

[ | AANTEKENEN | | PER POST | | EMAIL

De heer R. Vleugels  
Korfoedreef 213  
3562 SL Utrecht

Bestuursrecht

datum 28 april 2026  
onderdeel Team 3  
contactpersoon mevr J.L.R. Bruins  
doorkiesnummer 0883611754  
ons kenmerk zaaknummer UTR 24 / 6412 WOO  
uw kenmerk 220111  
bijlage(n)  
onderwerp het beroep van Vereniging Algemene Onderwijsbond te Utrecht

bezoekadres  
Vrouwe Justitiaplein 1  
3511 EX Utrecht

correspondentieadres  
Postadres: Postbus 16005,  
3500 DA Utrecht

t 088 36 20000  
rechtspraak.nl/Contact/MNL  
www.rechtspraak.nl

Bij beantwoording de datum en  
ons kenmerk vermelden. Wilt u  
slechts één zaak in uw brief  
behandelen.

Geachte heer,

Over het beroep met zaaknummer UTR 24 / 6412 WOO deel ik u het volgende mee.

De rechtbank heeft uitspraak gedaan. Ik stuur u een kopie van de uitspraak. Indien in deze uitspraak wordt verwezen naar een uitspraak met een ECLI-nummer, is de tekst van de betreffende uitspraak onder dat nummer gepubliceerd op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

Tegen deze uitspraak staat voor een belanghebbende en het bestuursorgaan hoger beroep open. Dit dient te worden ingesteld **binnen zes weken** na de datum van verzending van deze uitspraak door een beroepschrift en een kopie van deze uitspraak te zenden aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag. In uw beroepschrift moet u vermelden waarom u het niet eens bent met de uitspraak. U kunt ook digitaal hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Kijk op [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl) voor meer informatie over het indienen van digitaal beroep.

Als u naar aanleiding van deze brief vragen hebt, kunt u contact opnemen met de administratie van de rechtbank op het hierboven vermelde doorkiesnummer.

Als u de rechtbank belt of schrijft, verzoek ik u het zaaknummer te vermelden.

Hoogachtend,

de griffier

# uitspraak

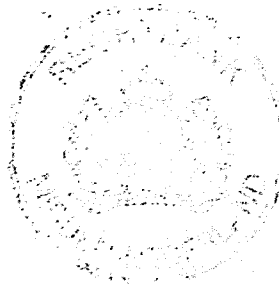
---

**RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND**

Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummer: UTR 24/6412



**uitspraak van de meervoudige kamer van 23 april 2026 in de zaak tussen**

**Vereniging Algemene Onderwijsbond**, gevestigd in Utrecht, eiseres  
(gemachtigde: R. Vleugels),

en

**de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**, de minister  
(gemachtigde: mr. L. Bouwman, drs. P. Biemans en K.H. Dijkman).

## **Samenvatting**

Deze uitspraak gaat over het verzoek om openbaarmaking van eiseres op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Nadat de rechtbank een eerder beroep van eiseres over dit verzoek gegrond heeft verklaard, heeft de minister een nieuw besluit op bezwaar genomen. Eiseres is het niet eens met dit nieuwe besluit. Zij voert daartoe een aantal beroepsgronden aan. Aan de hand van deze beroepsgronden beoordeelt de rechtbank het nieuwe besluit op bezwaar.

De rechtbank komt in deze uitspraak tot het oordeel dat de minister de ruimtebrieven over de jaren 2020 en 2021 openbaar moet maken. Verder moet de minister over een aantal documenten een nieuw besluit nemen. Eiseres heeft dus gelijk en het beroep is gegrond. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

## **Procesverloop**

Eiseres heeft op 25 januari 2022 een verzoek ingediend om openbaarmaking van de zogeheten ruimtebrieven over de jaren 2011 tot en met 2021 en de documenten die daarmee in relatie staan voor de jaren 2011, 2016 en 2021. De minister heeft deze aanvraag met het besluit van 29 maart 2022 gedeeltelijk afgewezen. Bij besluit van 29 september 2022 op het bezwaar van eiseres is de minister bij dat besluit gebleven.

