



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

**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
2023-0000427808

Uw kenmerk

Datum **23 AUG 2023**
Betreft Besluit op bezwaar tegen besluit Woo-verzoek 1 juni 2023

Geachte

Bij brief van 5 juni 2023, door mij ontvangen op 5 juni 2023, heeft u bezwaar gemaakt tegen mijn besluit van 1 juni 2023, met kenmerk nummer 2023-0000314490.

Met deze brief wordt op uw bezwaar beslist.

Besluit

Ik verklaar uw bezwaar deels gegrond.

Verloop van de procedure

Bij brief van 3 april 2022 heeft u met een beroep op de Wet open overheid om informatie verzocht over de afdoening van uw vernietigingsverzoek van 19 september 2022 en uw bejegeningklacht van 4 januari 2023.

Bij besluit van 1 juni 2023 met kenmerk nummer 2023-0000314490 heb ik uw verzoek (deels) ingewilligd.

Bij brief van 5 juni 2023 heeft u hiertegen bezwaar gemaakt.

Bij brief van 20 juni 2023 is de ontvangst van uw bezwaarschrift bevestigd. Op 6 juli 2023 vond de hoorzitting plaats bij mijn ministerie. 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 (zie bijlage 1).

Relevante wetsartikelen/juridisch kader

- de Algemene wet bestuursrecht (Awb)
- de Wet open overheid (Woo)

Beoordeling van het bezwaar

In uw bezwaarschrift en tijdens de hoorzitting heeft u – kort samengevat – het volgende aangevoerd:

- a) het besluit is genomen buiten de wettelijke beslistermijn en deze termijn is bij uitstelbericht te laat verdaagd;

Datum

Kenmerk
2023-0000427808

- b) de wijze van openbaarmaking heeft niet conform punt 6 van het bestreden besluit plaatsgevonden en de fysieke brief van het besluit is niet voorzien van de dagtekening;
- c) de geboden zienswijzeperiode is buiten de wettelijke beslistermijn en het aanvangsmoment van de zienswijzeperiode is dan ook bij brief van 15 mei 2023 onjuist gesteld;
- d) het telefonisch contact waarin u bent geïnformeerd over de opschorting heeft plaatsgevonden op donderdag 11 mei 2023 per telefoon en mail, niet op maandag 15 mei;
- e) alle door u via uw e-mailadres ontvangen informatie van het ministerie valt onder de reikwijdte van het Woo-verzoek. De ontvangstbevestiging van 19 januari 2023 vormt hierop de enige uitzondering;
- f) de zoekslag die heeft plaatsgevonden is zodoende te beperkt uitgevoerd. Tevens is de zoekslag niet objectief door de juridisch beleidsmedewerker uitgevoerd, want zij is eveneens behandelaar van uw vernietigingsverzoek van 19 september 2022 en beklaagde in de Awb-klacht van 4 januari 2023;
- g) de concepten moeten op dezelfde wijze inhoudelijk worden beoordeeld als de andere documenten;
- h) het is onduidelijk wat de samenwerking met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is geweest in document nummer 27.

Overwegingen ten aanzien van de gronden van bezwaar

Met betrekking tot deze argumenten overweeg ik het volgende.

ad a. Beslistermijn en verdaging

U geeft aan dat het Woo-besluit is genomen buiten de wettelijke beslistermijn. Tevens merkt u op dat de verdaging van de beslistermijn ten aanzien van het besluit te laat heeft plaatsgevonden.

