



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Turfmarkt 147 2511 DP Den Haag



**Directie Constitutionele
Zaken en Wetgeving (CZW)**
Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Turfmarkt 147
Den Haag
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
[www.linkedin.com/company/
ministerie-van-bzk](https://www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk)

Kenmerk
2023-0000596877

Uw kenmerk

05 DEC 2023

Datum

Betreft Beslissing op uw bezwaarschrift d.d. 25 juni 2023

Geachte 

Op 25 juni 2023 heeft u per e-mail bezwaar gemaakt tegen mijn besluit van 06 juni 2023 met kenmerk 2023-0000317380, op uw Woo-verzoek van 22 maart 2023.

De ontvangst van uw bezwaarschrift is bevestigd per brief op 31 augustus 2023.

Op 5 september 2023 heeft u per e-mail een ingebrekestelling ingediend. Bovendien heeft u middels deze e-mail aangegeven niet te willen worden gehoord.

Op 11 oktober 2023 heeft u beroep i.z. niet tijdig beslissen ingesteld bij de Rechtbank Midden-Nederland.

Met excuses voor de vertraagde afhandeling ontvangt u hierbij mijn beslissing op bezwaar.

Besluit

Ik verklaar uw bezwaar deels gegrond. Voor de motivering verwijs ik naar de overwegingen hieronder. 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.

Aangevoerde bezwaargronden

In uw bezwaarschrift heeft u samengevat het volgende aangevoerd:

- 1) U maakt bezwaar tegen de toepassing van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo (hierna: 5.1.2i) ten aanzien van conceptdocumenten en conceptteksten. Ook concepten zijn documenten die openbaar dienen te worden gemaakt onder de Woo, tenzij er sprake is van verregaande beperkingen die het goed functioneren van de staat in gevaar zouden kunnen brengen. U bent van mening dat deze uitzonderingsgrond hier niet had mogen worden toegepast.
- 2) De weigering tot openbaarmaking van document 00038 o.g.v. 5.1.2i is volgens u niet valide, omdat van deze concept-kamerbrief geen definitief document is vastgesteld. De kamerbrief is nooit verschenen waardoor het debat alleen kan worden gevoerd aan de hand van de meest recente versie. Dat betreft deze concept-kamerbrief.
- 3) Er geldt volgens u een motiveringsgebrek, nu onvoldoende duidelijk is welke documenten zijn geweigerd met als argument de eenheid van regeringsbeleid (5.1.2i).
- 4) U maakt bezwaar tegen het niet openbaar maken van document 00019 (nota mBZK verzoek) op grond van de persoonlijke levenssfeer zoals bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo (hierna 5.1.2e).
- 5) In tegenstelling tot wat wordt geschreven in het besluit wordt de uitzonderingsgrond zoals bedoeld in artikel 5.2, eerste lid, van de Woo (hierna, 5.2.1.) veelvuldig gebruikt, ook wanneer het niet gaat om conceptdocumenten en -stukken. U stelt dat veel minder vaak toepassing is gegeven aan artikel 5.2, tweede lid, van de Woo dan dat ik in het besluit doe voorkomen.
- 6) Volgens u is niet in te zien dat document 00021 niet openbaar kan worden gemaakt o.g.v. weigeringsgrond 5.2.1, nu het om een inventarislijst gaat. Dit is onvoldoende gemotiveerd. Bovendien kan niet worden ingezien hoe het goed functioneren van de staat wordt belemmerd bij openbaarmaking van dit document.
- 7) Tot slot bent u van mening, dat het niet is uit te leggen dat persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren wel worden geopenbaard, maar die van bewindspersonen niet.

Datum

Kenmerk
2023-0000596877

Overwegingen

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

Datum

Kenmerk
2023-0000596877

1) Toepassing van weigeringsgrond 5.1.2i t.a.v. conceptstukken- en teksten

U voert onder deze bezwaargrond aan dat ik had moeten motiveren waarom het openbaar maken van conceptstukken en -teksten zodanig schadelijk is voor het functioneren van de Staat dat dit het belang van openbaarheid overtreft. Bovendien stelt u dat mijn motivering niet in lijn is met geldende jurisprudentie. Daarover merk ik het volgende op:

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.