Het tegen dit besluit gericht beroep is door de rechtbank bij uitspraak van 2 mei 2024<sup>1</sup> gegrond verklaard. De rechtbank heeft het besluit van 29 september 2022 vernietigd en de minister opgedragen binnen acht weken een nieuw besluit op bezwaar te nemen.

---

<sup>1</sup> ECLI:NL:RBMNE:2024:2877.

---

Op 14 oktober 2024 heeft eiseres beroep ingesteld tegen het niet tijdig beslissen na de uitspraak van de rechtbank.

Bij besluit van 15 oktober 2024 heeft de minister een nieuw besluit op bezwaar genomen. De minister heeft het bezwaar van eiseres gedeeltelijk gegrond verklaard onder aanvulling van de motivering. Op grond van artikel 6:20, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) richt het beroep zich ook tegen dit besluit.

De minister heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift.

De rechtbank heeft het beroep op 30 januari 2026 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: E. Wolters en D. van der Zweep namens eiseres, de gemachtigde van eiseres en de gemachtigden van de minister. Verder waren namens de minister aanwezig G. Albitrouw, mr. H. Janssen, drs. J. Straaten en mr. M. van Leyenhorst.

### **Beoordeling door de rechtbank**

#### *Het beroep tegen het niet tijdig beslissen*

1. Het beroep voor zover gericht tegen het niet tijdig beslissen is niet-ontvankelijk, omdat de minister op 15 oktober 2024 alsnog heeft beslist. Eiseres heeft daarom geen procesbelang meer bij het beroep tegen het niet-tijdig beslissen. Omdat het beroep wel terecht was ingesteld, moet de minister aan eiseres een vergoeding van haar proceskosten voor het indienen van het beroepschrift betalen. Deze vergoeding bedraagt € 467,-.

#### *Beoordelingskader*

2. Op 1 mei 2022 is de Wet open overheid (Woo) in werking getreden en is de Wob ingetrokken. Er is niet voorzien in overgangsrecht. Dat betekent dat de Woo onmiddellijke werking heeft en dat met ingang van 1 mei 2022 besluiten op vóór de inwerkingtreding van de Woo ingediende Wob-verzoeken met inachtneming van de bepalingen van de Woo moeten worden genomen. Omdat het bestreden besluit na 1 mei 2022 is genomen, is hierop de Woo van toepassing.

#### *Achtergrondinformatie Wob-verzoek*

3. Sinds de invoering van het zogeheten sectorenmodel in 1993 zijn de decentrale overheden en de onderwijssectoren zelf werkgever van het onderwijspersoneel. Als overheidswerkgevers kunnen zij zelfstandig, in overleg met de vertegenwoordigers van de werknemers (de vakbonden), afspraken maken over arbeidsvoorwaarden. De cao's in de overheids- en onderwijssectoren worden vanuit de rijksbegroting gefinancierd via de loonbijstelling. Voor het onderwijs worden de financiële middelen vanuit het kabinet door middel van een 'lumpsumbekostiging' aan de schoolbesturen beschikbaar gesteld.

4. Het kabinet stelt jaarlijks tegelijkertijd met de Voorjaarsnota de kabinetsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling voor de collectieve sector vast. De kabinetsbijdrage is het percentage waarmee de loongevoelige uitgaven op de rijksbegroting worden verhoogd vanwege de stijging van de arbeidskosten. Deze bijdrage is bepalend voor de financiële ruimte die de verschillende overheidswerkgevers hebben voor

---

arbeidsvoorwaardenontwikkeling en bij de cao-onderhandelingen. Uit de kabinetsbijdrage worden onder meer sociale werkgeverslasten (inclusief pensioenpremies) gedekt.

5. De kabinetsbijdrage wordt vastgesteld aan de hand van de uitkomsten van het zogenaamde referentiemodel. Dit model bestaat uit een objectief technisch deel, dat wordt bepaald aan de hand van cijfers van het Centraal Planbureau (CPB), en uit een beleidsmatige afweging van het kabinet. Het uitgangspunt van het referentiemodel is om de loonontwikkeling in de overheidssectoren te laten aansluiten bij de gemiddelde loonontwikkeling in de marktsector. De kabinetsbijdrage wordt jaarlijks per brief aan de verschillende overheidswerkgevers(organisaties) gecommuniceerd. Deze brief heet sinds 2019 'brief over de kabinetsbijdrage voor de arbeidskostenontwikkeling' of ook wel 'ruimtebrief'.

