



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Per post en per e-mail

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

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

Contactpersoon

e-mail:

Datum 22 december 2023
Onderwerp Deelbesluit met betrekking tot uw Woo-verzoek

Ons kenmerk
5134607

Uw kenmerk
BM2022-047-JenV-Woovz2

Bijlagen
3

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

Geachte heer

Bij mail van 1 februari 2023 heeft u op grond van de Wet open overheid (hierna: 'de Woo') verzocht om documenten die – samengevat – betrekking hebben op de betrokkenheid van de interdepartementale adviesstructuur inzake wetgeving en juridische zaken bij keuzes inzake de openbaarmaking van mandaat- en volmachtbesluiten.

Op basis van nader contact is er afgesproken dat er allereerst een deelbesluit zou komen met betrekking tot de documenten die u heeft opgevraagd in punten 2.1 en 2.2 van uw verzoek, en dat er vervolgens een deelbesluit gepubliceerd zou worden met betrekking tot de documenten die u opvraagt in punt 2.3 van uw verzoek. Op 16 maart 2023 is er een deelbesluit genomen met betrekking tot punten 2.1 en 2.2 van uw verzoek. Op 14 juli 2023 is er een deelbesluit genomen met betrekking tot punt 2.3. In dit besluit was vermeld dat naar aanleiding van hetgeen wat tot dat moment was gevonden, er nog een nadere zoekslag zou plaatsvinden, specifiek met betrekking tot de werkgroep mandaatregelingen.

Naar aanleiding hiervan had u opgemerkt dat de documenten abusievelijk niet in chronologische volgorde waren geordend, en heeft u een derde Woo-verzoek op 6 augustus 2023 ingediend waarbij u onder andere heeft verzocht om een bredere reikwijdte bij het beoordelen van documenten die waren verstuurd in het besluit van 14 juli 2023 met betrekking tot de mandaatproblematiek. Op basis daarvan heb ik een deelbesluit genomen op 6 september 2023, waarmee ik eveneens aan punten a en c van uw Woo-verzoek van 6 augustus 2023 heb voldaan.

Met dit laatste deelbesluit heb ik de zoekslag voltooid met wat betreft punt 2.3 van uw Woo-verzoek van 1 februari 2023, specifiek betreffende enige resterende documenten met betrekking tot de werkgroep mandaatregelingen, en heb ik punten b en d van uw Woo-verzoek van 6 augustus 2023 behandeld.

Wettelijk kader

Uw verzoek valt onder de reikwijdte van de Woo. De relevante artikelen uit de Woo kunt u vinden in bijlage 1 bij deze brief.

Inventarisatie documenten

Binnen het bestuursdepartement van mijn ministerie heeft een zoekslag plaatsgevonden binnen de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ). Specifiek is aan de medewerkers gevraagd die toentertijd betrokken waren bij de werkgroep mandaatregelingen en het opstellen van de Handreiking Mandaat, om te zoeken op enige verdere documenten en om aan te geven of er nog nieuwe versies van de Handreiking Mandaat zijn opgesteld na 2014.

Datum
22 december 2023

Ons kenmerk
5134607

Hierbij is uit gekomen dat er voor zover bekend geen vervanging of update heeft plaatsgevonden van de Handreiking Mandaat. Wel zijn meer documenten naar voren gekomen die gerelateerd zijn aan de Handreiking Mandaat en de werkgroep mandaatregelingen.

Verder blijkt uit document 18 van het besluit van 6 september 2023 en document 15 van dit besluit dat er een evaluatie van de Handreiking Mandaat zou plaatsvinden, aanvankelijk in 2017 en vervolgens in 2016. In de vergadering van het IHJZ van 12 juli 2016, wat reeds is meegegeven als document 27 van het besluit van 6 september 2023, is echter besloten dat hier geen behoefte meer aan was.

Ook is er op dit moment een nieuwe werkgroep vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken opgericht om te adviseren over mandatering. In uw mail van 19 december 2023 heeft u echter aangegeven dit niet te zien als vallende onder uw Woo-verzoek. Ik laat de documenten van deze werkgroep daarom buiten beschouwing en zal dit Woo-verzoek met betrekking tot die documenten niet doorsturen.

