

# 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

Datum 23 juli 2024  
Onderdeel Bestuurlijke en Juridische Zaken  
Ons kenmerk PaG/BJZ/59260  
Contactpersoon [REDACTED]  
E-mailadres [secretariaat.bjz@om.nl](mailto:secretariaat.bjz@om.nl)  
Doorkiesnummer(s) 088 - 699 1117  
Bijlagen 1. Relevante wettelijke bepalingen  
2. Inventarislijst  
3. Openbaar te maken documenten  
Onderwerp Beslissing op uw bezwaar [REDACTED]

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden.

Geachte [REDACTED]

Bij brief d.d. 14 maart 2024 hebt u, mede namens cliënte, bezwaar aangetekend tegen mijn besluit van 6 februari 2024 (kenmerk PaG/BJZ/109482-D-267363), naar aanleiding van uw verzoek op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo) van 11 december 2023.

Met deze brief beslis ik op uw bezwaar.

## Verloop van de procedure

Op 11 december 2023 hebt u een verzoek ingediend op grond van de Woo. Uw verzoek ziet, kort samengevat, op informatie over het advies van het Wetenschappelijk Bureau van het Openbaar Ministerie (hierna: WBOM) over het voorgenomen lachgasverbod en de uitzonderingen daarop.

Op 6 februari 2024 heb ik een besluit genomen op uw verzoek en besloten tot gedeeltelijke openbaarmaking van 38 documenten. Openbaarmaking van onderdeel 2. van het advies van het WBOM van 11 november 2022, de uitwerking van de uitzonderingen op het lachgasverbod, heb ik in het bestreden besluit integraal geweigerd.

Op 14 maart 2024 hebt u, mede namens cliënte, bezwaar aangetekend tegen dit besluit. U hebt tevens gevraagd u een termijn van zes weken te gunnen voor het aanvullen van de bezwaargronden.

De ontvangst van uw bezwaar is door mij bevestigd bij brief van 18 maart 2024 (kenmerk: PaG/BJZ/58871). Tevens heb ik u een termijn van zes weken gegeven voor het aanvullen van de bezwaargronden en heb ik u laten weten dat de beslistermijn is opgeschort totdat het verzuim is hersteld of de termijn daarvoor ongebruikt is verstreken. Tevens heb ik de beslistermijn verdaagd. Ik heb u ook gevraagd mij te laten weten of u behoefte hebt aan een hoorzitting.

Uw brief met aanvullende bezwaargronden, overigens gedateerd 29 april 2024, heb ik op 24 april 2024 ontvangen.

Op 25 april 2024 hebt u mij per brief laten weten dat geen behoefte bestaat aan een mondelinge behandeling.

Bij brief van 18 juni 2024 hebt u mij een rappel gestuurd, waarin u aangeeft dat u sinds de telefonische bevestiging van ontvangst van uw aanvullende bezwaargronden geen bericht meer hebt ontvangen. Bij brief van 25 juni 2024 (kenmerk: PaG/BJZ/59190) heb ik u laten weten dat de behandeling van uw bezwaarschrift door capaciteitsproblemen bij het Woo-cluster van het Parket-Generaal nog niet in behandeling was genomen. Ik heb u gevraagd of u akkoord kon gaan met een beslistermijn van vier weken na 25 juni 2024. U hebt mij per emailbericht d.d. 2 juli laten weten dat u hiermee kunt instemmen.

Ik bied u, en via u ook cliënte, mijn excuses aan voor overschrijding van de wettelijke termijn.

#### **Wettelijk kader**

Uw bezwaar is ontvankelijk. U hebt uw bezwaar, alsmede de aanvullende bezwaargronden, tijdig ingediend. Voor de relevante Woo-artikelen verwijs ik u naar bijlage 1.

#### **Gronden van uw bezwaar**

In uw aanvullende bezwaargronden hebt u, verkort weergegeven, het volgende aangevoerd.