Bij de beoordeling van de concepten is de toetsing als volgt. Allereerst wordt het definitieve stuk getoetst aan de uitzonderingsgronden van de Woo. Met als uitgangspunt 'openbaar, tenzij'. Vervolgens wordt gezien in hoeverre de conceptversies afwijken van het definitieve (deels) openbaar gemaakte stuk. Indien in de conceptversies relevante feitelijkeheden – waaronder ook begrepen objectieve beleidsalternatieven – zijn opgenomen die *niet* in het definitieve stuk voorkomen, komen deze in aanmerking voor openbaarmaking. Persoonlijke beleidsopvattingen in de conceptversies worden niet openbaar gemaakt. Daarbij wordt gezien in hoeverre de persoonlijke beleidsopvattingen en de feitelijke gegevens zodanig zijn verweven dat deze niet zijn te scheiden. Waar de feitelijke gegevens uitsluitend bestaan uit informatie die al openbaar is via het definitieve stuk, is de Woo niet van toepassing. Hetzelfde geldt wanneer het gaat om verschillende formuleringen in conceptstukken met dezelfde betekenis als in het definitieve stuk.¹ Deze wijze van beoordeling sluit aan bij rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In dit geval bevatten de concepten geen relevante feiten/objectieve beleidsalternatieven die niet in de eindversie zijn opgenomen. Daarom volg ik u niet in uw bezwaar.

Ik verklaar uw bezwaar op dit punt ongegrond.

2) Weigering tot openbaarmaking van document 00038

U bent van mening dat openbaarmaking van document 00038 niet achterwege had mogen blijven omdat het hier gaat om een concept waarvan nooit een definitief document is vastgesteld.

¹ ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1298; ABRvS 10 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2018:3299 en ABRvS 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3975.

Datum

Kenmerk
2023-0000596877

Het uitgangspunt is dat in gevallen waar geen definitieve versie van het conceptdocument beschikbaar is, deze na toetsing aan de Woo (gedeeltelijk) openbaar wordt gemaakt, tenzij de in de Woo genoemde uitzonderingsgronden daaraan in de weg staan. Openbaarmaking blijft dan alsnog achterwege.

Omdat geen definitieve versie van het onderhavige conceptstuk is vastgesteld, volg ik u in uw redenering en zal ik besluiten dit document alsnog gedeeltelijk openbaar te maken. Bepaalde passages van dit document worden niet openbaar gemaakt o.g.v. artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo (bescherming van de persoonlijke levenssfeer).

Ik verklaar uw bezwaar op dit punt gegrond.

3) Motiveringsgebrek m.b.t. de eenheid van regeringsbeleid

U stelt onder deze bezwaargrond dat onvoldoende is gemotiveerd wanneer passages en/of documenten zijn geweigerd op grond van het argument dat openbaarmaking de eenheid van regeringsbeleid schaadt. Ik kan u hierin niet volgen.

Wanneer de ministerraad een besluit neemt, geldt dat besluit vanaf dat moment als regeringsbeleid. Het kabinet spreekt met één mond. Het openbaar maken van de 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. Notulen van de (Rijks)ministerraad, onderraden, ministeriële commissies en overleggen tussen bewindspersonen worden in het geheel niet openbaar worden gemaakt met een beroep op de eenheid van regeringsbeleid. Voor andere documenten geldt dat per passage moet worden beoordeeld of de eenheid van regeringsbeleid in het geding is. Openbaarmaking van passages uit deze documenten die hierop zien acht ik schadelijk voor het goed functioneren van de Staat.

Documenten en passages die om de reden van "eenheid kabinetsbeleid" niet openbaar zijn gemaakt, bevatten *alleen* vermelding van de code 5.1.2i (dus niet in samenhang met 5.2.1). Als enkel door toepassing van deze code niet tot openbaarmaking is overgegaan, is dit gebeurd op grond van de eenheid van het kabinetsbeleid of omdat het stuk ziet op de procespositie van de staat. In onderhavig besluit is in het gros van deze gevallen openbaarmaking geweigerd met de reden "eenheid kabinetsbeleid", en slechts een enkele keer omdat de procespositie van de staat in het geding is.

Wanneer zowel naar 5.1.2i als 5.2.1 wordt verwezen, is openbaarmaking geweigerd omdat het gaat om een conceptstuk. Zie daartoe ad 1 van deze beslissing op bezwaar.

Datum

Kenmerk
2023-0000596877

Volgens geldende rechtspraak is een weigeringsgrond per document op de inventarislijst en een daaraan gekoppelde motivering in het besluit voldoende. Ik heb daarmee aan mijn motiveringsplicht voldaan.

Ik verklaar uw bezwaar op dit punt ongegrond.

4) Weigering tot openbaarmaking van document 00019

U maakt bezwaar tegen het niet openbaar maken van document 00019 op grond van de persoonlijke levenssfeer zoals bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo (hierna 5.1.2e). Dit betreft een nota, welke doorgaans objectief en feitelijk van aard is.

