

Aan: de Minister van Justitie en Veiligheid
t.a.v. Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Betreft: bezwaargronden

Kenmerk: XXXXXXXXXX

Amsterdam, 24 april 2023

Geachte minister Yesilgöz-Zegerius,

Op 13 maart 2023 maakte Stichting Samenwerking Passieve Openbaarmaking Overheidsinformatie Nederland (hierna: SPOON) primair namens zichzelf en subsidiair namens drie journalisten bezwaar tegen uw besluit van 31 januari 2023 dat u nam op het verzoek dat zij op 11 oktober 2022 indienden in het kader van de Wet open overheid (hierna: Woo) bij de minister van Justitie en Veiligheid (hierna: de minister).

Bij brief van 22 maart 2023 gaf u SPOON de gelegenheid om de gronden van haar bezwaar binnen zes weken in te dienen.

Zoals aangegeven in het bezwaarschrift, geven SPOON en de journalisten er de voorkeur aan dat SPOON als enige procespartij wordt beschouwd. Hiertoe hebben de journalisten een overdracht getekend, die wij hebben meegestuurd met het bezwaar. Slechts indien dit niet mogelijk is, mag u de journalisten als procespartijen blijven beschouwen en SPOON als gemachtigde. Ook een machtiging hebben wij bijgesloten bij het bezwaar.

Bij deze dient SPOON de gronden van het bezwaar in. Als [bijlage 1](#) treft u het verzoek (hierna: het verzoek) en als [bijlage 2](#) uw besluit (hierna: het besluit) aan.

Verzoek om informatie

De informatie waar in het verzoek om is verzocht betreft de feitelijke informatie, vastgelegd in documenten, met betrekking tot het besluit om het onderzoek naar de moord op Peter R. de Vries over te laten nemen door de Onderzoeksraad voor Veiligheid en er zo een breder onderzoek van te maken en memo's, nota's, mails, appjes, sms-berichten en andere documenten hierover aan en van de bewindspersonen.

Bezwaargronden

SPOON maakt bezwaar tegen het besluit wegens strijdigheid met de Wet open overheid en de Algemene wet bestuursrecht op de navolgende gronden.

Zienswijzen

Allereerst is het SPOON niet duidelijk of de minister in haar besluit is meegegaan met de ingediende zienswijzen of niet en zo ja, wat haar afweging hierbij is geweest. SPOON ziet graag in bezwaar een toelichting hierop.

Concepten en communicatie over concepten

Ten tweede maakt SPOON bezwaar tegen het feit dat de minister weigert om de aangetroffen concepten openbaar te maken. Voor zover SPOON uit de namen van de documenten in de inventarislijst kan opmaken, gaat het hier in ieder geval om de documenten met de nummers 76 tot en met 78 en 93 tot en met 97 en 99.

Concepten kunnen in voorkomende gevallen van groot maatschappelijk en rechtstatelijk belang zijn voor het reconstrueren hoe besluitvorming en beleid tot stand zijn gekomen. De minister onderkent dit belang onvoldoende in de afweging die zij maakt.

De interpretatie van de minister geeft blijk van een fundamenteel onjuiste opvatting waarbij de status, in plaats van de inhoud, van een document relevant zou zijn voor de vraag of een document al dan niet verstrekt moet worden. Elk document dat binnen de reikwijdte van een Woo-verzoek valt dient namelijk inhoudelijk beoordeeld te worden, ongeacht de status van het document. Dus ook concepten.

Bovendien lijkt de minister concepten (i) per definitie als categorie en (ii) met betrekking tot het document als geheel te behandelen alsof concepten in het algemeen, per definitie, als categorie, in hun geheel persoonlijke beleidsopvattingen voor intern beraad zijn en zij gaat daarbij dus voorbij aan een beoordeling en belangenafweging per concept, per alinea en zelfs op zinsniveau, waarbij persoonlijke beleidsopvattingen - ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad - worden gescheiden van feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.

Tot slot heeft de minister, daardoor, onvoldoende gemotiveerd waarom zij niet van haar bevoegdheid om de persoonlijk beleidsopvattingen in de concepten geanonimiseerd openbaar te maken gebruik heeft gemaakt.

Aangezien de minister in het besluit op basis van twee weigergronden uit de Woo weigert om concepten openbaar te maken, zal SPOON haar bezwaar hiertegen ook in twee delen (namelijk deel I en II) toelichten.

Communicatie van de minister met Kamerleden

Ten derde heeft de minister onder de noemer van het belang van het goed functioneren van de staat nog een ander type document geheel geweigerd openbaar te maken. In dit geval betrof het slechts één exemplaar van dit type document, namelijk het document dat in de inventarislijst nummer 102 kreeg, maar de bewoordingen die de minister kiest geven aanleiding te denken dat ook hier sprake is van een categorische afwijzing van het

genoemde type informatie zonder een individuele belangenafweging. Het betreft hier tussen de minister en een kamerlid gewisselde voorstellen en standpunten.

Na de toelichting met betrekking tot het weigeren van concepten, volgt dan ook een toelichting met betrekking tot het weigeren van openbaarmaking van document 102 op grond van het belang van het goed functioneren van de staat.

Gebruik i-grond in algemene zin

Zowel met betrekking tot concepten als communicatie met Kamerleden vindt SPOON het zorgelijk dat de i-grond al zo kort na het inwerkingtreden van de Woo lijkt te verworden tot een vergaarbak van talloze weigeringsredenen. Dit is uitdrukkelijk niet de bedoeling geweest van de wetgever. De bedoeling was enkel en expliciet om de bestaande jurisprudentie op dit punt te codificeren. De i-grond is niet bedoeld als onevenredige benadeling 2.0. De minister dient dan ook veel terughoudender te zijn met de toepassing van deze grond.

Functienamen

Tot slot weigert de minister om functienamen openbaar te maken omdat het anonimiseren van functienamen volgens de minister nodig is voor het beschermen van de persoonlijke levenssfeer en, in combinatie met de openbaar gemaakte persoonlijke beleidsopvattingen, in het kader van goed werkgeverschap. SPOON maakt bezwaar tegen deze conclusie van de minister en zal daar na alle overige toelichtingen een onderbouwing voor aandragen

I. Concepten weigeren op grond van artikel 5.2 Woo, persoonlijke beleidsopvattingen

Inleiding

Volgens het besluit acht de minister het van belang om zoveel mogelijk inzicht te geven in de overwegingen die plaatsvonden rondom het overdragen van het onderzoek aan de Onderzoeksraad voor Veiligheid en zo er een breder onderzoek van te maken: 'Dit in het kader van het publieke debat over de beveiligingen van de betrokkenen rondom het Marengo-proces.' Vandaar dat de minister in haar besluit de persoonlijke beleidsopvattingen in de aangetroffen documenten voor intern beraad geanonimiseerd openbaar maakt, gebruikmakend van haar bevoegdheid in 5.2 lid 2 Woo namelijk het belang van een goede en democratische bestuursvoering.

