

Kenmerk: WA22.00024-B

Advies van de Adviseur bezwaren Woo inzake het bezwaar van
mr. [REDACTED] W[REDACTED] tegen het besluit van de Directeur Bestuursondersteuning van de
Raad van State (hierna: de Directeur) van 1 september 2022, kenmerk WA22.00024

Adviseur bezwaren Woo : mr. R.J.M. van den Tweel
Ambtelijk ondersteuning : mw. mr. [REDACTED]

Woo-verzoek

[REDACTED] W[REDACTED] heeft op 21 juli 2022 een verzoek op grond van de Wet open overheid (hierna: de Woo) bij de Raad van State ingediend. Hij heeft verzocht om openbaarmaking van alle documenten die de Afdeling advisering van de Raad van State, meer in het bijzonder haar Sectie II, ter beschikking stonden bij de voorbereiding van het advies met kenmerk W16.21.0297/II¹.

Bestreden besluit

De Directeur heeft bij besluit van 1 september 2022 aan [REDACTED] W[REDACTED] meegedeeld dat bij de Afdeling advisering vijf interne stukken zijn aangetroffen die binnen de reikwijdte van het Woo-verzoek vallen. De Directeur heeft op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo geweigerd deze stukken openbaar te maken. Volgens dit artikelonderdeel blijft het openbaar maken van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen. De Directeur heeft als motivering van het besluit gegeven dat de Afdeling advisering op grond van artikel 27a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State bij de voorbereiding van adviezen met gesloten deuren beraadslaagt. Het is noodzakelijk dat die voorbereiding vertrouwelijk plaatsvindt en dat daarbij in vrijheid van gedachten kan worden gewisseld. De aangetroffen stukken maken onderdeel uit van de voorbereiding van het advies. Het belang van openbaarmaking van de stukken weegt niet op tegen het belang van het goed functioneren van de Afdeling advisering als onafhankelijk adviseur van regering en parlement over wetgeving en bestuur.

Ontvankelijkheid bezwaar

[REDACTED] W[REDACTED] heeft bij brief van 10 oktober 2022 een bezwaarschrift tegen dit besluit ingediend. Bij brief van 12 oktober 2022 heeft hij aanvullende bezwaargronden ingediend. Het bezwaar is ontvankelijk.

¹ Kamerstukken II 2021/22, 35 990, nr. 4. Het advies betreft het wetsvoorstel 'Wijziging van enige bepalingen in Boek 1 en Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek en van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek BES (introduktie gecombineerde geslachtsnaam)'.

Verweerschrift

De Directeur heeft bij brief van 21 november 2022 een verweerschrift ingediend. De Adviseur bezwaren Woo heeft bij brief van 25 november 2022 het verweerschrift aan ■ W■ toegezonden.

Schriftelijke bezwaren, samengevat weergegeven

■ W■ voert in het bezwaarschrift samengevat het volgende aan.

1. Hij verzoekt om openbaarmaking van de (delen van) stukken met feitelijke informatie die door de ambtenaren ten behoeve van de beraadslagingen ter voorbereiding van het advies in de sectie en de Afdeling advisering is bijeengebracht. Hierbij denkt hij aan inventarisaties van verdrags- en wetsebepalingen, overzichten van eerdere Raadsadviezen en verwijzingen naar de parlementaire geschiedenis van de te wijzigen wetsebepalingen, jurisprudentie en juridische vakliteratuur. Informatie met een overwegend objectief karakter moet in beginsel openbaar worden gemaakt. De Directeur heeft ten onrechte artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo aan de weigering tot openbaarmaking van de gevraagde informatie ten grondslag gelegd. Uit de parlementaire geschiedenis van de Woo volgt dat de wetgever deze weigeringsgrond voor uitzonderlijke, niet voorziene gevallen in de Woo heeft opgenomen. De Directeur heeft niet aannemelijk gemaakt dat een uitzonderlijke, niet voorziene situatie tot afwijzing van het verzoek om openbaarmaking dwingt. Voor zover de Directeur op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo kan weigeren informatie openbaar te maken, heeft hij ten onrechte de feitelijke gegevens in de aangetroffen interne stukken geweigerd openbaar te maken met een beroep op het vertrouwelijke karakter van de beraadslagingen ter voorbereiding van adviezen.
2. De Directeur heeft ten onrechte geen inventarislijst verstrekt. Ook heeft hij ten onrechte niet gewezen op de vindplaats van het ter advisering voorgelegde wetsvoorstel.