Het besluit op uw Woo-verzoek is op 1 juni 2023 genomen. Uw Woo-verzoek dateert van 3 april 2023. Op 4 mei heeft u een brief ontvangen dat de beoordeling van uw Woo-verzoek meer tijd in beslag neemt dan gedacht. De beslistermijn is met twee weken verdaagd. Zowel het Woo-verzoek als de verdaging heeft buiten de wettelijke beslistermijn plaatsgevonden. Het bezwaar is gegrond. Omdat ik evenwel van mening ben dat de uitkomst van de besluitvorming niet anders zou zijn, laat ik het bestreden besluit in stand.

ad b. Dagtekening en wijze van openbaarmaking

U geeft aan dat de wijze van openbaarmaking van het besluit niet conform het gestelde onder punt 6 in het besluit heeft plaatsgevonden. Tevens merkt u op dat u het fysieke besluit heeft ontvangen zonder dagtekening.

Ten aanzien hiervan merk ik op dat het besluit op 1 juni 2023 per post aan u is toegezonden. Dezelfde dag zijn het besluit en de documenten op de website van de Rijksoverheid gepubliceerd. Terstond nadat u had aangegeven dat u het besluit ook digitaal wilde ontvangen, is het besluit digitaal naar u verzonden. In de regel wordt een besluit per post verstuurd en is het een geste vanuit het ministerie om het besluit ook digitaal te verzenden. Ten aanzien van de dagtekening merk ik het

Datum

Kenmerk
2023-0000427808

volgende op. De stempel van dagtekening is per abuis niet op de brief gezet. De brief is wel met de post meegegaan en verzonden op bovengenoemde datum. Ook op dit punt is uw bezwaar gegrond. Gelet op bovenstaande motivering acht ik de geconstateerde gebreken in voldoende mate hersteld.

ad c. Zienswijzeperiode en de aanvang ervan

U voert aan dat de periode waarbinnen een zienswijze is gevraagd aan de betrokken belanghebbenden buiten de wettelijke beslistermijn valt. Tevens voert u aan dat het aanvangsmoment van de zienswijzeperiode dan ook bij brief van 15 mei 2023 onjuist is gesteld.

Ten aanzien van hetgeen u heeft aangevoerd, merk ik het volgende op. De betrokken beleidsmedewerker heeft op 15 mei 2023 betrokken belanghebbenden gevraagd hun mening te geven over de voorgenomen openbaarmaking van de door u gevraagde informatie. De betrokken belanghebbenden hebben binnen de twee weken termijn gereageerd. Het aanvangsmoment van de zienswijzeperiode is bij brief van 15 mei 2023 correct gesteld. De periode waarbinnen de zienswijze is gevraagd valt inderdaad buiten de wettelijke beslistermijn. Het bezwaar is gegrond. Omdat ik evenwel van mening ben dat de uitkomst van de besluitvorming niet anders zou zijn, laat ik het bestreden besluit in stand.

ad d. Opschorting

U voert aan dat u over de opschorting van het besluit bent geïnformeerd op donderdag 11 mei 2023 per telefoon en mail, en niet op maandag 15 mei 2023.

Uit de heroverweging is gebleken dat u op 11 mei 2023 inderdaad telefonisch contact heeft gehad met de betrokken beleidsmedewerker. In dit gesprek is door de beleidsmedewerker medegedeeld dat er een verdaging van het besluit gaat plaatsvinden, wat op 15 mei per mail is bevestigd. Concluderend bent u op donderdag 11 mei 2023 telefonisch geïnformeerd over de opschorting van het besluit. Op maandag 15 mei 2023 heeft u hiervan een schriftelijke bevestiging ontvangen. Gelet op bovenstaande motivering acht ik dit gebrek in voldoende mate hersteld.

ad e. Reikwijdte van het verzoek

U stelt dat alle door u via het e-mailadres ontvangen informatie van het ministerie van BZK ook onder de reikwijdte van het Woo-verzoek van 3 april 2023 valt. De ontvangstbevestiging van 19 januari 2023 met kenmerk 2023-000032693 vormt hierop de enige uitzondering.

