



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

**Directie Juridische Zaken**

Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
www.rijksoverheid.nl

**Inlichtingen**

wooverzoekendjz@minfin.nl  
www.minfin.nl

**Ons kenmerk**

2023-0000069964

**Uw brief (kenmerk)**

18 januari 2021

**Bijlagen**

A – Relevante artikelen Woo  
B – Inventarislijst

Datum 20 maart 2023  
Betreft Besluit op uw Woo-verzoek inzake de kabinetsreactie op het rapport ongekend onrecht

Geachte,

Naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 10 juni 2022 (zaaknummer UTR 21/3936) heeft het ministerie van Algemene Zaken uw verzoek op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo) van 18 januari 2021 doorgestuurd aan mijn ministerie. Ik heb uw verzoek op 15 juni 2022 ontvangen. U vraagt om openbaarmaking van het volgende:

- Alle conceptversies van de Kamerbrief met reactie kabinet op het rapport 'Ongekend onrecht' (hierna: de Kamerbrief) met betrekking tot het tijdvak 3 januari 2021 tot en met 18 januari 2021.
- Alle conceptversies van het nieuwsbericht dat onder de titel 'Kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend onrecht' is gepubliceerd op Rijksoverheid.nl met betrekking tot het tijdvak 3 januari 2021 tot en met 18 januari 2021.
- Redeneerlijnen, Q&A's en memo's met betrekking tot de kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend Onrecht' met betrekking tot het tijdvak 10 januari 2021 tot en met 18 januari 2021.

*Correspondentie*

Ik heb de ontvangst van uw verzoek op 23 juni 2022 bevestigd. Vervolgens heeft u per e-mail op 1 juli 2022 een uitnodiging ontvangen om met medewerkers van het ministerie van Financiën uw verzoek te bespreken. Ook bent u op de hoogte gesteld over de stand van zaken van uw verzoek. U heeft op dezelfde dag geantwoord geen meerwaarde te zien in een gesprek omdat het verzoek naar uw mening voldoende duidelijk is. Eventuele vragen kunnen per mail aan u worden gesteld.

Per e-mail van 14 juli 2022 heb ik u bericht dat uit de zoekslag 8 concepten van de Kamerbrief zijn gevonden, die in de SG/DG stuurgroep zijn besproken. Hierbij heb ik aangegeven dat de rechtbank Midden-Nederland in haar uitspraak van 10 juni 2022 onder meer het volgende heeft bepaald: "de rechtbank draagt verweerder (AZ) op zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen twee weken na verzending van deze uitspraak, het Wob-verzoek door te sturen naar de

ministeries waar volgens hem ook nog concepten berusten van de Kamerbrief". Ik heb u medegedeeld dat de uitspraak van de rechtbank zo begrepen is dat het verzoek alleen is doorgestuurd voor wat betreft de concepten van de Kamerbrief.

**Directie Juridische Zaken**

**Ons kenmerk**  
2023-0000069964

Op 29 juli 2022 heeft u mij in gebreke gesteld om binnen twee weken een besluit te nemen. Vervolgens heeft u op 30 augustus 2022 beroep ingesteld wegens het niet tijdig beslissen op uw verzoek. Bij uitspraak van 24 oktober 2022 heeft de rechtbank Midden-Nederland dit beroep gegrond verklaard. De rechtbank heeft mij opgedragen om binnen twee weken na verzending van de uitspraak alsnog een besluit te nemen. Hierbij is tevens bepaald dat na overschrijding van deze termijn een dwangsom verschuldigd is.

Op 11 januari 2023 heeft u een tweede beroep ingesteld wegens het niet tijdig beslissen op uw verzoek.

### **Wettelijk kader**

Ik behandel uw verzoek als een verzoek op grond van de Woo. De relevante artikelen uit de Woo kunt u vinden in bijlage A bij deze brief.

### **Inventarisatie documenten**

Bij deze inventarisatie zijn acht documenten aangetroffen.

Deze documenten zijn genoemd op de inventarislijst in bijlage C bij deze brief. Ik verwijs u naar de inventarislijst waarop u kunt zien wat ik per document heb besloten en welke weigeringsgronden ik heb toegepast.

### **Besluit**

Ik besluit de door u gevraagde informatie in het geheel niet openbaar te maken.

Per document is op de inventarislijst aangegeven welke uitzonderingsgronden zijn toegepast. De inventarislijst maakt integraal onderdeel uit van het besluit. Voor de motivering van dit besluit verwijs ik naar het onderdeel "Overwegingen" van deze brief.

### **Overwegingen**

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 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.

*De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo)*

Directie Juridische Zaken

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 documenten 1 en 2 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.

Ons kenmerk  
2023-0000069964

In documenten 1 tot en met 4 en 7 staan 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 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. De genoemde persoonsgegevens worden op grond van dit artikel niet openbaar gemaakt.

*Het belang van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo)*

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.

Documenten 4 tot en met 8 zijn gedurende een kort tijdbestek geagendeerd en besproken in de Ministerraad. De aanpassingen tussen de diverse versies van de concepten kan – ook waar het slechts een minimale aanpassing zou betreffen – een gedetailleerd inzicht verschaffen van hetgeen in de Ministerraad is besproken. Openbaarmaking van deze documenten kan daarmee het goed functioneren van de Staat in gevaar brengen. In de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 10 juni 2022 heeft de rechtbank geoordeeld dat door openbaarmaking van deze concepten die in de Ministerraad zijn besproken, het goed functioneren van de Ministerraad in het gedrang kan komen.<sup>1</sup> Ik ben van oordeel dat geheimhouding van wat in hun vergaderingen wordt besproken essentieel is voor het functioneren van de Ministerraad.<sup>2</sup> Deelnemers aan de Ministerraad moeten namelijk vrijelijk en in vertrouwen met elkaar kunnen spreken. Als deze concepten openbaar worden gemaakt, dan schaadt dat de vertrouwelijke communicatie tussen leden van de Ministerraad. Zij zullen vervolgens meer terughoudend zijn in hun onderlinge communicatie, wat de eenheid van het regerings- en kabinetsbeleid raakt alsmede het goed functioneren van de Ministerraad schaadt en daarmee het goed functioneren van de Staat.

