



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2511 DP Den Haag



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

Turfmarkt 147  
Den Haag  
Postbus 20011  
2511 DP Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)  
[www.facebook.com/minbzk](https://www.facebook.com/minbzk)  
[www.twitter.com/minbzk](https://www.twitter.com/minbzk)  
[www.linkedin.com/company/  
ministerie-van-bzk](https://www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk)

**Kenmerk**  
2023-0000445472

**Uw kenmerk**

Datum **31 JUL 2023**  
Betreft Beslissing op uw bezwaarschrift d.d. 11 april 2023

Geachte 

Bij brief van 11 april 2023 heeft u bezwaar gemaakt tegen mijn besluit van 30 maart 2023, met kenmerk 2023-0000109618, op uw Woo-verzoek van 22 december 2022.

De ontvangst van uw bezwaarschrift is bevestigd per brief op 2 mei 2023.

U heeft contact gehad met een medewerker van mijn ministerie om een hoorzitting te organiseren. De hoorzitting heeft op 20 juni 2023 plaatsgevonden. Voor de samenstelling van de commissie en het verhandelde ter zitting verwijs ik naar het verslag van de hoorzitting dat als bijlage bij dit besluit is gevoegd.

Tijdens de hoorzitting is tevens aan u gemeld dat de beslistermijn werd verdaagd met zes weken. De uiterlijke beslistermijn is daarmee 4 augustus 2023.

Met deze brief wordt op uw bezwaar beslist.

### **Besluit**

Ik verklaar uw bezwaar deels gegrond. Voor de motivering verwijs ik naar de overwegingen. Voor het overige verklaar ik uw bezwaar ongegrond en handhaaf ik het bestreden besluit.

### **Relevante wetsartikelen/juridisch kader**

Hoofdstukken 6 en 7 Algemene wet bestuursrecht.  
Hoofdstukken 2, 4 en 5 van de Wet open overheid.

### **Ontvankelijkheid**

Het bezwaarschrift is ingediend binnen de termijn van zes weken na bekendmaking van het primaire besluit. Het bezwaarschrift voldoet ook aan de overige door de Algemene wet bestuursrecht gestelde eisen, zodat het bezwaarschrift ontvankelijk is.

Datum

Kenmerk  
2023-0000445472

### Aangevoerde bezwaargronden

In uw bezwaarschrift heeft u samengevat het volgende aangevoerd:

- 1) De motivering van het besluit is gebrekkig. Het is onvoldoende onderbouwd en er is niet per documentonderdeel een afweging gemaakt. U verzoekt mij dit alsnog te doen voor alle documenten.
- 2) De reikwijdte van de zoekslag is te beperkt. Tevens is de zoekslag niet uitputtend. Ik heb de reikwijdte van uw verzoek te nauw genomen. U heeft gevraagd om '(interne en externe) documenten en (interne en externe) communicatie (inclusief chatverkeer) die betrekking hebben op 'eenheid van kabinetsbeleid' voor het tijdvak mei 2021 tot en met heden'. U heeft destijds toegelicht in een gesprek met een medewerker van mijn ministerie dat u geïnteresseerd bent 'in de (ontwikkeling van de) toepassing van het begrip 'eenheid van kabinetsbeleid''. Ook heeft u gevraagd hoe de gecoördineerde beantwoording van uw persvragen van juni vorig jaar tot stand is gekomen. Er ontbreken documenten die toezien op de inzet van 'eenheid van kabinetsbeleid' in relatie tot chatberichten. Het beleid en de beleidslijnen die betrekking hebben op de toepassing van 'eenheid van kabinetsbeleid' zijn relevant voor uw verzoek en had bij het besluit betrokken moeten worden.
- 3) Tot slot maakt u bezwaar tegen de toepassing van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo (5.1.2i) en artikel 5.2 van de Woo ten aanzien van Q&A's, conceptdocumenten en -teksten. U verzoekt in alle gevallen de inzet van deze weigeringsgronden te herzien en de informatie alsnog te openbaren. U bent van mening dat 5.1.2i hier niet mag worden toegepast, omdat het goed functioneren van de Staat niet wordt geschaad wanneer de stukken openbaar zouden worden. Voor zover dat wel het geval zou zijn, weegt het belang van openbaarheid zwaarder. Ik had moeten motiveren waarom het openbaar maken van de informatie zodanig schadelijk is voor het functioneren van de Staat dat dit het belang van openbaarheid overtreft (volgens ECLI:NL:RBMNE:2022:4090, r.o. 13). Ik heb die afweging ook niet nader per documentonderdeel toegelicht. Daarnaast kan ik volgens u artikel 5.2, eerste lid, van de Woo niet zonder meer toepassen. Ik zou geen rekenschap hebben gegeven dat feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter niet geweigerd kunnen worden.

