



> 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](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

**Contactpersoon**

*Overheidsjurist*

*Per e-mail:*

Datum 2 mei 2023  
Onderwerp Besluit op bezwaar

**Ons kenmerk**  
4623520

**Uw kenmerk**

**Bijlagen**  
4

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

Geachte heer

Bij brief van 3 januari 2023 heeft u namens \_\_\_\_\_ bezwaar gemaakt tegen mijn besluit van 8 december 2022 met kenmerk 4307347.

Met deze brief wordt op uw bezwaar beslist. Helaas is het niet gelukt om binnen de daarvoor gestelde termijn te beslissen op uw bezwaarschrift. Daarvoor bied ik u mijn verontschuldiging aan.

**Besluit**

Ik verklaar uw bezwaar gegrond. Voor de motivering verwijs ik u naar het onderdeel 'overwegingen' in dit besluit.

**Verloop van de procedure**

Per mail van 3 oktober 2022 heeft de heer \_\_\_\_\_ een Woo-verzoek ingediend. Het Woo-verzoek ging om de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar en specifiek alle documenten over de definitie van het begrip digitaal handhaven in de zin van die regeling. Op 13 oktober 2022 is een ontvangstbevestiging verstuurd.

Bij besluit van 8 december 2022 met kenmerk 4307347 heb ik het verzoek ingewilligd.

Bij brief van 3 januari 2023 heeft u bezwaar gemaakt tegen dit besluit. Bij brief van 20 januari 2023 is de ontvangst van dit bezwaar bevestigd

In onderling overleg is de datum van de hoorzitting vastgesteld. Op 30 januari 2023 vond de hoorzitting plaats. Voor de samenstelling van de commissie en het verhandelde ter zitting verwijs ik naar het verslag van de hoorzitting dat als bijlage bij dit besluit is gevoegd.

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

Uw 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.

### **Relevante wetsartikelen/juridisch kader**

Ik heb de documenten die bij de behandeling van uw bezwaarschrift zijn aangetroffen beoordeeld op grond van de Wet open overheid (Woo). De relevante artikelen uit de Woo kunt u vinden in bijlage 1 van deze brief.

### **Zienswijzen**

Ik heb gezien de gronden van uw bezwaar een zienswijze gevraagd aan het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie, de Gemeente Utrecht en JUSTIS. Door het Openbaar Ministerie is een zienswijze ingediend. Ik heb deze zienswijzen meegenomen in mijn beoordeling van uw bezwaar.

### **Beoordeling van het bezwaar**

#### *Gronden van uw bezwaar*

In uw bezwaarschrift en tijdens de hoorzitting heeft u – kort samengevat – het volgende aangevoerd:

- a) gezien het feit dat het Openbaar Ministerie op aanvraag van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden informatie heeft verstrekt over het begrip digitaal handhaven in de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar, moeten er meer documenten zijn binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Openbaar Ministerie over de definitie van dit begrip.

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

Met betrekking tot uw bezwaar dat er meer documenten over deze aangelegenheid moeten zijn overweeg ik het volgende. Naar aanleiding van uw bezwaarschrift en uw verwijzing naar de uitspraak van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 18 januari 2022 in uw bezwaarschrift, heeft er een nieuwe zoekslag plaatsgevonden.

Bij deze zoekslag zijn 21 nieuwe documenten gevonden. Deze documenten zijn beoordeeld in deze beslissing op bezwaar. In de inventarislijst bij dit besluit op bezwaar (bijlage 2) heb ik de uitkomsten van de beoordeling van de documenten die bij de nieuwe zoekslag zijn aangetroffen verwerkt.

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

**Datum**  
2 mei 2023

**Ons kenmerk**  
4623520

Allereerst is er een nieuwe zoekslag uitgevoerd bij het Openbaar Ministerie. Hierbij zijn twee documenten naar voren gekomen, specifiek documenten nummer 20 en nummer 21 op de inventarislijst van dit besluit op bezwaar.