6. De 'decentralisatieconvenanten' bevatten informatie over de financiële ruimte die het kabinet biedt voor arbeidskostenontwikkeling. Deze informatie wordt vertrouwelijk aan de overheidswerkgevers(organisaties) medegedeeld en wordt ook niet met de Tweede Kamer gedeeld.<sup>2</sup> Op grond van de decentralisatieconvenanten is het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) verplicht de jaarlijkse kabinetsbijdrage te verwerken in de bekostiging van de scholen (de lumpsumbekostiging).

#### *Het Wob-verzoek*

7. Eiseres is een beroepsorganisatie die de onderwijsbelangen van haar leden behartigt, onderhandelt over arbeidsvoorwaarden en onderzoekt of onderwijsgeld doelmatig wordt uitgegeven. Om meer inzicht te krijgen in de rol van de overheid bij het proces van de arbeidsvoorwaarden en de financiële randvoorwaarden, heeft eiseres onder meer verzocht om openbaarmaking van de volgende informatie:

1. de elf ruimtebrieven over de jaren 2011 t/m 2021;

en voor de jaren 2011, 2016 en 2021 de documenten over:

2. de definitieve vaststelling van de kabinetsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling in de collectieve sector met daar waar relevant opsplitsing naar of afwijkingen inzake situaties waarin de overheidswerkgever eigenrisicodrager is;
3. het percentage waarmee de loongevoelige uitgaven op de rijksbegroting worden verhoogd;
4. het objectieve deel van het referentiemodel en het direct daaraan onderliggende bronmateriaal, waaronder:
  - opsplitsing naar de vier componenten te weten: 1) contractloonontwikkeling in de markt, 2) incidentele loonontwikkeling in de markt. 3) kabinetsbijdrage pensioenontwikkeling marktsector 4) kabinetsbijdrage sociale lasten ontwikkeling in de markt;
  - de gehanteerde formules/aannames/e.d. om het objectieve deel te berekenen;
5. de beleidsmatige afweging in het referentiemodel, zoals die omstreeks de voorjaarsnota gemaakt wordt c.q. ontstaat;

---

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld: Kamerstukken II 2018/19, 35000 VIII, 92.

6. eerste evaluaties na de onderhandelingen en aandachtspunten voor de onderhandelingen in volgende jaren en voor het opstellen van volgende ruimtebrieven;
7. de overlegprotocollen en de bij de ruimtebrief horende documenten zoals uitvoeringsinstructies, als ook concepten van de ruimtebrieven;
8. kopieën van alle onderliggende evaluaties, adviezen en onderzoeken intern dan wel extern gemaakt inzake dit onderwerp los van de vraag of ze uiteindelijk zijn meegewogen in de tekst van de ruimtebrief.

*De uitspraak van de rechtbank van 2 mei 2024*

8. In haar uitspraak van 2 mei 2024 heeft de rechtbank geoordeeld dat de zoekslag ontoereikend is geweest. Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat de minister onvoldoende heeft gemotiveerd waarom openbaarmaking van de ruimtebrieven en de daarmee samenhangende documenten op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder b, van de Woo is geweigerd. De rechtbank heeft als volgt overwogen:

“De minister heeft voor de geheimhouding van de ruimtebrieven als motivering gegeven dat de brieven inzicht geven in de ontvangen kabinetsbijdrage van de overheidswerkgevers en in de door hen gehanteerde onderhandelingsstrategie. Door het openbaar maken van de ruimtebrieven zouden derden inzicht krijgen in de onderhandelingsstrategie van overheidswerkgevers. De kabinetsbijdrage kan namelijk afgezet worden tegen de inzet van overheidswerkgevers en/of de inhoud van afgesloten cao's. Dit kan leiden tot een verslechterde onderhandelingspositie voor overheidswerkgevers en tot (grotere) claims - nu en in de toekomst - aan de verschillende cao-tafels. Openbaarmaking brengt zo financieel nadelige effecten voor de Staat met zich mee en komt het 'open en reëel' overleg aan de verschillende cao-tafels niet ten goede. Als de ruimtebrieven openbaar worden gemaakt, kan daarmee ook de werking van het referentiemodel worden gereconstrueerd. Daaruit kan ook informatie over de financiële onderhandelingsruimte van overheidswerkgevers (gemakkelijker) worden afgeleid, aldus de motivering van de minister.

