



> 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](http://www.rijksoverheid.nl)

**Inlichtingen**

[wooverzoekendjz@minfin.nl](mailto:wooverzoekendjz@minfin.nl)  
[www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)

**Ons kenmerk**

2021-0000221239

**Uw e-mail (kenmerk)**

1 juli 2021

**Bijlagen**

A – Relevante gronden Woo  
B – Transponeringstabel  
C – Inventarislijst  
D – Openbaar te maken documenten

Datum 9 juni 2022  
Betreft Eerste deelbesluit op uw Woo-verzoek inz.  
Toeslagenaffaire en bespreking in de ministerraden  
2020-2021

Geachte,

In uw e-mail van 1 juli 2021, heeft u met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) verzocht om informatie over de afhandeling van de toeslagenaffaire en besprekingen daarvan in de Ministerraad in 2020 en 2021.

U vraagt documenten die raken aan:

- De afhandeling van de toeslagenaffaire en (aanstaande) besluitvorming in de Ministerraad en alles wat daarmee annex is (CAF11, CAF-breed, Donner, ADR, OGS, precedentwerking, compensatievoorstellen, onderzoek AP etc.
- Politieke sonderingen / afspraken / contracten / afstemming en communicatie met (leden van) Tweede Kamerfracties en discussies over (afhandeling van) de toeslagenaffaire en over art. 68 Grondwet.

Meer precies vraagt u indachtig deze twee onderwerpen om openbaarmaking van alle documenten tussen 1 januari 2020 en heden tenminste omvattend de volgende documenten:

1. Geannoteerde agenda's van de Ministerraad;
2. (Vorbereidende) notities ten behoeve van besprekingen in de MR;
3. Woordvoeringslijnen t.b.v. persconferenties na afloop van de MR;
4. Spreekteksten ten behoeve van de MR;
5. Terugkoppeling uit de MR;
6. Terugkoppeling(en) n.a.v. sessie Catshuis, 22 december 2020;
7. Verslagen ministersstaven;
8. Digitale communicatie (email/sms/WhatsApp-berichten) van de minister van Financiën en de staatssecretaris van Toeslagen en Douane in december 2020 en januari 2021 betreffende de (totstandkoming van) de zogeheten Catshuisregeling, de uitvoering daarvan en (politieke) afstemming/overleg met collega-bewindslieden, Kamerleden. Ambtenaren (vanaf directeursniveau) en politiek-assistenten/adviseurs van de minister en de staatssecretaris;
9. Correspondentie en documenten rond de ambtelijke memo's uit december 2020 (zie: antwoorden op feitelijke vragen 5<sup>e</sup> VGR, en antwoord op vraag 13 'memo opties 30.000 euro regeling'.);

10. Documenten van/voor de Ministeriele Commissie Herstel Toeslagen, waaronder documenten of delen daarvan die zien op politieke afstemming/ sonderingen en overleg met (leden van) Tweede Kamerfracties.

**Directie Juridische Zaken**

**Ons kenmerk**  
2021-0000221239

Tot slot vraagt u om in te gaan op de Ministerraden waarin de toeslagenaffaire is besproken. Daarbij zijn de volgende data genoemd:

- In 2020: op 10, 24 en 31 januari, 13 maart, 8 en 20 mei, 5 en 12 juni, 10 juli, 21 en 28 augustus, 4, 18 en 25 september, 30 oktober, 6, 13 en 27 november, 4, 11 en 18 december;
- In 2021: op 8, 12, 15 en 29 januari 2021, 12 februari 2021, 5 en 19 maart 2021 en 2, 9, 16, 23 en 26 april.

U heeft uw verzoek om openbaarmaking van informatie gedaan op grond van de Wob. Vanaf 1 mei 2022 is de Wob vervangen door de Wet open overheid (hierna: Woo). De Woo kent geen overgangsrecht, dit betekent dat vanaf 1 mei de Woo geldt. Dit betekent dat u een besluit ontvangt op grond van de Woo.

De ontvangst van uw verzoek heb ik u schriftelijk bevestigd bij brief van 7 juli 2021 met kenmerk 2021-0000133317. In de brief van 7 juli 2021 is de beslistermijn met vier weken verdaagd.

Op 27 augustus 2021 heeft u met enkele medewerkers van mijn ministerie gesproken over uw verzoek. Er is afgesproken dat de geïnventariseerde documenten in twee deelbesluiten (gedeeltelijk) openbaar worden gemaakt. Punt 1 tot en met punt 5 en de lijst met data van de Ministerraden waarin de Toeslagenaffaire is besproken vallen onder deelbesluit 1. Onder deelbesluit 2 vallen punten 6 tot en met 10. Het is helaas niet gelukt om tijdig op uw Woo-verzoek te beslissen. Hiervoor bied ik u mijn verontschuldigingen aan.

