



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Kenmerk
2022-0000143077

Uw kenmerk
220111

Datum **29 MRT 2022**
Betreft Beslissing op uw Wob-verzoek

Bij brief van 25 januari 2022 heeft u namens twee medewerkers van de Algemene Onderwijsbond (hierna: AOb), bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) een verzoek ingediend als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob). In het Wob-verzoek vraagt u om: *kopieën van elf ruimtebrieven over de jaren 2011 t/m 2021 en door u gespecificeerde documenten (genoemd onder punt 2 tot en met 8) die daar mee in relatie staan voor de jaren 2011, 2016 en 2021.*

De ontvangst van uw verzoek bij het Ministerie van BZK is schriftelijk bevestigd bij brief van 7 februari 2022. Met betrekking tot uw verzoek om informatie bericht ik u als volgt.

Wettelijk kader

Uw verzoek valt onder de reikwijdte van de Wob. Voor de relevante Wob-artikelen verwijs ik u naar bijlage 1.

Inventarisatie documenten

Naar aanleiding van uw verzoek zijn er in totaal 23 documenten aangetroffen. De inventarislijst is opgenomen als bijlage 2.

Ten aanzien van uw informatieverzoek onder 'punt 1'

Het Ministerie van BZK informeert jaarlijks in het voorjaar de verschillende overheids- en onderwijswerkgevers per strikt vertrouwelijke brief over de door het kabinet voor het lopende jaar vastgestelde en de voor het volgende jaar geraamde kabinetsbijdrage voor de arbeidskostenontwikkeling (inclusief pensioen). Het gaat om de overheids- en onderwijswerkgevers waarop het zogenaamde referentiemodel van toepassing is. Deze jaarlijkse brief draagt, naar aanleiding van een toezegging aan de Tweede Kamer, sinds 2019 overigens formeel de titel 'kabinetsbijdrage in de arbeidskosten ontwikkeling'.

Over de periode 2011 t/m 2021 zijn er 11 documenten aangetroffen.

Datum

Kenmerk
2022-0000143077

Ten aanzien van uw informatieverzoek onder de punten 2 t/m 8

De door u onder punten 2 t/m 5 opgevraagde informatie – voor de jaren 2011, 2016 en 2021 – is opgenomen in de ruimtebrieven uit 2011, 2016 en 2021 (punt 2, 4 en 5) of vloeien er uit voort ('de loonbijstelling', punt 3). Begeleidende nota's c.q. adviezen bij de 'ruimtebrief' vallen onder punt 8 van uw verzoek. Het gaat om 6 documenten.

Onder punt 4, tweede bullet van uw verzoek, verzoekt u om gegevens over de werking van het objectieve deel van het referentiemodel. Dit staat uitgebreid beschreven in de openbare evaluatie van het referentiemodel uit 2017. Zie hiervoor de volgende link:

<https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255207/evaluatie-referentiemodel.pdf>.

Deze beschrijving is nog steeds actueel. Documenten uit 2016 die met de evaluatie van het referentiemodel te maken hebben, vallen binnen de reikwijdte van uw Wob-verzoek (punt 8). Het gaat om 6 documenten.

Er zijn geen overlegprotocollen of uitvoeringinstructies door het Ministerie van BZK opgesteld (punt 7 van uw verzoek). Navraag leert dat dit ook voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap geldt. Concepten van de ruimtebrieven worden niet openbaar gemaakt, zie de Overwegingen.

Besluit

Ik heb besloten de in uw verzoek onder de punten 1 tot en met 6 gevraagde informatie niet openbaar te maken. Ik heb besloten om de overige onder uw verzoek vallende aangetroffen documenten gedeeltelijk openbaar te maken. Voor een overzicht van de stukken die ik heb aangetroffen, inclusief de reden(en) voor het geheel of gedeeltelijke weigeren van openbaarmaking, verwijs ik u naar de opgestelde inventarislijst. Voor de verdere motivering verwijs ik naar het onderdeel Overwegingen van dit besluit.