De minister maakt echter geen gebruik van deze bevoegdheid met betrekking tot de aangetroffen *concepten*.

Goede en democratische bestuursvorming

Met betrekking tot het weigeren van concepten beperkt de minister zich tot de volgende opmerkingen:

‘In dit geval zie ik geen aanleiding om de persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad in concepten openbaar te maken. Dit acht ik niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering.’

Ze verklaart deze conclusie als volgt:

‘Dit omdat het hier gaat om concepten van documenten met betrekking tot het instellen van een feitenonderzoek en overdragen van het onderzoek naar de Onderzoeksraad voor de Veiligheid. Deze concepten betreffen Kamerbrieven en persmededelingen over het onderzoek en de overdracht van het onderzoek naar de Onderzoeksraad voor de Veiligheid, dan wel communicatie over die conceptdocumenten. Deze concepten zijn nog niet “rijp”. In de fase waarin het definitieve document nog vorm moet krijgen, moet er ruimte zijn om conceptteksten en gedachten uit te wisselen.’

De minister beoordeelt hiermee de concepten niet op hun inhoud, waarbij zij onderscheid zou moeten maken tussen de in de concepten opgenomen feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter aan de ene kant en persoonlijke beleidsopvattingen - namelijk ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad - aan de andere kant, zoals artikel 5.2 lid 1 Woo voorschrijft, aangezien alleen persoonlijke beleidsopvattingen voor uitzondering op het principe van openbaarmaking in aanmerking komen.

‘Rijp’

SPOON is het geheel met de minister eens dat er in de fase waarin het definitieve document nog vorm moet krijgen - dat wil zeggen: *gedurende* deze fase - ruimte moet zijn om conceptteksten en gedachten uit te wisselen. Er is alleen een verschil tussen de fase dat het definitieve document nog vorm *moet krijgen* en de fase dat het definitieve document vorm *heeft gekregen*.

Volgens de minister zijn concepten namelijk niet alleen “nog niet rijp” voor openbaarmaking maar kunnen zij zelfs “nooit” rijp worden voor openbaarmaking . Niet alleen in de fase dat het definitieve document nog vorm moet krijgen maar ook niet als het definitieve document al vorm heeft gekregen, zoals in casu het geval is. Terwijl in de Memorie van toelichting op de Woo de bedoeling is omschreven:

‘Als het besluit eenmaal is gevallen, is het anders. Dan is het goed om te kunnen reconstrueren op grond van welke adviezen, welke informatie en welke beleidsalternatieven een besluit is genomen.’

Zoals ook in onderliggende casus het geval is.

De minister ontleent haar standpunt vermoedelijk aan de zogeheten Rijksbrede Woo-instructie, die voorschrijft dat concepten van documenten ‘in beginsel niet openbaar worden gemaakt, omdat ze nog niet “rijp” zijn. Dit ter bescherming van de persoonlijke

beleidsopvattingen bestemd voor het interne beraad'. Maar de instructie zwijgt vervolgens over het verschil tussen deze fase en de fase waarin het document definitief is geworden. De instructie zwijgt daarmee ook over de mogelijkheid van, geanonimiseerde, openbaarmaking van concepten in de fase dat het document definitief is geworden.

Dat concepten daarbij ook nadat het besluit is genomen een *status aparte* behouden, blijkt niet uit de wetstekst noch uit de Memorie van toelichting. De Rijksbrede Woo-instructie wijkt op dit punt dus af van de Woo en dient buiten toepassing te worden gelaten.

Formele bestuurlijke besluitvorming en onevenredige schade

Bovendien is ook niet in het besluit in overweging genomen dat op een groot deel van de aangetroffen documenten artikel 5.2 lid 3 van toepassing. Het besluit om het onderzoek te laten uitvoeren door de Onderzoeksraad voor Veiligheid is namelijk een formeel bestuurlijk besluit. In dergelijke gevallen is geanonimiseerd openbaar maken niet alleen een mogelijkheid maar zelfs het uitgangspunt.

De Memorie van toelichting zegt hierover:

'Bij amendement is in artikel 5.2 een derde lid ingevoegd, dat de in die bepaling genoemde bestuursorganen verplicht informatie te verstrekken over persoonlijke beleidsopvattingen uit documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.'

De minister ziet de aangetroffen concepten blijkbaar niet als documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming. SPOON maakt hiertegen bezwaar. Ook blijkt uit haar besluit niet dat, ondanks dat deze concepten wel degelijk zijn opgesteld als documenten ten behoeve van de formele bestuurlijke besluitvorming, zij deze concepten niet openbaar maakt omdat daarmee het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad. De minister heeft daarmee niet (voldoende) gemotiveerd dat in dit geval sprake zou zijn van een onevenredige schade.

Uitspraken

De interpretatie van de minister vindt niet in de Woo, niet in de Memorie van toelichting en ook niet in de jurisprudentie houvast voor deze interpretatie. Integendeel, het is al heel lang staande jurisprudentie dat concepten niet als documentsoort of in haar geheel geweigerd mogen worden.

De Woo en de Memorie van toelichting bij de Woo maken niet de bedoeling kenbaar dat de Woo op dit punt zou moeten gaan afwijken van deze jurisprudentie.

Bijvoorbeeld op 13 februari 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:400) al herhaalde de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) met betrekking tot het weigeren persoonlijke beleidsopvattingen in documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad zoals het in die procedure geweigerde concepteindrapport-BSP:

‘Een bestuursorgaan dient per zelfstandig onderdeel van een document - zoals een alinea - te bezien of dit zelfstandige onderdeel persoonlijke beleidsopvattingen bevat en, wanneer in de opvattingen informatie van feitelijke aard is opgenomen, of de persoonlijke beleidsopvattingen zodanig met deze feitelijke gegevens zijn verweven dat deze niet van elkaar te scheiden zijn.’ En vervolgens: ‘Dat in het concepteindrapport-BSP op diverse plaatsen persoonlijke beleidsopvattingen staan, waarbij het met name gaat om het in hoofdstuk 4 opgenomen advies voor een beleidslijn, betekent voorts niet dat openbaarmaking van het gehele rapport op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob mocht worden geweigerd.’

