



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Advies, Regie en
Centrale autoriteit

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Contactpersoon

Per e-mail:

Datum 11 april 2023
Onderwerp Besluit op uw Woo-verzoek

Ons kenmerk

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

Geachte ,

Namens , heeft u bij brief van 6 januari 2023 het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: ministerie van J&V) verzocht om de openbaarmaking van documenten betreffende, kort gezegd, de verbreding van een onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de inspectie) met betrekking tot signalen die zijn ontvangen over verschillende vormen van niet-integer gedrag in de penitenciaire inrichting te Nieuwersluis, over de periode vanaf het moment waarop is besloten tot verbreding van het onderzoek tot 6 januari 2023.

Concreet verzoekt u om de openbaarmaking van alle correspondentie berustend bij het ministerie van J&V inzake de verbreding van het onderzoek van de inspectie naar signalen die zijn ontvangen over verschillende vormen van niet-integer gedrag in de penitenciaire inrichting te Nieuwersluis, waaronder brieven, e-mails, Whatsapp- en Sms-berichten, meldingen, besluiten, instructies, (gespreks-)verslagen, adviezen en (gespreks-)notulen.

Bij brief van 6 februari 2023 heeft u het ministerie van J&V in gebreke gesteld wegens het uitblijven van een tijdig besluit op uw verzoek. Bij e-mailbericht van 7 februari 2023 heeft een medewerker van het ministerie van J&V u benaderd met het bericht dat uw ingebrekestelling is ontvangen en dat deze is doorgezonden naar de inspectie, aangezien de inspectie uw Woo-verzoek in behandeling heeft genomen, omdat de inspectie zelfstandig het besluit tot uitbreiding van het door u genoemde onderzoek heeft genomen. Bij e-mailbericht van 7 februari 2023 heeft u hierop gereageerd met de mededeling dat, kort gezegd, uw Woo-verzoek niet enkel ziet op documenten van de inspectie, maar ook op documenten die onder het kerndepartement ressorteren. Bij brief van 22 februari 2023 is het ministerie van J&V door de rechtbank Amsterdam geïnformeerd dat namens uw cliënte een beroepsprocedure aanhangig is gemaakt wegens het niet tijdig beslissen op het Woo-verzoek.

Met excuus voor de langere behandelduur, doe ik u hierbij het besluit op uw Woo-verzoek toekomen.

Wettelijk kader

Ik behandel uw verzoek als een verzoek op grond van de Wet open overheid (Woo). De relevante artikelen uit de Woo kunt u vinden in bijlage 1 bij deze brief.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Advies, Regie en
Centrale autoriteit

Inventarisatie documenten

Op basis van uw verzoek zijn in totaal 11 documenten aangetroffen. Deze documenten zijn -samen met de vindplaatsen van de reeds openbare documenten- opgenomen in een inventarislijst, die als **bijlage 2** bij dit besluit is gevoegd. In dit besluit wordt verwezen naar de corresponderende nummers uit de inventarislijst, zodat per document duidelijk is wat is besloten.

Datum
11 april 2023
Ons kenmerk

De reden waarom slechts 11 documenten zijn aangetroffen ligt aan het feit dat, zoals u reeds bent geïnformeerd, het besluit tot verbreding van het onderzoek naar signalen die zijn ontvangen over verschillende vormen van niet-integer gedrag in de penitentiare inrichting te Nieuwersluis zelfstandig door de inspectie is genomen. De meerderheid van de documenten omtrent dit besluit zal dan ook bij de inspectie aanwezig zijn. De inspectie zal een zelfstandig besluit op uw Woo-verzoek nemen t.a.v. de documenten die onder de inspectie ressorteren.

Overigens betreffen de documenten nummers **1** en **4** correspondentie die hetzij van u afkomstig is, hetzij aan u is gericht. Ik ga ervan uit dat u reeds over deze documenten beschikt. Deze documenten zal ik dan ook niet openbaar maken.

De informatie is deels al openbaar

De door u opgevraagde informatie is deels al openbaar en voor iedereen toegankelijk. Dit betreft de documenten nummers **2** en **10**. Deze informatie kunt u raadplegen via de op de inventarislijst aangegeven vindplaats. De Woo is niet van toepassing op deze informatie, omdat de Woo alleen van toepassing is op informatie die nog niet openbaar is.