Hoorzitting

De Adviseur bezwaren Woo heeft op 12 december 2022 een hoorzitting gehouden. Voor de hoorzitting zijn verschenen ■ W■ en de Directeur, mw. drs. P.B. Feenstra, bijgestaan door mr. A. Weggeman, Directeur Advisering Raad van State. Van de hoorzitting is een verslag opgemaakt dat als bijlage bij dit advies wordt gevoegd.

Tijdens de hoorzitting is – zakelijk weergegeven – het volgende besproken:

- ■ W■ heeft uiteengezet dat hij niet verzoekt om openbaarmaking van door de staatsraden voorafgaand aan of tijdens de beraadslagingen opgestelde schriftelijke stukken, omdat die stukken zijns inziens niet openbaar behoeven te worden gemaakt. Hij verzoekt uitsluitend om openbaarmaking van de door de ambtenaren ten behoeve van de beraadslagingen aan de staatsraden verstrekte feitelijke informatie. De Directeur heeft niet onderkend dat deze informatie niet valt onder de bescherming van artikel 27a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State. Slechts wanneer feitelijke informatie in een document zodanig met de daarin verwoorde persoonlijke beleidsopvattingen is verweven dat het niet mogelijk is deze te scheiden, kan de openbaarmaking daarvan op grond van artikel 5.2 van de Woo worden geweigerd. Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo is niet de juiste grondslag voor weigering van deze informatie.

- Weggeman heeft uiteengezet dat binnen de Afdeling advisering in het voorbereidingsproces van adviezen over voorgelegde wetsvoorstellen wordt gewerkt met verkenningsnotities en opeenvolgende conceptadviezen. Voor elk advies wordt in de sectie, waar het wetsvoorstel is ingedeeld, een rapporteur (staatsraad) aangewezen. De staatsraad-rapporteur en de ambtelijk adviseur bespreken in gezamenlijkheid het wetsvoorstel en maken op basis van hun bevindingen een conceptadvies. Na de mondelinge en schriftelijke beraadslagingen in de sectie wordt het, eventueel aangepaste, conceptadvies voorgelegd voor de mondelinge en schriftelijke beraadslagingen door de Afdeling advisering. Naar aanleiding daarvan kunnen opnieuw wijzigingen in het advies worden aangebracht. Dit samenwerkingsproces, de mondelinge en schriftelijke beraadslagingen, vindt plaats in opeenvolgende conceptadviezen, niet in persoonlijke notities. Er wordt niet gewerkt met aparte documenten of overzichten van feitelijke informatie, maar alleen met voormelde discussiestukken, waarin de feitelijke informatie en de beoordeling daarvan zijn verweven. De beraadslagingen vinden in en aan de hand van deze stukken plaats. De in de discussiestukken neergelegde beschouwingen van de ambtelijk adviseurs en de staatsraden zijn nauw verweven met de (deels in voetnoten) opgenomen feitelijke informatie, zoals verwijzingen naar literatuur, jurisprudentie en eerdere adviezen.

Overwegingen van de Adviseur bezwaren Woo

Bezwaargrond 1

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Woo (de memorie van toelichting, Kamerstukken II 2018/19, 35 112, nr. 3, herdruk, blz. 21 e.v., en de geconsolideerde artikelsgewijze toelichting van 2 februari 2021, Kamerstukken I 2020/21, 33 328, N, blz. 100-103, blijkt dat met het vervangen van artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob)² door artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo³ de bescherming van het in de rechtspraak over artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob erkende belang van het goed functioneren van publiekrechtelijke lichamen verloren dreigde te gaan. De initiatiefnemers van de Woo hebben daarom voorgesteld deze rechtspraak te codificeren in een zelfstandige uitzonderingsgrond. Dat is gedaan in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo. Anders dan ■■■ W■■■ betoogt, maakt het vorenstaande niet dat artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo, zoals het vijfde artikellid, op uitzonderlijke, niet voorziene gevallen ziet. Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo is een op zichzelf staande weigeringsgrond, voor toepasselijkheid waarvan dit niet als vereiste is gesteld.