Ook op 13 juli 2022 nog oordeelde de afdeling dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de feitelijke mededelingen in de concepten en de opmerkingen van de minister in de kantlijn: ‘Het gaat om opmerkingen met tekstvoorstellen en suggesties ter verbetering van de conceptrapporten. Dat zijn persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad.’ De Afdeling voegde daar nog aan toe: ‘Voor die opmerkingen geldt echter dat de minister op grond van artikel 11, tweede lid, van de Wob met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie kan verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm. De minister heeft niet deugdelijk gemotiveerd waarom hij niet van deze bevoegdheid gebruikmaakt.’

Na 13 juli 2022 hebben verschillende rechtbanken verschillende keren deze lijn van de Afdeling bevestigd:

Rechtbank Den Haag op 22 juli 2022 (ECLI:NL:RBDHA:2022:8489, r.o. 4.8)

‘De rechtbank is met verweerder eens dat het hier gaat om stukken voor intern beraad. Toch heeft verweerder niet gemotiveerd of delen ervan van feitelijke aard zijn en dus wel openbaar hadden kunnen worden gemaakt - en of eventuele feitelijke informatie dusdanig verweven is met de persoonlijke beleidsopvattingen dat de feitelijke informatie als gevolg daarvan niet openbaar kan worden gemaakt. Dit had verweerder wel moeten doen. De rechtbank komt dan ook tot de conclusie dat de motivering over de concepten onvoldoende is om de documenten in het geheel te weigeren.’

Rechtbank Den Haag op 2 augustus 2022 (ECLI:NL:RBDHA:2022:9180, r.o. 8)

‘Dit laat echter onverlet dat in zijn algemeenheid niet volgehouden kan worden dat conceptversies van documenten niet onder het bereik van de Wob kunnen vallen. Het kan immers in voorkomende gevallen nuttig zijn om kennis te nemen van de verschillen tussen concepten en de definitieve versie van een document.’ En: ‘Verweerder dient inzake de conceptversie die onderdeel is van bijlage 12 – voor zover hij deze nog onder zich heeft – dan ook alsnog te beoordelen of het document in aanmerking komt voor (gedeeltelijke) openbaarmaking.’

Rechtbank Overijssel op 26 okt 2022 (ECLI:NL:RBOVE:2022:3112, r.o. 3.21)

‘De rechtbank volgt niet het standpunt van verweerder dat concepten nooit openbaar gemaakt zouden hoeven worden. Het algemene standpunt van verweerder dat verschillen tussen de conceptversie(s) en het definitieve document, altijd zijn aan te merken als persoonlijke beleidsopvattingen, is naar het oordeel van de rechtbank onhoudbaar. Het is immers niet uitgesloten dat conceptversies van documenten ook feitelijke informatie of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter bevatten die uiteindelijk niet in het definitieve document terechtkomen.

De rechtbank is dan ook van oordeel dat concepten op dezelfde wijze inhoudelijk moeten worden beoordeeld als andere documenten waarop de Wob van toepassing is en dat per document moet worden gemotiveerd waarom openbaarmaking ervan geheel of gedeeltelijk achterwege moet blijven.

Omdat verweerder dat in dit geval niet heeft gedaan, kan het bestreden besluit in zoverre niet in stand blijven. Verweerder zal na een nieuwe inhoudelijke beoordeling ook ten aanzien van de concepten alsnog moeten beslissen of deze al dan niet geheel of gedeeltelijk openbaar gemaakt kunnen worden.’

Conclusie

De minister dient het bezwaar op dit punt gegrond te verklaren en de aangetroffen concepten geheel of gedeeltelijk openbaar te maken. Dat wil niet zeggen dat bij alle Woo-verzoeken alle concepten altijd openbaar gemaakt dienen te worden. Maar waar expliciet gevraagd wordt om concepten, waar gevraagd wordt om ‘alle’ documenten, of waar duidelijk blijkt dat het doel van het Woo-verzoek is om tot een reconstructie van beleid of besluiten te komen, dienen concepten inhoudelijk beoordeeld te worden. De hierin opgenomen onderdelen met een overwegend objectief karakter die afwijken van de latere en definitieve versies dienen openbaar te worden gemaakt.

Waar het gaat om concepten die voorbereidend zijn voor formeel bestuurlijke besluitvorming dienen ook persoonlijke beleidsopvattingen die van latere versies afwijken geanonimiseerd openbaar gemaakt te worden. Over onderscheid en verwevenheid van feiten en opvattingen valt nog meer te zeggen, de minister kan op deze punten aansluiten bij vaste jurisprudentie. Daarbij is ook van belang dat onder de Woo, anders dan onder haar voorganger de Wet openbaarheid bestuur (hierna: Wob), niet langer is vol te houden dat afwijkingen in concepten ten opzichte van de definitieve versie volledig als persoonlijke beleidsopvattingen zijn aan te merken.

II. Concepten weigeren op grond van artikel 5.1. lid 2 aanhef en onder i Woo, het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen

Inleiding

Volgens het besluit van de minister staat in bepaalde documenten ‘informatie die het functioneren van de Staat of andere overheden in gevaar zou kunnen brengen.’ Daarbij zou het in de eerste plaats gaan om concepten. De minister hanteert hierbij de volgende, summiere en generieke redenering:

‘Wanneer communicatie over conceptteksten of de conceptteksten zelf openbaar worden gemaakt is dit schadelijk voor het goed functioneren van de Staat nu er een publiek debat kan ontstaan over documenten die nog niet rijp zijn voor besluitvorming.’

