

Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag
[REDACTED]
[REDACTED]

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Juridische en
Operationele
Aangelegenheden

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Contactpersoon

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Ons kenmerk
3893522

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 14 maart 2022
Onderwerp Beslissing op uw Wob-verzoek inzake ZSM

Geachte [REDACTED],

Per e-mail van 11 oktober 2021 hebt u het ministerie van Financiën met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) gevraagd om openbaarmaking van documenten m.b.t. tot de ZSM-methode. Het ministerie van Financiën heeft uw verzoek op 16 december 2021 per e-mail ter verdere behandeling aan mijn ministerie doorgezonden.

Procesverloop

Per brief van 22 december 2021 heb ik u laten weten dat ik uw verzoek in goede orde heb ontvangen. Tevens heb ik u daarbij op grond van artikel 3, vierde lid, van de Wob verzocht om uw verzoek te specificeren, omdat dit ziet op een aanzienlijk aantal documenten met betrekking tot een veelheid aan onderwerpen. Ik heb u daarbij laten weten dat ik gelet op dit verzoek om specificatie en gelet op artikel 4:15, eerste lid, onder a van de Algemene wet bestuursrecht de beslistermijn heb opgeschort met ingang van 23 december 2021.

Sindsdien is er per e-mail meerdere malen contact geweest tussen u en ambtenaren van mijn departement. De uitkomst hiervan was dat u per e-mail van 11 januari 2022 20:25uur uw verzoek als volgt hebt gespecificeerd: 'Mijn verzoek gaat over documenten van de bewindspersonen, d.w.z. de memo's, notities, e-mails etc. e.d. over de 'ZSM-methode'. (...) Ik vraag dus explicet niet om de documenten die bij ambtenaren van het ministerie en/of uitvoeringsorganisaties liggen, maar die van de Bewindspersonen.' Daaruit maak ik op dat u uitsluitend op zoek bent naar documenten die sinds 1 januari 2005 door bewindspersonen zijn opgesteld. Omdat de documenten die u noemt, zoals memo's en notities, doorgaans door mijn ambtenaren worden voorbereid, vat ik uw verzoek tevens op als een verzoek om openbaarmaking van alle documenten met betrekking tot ZSM die aan de bewindspersonen persoonlijk zijn voorgelegd in de periode sinds 1 januari 2005.

Gelet op het voorgaande heb ik u per brief van 17 januari 2022 laten weten dat de opschorting van de beslistermijn op 12 januari 2022 is geëindigd. In dezelfde brief heb ik u laten weten dat ik de beslistermijn op uw verzoek op grond van

artikel 6 van de Wob met vier weken, tot 3 maart 2022, heb verlengd. De reden hier voor was dat een zorgvuldige behandeling van uw verzoek meer tijd vergde.

Wettelijk kader

Uw verzoek valt onder de reikwijdte van de Wob. Voor de relevante bepalingen uit de Wob verwijst ik naar bijlage 1.

Inventarisatie

Gelet op uw verzoek zijn uiteindelijk 66 documenten beoordeeld. Deze documenten zijn opgenomen in een inventarislijst, die als bijlage 3 bij dit besluit is gevoegd.

U hebt gevraagd om documenten die dateren uit de periode vanaf 2005. Ik merk hierbij op dat de ZSM-methode pas in 2012 is ingevoerd. Dat is dan ook de reden dat ik geen stukken heb aangetroffen die dateren van voor dit jaar.

In dit verband merk ik nog op dat u ook explicet hebt gevraagd om documenten met betrekking tot de rechtspositie van ambtenaren die zijn betrokken bij ZSM. Op mijn departement zijn documenten aangetroffen die zijn opgesteld in het kader van de wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren i.v.m. de invoering van ZSM. Een groot deel van deze documenten is reeds openbaar gemaakt als onderdeel van het openbare wetgevingsdossier.¹ Deze documenten heb ik om die reden niet beoordeeld in het kader van dit Wob-verzoek. Het reeds openbare advies van de Raad van State over het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren is moeilijk te vinden en heb ik om die reden wel bij het Wob-besluit gevoegd.

