



Datum **25 SEP 2023**
Betreft Besluit op uw Woo-verzoek

Geachte

In uw verzoek van 13 juni 2023, door mij ontvangen op 19 juni 2023, heeft u het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) gevraagd informatie openbaar te maken over (de totstandkoming van) de Rijksbrede instructie voor het behandelen van Woo-verzoeken en de concepten-richtlijn. In het specifiek verzoekt u om de volgende documenten:

- Alle (concept) versies van de instructie, waaronder de finale versie.
- Alle documenten inzake de totstandkoming van de instructie.
- Alle documenten inzake de evaluatie en aanpassingen van de instructie
- Alle communicatie betreffende de instructie door of namens uw bestuursorgaan en door of namens:
 - Derden, zowel rechtspersonen als organen, alswel niet natuurlijke personen.
 - Nederlandse ministeries
 - Pels Rijcken
 - Interdepartementaal Woo-overleg (IWO)
 - Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken (IHJZ)
 - IPO VNG

Daarnaast verzoekt u om een kopie van alle documenten bij of onder het ministerie van BZK inzake het beoordelen van 'concepten' onder de Woo:

- Richtlijnen
- Werkinstructies
- Juridische analyses

Op 19 juni 2023 heeft u bericht ontvangen dat uw verzoek in goede orde is ontvangen. Daarbij is medegedeeld dat uw verzoek binnen vier weken na de ontvangst van verzoek wordt beoordeeld.

Op 10 juli 2023 (kenmerk: 2023-0000410611) heb ik aangegeven dat de beoordeling van uw verzoek meer tijd in beslag neemt, omdat uw verzoek zo omvangrijk is, dat het niet lukt om hier binnen vier weken op te antwoorden en ik hiervoor twee weken extra nodig zou hebben. De uiterlijke beslisdatum is daarmee 27 juli 2023 geworden.

Datum

Kenmerk
2023-0000542473

Bij brief van 16 augustus 2023 heeft u het ministerie van BZK in gebreke gesteld.

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

Op basis van uw verzoek heb ik gezocht in de digitale archiefsystemen. Ook is gezocht in mailboxen. Er is gezocht binnen de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving. Daarbij is er gebruik gemaakt van de volgende zoektermen: Concepten en Woo-instructie.

Er zijn documenten aangetroffen

Bij deze inventarisatie zijn 54 documenten aangetroffen. In dit verband wijs ik nog op het volgende. Het verzoek is dusdanig opgevat dat u met name geïnteresseerd bent in de wijze waarop de Woo-instructie tot stand is gekomen, hoe daar nu mee wordt gewerkt en meer specifiek hoe er rijksbreed onder de Woo wordt omgegaan met 'concepten'. Ter nadere toelichting merk ik op dat de Woo-instructie een beleidsarme instructie is met procedurele, materiele en praktische handvatten hoe toepassing te geven aan de wettelijke bepalingen van de Woo. De Woo-instructie is dus op zichzelf geen beleidsregel in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

In andere openbare bronnen – zie daartoe de inventarislijst – wordt nader toegelicht hoe er rijksbreed wordt omgegaan met bepaalde uitzonderingsgronden van de Woo, daarbij in een voorkomend geval refererend aan de Woo-instructie. Zo ook voor wat betreft de omgang met concepten. Zie daartoe bijvoorbeeld document 56 op de inventarislijst met als titel 'Bronnen van openbaarmakingsbeleid'. Uit al deze reeds openbare informatie volgt derhalve hoe de Woo rijksbreed wordt toegepast. In dit kader wijs ik u tot slot ook nog op de (gedeeltelijke) openbare verslagen van het Interdepartementaal Woo Overleg (IWO).

De op basis van uw verzoek aangetroffen documenten zijn opgenomen in een inventarislijst. De inventarislijst is als bijlage 1 bij dit besluit gevoegd. 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.

Ten aanzien van uw verzoek wil ik de volgende opmerking maken. De Woo-instructie is niet geëvalueerd en derhalve evenmin aangepast. Over de evaluatie van de instructie zijn dus ook geen documenten beschikbaar.

Reeds openbare documenten

De Woo is niet van toepassing op documenten die al openbaar zijn. Vier documenten zijn reeds (gedeeltelijk) openbaar en staan op de inventarislijst als zodanig aangemerkt (#00052, #00053, #00054 en #00055). Op de inventarislijst staat ook aangegeven waar u deze documenten kunt vinden.

Datum

Kenmerk
2023-0000542473

3. Besluit

De inventarislijst maakt integraal onderdeel uit van het besluit. Voor de motivering van dit besluit verwijs ik naar het onderdeel "Overwegingen" van deze brief.

4. Overwegingen

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.

Algemene uitgangspunten bij toetsing aan de uitzonderingsgrond

De toetsing aan de uitzonderingsgronden verloopt als volgt. Eerst kijk ik of een van de uitzonderingsgronden speelt. Dat doe ik meestal per alinea, soms per zin. Vervolgens kijk ik wat voor soort uitzonderingsgrond het is. Als het een absolute uitzonderingsgrond is, mag ik de informatie niet verstrekken. Als het een relatieve uitzonderingsgrond is, moet een afweging maken tussen het algemene belang van openbaarheid en het specifieke belang dat de uitzonderingsgrond beschermt. Daarbij weegt het belang van openbaarheid zwaar. Als ik informatie weiger, moet ik goed motiveren waarom ik dat doe. Dat geldt nog sterker als de informatie ouder dan vijf jaar is.

