ministerie en tussen ministeries onderling, concepten van stukken, agenda's, notulen, samenvattingen en conclusies van interne besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies. Ten aanzien van deze stukken moet van de bedoeling om ze als stukken voor intern beraad beschouwd te zien, uitdrukkelijk blijken of men moet deze bedoeling redelijkerwijs kunnen vermoeden. Voornoemde beperking op de informatieverplichting is in de Wob opgenomen, omdat een ongehinderde bijdrage aan de beleidsvorming en -voorbereiding gewaarborgd moet zijn. Staatsrechtelijk zijn slechts de standpunten die het bestuursorgaan voor zijn rekening wil nemen relevant. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan: meningen, opinies, commentaren, voorstellen, conclusies met de daartoe aangevoerde argumenten.

De notulen van de ministerraad zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en bevatten persoonlijke beleidsopvattingen (zie hiervoor ook de uitspraak van de ABRS van 17 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL4132).

In uw brief van 29 januari 2021 verwijst u naar een Wob-besluit van het ministerie van Financiën waarin is aangegeven dat persoonlijke beleidsopvattingen niet meer onleesbaar worden gemaakt in dossiers die raken aan de

kinderopvangtoeslagaffaire. U verzoekt mij om dat ook als uitgangspunt te nemen bij de beoordeling van uw verzoek over de notulen van de ministerraad.

De Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) heeft op 17 december 2020 het verslag 'Ongekend onrecht' aangeboden. In de kabinetsreactie d.d. 15 januari 2021 op dit rapport heeft het kabinet aangegeven radicaal te kiezen voor ruime informatievoorziening aan de Kamer. Het kabinet heeft alle stukken die aan de ondervragingscommissie zijn geleverd op de website <http://informatiepuntkinderopvangtoeslag.rijksoverheid.nl> geplaatst.

De informatie die gaat over de problemen met de kinderopvangtoeslag is niet gelakt, op enkele vertrouwelijke stukken na. Voor de notulen van de ministerraad geldt namelijk dat deze wel vertrouwelijk blijven gelet op het belang van het goed kunnen functioneren van de ministerraad. Ook naar aanleiding van vragen van de Tweede Kamer over het verslag van de POK is gemeld dat de notulen van de ministerraad geheim zijn op grond van het Reglement van Orde van de ministerraad. Zie hiervoor de antwoorden op de vragen 414 en 415 in de lijst van van vragen en antwoorden vastgesteld op 22 januari 2021 (Kamerstuk TK 35 510, nr. 46).

Gelet op het hiervoor genoemde belang voor de ministerraad om vrij en onbelemmerd argumenten uit te wisselen, het geldende geheimhoudingsregime en de opdracht om de eenheid van het regeringsbeleid te bevorderen, wordt geen informatie verstrekt over de in de notulen van de ministerraad opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

Artikel 10 Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM)

Artikel 10 van het EVRM vereist niet dat alle informatie verstrekt wordt of openbaar wordt gemaakt. Het artikel biedt de mogelijkheid bij wet beperkingen te verbinden aan het verstrekken dan wel openbaar maken van gegevens en documenten. Daarbij is gesteld dat zonder concrete bijzondere omstandigheden, de weigeringsgronden van de Wob in overeenstemming worden geacht met het EVRM.

In de hiervoor genoemde uitspraak van 16 januari 2019 heeft de ABRS aangegeven dat er in het algemeen vanuit mag worden gegaan dat de wetgever bij het formuleren van de weigeringsgronden in de artikelen 10 en 11 van de Wob heeft voorzien in beperkingen die noodzakelijk zijn in een democratische samenleving met het oog op de in artikel 10, tweede lid, van het EVRM genoemde belangen. Het ligt op de weg van de verzoeker om zeer bijzondere omstandigheden aannemelijk te maken die zouden meebrengen dat de verzoeker, ondanks toepassing van de Wob, in de uitoefening van het specifieke recht om op grond van artikel 10, eerste lid, van het EVRM inlichtingen te ontvangen, wordt belemmerd zonder dat dit op grond van artikel 10, tweede lid, van het EVRM is gerechtvaardigd.

Er zijn mij, gelet op het hiervoor gestelde, geen dusdanig bijzondere omstandigheden gebleken dat het niet openbaar maken van de notulen van de ministerraad strijdig is met het EVRM.

Kabinet Minister-President

Datum

2 maart 2021

Onze referentie

4187132

Conclusie

De notulen van de ministerraad en de geobjectieerde samenvattingen hiervan besluit ik niet openbaar te maken.

Wijze van openbaarmaking

Dit besluit wordt geanonimiseerd op www.rijksoverheid.nl geplaatst.

DE MINISTER-PRESIDENT,
Minister van Algemene Zaken,
namens deze,



Plv. Secretaris-Generaal
dr. mr. L. van Poelgeest

Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekend gemaakt hiertegen schriftelijk bezwaar maken, onder vermelding van de gronden, bij de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken.