



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Per post en per e-mail

**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 7 september 2022
Onderwerp Beslissing op bezwaar

Ons kenmerk
4183632

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

Geachte ,

Bij brief van 8 maart 2022 met zaaknummer SGR 22 / 109 heeft de rechtbank Den Haag uitspraak gedaan op het door u namens ingediende beroep wegens het niet tijdig beslissen op haar Wob-verzoek van 9 augustus 2021. In deze uitspraak heeft de rechtbank onder meer bepaald dat zij uw beroep ter verdere behandeling als een bezwaarschrift aan mij doorstuurt.

Met deze brief wordt op uw bezwaar beslist.

Besluit

Ik verklaar uw bezwaar ongegrond. Voor de motivering verwijs ik u naar het onderdeel 'beoordeling van het bezwaar' in deze brief.

Verloop van de procedure

Bij brief van 9 augustus 2021 hebt u met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) verzocht om documenten die betrekking hebben op de 'bedreigingen aan het adres van journalisten, advocaten, rechters, officieren van justitie, (lokale en landelijke) politici, bestuurders (waaronder wethouders en burgemeesters) en de handelwijze, correspondentie en het beleid van uw ministerie daaromtrent'.

Bij besluit van 16 februari 2022 met kenmerk 3838482 heb ik uw verzoek afgewezen en besloten om geen informatie openbaar te maken.

Bij brief van 8 maart 2022 met zaaknummer SGR 22 / 109 heeft de rechtbank Den Haag uitspraak gedaan op het door u namens ingediende beroep wegens het niet tijdig beslissen op haar Wob-verzoek. In deze uitspraak heeft de rechtbank onder meer bepaald dat zij uw beroep ter verdere behandeling als een

bezwaarschrift aan mij doorstuurt. Bij brief van 28 maart 2022, met kenmerk 3919462, heb ik u in de gelegenheid gesteld om binnen drie weken uw gronden nader toe te lichten. Bij e-mail van 19 april 2022, hebt u verzocht om meer tijd, namelijk 6 weken, om uw bezwaargronden te formuleren. Tevens hebt u aangegeven dat u gebruik wil maken van het recht om gehoord te worden. Bij brief van 22 april 2022, met kenmerk 397594, heb ik u meegedeeld akkoord te zijn met de termijnverlenging en heb ik uw verzocht om binnen vier weken uw verhinderdata door te geven in verband met het inplannen van de hoorzitting. Bij brief van 31 mei 2022, verzonden per e-mail, hebt u uw aanvullende gronden ingediend en uw verhinderdata vermeld.

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

Datum
7 september 2022

Ons kenmerk
4183632

In onderling overleg is de datum van de hoorzitting vastgesteld. Op 5 juli 2022 vond de hoorzitting digitaal plaats. Voor de samenstelling van de commissie en het verhandelde ter zitting verwijs ik u naar het verslag van de hoorzitting dat als bijlage 1 bij dit besluit is gevoegd.

U hebt mij in gebreke gesteld op 4 augustus 2022.

Ontvankelijkheid

Het bezwaarschrift is ingediend binnen zes weken na bekendmaking van het besluit. Het voldoet ook aan de overige door de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) gestelde eisen zodat het bezwaarschrift ontvankelijk is.

Wettelijk kader

De relevante artikelen van de Woo zijn vervat in bijlage 2 bij dit besluit. Deze bijlage maakt deel uit van het besluit.

Beoordeling van het bezwaar

Gronden van uw bezwaar

U voert –kort samengevat- het volgende aan:

- De toepassing van de weigeringsgronden zijn onvoldoende gemotiveerd. Datzelfde geldt voor het weigeren van een inventarislijst;
- De wijze waarop de weigeringsgronden zijn toegepast kan geen stand houden;
- In het bestreden besluit wordt gesteld dat 'in algemene zin het uitgangspunt is dat over bedreiging en beveiliging in concrete gevallen zoveel mogelijk terughoudendheid dient te worden betracht'. Dit is een algemeen uitgangspunt, dat niet in de weg kan staan aan de Woo. Ook als er sprake is van een bepaald of algemeen uitgangspunt, dient die 'maatstaf' nog altijd te worden getoetst aan de Woo. Dat is in het bestreden besluit niet gebeurd en het besluit is daarmee onzorgvuldig, althans onvoldoende gemotiveerd;
- Datzelfde geldt voor de mededeling dat het doen van uitspraken daarover 'niet verantwoord' is;