Overwegingen

Algemene overweging: openbaarheid t.a.v. een ieder

Allereerst wil ik u wijzen op het volgende. Ingevolge artikel 3, vijfde lid, van de Wob, wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

Het recht op openbaarmaking op grond van de Wob dient uitsluitend het publieke belang van een goede en democratische bestuur voering. Het komt iedere burger in gelijke mate toe. Daarom kan ten aanzien van de openbaarheid geen onderscheid worden gemaakt naar gelang de persoon of de bedoeling of belangen van de verzoeker. Bij de te verrichten belangenafweging worden dan ook betrokken het algemene belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie en de door de weigeringsgronden te beschermen belangen, maar niet het specifieke belang van de verzoeker.

Datum

Kenmerk
2022-0000143077

Evenmin kent de Wob een beperkte vorm van openbaarmaking. Dit betekent dat openbaarmaking van de gevraagde documenten uitsluitend aan u op grond van de Wob niet mogelijk is. Indien ik aan u de betreffende documenten verstrek, moet ik deze ook aan anderen geven indien zij daarom verzoeken. In dat licht vindt de onderstaande belangenafweging dan ook plaats.

De economische of financiële belangen van de Staat, van andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen¹

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de economische of financiële belangen van (onder meer) de Staat.

Bij de meeste van de aangetroffen documenten is het financiële belang van de Staat in het geding. Het betreft de documenten die onder punt 1 t/m 6 van uw verzoek vallen: de 'ruimtebriefven' en documenten die inzicht geven in de omvang en opbouw van de geraamde of vastgestelde kabinetsbijdrage c.q. loonruimte, de al dan niet door het kabinet in de ministerraad gemaakte beleidsmatige afweging ten aanzien van de kabinetsbijdrage, alsmede documenten die (met terugwerkende kracht) inzicht geven in de gehanteerde onderhandelingspositie en/of -tactiek van één of meerdere overheids- en/of onderwijswerkgevers.

Ik ben van oordeel dat het financiële belang van de Staat zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. De documenten geven inzicht in de kabinetsbijdrage die is ontvangen door alle overheids- en onderwijswerkgevers en in de door de werkgevers gehanteerde onderhandelingsstrategie. Vanwege de onderhandelingsvrijheid en de vertrouwelijkheid daarbij, worden de gevraagde documenten in strikt vertrouwen met de werkgevers gedeeld (en dus niet openbaar gemaakt). Dit is een bestendige lijn die de overheidswerkgevers ten dienste staat – die ook past bij de genormaliseerde rechtspositie – en die zij mogen verwachten van het Ministerie van BZK. Wellicht ten overvloede wijs ik u er op dat genoemde documenten daarom ook niet met de Tweede Kamer worden gedeeld.

De kabinetsbijdrage – die overigens niet gelijk is aan de per individuele werkgever beschikbare financiële ruimte voor het maken van cao-afspraken – zou bij openbaarmaking van de documenten kunnen worden afgezet tegen de inzet van werkgevers en/of gemaakte cao-afspraken. Dit kan leiden tot grotere claims op de onderhandelingsstafel(s) en een verslechterde onderhandelingspositie van de overheids- en onderwijswerkgevers (nu en in de toekomst).

¹ c. bestuursorganen die onder de verantwoordelijkheid van de onder a en b genoemde organen werkzaam zijn; d. andere bestuursorganen, voor zover niet bij algemene maatregel van bestuur uitgezonderd.

Datum

Kenmerk
2022-0000143077

Op grond van de belangenafweging tussen het algemeen belang van openbaarmaking en de economische of financiële belangen van de Staat, komt genoemde informatie niet voor openbaarmaking in aanmerking. In de documenten blijft er na weglating van de informatie die ik weiger op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b van de Wob geen zelfstandig leesbare informatie over de bestuurlijke aangelegenheid over die voor afzonderlijke verstrekking in aanmerking komt. Ik heb daarom besloten openbaarmaking van deze documenten in zijn geheel te weigeren.

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (art. 10, tweede lid, aanhef en onder e)

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd. In het document de documenten met nummers 1, 2, 9 t/m 13, 16, 17, 21 en 22 staan persoonsgegevens. Ik ben van oordeel dat t.a.v. deze gegevens het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd, zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Daarom heb ik de persoonsgegevens verwijderd uit deze documenten.

NB: in de documenten waar gelakt is op grond van artikel 10.2.b of 10.2.e of 10.2.b én 10.2.e is per alinea de Wob-grond opgenomen. De geldende uitzonderingsgrond is dus één keer genoemd als in de alinea opnieuw deze uitzonderingsgrond geldt. De delen zonder lakgrond kunnen dus gelezen worden als de lakgrond die eerder in dezelfde alinea is genoemd.