² Artikel 10, tweede lid, onderdeel g, van de Wob luidde: "[...] het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden".

³ Artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo luidt: "In uitzonderlijke gevallen kan openbaarmaking van andere informatie dan milieu-informatie voorts achterwege blijven indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt. Het bestuursorgaan baseert een beslissing tot achterwege laten van de openbaarmaking van enige informatie op deze grond ten aanzien van dezelfde informatie niet tevens op een van de in het eerste of tweede lid genoemde gronden".

De wetgever heeft uitdrukkelijk ruimte gelaten voor toepassing van deze weigeringsgrond voor gegevens anders dan persoonlijke beleidsopvattingen, ter bescherming van het belang van vertrouwelijkheid van intern beraad als voorwaarde voor het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft bij brief van 20 januari 2021 (Kamerstuk II 2020/21, 35 112, nr. 25, blz. 2) aan de Tweede Kamer meegedeeld: "Omdat de bescherming van het intern beraad in de fase voorafgaand aan de formele besluitvorming in specifieke gevallen nog wel bescherming verdient, zal die i-grond kunnen worden ingeroepen. Een belangrijk voorbeeld is de situatie dat de eenheid van kabinetsbeleid, een grondwettelijke norm, in het geding is. Ook zijn situaties denkbaar waarin belangen van derden een rol spelen, denk aan een ambtelijke waardering van een onderhandelingssituatie met lokale partners. Een andere situatie waarin een gemotiveerde weigering aan de orde kan zijn, is het voorkomen dat een ambtenaar persoonlijk kan worden beschadigd door openbaarmaking. Deze situatieschetsen laten zien dat er gevallen denkbaar zijn waarin de bescherming van intern beraad, vooral in de fase voordat het besluit is genomen, bescherming verdient." In de memorie van toelichting (blz. 23) en de geconsolideerde artikelsgewijze toelichting van 2 februari 2021 (blz. 101) staat: "Het goed functioneren van de overheid is ook in het geding, indien een bestuursorgaan, bij de oplossing van een probleem in overleg treedt met andere bestuursorganen of met derden. Een dergelijk overleg is niet altijd intern beraad in de zin van artikel 5.2 (of artikel 11 Wob) en er zal, indien wel sprake is van intern beraad, meer aan de orde komen dan persoonlijke beleidsopvattingen. Zo kunnen prognoses en beleidsalternatieven niet als persoonlijke beleidsopvatting worden aangemerkt voor zover deze uit feitelijke gegevens bestaan. Alleen de aan deze prognoses of beleidsalternatieven gegeven kleuring en duiding kan als persoonlijke beleidsopvatting worden aangemerkt. In een dergelijk overleg kan het belang van vertrouwelijkheid als voorwaarde voor het goed functioneren van een bestuursorgaan zwaarder wegen dan het belang van openbaarheid, waardoor ook de prognoses en beleidsalternatieven ter bescherming van het belang van het goed functioneren van het bestuursorgaan kunnen worden geweigerd."

De in het besluit op het Woo-verzoek genoemde vijf interne documenten betreffen e-mails met een verkenningsnotitie en conceptadviezen waarin en aan de hand waarvan de beraadslagingen over het uiteindelijke advies op het wetsvoorstel hebben plaatsgevonden. De Adviseur bezwaren Woo is na kennisname van deze stukken van oordeel dat de Directeur zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de in artikel 27a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State gewaarborgde vertrouwelijkheid van de beraadslagingen zich uitstrekt over het gehele voorbereidingsproces en dus ook over deze in samenspraak tussen ambtelijk adviseur en staatsraad-rapporteur enerzijds en tussen staatsraden onderling anderzijds opgestelde en in de mondelinge beraadslaging besproken stukken en de e-mails, waarin die samenspraak ook heeft plaatsgevonden. De Directeur heeft met toepassing van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo de openbaarmaking van de in deze stukken aanwezige feitelijke informatie, zoals verwijzingen naar relevant geachte informatie, mogen weigeren. Anders dan de Directeur, meent de Adviseur bezwaren Woo dat deze informatie zelfstandig leesbaar is. De Directeur heeft echter terecht gesteld dat de feitelijke informatie, in het licht van de daaraan met het oog op het advies gegeven kleuring en duiding bezien, deel uitmaakt van de beraadslagingen. Openbaarmaking van deze in het voorbereidingsproces uitgewisselde informatie doet afbreuk aan de in de Wet op de Raad van State opgenomen waarborg van vertrouwelijkheid van de beraadslagingen. De Directeur heeft zich op het standpunt

