

# OPENBAAR MINISTERIE

Parket-Generaal

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Prins Clauslaan 16  
2595 AJ Den Haag  
T +31 88 699 11 00  
www.om.nl

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

Datum 28 april 2022  
Onderdeel Bestuurlijke en Juridische Zaken  
Ons kenmerk PaG/BJZ/56080  
Contactpersoon [REDACTED]  
Doorkiesnummer(s) [REDACTED]  
Uw kenmerk [REDACTED]  
Bijlage(n) 1. Relevante wettelijke bepalingen  
2. Verslag hoorzitting d.d. 21 februari 2022  
3. Inventarislijst  
4. Openbaar gemaakte documenten  
Onderwerp Beslissing op uw bezwaarschrift d.d. 10 januari 2022

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden.

Geachte heer [REDACTED],

Bij brief van 10 januari 2022 (kenmerk: D20011) heeft u een bezwaarschrift ingediend tegen een namens de Minister van Justitie en Veiligheid genomen Wob-besluit, d.d. 1 december 2021 (kenmerk PaG/BJZ/55822), op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob). Met deze brief beslis ik op uw bezwaarschrift.

## Verloop van de procedure

Op 3 mei 2021 heeft u uw eerste verzoek op grond van de Wob ingediend. Hierin heeft u verzocht om:

- Openbaarmaking van alle informatie die berust bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid (met inbegrip van het Openbaar Ministerie (OM) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)) met betrekking tot het Memorandum of Understanding (hierna: MoU) en de pogingen om met andere luchtvaartmaatschappijen een vergelijkbaar MoU te sluiten;

U heeft hierbij gesteld dat het verzoek in ieder geval, doch niet uitsluitend ziet op:

- o Het MoU zelf;
- o De conferenties van 7 mei 2009 en 14 juni 2013;

- o Alle documenten die betrekking hebben op communicatie c.q. contact tussen het Ministerie van Justitie en Veiligheid of andere overheidsorganen met andere luchtvaartmaatschappijen om tot een vergelijkbaar MoU te komen.

Op 7 juli 2021 heeft u uw tweede verzoek op grond van de Wob ingediend. Hierin heeft u, in aanvulling op uw eerdere verzoek, verzocht om:

- Openbaarmaking van alle informatie die berust bij het ministerie van Justitie en Veiligheid (opnieuw met inbegrip van het OM en de IND) over de (aanstaande) beëindiging van het MoU en over een (mogelijk) nieuw MoU dat na beëindiging van het huidige MoU met KLM of andere luchtvaartmaatschappijen zal (kunnen) worden gesloten.

U heeft hierbij aangegeven dat dit verzoek in ieder geval, doch niet uitsluitend, ziet op:

- o Alle documenten, rapporten, notities, correspondentie en communicatie met betrekking tot beëindiging van het MoU;
- o Alle (interne dan wel externe) documenten, rapporten, notities, correspondentie en communicatie naar aanleiding van de uitspraken van het gerechtshof Amsterdam van 11 maart 2021, geregistreerd onder de ECLI nummers:
  - ECLI:NL:GHAMS:2021:719;
  - ECLI:NL:GHAMS:2021:720;
  - ECLI:NL:GHAMS:2021:721;
  - ECLI:NL:GHAMS:2021:722.
- o Alle documenten, rapporten, notities, correspondentie en communicatie met betrekking tot (de plannen voor) een nieuw MoU.

Bij besluit van 1 december 2021 is besloten op deze beide verzoeken.

Tegen dit besluit heeft u op 10 januari 2022 een bezwaarschrift ingediend. Per brief van 4 februari 2022 (kenmerk PaG/BJZ/55988) is de ontvangst van dit bezwaarschrift bevestigd en bent u uitgenodigd om uw bezwaarschrift mondeling toe te lichten. Daarnaast is de termijn voor het beslissen op uw bezwaarschrift met 6 weken verdaagd.