Wanneer het gaat om informatie waar belangen van anderen bij betrokken zijn, moet ik hen de mogelijkheid geven om een zienswijze in te dienen. Dit betekent dat zij hun mening kunnen geven over of de informatie wel of niet openbaar gemaakt moet worden. Het is uiteindelijk aan mij om te beslissen of ik de informatie openbaar maak. In de inventarislijst en op de documenten heb ik opgenomen welke uitzonderingsgronden van toepassing zijn.

De eerbieding van de persoonlijke levenssfeer

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) diverse documenten is dit het geval. Ik vind het in dit geval belangrijk dat de identiteit van betrokkenen niet bekend wordt, omdat dit zijn of haar privacy kan schenden. Dat vind ik niet wenselijk. Daarom maak ik deze persoonsgegevens niet openbaar.

In diverse documenten staan (ook) 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 weegt dan het

Datum

Kenmerk
2023-0000542473

belang van openbaarheid. Dit ter bescherming van de privacy van de betrokken ambtenaar/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 het 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 de eerste zinnen van document 3 staat informatie die het functioneren van de Staat of andere overheden in gevaar zou kunnen brengen, dit vanwege het belang van het beschermen van de 'eenheid van kabinetsbeleid'. Ik vind dat dit belang zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Het kabinet spreekt met één mond. Het openbaar maken van opvattingen van individuele bewindspersonen kan de eenheid van dit beleid in gevaar brengen. Het is belangrijk dat bewindspersonen vrij met elkaar kunnen spreken. Met het oog op een goed bestuur is het ongewenst dat bewindspersonen tegen elkaar uit kunnen worden gespeeld als hun (afwijkende) opvattingen openbaar worden. Om deze reden wordt informatie over de opvattingen van individuele bewindspersonen binnen het kabinet niet openbaar. Ik maak deze informatie daarom niet openbaar.

Benadeling procespositie van de Staat

Het is belangrijk dat de Staat de gelegenheid moet hebben om vertrouwelijk advies in te winnen over de sterke en zwakke kanten van de juridische positie. Openbaarmaking hiervan is schadelijk voor de procespositie van de Staat. Daarom wordt dit procesadvies in document 3 niet openbaar gemaakt met een beroep op het belang van het goed functioneren van de Staat. Op dezelfde informatie is ook het bepaalde in artikel 5.2, eerste lid van de Woo van toepassing. Zie daartoe hieronder in het besluit onder het kopje Persoonlijke beleidsopvattingen in een document voor intern beraad.

Concepten

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. Daar is ook hier sprake van. Deze documenten maak ik daarom niet openbaar met een beroep op het belang van het goed functioneren van de Staat. Op dezelfde informatie is ook het bepaalde in artikel 5.2, eerste lid, van de Woo van toepassing. Zie daartoe hieronder in het besluit onder het kopje Persoonlijke beleidsopvattingen in een document voor intern beraad.

Als het besluit eenmaal is gevallen dan staat deze uitzonderingsgrond niet in de weg aan openbaarmaking van het definitieve document. Dan is het goed om te kunnen reconstrueren op grond van welke adviezen, welke informatie en welke beleidsalternatieven een besluit is genomen. Het definitieve document, hier de

Datum

Kenmerk
2023-0000542473

Woo-instructie is al openbaar. Eventuele overwegingen die daarbij ter besluitvorming zijn voorgelegd, maak ik daarom wel (gedeeltelijk) openbaar.

Persoonlijke beleidsopvattingen in een document voor intern beraad

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.

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. 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.

Datum

Kenmerk

2023-0000542473

Wijze van openbaarmaking en publicatie

Eenvoudige openbaarmaking

De documenten die (gedeeltelijk) openbaar worden, worden samen met deze brief via de e-mail aan u toegezonden.

Plaatsing op internet

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

Vragen

Als u vragen heeft over de afhandeling van uw verzoek, dan kunt u contact opnemen met de bij u bekend zijnde behandelaar van dit verzoek. Voor meer informatie over de Woo-procedure, kunt u kijken op rijksoverheid.nl.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
namens deze,

Bezwaarclausule

Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit daartegen per brief bezwaar maken bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving, 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 ziet.

Datum

Kenmerk
2023-0000542473

Bijlage 1 – Relevante artikelen uit de Woo

Artikel 5.1

2. Het openbaar maken van informatie blijft achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.

5. In uitzonderlijke gevallen kan openbaarmaking van andere informatie dan milieu-informatie voorts achterwege blijven indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt. Het bestuursorgaan baseert een beslissing tot achterwege laten van de openbaarmaking van enige informatie op deze grond ten aanzien van dezelfde informatie niet tevens op een van de in het eerste of tweede lid genoemde gronden.

Artikel 5.2

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. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.