



Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Contactpersoon

Datum 28 april 2022
Onderwerp Besluit op uw Wob-verzoek

Ons kenmerk
3980445

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

Geachte heer ,

In uw brief van 16 november 2021, ontvangen op 17 november 2021, heeft u met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) informatie verzocht over het wetsvoorstel "Wet uitbreiding taakstrafverbod".

U vraagt om de volgende documenten over de periode van 20 november 2019 tot en met 16 november 2021:

- correspondentie:
 - correspondentie tussen het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: het ministerie van JenV) en de Minister voor Rechtsbescherming;
 - correspondentie tussen het ministerie van JenV en de politie;
 - correspondentie tussen het ministerie van JenV en het Openbaar Ministerie (hierna: het OM);
- notulen c.q. gespreksverslagen:
 - notulen van interne besprekingen op het ministerie van JenV, waaronder die van besprekingen waarin de door de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: NOvA), de Raad voor de Rechtspraak (hierna: Rvdr), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR), Reklassering Nederland (hierna: Reklassering), de politie en de Raad van State uitgebrachte adviezen over het wetsvoorstel zijn besproken;
 - notulen van besprekingen gehouden tussen het ministerie van JenV en de politie;
 - notulen van besprekingen gehouden tussen het ministerie van JenV en de minister voor Rechtsbescherming;
 - notulen van besprekingen gehouden tussen het ministerie van JenV en het OM; en
- onderzoeks- en adviesrapporten gemaakt in opdracht van het ministerie van JenV, inclusief conceptversies van deze rapporten.

U heeft een gelijkluidend verzoek ingediend bij de minister voor Rechtsbescherming. Ik neem dit besluit mede namens de minister voor Rechtsbescherming.

De ontvangst van uw verzoek is schriftelijk bevestigd bij brief van 23 november 2021, kenmerk 3665108. Daarbij is aangegeven dat de beslistermijn vier weken bedraagt.

In de brief van 14 december 2021, met kenmerk 3705429, is de beslistermijn met vier weken verdaagd.

Bij brief van 11 januari 2022, met kenmerk 3768793, heb ik u bericht dat op grond van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) betrokken derden de gelegenheid is geboden een zienswijze te geven over de mogelijke openbaarmaking van een aantal documenten. Ik heb de beslistermijn op grond van artikel 6, derde lid, van de Wob opgeschort tot de dag waarop door de betrokken derden een zienswijze naar voren is gebracht dan wel de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

U bent vervolgens meermaals geïnformeerd over de voortgang van de behandeling van uw Wob-verzoek, waarop ik thans een besluit neem.

Wettelijk kader

Uw verzoek valt onder de reikwijdte van de Wob. Voor de relevante Wob-artikelen verwijs ik u naar **bijlage 1**.

Inventarisatie documenten

U heeft telefonisch bevestigd dat alle documenten "met/van/aan/namens zowel interne als externe partijen en mensen" onder de reikwijdte van het Wob-verzoek dienen te vallen. De in het Wob-verzoek opgenomen opsomming is derhalve niet-limitatief.

Binnen het bestuursdepartement van mijn ministerie heeft een zoekslag plaatsgevonden binnen het Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's (DGPenV), de Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding (DRC), het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen (DGSenB), de Directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ), de Directie Rechtsbestel (DRB) en de Directie Bestuursondersteuning (DBO). Aan de hand van de documenten die werden aangetroffen, is verder gezocht.

