

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

Datum 23 mei 2023
Onderdeel Bestuurlijke en Juridische Zaken
Ons kenmerk PaG/BJZ/D-188480
Contactpersoon [REDACTED]
Doorkiesnummer(s) [REDACTED]
Bijlage(n) 1. Relevante wettelijke bepalingen
2. Inventarislijst
3. Documenten
Onderwerp Besluit op uw Woo-verzoek (deelbesluit 1)

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden.

Geachte [REDACTED],

In uw verzoek op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo) van 23 december 2022 gericht aan de minister van Justitie en Veiligheid, dat aan het Openbaar Ministerie (hierna: OM) is doorgestuurd op 14 februari 2023 en door het OM is ontvangen op 15 februari 2023, heeft u verzocht om informatie over - kort gezegd - de Wet Gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (hierna: Wgs). Het tijdvak dat u in uw verzoek noemt is 1-12-2020 tot 31-12-2022.

De ontvangst van uw verzoek is bevestigd bij brief van 17 februari 2023, kenmerk Z/23/086565.

In mijn brief van 16 maart 2023, kenmerk PaG/BJZ/D-188469, heb ik u voorgesteld voor de precisering van uw verzoek aan te sluiten bij de afspraken die u daarover met het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: ministerie) hebt gemaakt. Ik citeer de relevante passage uit deze brief:

Precisering van uw verzoek

Op 21 en 22 februari 2023 heeft de zaaksbehandelaar telefonisch contact met u gezocht over de precisering van uw verzoek (artikel 4.1, vijfde lid, van de Woo).

U hebt onderling besproken dat u aansluiting zoekt bij de met het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: ministerie) gemaakte afspraken. Deze afspraken heb ik, met uw instemming, in afschrift van het ministerie ontvangen en herhaal ik volledigheidshalve hieronder:¹

- 1. Uw verzoek ziet op de totstandkoming van de WGS sinds de dag van aanvaarding door de Tweede Kamer (17 december 2020).*
- 2. Specifiek is het verzoek gericht op de totstandkoming van de Kamerbrief met de reactie op de adviezen van 17 december 2021 en op de totstandkoming van de huidige antwoorden op de vragen van de Eerste Kamer en de Tweede Kamer.*
- 3. Het gaat om de documenten van medewerkers van alle functiehoogtes.*
- 4. (Kamer)vragen over een ander dossier waar bijvoorbeeld ook een enkele vraag over de WGS gaat, vallen buiten het verzoek.*
- 5. Wijzigingen van een andere wet waar ook een enkel artikel de WGS wijzigt, vallen buiten het verzoek.*
- 6. Documenten die enkel over de financiering van de WGS gaan, vallen buiten het verzoek.*

Daarnaast is geconcludeerd dat u ook interesse heeft in het Besluit gegevensverwerking Samenwerkingsverbanden dat binnenkort in consultatie gaat. Dit betreft een uitbreiding van uw Woo verzoek.

Ik wil u voorstellen om deze precisering eveneens aan te houden bij de behandeling van uw verzoek door het OM. Omdat het ministerie de documenten beoordeelt die tussen het ministerie en het OM zijn uitgewisseld, zal het OM de documenten beoordelen die binnen het OM en tussen het OM en andere bestuursorganen of derde partijen zijn uitgewisseld over de gevraagde onderwerpen.

Voorafgaand aan verzending van voornoemde brief heeft de zaaksbehandelaar, eveneens op 16 maart 2023, telefonisch contact met u opgenomen over dit voorstel en hebt u daarmee mondeling ingestemd.

Op 29 maart 2023 heeft de zaaksbehandelaar nogmaals telefonisch contact met u opgenomen. In dit gesprek is allereerst vastgesteld dat u uw instemming met de precisering niet per e-mail hebt bevestigd, zoals in de brief van 16 maart jl. is verzocht. Dit was aan uw aandacht ontsnapt. U hebt uw instemming mondeling

¹ Bron: brief van het ministerie van Justitie en Veiligheid d.d. 16 februari 2023, kenmerk 44 89 232.

herhaald en deze is vastgelegd in mijn brief van 30 maart 2023, kenmerk PaG/BJZ/D-188470.