### Overwegingen

Met betrekking tot bovengenoemde gronden van bezwaar overweeg ik het volgende.

#### 1) Motiveringsgebrek en onvoldoende onderbouwing

Ik volg uw stelling niet dat de motivering in het bestreden besluit gebrekkig en onvolledig onderbouwd is. In het bestreden besluit is per weigeringsgrond gemotiveerd wat de overwegingen hieromtrent zijn. In de inventarislijst wordt

vervolgens verwezen naar de toegepaste weigeringsgrond, zodat per document duidelijk wordt wat is besloten.

Datum

Kenmerk  
2023-0000445472

Uit vaste jurisprudentie van de ABRvS volgt dat, hoewel in beginsel per document of onderdeel daarvan moet worden gemotiveerd op welke grond openbaarmaking daarvan achterwege wordt gelaten, dit achterwege kan blijven indien dit zou leiden tot herhaling die geen redelijk doel dient.<sup>1</sup> Dit is het geval met de documenten die op grond van het bestreden besluit worden geweigerd. De inventarislijst met de daarin opgenomen informatie zoals documentnaam en de toegepaste weigeringsgrond maakt in combinatie met de in het bestreden besluit uiteengezette motivering duidelijk hoe de betreffende documenten zijn beoordeeld.

Tevens is tijdens de hoorzitting aan u toegelicht dat waar '5.1.2.i, 5.2.1' staat, deze artikelen gezamenlijk worden toegepast op Q&A's, conceptdocumenten en -teksten. Dit staat op de inventarislijst bij het primaire besluit ook als zodanig aangemerkt.

Ik verklaar uw bezwaar op dit punt ongegrond.

## 2) Reikwijdte van de zoekslag

Ik verklaar uw bezwaar op dit punt gegrond.

Zoals aangegeven tijdens de hoorzitting heeft er tijdens de primaire behandeling van uw Woo-verzoek geen zoekslag naar chatberichten plaatsgevonden. Er is naar aanleiding van uw bezwaar gezocht naar chatberichten. Deze zoekslag heeft geen documenten opgeleverd. Er is niet gechat over de toepassing van de uitzonderingsgrond / het begrip 'eenheid van kabinetsbeleid'. U heeft daarnaast aangegeven dat er documenten ontbreken die toezien op de inzet van 'eenheid van kabinetsbeleid' in relatie tot chatberichten. Naar aanleiding van uw bezwaar heeft er een nieuwe zoekslag plaatsgevonden naar documenten waarin beleid en beleidslijnen staan ten aanzien van 'eenheid van kabinetsbeleid' en chatberichten. Er zijn 7 documenten aangetroffen waarvan 2 documenten met dit besluit gedeeltelijk openbaar worden gemaakt. Deze documenten zijn genoemd in de inventarislijst in bijlage 3 bij deze brief. In deze brief wordt vanaf nu verwezen naar de nummers op de inventarislijst, zodat voor u duidelijk is wat ik per document heb besloten en waarom ik dit heb besloten.