Op basis van deze zoekslag zijn in totaal 593 documenten aangetroffen.¹ Deze documenten zijn opgenomen in een inventarislijst, die als **bijlage 2** bij dit besluit

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid

Datum
28 april 2022
Ons kenmerk
3980445

¹ Bij het doorzoeken van het documentregistratiesysteem is gebruik gemaakt van Zylab. Doordat Zylab identieke documenten ontduikt, wordt het dubbele bestand niet in de inventarislijst en documentenset opgenomen.

is gevoegd. In dit besluit wordt verwezen naar de corresponderende nummers uit de inventarislijst, zodat per document duidelijk is wat is besloten.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid

Zienswijzen

Over de voorgenomen (gedeeltelijke) openbaarmaking van een aantal documenten heb ik een zienswijze gevraagd aan derde-belanghebbenden, namelijk aan het Centraal Justitieel Incassobureau, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers, de Dienst Justitiële Inrichtingen, het OM, de Reklassering, de Raad voor Strafrechtstoeopassing en Jeugdbescherming, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het ministerie van Financiën, de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, de Nederlandse Veiligheidsbranche, de NVvR, PersVeilig, de Rvdr, de Tweede Kamer, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (hierna: het WODC), de politie en Politiekakbond ACP. Door een aantal derde-belanghebbenden is een zienswijze ingediend. Deze zienswijzen heb ik in mijn belangenafweging meegenomen. Zie het onderdeel 'Overwegingen' van het besluit.

Datum
28 april 2022
Ons kenmerk
3980445

Besluit

Ik heb besloten om deels aan uw verzoek tegemoet te komen. Ik maak 52 documenten geheel openbaar, 449 documenten gedeeltelijk openbaar en 92 documenten niet openbaar. Voor de motivering van de niet openbaar gemaakte documenten en passages verwijss ik u naar de overwegingen hieronder.

Overwegingen

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 van de Wob.

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 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 de geïnventariseerde documenten staan persoonsgegevens zoals namen, initialen, herleidbare functieaanduidingen, directe contactgegevens en handtekeningen van ambtenaren en derden. Ten aanzien van het merendeel van deze persoonsgegevens ben ik van oordeel dat het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Daarom heb ik deze persoonsgegevens onleesbaar gemaakt.

In diverse documenten staan persoonsgegevens van ambtenaren. 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.

Dit is alleen anders wanneer er sprake is van namen van ambtenaren die besluiten krachtens mandaat hebben ondertekend. Uit het oogpunt van controleerbaarheid van de taakuitoefening wordt in dat geval de naam van de betrokken ambtenaar wel openbaar gemaakt.

Gelet hierop heb ik alle namen, initialen en direct herleidbare functieaanduidingen van ambtenaren in de documenten onleesbaar gemaakt. Directe contactgegevens, zoals directe telefoonnummers en (e-mail)adressen, van ambtenaren maak ik tevens niet openbaar. Deze personen kunnen potentieel hinder ondervinden als hun contactgegevens voor eenieder openbaar worden. Mijns inziens wordt het algemene belang van openbaarheid in voldoende mate gediend met de algemene openbare contactgegevens waarlangs de organisaties bereikbaar zijn.

Voor zover het de persoonsgegevens betreft van derden die niet uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden, sluit ik aan bij de hierboven uiteengezette motivering.

Ten aanzien van de persoonsgegevens van ambtenaren en derden die bij het onderzoek 'En plein public. Praktijk en jurisprudentie bij openlijke geweldpleging tegen functionarissen met een publieke taak' betrokken zijn geweest merk ik het volgende op. In de eerste plaats ben ik van mening dat verstrekking van directe e-mailadressen en telefoonnummers van deze ambtenaren en derden een directe inbreuk oplevert op de persoonlijke levenssfeer van deze personen. Voor de bereikbaarheid van bestuursorganen of derde instanties komt aan het telefoonnummer of e-mailadres van een individuele ambtenaar of werknemer een ondergeschikte betekenis toe. Dit geldt te meer, nu de algemene contactgegevens van de betreffende bestuursorganen en andere instanties reeds openbaar zijn. Derhalve ben ik van mening dat het belang van openbaarmaking van deze gegevens niet opweegt tegen het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Ik heb daarom de directe contactgegevens onleesbaar gemaakt.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid

Datum
28 april 2022
Ons kenmerk
3980445

Bovendien heb ik – hoewel uit het reeds openbare onderzoek 'En plein public. Praktijk en jurisprudentie bij openlijke geweldpleging tegen functionarissen met een publieke taak' de namen blijken van de bovengenoemde personen – deze namen onleesbaar gemaakt, voor zover hun functie niet meebringt dat zij beroepsmatig in de openbaarheid treden. Een uitzondering hierop vormt de namen van de professoren die bij het onderzoek betrokken zijn geweest. Deze namen maak ik wel openbaar.