mogen stellen dat het belang van vertrouwelijkheid van deze informatie ter bescherming van het belang van het goed functioneren van de Afdeling advisering zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Daarbij komt dat de Afdeling advisering door openbaarmaking van deze informatie betrokken kan raken in politieke discussies zoals ■ W ■■ blijktens zijn bezwaarschrift wil initiëren, gelet op zijn stelling dat de Afdeling advisering bij de voorbereiding van het advies bepaalde informatie ten onrechte niet of onvoldoende heeft betrokken en mede daardoor de wetswijziging waarop het advies ziet een onjuiste of onwenselijke uitkomst heeft. Het functioneren van de Afdeling advisering in haar grondwettelijke rol als onafhankelijk adviseur van regering en parlement over wetgeving en bestuur kan hierdoor worden geschaad. Ten slotte is van belang dat, zoals de Directeur in het verweerschrift heeft aangevoerd, bij het voorbereidingsproces van een advies slechts een beperkt aantal van de voor de desbetreffende sectie van de Afdeling advisering werkzame ambtelijk adviseurs en staatsraden is betrokken. Openbaarmaking van de gevraagde informatie kan ertoe leiden dat de tijdens dit proces gemaakte keuzes en ingenomen standpunten tot één of enkele personen herleidbaar zijn. De Directeur heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat met de openbaarmaking van het advies, sinds de inwerkingtreding van de Woo binnen twee weken na de vaststelling daarvan, het door de Woo vooronderstelde publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering, alsmede het door ■ W ■■ genoemde belang van een transparant wetgevingsproces, in voldoende mate is gediend.

Bezwaargrond 2

De Directeur heeft in het verweerschrift meegedeeld dat ■ W ■■ het bezwaar over de inventarislijst terecht heeft aangevoerd en dat met het besluit op bezwaar een inventarislijst aan ■ W ■■ zal worden verstrekt. Verder heeft de Directeur meegedeeld dat bij de Afdeling advisering, naast de in het bestreden besluit vermelde interne stukken, ook negen externe documenten zijn aangetroffen die binnen de reikwijdte van het Woo-verzoek vallen. Het gaat om consultatiereacties van verschillende instanties die bij de aanvraag van de Minister voor Rechtsbescherming voor een advies over het wetsvoorstel waren gevoegd. Deze documenten zijn openbaar. De Directeur heeft in het verweerschrift de vindplaats daarvan vermeld.

Tijdens de hoorzitting heeft de Directeur toegelicht dat voor externe documenten geen beroep op de hiervoor besproken weigeringsgrond wordt gedaan en dat deze documenten, voor zover zij niet reeds openbaar zijn gemaakt, in beginsel alsnog openbaar worden gemaakt, zo nodig na het volgen van een zienswijzeprocedure als bedoeld in artikel 4:8, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat externe stukken, zoals de adviesaanvraag, de Kabinetsmissive, het ter advisering voorgelegde wetsvoorstel en door het departement toegezonden adviezen en consultatiereacties, openbaar worden gemaakt, dan wel, als deze stukken al openbaar zijn, de vindplaats daarvan op bijvoorbeeld <https://wetgevingskalender.overheid.nl> of <https://zoek.officielebekendmakingen.nl> wordt meegedeeld op grond van artikel 4.5, tweede lid, van de Woo. Niet openbaar gemaakte externe documenten zoals door derden aan de Afdeling advisering toegezonden petitie's, worden, zo nodig na een zienswijzeprocedure en voor zover de weigeringsgronden van de Woo daaraan niet in de weg staan, openbaar gemaakt.