De rechtbank is van oordeel dat de minister met deze motivering onvoldoende aannemelijk maakt waarom de ruimtebrieven in zijn geheel geheim moeten blijven. Dat openbaarmaking van de percentages van de kabinetsbijdrage in de ruimtebrieven uit de jaren waarom is verzocht de druk op de cao-onderhandelingen kunnen verhogen, maakt nog niet duidelijk hoe (zwaar) dit raakt aan het economische en financiële belang van de Staat. Het gaat immers om jaren waarvoor de cao-onderhandelingen al zijn afgerond. Weliswaar kunnen percentages uit het verleden wellicht ingezet worden bij toekomstige onderhandelingen, maar zonder nadere motivering, die ontbreekt, ziet de rechtbank niet hoe die het financiële belang van de Staat rechtstreeks en doorslaggevend raken. De minister heeft bijvoorbeeld niet duidelijk kunnen maken wat het percentage in de ruimtebrief uit 2016 voor informatie geeft over de onderhandelingsdruk en -ruimte van overheidswerkgevers in 2024. Dat de druk op de onderhandelingen mogelijk toeneemt is onvoldoende om aannemelijk te achten dat het financieel belang van de Staat op het spel staat, mede gelet op de door de minister meermalen genoemde eigen verantwoordelijkheid van de werkgevers. Dat het waarschijnlijk is dat aan de cao-tafels nog steeds dezelfde cao-partijen en (dezelfde) onderhandelaars zitten en dat het aannemelijk is dat cao-partijen die ruimtebrieven

alsnog als argument voor toekomstige onderhandelingen inbrengen, is daarvoor onvoldoende.

Ook de stelling van de minister dat de weigering ook te maken heeft met het inzicht in de systematiek en de werking van het referentiemodel, vindt de rechtbank niet overtuigend. De minister heeft niet onderbouwd waarom het referentiemodel met openbaarmaking van de ruimtebrieven niet meer bruikbaar zal zijn. Ook al zou een berekening voor een bepaald jaar uit het verleden zijn te herleiden, maakt dit nog niet dat de vrees gerechtvaardigd dat het model niet meer bruikbaar is omdat naast het objectief technische deel het beleidsmatig deel uiteindelijk (mede) de ruimte bepaalt.”

#### *Het besluit van 15 oktober 2024*

9. Naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank van 2 mei 2024 heeft de minister een nieuwe zoekslag gedaan. Daarbij zijn alsnog 162 documenten aangetroffen die vallen onder de reikwijdte van het Wob-verzoek van eiseres. Wat betreft de ruimtebrieven heeft de minister besloten om de brieven die gaan over de kabinetsbijdrage van vijf jaar of langer geleden openbaar te maken. De brieven over de kabinetsbijdrage jonger dan vijf jaar worden niet openbaar gemaakt. Van de 162 aangetroffen documenten heeft de minister een aantal documenten gedeeltelijk openbaar gemaakt en van een deel van de documenten de openbaarmaking volledig geweigerd. De minister heeft daaraan – voor zover relevant – de weigeringsgronden van artikel 5.1, tweede lid, onder b en i, van de Woo ten grondslag gelegd. Ook heeft de minister artikel 5.2 van de Woo toegepast.

#### *Rechtsoordeel over beschikbaarheid van de documenten*

10. Eiseres heeft tijdens de zitting opgemerkt dat het principiële onjuist is dat één partij bij de cao-onderhandelingen, de werkgevers, beschikt over informatie (de ruimtebrieven) en de andere partij, de werknemers, niet. Beide partijen zouden over dezelfde informatie moeten beschikken. Eiseres vraagt de rechtbank om hier een oordeel over te geven. De rechtbank merkt hierover op dat eiseres feitelijk een rechtsoordeel vraagt over een kwestie die in deze procedure niet voorligt. In deze procedure gaat het om de vraag of de minister over moet gaan tot openbaarmaking van informatie voor een ieder op grond van de Woo. De vraag die eiseres voorlegt valt daarom buiten de omvang van dit geding.

