



> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

**Directie Wetgeving,
Bestuurlijke en Juridische
Aangelegenheden**

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

mr.
F 070-333 5116
wbja-bezwaren-bo-
t1@minszw.nl

Onze referentie

WBJA/BBS/2.2021.0017.001

Uw referentie

-

Bijlagen

Datum: 5 maart 2021
Onderwerp: beslissing op bezwaar

Geachte

Bij brief van 9 januari 2021 heeft u namens
(hierna: bezwaarde) bezwaar aangetekend tegen de beschikking
van 11 december 2020, kenmerk 4.2020.0809.001 (hierna: het bestreden
besluit). Hierbij treft u de beslissing op bezwaar aan.

A. Het verloop van de procedure

Op 21 juli 2020 heeft u een verzoek ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur
(hierna: Wob) ingediend om "*openbaarmaking van kortgezegd alle communicatie
en documentatie ter zake de onderhandelingen, besprekingen en afspraken
tussen de overheid en KLM over de zogenoemde KLM-steunmaatregelen (zoals
openbaar gemaakt op 26 juni 2020), en meer in het bijzonder de totstandkoming
van de bepalingen hierin over (verplichte aanpassing van) de arbeidsvoorwaarden
bij KLM*".

Er zijn naar aanleiding van het verzoek tien documenten aangetroffen. Bij het
bestreden besluit zijn de documenten met nummers 1-4 en 6-10, behoudens de
daarin opgenomen persoonsgegevens, openbaar gemaakt. De documenten met
nummers 3a, 5a, 6a, 7a en 8a zijn niet openbaar gemaakt.

Bij brief van 9 januari 2021 heeft u namens bezwaarde bezwaar aangetekend
tegen het bestreden besluit.

Bij brief van 12 januari 2021 heb ik de ontvangst van uw bezwaarschrift
bevestigd en heb ik u gevraagd of u gebruik wilt maken van het recht om te
worden gehoord. U hebt daarop te kennen gegeven daar geen gebruik van te
willen maken. Daarom is afgezien van een hoorzitting.

Op 3 februari 2021 heb ik KLM in de gelegenheid gesteld om schriftelijk of
mondeling te reageren op het bezwaarschrift.

Bij e-mailbericht van 16 februari 2021 heeft KLM bericht geen inhoudelijke reactie
op het bezwaarschrift te hebben.

B. Gronden van bezwaar

In uw bezwaarschrift van 9 januari 2021 heeft u – samengevat weergegeven – het volgende aangevoerd:

- 1) Allerlei informatie is opgevraagd, maar niet openbaar gemaakt bij het bestreden besluit. De volgende documenten (ter zake de volgende kwesties en onderwerpen) ontbreken in elk geval:
 - documenten ter zake de tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor behoud van werkgelegenheid, terwijl het ministerie van SZW hieraan uitvoering geeft;
 - notulen, aantekeningen en (e-mail)berichten ter zake het overleg tussen de minister van SZW en de CEO van KLM, naar welk overleg wordt verwezen in de Kamerbrief;
 - de oorspronkelijke versie van de Kamerbrief. Deze blijkt uit de e-mailberichten veel korter geworden;
 - documenten met betrekking tot het overleg van begin maart 2020 tussen de minister van SZW en vakbonden ter zake eventuele steun aan KLM naar aanleiding van de coronamaatregelen in de Verenigde Staten van Amerika;
 - documenten ter zake de reactie van de minister van SZW op de aankondiging van KLM van 13 maart 2020 dat het tijdelijke personeel niet kan aanblijven;
 - documenten ter zake het overleg van 31 maart tussen de minister van SZW en de Algemene Werkgeversvereniging Nederland;
 - documenten ter zake de aankondiging dat de variabele bonus van de CEO van KLM wordt verhoogd van 75% naar 100% van zijn vaste inkomen;
 - documenten ter zake het debat in de Tweede Kamer over het steunpakket aan KLM op 7 mei 2020;
 - notulen, e-mail- en WhatsAppberichten ter zake het steunpakket dat de minister van Financiën volgens zijn Facebookbericht van 7 mei 2020, samen met de minister van SZW in het leven heeft geroepen;
 - documenten ter zake de motie van Alkaya en Van der Raan van 7 mei 2020, met het verzoek aan de regering KLM onder de Wet normering topinkomens te laten vallen, welke motie aan de minister van SZW voorgelegd moet zijn;
 - documenten ter zake de reactie van de minister van SZW in juni 2020 op de kwestie dat innoverende startups geen steun krijgen, maar een niet-innoverend bedrijf als KLM wel;
 - documenten ter zake de kwestie dat meerdere vakbonden "not amused" zijn dat de minister van Financiën zich zo intensief leek te hebben bemoeid met de arbeidsvoorwaarden bij KLM. Deze vakbonden vallen onder het ministerie van SZW, dus dit ministerie moet zich aangesproken hebben gevoeld dat de regering erop werd aangesproken dat de vakbonden waren genegeerd.