Op basis van deze redenering weigert de minister categorisch alle documenten die als concept of communicatie over concepten aanmerkt, ongeacht hun concrete inhoud en ongeacht de fase waarin de besluitvorming zich op het moment van indienen van het openbaarmakingsverzoek bevindt. Deze inzet van de “i-grond” door de minister is om heel veel redenen problematisch en juridisch onhoudbaar:

1. De interpretatie van de i-grond die de minister hanteert vindt geen houvast in de Memorie van toelichting en de jurisprudentie waarnaar deze wetsgeschiedenis verwijst en gaat daarmee voorbij aan de bedoeling van de wetgever. De minister tovert in feite een nieuwe weigergrond uit de hoge hoed, zonder wettelijke basis. De “g-grond” uit de Wob heeft de wetgever juist afgeschaft om de ongebreidelde weigeringsgronden een halt toe te brengen, de minister begint hier weer opnieuw mee;
2. Deze interpretatie hanteert daarnaast wederom de fundamenteel onjuiste opvatting dat de status in plaats van de inhoud van een document relevant zou zijn voor de vraag of een document al dan niet verstrekt moet worden. Ieder document dat binnen de reikwijdte van een Woo-verzoek valt moet echter beoordeeld worden, ongeacht de status.
3. Het categorisch weigeren van concepten onder de i-grond miskent bovendien dat het hier een relatieve weigergrond betreft. De minister hanteert de i-grond als ware het een absolute weigergrond: concepten worden geweigerd. De minister geeft geen enkele concrete, specifieke motivering waarom juist deze documenten en passages bij openbaarmaking een gevaar zouden vormen voor het goed functioneren van de overheid. Daarmee gaat zij voorbij aan de verplichting bij relatieve weigergronden om per document of, waar van toepassing, per alinea te beoordelen en te motiveren of openbaarmaking geweigerd moet worden;
4. De redenering die de minister geeft om concepten ook op basis van de i-grond categorisch niet te verstrekken vindt niet alleen geen grondslag in de Woo, maar is ook onnavolgbaar. Het betreft geen gevolgen die de Memorie van toelichting als relevant omschrijft voor de toepassing van de i-grond. De minister gebruikt hier wederom de kwalificering van “niet rijp” in de fase dat het definitieve besluit is genomen. Bovendien kunnen de onwenselijke gevolgen voor het functioneren van de staat die de minister voorziet, op minder ingrijpende wijze ondervangen worden dan door dergelijke stukken (categorisch) af te wijzen;

5. Daartegenover staat een aanzienlijk maatschappelijk belang, namelijk het algemene belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische samenleving. Concepten kunnen in voorkomende gevallen van groot maatschappelijk en rechtstatelijk belang zijn voor het reconstrueren hoe besluitvorming en beleid tot stand zijn gekomen. De minister onderkent dit belang onvoldoende.
6. De minister werkt op basis van rijksbrede en ministeriele instructies die om bovengenoemde redenen in strijd zijn met de Woo. Deze instructies zijn bovendien veelal geheim, waarmee de achterliggende overwegingen niet kenbaar zijn voor verzoekers.

Onhoudbare interpretatie van de i-grond

De eerste reden dat het besluit niet in stand kan blijven is de wijze waarop de minister de i-grond oprekt tot alle concepten en communicatie over concepten, is mijlenver verwijderd van de Memorie van toelichting bij de Woo en de jurisprudentie op basis van de g-grond uit de Wob waarnaar in de Memorie van toelichting bij de Woo verwezen wordt. Blijkens de Memorie van toelichting ligt de oorsprong van de i-grond bij strikt vertrouwelijke onderzoeken van de Rijksrecherche of een Rekenkamer. De bedoeling van de initiatiefnemers van de Woo is geweest 'deze jurisprudentie expliciet te codificeren'. De bedoeling was dus uitdrukkelijk niet om verder te gaan dan in deze jurisprudentie het geval was.

De Memorie van toelichting noemt verder alleen nog interne disciplinaire onderzoeken, die een sterk vergelijkbaar karakter hebben als de in de jurisprudentie beoordeelde onderzoekssituaties, als in aanmerking komend voor uitzondering op deze grond. Weliswaar noemt de Memorie van toelichting ook vertrouwelijk overleg met andere bestuursorganen of derden dat niet als intern beraad kan worden aangemerkt, maar in dit laatste geval is de mogelijkheid tot weigering strikt beperkt tot persoonlijke beleidsopvattingen. Waar wel sprake is van intern beraad - zo kan men hieruit afleiden - kan een bestuursorgaan voldoende uit de voeten met artikel 5.2 van de Woo.

Bovendien moet volgens de initiatiefnemers van de Woo het weigeren op basis van deze grond worden beperkt tot 'crisisachtige aangelegenheden', die worden 'gekenmerkt door ingewikkeldheid, gelet op de omvang of de aard ervan, en de gevoeligheid van de informatie.' Als voorbeeld wordt de MH17-ramp genoemd. Dat ligt anders 'als behandeling van de aangelegenheid in rustiger vaarwater is gekomen. Dan zullen de relevante documenten op de verschillende uitzonderingsgronden moeten worden beoordeeld, waarbij nog steeds kan meespelen dat bij een of meer documenten openbaarmaking zou leiden tot onevenredige benadeling van het belang van het waarborgen van vertrouwelijk overleg, waarvoor dan nog steeds een beroep kan worden gedaan op onderdeel i'.

Hieruit volgen dus twee verdere inperkingen van de inzet van de i-grond: (1) deze grond is alleen bedoeld voor complexe, crisisachtige aangelegenheden waarbij veel gevoelige informatie rondgaat, niet voor iedere overheidsaangelegenheid; en (2) de grond moet veel

terughoudender worden toegepast nadat de crisissituatie voorbij is dan tijdens de crisissituatie het geval was, en kan dan alleen nog maar worden ingezet als de vertrouwelijkheid echt voor langere tijd gewaarborgd moet blijven.

Dit onderschrijft ook het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding in haar recente advies over de afhandeling van corona-Woo-verzoeken door het ministerie van VWS: 'Daarnaast hoort het tijdsverloop een rol te spelen: middenin een crisis kan het legitiem zijn om documenten integraal te weigeren, maar als de kwestie in rustiger vaarwater komt moet de afweging anders uitpakken. Slechts indien openbaarmaking lange tijd aan het goed functioneren van een bestuursorgaan in de weg staat, kan lange tijd openbaarmaking achterweg blijven.'

Hoogleraar Wim Voermans en universitair hoofddocent Annemarie Drahmman, beide verbonden aan de faculteit staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden, onderschrijven bovengenoemde lezing van de i-grond. Deze weigergrond is voor specifieke gevallen in het leven geroepen, bijvoorbeeld als de Rijksrecherche of een Rekenkamer onderzoek doet. Nu roept de overheid het 'functioneren van de Staat' 'te hooi en te gras' in, zegt hoogleraar Voermans tegen Follow the Money. 'Het ministerie hanteert deze weigeringsgrond veel te extensief en generiek, ook nog eens nagenoeg ongemotiveerd.' Drahmman constateert, eveneens tegenover Follow the Money, dat deze grond alleen bedoeld is voor noodsituaties. 'Als je al tot de conclusie komt dat bepaalde documenten het functioneren van de Staat in gevaar brengen, dan is tijdelijk weigeren het uitgangspunt. Daar is de wetsgeschiedenis helder over. Het categorisch én langdurig weigeren van dit type stukken is nadrukkelijk niet de bedoeling.'