Daarnaast hebben de zaaksbehandelaar en u afspraken gemaakt over de prioritering, het werken met deelbesluiten en de beslistermijnen (conform het gestelde in artikel 4.2a van de Woo). De zaaksbehandelaar en u zijn op basis van een inschatting van de verwachte werklast het volgende overeengekomen:

- Deelbesluit 1 (documenten met betrekking tot de totstandkoming van de Kamerbrief van 17 december 2021 met de reactie op de adviezen): beslistermijn uiterlijk 15 mei 2023;
- Deelbesluit 2 (documenten met betrekking tot de totstandkoming van de (huidige) antwoorden op de vragen van de Eerste Kamer en de Tweede Kamer): beslistermijn uiterlijk 26 juni 2023.

Verder is geconcludeerd dat u ook interesse heeft in informatie over het Besluit Gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (hierna: Bgs). Voor de afbakening hiervan zal eveneens worden aangesloten bij de afspraken die u daarover met het ministerie heeft gemaakt. Het verzoek om informatie over het Bgs betreft een uitbreiding van uw verzoek.

Het ministerie heb ik gevraagd om de afspraken daarover met mij te delen zodra die schriftelijk zijn vastgelegd, zodat op basis daarvan een vervolgvorstel kan worden gedaan voor de beslistermijn van het derde deelbesluit. U bent daarmee akkoord. Preciseringsafspraken tussen het ministerie en u over uw verzoek om informatie over het Bgs heb ik overigens nog niet ontvangen.

Bovenstaande afspraken zijn eveneens vastgelegd in mijn brief van 30 maart 2023, kenmerk PaG/BJZ/D-188470.

Met deze brief ontvangt u deelbesluit 1 op uw verzoek.

1. Wettelijk kader

Uw verzoek valt onder de reikwijdte van de Woo. Voor de relevante artikelen uit de Woo verwijs ik u naar bijlage 1 bij deze brief.

2. Inventarisatie documenten

Het deelbesluit 1 ziet op documenten die betrekking hebben op de totstandkoming van de Kamerbrief van 17 december 2021, waarin de minister van Justitie en Veiligheid mede namens de minister voor Rechtsbescherming heeft gereageerd op de op het wetsvoorstel ontvangen (nadere) adviezen en de voorlichting door de Raad van State. Het wetsvoorstel lag toen reeds voor in de Eerste Kamer.

Op basis van uw verzoek is gezocht in de digitale archiefsystemen/e-mailboxen van de ambtenaren van verschillende onderdelen binnen het Openbaar Ministerie, die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de Kamerbrief van 17 december 2021. Bij deze zoekslag zijn **70** documenten aangetroffen. Ik heb deze documenten opgenomen in de inventarislijst, die u vindt als bijlage 2 bij deze beslissing.

Het ministerie heeft in zijn deelbesluit 1 reeds de documenten beoordeeld die tussen het ministerie en het OM zijn uitgewisseld over dit onderwerp. In het deelbesluit van het OM zijn daarom alleen documenten betrokken die binnen het OM en tussen het OM en andere bestuursorganen of derde partijen zijn uitgewisseld over dit onderwerp.

Soms komen in (interne) 'mailtrails' - staartmails - niettemin mailwisselingen voor die het ministerie reeds heeft beoordeeld (mails tussen ministerie en OM en v.v.). Waar dit het geval is, heb ik bij de desbetreffende mailwisseling voor uw gemak het documentnummer in deelbesluit 1 van het ministerie vermeld.²

Reeds openbare documenten.

De Woo is niet van toepassing op documenten die al openbaar zijn. Reeds openbare documenten staan op de inventarislijst als zodanig aangemerkt. Daarbij heb ik aangegeven waar u deze documenten kunt vinden.

3. Zienswijzen

In mijn brief van 30 maart 2023, kenmerk PaG/BJZ/D-188470, heb ik u laten weten dat aan belanghebbenden zienswijze zal worden gevraagd over voorgenomen openbaarmaking van documenten. Zienswijze is gevraagd aan het ministerie, de Autoriteit Consument en Markt, de Belastingdienst, het Centraal Justitieel Incasso Bureau, de Nederlandse Bank, het samenwerkingsverband iCOV en de politie. Geen van de derde belanghebbenden heeft bezwaar gemaakt tegen de door mij voorgestelde openbaarmaking. Een suggestie die de politie heeft gemaakt heb ik overgenomen en is onderdeel geworden van mijn overwegingen.