■ W ■■ heeft tijdens de hoorzitting meegedeeld dat de Vereniging voor Vrouw en Recht 'Clara Wichmann' in verband met het toentertijd nog uit te brengen advies een brief naar de Afdeling advisering heeft gestuurd, waarin zij haar consultatiereactie van

21 maart 2021 onder de aandacht heeft gebracht. De Directeur heeft toegezegd dat zal worden nagegaan of de Afdeling advisering de brief heeft ontvangen en dat in het besluit op bezwaar daarop zal worden ingaan.

Conclusie

Het voorgaande overziend is de Adviseur bezwaren Woo van oordeel dat de Directeur het verzoek van ■: W■ om openbaarmaking van de feitelijke informatie in de aangetroffen interne stukken heeft mogen afwijzen. De Directeur heeft ten onrechte geen inventarislijst aan ■: W■ verstrekt. Ook heeft de Directeur ten onrechte niet beslist op het verzoek om openbaarmaking van niet-openbaar gemaakte externe documenten die binnen de reikwijdte van het Woo-verzoek vallen, en geen melding gemaakt van de vindplaats van de bij de Afdeling advisering aangetroffen externe documenten die binnen de reikwijdte van het verzoek vallen, maar openbaar zijn. De Adviseur bezwaren Woo adviseert de Directeur in zoverre tot gegrondheid van het bezwaar te besluiten.

Den Haag, 16 januari 2023

mr. R.J.
Adviseur



Bijlage 1 bij het advies van de Adviseur bezwaren Woo van 16 januari 2023

Kenmerk: WA22.00024-B

Verslag hoorzitting 12 december 2022

Adviseur bezwaren Woo : de heer mr. R.J.M. van den Tweel
Ambtelijk ondersteuning : mevrouw mr. [REDACTED]

Aanwezig:

- de heer mr. [REDACTED]
- mevrouw drs. P.B. Feenstra, Directeur Bestuursondersteuning Raad van State
- de heer mr. A. Weggeman, Directeur Advisering Raad van State

De heer Van den Tweel opent de hoorzitting en heet de aanwezigen welkom. Hij deelt mee dat hij niet betrokken is geweest bij de voorbereiding van het advies waarover het Woo-verzoek gaat.

Het bezwaarschrift van de heer [REDACTED] is het eerste bezwaar in de Woo-procedure bij de Raad van State. Daardoor duurt de procedure misschien langer dan de heer [REDACTED] W[REDACTED] had verwacht. Het besluit op het bezwaar moet uiterlijk 4 januari 2023 zijn genomen. De heer [REDACTED] heeft te kennen gegeven dat hij het, mede gezien de aanstaande feestdagen, niet bezwaarlijk vindt wanneer het besluit vier weken later zou worden genomen. De heer [REDACTED] W[REDACTED] heeft meegedeeld dat het Woo-verzoek gaat om openbaarmaking van de feitelijke, objectieve gegevens die bij de voorbereiding van het advies in de Afdeling advisering, meer specifiek in haar Sectie II, aan de staatsraden zijn verstrekt. Volgens de Directeur Bestuursondersteuning zou openbaarmaking van deze gegevens het vertrouwelijke karakter van de beraadslagingen aantasten. De heer [REDACTED] W[REDACTED] heeft erop gewezen dat de Directeur Bestuursondersteuning geen inventarislijst aan hem heeft verstrekt. De Directeur Bestuursondersteuning heeft in het verweerschrift vermeld dat deze lijst met het besluit op bezwaar aan de heer [REDACTED] W[REDACTED] zal worden verstrekt. Ook heeft de Directeur Bestuursondersteuning in het verweerschrift de vindplaats vermeld van negen in het dossier aanwezige, externe stukken, die al openbaar zijn. Op 9 december 2022 heeft de heer [REDACTED] W[REDACTED] een besluit van de Minister voor Rechtsbescherming van 7 december 2022 op een Woo-verzoek van De Wildt toegestuurd aan de Raad van State. Dat besluit gaat over dezelfde aangelegenheid als het voorliggende verzoek.

De heer [REDACTED] W[REDACTED] merkt op dat uit dat besluit volgt dat de minister tot openbaarmaking van informatie is overgegaan, waar de Directeur Bestuursondersteuning dat heeft geweigerd. Hij legt een pleitnota over.