Documenten ten behoeve van intern beraad (art. 11, eerste lid, van de Wob)

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

Op grond van artikel 1, onder c, van de Wob wordt onder intern beraad verstaan het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid. Een persoonlijke beleidsopvatting is "een opvatting, aanbeveling of conclusie van één of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten" (artikel 1, onder f, van de Wob).

Als documenten van intern beraad worden blijktens de toelichting op de Wob en bestendige jurisprudentie onder andere aangemerkt: nota's van ambtenaren aan hun politieke en ambtelijke leidinggevend, correspondentie tussen Ministeries of andere bestuursorganen onderling en concepten van stukken.

Datum

Kenmerk
2022-0000143077

Ook documenten afkomstig van externe personen of organisaties die bij de beleidsvorming en besluitvorming worden betrokken, kunnen als documenten bestemd voor intern beraad worden aangemerkt. Deze beperking op de informatieverplichting is in de Wob opgenomen omdat een ongehinderde bijdrage van ambtenaren en van hen die van buiten bij het intern beraad zijn betrokken bij de beleidsvorming en -voorbereiding gewaarborgd moet zijn. Zij moeten in alle openhartigheid onderling en met bewindspersonen kunnen communiceren. Staatsrechtelijk zijn slechts de standpunten die het bestuursorgaan voor zijn rekening wil nemen relevant.

Onder punt 7 wordt verzocht om de concepten van ruimtebrieven. Concepten worden beschouwd als een persoonlijke beleidsopvatting ten behoeve van het intern beraad. Ik ben van oordeel dat openbaarmaking van deze conceptdocumenten niet ten goede komt aan een goede bestuursvoering. Daarom maak ik deze in het geheel niet openbaar.

Plaatsing op het internet

Dit Wob-besluit wordt enkele werkdagen na toezending (geanonimiseerd) gepubliceerd op de website www.rijksoverheid.nl.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
namens deze,

Secretaris-generaal

Bezwaarclausule

Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit daartegen per brief bezwaar maken bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directoraat-Generaal Overheidsorganisatie, directie Ambtenaar & Organisatie, Postbus 20011, 2500 EA Den Haag. Het bezwaarschrift moet zijn ondertekend, voorzien zijn van een datum alsmede de naam en het adres van de indiener en dient vergezeld te gaan van de gronden waarop het bezwaar berust en, zo mogelijk, een afschrift van het besluit waartegen het bezwaar is gericht.

Datum

Kenmerk
2022-0000143077

Bijlage 1 – Relevante artikelen uit de Wob

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. document: een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat;
- b. bestuurlijke aangelegenheid: een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan;
- c. intern beraad: het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid;
- d. niet-ambtelijke adviescommissie: een van overheidswege ingestelde instantie, met als taak het adviseren van een of meer bestuursorganen en waarvan geen ambtenaren lid zijn, die het bestuursorgaan waaronder zij ressorteren adviseren over de onderwerpen die aan de instantie zijn voorgelegd. Ambtenaren, die secretaris of adviserend lid zijn van een adviesinstantie, worden voor de toepassing van deze bepaling niet als leden daarvan beschouwd;
- e. ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie: een instantie, met als taak het adviseren van één of meer bestuursorganen, die geheel of gedeeltelijk is samengesteld uit ambtenaren, tot wier functie behoort het adviseren van het bestuursorgaan waaronder zij ressorteren over de onderwerpen die aan de instantie zijn voorgelegd;
- f. persoonlijke beleidsopvatting: een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten;
- g. milieu-informatie: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer.

Artikel 3

1. Een ieder kan een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.
2. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de bestuurlijke aangelegenheid of het daarop betrekking hebbend document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.
3. De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.
4. Indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, verzoekt het bestuursorgaan de verzoeker zo spoedig mogelijk om zijn verzoek te preciseren en is het hem daarbij behulpzaam.
5. Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

Artikel 10

1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

- a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
- b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
- c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
- d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.

2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
- b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
- c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
- g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

3. Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voorzover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.