### **Beoordeling nieuw aangetroffen documenten**

Document 1 is reeds gedeeltelijk aan u verstrekt met het primaire besluit. Na de heroverweging wordt een gelakte passage openbaar gemaakt. Deze passage betreft een persoonlijke beleidsopvatting en gaat niet over conceptteksten. Op grond van artikel 5.2, tweede lid, van de Woo kan ik besluiten informatie te geven over persoonlijke beleidsopvattingen als ik dat in het belang acht van een goede en democratische bestuursvoering. Deze informatie wordt dan gegeven in geanonimiseerde vorm, tenzij degenen die deze opvattingen hebben geuit of

<sup>1</sup> Zie o.a. ABRvS 27 februari 2019, ECLI:RVS:2019:616 en ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:399, r.o. 8.4.



**Datum**

**Kenmerk**  
2023-0000445472

hiermee hebben ingestemd vinden dat de informatie wel herleidbaar is tot hen. Ik acht het in dit geval in het belang van een goede en democratische bestuursvoering om de persoonlijke beleidsopvattingen in diverse documenten toch openbaar te maken, met uitzondering van conceptdocumenten. Vanwege het publieke debat over openbaarmaking en de toepassing van uitzonderingsgronden zoals eenheid van kabinetsbeleid, is het van belang om daar zoveel mogelijk inzicht in te geven. De betreffende passage wordt openbaar gemaakt met deze beslissing op bezwaar.

*De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer*

In de documenten 1 en 8 maak ik de persoonsgegevens niet openbaar. Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd.

In de openbaar te maken documenten zijn persoonsgegevens onleesbaar gemaakt op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo. Ik ben van oordeel dat ten aanzien van deze gegevens het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd, zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid.

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. Het gaat om persoonsgegevens die (indirect) te herleiden zijn tot een persoon zoals namen, e-mailadressen, telefoonnummers en functienamen. Bij (bepaalde passages uit) documenten is dit het geval. Ik vind het in dit geval belangrijk dat de identiteit van betrokkene niet bekend wordt omdat dit zijn of haar privacy kan schenden. Dat vind ik niet wenselijk. Daarom maak ik deze persoonsgegevens niet openbaar.

In deze documenten 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.

*Het belang van goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen*

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. In (bepaalde passages uit) bepaalde documenten staat informatie die het functioneren van de Staat of andere overheden in gevaar zou kunnen brengen. Ik vind dat dit belang zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Ik maak deze informatie daarom niet openbaar.



Datum

Kenmerk  
2023-0000445472

#### *Concepten en Q&A's*

Documenten 2, 4 en 8 zijn conceptdocumenten, documenten 3, 5 en 6 zijn Q&A's. Deze documenten worden niet openbaargemaakt op grond van het goed functioneren van de Staat (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo) en documenten voor intern beraad (artikel 5.2, eerste lid, van de Woo). Ik maak deze documenten niet openbaar.

Voor een ordentelijk verloop van het besluitvormingsproces is het 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. Daarnaast is het de fase waarin het definitieve document nog vorm moet krijgen belangrijk dat er ruimte is om conceptteksten en gedachten met elkaar uit te wisselen en dus het interne beraad te beschermen. Deze conceptdocumenten maak ik daarom niet openbaar met een beroep op het belang van het goed functioneren van de Staat (van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo) en het belang van de bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad (artikel 5.2, eerste lid, van de Woo).

Documenten 2, 4 en 8 zijn documenten die zijn opgesteld voor intern beraad en zijn nooit intern formeel vastgesteld. Deze documenten zijn niet uit de conceptfase gekomen. Deze documenten kunnen daarom worden geclassificeerd als persoonlijke beleidsopvattingen voor intern beraad en worden niet openbaargemaakt overeenkomstig artikel 5.2, eerste lid, van de Woo.