Daar waar ik toepassing heb gegeven aan deze weigeringsgrond, heb ik dit in de documenten en op de inventarislijst aangeduid met "10.2.e".

Het voorkomen van onevenredige benadeling

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Een aantal documenten bevatten informatie waarvan openbaarmaking kan leiden tot onevenredige benadeling. Openbaarmaking van (bepaalde passages uit) de documenten met nummers 57, 83, 84, 179 en 335 leidt ertoe dat schade wordt toegebracht aan de noodzakelijke vertrouwelijkheid van het beraad binnen mijn ministerie en/of het beraad tussen mijn ministerie en andere instanties.² Openbaarmaking van de standpunten van betrokkenen zou ertoe kunnen leiden dat betrokkenen zich in de toekomst minder vrij zullen uiten. Dit leidt tot onevenredig nadeel bij mijn ministerie, alsmede tot onevenredig nadeel bij andere instanties die bij het vertrouwelijke beraad betrokken zijn. Het goed functioneren van (overleg)organen binnen en tussen overheidsinstanties is namelijk van cruciaal belang voor het goed functioneren van het openbaar bestuur, net als een klimaat waarin betrokkenen vrijelijk standpunten kunnen innemen. Het belang bij het voorkomen van dit onevenredige nadeel weegt zwaarder dan het belang bij openbaarmaking van de desbetreffende gegevens in de documenten.

Daarnaast acht ik het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van toepassing op de conceptversies van het rapport 'En plein public. Praktijk en jurisprudentie bij openlijke geweldpleging tegen functionarissen met een publieke taak' die de Erasmus Universiteit Rotterdam (hierna: de EUR) met het WODC en de begeleidingscommissie heeft gedeeld. Het betreft de documenten met nummers 28, 30 en 56. Bij verstrekking van conceptversies van een rapport zal het WODC onevenredig worden benadeeld, nu dit mogelijk schadelijk is voor de (toekomstige) werkrelatie tussen het WODC en uitvoerende onderzoeksinstanties. Partijen kunnen in het vervolg terughoudender worden met het delen van conceptversies, waardoor een vrije gedachtewisseling wordt belemmerd. Daarnaast heeft de EUR deze conceptversies van het onderzoeksrapport vertrouwelijk aan het WODC en de begeleidingscommissie verstrekkt. In de Wegwijzer bij contractonderzoek in opdracht van het WODC staat in paragraaf 4.3 op pagina 18 bijvoorbeeld expliciet vermeld dat al het onderzoeksmaateriaal tijdens en na het onderzoek vertrouwelijk is en dat de begeleidingscommissie

**Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid**

Datum
28 april 2022
Ons kenmerk
3980445

² Kamerstukken II 1986/87, 19859, 3, p. 37.

deze informatie vertrouwelijk dient te behandelen.³ Openbaarmaking van deze conceptversies zou leiden tot inzicht in de werkwijze en werkprocessen van de EUR bij het onderzoek. Daar kunnen concurrenten hun voordeel mee doen. Ik zal deze informatie dan ook niet openbaar maken.