4. Het eerste lid, aanhef en onder c en d, het tweede lid, aanhef en onder e, en het zevende lid, aanhef en onder a, zijn niet van toepassing voorzover het milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. Voorts blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieu-informatie uitsluitend achterwege voorzover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.

5. Het tweede lid, aanhef en onder b, is van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie voor zover deze handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter.

6. Het tweede lid, aanhef en onder g, is niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.

7. Het verstrekken van milieu-informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voorzover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- a. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
- b. de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.

8. Voorzover het vierde lid, eerste volzin, niet van toepassing is, wordt bij het toepassen van het eerste, tweede en zevende lid op milieu-informatie in

aanmerking genomen of deze informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

Artikel 11

1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.
2. Over persoonlijke beleidsopvattingen kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.
3. Met betrekking tot adviezen van een ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie kan het verstrekken van informatie over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen plaatsvinden, indien het voornemen daartoe door het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat aan de leden van de adviescommissie voor de aanvang van hun werkzaamheden kenbaar is gemaakt.
4. In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Het tweede lid, tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing.

Datum

Kenmerk
2022-0000143077

Bijlage 2 - Inventarislijst

Nr.	Document (omschrijving)	Datum	Beoordeling	Wob-grond
1*	Nota: Ruimtebrief 2011 (2011)	13 mei 2011	Gedeeltelijk openbaar	10.2.e, 10.2.b
2	Nota: Brief overheidswerkgevers over kabinetsbijdrage 2011 (2011)	10 juni 2011	Gedeeltelijk openbaar	10.2.e, 10.2.b
3	Ruimtebrief 2011	16 juni 2011	Niet openbaar	10.2.b
4	Ruimtebrief 2012	4 juli 2012	Niet openbaar	10.2.b
5	Ruimtebrief 2013	3 juni 2013	Niet openbaar	10.2.b
6	Ruimtebrief 2014	14 mei 2014	Niet openbaar	10.2.b
7	Ruimtebrief 2015	18 mei 2015	Niet openbaar	10.2.b
8	Ruimtebrief 2016	17 juli 2015	Niet openbaar	10.2.b
9	Verslag: Halfjaarlijks overleg referentiemodel (2016)	13 januari 2016	Gedeeltelijk openbaar	10.2.e
10	Nota: Evaluatie referentiemodel bekostiging arbeidsvoorwaarden (2016)	26 september 2016	Gedeeltelijk openbaar	10.2.e
11	Verslag 2: Halfjaarlijks overleg referentiemodel (2016)	23 november 2016	Gedeeltelijk openbaar	10.2.e
12	Nota: Aanbieding Ruimtebrief 2017 aan MR (2016)	1 december 2016	Gedeeltelijk openbaar	10.2.e, 10.2.b
13	Nota: Verzending ruimtebrief 2017 (2016)	19 december 2016	Gedeeltelijk openbaar	10.2.e, 10.2.b
14	Ruimtebrief 2017	21 december 2016	Niet openbaar	10.2.b
15	Aanpassing berekening sociale lasten in referentiemodel (2016)	28 december 2016	Gedeeltelijk openbaar	10.2.b
16	Werking referentiemodel met een analyse naar het eerder vaststellen van de referentievergoeding (2016)	28 december 2016	Gedeeltelijk openbaar	10.2.e, 10.2.b
17	Projectplan evaluatie referentiemodel (2016)	28 december 2016	Gedeeltelijk openbaar	10.2.e, 10.2.b
18	Ruimtebrief 2018	23 mei 2018	Niet openbaar	10.2.b
19	Ruimtebrief 2019	13 juni 2019	Niet openbaar	10.2.b
20	Ruimtebrief 2020	3 juni 2020	Niet openbaar	10.2.b

Datum

Kenmerk
2022-0000143077

21	Nota: Kabinetsbijdrage voor de arbeidskostenontwikkeling 2021 (2021)	20 mei 2021	Gedeeltelijk openbaar	10.2.e, 10.2.b
22	Nota: brief overheidswerkgevers Kabinetsbijdrage voor de arbeidskostenontwikkeling 2021 (2021)	14 juni 2021	Gedeeltelijk openbaar	10.2.e, 10.2.b
23	Ruimtebrief 2021 (+concepten)	15 juni 2021	Niet openbaar	10.2.b (11.1)

*) = oudste document.