4. Besluit

Ik heb besloten deels aan uw verzoek tegemoet te komen en de informatie waar u om verzocht gedeeltelijk openbaar te maken. Per document is op de inventarislijst aangegeven welke uitzonderingsgronden zijn toegepast. De inventarislijst maakt integraal onderdeel uit van dit besluit. Voor de motivering van dit besluit verwijs ik naar onderdeel "Overwegingen" hierna.

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2023/05/11/deelbesluit-1-op-woo-verzoek-over-de-wet-gegevensverwerking-door-samenwerkingsverbanden>.

5. Overwegingen

Algemene overwegingen

Ingevolge artikel 4.1, zevende lid, van de Woo, wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in hoofdstuk 5 van de Woo. Het recht op openbaarmaking op grond van de Woo 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 uitzonderingsgronden te beschermen belangen, maar niet het specifieke belang van de verzoeker.

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. In het bijgevoegde document staan persoonsgegevens.

Voor zover deze persoonsgegevens de namen van ambtenaren betreffen is hierbij het volgende van belang. Waar het gaat om het beroepshalve functioneren van ambtenaren kan slechts in beperkte mate een beroep worden gedaan op het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Dit ligt anders indien het betreft het openbaar maken van namen van ambtenaren. Namen zijn immers persoonsgegevens en het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan zich tegen het openbaar maken daarvan verzetten. 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 Woo. Ook de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: de Afdeling) heeft door precisering van haar jurisprudentie bevestigd dat het belang van de persoonlijke levenssfeer zich in beginsel tegen de openbaarmaking van namen van ambtenaren verzet.³

Ik weiger de namen van ambtenaren die niet uit hoofde van hun functie naar buiten treden dan ook openbaar te maken, op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo. Waar in de documenten geen uitzonderingsgrond is vermeld, is de desbetreffende passage geweigerd op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo.

³ ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:321.

Voor ambtenaren van het OM geldt daarnaast nog het volgende. Naast de namen van deze ambtenaren weiger ik ook hun functies en de afdelingen en adresgegevens van de parketten waar zij werkzaam zijn. Ook uit 'e-mailheaders' heb ik de verwijzingen naar de parketten verwijderd.

Ik motiveer dat als volgt. Bij het onderwerp van dit deelbesluit is een beperkt aantal ambtenaren binnen het OM betrokken. Als ik de functies, afdelingen en adresgegevens van de parketten waar zij werkzaam zijn openbaar zou maken, kan dit (indirect) leiden tot individuele herleidbaarheid naar deze personen. Het belang van eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer weegt voor mij zwaarder dan het belang van openbaarheid van deze informatie. Dit geldt des te meer nu persoonlijke beleidsopvattingen in bepaalde passages geanonimiseerd openbaar worden gemaakt. Waar de geïdentificeerde of identificeerbare persoonsgegevens van deze medewerkers worden geweigerd, gebeurt dat tevens op grond van artikel 5.2, tweede lid van de Woo. Ik verwijs voorts naar mijn overwegingen bij het onderdeel "Persoonlijke beleidsopvattingen in een document bestemd voor intern beraad".

Het belang van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen

Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo bepaalt dat het openbaar maken van informatie achterwege blijft voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of andere bestuursorganen.

Allereerst heb ik de gegevens van functionele e-mailboxen geweigerd op deze grond. Openbaarmaking zou ertoe kunnen leiden dat derden van deze gegevens gebruik maken, wat het goed functioneren van de desbetreffende organisaties kan schaden. Burgers kunnen contact leggen met deze organisaties via voor het publiek bekende e-mailadressen. Ik weeg het belang van het goed functioneren van de betrokken publiekrechtelijke lichamen zwaarder dan het belang van openbaarmaking en maak de gegevens van functionele e-mailboxen om die reden niet openbaar.

Conceptteksten

Een aantal documenten bevat conceptteksten. Conceptteksten waarvan een definitieve versie beschikbaar is, maak ik niet openbaar. Hierbij merk ik op dat ik tekstsuggesties in bijvoorbeeld e-mails ook schaar onder conceptteksten. Ook uit deze tekstsuggesties blijken namelijk inhoudelijke discussiepunten ten aanzien van de conceptteksten.