2) de argumentatie van het bestreden besluit klopt inhoudelijk niet, althans is onvolledig. Er is veel geweigerd op grond van artikel 11 van de Wob. Het is onduidelijk waar uit de wetsgeschiedenis volgt dat documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad zouden vallen onder de weigeringsgronden van artikel 11 en persoonlijke beleidsopvattingen betreffen. Daarnaast is in het bestreden besluit overwogen dat *"staatsrechtelijk slechts de standpunten die het bestuursorgaan voor zijn rekening wil nemen, relevant zijn"*. Ook hiervan is onduidelijk waar uit de wetsgeschiedenis dit volgt.

C. Wettelijk kader en beleid

Voor de beoordeling van het bezwaar zijn de volgende wettelijke bepalingen van belang:

Artikel 2, eerste lid, van de Wob bepaalt:

Een bestuursorgaan verstrekt bij de uitvoering van zijn taak, onverminderd het elders bij wet bepaalde, informatie overeenkomstig deze wet en gaat daarbij uit van het algemeen belang van openbaarheid van informatie.

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Datum
5 maart 2021

Onze referentie
WBJA/BBS/2.2021.0017.001

Artikel 3 van de Wob bepaalt:

1. Een ieder kan een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.

[...].

5. Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

Artikel 10 van de Wob bepaalt:

[...].

2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

[...].

e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;

[...].

Artikel 11 van de Wob bepaalt:

1. In geval een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

[...].

D. Overwegingen

In het kader van de heroverweging naar aanleiding van uw bezwaar merk ik allereerst het volgende op. Ter onderbouwing van uw bezwaar verwijst u naar kwesties en onderwerpen waarover documenten aanwezig zouden moeten zijn, maar bij het bestreden besluit niet openbaar zijn gemaakt. De door u aangedragen kwesties en onderwerpen vallen niet binnen de reikwijdte van het Wob-verzoek. Om deze reden is – terecht – niet nagegaan of hierover documenten bij mij aanwezig zijn en is over deze eventuele documenten terecht geen openbaarmakingsbeslissing genomen. De door u aangedragen kwesties en onderwerpen hebben betrekking op onder meer werktijdverkortings, coronadebatten en coronamaatregelen in het algemeen en moties waarvan het onderwerp buiten mijn portefeuille valt. Dit gaat dus niet over communicatie en documentatie ter zake de onderhandelingen, besprekingen en afspraken tussen de overheid en KLM over de zogenoemde KLM-steunmaatregelen (zoals openbaar gemaakt op 26 juni 2020), en evenmin over de totstandkoming van de bepalingen hierin over (verplichte aanpassing van) de arbeidsvoorwaarden bij KLM.

In het kader van een integrale heroverweging heb ik een aanvullende zoekslag gemaakt naar documenten. Bij deze zoekslag is uiteindelijk één document aangetroffen dat bij het bestreden besluit ten onrechte niet is geïnventariseerd. In het onderhavige besluit herstel ik deze omissie en beslis ik over de openbaarmaking van dit document, voor zover dit binnen de reikwijdte van het Wob-verzoek valt.

Het document met nummer 11 is een verslag van een overleg tussen ambtenaren van mijn ministerie en sociale partners over diverse corona-gerelateerde onderwerpen. In dit verslag is dus niet uitsluitend informatie te vinden die binnen de reikwijdte van het Wob-verzoek valt. Daarom wordt over het overgrote deel van het verslag geen beslissing genomen omtrent openbaarmaking. Het overige deel van het document valt binnen de reikwijdte van het Wob-verzoek. Ik ben nagegaan of er sprake is van in de wet vastgelegde uitzonderingsgronden die openbaarmaking van dit deel van het document in de weg zouden kunnen staan. Dat is niet het geval. Ik maak dit deel van het document met nummer 11 dan ook openbaar.