- In onder meer mediaberichten is uitvoerig aan de orde gekomen dat en ook in bepaalde gevallen welke (publieke) personen er bedreigd worden. Het verstrekken van stukken daarover kan dus bezwaarlijk worden gekwalificeerd als riskant of vallende onder een weigeringsgrond. De minister heeft zelf daarover (bijvoorbeeld in de Kamer) informatie gedeeld;
- De overweging dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen moeten worden geëerbiedigd en dat dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaring kan niet in stand blijven. Diverse personen waarover stukken worden gevraagd zijn helaas niet meer in leven, zodat deze overweging grondslag mist;
- De stukken konden daarnaast in (deels) anonieme versie geopenbaard worden;
- In het bestreden besluit wordt uitgegaan van (zo veel mogelijk) vertrouwelijkheid met betrekking tot de mails en dit wordt eveneens als weigering opgeworpen. Dit standpunt wordt echter niet gemotiveerd. Ook wordt met dit argument geen beroep gedaan op een weigeringsgrond zoals vastgelegd in de WOB. Het is ook niet vast te stellen welke mail op grond van (eventueel) vertrouwen aan het bestuursorgaan is verstrekt. Bestreden wordt dat alle mails gegrond zijn op vertrouwelijkheid, terwijl het bestuursorgaan dat zelf ook niet kan vaststellen;
- Dat personen in (levens)gevaar zouden kunnen komen bij openbaring van documenten wordt niet onderbouwd en is niet gebleken. Zeker in geanonimiseerde versie valt niet in te zien hoe personen gevaar zouden kunnen lopen;
- Aan betrokkenen is niet gevraagd of zij bezwaar hebben tegen openbaring van stukken. Ook is er niet om zienswijzen gevraagd;
- Gesteld wordt dat er geen voor openbaar vatbare informatie overblijft na verwijdering van informatie op grond van de weigeringsgronden. Dat standpunt is niet toegelicht of gemotiveerd en is ook onaannemelijk;
- Het besluit is daarnaast stante pede genomen, omdat er een beroep wegens niet tijdig beslissen liep. Zulks is ter zitting van die procedure letterlijk toegegeven door de gemachtigde van de minister. De gemachtigde heeft aangegeven dat wanneer deze procedure niet had gelopen er een zorgvuldiger / diepgaander besluit genomen zou worden waardoor wel degelijk stukken geopenbaard zouden worden. Dat is in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur;
- Hangende de WOB-procedure is telkens de indruk gewekt dat er stukken geopenbaard zouden worden. Er hebben meerdere preciseringsgesprekken en contacten plaatsgevonden en daarbij is specifiek gevraagd naar elementen die meegenomen zouden worden bij de openbaring. Bezwaarde is door de integrale weigering dus ook misleid, een en ander kennelijk slechts en alleen omdat de minister te laat was met het nemen van een beslissing op het verzoek. Dat is onzorgvuldig en het vertrouwensbeginsel is geschonden.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid

Datum
7 september 2022

Ons kenmerk
4183632

- U hebt om proceskosten verzocht.

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

Overwegingen

Het stelsel Bewaken en Beveiligen

Het doel van het stelsel Bewaken en Beveiligen is het voorkomen van (terroristische) aanslagen op personen, objecten en diensten. Het stelsel regelt ook op welke manier beveiligd wordt, als er sprake is van dreiging. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) is verantwoordelijk voor het stelsel. Het gezag berust bij de minister van Justitie en Veiligheid.

Datum
7 september 2022

Ons kenmerk
4183632

Met betrekking tot de beveiliging van personen merk ik op dat de rijksoverheid een bijzondere verantwoordelijkheid heeft voor personen die een bijzondere functie hebben in onze democratische rechtsorde. Deze personen, objecten en diensten vallen in het zogenoemde 'rijksdomein'.

Het gaat om:

- bepaalde personen, objecten of diensten waarvan een ongestoord functioneren het nationale belang dient, zoals van de koning en van politici;
- bepaalde buitenlandse personen en objecten, zoals buitenlandse staatshoofden die Nederland bezoeken en buitenlandse ambassades in ons land;
- bepaalde personen, die werken in de strafrechtpleging, zoals de leden van het College van procureurs-generaal.