### **Besluit**

Ik besluit door u gevraagde informatie gedeeltelijk openbaar te maken. Per document is op de inventarislijst aangegeven welke uitzonderingsgronden zijn toegepast.

### **Inventarisatie documenten**

Op basis van uw verzoek zijn voor dit eerste deelbesluit 137 documenten aangetroffen. Deze documenten zijn opgenomen in een inventarislijst, zie daarvoor bijlage C.

Een aantal documenten bevat passages die over andere onderwerpen gaan dan de hierboven genoemde onderwerpen van uw verzoek. Deze passages vallen inhoudelijk niet binnen de reikwijdte van uw verzoek. Om die reden heb ik de passages onleesbaar gemaakt onder van vermelding van 'buiten verzoek'. Dit is eveneens in de inventarislijst aangegeven.

Daarnaast bevat een aantal documenten passages die dubbel zijn. Deze passages worden eenmalig verstrekt, voor het overige zijn deze passages onleesbaar gemaakt onder vermelding van 'dubbel'.

Voor de algemene leesbaarheid van bijlage D zijn pagina's die volledig buiten verzoek vallen of volledig dubbel zijn, verwijderd uit bijlage D.

### **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 A bij deze brief. Als eerste wil ik u wijzen op het volgende.

Directie Juridische Zaken

Ons kenmerk  
2021-0000221239

### **Motivering**

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.

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. De betrokken derden belanghebbenden hebben aangegeven geen bezwaar te hebben tegen gedeeltelijke openbaarmaking van de documenten.

In bijlage C en D is verwezen naar weigeringsgronden op grond van de Wob. Dit komt omdat de beoordeling van de documenten afgerond is voor 1 mei 2022. Vanaf 1 mei geldt de Woo. In dit besluit heb ik daarom gemotiveerd op grond van de Woo. Via de transponeringstabel die ik bijgevoegd als bijlage B bij dit besluit, kunt u de Wob weigeringsgronden koppelen aan de relevante Woo weigeringsgronden.

### De economische of financiële belangen van de Staat, van andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Woo kan ik geen informatie openbaar maken als dit de economische of financiële belangen van - onder meer - de Staat beschadigt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Openbaarmaking van de informatie kan gevolgen hebben voor een privaatrechtelijke verhouding met een onderneming of burger, bijvoorbeeld bij onderhandelingen tussen de overheid en ondernemingen of burgers.

Bij diverse documenten is het economische of financiële belang van de Staat in het geding. Het gaat hierbij om de op geld waardeerbare belangen van de staat. In de betreffende passages worden niet-openbare begrotingscijfers van de Staat genoemd.

- In document met id-nummer 1029667 gaat het om kosten voor Coronamaatregelen. Deze begrote kosten zijn niet-openbaar.
- In document met id-nummer 1042076 gaat het om afspraken over verdeling van kosten tussen het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid.
- In document met id-nummer 1042091 gaat het om geraamde kosten die met de Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag gemoeid zijn (vergoeding leden, reis- en onkostenvergoeding).
- In document met id-nummer 1029508 gaat het om een inschatting van extra uitgaven n.a.v. Coronamaatregelen.

Het openbaar maken van deze informatie geeft gedetailleerd inzicht in de staatsuitgaven. Ik weeg dit belang zwaarder dan het belang van openbaarmaking. Ik maak deze informatie dus niet openbaar.

Waar van toepassing heb ik deze informatie onleesbaar gemaakt onder vermelding van: 10.2.b Wob. Dit kunt u lezen als artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b Woo.

Directie Juridische Zaken

Ons kenmerk  
2021-0000221239

#### 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 uit) 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.

Waar van toepassing heb ik deze informatie onleesbaar gemaakt onder vermelding van: 10.2.e Wob. Dit kunt u lezen als artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e 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 bepaalde passages uit bepaalde documenten staat informatie die het functioneren van de Staat of andere overheden in gevaar zou kunnen brengen. Ik vind dat dit belang zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Ik maak deze informatie daarom niet openbaar.

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.

Bij mijn afweging om de standpunten niet openbaar te maken heb ik, gelet op het belang van het goed kunnen functioneren van de bewindspersonen een groter gewicht toegekend aan het voorkomen van bovengenoemde onevenredige

benadeling van de bewindspersonen, dan aan het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking van de gevraagde informatie.

**Directie Juridische Zaken**

Waar van toepassing heb ik de voornoemde informatie onleesbaar gemaakt onder vermelding van: 10.2.g Wob. Dit kunt u lezen als artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, Woo.