In de documenten met nummers 31 en 246 wordt verslag gedaan van de besprekings van de opvattingen van leden van de begeleidingscommissie. Uitgangspunt bij de samenstelling van begeleidingscommissies vormt de inhoudelijke bijdrage die de voorzitter en de leden kunnen leveren aan de uitvoering en de kwaliteit van het onderzoek. Deelnemers aan de begeleidingscommissie worden, met uitzondering van de projectbegeleider van het WODC, gevraagd vanwege hun persoonlijke deskundigheid. De taak van de begeleidingscommissie is, onder meer, om toezicht te houden op de uitvoering van het onderzoek volgens het onderzoeksplan, op te treden als informatiebron voor de onderzoekers met betrekking tot de inhoudelijke, procesmatige en onderzoekstechnische kant van het onderzoek, en de rapportage te toetsen aan het onderzoeksplan. Deelnemers aan de begeleidingscommissie leveren zodoende een bijdrage aan het maatschappelijk belang van wetenschappelijk verantwoord en onafhankelijk onderzoek op het beleidsterrein van justitie en veiligheid. Een vrije en onbelemmerde uitwisseling van argumenten neergelegd in commentaar op, correcties bij en aanvullingen op conceptversies van het eindrapport is van wezenlijk belang voor de goede begeleiding van onderzoek dat in opdracht van het WODC wordt uitgevoerd. Openbaarmaking leidt tot onevenredige benadeling omdat dit de open en ongedwongen gedachtewisseling en daarmee de begeleiding van onderzoek belemmert en schade toebrengt. Het bekend worden van de individuele standpunten van leden van de begeleidingscommissie zou ertoe kunnen leiden dat derden in de toekomst minder of niet bereid zijn zitting te nemen in een begeleidingscommissie van het WODC en zodoende zou het WODC onevenredig worden benadeeld.

Ik heb artikel 11, eerste lid, van de Wob tevens toepassing geacht. De openbaarmaking van document met nummer 31 heb ik integraal geweigerd, omdat – na toepassing van deze weigeringsgronden – slechts standaardgegevens overblijven die iedere zelfstandige betekenis ontberen.⁴

Het belang van het voorkomen van onevenredige bevoor- of benadeling is bovendien aan de orde bij documenten die betrekking hebben op de gunning van de onderzoeksopdracht. Het betreft document met nummer 313.

Openbaarmaking van passages uit dit document, zoals de gronden voor afwijzing, zou de desbetreffende organisatie of de Staat onevenredig kunnen benadel en wel concurrenten onevenredig kunnen bevoordelen. Openbaarmaking van deze gegevens zou namelijk de concurrentiepositie van de desbetreffende organisatie kunnen verslechteren en de organisatie op achterstand zetten bij inschrijvingen op onderzoeksopdrachten ten opzichte van haar concurrenten. Bovendien moeten organisaties erop kunnen vertrouwen dat deze concurrentiegevoelige informatie vertrouwelijk blijft. Anders zou immers de noodzakelijke openheid waarbinnen het

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid

Datum
28 april 2022
Ons kenmerk
3980445

³ Zie: <https://www.wodc.nl/over-het-wodc/documenten/regelingen/2018/07/02/ewb-wegwijzer>.

⁴ ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:642.

verstrekken van deze informatie moet kunnen plaatsvinden in negatieve zin worden beïnvloed.

In de documenten met nummers 21, 438, 471, 472, 497, 513, 516, 520 en 521 heeft de informatie betrekking op standpunten van Kamerleden, bijvoorbeeld in de voorbereiding van Kamerdebatten. Dergelijke informatie maak ik niet openbaar met een beroep op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob. Het openbaar maken van deze informatie zou de vertrouwelijkheid van het proces van politieke sondering schaden en de communicatie belemmeren, en daarmee zowel de Tweede Kamer als het bestuursorgaan onevenredig benadelen. Ik ben van oordeel dat dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid.

In een aantal documenten staan voorts e-mailadressen van dienstonderdelen van mijn ministerie of andere instanties die bedoeld zijn voor intern gebruik. Openbaarmaking hiervan zou naar mijn oordeel kunnen leiden tot onevenredige benadeling. De werkprocessen zullen worden belemmerd als derden gebruik kunnen gaan maken van e-mailadressen die niet voor hen bestemd zijn. Ik weiger deze gegevens openbaar te maken. Ik weeg daarbij ook mee dat de algemene contactgegevens waarlangs mijn ministerie en de andere organisaties bereikbaar zijn, reeds openbaar zijn.