Besluit

Ik heb besloten deels aan uw verzoek tegemoet te komen en de documenten met nummers **004a**, **006a** en **007c** openbaar te maken. De overige documenten worden gedeeltelijk openbaar gemaakt. Voor de motivering van de geweigerde documenten en passages verwijst ik naar het onderdeel 'Overwegingen' van dit besluit.

Documenten die reeds openbaar zijn vallen niet onder de reikwijdte van de Wob. Op de inventarislijst is aangegeven welke documenten reeds openbaar zijn. Ik heb de vindplaatsen van deze stukken in de inventarislijst opgenomen.

Document 002 bevat overwegend passages die niet onder de reikwijdte van uw Wob-verzoek vallen. Deze passages gaan over andere onderwerpen dan de bestuurlijke aangelegenheid waar uw verzoek op ziet. Gelet daarop heb ik besloten om de letterlijke inhoud van dit document voor zover dit wel binnen de reikwijdte van uw verzoek valt en nadat ik daaruit de persoonsgegevens heb verwijderd, op te nemen in bijlage 2.

Enkele documenten zijn doublures van andere documenten. Deze doublures heb ik niet nogmaals beoordeeld. Op de inventarislijst wordt verwezen naar die andere documentnummers.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Juridische en
Operationele
Aangelegenheden

Datum
15 februari 2022

Ons kenmerk
3893522

¹ Kamerstukken II, 34096 en Staatsblad 2015, 329.

Overwegingen

Openbaarheid t.a.v. een ieder

Allereerst wil ik u wijzen op het volgende. Ingevolge artikel 3, vijfde lid, van de Wob, wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

Het recht op openbaarmaking op grond van de Wob dient uitsluitend het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering. Het komt iedere burger in gelijke mate toe. Daarom kan ten aanzien van de openbaarheid geen onderscheid worden gemaakt naar gelang de persoon of de bedoeling of belangen van de verzoeker. Bij de te verrichten belangenafweging worden dan ook betrokken het algemene belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie en de door de weigeringsgronden te beschermen belangen, maar niet het specifieke belang van de verzoeker.

Evenmin kent de Wob een beperkte vorm van openbaarmaking. Dit betekent dat openbaarmaking van de gevraagde documenten uitsluitend aan u op grond van de Wob niet mogelijk is. Indien ik aan u de betreffende documenten verstrek, moet ik deze ook aan anderen geven indien zij daarom verzoeken. In dat licht vindt de onderstaande belangenafweging/vinden de onderstaande belangenafwegingen dan ook plaats.

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd.

In diverse documenten staan persoonsgegevens. Dit betreft gegevens die herleidbaar zijn tot een persoon, zoals onder meer namen, e-mailadressen, functienamen en telefoonnummers. In het kader van goed werkgeverschap ben ik van oordeel dat ten aanzien van deze gegevens het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd, zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Dit ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken ambtenaar. Daarbij is van belang 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 van de naam in de zin van de Wob.

Op de inventarislijst is met de aanduiding "10.2.e" aangegeven in welke documenten ik persoonsgegevens niet openbaar maak op grond van dit artikel van de Wob. Ik ben van oordeel dat t.a.v. deze gegevens het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd, zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Daarom heb ik de persoonsgegevens verwijderd uit deze documenten.

Persoonlijke beleidsopvattingen in een stuk voor intern beraad

Uitgangspunt van de Wob is dat overheidsinformatie openbaar is. Dit geldt in beginsel ook voor documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad. Dit is het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van overheden in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat onder het begrip 'documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad' onder meer moeten worden begrepen: nota's van ambtenaren

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**

Directie Juridische en
Operationele
Aangelegenheden

Datum
15 februari 2022

Ons kenmerk
3893522

aan hun politieke en ambtelijk leidinggevenden, correspondentie tussen de onderdelen van een ministerie en tussen ministeries onderling, concepten van stukken, agenda's, notulen, samenvattingen en conclusies van interne besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies. Degene die de stukken heeft opgesteld moet de bedoeling hebben gehad dat ze zouden dienen voor intern beraad.