Besluit

Ik heb besloten een aantal documenten met de door u gevraagde informatie (gedeeltelijk) openbaar te maken en een aantal documenten niet. Per document is op de inventarislijst aangegeven of het volledig openbaar, deels openbaar, dan wel niet openbaar wordt gemaakt en eventueel welke uitzonderingsgronden zijn toegepast.

De inventarislijst maakt integraal onderdeel uit van het besluit. Voor de motivering van dit besluit verwijs ik naar het onderdeel "Overwegingen".

Overwegingen

Algemene overweging: openbaarheid t.a.v. een ieder

Als eerste wil ik u wijzen op het volgende. Iedereen heeft het recht om overheidsinformatie op te kunnen vragen zonder daarbij een reden te hoeven aangeven. Dit staat in het eerste artikel 1.1. van de Woo. Dit is een belangrijk recht van de burger. Daarbij is het uitgangspunt dat overheidsinformatie openbaar is, tenzij er uitzonderingsgronden zijn die dit beperken. De uitzonderingsgronden staan in hoofdstuk 5 van de Woo. Ik moet hierbij het algemeen belang van openbaarheid afwegen tegen de belangen die de uitzonderingsgronden beschermen. In het algemeen geldt hierbij de regel dat

wanneer ik informatie aan u verstrek, het openbaar is voor een ieder. De Woo is niet van toepassing op informatie die al openbaar is.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Advies, Regie en
Centrale autoriteit

Algemene uitgangspunten bij toetsing aan de uitzonderingsgronden

De toetsing aan de uitzonderingsgronden verloopt als volgt. Eerst kijk ik of een van de uitzonderingsgronden speelt. Dat doe ik meestal per alinea, soms per zin. Vervolgens kijk ik wat voor soort uitzonderingsgrond het is. Als het een absolute uitzonderingsgrond is, mag ik de informatie niet verstrekken. Als het een relatieve uitzonderingsgrond is, moet ik een afweging maken tussen het algemene belang van openbaarheid en het specifieke belang dat de uitzonderingsgrond beschermt. Daarbij weegt het belang van openbaarheid zwaar. Als ik informatie weiger, moet ik goed motiveren waarom ik dat doe. Dat geldt nog sterker als de informatie ouder dan vijf jaar is. In de inventarislijst en op de documenten heb ik opgenomen welke uitzonderingsgronden van toepassing zijn.

Datum

11 april 2023

Ons kenmerk

Relatieve uitzonderingsgronden

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo kan ik geen informatie openbaar maken als dit de persoonlijke levenssfeer schaadt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Het gaat om persoonsgegevens die (indirect) te herleiden zijn tot een persoon zoals namen, e-mailadressen, telefoonnummers en functienamen. Bij (bepaalde passages uit) de documenten nummers **5, 6, 7, 8, 9** en **11** is dit het geval. Ik vind het in dit geval belangrijk dat de identiteit van betrokkenen niet bekend wordt omdat dit hun privacy kan schenden. Dat vind ik niet wenselijk. Daarom maak ik deze persoonsgegevens niet openbaar.

In de genoemde documenten staan (ook) persoonsgegevens van ambtenaren. Het gaat om gegevens die herleidbaar zijn tot een persoon, zoals onder meer namen, e-mailadressen, functienamen en telefoonnummers. In het kader van goed werkgeverschap vind ik dat het belang van privacy zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Dit ter bescherming van de privacy van de betrokken ambtenaren. Daarbij weegt mee 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 op grond van de Woo.

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

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo wordt geen informatie openbaar gemaakt als dit het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen beschadigt. In (bepaalde passages uit) bepaalde documenten staat informatie dat het functioneren van de Staat, ander publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen in gevaar zou kunnen brengen.