De heer Van den Tweel last voor het lezen van de pleitnota een pauze in. Hij merkt op dat de Woo een lange parlementaire geschiedenis heeft en constateert dat beide partijen zich beroepen op de geconsolideerde toelichting op de weigeringsgrond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo (hierna: de i-grond), die aan

de Eerste Kamer is toegezonden. De vraag ligt voor welke uitleg aan deze toelichting moet worden gegeven.

De heer [] W[] merkt op dat de i-grond aan de Woo is toegevoegd, omdat staande jurisprudentie dat in bepaalde, niet-voorzien situaties openbaarmaking van informatie mag worden geweigerd vanwege het belang van de Staat, dreigde te vervallen. De wetgever heeft de i-grond in de Woo opgenomen voor uitzonderlijke gevallen. Deze weigeringsgrond moet zeer beperkt worden opgevat.

De Directeur Bestuursondersteuning heeft ten onrechte gesteld dat vanwege de adviesintimiteit de openbaarmaking van de aangetroffen interne stukken geheel moet worden geweigerd. Anders dan de rechtbank Midden-Nederland heeft overwogen in de uitspraak van 10 juni 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:2280, volgt uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 25 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2883, niet dat alle documenten die in de in deze uitspraak genoemde commissies zijn besproken geheel buiten de openbaarheid mochten blijven. De integrale weigering tot openbaarmaking ziet voornamelijk op verslagen.

Uit het dossier over het wetsvoorstel kan worden afgeleid dat de Afdeling advisering niet volledig is geïnformeerd bij het verzoek om een advies. De Directeur Bestuursondersteuning moet het document waarmee de Afdeling is verzocht een advies over het wetsvoorstel uit te brengen, openbaar maken. De stukken uit het gehele wetgevingsproces moeten openbaar worden gemaakt, met uitzondering van de stukken van de ministerraad en de beraadslagingen van de Afdeling advisering. Dit uitgangspunt van maximale transparantie en openbaarheid van het wetgevingsproces moet worden afgewogen tegen het belang van de adviesintimiteit bij de Afdeling advisering.

De heer Van den Tweel merkt op dat de heer [] W[] ook opmerkingen heeft gemaakt over het standpunt van de Directeur Bestuursondersteuning, dat slechts een kleine groep mensen aan het advies werkt. Volgens de heer [] W[] is de gekozen analogie met de ministerraad niet zo geslaagd. Wel geldt volgens de heer [] W[] de vertrouwelijkheid ook voor de schriftelijke reacties van de staatsraden op het wetsvoorstel.

De heer [] W[] bevestigt het laatste. Hij merkt op dat deze schriftelijke reacties behoren tot de beraadslagingen en daarom moeten worden beschermd. Hij verzoekt alleen om openbaarmaking van de feitelijke, objectieve gegevens die de ambtenaren ten behoeve van de beraadslagingen hebben aangedragen. De regeringsambtenaren hebben bij het verzoek om een advies op het wetsvoorstel de Afdeling advisering onvolledig geïnformeerd. Dat heeft geleid tot een onjuistheid in het wetsvoorstel. Met het Woo-verzoek wil de heer [] W[] dat aan het licht brengen.

De heer Van den Tweel vat samen dat de heer [] W[] wil controleren van welke informatie de Afdeling advisering is uitgegaan bij de totstandkoming van het advies, en of met het verzoek om het advies de Afdeling advisering ervan op de hoogte is gebracht dat er een probleem speelde bij het wetsvoorstel. Hij vraagt aan de heer [] W[] of volgens hem conceptadviezen openbaar gemaakt moeten worden.

De heer [] W[] merkt op dat dit formeel gezien zou moeten gebeuren, maar dat de bestuursorganen er nog niet aan gewend zijn om tot openbaarmaking van die concepten over te gaan.