In de inventarislijst is leesbaar op welke (passages uit) documenten ik deze weigeringsgrond van toepassing acht. Deze conceptteksten zijn nog niet 'rijp'. In de fase waarin het definitieve document nog vorm moet krijgen, moet er ruimte zijn om conceptteksten en gedachten daarover met elkaar uit te wisselen. Het gaat daarbij om het intern delen van informatie, wat moet leiden tot een definitief document. Ik acht het belangrijk dat in de voorbereidende fase om tot een definitieve tekst te komen, conceptteksten in vertrouwen kunnen worden uitgewisseld. Het belang van het goed functioneren van de Staat leidt ertoe dat ik openbaarmaking van deze conceptteksten niet in het belang acht van een goede en democratische bestuursvoering.

Ik wijs ter onderbouwing van mijn standpunt eveneens op de geconsolideerde artikelsgewijze toelichting op artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i van de Woo zoals ingediend bij de Eerste Kamer.⁴

Waar ik toepassing heb gegeven aan deze weigeringsgrond, heb ik dit bij de passages in documenten en op de inventarislijst aangeduid met '5.1.2i'.

Omdat het in geval van conceptteksten (deels) ook gaat om persoonlijke beleidsopvattingen, is op deze passages ook de uitzonderingsgrond van toepassing die ik hieronder zal motiveren.

Persoonlijke beleidsopvattingen in een document 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.

In het kader van een goed en democratisch bestuur kan er onder andere in een politiek-bestuurlijk (hoog) gevoelig dossier, waarvoor bijvoorbeeld vanuit de Staten-Generaal of de media belangstelling is, aanleiding zijn persoonlijke

⁴ Kamerstukken I, 2020-2021, 33 328 en 35 112, nr. N, p.101.

beleidsopvattingen geanonimiseerd openbaar te maken. Gelet op het onderwerp van dit dossier, dat veel maatschappelijke en politieke belangstelling geniet, kiest het OM ervoor om in dit specifieke geval – bij wijze van uitzondering – toepassing te geven aan artikel 5.2, tweede lid, van de Woo.

Conceptteksten en persoonlijke beleidsopvattingen

Ik zie echter geen aanleiding om op grond van artikel 5.2, tweede lid, van de Woo conceptteksten waarvan een definitieve versie beschikbaar is, openbaar te maken. Hierbij merk ik op, zoals hierboven reeds toegelicht, dat ik tekstsuggesties opgenomen in bijvoorbeeld e-mails ook schaar onder conceptteksten. Ook uit deze tekstsuggesties blijken namelijk inhoudelijke discussiepunten ten aanzien van de conceptteksten.

De persoonlijke beleidsopvattingen in het document met nummer 28 op de inventarislijst weiger ik ook openbaar te maken. In dit document heeft een ambtenaar opmerkingen gezet in het advies van de Raad van State. De ambtenaar stelt in de begeleidende mail voor – zie het document met nummer 29 op de inventarislijst - om aan de hand van (de volgorde van) het advies overleg te voeren. Het overleg is bedoeld om een conceptreactie te geven op het advies van de Raad van State en de opmerkingen zijn daarmee te beschouwen als tekstsuggesties voor de brief aan de Tweede Kamer. Ik merk hierbij op dat de opmerkingen in het advies eveneens worden geweigerd onder toepassing van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo.

Waar ik toepassing heb gegeven aan deze uitzonderingsgrond, heb ik dit in de documenten en op de inventarislijst aangeduid met '(5.1.2i)/5.2.1'.


6. Wijze van openbaarmaking en publicatie


Deze brief en de bijlagen worden digitaal aan u toegezonden.

Het besluit wordt daarnaast voor een ieder op om.nl gepubliceerd. De brief wordt daarbij geanonimiseerd, zodat niet openbaar wordt aan wie deze is gericht.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

de Minister van Justitie en Veiligheid,
namens de Minister,
het College van procureurs-generaal,
namens het College,
het Hoofd Bestuurlijke en Juridische Zaken,
voor deze, 



Een ieder die door een beschikking rechtstreeks in zijn belangen is getroffen kan hiertegen, 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, p.a. het College van procureurs-generaal, t.a.v. de afdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken, Postbus 20305, 2500 EH Den Haag.