In het telefonisch contact van 11 mei 2023 is ook besproken of en hoe het Woo-verzoek ingeperkt kan worden. Van dit gesprek is een schriftelijke bevestiging opgenomen per mail. De betrokken beleidsmedewerker heeft in deze emailwisseling opgenomen dat buiten het verzoek zullen vallen: alle mails en correspondentie die van u afkomstig zijn of die u al reeds in uw bezit had. Op deze mailwisseling heeft u op donderdag 11 mei 2023 gereageerd. Uit uw mail volgt onder andere dat het volgende buiten de reikwijdte van het verzoek valt: alle door u via uw mailadres verzonden informatie aan het ministerie van BZK. De

Datum

Kenmerk

2023-0000427808

overige punten die buiten het verzoek vallen, zullen niet behandeld worden nu dat niet ter discussie staat.

In het kader van de volledige heroverweging is gekeken naar de mailwisseling tussen u en het ministerie van BZK. Hieruit volgt dat er sprake is geweest van een miscommunicatie ten aanzien van de reikwijdte van uw verzoek. Uit de mailwisseling volgt dat de door u verzonden mails niet onder de reikwijdte van het verzoek vallen, maar de door BZK verzonden mails aan u wel. Dit bezwaar is gegrond.

Na heroverweging heb ik daarom besloten om de door BZK verzonden mails aan u openbaar te maken, met uitzondering van de persoonsgegevens die daarin staan. De betreffende mails treft u aan in de bijlage bij dit besluit.

ad f. Zoekslag

U voert aan dat de zoekslag te beperkt uitgevoerd is en dat deze niet objectief door de juridisch beleidsmedewerker is uitgevoerd omdat zij tevens behandelaar is geweest van uw vernietigingsverzoek van 19 september 2022 en beklagde in uw Awb-klacht van 4 januari 2023.

Er heeft een zorgvuldige zoekslag plaatsgevonden binnen BZK. Graag licht ik het proces van het behandelen van Woo-verzoeken toe. Bij de behandeling van een Woo-verzoek komt deze als eerst terecht bij de dossierhouder van een bepaald onderwerp. De reden hiervoor is dat de dossierhouder de kennis van het onderwerp heeft en beschikt over de gevraagde documenten. De dossierhouder is echter niet de enige persoon die naar de documenten kijkt en een beoordeling verricht. Voordat een Woo-besluit voor ondertekening "de lijn" ingaat, gaat deze nog langs verschillende wegen, namelijk een manager van de dossierhouder, de juridische directie en als laatste naar de persoon die het besluit ondertekent.

Tijdens de hoorzitting heeft u aangegeven dat u de indruk heeft dat er een schijn van belangenverstrengeling aanwezig is. U vraagt zich af of de stukken alleen bij de beleidsmedewerker, de behandelaar van het Woo-verzoek, liggen of dat deze ook centraal opgeslagen zijn.

Ten aanzien van de vraag of de stukken alleen bij een behandelaar van een Woo-verzoek liggen, merk ik het volgende op. Op het ministerie maken wij gebruik van een centraal documentmanagementsysteem. Voor een deel zijn de documenten die relevant zijn voor besluitvorming centraal opgeslagen in dit systeem. Daarnaast kunnen er ook mailwisselingen aanwezig zijn bijvoorbeeld voor het maken van een afspraak. Deze mailwisselingen zijn niet centraal opgeslagen. Voor de volledigheid wordt bij de inventarisatie in een Woo-verzoek zowel naar het centrale documentmanagementsysteem als andere systemen gekeken. Het Woo-proces is zo ingericht dat het besluit objectief door meerdere medewerkers wordt bekeken. Ik acht de zoekslag daarom niet beperkt. Ik verklaar uw bezwaar op dit onderdeel dus ongegrond.

Datum

Kenmerk

2023-0000427808

ad g. Concepten

U stelt dat concepten op dezelfde wijze inhoudelijk moeten worden beoordeeld als de andere documenten. U geeft aan dat per document door het bestuursorgaan moet worden gemotiveerd waarom openbaarmaking hiervan geheel of gedeeltelijk achterwege moet blijven.