---

<sup>1</sup> Rb. Midden-Nederland 10 juni 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:2280, r.o. 23.

<sup>2</sup> Rb. Overijssel 26 oktober 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:3112, r.o. 3.12

Het belang van openbaarmaking van de daar besproken documenten weegt niet zwaarder dan het belang van vertrouwelijke communicatie. Dit is ook al eerder bevestigd in jurisprudentie.<sup>3</sup>

**Directie Juridische Zaken**

**Ons kenmerk**  
2023-0000069964

Voor een ordentelijk verloop van het besluitvormingsproces is het verder 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 in het kader van de concepten die in de Ministerraad zijn besproken ook sprake van.

Immers, de kabinetsreactie van 15 januari 2021 is de definitieve en eenduidige reactie van het kabinet op het rapport 'Ongekend onrecht', en waarvoor de betrokken bewindspersonen hun ministeriële verantwoordelijkheid willen dragen. Ik vind daarin nog een belangrijke reden waarom het belang van het goed functioneren van de Ministerraad, en daarmee de Staat, zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Ik maak deze informatie daarom niet openbaar.

Deze informatie wordt daarom integraal geweigerd onder vermelding van: 5.1.2i en 5.1.2 Woo.

*Persoonlijke beleidsopvattingen in een document voor intern beraad (artikel 5.2, eerste lid, van de Woo)*

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.

In documenten 1 tot en met 3 staan persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad. In dit geval zie ik geen aanleiding om deze persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad openbaar te maken. Dit acht ik niet in het belang van een goede en democratische rechtsorde. Het gaat hier om concepten van de Kamerbrief waarin de kabinetsreactie is opgenomen over het rapport 'Ongekend onrecht'. Deze concepten zijn nog niet 'rijp'. In de fase waarin het definitieve document nog vorm moet krijgen, moet er ruimte zijn om conceptteksten en gedachten met elkaar uit te wisselen. De concepten zijn opgesteld ter voorbereiding van de ministerraad.

---

<sup>3</sup> Rb. Overijssel 26 oktober 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:3112, r.o. 3.12.

Deze concepten bevatten daarom voorstellen, overwegingen en meningen van individuele ambtenaren, wat tot bijschaving dan wel uitbreiding van de concepten heeft geleid. Via opeenvolgende concepten worden beleidskeuzes uitgewisseld. Het gaat dus om het intern delen van informatie wat moet leiden tot een definitief document. De meningen, overwegingen en beleidskeuzes van de individuele medewerkers zijn zodanig verweven met de feitelijke informatie in de concepten dat zij niet los van elkaar gezien kunnen worden. Het is om die reden onevenredig benadelend indien deze concepten, die inzicht geven in de wijzigingen die zijn verwerkt na bespreking in de ministerraad, worden verstrekt. Ik acht het belangrijk dat in die voorbereidende fase om tot een definitief document te komen concepten daarvan in vertrouwen kunnen worden uitgewisseld. Het maatschappelijke debat moet niet gaan over de concepten van de Kamerbrief, maar over de eindversie. Deze eindversie is reeds gepubliceerd.

**Directie Juridische Zaken**

**Ons kenmerk**  
2023-0000069964

Ik acht het ook daarom niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering dat van eenzelfde document meerdere versies in het publieke domein in omloop zijn, met als mogelijk gevolg dat onduidelijkheid ontstaat over de aard en van strekking van de getroffen maatregelen en het voorgestelde kabinetsbeleid in van het betreffende definitieve document. Gelet hierop maak ik deze conceptdocumenten in zijn geheel niet openbaar.

Bovendien is het 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.

#### **Plaatsing op internet**

Dit besluit wordt op [rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl) gepubliceerd.

**Vragen**

Als u vragen heeft over de afhandeling van uw verzoek, dan kunt u contact met ons opnemen via de contactgegevens in de colofon. Voor meer informatie over de Woo-procedure, kunt u kijken op <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-open-overheid-woo>.

**Directie Juridische Zaken****Ons kenmerk**  
2023-0000069964

De Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane  
namens deze,

b/a  
mr. M.S. Bogtstra  
De directeur Juridische Zaken

**Rechtsmiddelen**

Deze brief is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Op grond van die wet kunt u tegen dit besluit binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt een bezwaarschrift indienen. Het bezwaarschrift moet worden gericht aan de staatssecretaris van Financiën, ter attentie van de Directie Juridische Zaken, Postbus 20201, 2500 EE Den Haag. Het bezwaarschrift dient te worden ondertekend en dient ten minste het volgende te bevatten:

- a. naam en adres van de indiener;
- b. de dagtekening;
- c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar zich richt;
- d. een opgave van de redenen waarom u zich met het besluit niet kunt verenigen.

## **Bijlage A – Relevante artikelen uit de Woo**

### Artikel 1.1

Eenieder heeft recht op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens bij deze wet gestelde beperkingen.

**Directie Juridische Zaken**

**Ons kenmerk**  
2023-0000069964

### Artikel 5.1

2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens 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.

### 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.