**Ons kenmerk**  
2021-0000221239

#### Persoonlijke beleidsopvattingen in een stuk 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.

#### *Passages met persoonlijke beleidsopvattingen*

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. Ik acht het in dit geval, gelet op het publieke debat over de problemen met de kinderopvangtoeslag, in het belang van een goede en democratische bestuursvoering om de persoonlijke beleidsopvattingen in diverse documenten toch openbaar te maken.

#### *Conceptdocumenten*

Een aantal aangetroffen documenten betreft conceptdocumenten. Conceptdocumenten zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en bevatten persoonlijke beleidsopvattingen. Wat betreft de meeste conceptdocumenten in dit dossier acht ik het niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering deze persoonlijke beleidsopvattingen openbaar te maken, zowel in tot op de persoon herleidbare als geanonimiseerd vorm. Daarom heb ik deze conceptdocumenten niet openbaar gemaakt. Voor zover er ook feitelijke informatie in het document staat, is die informatie zodanig verweven met de persoonlijke beleidsopvattingen dat die daar niet los van kan worden gezien. Ik heb daarom besloten dit document in het geheel te weigeren.

Dit staat in bijlage C aangegeven onder: 11.1 Wob. Dit kunt u lezen als artikel 5.2, eerste lid, Woo.

**Wijze van openbaarmaking**

De documenten stuur ik met dit besluit in kopie mee.

Directie Juridische Zaken

De stukken worden met een geanonimiseerde versie van dit besluit voor eenieder kenbaar gemaakt op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl). Een kopie van dit besluit verzend ik naar de derde-belanghebbenden.

**Ons kenmerk**  
2021-0000221239

**Vragen**

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

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN FINANCIEN,

namens deze,

mr. M.S. Bogtstra  
De directeur Juridische Zaken

**Rechtsmiddelenclausule**

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 minister 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**

Directie Juridische Zaken

### Artikel 1.1

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

**Ons kenmerk**  
2021-0000221239

### Artikel 5.1

1. Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

- a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
- b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
- c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of
- d. rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
- e. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;
- f. nummers betreft die dienen ter identificatie van personen die bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn voorgeschreven als bedoeld in artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de levenssfeer maakt.

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

- a. de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties;
- b. de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke
- c. lichamen of bestuursorganen, in geval van milieu-informatie slechts voor zover de informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter;
- d. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- e. de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- f. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- g. de bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c, genoemde
- h. concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;
- i. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
- j. de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;
- k. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of
- l. bestuursorganen.

3. Indien een verzoek tot openbaarmaking op een van de in het tweede lid genoemde gronden wordt afgewezen, bevat het besluit hiervoor een uitdrukkelijke motivering.

4. Openbaarmaking kan tijdelijk achterwege blijven, indien het belang van de geadresseerde van de informatie om als eerste kennis te nemen van de informatie dit kennelijk vereist. Het bestuursorgaan doet mededeling aan de verzoeker van de termijn waarbinnen de openbaarmaking alsnog zal geschieden.

### 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.

2. Het bestuursorgaan kan over persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.

3. Onverminderd het eerste en tweede lid wordt uit documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming door een minister, een commissaris van de Koning, Gedeputeerde Staten, een gedeputeerde, het college van burgemeester en wethouders, een burgemeester en een wethouder, informatie verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.

4. In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.

**Directie Juridische Zaken**

**Ons kenmerk**  
2021-0000221239



**Bijlage B – Transponeringstabel Wob-Woo**

Directie Juridische Zaken

Ons kenmerk  
2021-0000221239

	<b>Uitzonderingsgrond in de Wet openbaarheid van bestuur (artikel/code)</b>	<b>Uitzonderingsgrond in de Wet open overheid (artikel/code)</b>
1.	I. Economische of financiële belangen van de staat (10.2.b)	Economische of financiële belangen van de staat (5.1.2.b)
2.	Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (10.2.e)	Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (5.1.2.e)
3.	Het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling (10.2.g)	4. Het goed functioneren van de staat (...) of bestuursorganen (5.1.2.i)
4.	Niet verstrekken van persoonlijke beleidsopvattingen (11.1)	1. Is er sprake van persoonlijke beleidsopvattingen in documenten opgesteld voor formele bestuurlijke besluitvorming? Verstrekken, tenzij het voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad (5.2.3) 2. Wel verstrekken persoonlijke beleidsopvatting in het kader van goed en democratisch bestuur (5.2.2) 3. Niet verstrekken van persoonlijke beleidsopvattingen (5.2.1)
5.	Wel verstrekken persoonlijke beleidsopvatting in het kader van goed en democratisch bestuur (11.2)	Wel verstrekken persoonlijke beleidsopvatting in het kader van goed en democratisch bestuur (5.2.2)