



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

**Constitutionele Zaken en
Wetgeving**
Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl
www.facebook.com/minbzk
www.twitter.com/minbzk
[www.linkedin.com/company/
ministerie-van-bzk](https://www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk)

Kenmerk
2023-0000100602

Uw kenmerk

Datum **13 MRT 2023**
Betreft Beslissing op uw Woo-verzoek

Geachte

In uw verzoek van 18 januari 2021 heeft u het ministerie van Algemene Zaken gevraagd informatie openbaar te maken over:

1. alle concept-versies van de Kamerbrief met reactie kabinet op rapport 'Ongekend onrecht'
2. alle concept-versies van het nieuwsbericht dat onder de titel 'Kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend onrecht' is gepubliceerd op Rijksoverheid.nl
3. redeneerlijnen, Q&A's en memo's met betrekking tot de kabinetsreactie op het rapport Ongekend Onrecht'.

Bij uitspraak van 10 juni 2022 heeft de rechtbank Midden-Nederland (zaaksnummer UTR 21/3936) onder rov 26 geoordeeld dat *'verweerder (lees: het ministerie van Algemene Zaken, toevoeging dezerzijds) een nieuwe zoekslag moet maken naar concepten van de kamerbrief binnen het eigen ministerie en daarover een nieuw besluit moet nemen en dat verweerder het Wob-verzoek moet doorsturen naar die ministeries waar volgens hem ook nog concepten van de kamerbrief berusten (...).'*

Op 15 juni 2022 is conform de uitspraak van de rechtbank uw verzoek naar mij doorgestuurd en heb ik deze ontvangen. In lijn met deze uitspraak beschouw ik uw Woo-verzoek als doorgezonden op onderdeel 1 van uw Woo-verzoek.

Ten aanzien van de onderdelen 2 en 3 is aangegeven dat dit als een nieuw Woo-verzoek in behandeling wordt genomen, met als ontvangstdatum 15 juni 2022.

Op 9 juli 2022 heb ik aangegeven dat de beoordeling van uw verzoek meer tijd in beslag neemt en ik hiervoor twee weken extra nodig zou hebben. De uiterlijke beslisdatum was daarmee 27 juli 2022 geworden.

Op 29 juli 2022 heeft u een ingebrekestelling gestuurd vanwege het uitblijven van een besluit op uw doorgezonden Woo-verzoek.

Datum

Kenmerk
2023-0000100602

Op 12 augustus 2022 heeft u een brief ontvangen met een feitelijke mededeling dat er ten aanzien van onderdeel 1 van uw Woo-verzoek geen apart besluit vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties volgde, maar dat daartoe werd volstaan met een verwijzing naar een besluit van het ministerie van Financiën op dit onderdeel. Tevens werd meegedeeld dat de onderdelen 2 en 3 van uw Woo-verzoek, zoals ingediend bij het ministerie van Algemene Zaken, buiten de reikwijdte van het doorgezonden Woo-verzoek vallen. Deze onderdelen werden opgemerkt als een nieuw Woo-verzoek en als zodanig in behandeling genomen.

Op 14 augustus 2022 heeft u een beroepsschrift ingediend bij de rechtbank Midden-Nederland vanwege het niet tijdig beslissen op uw Woo-verzoek. Deze beroepsprocedure stond bij de rechtbank geregistreerd onder zaaknummer 22/3578 WOO.

De rechtbank heeft op 24 oktober 2022 een uitspraak gedaan en heeft mij opgedragen een besluit te nemen binnen twee weken.

U heeft op 3 januari 2023 opnieuw een beroepsschrift ingediend bij de rechtbank Midden-Nederland vanwege het niet tijdig beslissen op uw Woo-verzoek. Deze beroepsprocedure staat bij de rechtbank geregistreerd onder zaaknummer 23/242 WOO.

Met betrekking tot de beslissing op uw Woo-verzoek bericht ik u als volgt.

1. Wettelijk kader

Ik behandel uw verzoek als een verzoek op grond van de Wet open overheid (Woo). De relevante artikelen uit de Woo kunt u vinden in bijlage 1 bij deze brief.

2. Inventarisatie documenten

Bij deze inventarisatie zijn 8 concepten van de Kamerbrief aangetroffen.

3. Besluit

Ik besluit de door u gevraagde informatie in het geheel niet openbaar te maken.

4. Overwegingen

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

Als eerste wil ik u wijzen op het volgende.