Op 21 februari 2022 heeft een hoorzitting plaatsgevonden, waar u uw bezwaarschrift mondeling heeft toegelicht. Voor de samenstelling van de commissie en het verhandelde ter zitting verwijs ik naar het zakelijk verslag dat van deze hoorzitting is gemaakt en welk verslag als bijlage 2 is gevoegd bij dit besluit.

### **Wettelijk kader**

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

### **Ten aanzien van de ontvankelijkheid**

Het bezwaarschrift is ingediend binnen zes weken na bekendmaking van het besluit. Hiermee voldoet het bezwaarschrift aan de door de Awb gestelde eisen, zodat het bezwaarschrift ontvankelijk is.

### **Beoordeling van het bezwaar**

#### *Gronden van uw bezwaar*

In uw bezwaarschrift heeft u het volgende aangevoerd:

- a) U stelt dat het verzoek te beperkt is opgevat nu de inventarisatie enkel heeft plaatsgevonden bij het Parket-Generaal en bij het Arrondissementsparket Noord-Holland, terwijl uw verzoek zag op informatie die berust bij het OM als geheel.
- b) Daarnaast stelt u dat het aannemelijk is dat bij het OM meer documenten zouden moeten berusten en die onder de reikwijdte van uw verzoeken vallen. U draagt hiertoe aan dat de bij de bestreden beslissing openbaar gemaakte documenten betrekking hebben op de periode van 16 januari 2019 tot 4 november 2021 beslaan, terwijl het MoU sinds 2000 van kracht was.
- c) Tot slot stelt u dat ten aanzien van een deel van document 8 ten onrechte de uitzonderingsgrond ex art 11, lid 1 Wob is ingeroepen. In document 8 staat onder meer vermeld: 'Alle partners zien in dat ...' U stelt dat het hier niet gaat om de visie van een individuele ambtenaar maar om het standpunt van het betreffende bestuursorgaan. Om die reden zou de weigeringsgrond ex art 11 lid 1 Wob ten onrechte zijn ingeroepen.

#### *Overwegingen ten aanzien van de gronden van bezwaar*

Allereerst merk ik op dat met het besluit op uw bezwaarschrift een volledige heroverweging heeft plaatsgevonden. De door u aangevoerde bezwaargronden tegen het besluit dat door het College is voorbereid, zijn bij deze heroverweging betrokken. Met betrekking tot deze bezwaargronden overweeg ik het volgende.

#### **Ad a**

U stelt dat de inventarisatie breder had moeten worden ingestoken nu het verzoek zag op alle informatie die onder het OM berust als geheel. Ik acht uw bezwaar op dit punt gegrond. Om deze reden heb ik opnieuw een inventarisatie uitgevoerd, ditmaal onder alle (mogelijk) relevante onderdelen van het Openbaar Ministerie.

Ik verwijs u naar het onderdeel 'inventarisatie' verderop in dit besluit voor een overzicht van de bevroegde onderdelen en van de aangetroffen documenten.

**Ad b**

U stelt dat het aannemelijk is dat ook documenten van een eerdere datum en die onder de reikwijdte van uw verzoeken vallen onder het Openbaar Ministerie berusten. In het kader van de volledige heroverweging in de bezwaarfase heb ik opnieuw onderzocht of er stukken van eerdere datum aanwezig zijn. Er zijn een aantal documenten van een eerdere datum aangetroffen. Ik verwijs u naar het onderdeel 'inventarisatie' verderop in dit besluit voor een overzicht van de aangetroffen documenten. Ik merk hierbij op dat er geen stukken zijn aangetroffen met betrekking tot de conferenties die in 2009 en 2013 zijn gehouden.

Mocht u persisteren in uw bezwaar op dit punt, dan is het aan u om aannemelijk te maken dat deze documenten toch onder het Openbaar Ministerie berusten. Hiervoor verwijs ik naar vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS)<sup>1</sup> waarin is geconcludeerd dat, wanneer een bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat documenten niet of niet meer onder hem berusten en een dergelijke mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt, het in beginsel aan degene die om informatie verzoekt is om aannemelijk te maken dat documenten toch onder het bestuursorgaan berusten.