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.

In de door u aangehaalde uitspraak van de rechtbank Overijssel¹ is overwogen dat concepten van documenten op dezelfde wijze inhoudelijk beoordeeld moeten worden als andere (definitieve) documenten waarop de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) van toepassing is. Deze uitspraak sluit aan bij andere uitspraken van de rechtbank Midden-Nederland en de rechtbank Rotterdam.² Rijksbreed volgen wij echter de jurisprudentie van de hoogste bestuursrechter, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Uit bestaande jurisprudentie volgt dat conceptdocumenten niet openbaar hoeven te worden gemaakt, wanneer de definitieve versie van het document openbaar is.³ Waar het conceptdocument afwijkt van de definitieve versie, gaat het namelijk om persoonlijke beleidsopvattingen. Met het oog op artikel 5.1, tweede lid, sub i, en artikel 5.2, eerste lid, van de Woo, worden deze opvattingen niet openbaar gemaakt. Voor zover het conceptdocument overeenkomt met het definitieve document wordt verwezen naar dit laatste document. In de gevallen waar geen definitieve versie van het conceptdocument beschikbaar is, zal deze na toetsing aan de Woo gedeeltelijk of niet openbaar worden gemaakt. In uw Woo-verzoek zijn documenten nummers 9 t/m 17 niet openbaar gemaakt. In de inventarislijst kunt u zien dat de documenten concepten zijn en wordt een verwijzing naar het definitieve document gegeven. De documenten met nummers 19 t/m 24 zijn ook concepten. De definitieve versie van reactie brief klacht en het verslag heeft u al in bezit. In de mailwisseling van 11 mei 2023 tussen de beleidsmedewerker en u is onder punt 4 afgesproken dat de afdoeningsbrief van 28 maart 2023 en beide bijlagen buiten het bereik van het Woo-verzoek vallen. Het gaat hierbij om de afdoeningsbrief op de klacht en het verslag dat hierbij hoort is een van de bijlagen. Ik verklaar uw bezwaar hierom ongegrond.

ad h. Samenwerking met OCW

U heeft aangegeven dat het u onduidelijk is wat de samenwerking met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) is geweest in document nummer 27.

¹ Rechtbank Overijssel 26 oktober 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:3112.

² Rechtbank Midden-Nederland 10 juni 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:2280 en rechtbank Rotterdam 11 mei 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:3470.

³ ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1298; ABRvS 10 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2018:3299.

Datum

Kenmerk
2023-0000427808

Tijdens de hoorzitting heeft u aangegeven dat uit het Woo-besluit niet volgt wat deze samenwerking inhoudt. U verwacht meer duidelijkheid te krijgen over deze samenwerking als u de concepten ontvangt.

Het Nationaal Archief valt onder het ministerie van OCW. In het kader van het nieuwe wetsvoorstel voor de Archiefwet is er vanuit het ministerie van BZK eenmalig contact geweest met het Nationaal Archief om te vragen naar de stand van zaken met betrekking tot het nieuwe wetsvoorstel. Document nummer 27 betreft een oplegnota. De vaste werkwijze ten aanzien van oplegnota's is dat er 'in samenwerking met' wordt opgenomen, maar dit hoeft niet in te houden dat er veelvuldig contact is geweest met de betreffende organisatie. Er is verder geen nader contact geweest met het Nationaal Archief. De uitleg die in de hoorzitting en deze beslissing op bezwaar wordt gegeven, kan worden beschouwd als motivering waarom er niet meer documenten zijn gevonden. Ik verklaar daarom uw bezwaar ongegrond.

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

Waarnemend secretaris-generaal

BEROEPSCLAUSULE

U kunt tegen dit besluit beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Zwolle, postbus 10067, 8000 GB Zwolle. Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag waarop de beschikking u is toegezonden door de rechtbank zijn ontvangen. U kunt ook digitaal beroep instellen bij de rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.

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.