Bovenstaande is ook van toepassing waar het gaat om de Q&A's die zijn opgesteld voor de afstemming van de beantwoording van een persvraag en een reactie op een artikel van een hoogleraar. Hierbij is het van belang dat waar de informatie is uitgesproken, deze informatie reeds openbaar is. Daar is de Woo niet op van toepassing. De antwoorden in deze documenten zijn daarom conceptantwoorden. Ik maak deze documenten daarom niet openbaar.

- 3) Toepassing van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo en artikel 5.2, eerste lid, van de Woo Woo ten aanzien van Q&A's, conceptdocumenten en -teksten

U voert onder deze bezwaargrond aan dat ik had moeten motiveren waarom het openbaar maken van de informatie zodanig schadelijk is voor het functioneren van de Staat dat dit het belang van openbaarheid overtreft. Ik heb dit gemotiveerd in het bestreden besluit en ik handhaaf deze motivering. Zie ook mijn motivering onder ad 2 van deze beslissing op bezwaar.

Daarnaast kan ik volgens u artikel 5.2, eerste lid, van de Woo niet zonder meer toepassen. Ik had rekenschap moeten geven van de afwegingen zoals neergelegd in dat artikel dat feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter niet geweigerd kunnen worden.

**Datum**

**Kenmerk**  
2023-0000445472

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.

Dit zijn documenten waarin ideeën van ambtenaren worden uitgewerkt over hoe er moet worden omgegaan met chatberichten van bewindspersonen. Deze documenten zijn opgesteld binnen een kring van (ambtenaren van) verschillende departementen die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Woo. Het is 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. Omdat concepten bestemd zijn voor het interne beraad over een op te stellen document, wordt in beginsel geen informatie verstrekt over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. In uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld als door het niet verstrekken een onjuist of onvolledig beeld ontstaat over het besluitvormingsproces, kunnen concepten wel openbaar worden gemaakt. Daar is in dit geval geen sprake van. 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.

Ik verklaar uw bezwaar op dit punt ongegrond.

#### Vindplaats op de inventarislijst

Tijdens de hoorzitting heeft u aangegeven de vindplaats van de definitieve versies van documenten 7 en 8 niet te kunnen vinden. Op de inventarislijst is enkel aangegeven dat het op [rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl) te vinden is. Ik heb op de inventarislijst in bijlage 3 bij deze beslissing op bezwaar de specifieke vindplaats opgenomen. Ten aanzien van deze documenten merk ik op dat document 8 een conceptversie van document 7 betreft. Daar waar in document 7 '5.2.1, 5.1.2.i' is toegepast is dit een inhoudelijke discussie over een conceptdocument en een concepttekst in bijlage I van document 7. De definitieve tekst en de uitwerking van de betreffende discussie is te vinden in de Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's.

**Datum**

**Kenmerk**  
2023-0000445472

**Wijze van openbaarmaking en publicatie**

Dit besluit en de documenten die voor iedereen (gedeeltelijk) openbaar worden, worden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) gepubliceerd.

**Vragen**

Als u vragen heeft over de afhandeling van uw verzoek, dan kunt u contact opnemen met [Woo@minbzk.nl](mailto:Woo@minbzk.nl). Voor meer informatie over de Woo-procedure, kunt u kijken op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

Hoogachtend,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
namens deze, in afwezigheid van de secretaris-generaal,

**BEROEPSCLAUSULE**

*U kunt tegen dit besluit beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Amsterdam, Postbus 84500, 1080 BN, Amsterdam. Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag waarop de beschikking u is toegezonden door de rechtbank zijn ontvangen. Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn ondertekend en bevat ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening, de omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht, zo mogelijk een afschrift van dit besluit, en de gronden waarop het beroepschrift rust. Van de indiener van het beroepschrift wordt griffierecht geheven door de griffier van de rechtbank. Nadere informatie over de hoogte van het griffierecht en de wijze van betalen wordt door de griffie van de rechtbank verstrekt.*