Het enkele feit dat de MoU sinds 2000 van kracht was, maakt nog niet aannemelijk dat er sindsdien documenten met betrekking tot dat onderwerp onder het OM berusten.

**Ad c**

Uw bezwaargrond ten aanzien van art 11, eerste lid, Wob komt erop neer dat deze weigeringsgrond naar uw mening onterecht is toegepast bij de beoordeling van document met nummer 8. Ik acht uw bezwaar op dit punt ongegrond. De tekstpassage in document met nummer 8 dient te worden opgevat als een conclusie van interne besprekingen, waarvan uit de wetsgeschiedenis blijkt dat dit ook onder het begrip 'documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad' moet worden begrepen.<sup>2</sup>

Daarnaast betreft de geweigerde passage een persoonlijke beleidsopvatting. Op grond van art. 1 onder f van de Wob, wordt onder persoonlijke beleidsopvatting verstaan een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS van 12 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT7337, r.o. 2.5.1.

<sup>2</sup> Zie ABRvS van 16 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2621, r.o. 6.1.

aangevoerde argumenten. In onderhavig document gaat het om de uitwisseling van informatie tussen bestuursorganen teneinde een standpunt in te nemen betreffende een bestuurlijke aangelegenheid. Ambtenaren dienen de vrijheid te hebben om intern ongehinderd hun bijdrage te leveren aan de beleidsvoorbereiding of -uitvoering, en daarover te brainstormen, te overleggen, nota's te schrijven en dergelijke. Zij moeten daartoe in alle openhartigheid onderling kunnen communiceren. Het feit dat wordt gesproken over 'partners' maakt nog niet dat hier *geen* sprake is van individuele ambtenaren die hun visie op de zaak delen in een interne bespreking waarmee zij een bijdrage leveren aan de beleidsvoorbereiding. Uw bezwaarschrift brengt mij op dit punt niet tot een ander oordeel. Derhalve acht ik uw bezwaar op dit punt ongegrond en wijs ik uw bezwaar op dit punt af.

### **Inventarisatie**

Naar aanleiding van uw verzoek zijn de volgende onderdelen van het OM verzocht om documenten:

- Het College van procureurs-generaal, afdeling beleid en strategie;
- De Dienstverleningsorganisatie Openbaar Ministerie (DVOM);
- Het Ressortsparket Amsterdam;
- Het Ressortsparket Den Haag;
- Het Landelijk Parket;
- Het Functioneel Parket;
- Het Arrondissementsparket Noord-Nederland;
- Het Arrondissementsparket Noord-Holland;
- Het Arrondissementsparket Rotterdam;
- Het Arrondissementsparket Oost-Brabant;
- Het Arrondissementsparket Limburg.

Ik merk hierbij op dat slechts die Arrondissementsparketten zijn bevroegd, die binnen hun arrondissement een vliegveld hebben, waarop internationaal wordt gevlogen. Aan de onderdelen die reeds in het kader van de inventarisatie voor het besluit in primo zijn verzocht om stukken, heb ik opnieuw verzocht om te onderzoeken of er relevante stukken aanwezig zijn.

Op basis van de inventarisatie in de bezwaarfase zijn in totaal 18 documenten aangetroffen, waarvan 9 nieuwe documenten. Deze nieuwe documenten zijn in de inventarislijst opgenomen onder de nummers 2 t/m 7, 13, 14 en 18. De inventarislijst is als bijlage 3 bij dit besluit gevoegd. Ik merk hierbij op dat ik de documenten op chronologische volgorde heb geplaatst, waarbij de documenten die reeds op de inventarislijst bij het bestreden besluit voorkomen, zijn vernummerd. In dit besluit wordt verwezen naar de documenten met corresponderende nummers uit de inventarislijst, zodat per document duidelijk is wat is besloten.

Nu uw bezwaarschrift zich behoudens een passage in document met nummer 16 (document met nummer 8 oude nummering) zich niet tegen de gedeeltelijke openbaarmaking van deze documenten heeft gericht, worden deze documenten niet in de bezwaarfase herbeoordeeld.