De NCTV is namens de Minister van Justitie en Veiligheid verantwoordelijk voor het stelsel bewaken en beveiligen. Bij de NCTV is namens de Minister van JenV ook het gezag voor het rijksdomein belegd. Het gezag voor het decentrale domein is belegd bij de Hoofdofficier van Justitie.

Gelet op de enorme belangen die spelen bij uitvoering van deze taak, namelijk het beveiligen van deze natuurlijke personen tegen (terroristische) dreigingen, kan er geen informatie openbaar worden gemaakt die de uitvoering van deze taak kan frustreren en de beveiliging van deze personen in gevaar kan brengen. Zelfs het geven van inzicht in hoe interne processen werken, brengt risico's met zich mee. Immers, het openbaar maken van informatie op grond van de Woo geschiedt richting eenieder. Dit betekent dat uiterst terughoudend gehandeld moet worden bij verzoeken om openbaarmaking van dergelijke informatie. Dit geldt zelfs voor het openbaar maken van een inventarisatie lijst. Hieronder wordt dit nader uiteengezet.

Inventarisatielijst

Op 7 december 2021 heeft naar aanleiding van uw Wob verzoek een gesprek plaatsgevonden met uw raadsman die vervolgens bij e-mailbericht van 9 december 2021 een lijst met 44 namen heeft doen toekomen waarop uw verzoek

betrekking heeft. Hierbij heeft uw raadsman verzocht, in het kader van uw Wob-verzoek de dossiers van de betreffende personen te zoeken.

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

In uw opgave staat een aantal personen die tot het rijkso domein behoren. Van de personen uit de opgave van verzoeker die tot het rijkso domein behoren, is correspondentie bij de NCTV beschikbaar. Het gaat hierbij om emails, whatsapp/SMS berichten en (operationele) brieven. Deze correspondentie is opgeslagen in het gerubriceerde systeem van de NCTV en komt niet in aanmerking voor openbaarmaking. Wel kan ik u in algemene zin over de door u verzochte dossiers de volgende informatie geven.

Datum
7 september 2022

Ons kenmerk
4183632

De hoeveelheid correspondentie in een individueel geval is afhankelijk van een aantal factoren, waaronder de aard van de dreiging, het profiel van de persoon in kwestie, en de duur dat diegene tot het rijkso domein behoort. In totaal gaat het om duizenden documenten waarover de NCTV beschikt. Vanwege het feit dat de lijst met personen en bijna de gehele correspondentie als STG gerubriceerde informatie betreft en gelet op de hoeveelheid documenten is het niet goed mogelijk een inventarislijst op te stellen.

Ter indicatie: afhankelijk van de genoemde factoren loopt de hoeveelheid documenten voor de personen in kwestie uiteen van circa 50+ tot circa 200 documenten. In enkele gevallen betreft het uitschieters van meer dan duizend documenten voor een enkel persoon. Het gaat hierbij om 100+ operationele brieven, honderden berichten met dreigingsmeldingen, honderden berichten over activiteiten van te beveiligen personen en honderden overige correspondentie, zoals correspondentie met de te beveiligen persoon. In totaal – bij zeer grove benadering – beschikt de NCTV over 3500 tot 4000 stukken betreffende de personen uit de opgave van de verzoeker. Het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, beschikt, zoals dit in het bestreden besluit uiteen is gezet, over enkele tientallen documenten.

In de opgave van verzoeker staat een aantal personen die tot het decentrale domein behoren en over wie correspondentie beschikbaar is bij de NCTV. Dit vanwege de nauwe verbondenheid tussen het rijks- en decentrale domein. In het kader van advies, coördinatie of overdracht van het ene naar het andere domein is van belang om af te stemmen en elkaar te informeren. Ter indicatie: het gaat hierbij om enkele tientallen documenten.

In het primaire besluit is ten aanzien van de inventarisatielijst aangegeven dat, naast dat de Wob niet verplicht tot het verstrekken van een dergelijke lijst, in het besluit gemotiveerde weigeringsgronden eraan in de weg dat op meer gedetailleerd niveau inzage wordt gegeven in de beschikbare documenten.