Voor een ordentelijk verloop van het besluitvormingsproces is het belangrijk dat dit gebeurt op basis van voldragen documenten. Wanneer tussentijds communicatie over conceptteksten of de conceptteksten zelf openbaar worden gemaakt is dit schadelijk voor het goed functioneren van de Staat nu er een publiek debat kan ontstaan over documenten die nog niet rijp zijn voor besluitvorming. Daar is bij het document nummer **3** sprake van. Dit document

maak ik daarom niet openbaar met een beroep op het belang van het goed functioneren van de Staat. Op dezelfde informatie is ook het bepaalde in artikel 5.2, eerste lid, van de Woo van toepassing. Zie daartoe hieronder in het besluit. Als het besluit eenmaal is gevallen, dan is het anders. Dan is het goed om te kunnen reconstrueren op grond van welke adviezen, welke informatie en welke beleidsalternatieven een besluit is genomen. Dit definitieve besluit maak ik wel (gedeeltelijk) openbaar.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Advies, Regie en
Centrale autoriteit

Datum
11 april 2023
Ons kenmerk

Persoonlijke beleidsopvattingen in een stuk voor intern overleg

Uitgangspunt van de Woo is dat overheidsinformatie openbaar is. Dit geldt in principe ook voor documenten opgesteld voor intern overleg. Dit is het overleg over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, of binnen een groep van overheden voor de gezamenlijke verantwoordelijkheid van een bestuurlijke aangelegenheid. Stukken die bestemd zijn voor intern overleg kunnen persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Dat is hier ook het geval. Ten aanzien van de openbaarmaking van deze persoonlijke beleidsopvattingen geldt het volgende. Gaat het om een document dat is opgesteld voor formele bestuurlijke besluitvorming, dan worden de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen openbaar tenzij daardoor het voeren van het interne beraad onevenredig zou worden geschaad. Dat volgt uit artikel 5.2, derde lid van de Woo. Betreft het een ander document maar is de persoonlijke beleidsopvatting ouder dan vijf jaar, dan wordt deze eveneens in beginsel openbaar. Dit bepaalt artikel 5.3 van de Woo. Tot slot kunnen persoonlijke beleidsopvattingen openbaar worden gemaakt wanneer dit met het oog op een goed en democratisch bestuur belangrijk is om inzicht te bieden in het besluitvormingsproces. Of om te voorkomen dat er anders een onjuist of onvolledig beeld daarvan zou ontstaan. Dit volgt uit artikel 5.2, tweede lid van de Woo.

De documenten nummers **8** en **11** bevatten persoonlijke beleidsopvattingen die in het kader van het intern beraad zijn geuit. In dit geval zie ik geen aanleiding om de persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad in deze documenten openbaar te maken. Dit acht ik niet in het belang van een goede en democratische rechtsorde. Dit omdat het hier gaat om de interne afstemming in mailwisselingen, niet opgesteld ten behoeve van de formele bestuurlijke besluitvorming, over het besluit tot verbreding van het onderzoek naar signalen die zijn ontvangen over verschillende vormen van niet-integer gedrag in de penitentiaire inrichting Nieuwersluis. Ik ben van oordeel dat de ambtenaren die zich met dit dossier bezighouden in alle vrijheid met elkaar moeten kunnen communiceren, zonder ervoor beducht te hoeven zijn dat zij op de door hen geuite beleidsopvattingen aangesproken zullen worden. De persoonlijke beleidsopvattingen in de genoemde documenten maak ik dan ook niet openbaar.

Zoals hierboven aangegeven onder het kopje '**Het belang van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen**', is er bij het document nummer **3** sprake van conceptteksten. In dit geval zie ik geen aanleiding om de persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad openbaar te maken. Dit omdat het hier gaat om concepten van stukken aangaande het besluit tot verbreding van het onderzoek naar signalen die zijn ontvangen over verschillende vormen van niet-integer gedrag in de penitentiaire inrichting Nieuwersluis, dan wel communicatie over die conceptstukken. In de fase waarin het besluit nog vorm moet krijgen, moet er ruimte zijn om conceptteksten en gedachten met elkaar uit

te wisselen. Het gaat dus om het intern delen van informatie wat moet leiden tot een definitief stuk. Ik acht het belangrijk dat in die voorbereidende fase om tot definitief stuk te komen concepten daarvan in vertrouwen kunnen worden uitgewisseld. Gelet hierop maak ik dit conceptstuk niet openbaar.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Advies, Regie en
Centrale autoriteit

