



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

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

Turfmarkt 147  
Den Haag  
Postbus 20011  
2500 EA 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**  
2023-0000109618

**Uw kenmerk**

Datum **30 MRT 2023**  
Betreft Besluit op uw Woo-verzoek

Geachte

In uw verzoek van 22 december 2022, door mij ontvangen op 22 december 2022, heeft u het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gevraagd informatie openbaar te maken over het onderwerp 'eenheid van kabinetsbeleid' voor het tijdvak mei 2021 tot en met 22 december 2022.

Over dit verzoek heeft u op 13 januari 2023 contact gehad met een medewerker van BZK. Tijdens dit gesprek heeft u aangegeven geïnteresseerd te zijn 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.

#### **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.

#### **Inventarisatie documenten**

Naar aanleiding van hetgeen op 13 januari 2023 is besproken heeft er een zoekslag plaatsgevonden. Bij deze inventarisatie zijn 8 documenten aangetroffen. Deze documenten zijn genoemd in de inventarislijst in bijlage 2 bij deze brief.

Daarnaast is er met de Kamerbrief van 16 maart 2023<sup>1</sup> een overzicht van het rijksbrede openbaarmakingsbeleid openbaar gemaakt.

#### **Besluit**

Ik besluit een deel van de door u gevraagde informatie openbaar te maken.

#### **Algemene toelichting bij eenheid kabinetsbeleid**

Graag geef ik u vooraf enige toelichting op het begrip 'eenheid van kabinetsbeleid'. Dit is een begrip dat al lange(re) tijd wordt gehanteerd in het vraagstuk rondom het openbaar maken van inhoudelijke opvattingen van bewindspersonen. In dit kader wordt verwezen naar de hierboven reeds

<sup>1</sup> Zie *Kamerstukken II 2022/23*, 32 805, nr. 160.

Datum

Kenmerk  
2023-0000109618

aangehaalde Kamerbrief van 16 maart 2023 met daarbij als bijlagen opgenomen een overzicht met bronnen van openbaarmakingsbeleid.

Daarin wordt bijvoorbeeld verwezen naar de Kamerbrief uit 2002 waarin wordt toegelicht dat voor zover interne stukken persoonlijke beleidsopvattingen van bewindspersonen bevatten, het verstrekken hiervan de eenheid van het regeringsbeleid zal kunnen aantasten.<sup>2</sup> Alhoewel de eenheid van kabinetsbeleid destijds werd gekoppeld aan het belang persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad (waar dat nu is gebaseerd op de uitzonderingsgrond 5.1, tweede lid, aanhef en onder i van de Woo - 'goed functioneren van de Staat'), doet dit niets af aan het grondwettelijke belang dat in dit geval beschermd wordt.

Ook in rechtspraak is het niet openbaar maken van informatie die raakt aan de eenheid van kabinetsbeleid al langere tijd de vaste lijn.<sup>3</sup>

Tot slot wijs ik op de recente *Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's*, waarin onder verwijzing naar artikel 45, derde lid, van de Grondwet, ook een toelichting is gegeven bij de eenheid van kabinetsbeleid:

*"Aantasting van de eenheid van het kabinetsbeleid is daarom in het algemeen in strijd met het belang van de staat. Om deze reden wordt informatie over de opvattingen binnen het kabinet niet openbaar, bijvoorbeeld wanneer deze in een beslisnota naar voren komen. Voor notulen van de (Rijks)ministerraad, onderraden, ministeriële commissies en overleggen tussen bewindspersonen geldt dat zij met een beroep op de eenheid van het kabinetsbeleid in het geheel niet openbaar worden gemaakt, waarbij meeweegt dat bewindspersonen in vrijheid onbelemmerd met elkaar moeten kunnen spreken."*

Met andere woorden: het is al sinds lange(re) tijd dat opvattingen van individuele bewindspersonen in een voorkomend geval niet openbaar worden gemaakt vanwege het te beschermen belang van 'eenheid van kabinetsbeleid'.

## Overwegingen

### Algemene overweging: openbaarheid t.a.v. een ieder

Als eerste wil ik u wijzen op het volgende. 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 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.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2001/02, 28362, nr. 2 p. 10.

<sup>3</sup> ABRvS 21 augustus 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE6702; ABRvS 2 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1153.

Datum

Kenmerk  
2023-0000109618

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 ik 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. In de inventarislijst en op de documenten heb ik opgenomen welke uitzonderingsgronden van toepassing zijn.

#### De eerbiediging 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 in bepaalde 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 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 moet wegen dan het 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.

#### 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. 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. Daar is hier sprake van waar het gaat om de Q&A die is opgesteld alsmede de afstemming over de beantwoording van een persvraag waarbij hier ook nog van belang is dat waar de informatie is uitgesproken, deze reeds openbaar is. En daar is de Woo niet op van toepassing.

Datum

Kenmerk  
2023-0000109618

De 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).

### **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,

### 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 berust en, zo mogelijk, een afschrift van het besluit waartegen het bezwaar is gericht.