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Datum

5 maart 2021

Onze referentie

WBJA/BBS/2.2021.0017.001

Intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen

Ik ben van oordeel dat ik het bestreden besluit met betrekking tot de uitzonderingsgrond uit artikel 11, eerste lid, van de Wob op goede gronden heb genomen. In het kader van de heroverweging naar aanleiding van uw bezwaar vul ik de overweging als volgt aan.

Artikel 11, eerste lid, van de Wob bepaalt dat in geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie wordt verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad zijn onder andere nota's van ambtenaren, correspondentie tussen de onderdelen van een ministerie en tussen ministeries onderling, concepten van stukken, agenda's, notulen, samenvattingen en conclusies van interne besprekingen. Onder persoonlijke beleidsopvattingen wordt verstaan een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe aangevoerde argumenten (*Kamerstukken II* 1986/87, 19859, nr. 3, p. 13-14).

In het bestreden besluit heb ik overwogen dat "*staatsrechtelijk slechts de standpunten die het bestuursorgaan voor zijn rekening wil nemen, relevant zijn*". U voert aan dat onduidelijk is waar uit de wetsgeschiedenis dit volgt. In elk geval vindt u dit ongeloofwaardig. Voornoemde overweging is gebaseerd op de memorie van antwoord bij de Wob (*Kamerstukken II* 1987/88, 19859, nr. 6, p. 13-14). Volgens deze memorie van antwoord dienen ambtenaren de vrijheid te hebben ongehinderd hun bijdrage te leveren aan de beleidsvoorbereiding of – uitvoering, en daarover te studeren en brainstormen. Zij moeten in alle openhartigheid onderling functioneel kunnen communiceren, en ook openhartig met 'hun' bewindspersonen. Het is juist ter bescherming van hun rechtspositie, dat die communicatie niet a priori openbaar zou moeten zijn. Ambtenaren lopen anders het risico dat hun opvattingen in de politieke en publieke opinie tegen elkaar en tegen de opvattingen van 'hun' ministers worden uitgespeeld. Zij dreigen dan gemakkelijk betrokken te worden in een politieke discussie, terwijl in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid niet de opvattingen van ambtenaren staatsrechtelijk relevant zijn, maar juist de opvattingen van bewindspersonen. Maar ook deze laatsten hebben er recht op dat hun persoonlijke beleidsopvattingen, in het interne beraad tot uiting gebracht, niet a priori openbaar zijn. Voor de ministeriële verantwoordelijkheid van bewindspersonen zijn slechts die opvattingen van bewindspersonen staatsrechtelijk relevant, die zij voor hun rekening willen en kunnen nemen, niet de standpunten die zij bijvoorbeeld als eerste ingeving naar voren hebben gebracht doch inmiddels verlaten hebben, noch de opvattingen die het in het kader van het kabinetsbeleid niet hebben 'gehaald'. Dat staatsrechtelijke argumenten een rol spelen bij de vormgeving van het bestuursrecht, maakt niet dat de weigering tot openbaarmaking is gebaseerd op het staatsrecht. De weigering is – als aangegeven – gedaan op basis van het bestuursrecht, namelijk de Wob. Dit alles leidt ertoe dat persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren, bewindspersonen en bestuurders in beginsel niet openbaar dienen te worden gemaakt.

Documenten met nummers 3a, 5a, 7a en 8a. Deze documenten zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en bevatten persoonlijke beleidsopvattingen. Deze documenten betreffen meerdere concepten van een reeds openbare Kamerbrief (*Kamerstukken II* 2019/20, 35420, nr. 17). Teneinde de Tweede Kamer juist en volledig te informeren heb ik KLM gevraagd om enkel een feitencheck te doen. Voor zover de conceptteksten overeenkomen met de definitieve versie van de Kamerbrief, zijn deze reeds openbaar en voor eenieder toegankelijk zodat de Wob daarop niet van toepassing is. Ik zal dan ook geen beslissing daarover nemen.