De heer Weggeman merkt op dat de bescherming ex artikel 27a, eerste lid, van de Wet

op de Raad van State van de vertrouwelijkheid van de beraadslagingen bij de voorbereiding van adviezen ook geldt voor de stukken die voor die beraadslagingen zijn bestemd. De heer ■ W■ heeft gezegd dat de stukken die door staatsraden worden geschreven niet openbaar hoeven te worden gemaakt. Het is daarom goed te weten dat staatsraden vanaf het eerste moment meewerken aan een conceptadvies. Voor elk advies wordt in de sectie, waar het voorgelegde wetsvoorstel is ingedeeld, een rapporteur (staatsraad) aangewezen. De staatsraad-rapporteur en de ambtelijk adviseur bespreken in gezamenlijkheid het wetsvoorstel en maken op basis van hun bevindingen een conceptadvies. Er wordt niet gewerkt met aparte overzichten van feitelijke informatie. Die informatie maakt deel uit van de schriftelijke en mondelinge besprekingen van het wetsvoorstel. Het advies wordt in opeenvolgende concepten opgesteld. De ambtelijk adviseur stelt in overleg met de rapporteur een eerste conceptadvies voor de sectie op. Dat wordt na een inbreng van de betrokken staatsraden zo nodig aangevuld en aangepast. Het conceptadvies wordt vervolgens voorgelegd aan de Afdeling advisering en vormt onderwerp van de beraadslagingen. Naar aanleiding van de beraadslagingen kunnen vervolgens eventueel nog, veelal redactionele, wijzigingen worden aangebracht alvorens het advies definitief wordt vastgesteld en ondertekend. Het samenwerkingsproces, de discussie, vindt plaats in de opeenvolgende conceptadviezen, niet in persoonlijke notities. In en aan de hand van deze discussiestukken vinden de beraadslagingen plaats.

De heer ■ W■ merkt op dat zodra er een staatsraad aan tafel zit, vertrouwelijkheid moet worden gewaarborgd en de ambtelijke documenten niet op feitelijke gegevens kunnen worden gefilterd. Daartoe moet echter artikel 5.2 van de Woo, op grond waarvan persoonlijke beleidsopvattingen vertrouwelijk blijven, maximaal worden benut. Feitelijke informatie moet in beginsel openbaar worden gemaakt. Voor zover feitelijke informatie is verweven met persoonlijke beleidsopvattingen kan de heer ■ W■ leven met geheimhouding daarvan op grond van artikel 5.2 van de Woo. De i-grond is niet de juiste grondslag voor weigering van deze informatie.

De heer Weggeman merkt op dat in de interne discussiestukken de opvattingen van de betrokken staatsraden en ambtelijk adviseurs en de feitelijke informatie met elkaar verweven zijn.

De heer Van den Tweel vraagt hoe wordt beslist over externe, niet-openbare stukken die vallen onder de reikwijdte van het Woo-verzoek.

De heer Weggeman antwoordt dat externe documenten in het dossier in beginsel openbaar worden gemaakt. Zo nodig wordt een zienswijzeprocedure gevolgd.

De heer ■ W■ merkt op dat de Vereniging voor Vrouw en Recht 'Clara Wichmann' in verband met het advies per aangetekende brief informatie over het wetsvoorstel aan de Afdeling advisering heeft toegezonden. Bij het bestreden besluit is de brief niet openbaar gemaakt.

De heer Weggeman merkt op dat petitie openbaar worden gemaakt. De door de heer De Wildt bedoelde brief zit niet in het dossier. Nagegaan zal worden of de Afdeling advisering de brief heeft ontvangen.

De heer Van den Tweel merkt op dat in het verweerschrift is meegedeeld dat een inventarislijst met het besluit op bezwaar aan de heer ■ W■ zal worden toegezonden.

Hij vraagt of ook de adviesaanvraag en de Kabinetsmissive met het besluit worden meegezonden.

De heer Weggeman merkt op dat de laatstgenoemde stukken al op internet (<https://wetgevingskalender.overheid.nl>) te vinden zouden moeten zijn. Of dat hier het geval is, moet worden nagegaan. Als dat niet zo is, zullen ook deze externe stukken openbaar gemaakt moeten worden.

De heer Van den Tweel deelt mee dat de bezwaren duidelijk zijn. Het streven is dat besluit op bezwaar uiterlijk 4 januari 2023 wordt genomen. Wanneer dat niet lukt, zal de heer ■ W ■ daarvan op de hoogte worden gebracht. Met het besluit op bezwaar zullen een verslag van deze hoorzitting en het advies van de Adviseur bezwaren Woo worden meegezonden. De heer Van den Tweel bedankt de aanwezigen voor hunkomst en sluit de hoorzitting.