In algemene zin is het uitgangspunt dat over bedreiging en beveiliging in concrete gevallen zoveel mogelijk terughoudendheid dient te worden betracht. Informatie daarover vergroot het veiligheidsrisico, niet alleen voor de betrokkenen, maar ook voor diegene die de beveiliging moeten verzekeren en voor personen die in de omgeving leven van de bedreigde of te beveiligen persoon. Daarover mededelingen doen is onverantwoord. Dit heeft eveneens betrekking op de beveiligingsmaatregelen en informatie over aard en omvang van dreiging en risico. Deze uitgangspunten zijn in het kader van het stelsel bewaken en beveiligen verschillende keren gecommuniceerd, waaronder met de Tweede Kamer.¹

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid

Datum
7 september 2022

Ons kenmerk
4183632

Reeds de vraag of ten aanzien van de bedreiging of beveiliging van de door u genoemde personen bij mij documenten berusten, kan niet per persoon worden beantwoord zonder inzicht te bieden in de aard en inhoud van de documenten. Alleen al het gegeven dat ik over documenten over de bedreiging of beveiliging van één van de door u genoemde personen zou beschikken, raakt aan de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen. Ook kan elk inzicht in de beschikbare documenten een risico opleveren voor de werking van het stelsel zelf, doordat derden er zaken met betrekking tot de werking van dat stelsel uit kunnen afleiden.

Daarnaast kan, alleen al het geven van inzicht in de beschikbare documenten, nagegaan worden welke personen uit de opgave van de verzoekers onderdeel vormen van het rijksdomein, welke van het decentrale domein en ten aanzien van welke personen mogelijk geen beveiligingsmaatregelen (meer) worden getroffen. Dat kan veiligheidsrisico's opleveren voor de betreffende personen en (ook) om die reden weiger in een dergelijk inzicht te geven.

Nadere motivering weigeringsgronden

In uw bezwaarschrift voert u aan dat de toepassing van de weigeringsgronden onvoldoende gemotiveerd is. In het primaire besluit is uitvoerig uiteengezet waarom, op grond van de weigeringsgronden, de informatie niet openbaar gemaakt kan worden. Hieronder zal ik dit verder uiteenzetten aan de hand van de Woo.

De beveiliging van personen en bedrijven

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder h, van de Woo, blijft het openbaar maken van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de veiligheid van personen.

Zoals onder het kopje '*stelsel bewaken en beveiligen*' uiteen is gezet kan er geen informatie openbaar worden gemaakt die de uitvoering van deze taak kan frustreren en de beveiliging van deze personen in gevaar kan brengen.

¹ Onder meer: Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, aanhangsel, nr. 446; Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 011, nr. 2; Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 28 974, nr. 6

Naar mijn oordeel kan de openbaarmaking van informatie inzake de bedreiging en beveiliging van personen met een publieke functie de veiligheid van deze personen in gevaar brengen. Daarnaast kan iedere inhoudelijke of aan de inhoud te koppelen mededeling over het functioneren van het stelsel in (een groep) individuele gevallen de werking van het stelsel zelf ondergraven, doordat derden er informatie met betrekking tot de werking van dat stelsel uit kunnen afleiden. Daarmee kan voor eenieder inzicht worden verkregen in de aard van de dreiging maar ook in het systeem van beveiligingsmaatregelen in een concreet geval, alsmede in de beveiligingsmaatregelen in het algemeen. Het veiligheidsrisico voor de betreffende persoon wordt hierdoor verhoogd, alsmede het risico voor degenen die de beveiliging moeten verzekeren en voor personen in de leefomgeving van alle rechtstreeks betrokkenen. Zelfs wanneer ik informatie geanonimiseerd openbaar maak, dan kan dit inzicht geven in de maatregelen die getroffen worden wanneer er een mate van dreiging is. Ditzelfde geldt ook voor informatie in zaken waarbij de betrokkene in kwestie overleden is.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid

Datum
7 september 2022

Ons kenmerk
4183632

Gelet op het feit dat het openbaar maken van informatie kan leiden tot inzichten met betrekking tot de beveiliging in concrete gevallen, de reikwijdte en het functioneren van het stelsel als zodanig, alsmede in beveiligingsmaatregelen in het algemeen, zal ik hierover dan ook geen informatie openbaar maken.

Het feit dat de media berichten over eventuele beveiliging van personen, betekent niet dat ik af moet of kan wijken van het bovenstaande. Vanuit officiële instanties worden nooit mededelingen gedaan over beveiliging van personen, ook niet aan de media. Ook overigens wordt dergelijke informatie door mij nooit openbaar gemaakt, ook niet richting de Tweede Kamer.