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Datum
5 maart 2021

Onze referentie
WBJA/BBS/2.2021.0017.001

Voor zover de conceptteksten afwijken van de definitieve versie van de Kamerbrief, bevatten deze volgens vaste rechtspraak (vgl. Rb. Midden-Nederland 29 december 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5668, r.o. 16) persoonlijke beleidsopvattingen. Deze opvattingen bevatten voorts feitelijke gegevens die daarmee dermate nauw verweven zijn dat het niet mogelijk is deze te scheiden. Ik ben dan ook van oordeel dat ik openbaarmaking van de persoonlijke beleidsopvattingen en de daarmee nauw verweven feitelijke gegevens op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob terecht heb geweigerd.

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Datum
5 maart 2021

Verder acht ik het niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering, indien de persoonlijke beleidsopvattingen zelfstandig worden betrokken in de publieke discussie. Ik zie dan ook geen aanleiding om met toepassing van artikel 11, tweede lid, van de Wob in niet tot personen herleidbare vorm informatie te verstrekken over deze persoonlijke beleidsopvattingen.

Onze referentie
WBJA/BBS/2.2021.0017.001

Document met nummer 6. U voert aan dat openbaarmaking van de inhoud van dit e-mailbericht is geweigerd "op de grond dat het hier zou gaan om persoonlijke beleidsopvattingen". Dit is niet het geval. Dit document bevat geen persoonlijke beleidsopvattingen. Wel persoonsgegevens. Openbaarmaking hiervan is geweigerd op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob. De inhoud van dit e-mailbericht betreft een antwoord van een medewerker van KLM op een e-mailbericht van een ambtenaar van mijn ministerie. Het e-mailbericht van laatstgenoemde is, behoudens de daarin opgenomen persoonsgegevens, openbaar gemaakt in het document met nummer 3. Daarom wordt ook in het document met nummer 6 verwezen naar dat document. De inhoud van het document met nummer 6 is dan ook reeds openbaar. Ik merk op dat ik in meerdere (gedeeltelijk) openbaar gemaakte documenten op dezelfde wijze heb verwezen naar andere openbaar gemaakte documenten bij het besluit. In zoverre handhaaf ik mijn standpunt dat het document met nummer 6 op goede gronden gedeeltelijk openbaar is gemaakt.

E. Beslissing

Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen verklaar ik het bezwaar gegrond en herroep ik het bestreden besluit met betrekking tot de zoekslag in zoverre dat ik het document met nummer 11 gedeeltelijk openbaar maak.

F. Vergoeding proceskosten

U heeft verzocht om vergoeding van de proceskosten in bezwaar. Op grond van artikel 7:15, twee lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) worden de kosten uitsluitend vergoed, indien het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Nu sprake is van het gedeeltelijk herroepen van het bestreden besluit, wijs ik uw verzoek om vergoeding van kosten van rechtsbijstand toe. Ik stel de vergoeding vast op € 534,00 (1 punt voor het indienen van het bezwaarschrift; met wegingsfactor 1 in verband met het gemiddelde gewicht van de zaak) conform het Besluit proceskosten bestuursrecht. De betaling zal plaatsvinden binnen zes weken na dagtekening van deze beschikking.

Ik verzoek u mij binnen één week na heden het nummer en de tenaamstelling van de rekening te melden waarnaar dit bedrag kan worden overgemaakt.

Hoogachtend,

de Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,
namens deze,

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Datum

5 maart 2021

Onze referentie

WBJA/BBS/2.2021.0017.001

L. Mulder
Secretaris-Generaal

Overeenkomstig de Awb kan tegen deze beschikking beroep worden ingesteld door degene wiens belang rechtstreeks bij deze beschikking betrokken is. Daartoe moet binnen zes weken na de datum van verzending van deze beschikking een beroepschrift met een kopie van deze beschikking worden ingediend bij de sector bestuursrecht van de rechtbank van de woonplaats van degene die het beroep instelt. Opgemerkt wordt dat BADHOEVEDORP ligt binnen het rechtsgebied van de rechtbank Noord-Holland, postbus 1621, 2003 BR te Haarlem.

Een belanghebbende kan ook digitaal beroep instellen bij genoemde rechtbank via de website <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor is wel een elektronische handtekening (DigiD) nodig. Op de genoemde website vindt u de precieze voorwaarden.

Het beroepschrift dient te worden ondertekend en ten minste te bevatten de naam en het adres van de indiener, de dagtekening, een omschrijving van deze beschikking alsmede de reden(en) waarom de beschikking niet juist wordt gevonden. Voor de behandeling van het beroepschrift is griffierecht verschuldigd.