Iedereen heeft het recht om overheidsinformatie op te kunnen vragen zonder daarbij een reden te hoeven aangeven. Dit staat in het eerste artikel 1.1. van de Woo. Dit is een belangrijk recht van de burger. Daarbij is het uitgangspunt dat overheidsinformatie openbaar is, tenzij er uitzonderingsgronden zijn die dit beperken. De uitzonderingsgronden staan in hoofdstuk 5 van de Woo. Ik moet hierbij het algemeen belang van openbaarheid afwegen tegen de belangen die de uitzonderingsgronden beschermen. In het algemeen geldt hierbij de regel dat wanneer ik informatie aan u verstrek, het openbaar is voor een ieder. De Woo is niet van toepassing op informatie die al openbaar is.

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo)

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo kan ik geen informatie openbaar maken als dit de persoonlijke levenssfeer schaadt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid.

In een document staan persoonsgegevens van ambtenaren. Het gaat om gegevens die herleidbaar zijn tot een persoon, zoals onder meer namen, e-mailadressen, functienamen en telefoonnummers. In het kader van goed werkgeverschap vind ik dat het belang van privacy zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Dit ter bescherming van de privacy van de betrokken ambtenaren. Daarbij weegt mee dat het hier niet gaat om het opgeven van een naam aan een individuele burger die met een ambtenaar in contact treedt, maar om openbaarmaking op grond van de Woo. De genoemde persoonsgegevens worden op grond van dit artikel niet openbaar gemaakt.

Het belang van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo)

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo kan ik geen informatie openbaar maken wanneer dit het goed functioneren van de Staat of andere overheden schaadt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid.

De concepten van de kabinetsreactie die gedurende een kort tijdbestek geagendeerd en besproken zijn in de Ministerraad, worden niet openbaar gemaakt. De aanpassingen tussen de diverse versies van de concepten kan – ook waar het slechts een minimale aanpassing zou betreffen – een gedetailleerd inzicht verschaffen van hetgeen in de Ministerraad is besproken. Openbaarmaking van deze documenten kan daarmee het goed functioneren van de Staat in gevaar brengen. In de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 10 juni 2022 heeft de rechtbank geoordeeld dat door openbaarmaking van deze concepten die in de Ministerraad zijn besproken, het goed functioneren van de Ministerraad in het gedrang kan komen.¹ Ik ben van oordeel dat geheimhouding van wat in hun vergaderingen wordt besproken essentieel is voor het functioneren van de Ministerraad.² Deelnemers aan de Ministerraad moeten namelijk vrijelijk en in vertrouwen met elkaar kunnen spreken. Als deze concepten openbaar worden gemaakt, dan schaadt dat de vertrouwelijke communicatie tussen leden van de Ministerraad. Zij zullen vervolgens meer terughoudend zijn in hun onderlinge communicatie, wat de eenheid van het regerings- en kabinetsbeleid raakt alsmede het goed functioneren van de Ministerraad schaadt en daarmee het goed functioneren van de Staat. Het belang van openbaarmaking van de daar

¹ Rb. Midden-Nederland 10 juni 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:2280, r.o. 23.

² Rb. Overijssel 26 oktober 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:3112, r.o. 3.12

besproken documenten weegt niet zwaarder dan het belang van vertrouwelijke communicatie. Dit is ook al eerder bevestigd in jurisprudentie.³

Voor een ordentelijk verloop van het besluitvormingsproces is het verder belangrijk dat dit gebeurt op basis van voldragen documenten. 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. Daar is in het kader van de concepten die in de Ministerraad zijn besproken ook sprake van.

Immers, de kabinetsreactie van 15 januari 2021 is de definitieve en eenduidige reactie van het kabinet op het rapport 'Ongekend onrecht', en waarvoor de betrokken bewindspersonen hun ministeriële verantwoordelijkheid willen dragen. Ik vind daarin nog een belangrijke reden waarom het belang van het goed functioneren van de Ministerraad, en daarmee de Staat, zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Ik maak deze informatie daarom niet openbaar.

Deze informatie wordt daarom integraal geweigerd onder vermelding van:
5.1.2i en 5.1.2 Woo.

Persoonlijke beleidsopvattingen in een document voor intern beraad (artikel 5.2, eerste lid, van de Woo)

Uitgangspunt van de Woo is dat overheidsinformatie openbaar is. Dit geldt in principe ook voor documenten opgesteld voor intern beraad. Intern beraad is het overleg tussen ambtenaren binnen een bestuursorgaan, of binnen een kring van bestuursorganen die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een bestuurlijke aangelegenheid. Documenten die bestemd zijn voor intern beraad kunnen persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Dat is hier ook het geval. Ten aanzien van de openbaarmaking van deze persoonlijke beleidsopvattingen geldt het volgende. Op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo worden persoonlijke beleidsopvattingen in documenten die bestemd zijn voor intern beraad niet openbaar gemaakt. Persoonlijke beleidsopvattingen zijn ambtelijke adviezen, meningen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad. Persoonlijke beleidsopvattingen zijn niet: feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.

