

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

Uitsluitend per mail:

Datum 6 februari 2024
Onderdeel Bestuurlijke en Juridische Zaken
Ons kenmerk PaG/BJZ/109842-D-267363
Contactpersoon
Doorkiesnummer(s)
Bijlage(n) 1. Relevante wettelijke bepalingen;
2. Inventarislijst; 3. Documenten
Onderwerp Besluit op uw Woo-verzoek van 11 december 2023

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden.

Geachte heer ,

Bij brief van 11 december 2023, ontvangen op 13 december 2023, heeft u op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo) bij het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie (hierna: OM) verzocht om toezending van informatie over het advies van het Wetenschappelijk Bureau van het OM (hierna: WBOM) over het voorgenomen lachgasverbod en de uitzonderingen daarop. In het bijzonder verzoekt u om de verstrekking van:

- het advies (de adviezen) van het WBOM over het voorgenomen lachgasverbod, de uitzonderingen daarop, en de (voorgenomen) wijziging van het Opiumwetbesluit en lijst II, behorende bij de Opiumwet, in verband met plaatsing van distikstofmonoxide (lachgas) op deze lijst;
- het advies (de adviezen) van het WBOM waarin wordt ingegaan op de vraag of het mogelijk is om de gebruikersvoorschriften aanvullend op te nemen in de Aanwijzing Opiumwet;
- alle documenten die verband houden met de totstandkoming van deze adviezen;
- alle overige documenten waaruit de opvatting van het OM en het WBOM blijkt ten aanzien van het opnemen van de uitzonderingen op het lachgasverbod (voor technische doeleinden of als voedingsadditief) in de Nota van Toelichting bij het Opiumwetbesluit.

Procesverloop

Bij brief van 11 december 2023, ontvangen op 13 december 2023, heeft u een verzoek op grond van de Woo ingediend en bij brief van 15 december 2023 is de ontvangst van uw verzoek bevestigd (kenmerk: Z/23/109842 / D-257728). Bij brief van 19 december 2023 met kenmerk Z/23/109842/D - 258309 is de beslistermijn met twee weken verdaagd.

Bij e-mailbericht van 8 januari 2024 heeft u mij verzocht u te informeren over de beslissing op uw verzoek. Bij e-mailberichten van 9 en 23 januari 2024 bent u geïnformeerd over de voortgang van de behandeling van uw Woo-verzoek.

Bij deze brief beslis ik op uw Woo-verzoek. De behandeling van uw verzoek heeft langer geduurd dan gewenst. Daarvoor bied ik u mijn excuses aan.

1. Wettelijk kader

Ik behandel uw verzoek als een verzoek op grond van artikel 4.1 van de Woo. De relevante artikelen uit de Woo kunt u vinden in bijlage 1 bij dit besluit.

2. Inventarisatie documenten

Op basis van uw verzoek heb ik een inventarisatie uitgezet bij het WBOM, alsook op de afdeling Beleid en Strategie van het Parket-Generaal. Daarnaast is uw verzoek uitgezet bij de Landelijk portefeuillehouder verdovende middelen lokale veiligheid, tevens plaatsvervangend hoofdofficier van justitie van het arrondissementsparket Limburg. Bij deze inventarisatie zijn 37 documenten aangetroffen, die binnen de reikwijdte van uw verzoek vallen.

Deze documenten zijn opgenomen in de inventarislijst bij dit besluit (zie bijlage 2). In dit besluit wordt verwezen naar de nummers van de documenten op de inventarislijst, zodat voor u duidelijk wordt wat ik per document heb besloten en waarom ik dit heb besloten.

3. Besluit

Ik besluit de door u gevraagde informatie gedeeltelijk openbaar te maken. Per document is op de inventarislijst aangegeven welke uitzonderingsgronden zijn toegepast. Deze uitzonderingsgronden vindt u eveneens in de betreffende documenten aan voor zover deze worden geopenbaard. Hieronder licht ik de motivering van dit besluit toe.