~~Artikel 11, eerste lid, van de Wob~~ bepaalt dat uit documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad geen informatie wordt verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen. Onder 'persoonlijke beleidsopvattingen' wordt verstaan: ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen. Dergelijke opvattingen worden niet openbaar gemaakt omdat een zekere mate van veiligheid en ~~vertrouwelijkheid noodzakelijk~~ is om te kunnen komen tot een effectieve besluitvorming. Ambtenaren en bestuurders moeten onderling en met bewindspersonen kunnen brainstormen. Feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter worden door mij niet beschouwd als persoonlijke beleidsopvattingen. De totstandkoming van beleid en regelgeving wordt met de openbaarheid van dergelijke informatie inzichtelijk.

Document 012 is opgesteld ten behoeve van intern beraad met daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Het gaat hierbij om een document dat is opgesteld met het doel intern te blijven. Het betreft onder meer persoonlijke inschattingen van ambtenaren over de standpunten van andere bestuursorganen. Ik acht het niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering deze persoonlijke beleidsopvattingen openbaar te maken, zowel in totaal op de persoon herleidbare als geanonimiseerde vorm. Daarom heb ik deze informatie uit de documenten verwijderd.

Document 007d bevat concept-antwoorden op twee sets schriftelijke Kamervragen. Ik ben van mening dat de concept-antwoorden niet voor openbaarmaking in aanmerking komen. Voor zover de concept-antwoorden overeenstemmen met de definitieve versies en de definitieve versies reeds openbaar zijn,² zijn daarmee ook de concept-antwoorden reeds (gedeeltelijk) openbaar. Voor zover de concept-antwoorden afwijken van de definitieve versie, beschouw ik de inhoud ervan als een voorstel gedaan door mijn ambtenaren ten behoeve van het opstellen van een definitief document. Door vergelijking van de conceptversie met de definitieve versie kan immers worden achterhaald waar de verschillen zitten. Daarmee beschouw ik de afwijkende passages als persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad. Gelet op voorgaande overwegingen zal ik de conceptversies van vorhanden zijnde definitieve(re) versies in het geheel niet verstrekken.

Wijze van openbaarmaking

De documenten die ik (gedeeltelijk) openbaar maak, treft u bij dit besluit in kopie aan. In de inventarislijst is aangegeven welke documenten reeds openbaar zijn. Een geanonimiseerde versie van dit besluit en de daarbij (gedeeltelijk) openbaar gemaakte documenten worden op www.rijksoverheid.nl geplaatst.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Juridische en
Operationele
Aangelegenheden

Datum
15 februari 2022
Ons kenmerk
3893522

² Aanhangaanhangsel Handelingen II 2014-2015, nr. 295 en Aanhangaanhangsel Handelingen II 2014-2015, nr. 296.

Hoogachtend,
De Minister van Justitie en Veiligheid,
Namens deze



**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving
Directie Juridische en
Operationele
Aangelegenheden**

Datum
15 februari 2022

Ons kenmerk
3893522

Binnen zes weken na de dag van verzending van dit besluit kan eenieder wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, bezwaar maken. Het bezwaarschrift moet door de indiener zijn ondertekend en bevat tenminste zijn naam en adres, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht en de gronden waarop het bezwaar rust. Dit bezwaarschrift moet worden gericht aan: de Minister van Justitie en Veiligheid t.a.v. Directie Wetgeving en Juridische Zaken, Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid, Postbus 20301, 2500 EH Den Haag.