Daar waar ik toepassing heb gegeven aan deze weigeringsgrond, heb ik dit in de documenten en op de inventarislijst aangeduid met "10.2.g".

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 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

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid

Datum
28 april 2022
Ons kenmerk
3980445

beleidsopvattingen. De totstandkoming van beleid en regelgeving wordt met de openbaarheid van dergelijke informatie inzichtelijk.

De beslissing om over persoonlijke beleidsopvattingen al dan niet informatie te verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm als bedoeld in artikel 11, tweede lid, van de Wob, is een bevoegdheid waarbij het bestuursorgaan beslisruimte heeft en vergt een afweging van belangen.⁵ Ik zie aanleiding om een aantal passages openbaar te maken, waarbij ik tevens persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm verstrek op grond van artikel 11, tweede lid, van de Wob. In een aantal gevallen raken passages met persoonlijke beleidsopvattingen echter aan de kern van het intern beraad of bevatten zij uitsluitend strikt persoonlijke kwalificaties van bepaalde situaties of gegevens. Ik licht dat hieronder toe.

Ten aanzien van de documenten met nummers 57, 61, 70, 79, 80, 84, 112, 114, 130, 136, 149, 152, 168, 179, 220, 231, 246, 256, 295, 302, 313, 334, 339, 341, 365, 375, 394, 429, 460, 489, 513, 514, 516, 537 en 567 acht ik het niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering, indien de standpunten – bijvoorbeeld ten aanzien van de interne taakverdeling – en (tekst)voorstellen van ambtenaren in de ambtelijke voorbereidingsfase zelfstandig worden betrokken in de publieke discussie. Doel is te voorkomen dat er een recht ontstaat op het verkrijgen van brokstukken onrijpe of eenzijdige informatie. Het verschaffen daarvan kan immers gemakkelijk leiden tot onnodige onrust of ongefundeerde verwachtingen.⁶

Bovendien zie ik ten aanzien van een aantal persoonlijke beleidsopvattingen geen aanleiding om toepassing te geven aan artikel 11, tweede lid, van de Wob, omdat het niet mogelijk is deze in niet tot personen herleidbare vorm openbaar te maken. Deze persoonlijke beleidsopvattingen zijn opgenomen in de documenten met nummers 2, 7, 10, 11, 12, 153, 169, 172, 231, 233, 255, 260, 272, 276, 279, 323, 349, 377, 391, 474, 501 en 507.

In uw Wob-verzoek vraagt u specifiek om de openbaarmaking van conceptversies (van onderzoeks- en adviesrapporten). De conceptversies merk ik aan als een voorstel over hoe de definitieve versie van de documenten zouden moeten luiden. Voor zover deze concepten afwijken van de definitieve versie betreffen dit daarom persoonlijke beleidsopvattingen, namelijk voorstellen die de definitieve versie van het document niet gehaald hebben. Op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob weiger ik deze (passages uit deze) documenten openbaar te maken. Voor zover de documenten overeenkomen met de definitieve versie van een document dat reeds openbaar is, is de informatie uit het concept ook reeds openbaar.⁷

Ik zie 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. Ik acht het namelijk niet wenselijk dat van één

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid

Datum
28 april 2022

Ons kenmerk
3980445

⁵ Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, blz. 38.

⁶ Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 22.