In de documenten staan persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad. In dit geval zie ik geen aanleiding om deze persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad openbaar te maken. Dit acht ik niet in het belang van een goede en democratische rechtsorde. Het gaat hier om concepten van de Kamerbrief waarin de kabinetsreactie is opgenomen over het rapport 'Ongekend onrecht'. Deze concepten zijn nog niet 'rijp'. In de fase waarin het definitieve document nog vorm moet krijgen, moet er ruimte zijn om

³ Onder andere in de uitspraak ABRvS 16 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:100

Datum

Kenmerk
2023-0000100602

conceptteksten en gedachten met elkaar uit te wisselen. De concepten zijn opgesteld ter voorbereiding van de ministerraad. Deze concepten bevatten daarom voorstellen, overwegingen en meningen van individuele ambtenaren, wat tot bijschaving dan wel uitbreiding van de concepten heeft geleid. Via opeenvolgende concepten worden beleidskeuzes uitgewisseld. Het gaat dus om het intern delen van informatie wat moet leiden tot een definitief document. De meningen, overwegingen en beleidskeuzes van de individuele medewerkers zijn zodanig verweven met de feitelijke informatie in de concepten dat zij niet los van elkaar gezien kunnen worden. Het is om die reden onevenredig benadelend indien deze concepten, die inzicht geven in de wijzigingen die zijn verwerkt na bespreking in de ministerraad, worden verstrekt. Ik acht het belangrijk dat in die voorbereidende fase om tot een definitief document te komen concepten daarvan in vertrouwen kunnen worden uitgewisseld. Het maatschappelijke debat moet niet gaan over de concepten van de Kamerbrief, maar over de eindversie. Deze eindversie is reeds gepubliceerd. Ik acht het ook daarom niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering dat van eenzelfde document meerdere versies in het publieke domein in omloop zijn, met als mogelijk gevolg dat onduidelijkheid ontstaat over de aard en van strekking van de getroffen maatregelen en het voorgestelde kabinetsbeleid in van het betreffende definitieve document. Gelet hierop maak ik deze conceptdocumenten in zijn geheel niet openbaar.

Bovendien is het van belang dat ambtenaren intern vrij met elkaar van gedachten moeten kunnen wisselen over beleidskeuzes. Een zekere mate van veiligheid is nodig om te kunnen komen tot een effectieve besluitvorming. Ik acht het in dit geval ook niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering om met toepassing van artikel 5.2, tweede lid, de persoonlijke beleidsopvattingen toch openbaar te maken. Gelet hierop maak ik in dit dossier de persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad niet openbaar.

5. Wijze van openbaarmaking en publicatie

Dit besluit wordt op www.rijksoverheid.nl gepubliceerd.

Als u vragen heeft over de afhandeling van uw verzoek, dan kunt u contact met ons opnemen via woo@rijksoverheid.nl. Voor meer informatie over de Woo-procedure, kunt u kijken op <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-open-overheid-woo>.

Dwangsom

De rechtbank heeft in haar uitspraak van 24 oktober 2022 bepaald dat ik uiterlijk binnen twee weken na verzending van de uitspraak een besluit op uw Woo-verzoek moest nemen.

Helaas is het niet mogelijk gebleken dit besluit binnen deze door de rechtbank gestelde termijn aan u bekend te maken. Dat betekent dat ik aan u een dwangsom verschuldigd ben van €100 voor elke dag dat ik deze termijn heb overschreden. De eerste dag waarover ik de dwangsom verschuldigd ben is 8 november 2022 en de laatste dag waarover ik de dwangsom verschuldigd ben is

de dag van verzending van het besluit. Dat betekent dat ik aan u een dwangsom van €12.500 verschuldigd ben.

Datum

Ik verzoek u aan mij door te geven op welk bankrekeningnummer ik de aan u verschuldigde dwangsom en het griffierecht kan overmaken en onder vermelding van welke gegevens. U kunt daarvoor contact opnemen via

Kenmerk
2023-0000100602

Hoogachtend,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
namens deze,

Directeur-generaal Openbaar Bestuur en Democratische Rechtsstaat

Tegen dit besluit kunt u binnen zes weken na de datum boven dit besluit een bezwaarschrift indienen. Het bezwaarschrift moet door de indiener zijn ondertekend en bevat ten minste zijn/haar naam en adres, de datum, een omschrijving van het besluit waartegen bezwaar wordt gemaakt en de reden(en) waarom u vindt dat het besluit niet klopt. Dit bezwaarschrift moet worden gericht aan: de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties t.a.v. de Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving, Postbus 20011, 2500 EA Den Haag.