Bij deze inventarisatie zijn 15 documenten aangetroffen. Deze documenten zijn genoemd in de inventarislijst in bijlage 2 bij deze brief. In deze brief wordt vanaf nu verwezen naar de nummers op de inventarislijst, zodat voor u duidelijk is wat ik per document heb besloten en waarom ik dit heb besloten.

Deelbesluit

Ik besluit een deel van de documenten openbaar te maken, met uitzondering van de persoonsgegevens die daarin staan en de onderdelen van het document die buiten de reikwijdte van uw verzoek vallen. Op de inventarislijst staat bij deze documenten aangegeven dat slechts de uitzonderingsgrond uit artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo (aangeduid met "5.1.2.e") is toegepast, of dat onderdelen van het document buiten de reikwijdte van uw verzoek vallen (aangeduid met "buiten reikwijdte").

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

Overwegingen

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 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.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Datum
22 december 2023

Ons kenmerk
5134607

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.

Wanneer het gaat om informatie waar belangen van anderen bij betrokken zijn, moet ik hen de mogelijkheid geven om een zienswijze in te dienen. Dit betekent dat zij hun mening kunnen geven over of de informatie wel of niet openbaar gemaakt moet worden. Het is uiteindelijk aan mij om te beslissen of ik de informatie openbaar maak.

In de inventarislijst en op de documenten heb ik opgenomen welke uitzonderingsgronden van toepassing zijn.

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**

Datum
22 december 2023

Ons kenmerk
5134607

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

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.

Gezien het feit dat alle documenten in kwestie die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten ouder dan vijf jaar zijn, is de bescherming van intern beraad niet meer van toepassing, tenzij wordt gemotiveerd waarom de uitzonderingen ondanks het tijdsverloop nog steeds zwaarder wegen. In dit geval heb ik geoordeeld dat het beschermen van intern beraad niet zwaarder weegt dan het algemeen belang van openbaarheid in het kader van het tijdsverloop.

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 normaliter 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.

De aangetroffen concepten zijn echter ouder dan vijf jaar. 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". Gezien het feit dat alle documenten ouder dan vijf jaar zijn, is de bescherming van het goed functioneren van de Staat niet meer van toepassing, tenzij wordt gemotiveerd waarom de uitzonderingen ondanks het tijdsverloop nog steeds zwaarder wegen. In dit geval heb ik geoordeeld dat het beschermen van het goed functioneren van de Staat in het kader van het tijdsverloop niet zwaarder weegt dan het algemeen belang van openbaarheid.

Buiten verzoek

U heeft in uw verzoek aangegeven over welke aangelegenheid u informatie wilt ontvangen. Eén document gaat gedeeltelijk niet over de door u aangegeven aangelegenheid. 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 document (met het nummer 14) is reeds openbaar en staat op de inventarislijst als zodanig aangemerkt. Op de inventarislijst staat ook aangegeven waar u deze documenten kunt vinden.

Wijze van openbaarmaking en publicatie

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

Dit besluit en de documenten die voor iedereen (gedeeltelijk) openbaar worden, worden op www.rijksoverheid.nl gepubliceerd.

Vragen

Als u vragen heeft over de afhandeling van uw verzoek, dan kunt u contact opnemen met . Voor meer informatie over de Woo-procedure, kunt u kijken op rijksoverheid.nl.

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

Bezwaarclausule

Tegen dit deelbesluit kunt u binnen zes weken na de dag waarop dit deelbesluit met betrekking tot uw Woo-verzoek 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, t.a.v. Directie Wetgeving en Juridische Zaken, Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid, Postbus 20301, 2500 EH Den Haag.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Datum

22 december 2023

Ons kenmerk

5134607

Bijlage 1 – relevante artikelen

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Artikel 5.1

Datum
22 december 2023

Ons kenmerk
5134607

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.

(...)

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.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Datum
22 december 2023

Ons kenmerk
5134607