Ook het weliswaar niet bindende maar wel gezaghebbende advies in de zaak Hordijk/VWS verwerpt de door VWS gehanteerde benadering van de i-grond, die vergelijkbaar is met die van deze minister:

'Volgens de Memorie van toelichting bij de (Wijzigingswet) Woo zijn er twee typen gevallen waarbij de i-grond van toepassing kan zijn: 1) tijdelijke afwijzingen, hangende een crisis of meer algemeen, als de besluitvorming nog loopt; en 2) gevallen waar de vertrouwelijkheid langere tijd noodzakelijk is.'

En later: 'Daarnaast hoort het tijdsverloop een rol te spelen: middenin een crisis kan het legitiem zijn om documenten integraal te weigeren, maar als de kwestie in rustiger vaarwater komt moet de afweging anders uitpakken. Slechts indien openbaarmaking lange tijd aan het goed functioneren van een bestuursorgaan in de weg staat, kan lange tijd openbaarmaking achterweg blijven. In dat geval moet worden gemotiveerd waarom het goed functioneren van een bestuursorgaan door openbaarmaking wordt bemoeilijkt.'

In haar besluit stelt de minister noch dat er sprake zou zijn van een crisissituatie of lopende besluitvorming, noch dat er sprake is van een bijzondere situatie waardoor openbaarmaking van deze concepten langere tijd uitgesteld moet worden. In plaats daarvan kan het

standpunt van de minister niet anders gelezen worden dan dat concepten in alle gevallen, onder alle omstandigheden, zich aan openbaarmaking op grond van de Woo onttrekken.

Het is dan een volslagen raadsel - letterlijk, want de minister wijdt er niet over uit - hoe de minister denkt dat de categorische weigering van concepten past binnen de i-grond. De term 'concepten' komt in het geheel niet voor in de Memorie van toelichting op de i-grond. De wetgever heeft dus op geen enkele wijze voorzien dat de i-grond op concepten als *categorie* documenten van toepassing zou zijn. Dat is ook logisch, omdat uit de Memorie nu juist blijkt dat de i-grond bedoeld is voor documenten die *niet* als intern beraad gekwalificeerd kunnen worden, wat voor concepten in de regel wel het geval is. Met de i-grond heeft de wetgever onder meer willen bewerkstelligen dat ook uit sommige documenten die geen intern beraad zijn, zoals overleg met anderen buiten de overheid of bij andere bestuursorganen, de persoonlijke beleidsopvattingen kunnen worden geweigerd. Bij (interne) concepten is dat echter al mogelijk op grond van 5.2. De hele systematiek van artikel 5 van de Woo keert zich dus tegen de toepasselijkheid van de i-grond op concepten.

Wij komen later terug op de door de minister gevolgde redenering, bij de vraag of de redenering van de minister wel relevant is bij de afweging of specifieke – in plaats van alle - concepten geweigerd kunnen worden.

Status of vorm van een document is niet relevant

De tweede reden dat het besluit niet in stand kan blijven, is dat de minister bij haar toepassing van de i-grond op concepten ervanuit gaat dat de status of vorm van een document bepalend is voor de vraag of het openbaar gemaakt of geweigerd dient te worden. Dit is echter nooit het geval. Het is altijd de inhoud van ieder document dat beoordeeld moet worden. Zo worden stukken voor intern beraad bijvoorbeeld niet geweigerd enkel omdat ze de status van 'stuk voor intern beraad' hebben; alleen voor zover de inhoud van een dergelijk stuk uit persoonlijke beleidsopvattingen bestaat, kan openbaarmaking van deze inhoud geweigerd worden.

Anders gezegd: concepten zijn gewoon 'publieke informatie' in de zin van artikelen 1 en 2.1 van de Woo en daarmee vallen ze binnen de reikwijdte van de Woo. Beoordeling moet dan ook plaats vinden op grond van de Woo.

Ook met betrekking tot concepten hebben rechtbanken en de ABRvS de onjuistheid van de door de minister gekozen benadering in de uitgebreide jurisprudentie met betrekking tot de weigergrond persoonlijke beleidsopvattingen, talloze malen benadrukt. Twee recente voorbeelden hiervan betreffen uitspraken van de rechtbanken Overijssel en Den Haag. Dit is hiervoor bij het gedeelte van dit bezwaarschrift over persoonlijke beleidsopvattingen reeds uiteengezet.

Er is geen enkele reden om aan te nemen dat dit bij de toepassing van de i-grond anders zou liggen. De minister voert ook niets aan waarom de i-grond in dit opzicht zou afwijken.

Waarom de minister nu denk met de i-grond een richting in te kunnen slaan waarmee bestuursorganen bij de voorganger van artikel 5.2 niet wegkwamen, is een raadsel.

Relatieve weigeringsgrond

De minister hanteert de i-grond ten onrechte als ware het een absolute weigergrond, iedere specifieke motivering per document of alinea ontbreekt

De i-grond staat in artikel 5.1 *tweede lid* van de Woo en behoort daarmee bij de relatieve weigergronden. Het openbaar maken van informatie op basis van dergelijke weigergronden blijft alleen achterwege voor zover het belang bij openbaarmaking niet opweegt tegen de in deze gronden genoemde belangen. Dat betekent dat een belangenafweging moet worden gemaakt. Deze belangenafweging mag niet *in abstracto* gemaakt worden voor een hele categorie documenten, ongeacht onderwerp, tijdsverloop, omstandigheden, maar moet per document, per passage en in voorkomende gevallen zelfs per zin gemaakt worden. Precies dat zien we hier wel gebeuren. Op basis van vooraf bepaalde instructies weigert de minister concepten categorisch, zonder ze concreet te beoordelen en een zorgvuldige belangenafweging te maken.