⁷ ABRvS 1 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN5701; ABRvS 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3975.

document meerdere versies in het publieke domein in omloop zijn met als mogelijk gevolg dat onduidelijkheid bestaat over de inhoud van het betreffende document. Conceptversies kunnen leiden tot onduidelijkheid, omdat meningen en gedachtevormingen contrair kunnen zijn aan wat uiteindelijk wordt gecommuniceerd. (Een deel van) de documenten met nummers 2, 3, 4, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 30, 32, 34, 35, 36, 40, 56, 67, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 83, 87, 88, 91, 93, 94, 108, 114, 118, 127, 130, 141, 146, 147, 164, 178, 183, 185, 188, 193, 194, 198, 202, 204, 212, 218, 225, 231, 234, 235, 236, 240, 242, 250, 252, 265, 268, 272, 275, 276, 281, 308, 317, 321, 328, 330, 335, 345, 348, 351, 361, 366, 372, 374, 377, 388, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 401, 403, 404, 406, 407, 410, 421, 424, 429, 430, 432, 435, 437, 438, 441, 446, 449, 460, 476, 478, 480, 482, 487, 491, 492, 493, 496, 499, 504, 507, 511, 516, 525, 528, 530, 532, 533, 539, 543, 545, 546, 549, 552, 554, 565, 566, 567, 571, 572, 573, 574, 575, 577, 578, 582 en 583 kunnen worden aangemerkt als concepten. Hierbij merk ik op dat ik tekstsuggesties per e-mail ook schaar onder concepten, nu het mijns inziens niet van belang is of een tekstsuggestie in een concepttekst wordt opgenomen of apart in een e-mail.

In de documenten met nummers 52, 97, 105, 162 en 421 is een conceptbegroting opgenomen. Ik maak de conceptbegroting niet openbaar, omdat dit bedrag – zoals blijkt uit document met nummer 421 – ‘onvoldoende hard is om nu op te nemen’. Doel is te voorkomen dat er een recht ontstaat op het verkrijgen van brokstukken onrijpe informatie.

Daar waar ik toepassing heb gegeven aan deze weigeringsgrond, heb ik dit in de documenten en op de inventarislijst aangeduid met “11.1”.

Buiten verzoek

Artikel 3, eerste lid, van de Wob bepaalt dat eenieder een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid kan richten tot een bestuursorgaan. Niet alleen volgt hieruit dat het Wob-verzoek leidend is bij de vraag welke documenten – behoudens de aanwezigheid van weigeringsgronden – openbaar moeten worden gemaakt, maar ook dat delen van informatie neergelegd in documenten mogelijkwijls niet tot de reikwijdte van dat verzoek behoren en buiten de beoordeling moeten blijven. Een aantal delen van documenten valt buiten de reikwijdte van uw Wob-verzoek; het onderwerp van deze delen staat in een te ver verwijderd verband met het Wob-verzoek, of hebben daarmee zelfs geen enkel verband.

Daar waar dit van toepassing is, is dit aangegeven op de inventarislijst.

Artikel 10 EVRM

U benadrukt dat het Wob-besluit in overeenstemming dient te zijn met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). Zie ik het goed, dan doet u een beroep op artikel 10 van het EVRM.

Uit de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) van 8 november 2016 blijkt dat aan de hand van de volgende vier criteria dient te worden beoordeeld of in een concreet geval een beroep kan worden gedaan op

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid

Datum
28 april 2022
Ons kenmerk
3980445

artikel 10, eerste lid, van het EVRM:

- het doel van het verzoek moet zijn gelegen in het uitoefenen van de vrijheden die artikel 10 van het EVRM beschermt;
- de aard van de informatie moet maatschappelijk relevant zijn;
- de verzoeker moet een functie bekleden als 'public watchdog'. In een uitspraak van 22 februari 2017 heeft de Afdeling overwogen dat het recht op toegang tot overheidsinformatie uit artikel 10 EVRM afhankelijk is van de hoedanigheid van de verzoeker.⁸ Er moet sprake zijn van een journalist, social watchdog of public interest group; en
- de informatie moet bij de overheid beschikbaar zijn.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid