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

Hierna is er verder gezocht binnen mijn ministerie. Bij deze interne zoekslag is gekeken naar de mailwisselingen van de beleidsmedewerkers bij de relevante beleidsafdeling die zich al voor 2018, toen het begrip digitaal handhaven is geïntroduceerd, tot en met heden bezig hebben gehouden met het dossier buitengewone opsporingsambtenaren. Hierbij zijn ook mails opgevraagd van medewerkers die niet meer bij mijn ministerie werken. Bij deze zoekslag is gezocht op de volgende termen: digitaal handhaven, digitale handhaving, Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar en Beleid en Strategie.

**Datum**  
2 mei 2023  
**Ons kenmerk**  
4623520

Enkele van de gevonden documenten zijn afkomstig van de periode nadat u uw Woo-verzoek had ingediend. Hoewel deze niet onder de reikwijdte van uw verzoek vallen zijn deze documenten ook in de beoordeling meegenomen.

De gevonden documenten worden met dit besluit op bezwaar deels openbaar gemaakt, niet openbaar gemaakt of beoordeeld als reeds openbaar. De motivering van mijn besluit volgt hierna.

#### 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 documenten is dit het geval. Ik vind het in dit geval belangrijk dat de identiteit van betrokkene niet bekend wordt, omdat dit zijn of haar privacy kan schenden. Dat vind ik niet wenselijk. Daarom maak ik deze persoonsgegevens niet openbaar.

In diverse 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.

Door de toegenomen transparantie over overheidshandelen wordt deze uitzonderingsgrond nu anders toegepast dan voorheen het geval was. In sommige dossiers kan er een reden zijn om in het kader van democratische bestuursvoering, persoonlijke beleidsopvattingen openbaar te maken. Op grond van artikel 5.2, tweede lid, van de Woo gebeurt openbaarmaking van dergelijke persoonlijke beleidsopvattingen geanonimiseerd. Dit wordt gedaan om de privacy van de betrokken ambtenaren te beschermen. Daarom wordt ook de functienaam van een ambtenaar niet meer openbaar gemaakt. Dit is ook het geval als geen toepassing wordt gegeven aan de discretionaire bevoegdheid van artikel 5.2, tweede lid, van de Woo.

Zo wordt voorkomen dat als verschillende Woo-besluiten naast elkaar worden gelegd, de herkomst van de persoonlijke beleidsopvatting alsnog kan worden herleid.

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

Daar waar ik toepassing heb gegeven aan deze weigeringsgrond, heb ik dit in de documenten en op de inventarislijst aangeduid met "5.1.2e".

**Datum**  
2 mei 2023

**Ons kenmerk**  
4623520

#### 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.

Op grond van artikel 5.2, tweede lid, van de Woo kan ik besluiten informatie te geven over persoonlijke beleidsopvattingen als ik dat in het belang acht van een goede en democratische bestuursvoering. Deze informatie wordt dan gegeven in geanonimiseerde vorm, tenzij degenen die deze opvattingen hebben geuit of hiermee hebben ingestemd vinden dat de informatie wel herleidbaar is tot hen.

In dit geval zie ik geen aanleiding om de persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad in concepten openbaar te maken. Dit acht ik niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering. Dit omdat het hier gaat om concepten van nota's, wetgevingswijzigingen van de Regeling domeinlijsten buitengewone opsporingsambtenaar en beleidsdocumenten. Deze concepten zijn nog niet 'rijp'. In de fase waarin het definitieve document 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 document. Ik acht het belangrijk dat in die voorbereidende fase om tot een definitief document te komen concepten daarvan in vertrouwen kunnen worden uitgewisseld. Gelet hierop maak ik deze conceptdocumenten in zijn geheel niet openbaar. Deze uitzonderingsgrond is toegepast op documenten 3, 7, 16, 18, 19 en 20 in de inventarislijst.

Ik acht het in dit geval wel in het belang van een goede en democratische bestuursvoering om de persoonlijke beleidsopvattingen in diverse documenten die geen concepten betreffen openbaar te maken in geanonimiseerde vorm, omdat voor zover er sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen, de relevante partijen hebben aangegeven geen belang te zien in het weigeren van openbaarmaking van de informatie in kwestie.