Zoals het Adviescollege het heeft geformuleerd in haar recente advies in de eerder aangehaalde procedure Hordijk/VWS, dat weliswaar niet bindend is maar wel gezaghebbend:

‘Als gevolg van deze instructies komen de juristen niet toe aan een beoordeling van de inhoud en dus ook niet aan een zorgvuldige afweging van het belang van openbaarheid tegenover het belang van het goed functioneren van de Staat. Op deze manier toegepast, lijkt de i-grond in de praktijk niet als een relatieve, maar als een absolute uitzonderingsgrond te functioneren.’ En vervolgens: ‘Bij relatieve uitzonderingsgronden, waaronder de i-grond, behoort de belangenafweging in beginsel per document of zelfs alinea te gebeuren.’

Alleen al door het ontbreken van een concrete motivering en belangenafweging per document of per alinea is het besluit van de minister op onjuiste gronden genomen.

De onwenselijke gevolgen die de minister wil voorkomen, vinden geen grondslag in de Woo, rieken naar wat de Memorie van toelichting juist uitdrukkelijk verbiedt en zijn met een minder ingrijpend middel te bereiken

Een doodzonde bij de toepassing van de Woo is de inzet van weigeringsgronden om politiek nadelige gevolgen te voorkomen. Toch is dat precies waar de vage redenering van de minister naar riekt. De redenering van de minister is namelijk moeilijk te volgen.

Gebrekkige motivering van het dreigende gevaar

De motivering die de minister verstrekt voor het weigeren van alle concepten en communicatie over concepten, is als volgt: ‘nu er een publiek debat kan ontstaan over

documenten die nog niet rijp zijn voor besluitvorming.’ Dat is buitengewoon kort en vaag. Elders hebben bestuursorganen iets uitgebreider betoogt dat openbaarmaking van concepten ‘zou leiden tot een maatschappelijk debat op basis van onvolkomenheden.’ Maar dan nog wordt niet verder uitgewerkt wat voor ernstigs er zou gebeuren als een dergelijk debat zou ontstaan. Welk deel van de staat zou dan afbrokkelen? Wat is het grote, dreigende gevaar voor de staat? Ik denk dat weinig Nederlanders, maar ook weinig ambtenaren, dan zouden zeggen: dat er publieke debatten gaan plaats vinden over onrijpe documenten.

Als deze redenering zou worden gevolgd, terwijl het besluitvormingsproces nog loopt, kun je je er iets bij voorstellen. Een ministerie moet in alle rust beleid kunnen vormen en besluiten kunnen nemen. Dit is het onderscheid dat in de Memorie van toelichting bij de i-grond ook gemaakt wordt, zij het niet in het bijzonder voor concepten. Een broedende kip laat je in beginsel met rust. Maar dat is niet een onderscheid dat de minister hanteert. De minister maakt geen enkel onderscheid tussen concepten die over onderwerpen ten aanzien waarvan de besluitvorming nog in volle gang is, en die waarbij de besluitvorming is afgerond.

In het onderhavige verzoek betreffen alle concepten besluitvorming die op het moment dat het Woo-verzoek gedaan werd al was afgerond. Die vlieger gaat hier dus niet op. En de minister betoogt niet waarom in dit uitzonderlijke geval deze concepten ook na de besluitvorming nog vertrouwelijk moeten blijven.

Daarnaast is het een bekend juridisch beginsel, dat je rechten niet verder moet inperken dan nodig. Dat is zeker het geval bij de toepassing van relatieve weigergronden, zoals de i-grond, op grond waarvan documenten geweigerd *kunnen* worden. Je bent dan als bestuursorgaan verplicht om naar minder vergaande oplossingen te zoeken waarmee het te beschermen belang eveneens afdoende is afgedekt, en het belang van openbaarmaking toch maximaal gediend wordt. In dit geval zijn dergelijke minder vergaande oplossingen ook voor handen. Het Adviescollege heeft deze oplossingen ook benoemd in haar advies in de zaak Hordijk/VWS:

‘Artikel 2.4 van de Woo verplicht het bestuursorgaan om mededeling te doen van de onjuistheid of onvolledigheid van de verstrekte informatie. Hier zit ruimte om - met een duidelijke disclaimer - stukken openbaar te maken, in plaats van, zoals VWS nu motiveerde, informatie te weigeren omdat deze zou leiden tot een maatschappelijk debat op basis van onvolkomenheden. Het is vervolgens een taak van journalisten om informatie niet uit haar verband te trekken en voor deugdelijke duiding te zorgen; dat is precies hun vak.’

De keuze van de minister voor de drastische route om concepten integraal en categorisch te weigeren is in het licht van deze beschikbare en werkbare alternatieven niet te verdedigen.

Het heeft er dan ook alle schijn van dat de gevolgen die de minister en andere ministeries in werkelijkheid willen voorkomen, anders van aard zijn. En wel van een aard die in de Memorie van toelichting bij de i-grond uitdrukkelijk is verboden:

‘De uitzonderingsgrond kan echter niet worden ingeroepen om misstanden als zodanig te verbloemen of met het argument dat openbaarmaking leidt tot verlies van vertrouwen in de overheid bij het publiek, waardoor een bestuursorgaan niet goed meer zou kunnen functioneren. Als uit nieuwe feiten of nieuwe afwegingen volgt dat eerder ingezet beleid onjuist is uitgevoerd of op onjuiste aannames is gebaseerd, dient een bestuursorgaan daar op de gebruikelijke manier verantwoording over af te leggen en is een goede en democratische bestuursvoering in beginsel gebaat bij openheid over een dergelijke aangelegenheid.’

Door concepten categorisch te weigeren, in plaats van per concept een belangenafweging en motivering te geven, wordt het oncontroleerbaar of een van deze in de Memorie van toelichting genoemde verboden redenen om stukken te weigeren, op de achtergrond meespeelt. Daarmee ontstaat de schijn dat dit wel het geval is.

Belang van openbaarmaking

Tegenover de gevolgen voor het functioneren van de staat die de minister naar voren brengt, staat een aanzienlijk maatschappelijk belang, namelijk het algemene belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische samenleving zoals omschreven in artikel 2.5 Woo. De minister miskent volledig dat openbaarmaking van concepten dit belang kan dienen. Concepten kunnen in voorkomende gevallen van groot maatschappelijk en rechtstatelijk belang zijn voor het reconstrueren hoe besluitvorming en beleid tot stand zijn gekomen. Zo kan in de voorbereidende fase van besluitvorming sprake zijn van politieke beïnvloeding, beïnvloeding door derde partijen (lobby), inbreng van beleidsalternatieven en feiten door vakambtenaren, enz. De minister onderkent dit belang onvoldoende in de (oppervlakkige) afweging die zij maakt.