4. 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 (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo)

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. Om deze uitzonderingsgrond te kunnen invoeren, moet worden vastgesteld dat het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in het onderhavige geval aan de orde is en zo ja, dat bij de afweging van dat belang tegen het vooronderstelde belang van openbaarmaking van de gevraagde documenten de weigeringsgrond in redelijkheid kan worden ingeroepen.

In vrijwel alle openbaar gemaakte documenten staan persoonsgegevens. Ik ben van oordeel dat ten aanzien van deze gegevens het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Het betreft namen van ambtenaren die niet wegens hun functie in de openbaarheid treden en contactgegevens van ambtenaren die door openbaarmaking van die contactgegevens herleidbaar zijn tot een specifiek persoon. Namen zijn immers persoonsgegevens en het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan zich tegen het openbaar maken daarvan verzetten.¹

Gelet op het bovenstaande, heb ik besloten de desbetreffende informatie niet openbaar te maken. U kunt op de inventarislijst terugvinden in welke documenten passages onleesbaar zijn gemaakt op deze grond. In de gedeeltelijk openbaar gemaakte documenten is deze grond overigens niet expliciet vermeld, omdat herhaling daarvan geen redelijk doel zou dienen. Van geweigerde passages zonder expliciete vermelding van een uitzonderingsgrond wordt openbaarmaking derhalve geweigerd op grond van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Uit de context is immers duidelijk dat het om namen en andere tot individuele personen herleidbare gegevens gaat.

¹ ABRvS 04 juni 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD3114; ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:321.

Persoonlijke beleidsopvattingen in een stuk voor intern beraad (artikel 5.2, eerste lid, van de Woo)

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.

Ten aanzien van deze stukken moet duidelijk zijn dat het stukken zijn die voor intern beraad zijn bedoeld, dan wel moet deze bedoeling redelijkerwijs kunnen worden vermoed. Deze beperking op de informatieverplichting is in de Woo opgenomen omdat een ongehinderde bijdrage van ambtenaren en van hen die van buiten bij het intern beraad zijn betrokken bij de beleidsvoorbereiding en -uitvoering gewaarborgd moet zijn. Zij moeten in alle openheid onderling en met hun bewindspersonen kunnen communiceren. Staatsrechtelijk zijn slechts de standpunten die het bestuursorganen voor zijn rekening wil nemen relevant.

De uitzonderingsgrond van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo is, gelet op de aard en inhoud ervan, eveneens van toepassing op het document met nummer 29. Dit document betreft de definitieve versie van het WBOM-advies van 11 november 2022 over het voorgenomen lachgasverbod en de uitzonderingen daarop. Het WBOM heeft op verzoek van het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV) het advies opgesteld, wat is bedoeld voor intern beraad in een kring van bestuursorganen. In het WBOM-advies worden de visie en standpunten ten aanzien van de door het ministerie van JenV ingeslagen juridische weg verder uitgewerkt.

Onderdeel 1 van document 29 geeft een overzicht van hetgeen vooraf is gegaan aan de interne adviesvraag van JenV aan het WBOM. Dit stuk van het document wordt (nagenoeg) geheel openbaar gemaakt.

Onderdeel 2 van het document bevat het daadwerkelijke advies van het WBOM. Dit deel van het document wordt integraal geweigerd op grond van –onder meer-

artikel 5.2, eerste lid van de Woo, voor zover dit onderdeel persoonlijke beleidsadviezen bevat, zijnde ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.

Documenten met nummers 6, 32, 33, 34, 37 en 38 bevatten persoonlijke beleidsopvattingen in de zin van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo. Waar dit het geval is, heb ik deze passages geweigerd. De uitzonderingsgrond heb ik vermeld bij de desbetreffende passage in het document met de aanduiding: 5.2.1.