Als het besluit eenmaal is gevallen, is het anders. Dan is het goed om te kunnen reconstrueren op grond van welke adviezen, welke informatie en welke beleidsalternatieven een besluit is genomen dan wel het stuk is vastgesteld. Dan worden de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen wel openbaar gemaakt. Op basis hiervan kan de democratische controlefunctie worden uitgeoefend. Dit volgt uit artikel 5.2, derde lid, van de Woo. Gelet hierop maak ik de persoonlijke beleidsopvattingen in het definitieve document opgesteld ten behoeve van formele besluitvorming door de bewindspersoon openbaar.

Datum
11 april 2023
Ons kenmerk

Wijze van openbaarmaking

De documenten die met dit besluit (gedeeltelijk) openbaar worden gemaakt, treft u bij dit besluit in kopie aan.

Plaatsing op internet

Dit besluit en de documenten die voor iedereen (gedeeltelijk) openbaar worden, worden op www.rijksoverheid.nl gepubliceerd, nadat de hiervoor genoemde termijn van twee weken is verstreken.

Afschrift aan belanghebbende

Een kopie van dit besluit verzend ik naar de derde-belanghebbende.

Hoogachtend,
de Minister voor Rechtsbescherming,
namens deze,

J.L.M. Janse
Wvd. directeur Advies, Regie en Centrale Autoriteit

Bezwaarclausule

Tegen dit besluit kan iedere belanghebbende 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 berust.

Dit bezwaarschrift moet worden gericht aan: de Minister voor Rechtsbescherming, t.a.v. Directie Wetgeving en Juridische Zaken, sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid, Postbus 20301, 2500 EH Den Haag.

Bijlage 1: Artikelen 5.1 en 5.2 van de Wet open overheid

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Advies, Regie en
Centrale autoriteit

5.1 Uitzonderingen

1. Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

- a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
 - b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
 - c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
 - d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;
 - e. nummers betreft die dienen ter identificatie van personen die bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn voorgeschreven als bedoeld in artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de levenssfeer maakt.
2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
- a. de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties;
 - b. de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen, in geval van milieu-informatie slechts voor zover de informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter;
 - c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
 - d. de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
 - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
 - f. de bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c, genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;
 - g. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
 - h. de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;
 - i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.

3. Indien een verzoek tot openbaarmaking op een van de in het tweede lid genoemde gronden wordt afgewezen, bevat het besluit hiervoor een uitdrukkelijke motivering.

4. Openbaarmaking kan tijdelijk achterwege blijven, indien het belang van de geadresseerde van de informatie om als eerste kennis te nemen van de informatie dit kennelijk vereist. Het bestuursorgaan doet mededeling aan de verzoeker van de termijn waarbinnen de openbaarmaking alsnog zal geschieden.

5. In uitzonderlijke gevallen kan openbaarmaking van andere informatie dan milieu-informatie voorts achterwege blijven indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt. Het bestuursorgaan baseert een beslissing tot achterwege laten van de openbaarmaking van enige informatie op deze grond ten aanzien van dezelfde informatie niet tevens op een van de in het eerste of tweede lid genoemde gronden.

6. Het openbaar maken van informatie blijft in afwijking van het eerste lid, onderdeel c, in geval van milieu-informatie eveneens achterwege voor zover daardoor het in het eerste lid, onderdeel c, genoemde belang ernstig geschaad

Datum

11 april 2023

Ons kenmerk

wordt en het algemeen belang van openbaarheid van informatie niet opweegt tegen deze schade.

7. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Advies, Regie en
Centrale autoriteit

Datum
11 april 2023

Ons kenmerk

Artikel 5.2 Persoonlijke beleidsopvattingen

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. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan 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.

2. Het bestuursorgaan kan over persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie verstrekken 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.

3. Onverminderd het eerste en tweede lid wordt uit documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming door een minister, een commissaris van de Koning, Gedeputeerde Staten, een gedeputeerde, het college van burgemeester en wethouders, een burgemeester en een wethouder, informatie verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.

4. In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan 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.