#### *Missende documenten*

11. Eiseres heeft zich op het standpunt gesteld dat er documenten ontbreken. Naar het oordeel van de rechtbank heeft de minister voldoende gemotiveerd uiteengezet dat de zoekslag zorgvuldig is gedaan, in welke systemen en met welke zoektermen is gezocht en overtuigend verklaard waarom bepaalde documenten niet zijn aangetroffen. Ook na een herhaalde zoekslag zijn geen documenten aangetroffen over de rol van het ministerie inzake de arbeidsvoorwaarden, zoals een reservistenparagraaf. Dit wordt verklaard door het feit dat de reservistenparagraaf die soms in een cao wordt opgenomen, niets te maken heeft met het referentiemodel en/of de ruimtebrief en door het feit dat de minister buiten de cao-onderhandelingen staat. Dat eiseres daarover een ander beeld krijgt tijdens de onderhandelingen, zoals zij heeft opgemerkt tijdens de zitting, is onvoldoende om de verklaring van de minister ongeloofwaardig te achten. Verder vindt de rechtbank de verklaring van de minister voor het aantreffen van meer e-mailberichten uit 2021 dan over

de andere jaren, afdoende. De minister verklaart dit door het feit dat er in de loop van de tijd steeds meer gemaïld wordt tussen ambtenaren. Bovendien is er de laatste jaren meer aandacht voor archivering van e-mailberichten, zodat er meer berichten bewaard blijven dan voorheen. Tot slot kan de rechtbank de minister volgen in zijn verklaring dat niet van alle overleggen agenda's en verslagen worden gemaakt en dat dit verklaart waarom van sommige overleggen geen documenten zijn aangetroffen. Deze beroepsgrond slaagt niet.

#### *De ruimtebrieven*

12. De rechtbank stelt vast dat het geschil over de ruimtebrieven zich inmiddels beperkt tot de brieven over de jaren 2020 en 2021, omdat de minister heeft besloten tot actieve openbaarmaking van alle ruimtebrieven die ouder zijn dan vijf jaar. De minister heeft openbaarmaking van de brieven over de jaren 2020 en 2021 geweigerd op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder b, van de Woo. De motivering die de minister hieraan ten grondslag legt is met name gelegen in de aard van de cao-onderhandelingen. Volgens de minister is het aannemelijk dat door de inrichting van de cao-onderhandelingen, openbaarmaking van de kabinetsbijdrage over recente jaren nog invloed heeft op lopende en/of toekomstige onderhandelingen. Dit heeft een negatieve invloed op de onderhandelingspositie van de overheidswerkgever(s). Cao-onderhandelingen kunnen zich soms over meerdere jaren uitstrekken en lopen vaak in elkaar over. Doorlopend zitten overwegend dezelfde partijen en onderhandelaars (personen) met elkaar aan tafel. Dit is kenmerkend voor cao-onderhandelingen en maakt dat de situatie van cao-onderhandelingen niet 1-op-1 vergelijkbaar is met andersoortige (privaatrechtelijke) onderhandelingen over bijvoorbeeld een aanbesteding of de aanschaf van onroerend goed. Aannemelijk is dat de kabinetsbijdrage gaat functioneren als ondergrens; er zal inzicht zijn in de keuzes die werkgevers in voorgaande jaren hebben gemaakt, wat kan leiden tot claimedrag van vakbonden. Onderhandelingen zullen moeizamer verlopen en mogelijk tot een impasse leiden en tot druk op het kabinet om de bijdrage te verhogen. Recente ruimtebrieven kunnen worden gebruikt om maatschappelijke en/of politieke druk op het kabinet op te voeren.