Bij het niet openbaar maken van het onderhavige document is abusievelijk in de inventarislijst artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo opgenomen. Het betreft hier echter een conceptnota waar ook artikelen 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, en 5.2, eerste lid van de Woo (respectievelijk openbaarmaking is schadelijk voor het goed functioneren van de staat en persoonlijke beleidsopvattingen voor intern beraad) op van toepassing zijn. Het definitieve stuk is wel openbaar gemaakt (documentnummer 00044). Voor een nadere motivering omtrent de openbaarmaking van conceptstukken verwijs ik u naar ad 1 van de overwegingen bij deze beslissing op bezwaar.

Voor zover uw bezwaar zich richt tot de motivering die ten grondslag lag aan de beslissing om niet openbaar te maken, is uw bezwaar gegrond. Onder aanvulling van de motivering besluit ik het document daarentegen niet openbaar te maken.

5) Veelvuldige toepassing van uitzonderingsgrond 5.2, eerste lid, Woo

U voert aan dat in tegenstelling tot wat wordt geschreven in het bestreden besluit, veelvuldig gebruik wordt gemaakt van de uitzonderingsgrond als bedoeld in artikel 5.2, eerste lid van de Woo, ook wanneer het niet gaat om conceptdocumenten en -stukken. Volgens u is er minder toepassing gegeven aan artikel 5.2, tweede lid van de Woo, dan dat ik in het besluit doe voorkomen. Ik kan u in deze redenering niet volgen.

Ten aanzien van de openbaarmaking van de 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. 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 hiermee hebben ingestemd vinden dat de informatie wel herleidbaar is tot hen.

Datum

Zoals gesteld in het bestreden besluit heb ik persoonlijke beleidsopvattingen in diverse documenten openbaar gemaakt o.g.v. artikel 5.2, tweede lid, van de Woo. Desalniettemin zijn conceptdocumenten, conceptstukken, inhoudelijke correspondentie over conceptstukken en opvattingen van bewindspersonen niet openbaar gemaakt. Ik heb daarmee uitvoering gegeven aan hetgeen ik in het bestreden besluit heb gezegd te doen.

Kenmerk
2023-0000596877

Voor zover u betoogt dat ik in het bestreden besluit aan had moeten geven welke passages met persoonlijke beleidsopvattingen wel openbaar gemaakt zijn op grond van artikel 5.2, tweede lid, van de Woo, kan ik u niet volgen. In het kader van de Woo moet ik enkel aangeven waarom documenten of passages niet openbaargemaakt worden. Openbaarheid is onder de Woo immers het uitgangspunt.

Ik verklaar uw bezwaar op dit punt ongegrond.

6) Weigering tot openbaarmaking van document 00021

Volgens u is niet in te zien dat document 00021 niet openbaar kan worden gemaakt o.g.v. weigeringsgrond 5.2.1, nu het om een inventarisatielijst gaat. U acht dit onvoldoende gemotiveerd. Bovendien kan niet worden ingezien hoe het goed functioneren van de staat wordt belemmerd bij openbaarmaking van dit document. Daarover merk ik het volgende op:

In de betreffende inventarislijst (documentnummer 00021) wordt verwezen naar, en geschreven over een in het bestreden besluit niet openbaargemaakt conceptdocument (documentnummer 00038). Daarom is in het bestreden besluit ook de inventarisatielijst niet openbaar gemaakt op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, jo. artikel 5.2, eerste lid, van de Woo. Nu ik in deze beslissing op bezwaar echter heb besloten artikel 00038 openbaar te maken omdat er geen definitief stuk is vastgesteld van het concept, vervalt ook de reden om de inventarislijst niet openbaar te maken. Ik zal de inventarislijst daarom alsnog openbaar maken.

Ik verklaar uw bezwaar op dit punt gegrond.

7) Persoonlijke beleidsopvattingen van bewindspersonen niet openbaar

Tot slot bent u van mening, dat het niet is uit te leggen dat persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren wel worden geopenbaard, maar die van bewindspersonen niet. Daartoe overweeg ik het volgende:

Het kabinet spreekt met één mond. Het openbaar maken van de 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

Datum

Kenmerk
2023-0000596877

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 verklaar uw bezwaar op dit punt ongegrond.

Wijze van openbaarmaking en publicatie

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 Woo@minbzk.nl. Voor meer informatie over de Woo-procedure, kunt u kijken op www.rijksoverheid.nl.

Hoogachtend,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
namens deze,



BEROEPSCLAUSULE

U kunt tegen dit besluit beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Midden-Nederland, Postbus 16005, 3500 DA, Utrecht. 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.