Bijlage 1: weigeringsgronden Wob

Artikel 10

1. Het verstrekken 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 rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
 - d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in de artikelen 9, 10 en 87 van de Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.
2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
 - a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
 - b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
 - c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
 - d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
 - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
 - f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
 - g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.
3. Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voorzover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.
4. Het eerste lid, aanhef en onder c en d, het tweede lid, aanhef en onder e, en het zevende lid, aanhef en onder a, zijn niet van toepassing voorzover het milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. Voorts blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieu-informatie uitsluitend achterwege voorzover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.
5. Het tweede lid, aanhef en onder b, is van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie voor zover deze handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter.
6. Het tweede lid, aanhef en onder g, is niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.
7. Het verstrekken van milieu-informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voorzover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
 - a. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
 - b. de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.
8. Voorzover het vierde lid, eerste volzin, niet van toepassing is, wordt bij het toepassen van het eerste, tweede en zevende lid op milieu-informatie in aanmerking genomen of deze informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Juridische en
Operationele
Aangelegenheden

Datum
15 februari 2022
Ons kenmerk
3893522

Artikel 11

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.
2. Over persoonlijke beleidsopvattingen kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.
3. Met betrekking tot adviezen van een ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie kan het verstrekken van informatie over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen plaatsvinden, indien het voornemen daartoe door het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat aan de leden van de adviescommissie voor de aanvang van hun werkzaamheden kenbaar is gemaakt.
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. Het tweede lid, tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Juridische en
Operationele
Aangelegenheden

Datum
15 februari 2022
Ons kenmerk
3893522

Bijlage 2: openbaar te maken informatie uit document 002

Opmerking vooraf: het met "(...)" weggelaten gedeelte valt buiten de reikwijdte van het Wob-verzoek.

"Inmiddels hebben zich twee onderwerpen aangediend die zonder wijziging van de arbeidsvoorwaarden en rechtspositie niet gerealiseerd kunnen worden en waarvoor derhalve overleg met en instemming van de NVvR is vereist. Dit betreft de landelijke implementatie van ZSM en de herziening van de initiële opleidingen RM.

Om de landelijke implementatie van ZSM, voorzien in het begin van 2013, te kunnen realiseren zal de rechtspositie van de officieren van justitie aldus moeten worden gewijzigd, dat zij verplicht kunnen worden ingeroosterd voor de onregelmatige diensten die aan ZSM verbonden zijn. Vooralsnog kunnen zij alleen op vrijwillige basis daarvoor worden ingezet. Zowel van de NVvR als vanuit het College van PG's is vernomen dat het draagvlak voor deze vrijwilligheid in de arrondissementen waar ZSM al speelt, afneemt.

De NVvR wil aan de wijzigingen meewerken, mits die gepaard gaat met de invoering van een zogenoemde- onregelmatigheidstoeslag, zoals die onder meer in de sectoren Rijk en Politie al bestaat.

(...)

Beide onderwerpen zijn in het zogenoemde werkgeversoverleg tussen V&J, de Rvdr en het College van PG's besproken. Raad en College hebben daarbij aangegeven dat de voortgang van ZSM en de herziening van het opleidingenstelsel feitelijk geen vertraging kunnen verdragen. Voorts heerst bij beide onderwerpen de overtuiging dat, hoewel de NVvR positief tegenover de gedachten achter ZSM en de herziening van het opleidingenstelsel staat, deze voor haar van onvoldoende gewicht zijn om zich daarvoor tevens te willen vastleggen op een vierjarige nullijn, zelfs niet voor een twee-jarige nullijn. Voor ZSM speelt daarin mee dat dit maar voor een minderheid van de achterban (60 tot 100 officieren van justitie) van belang is, voor de herziening van het opleidingenstelsel is er zelfs geen enkel direct belang voor de achterban, omdat het ziet op personen die nog niet zijn toegetreden tot de sector RM.

De druk op ZSM is groter dan de druk op de herziening van het opleidingenstelsel. De uitvoering van ZSM komt in de problemen zodra de vrijwillige inzet ontoereikend is. Het nog niet geregeld zijn van de rechtspositie voor de rechters- en ovj's-in-opleiding is voor enige tijd wel te ondervangen met tijdelijke aanstellingen op basis van het ARAR en aanvullende maatregelen, maar kan geen jaren op zich laten wachten."

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Juridische en
Operationele
Aangelegenheden

Datum
15 februari 2022
Ons kenmerk
3893522