13. De rechtbank stelt voorop dat de cao-onderhandelingen over de jaren 2020 en 2021 zijn afgerond. In zoverre heeft openbaarmaking van deze brieven dan ook geen effect meer. De rechtbank is verder van oordeel dat de minister met de hiervoor weergegeven motivering, die weinig tot niets toevoegt aan de motivering die de rechtbank in haar uitspraak van 2 mei 2024 als onvoldoende heeft beoordeeld, nog altijd niet inzichtelijk maakt hoe de ruimtebrieven over jaren waarvoor de onderhandelingen zijn afgerond van belang kunnen zijn voor lopende en/of toekomstige onderhandelingen. De door de minister aangehaalde specifieke kenmerken van cao-onderhandelingen zijn hiervoor onvoldoende. Dat de druk op de onderhandelingen mogelijk toeneemt, is onvoldoende om aannemelijk te achten dat het financieel belang van de Staat zodanig op het spel komt te staan dat het belang van openbaarmaking daar niet tegen op weegt. Zoals de rechtbank in de eerdere uitspraak heeft overwogen, is daarbij van belang dat de werkgevers een eigen verantwoordelijkheid hebben in de onderhandelingen, los van de minister. De stelling van de minister dat er mogelijk financiële claims zullen volgen aan het adres van de werkgevers omdat vakbonden van mening kunnen zijn dat ten onrechte niet de gehele kabinetsbijdrage is ingezet, is naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende onderbouwd. De minister verwijst hiervoor naar pagina 31 van het rapport over de evaluatie van het referentiemodel in 2017, waarin is geconcludeerd dat er bepaald claimedrag bij vakbonden optreedt aan de onderhandelingstafel. De rechtbank begrijpt deze passage in het rapport echter zo dat de

---

beleidsmatige afweging van het kabinet bij vaststelling van de kabinetsbijdrage een nadelig effect kan hebben op de cao-onderhandelingen en kan leiden tot claimgedrag. Over de beleidsmatige afwegingen heeft de minister juist overwogen dat deze veelal openbaar zijn voor eenieder. Het valt dan ook niet in te zien dat openbaarmaking van de totale kabinetsbijdrage tot meer claimgedrag zal leiden.

14. Omdat de minister er naar het oordeel van de rechtbank opnieuw niet in is geslaagd om te motiveren waarom de ruimtebrieven over de jaren 2020 en 2021 niet openbaar gemaakt kunnen worden, ziet de rechtbank aanleiding om op dit onderdeel zelf in de zaak te voorzien en te bepalen dat de minister de ruimtebrieven over de jaren 2020 en 2021 openbaar maakt.

*Weigeringsgrond artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Woo*

15. De minister heeft de openbaarmaking van een groot aantal documenten (gedeeltelijk) geweigerd op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Woo (financiële belang van de Staat). De minister heeft hieraan ten grondslag gelegd dat door openbaarmaking van bepaalde informatie behorende bij de ruimtebrieven, het mogelijk zal zijn om het technische deel van het referentiemodel te achterhalen. Het beleidsmatige deel is veelal te achterhalen, omdat deze keuzes van het kabinet vaak openbaar zijn. Wanneer ook het technische deel inzichtelijk is, zullen derden deze informatie kunnen gebruiken om voor toekomstige onderhandelingen de kabinetsbijdrage van overheids- en onderwijswerkgevers te berekenen. Van ‘normale’ cao-onderhandelingen kan dan geen sprake meer zijn. Aannemelijk is dat de cijfers als ondergrens zullen worden gebruikt, wat leidt tot een verslechterde onderhandelingspositie van overheidswerkgevers. Ondanks het tijdsverloop wegen deze belangen ook voor documenten die ouder zijn dan vijf jaar zwaarder dan het belang van openbaarmaking.

16. De rechtbank constateert dat de minister op de inventarislijst bij een deel van deze documenten de opmerking heeft geplaatst “reconstrueren van het model”. De rechtbank heeft deze documenten bekeken en is van oordeel dat het met deze documenten inderdaad mogelijk is het referentiemodel te reconstrueren. Naar het oordeel van de rechtbank heeft de minister voldoende gemotiveerd dat het financiële belang van de Staat wordt geraakt als derden door openbaarmaking van deze documenten in staat zullen zijn om de kabinetsbijdrage ook voor lopende of toekomstige onderhandelingen te berekenen, omdat dit van invloed kan zijn op de onderhandelingspositie van de Staat. De minister heeft dit belang zwaarder kunnen laten wegen dan het belang bij openbaarheid van deze documenten en openbaarmaking van deze documenten daarom kunnen weigeren.