#### **Voorafgaande opmerkingen**

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. Openbaarmaking geldt immers voor een ieder.

#### **Overwegingen t.a.v. de nieuwe documenten**

##### *Buiten reikwijdte*

In de documenten met nummers 2, 3, 7 en 12 zijn passages met 'B.R.' aangemerkt. Dit houdt in dat deze passages buiten reikwijdte van uw Wob-verzoek vallen.

##### *Artikel 365 Wetboek van Strafvordering*

Artikel 365 van het Wetboek van Strafvordering ziet op verstrekking van vonnissen en strafdossiers. Op grond van het vierde lid van artikel 365 van het Wetboek van Strafvordering verstrekt de voorzitter desgevraagd een afschrift van het vonnis en het proces-verbaal der terechtzitting aan ieder ander dan de verdachte of zijn raadsman, tenzij verstrekking naar het oordeel van de voorzitter ter bescherming van de belangen van degene ten aanzien van wie het vonnis is gewezen of van derden die in het vonnis of in het proces-verbaal worden genoemd, geheel of gedeeltelijk dient te worden geweigerd. In het laatste geval kan de voorzitter een geanonimiseerd afschrift of uittreksel van het vonnis en het proces-verbaal verstrekken. Ingevolge het vijfde lid zijn onder het vonnis begrepen de stukken die aan de uitspraak zijn gehecht. Van andere tot het strafdossier behorende stukken wordt geen afschrift of uittreksel verstrekt.

De Afdeling heeft bepaald dat artikel 365 van het Wetboek van Strafvordering een bijzondere en uitputtende openbaarmakingsregeling is.<sup>3</sup> Gelet hierop is de Wob niet van toepassing op de stukken waarvan openbaarmaking is verzocht, als die stukken tevens onderdeel uitmaken van het dossier van de strafrechter.

De documenten met nummers 5 en 6 zijn op grond van artikel 365 Wetboek van Strafvordering niet openbaar gemaakt.

*De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob, 10.2.e)*

Op grond van artikel 10, aanhef en tweede lid, onder e van de Wob blijft het verstrekken van informatie achterwege voor zover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. Uit de Wob volgt dat de persoonlijke levenssfeer geen absolute bescherming geniet, maar onder omstandigheden moet wijken voor het publieke belang van het openbaar maken van informatie. Om deze uitzonderingsgrond te kunnen invoeren, moet worden vastgesteld of het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in het onderhavige geval aan de orde is en zo ja, of bij de afweging van dat belang tegen het openbaarheidsbelang openbaarmaking van de gevraagde documenten in redelijkheid kan worden geweigerd.

De bescherming van de persoonlijke levenssfeer ziet ook op bij de bestuurlijke aangelegenheid betrokken ambtenaren. De Afdeling heeft overwogen dat het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zich verzet tegen openbaarmaking van namen van medewerkers die niet wegens hun functie in de openbaarheid treden, tenzij aannemelijk is gemaakt dat het belang van de openbaarheid in een concreet geval zwaarder weegt.<sup>4</sup> Dit geldt ook voor zover het gaat om direct herleidbare gegevens als telefoonnummers of e-mailadressen.<sup>5</sup> De namen van ambtenaren die wegens hun functie in de openbaarheid treden, zoals (plv.) hoofdofficieren van justitie en (plv.) hoofdadvocaten-generaal, maak ik wel openbaar.

In de documenten met nummer 2, 3, 7, 13, 14 en 18 staan persoonsgegevens. Dit betreft namen, e-mailadressen en telefoonnummers die zijn te herleiden naar betrokken personen.

---

<sup>3</sup> Zie onder meer ABRvS 20 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK9881, r.o. 2.13.2.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:321, r.o. 3.2.

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 4 juni 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD3114, r.o. 2.5

Daar waar in de openbaar gemaakte documenten niet is aangegeven op welke grondslag een passage onleesbaar is gemaakt, is de openbaarmaking geweigerd op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e van de Wob.

*Het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling (artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob, 10.2.g)*

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.