Voor zover de minister zich op het standpunt stelt dat deze inbreng voldoende zichtbaar wordt in definitieve documenten, zij opgemerkt dat die delen van voorbereidende documenten die overeenkomen met de definitieve documenten, vanwege het feit dat zij ‘reeds openbaar zijn’ niet opnieuw openbaar hoeven te worden gemaakt.

Interne instructies in strijd met de Woo

Rijksbrede en ministeriele instructies zijn niet bindend en dienen voor zover in strijd met de Woo buiten toepassing te worden gelaten

De minister heeft haar besluit op de genoemde punten genomen op basis van rijksbrede en ministeriele instructies die om bovengenoemde redenen in strijd zijn met de Woo. Aangezien ze niet bindend zijn en in strijd met een formele wet, dienen ze buiten toepassing

te worden gelaten. Deze instructies zijn bovendien veelal geheim, waardoor de gevolgde overwegingen voor de verzoeker niet kenbaar zijn.

Zoals eerder opgemerkt is in de rijksbrede Woo-instructies weinig terug te vinden over de beleidslijn om concepten vanwege de i-grond categorisch te weigeren. Mogelijk is deze beleidslijn verder uitgewerkt in geheime interdepartementale of ministeriele instructies. In welke vorm ook, deze instructies zijn op de genoemde punten in strijd met artikelen 1, 2.1, 2.5 en 5.2 van de Woo. Beleidslijnen en –instructies die in strijd zijn met een wet in formele zin dienen buiten toepassing te worden gelaten.

De leidende rol van de instructies voor de Woo-besluiten van de ministeries is niet alleen problematisch omdat ze op verschillende punten in strijd zijn met de Woo, zoals met betrekking tot concepten, maar ook omdat daardoor de achterliggende overwegingen niet kenbaar zijn voor verzoekers. Het ACOI schrijft daar in het advies Hordijk/VWS het volgende over:

‘VWS heeft de interne instructies voor het toepassen van de i-grond gedeeld met het Adviescollege. Als gevolg van deze instructies komen de juristen niet toe aan een beoordeling van de inhoud en dus ook niet aan een zorgvuldige afweging van het belang van openbaarheid tegenover het belang van het goed functioneren van de Staat. Op deze manier toegepast, lijkt de i-grond in de praktijk niet als een relatieve, maar als een absolute uitzonderingsgrond te functioneren.’

‘Om [deze] redenen zou VWS de werkinstructies moeten publiceren die zijn Woo-juristen gebruiken, ook als deze worden geactualiseerd.’

‘Door die transparantie kan iedereen die om informatie vraagt of nog wil vragen, weten welke afweging VWS maakt om informatie vertrouwelijk te houden.’

Dit neemt niet weg dat SPOON het toejuicht dat de ministeries gezamenlijk tot beleid proberen te komen ten behoeve van een eenduidige toepassing van de Woo. Daar hebben bestuursorganen en verzoekers in beginsel baat bij, want het geeft zekerheid en gelijke behandeling. Maar deze beleidslijnen moeten wel in letter en geest van de Woo blijven en kenbaar zijn.

Conclusie

De minister dient het bezwaar op dit punt gegrond te verklaren en de aangetroffen concepten geheel of gedeeltelijk openbaar te maken, met inachtneming van de overige bepalingen van de Woo. De minister dient hierbij rijksbrede en andere instructies, voor zover in strijd met de Woo, buiten toepassing te laten.

Communicatie met Kamerleden weigeren op grond van artikel 5.1. lid 2 aanhef en onder i Woo, het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen

Inleiding

Met verwijzing naar de i-grond heeft de minister nog een ander type document geheel geweigerd openbaar te maken. In dit geval betrof het slechts één exemplaar van dit type document, maar de bewoordingen die de minister kiest geven aanleiding te denken dat ook hier sprake is van een categorische afwijzing van het genoemde type informatie zonder individuele belangenafweging. Het betreft hier vertrouwelijk gewisselde voorstellen en standpunten tussen de minister en een kamerlid:

‘Ten tweede betreft een onderdeel van het document met nummer 102 correspondentie die tussen mij en een Kamerlid is gevoerd. Hierin worden voorstellen en standpunten uitgewisseld. Voor het goed functioneren van het kabinet in het algemeen en de individuele bewindspersonen in het bijzonder is het noodzakelijk dat er vertrouwelijk met Kamerleden kan worden gecommuniceerd. Het openbaar maken van vertrouwelijk gewisselde standpunten en voorstellen doet afbreuk aan de bescherming van de noodzakelijke vertrouwelijkheid waarin besprekingen met Kamerleden plaatsvinden. De daaraan deelnemende partijen moeten in vertrouwen hun standpunten kunnen bepalen. Het belang dat dergelijke communicatie met specifieke Kamerleden in vertrouwelijkheid moet kunnen plaatsvinden, weegt naar mijn oordeel zwaarder dan het belang van eenieder om kennis te kunnen nemen van hetgeen in dit kader gewisseld is. Ik maak ook deze correspondentie derhalve niet openbaar.’

Veel van de hierboven genoemde bezwaren tegen het besluit van de minister over concepten, zijn ook van toepassing op dit onderdeel van het besluit. Zo wordt ook hier ten onrechte geen onderscheid gemaakt tussen de fase dat de besluitvorming nog loopt en de fase waarin het besluit reeds genomen is. En hoewel de minister hier iets meer toelichting geeft, blijft het onduidelijk of er ten aanzien van dit specifieke document 102 een individuele afweging is gemaakt.

Speciale uitzondering Kamerleden niet van toepassing

Een specifiek bezwaar is dat voor bepaalde informatie die met leden van vertegenwoordigende organen wordt gedeeld een speciaal artikel in de Woo opgetuigd, artikel 5.4a. Dit artikel is speciaal bedoeld ter bescherming van het parlementaire proces en de informatie die daar deel van uitmaakt.

Het feit dat de minister niet naar dit artikel verwijst, bevestigt dat hier geen sprake is van de situatie waar artikel 5.4a op ziet. Maar artikel 5.4a heeft niet voor niets enkel voor deze situatie een uitzondering gemaakt. Alleen deze situatie behoefde volgens de wetgever kennelijk bijzondere bescherming.