Datum
28 april 2022

Ons kenmerk
3980445

Daargelaten of aan deze vereisten wordt voldaan, merk ik op dat – volgens vaste rechtspraak van de Afdeling⁹ – in het algemeen ervan uit mag worden gegaan dat de wetgever bij het formuleren van de weigeringsgronden in de artikelen 10 en 11 van de Wob heeft voorzien in beperkingen die noodzakelijk zijn in een democratische samenleving met het oog op de in artikel 10, tweede lid, van het EVRM genoemde belangen. De weigeringsgronden van de Wob strekken ter bescherming van een of meer van deze belangen. Het ligt op de weg van een verzoeker om aan te geven dat en waarom in zijn concrete situatie aan dit uitgangspunt niet kan worden vastgehouden. Het ligt dan op de weg van de verzoeker om zeer bijzondere omstandigheden te stellen en aannemelijk te maken waarom hij, ondanks toepassing van de Wob, in de uitoefening van het specifieke recht om op grond van artikel 10, eerste lid, van het EVRM inlichtingen te ontvangen, wordt belemmerd zonder dat dit op grond van artikel 10, tweede lid, van het EVRM is gerechtvaardigd. Dit heeft u niet aannemelijk gemaakt. Ik acht de toepassing van de weigeringsgronden als bedoeld in artikel 10 en 11 van de Wob gerechtvaardigd.

Reeds openbare stukken

De Wob is niet van toepassing op reeds openbare documenten. Om u ter wille te zijn, verwijst ik in de inventarislijst naar de vindplaats van deze documenten.

Wijze van openbaarmaking

De documenten welke 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.

⁸ ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:498.

⁹ Bijvoorbeeld: ABRvS 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2988.

Een afschrift van dit besluit zend ik aan belanghebbenden.

Hoogachtend,
De Minister van Justitie en Veiligheid,
De Minister voor Rechtsbescherming,
namens dezen,

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Datum
28 april 2022
Ons kenmerk
3980445

*Strategisch Raadadviseur/Coördinator
juridische procedures
Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid*

Tegen dit besluit kunt u binnen zes weken na de dag waarop dit is bekend gemaakt een bezwaarschrift indienen. Het bezwaarschrift moet door de indiener zijn ondertekend en bevat ten minste 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 en de Minister voor Rechtsbescherming, t.a.v. Directie Wetgeving en Juridische Zaken, Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid, Postbus 20301, 2500 EH Den Haag.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid

Datum
28 april 2022
Ons kenmerk
3980445

Bijlage 1 – Relevante artikelen uit de Wob

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. document: een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat;
 - b. bestuurlijke aangelegenheid: een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan;
 - c. intern beraad: het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid;
- (...)
- f. persoonlijke beleidsopvatting: een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten;
- (...)

Artikel 3

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.
2. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de bestuurlijke aangelegenheid of het daarop betrekking hebbend document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.
3. De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.
4. Indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, verzoekt het bestuursorgaan de verzoeker zo spoedig mogelijk om zijn verzoek te preciseren en is het hem daarbij behulpzaam.
5. Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

Artikel 6

1. Het bestuursorgaan beslist op het verzoek om informatie zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken gerekend vanaf de dag na die waarop het verzoek is ontvangen.

2. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdragen. Van de verdraging wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker.

3. Onverminderd artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht wordt de termijn voor het geven van een beschikking opgeschort gerekend vanaf de dag na die waarop het bestuursorgaan de verzoeker meedeelt dat toepassing is gegeven aan artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht, tot de dag waarop door de belanghebbende of belanghebbenden een zienswijze naar voren is gebracht of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstrekken.

4. Indien de opschorting, bedoeld in het derde lid, eindigt, doet het bestuursorgaan daarvan zo spoedig mogelijk mededeling aan de verzoeker, onder vermelding van de termijn binnen welke de beschikking alsnog moet worden gegeven.

(...)

Artikel 10

(...)

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;

(...)

g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

(...)

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 heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.

(...)

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid

Datum
28 april 2022
Ons kenmerk
3980445