17. Voor wat betreft de documenten waarbij de opmerking “reconstrueren van het model” niet op de inventarislijst staat overweegt de rechtbank het volgende. De rechtbank stelt vast dat deze documenten niet allemaal inzicht geven in de werking van het referentiemodel. De rechtbank wijst bij wijze van voorbeeld naar de documenten D. 2021-011, D. 2021-012 en D. 2021-037.

Voor zover dat wel het geval is (bijvoorbeeld document 2021-005), geldt voor deze documenten hetzelfde als wat hiervoor onder rechtsoverweging 16 is overwogen en heeft de minister het financiële belang van de Staat zwaarder mogen laten wegen dan het belang van openbaarheid. Voor zover deze documenten echter geen inzicht geven in de werking van het referentiemodel, valt niet in te zien hoe openbaarmaking van documenten die betrekking hebben op afgeronde cao-onderhandelingen nog van invloed kan zijn op de

---

onderhandelingspositie van de werkgevers en de financiële positie van de Staat. Het is niet aan de rechtbank om te beoordelen welke documenten wel en geen inzicht geven in de werking van het referentiemodel. Dit is aan de minister. De minister moet de documenten die zijn geweigerd wegens het financiële belang van de staat waarbij niet de opmerking “reconstrueren van het model” op de inventarislijst staat, opnieuw beoordelen. Daarbij moet de minister de (delen van) documenten die geen inzicht geven in de werking van het referentiemodel en betrekking hebben op afgeronde cao-onderhandelingen, openbaar maken. De documenten die geen inzicht geven in de werking van het referentiemodel, maar wel betrekking hebben op nog lopende onderhandelingen – die er hoogstwaarschijnlijk niet zijn, gelet op het tijdsverloop – mag de minister weigeren openbaar te maken.

*Weigeringsgrond artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo - concepten*

18. De minister heeft van een aantal documenten ook (meerdere) concepten aangetroffen. De minister heeft openbaarmaking van deze concepten grotendeels geweigerd. De minister heeft daaraan de volgende motivering ten grondslag gelegd: het is schadelijk voor het goed functioneren van de staat als er een publiek debat ontstaat over documenten die nog niet rijp zijn voor besluitvorming. Artikel 5.1, tweede lid, onder i, van de Woo verzet zich daarom tegen openbaarmaking.

19. De rechtbank constateert dat de minister bij een groot aantal conceptdocumenten op de inventarislijst de opmerking “Bevat geen aanvullende informatie” heeft geplaatst. Desgevraagd heeft de minister tijdens de zitting toegelicht dat dit betekent dat de conceptversie geheel overeenkomt met de definitieve versie van het document. De rechtbank heeft echter geconstateerd dat dit feitelijk niet juist is. Bij wijze van voorbeeld wijst de rechtbank op de volgende documenten:

- \* in document D.VB-005 ontbreekt op pagina 1 een zin die wel voorkomt in de definitieve versie van dit document, VB-014;
- \* in document D.2011-001 staat op pagina 2 een alinea die niet in de definitieve versie van dit document, 2011-003, voorkomt;
- \* in document D.2011-013 ontbreekt op pagina 1 een tabel die wel voorkomt in de definitieve versie van dit document, 2011-005.