De minister voegt hier nu eigenhandig een extra weigergrond voor alle (vertrouwelijke) contacten met kamerleden aan toe. Als de wetgever die weigergrond had gewild, dan had ze die wel in het leven geroepen.

Lijnrecht tegenover het dualisme

Sterker nog, het is juist het volledig vertrouwelijk houden van dergelijke stukken dat een gevaar voor de democratische rechtstaat met zich brengt. Het geeft bepaalde Kamerleden of fracties namelijk een geprivilegieerde informatiepositie ten opzichte van de rest van de kamer. Niet alleen in de fase dat de besluitvorming nog loopt, maar ook achteraf. Dit zou een aanzuigende werking kunnen hebben op ministeries en Kamerleden om voortaan in achterkamertjes wetsvoorstellen en beslissingen te gaan voorkoken, in strijd met het dualisme.

Zo zou het ook een gotspe zijn om bij een dergelijk overleg met een Kamerlid te spreken van 'intern beraad'. Dat zou echt het definitieve einde van het dualisme zijn. En dat zou juist wel de enige manier zijn waarom je dergelijk overleg met heel veel moeite onder de i-grond zou kunnen wurmen, want die zegt dat bij intern-beraad-dat-geen-*intern*-beraad is de i-grond bij uitzondering kan worden ingezet (en dan nog alleen voor persoonlijke beleidsopvattingen uiteraard). Maar nogmaals, deze correspondentie zien als intern beraad zou echt een staatsrechtelijke gotspe zijn.

Categorisch uitzonderen mag niet, 'vertrouwelijk' is geen weigergrond

De redenering van de minister nader bestuderend, valt ook hier op dat wat bij openbaarmaking nu precies de ernstige gevaren voor het functioneren van de staat zijn, buitengewoon vaag blijft. Het openbaar maken van vertrouwelijk gewisselde standpunten doet afbreuk aan de vertrouwelijkheid. Een loepzuivere cirkelredenering. En zo valt het woord 'vertrouwelijk' nog vier keer. Maar *waarom* het zo vreselijk gevaarlijk voor de staat is als deze correspondentie na verloop van tijd – als het besluit eenmaal gevallen is - zijn vertrouwelijkheid verliest, wordt niet gemotiveerd.

De Woo kent helemaal niet de algemene opzet dat zodra een document een bepaald stempel opgedrukt krijgt - 'vertrouwelijk' - of een deelnemer aan de correspondentie dit zegt of suggereert, het daarmee *automatisch* buiten de openbaarheid valt. Hier gaat de minister dezelfde weg van categorisch uitsluiten op als bij de concepten. Niet voor niks is in artikel 5.1, eerste lid, onder c expliciet toegevoegd dat vertrouwelijk medegedeelde bedrijfsinformatie niet openbaar wordt gemaakt en is hiervan een absolute weigergrond gemaakt. Bij de andere weigergronden, zeker de relatieve, werkt het niet op deze manier.

Conclusie

SPOON verzoekt de minister om ook dit onderdeel van het bezwaar gegrond te verklaren en de aangetroffen correspondentie met het kamerlid (gedeeltelijke) openbaar te maken.

IV. Het weigeren openbaar te maken van functienamen op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder e Woo

Tot slot, de minister geeft aan dat zij persoonsgegevens moet anonimiseren om de persoonlijke levenssfeer van ambtenaren te beschermen. Zij doet dit op basis van artikel 5.1, tweede lid, sub e, dat wil zeggen ook hier is sprake van een relatieve weigeringsgrond.

De minister geeft aan dat zij, door de toegenomen transparantie over overheidshandelen, met name over persoonlijke beleidsopvattingen, deze uitzonderingsgrond anders toepast. Namelijk, samengevat, ook met betrekking tot functienamen en ook in gevallen buiten de persoonlijke beleidsopvattingen. Tot slot geeft de minister aan dat zij dit doet in het kader van goed werkgeverschap.

SPOON maakt tegen deze vergaande vorm van anonimiseren bezwaar. Voor het kunnen duiden van de openbaar gemaakte informatie kan het van belang zijn om ook de functienamen te kunnen koppelen aan deze informatie. Zonder functienaam, kan het zo maar zo zijn dat niet meer begrijpelijk is of in verschillende documenten dezelfde ambtenaar een bericht schrijft. Er valt dan geen lijn meer te ontdekken in de informatie. In bepaalde gevallen zou de informatie zelfs onleesbaar of onbegrijpelijk kunnen worden. Dat is een ernstige inbreuk op het belang bij openbaarmaking.

Het kan zelfs zo zijn dat door het weglakken van de functienaam, de afdeling waar deze ambtenaar werkt niet meer te achterhalen is. En ook niet waar in de ambtelijke hiërarchie de ambtenaar zich bevindt. Voor een reconstructie kunnen beide heel relevant zijn. Wordt een bepaalde beleidsrichting wordt voorgesteld door een junior medewerker of door de directeur van een afdeling? Is het de afdeling die gaat over het beleid, of is het de juridische afdeling die de aansprakelijkheid probeert te beperken? In een Woo-verzoek naar het militaire incident met mortiergranaten in Mali, constateerde radioprogramma Argos bijvoorbeeld dat de directeur juridische zaken een belangrijke rol had gehad in de sturing van het onderzoek naar dit drama. Bij ontbreken van de functienaam was dit onmogelijk geweest.

Op zijn minst zal daarom het functieniveau en de afdeling waar de ambtenaar werkzaam is gegeven moeten worden, om de informatie leesbaar en begrijpelijk te houden.

SPOON verzoekt de minister het bezwaar op dit punt gegrond te verklaren en de functienamen zichtbaar te maken, dan wel subsidiair er minimaal zorg voor te dragen dat functieniveau en afdeling duidelijk zijn voor de verzoeker.

Samenvatting

Op grond van het voorstaande verzoekt SPOON de minister:

- Dit bezwaar op alle punten gegrond te verklaren;

- De aangetroffen concepten alsnog te beoordelen en geheel of gedeeltelijk openbaar te maken en deze beslissing deugdelijk te motiveren;
- De communicatie met het kamerlid alsnog te beoordelen en geheel of gedeeltelijk openbaar te maken en deze beslissing deugdelijk te motiveren;
- De functienamen in alle documenten openbaar te maken.

SPOON licht deze bezwaargronden graag toe tijdens een hoorzitting.

Hoogachtend,

Namens stichting SPOON,

[handtekening]

Liset Hamming

[handtekening]

Tim Staal