

In *NRC Handelsblad* van zaterdag 23 januari 2021 reconstrueerde Tom-Jan Meeus de besprekingen in de ministerraad over de toeslagenaffaire. De kort daarvoor afgetreden premier Rutte, in de media vaak beschreven als iemand die interne informatie graag intern houdt, zou in januari hebben voorgesteld alle notulen van de ministerraad met betrekking tot de affaire openbaar te maken. Zo zou aan het licht kunnen komen dat niet alleen hij, maar ook andere ministers zich schuldig hadden gemaakt aan het beïnvloeden van Tweede Kamerleden. Meeus wist te melden dat in de ministerraad van 12 juli 2019 – twee jaar eerder dus – CDA-bewindslieden hadden meegepraat over het ‘temperen’ van het kritische Tweede Kamerlid Omtzigt. Het zal vermoedelijk nooit bekend worden wie deze informatie naar hem heeft gelekt. De notulen van de ministerraad zijn in beginsel geheim volgens artikel 26 van het Reglement van orde voor de ministerraad en krijgen standaard het opschrift ‘Stg. Zeer Geheim’. Schending van de geheimhoudingsplicht is een strafbaar feit (artikel 272 Sr).

Als Rutte in januari inderdaad heeft voorgesteld de notulen vrij te geven, is hij door de ministerraad teruggedfloten. Bij besluit van 2 maart 2021 besloot de minister-president de Wob-aanvraag van een onbekende persoon af te wijzen, waarin gevraagd was om openbaarmaking van alle notulen van de ministerraad inzake de kinderopvangtoeslag, subsidiair een geobjectiveerde samenvatting daarvan.<sup>1</sup> Het besluit geeft een samenvatting van het wettelijke kader en de relevante jurisprudentie. De weigering berustte in de eerste plaats op artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob (onevenredige benadeling) in verbinding met artikel 45, derde lid, van de Grondwet (eenheid van het regeringsbeleid). Een tweede grondslag was artikel 11 van de Wob (intern beraad). Geciteerd werden twee uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Zij hielden in dat geobjectiveerde weergaven van de notulen van de ministerraad, respectievelijk van een commissie uit de ministerraad, over de vliegcrash MH17 terecht waren geweigerd.<sup>2</sup>

De politieke wind is echter gedraaid. Op vrijdag 23 april 2021 kondigde de minister-president tegenover de pers aan dat alle notulen uit 2019 inzake de kinderopvangtoeslag alsnog zouden worden gepubliceerd. De directe aanleiding waren Kamervragen op grond van artikel 68 van de Grondwet, maar op maandagavond 26 april 2021 werden de documenten voor eenieder bekend.<sup>3</sup> Het ging zowel om een geobjectiveerde versie als om de zogeheten ‘P-versie’ van de notulen, waarin de sprekers bij naam worden genoemd. Hierin lezen we dat minister Hoekstra in de vergadering van 12 juli 2019 heeft

gezegd dat hij samen met minister De Jonge geprobeerd had hun partijgenoot Omtzigt te ‘sensibiliseren’, zij het met beperkt succes. Dat is een ander woord dan ‘temperen’, dat Tom-Jan Meeus had gehoord, maar het verbaasde niemand meer. In een reconstructie van *RTL Nieuws* van 21 april 2021 kwam het woord ‘sensibiliseren’ namelijk ook al voor. Kennelijk hadden de journalisten van RTL zeer gedetailleerde informatie bemachtigd. Ook andere citaten die RTL publiceerde, bleken later correct te zijn.<sup>4</sup>

Is de ministerraad overstag gegaan omdat de informatie toch al op straat lag? Het is geen automatisme dat illegaal gelekte informatie op grond van de Wob openbaar moet worden gemaakt. In 2009 overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak dat een bestuursorgaan zich er niet bij neer hoeft te leggen dat documenten zonder zijn toestemming naar buiten zijn gekomen. Een dergelijke uitleg zou niet verenigbaar zijn met het uitgangspunt van de Wob dat elk verzoek om informatie en elke publicatie uit eigen beweging moet worden getoetst aan de in deze wet neergelegde uitzonderingen.<sup>5</sup> Naar mijn mening kan de omstandigheid dat informatie in feite al openbaar is wel een factor zijn bij een belangenafweging krachtens artikel 10 of 11 van de Wob. Ook artikel 26 van het Reglement van orde van de ministerraad maakt het mogelijk dat de geheimhoudingsplicht inzake de notulen wordt opgeheven. Er staat niet bij in welke gevallen dat moet of mag.

Op andere punten is de rechtspraak aan heroverweging toe. Denk aan de gebruikelijke formule dat het maatschappelijk belang van het onderwerp geen rol mag spelen bij de beslissing tot openbaarmaking.<sup>6</sup> Of aan de vaste rechtspraak dat het bestuursorgaan een discretionaire bevoegdheid heeft op grond van artikel 11, tweede lid, Wob. Zo kan een bestuursorgaan persoonlijke beleidsopvattingen ook geheim houden als de betrokken personen geen bezwaar hebben tegen openbaarmaking of wanneer anonimisering heel goed mogelijk is.<sup>7</sup> Hoopgevend is dat in januari 2021 bij amendement een nieuwe bepaling inzake persoonlijke beleidsopvattingen is toegevoegd aan het wetsvoorstel Wet open overheid.<sup>8</sup> Volgens het nieuwe artikel 5.2, derde lid, van de Woo zullen de meeste bestuursorganen verplicht worden om beleidsopvattingen in geanonimiseerde vorm te verstrekken. Principieel zou het goed zijn wanneer bij de toepassing van de Wob overeenkomstig artikel 10 EVRM geredeneerd wordt. Met andere woorden: bekijk of een beperking van de openbaarheid noodzakelijk is in een democratische samenleving, lettend op alle omstandigheden van het concrete geval.

\* Prof. dr. A.W. Hins is emeritus hoogleraar Mediarecht aan de Universiteit Leiden.  
1 Brief van de minister-president d.d. 2 maart 2021, ref. 4187132, [www.rijkssoverheid.nl](http://www.rijkssoverheid.nl).  
2 ABRvS 16 januari 2019, AB 2019/120, m.nt. P.J. Stolk (notulen ministerraad MH17); ABRvS 25 oktober 2017, *Mediaforum* 2018-1, nr. 2, m.nt. A.W. Hins (*documenten Ministeriële Commissie Crisisbeheersing MH17*).  
3 Brief van de minister-president d.d. 26 april 2021, *Kamerstukken II 2020/21*, 28362, nr. 36, p. 4. De notulen zijn als bijlage hierbij gevoegd. De Kamer deed haar verzoek tijdens de Regeling van werkzaamheden op 21 april 2021, *Handelingen II 2020/21*, nr. 71.

4 <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5226484/mark-rutte-toeslagenaffaire-ministerraad-tweede-kamer-pieter>.  
5 ABRvS 27 mei 2009, *Mediaforum* 2009-9, nr. 27, m.nt. L.A.J. Spaans en L.P.W. Mensink, r.o. 2.4.1.  
6 ABRvS 4 november 2020, AB 2020/428, m.nt. P.J. Stolk, r.o. 11.4.  
7 ABRvS 28 december 2016, AB 2017/142, m.nt. M.A.J. West, r.o. 5.3.  
8 *Kamerstukken II 2020/21*, 35112, nr. 27. Zie ook Chris Wiersma, ‘Met de jaren komt ... openbaarheid? Tijd om het Tromsø-Verdrag te omarmen’, *Mediaforum* 2021-1, p. 18-19.