In dit geval zie ik ook aanleiding om de persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad omtrent de uiteindelijk nota over digitaal handhaven geanonimiseerd openbaar te maken omdat het hier een document betreft dat is opgesteld voor formele bestuurlijke besluitvorming, specifiek document 17.

Daar waar ik toepassing heb gegeven aan deze weigeringsgrond, heb ik dit in de documenten en op de inventarislijst aangeduid met "5.2".

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 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. In bepaalde documenten staat informatie die het functioneren van de Staat of andere overheden in gevaar zou kunnen brengen.

Ik vind dat dit belang zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid, wanneer er sprake is van concepten.

Het is namelijk voor een ordentelijk verloop van het besluitvormingsproces belangrijk dat dit gebeurt op basis van voldragen documenten. Wanneer 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 ook hier sprake van. Deze documenten 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 de overweging "Persoonlijke beleidsopvattingen in een document voor intern beraad". Ik maak deze informatie daarom niet openbaar. Deze uitzonderingsgrond is toegepast op documenten 3, 7, 16, 18, 19 en 20 in de inventarislijst.

Daar waar ik toepassing heb gegeven aan deze weigeringsgrond, heb ik dit in de documenten en op de inventarislijst aangeduid met "5.1.2.i"

Buiten verzoek

U heeft in uw verzoek aangegeven over welke aangelegenheid u informatie wilt ontvangen. Een aantal documenten gaat gedeeltelijk niet over de door u aangegeven aangelegenheid en staan op de inventarislijst als zodanig aangemerkt. Deze informatie valt daarom buiten de reikwijdte van uw verzoek en heb ik daarom uit de documenten verwijderd.

Reeds openbare documenten

De Woo is niet van toepassing op documenten die al openbaar zijn. Eén gevonden document, namelijk document 10, is reeds openbaar en staat op de inventarislijst als zodanig aangemerkt. Op de inventarislijst staat ook aangegeven waar u dit document kunt vinden.

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

**Datum**  
2 mei 2023

**Ons kenmerk**  
4623520

## **Besluit**

Gelet op het voorgaande verklaar ik uw bezwaar gegrond en vul ik het bestreden besluit aan met de extra documenten die gevonden zijn in de nieuwe zoekslag en de beoordeling daarvan die in dit besluit is opgenomen.

## **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 de bovenvermelde beslissing is daarvan sprake. Het aan u toe te kennen bedrag is als volgt vastgesteld: 1 punt voor het bezwaar + 1 punt voor de hoorzitting, vermenigvuldigd met € 597 en vervolgens vermenigvuldigd met 0,5 voor de complexiteit van de zaak, wat uitkomt op € 597. Ik verzoek u mij binnen drie weken na heden het nummer en de tenaamstelling van de rekening te melden waarnaar dit bedrag kan worden overgemaakt. U kunt deze informatie sturen naar [juridischondersteunerJZ@minjenv.nl](mailto:juridischondersteunerJZ@minjenv.nl).

## **Wijze van openbaarmaking**

De documenten die (gedeeltelijk) openbaar worden, worden samen met deze brief digitaal aan u toegezonden.

Dit besluit en de documenten die daarmee voor iedereen (gedeeltelijk) openbaar worden, worden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) gepubliceerd.

Hoogachtend,  
De Minister van Justitie en Veiligheid  
namens deze,

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

**Datum**  
2 mei 2023

**Ons kenmerk**  
4623520

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

#### BEROEPSCLAUSULE

U kunt tegen dit besluit beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Rotterdam, postbus 50951, 3007 BM Rotterdam. 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 Algemene wet bestuursrecht 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.

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

**Datum**  
2 mei 2023

**Ons kenmerk**  
4623520

## **Bijlage 1 – relevante artikelen**

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

### **Artikel 5.1**

(...)

2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

(...)

e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;

(...)

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.

(...)

#### **Datum**

2 mei 2023

#### **Ons kenmerk**

4623520

### **Artikel 5.2**

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.

(...)