Concepten

Documenten met nummers 13, 21 en 26 zijn eveneens integraal geweigerd op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo. De reden hiervan is dat deze documenten conceptversies zijn van document met nummer 29. Deze documenten zijn opgesteld met het oog op een door de overheid te nemen besluitvorming. In de fase waarin het definitieve document nog vorm moet krijgen, moet er ruimte zijn om conceptteksten en gedachten met elkaar uit te wisselen. Een conceptversie bevat, voor zover deze afwijkt van de definitieve versie en derhalve niet reeds openbaar is, persoonlijke beleidsopvattingen. De conceptversie is in dat geval aan te merken als een voorstel hoe in het oordeel van de betrokken functionaris het definitieve document zouden moeten luiden. Ik acht het belangrijk dat in die voorbereidende fase, om tot een definitief besluit te komen, concepten daarvan in vertrouwen kunnen worden uitgewisseld.²

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)

De openbaarmaking van het tweede onderdeel van document 29 weiger ik, naast de toepassing van artikel 5.2, eerste lid van de Woo, eveneens op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i van de Woo (het belang van het goed functioneren van de Staat).

Op grond van deze uitzonderingsgrond kan ik geen informatie openbaar maken wanneer dit het goed functioneren van de Staat of andere overheden schaadt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid.

Ter zake de toepassing van het belang van het goed functioneren van de staat heeft de wetgever in de wetgeschiedenis³ van de Woo gesteld dat de Staat de gelegenheid moet hebben om vertrouwelijk advies in te winnen over haar

² ABRvS 27 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3563.

³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2019-2020, 35112, nr. 9, p. 48, derde alinea.

juridische positie, zonder dat deze achteraf openbaar dient te worden gemaakt, en ik citeer:

Het goed functioneren van de overheid is ook in het geding, indien een bestuursorgaan, bij de oplossing van een probleem in overleg treedt met andere bestuursorganen of met derden. Een dergelijk overleg is niet altijd intern beraad in de zin van artikel 5.2 (of artikel 11 Wob) en er zal, indien wel sprake is van intern beraad, meer aan de orde komen dan persoonlijke beleidsopvattingen. Zo kunnen prognoses en beleidsalternatieven niet als persoonlijke beleidsopvatting worden aangemerkt voor zover deze uit feitelijke gegevens bestaan. Alleen de aan deze prognoses of beleidsalternatieven gegeven kleuring en duiding kan als persoonlijke beleidsopvatting worden aangemerkt. In een dergelijk overleg kan het belang van vertrouwelijkheid als voorwaarde voor het goed functioneren van een bestuursorgaan zwaarder wegen dan het belang van openbaarheid, waardoor ook de prognoses en beleidsalternatieven ter bescherming van het belang van het goed functioneren van het bestuursorgaan kunnen worden geweigerd.

Het WBOM-advies is een advies bestemd voor intern gebruik, waarin de visie en standpunten ten aanzien van de door het ministerie van JenV ingeslagen juridische weg verder worden uitgewerkt. Voor zover het advies onder onderdeel 2 van het advies passages bevatten die niet als beleidsopvatting kwalificeren, omdat deze feitelijk van aard zijn, dan wel prognoses of beleidsalternatieven bevatten, worden deze passages geweigerd, teneinde de informatiepositie en de juridische positionering, bestemd voor intern beraad, niet prijs te geven. Indien deze informatie wel openbaar gemaakt zou worden, zou dit de interne afstemming aangaande beleidsvraagstukken in de toekomst ernstig kunnen bemoeilijken.

Reeds openbaar gemaakte documenten

Ik heb geconstateerd dat document met nummer 36 reeds elders openbaar is. Er is een verwijzing in de inventarislijst opgenomen naar waar u dit (deel van het) document kunt vinden. In dit geval zal het betreffende document in dit besluit niet openbaar gemaakt worden nu de Woo niet van toepassing is op reeds openbare informatie.

Buiten reikwijdte van het verzoek

U treft in de documenten bij dit besluit op sommige plekken bij gelakte passages de vermelding 'buiten reikwijdte'. Deze gelakte passages hebben betrekking op andere informatie met betrekking tot een andere bestuurlijke aangelegenheid dan die waarom u in uw Woo-verzoek heeft gevraagd en valt aldus buiten de reikwijdte van uw Woo-verzoek.

Wijze van publicatie

Het (geanonimiseerde) besluit wordt gepubliceerd op www.om.nl.

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 Veiligheid en Justitie, p.a. het College van procureurs-generaal, t.a.v. de afdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken, Postbus 20305, 2500 EH Den Haag.