20. Gelet op deze voorbeelden bestaat er bij de rechtbank ook twijfel over de andere concept-documenten en de stelling van de minister dat de conceptversies identiek zijn aan de definitieve documenten, maar het is niet aan de rechtbank om dit verder te onderzoeken. De rechtbank zal de minister daarom opdragen om inzichtelijk te maken in hoeverre de conceptversies passages bevatten die niet voorkomen in de definitieve versie van het document of substantieel afwijken van de definitieve versie. De minister moet vervolgens motiveren waarom deze passages niet openbaar gemaakt kunnen worden. Daarbij merkt de rechtbank op dat zij de minister volgt in zijn standpunt dat passages in de conceptversies die identiek zijn aan passages in de definitieve versie niet onder de Woo vallen als ze al openbaar zijn gemaakt met de definitieve versie. Voor zover de minister bedoeld heeft zich op het standpunt te stellen dat de afwijkende passages worden geweigerd omdat ze persoonlijke beleidsopvattingen weergeven, overweegt de rechtbank dat dit niet inzichtelijk is gemaakt in de conceptversies. Om de rechtbank in staat te stellen een goede beoordeling te maken, moet de minister dit per document en passage inzichtelijk maken. Alleen een vermelding op de inventarislijst dat een document persoonlijke beleidsopvattingen bevat is onvoldoende.

---

### Conclusie en gevolgen

21. Het beroep is gegrond omdat het bestreden besluit in strijd is met artikel 7:12 van de Awb. De rechtbank vernietigt daarom het bestreden besluit voor zover daarbij de ruimtebrieven over de jaren 2020 en 2021 niet openbaar zijn gemaakt en de documenten waarnaar wordt verwezen in rechtsoverwegingen 17 en 20 zijn geweigerd.

22. De rechtbank neemt met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb nu zelf een beslissing over de ruimtebrieven over de jaren 2020 en 2021 en bepaalt dat de minister deze openbaar maakt.

23. Verder bepaalt de rechtbank met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb dat de minister een nieuw besluit moet nemen met inachtneming van deze uitspraak voor wat betreft de documenten die zijn geweigerd met artikel 5.1, tweede lid, onder b, van de Woo en die geen inzicht geven in het referentiemodel (rechtsoverweging 17) en de (passages in) concepten die afwijken van de definitieve versie van dat concept (rechtsoverweging 20). De rechtbank geeft de minister hiervoor acht weken.

24. Omdat het beroep gegrond is, moet de minister het griffierecht aan eiseres vergoeden en krijgt eiseres ook een vergoeding van haar proceskosten. De minister moet deze vergoeding betalen. Deze vergoeding bedraagt € 1.868,- omdat de gemachtigde van eiseres een beroepschrift heeft ingediend en aan de zitting heeft deelgenomen. Met de vergoeding van de proceskosten voor het beroep tegen het niet tijdig beslissen (rechtsoverweging 1) erbij opgeteld, bedraagt de vergoeding in totaal € 2.335,-. Verder zijn er geen kosten gemaakt die vergoed kunnen worden.

---

**Beslissing**

De rechtbank:

- verklaart het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit niet-ontvankelijk;
- verklaart het beroep tegen het besluit van 15 oktober 2024 gegrond;
- vernietigt het besluit van 15 oktober 2024 voor zover daarin is beslist dat de ruimtebrieven over de jaren 2020 en 2021 niet openbaar worden gemaakt en voor zover daarin is geweigerd de documenten genoemd in rechtsoverwegingen 17 en 20 openbaar te maken;
- herroept het besluit van 29 maart 2022 voor zover daarin is beslist dat de ruimtebrieven over de jaren 2020 en 2021 niet openbaar worden gemaakt;
- bepaalt dat de minister de ruimtebrieven over de jaren 2020 en 2021 openbaar maakt en bepaalt dat deze uitspraak in de plaats komt van het vernietigde gedeelte van het besluit;
- draagt de minister op binnen acht weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen op het bezwaar over de documenten genoemd in rechtsoverwegingen 17 en 20 met inachtneming van deze uitspraak;
- bepaalt dat de minister het griffierecht van € 371,- aan eiseres moet vergoeden;
- veroordeelt de minister tot betaling van € 2.335,- aan proceskosten aan eiseres.

Deze uitspraak is gedaan door mr. I. Helmich, voorzitter, en mr. J.W. Wagenaar en mr. M. van der Knijff, leden, in aanwezigheid van mr. M.L. Bressers, griffier. Uitgesproken in het openbaar op 23 april 2026.



griffier

*De voorzitter is verhinderd deze uitspraak te ondertekenen.*

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

**28 APR 2026**

**Informatie over hoger beroep**

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.