Persoonlijke levenssfeer

U voert aan dat de onderhavige weigeringsgrond niet geldt voor de betrokkenen die overleden zijn. Ik merk op dat voor deze gevallen een beroep op artikel 5.1, tweede lid, onder h, van de Woo, voldoende is. Zoals hierboven omschreven, kan het openbaar maken van informatie leiden tot inzichten met betrekking tot de beveiliging in concrete gevallen.

Met betrekking tot de andere betrokkenen overweeg ik dat zelfs indien betrokkenen aangeven akkoord te gaan met het openbaar maken van deze informatie, de afweging van het belang van openbaarmaking ten opzichte van het belang van bescherming van persoonlijke levenssfeer bij mij blijft. In dit soort zaken wordt de informatie gelet op de grote belangen, waaronder de veiligheid van de betrokken persoon alsmede de veiligheid voor degenen die de beveiliging moeten verzekeren en voor personen in de leefomgeving van alle rechtstreeks betrokkenen, niet openbaar gemaakt. Daarnaast wordt de informatie niet openbaar gemaakt omdat het raakt aan de werking van het stelsel, omdat het inzicht kan geven in de wijze waarop het op individueel niveau functioneert, hetgeen kan raken aan anderen

personen die nu of in de toekomst werkzaam zijn in het stelsel of onder de werking ervan vallen.

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

Overig

Met betrekking tot uw bezwaren betreffende de zorgvuldigheid van het primaire besluit, overweeg ik dat ik u niet kan volgen in de situatie die u heeft geschetst, ter zitting en daarbuiten. Het primaire besluit is, op basis van een goede en zorgvuldige voorbereiding ook zorgvuldig genomen. Tijdsdruk heeft daarop geen negatieve rol gespeeld. In het kader van uw bezwaarprocedure heeft er, conform de Awb, een volledige heroverweging plaatsgevonden. Deze heeft niet tot een andere conclusie geleid dan dat de door u verzochte informatie niet openbaar gemaakt kan worden. Ik acht het bezwaar op dit punt dan ook niet gegrond.

Datum
7 september 2022

Ons kenmerk
4183632

U voert voorts aan dat het niet aannemelijk is dat er geen voor openbaarmaking vatbare informatie overblijft na verwijdering van informatie op grond van de weigeringsgronden. Ik merk hierover op dat na de toepassing van de weigeringsgronden in de documenten daadwerkelijk geen informatie over blijft ten aanzien van de in uw verzoek genoemde bestuurlijke aangelegenheid. De bij dit verzoek betrokken documenten zijn daarom geheel geweigerd.

Wellicht ten overvloede merk ik op dat preciseringsgesprekken plaatsvinden bij te algemene Woo- (destijds Wob-) verzoeken, om het verzoek verder te preciseren. Dit maakt het mogelijk voor de bestuursorganen om dit soort omvangrijke Woo-verzoeken in behandeling te nemen. Dat dit bij u de indruk heeft gewekt dat de er stukken openbaar worden gemaakt, volg ik niet. Het belang van preciseringsgesprekken is nu zelfs gecodificeerd. Immers op grond van de Woo (artikel 4.1), dient een bestuursorgaan binnen twee weken na ontvangst van het verzoek de verzoeker om het verzoek te preciseren. Indien de verzoeker hier niet aan mee werkt, kan het bestuursorgaan besluiten om het verzoek niet in behandeling te nemen.

Besluit

Gelet op het voorgaande verklaar ik uw bezwaar ongegrond.
Ik handhaaf het bestreden besluit onder aanvulling van de motivering.

Dit besluit op bezwaar zal geanonimiseerd op www.rijksoverheid.nl worden geplaatst.

Vergoeding kosten bezwaar

U heeft verzocht om vergoeding van de kosten van bezwaar met een beroep op artikel 7:15, tweede lid, van de Awb. Daarover beslis ik als volgt.

Op grond van dit artikel worden de kosten die in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs zijn gemaakt, vergoed voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.

Gelet op bovenvermelde beslissing is daarvan geen sprake. Ik ga dan ook niet over tot de gevraagde kostenvergoeding.

Hoogachtend,
De Minister van Justitie en Veiligheid,
namens deze,

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

Datum
7 september 2022

Ons kenmerk
4183632

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

BEROEPSCLAUSULE

U kunt tegen dit besluit beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Den Haag, Postbus 20302, 2500 EH Den Haag. Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag waarop de beschikking u is toegezonden door de rechtbank zijn ontvangen.

Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Awb zijn ondertekend en bevat ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening, de 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.