Deze uitzonderingsgrond is toegepast in de documenten met nummers 3, 4, 7, 13 en 18. Bij openbaarmaking van de gevraagde informatie wordt inzage gegeven in de vertrouwelijke communicatie tussen een raadsman en een officier van justitie. Indien dergelijke correspondentie in een strafzaak naar aanleiding van een Wob-verzoek zou worden geopenbaard, zou dit de vrije correspondentie tussen officieren van justitie en raadslieden sterk kunnen bemoeilijken en zou men terughoudender kunnen worden in hetgeen wordt geschreven en over en weer aan informatie wordt uitgewisseld. Openbaarmaking van dergelijke gevoelige informatie zou een mindere mate van bereidheid van partijen om met het Openbaar Ministerie in overleg te treden tot gevolg kunnen hebben. Dit zou de strafrechtspleging dan ook onevenredig schaden. Het belang van het voorkomen van deze onevenredige benadeling weegt ik hier zwaarder dan het algemene belang van openbaarmaking.

*Persoonlijke beleidsopvattingen in een stuk voor intern beraad (artikel 11, eerste lid van de Wob, 11.1)*

Artikel 11, eerste lid van de Wob bepaalt dat in geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie wordt verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat onder het begrip "documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad" onder meer moeten worden begrepen: nota's van ambtenaren en 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. Ten aanzien van deze stukken moet van de bedoeling om ze als stukken voor intern beraad beschouwd te zien, uitdrukkelijk blijken of men moet deze bedoeling redelijkerwijs kunnen vermoeden. Deze beperking op de informatieverplichting is in de Wob opgenomen omdat een ongehinderde bijdrage van ambtenaren en van hen die

van buiten bij het intern beraad zijn betrokken bij de beleidsvorming en - voorbereiding gewaarborgd moet zijn. Zij moeten in alle openhartigheid onderling en met bewindspersonen kunnen communiceren. Staatsrechtelijk zijn slechts de standpunten die het bestuursorgaan voor zijn rekening wil nemen relevant. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan: meningen, opinies, commentaren, voorstellen, conclusies met de daartoe aangevoerde argumenten.

Het Wob-verzoek betreft een onderwerp waarover verschillende strafzaken hebben gelopen. Rondom deze zaken hebben de betrokken ambtenaren veelvuldig met elkaar overlegd over de in te nemen standpunten en te volgen strategieën. Ook na de uitspraken van het Gerechtshof, is gecorrespondeerd tussen de betrokken ambtenaren over het vervolg. Het betreft hier de documenten met de nummers 3, 7, 13 en 14 welke zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Over die persoonlijke beleidsopvattingen, verstrek ik geen informatie.

#### **Besluit**

Ik heb besloten deels aan uw verzoek tegemoet te komen en de informatie waarom u verzocht gedeeltelijk openbaar te maken conform de bijgevoegde inventarislijst.

#### **Wijze van openbaarmaking**

De documenten die met dit besluit voor een ieder openbaar worden, treft u bij dit besluit in kopie aan en zullen op [www.om.nl](http://www.om.nl) worden geplaatst.

Hoogachtend,  
De Minister van Justitie en Veiligheid,  
namens deze,  
het College van procureurs-generaal,  
namens deze,  
het afdelingshoofd Bestuurlijke en Juridische Zaken

*U kunt tegen deze beschikking beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank binnen het rechtsgebied van uw woonplaats. Het beroepschrift moet*

*binnen zes weken na de dag waarop de beschikking aan u is toegezonden door de rechtbank zijn ontvangen. U kunt ook digitaal beroep instellen via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.*

*Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn ondertekend en moet ten minste bevatten: de naam en het adres van de indiener, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht, zo mogelijk een afschrift van dit besluit, en de gronden waarop het beroepschrift rust.*

*Van de indiener van het beroepschrift wordt griffierecht geheven door de griffier van de rechtbank. Nadere informatie over de hoogte van het griffierecht en de wijze van betalen wordt door de griffie van de rechtbank verstrekt.*