1. U stelt namens cliënte dat sprake is van een motiveringsgebrek ten aanzien van de toepassing van de uitzonderingsgrond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo (de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer).
2. U stelt namens cliënte dat artikel 5.2, eerste lid, van de Woo, niet kan leiden tot weigering van [onderdeel 2. van] het advies van het WBOM omdat dit een beleidsalternatief is, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief omvat en een

onderdeel is met een overwegend objectief karakter. Daarop is artikel 5.2, eerste lid, van de Woo, niet van toepassing.

3. U stelt namens cliënte dat de uitzondering van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i geen stand kan houden. Deze uitzonderingsgrond mag er immers niet toe leiden dat bestuursorganen gegevens zouden mogen achterhouden, omdat publicatie daarvan mogelijk een ongunstig licht zou werpen op het door hen gevoerde beleid of de kans op aanvaarding van het door hen voorgenomen beleid zou verkleinen. De belangen die hierbij in het geding zijn wegen niet op tegen het met de Woo beoogde publieke belang van het verstrekken van informatie. U verwijst naar de parlementaire toelichting (Kamerstukken II, 2019/2020, 35 112, nr. 9).

Gelet op de hierboven genoemde argumenten verzoekt u namens cliënte om de volgende documenten alsnog integraal openbaar te maken:

- 13, 16, 21, en 29 (5.1, tweede lid onder i en 5.2, eerste lid)
- 6, 32, 33, 34, 37 en 38 (5.2, eerste lid)

Tevens verzoekt u om vergoeding van de door uw cliënte gemaakte kosten in bezwaar.

### **Beoordeling van de bezwaargronden**

Met betrekking tot de door u aangevoerde bezwaargronden overweeg ik het volgende.

#### Ad a. De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e van de Woo)

U stelt in uw bezwaar dat ingevolge artikel 5.1, derde lid, van de Woo, een afwijzing op deze grond uitdrukkelijk gemotiveerd moet worden. U stelt dat dit niet is gebeurd. Daarmee handel ik volgens u in strijd met de wet.

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo, blijft het verstrekken van informatie achterwege voor zover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene(n). Voor zover het de namen van ambtenaren betreft is hierbij het volgende van belang. Waar het gaat om beroepshalve functioneren van ambtenaren, kan in beginsel slechts in beperkte mate een beroep worden gedaan op het belang van eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer. Dit ligt anders indien het verzoek het openbaar maken van namen van de ambtenaren betreft.<sup>1</sup> Namen zijn immers persoonsgegevens en het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan zich tegen het openbaar maken daarvan verzetten. Daarbij is van belang dat het hier niet gaat

---

<sup>1</sup> ABRvS 4 juni 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD3114, r.o. 2.5.

om het opgeven van een naam aan een individuele burger die met een ambtenaar in contact treedt, maar om openbaarmaking van de naam in de zin van de Woo. Dit geldt, eveneens bepaald door de Afdeling, ook voor andere direct herleidbare gegevens, zoals een telefoonnummer of e-mailadres.<sup>2</sup>

De Afdeling heeft deze lijn door precisering van haar jurisprudentie bevestigd.<sup>3</sup> De Afdeling overweegt in deze uitspraak dat het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zich verzet tegen openbaarmaking van namen van medewerkers die niet wegens hun functie in de openbaarheid treden, tenzij de indiener van het desbetreffende Wob-verzoek aannemelijk heeft gemaakt dat het belang van de openbaarheid in een concreet geval zwaarder weegt.

Ik merk op dat in het bestreden besluit expliciet is verwezen naar deze uitspraak en de desbetreffende rechtsoverweging. Uit het bezwaarschrift blijkt niet hoe de door u ingenomen stelling zich tot deze motivering verhoudt. U hebt voorts niet aannemelijk gemaakt bij het indienen van het bezwaarschrift, noch daarna, dat het belang van openbaarheid in dit geval zwaarder dient te wegen. Gelet op het voorgaande acht ik uw bezwaar op dit punt niet gegrond.

Ik voeg volledigheidshalve toe dat ik in de deels openbaar gemaakte documenten de namen van ambtenaren die wel uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden al openbaar had gemaakt. Het gaat om de namen van twee procureurs-generaal, een plv. hoofdofficier van justitie en enkele ambtenaren van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Bij de herbeoordeling in bezwaar heb ik geconstateerd dat de naam van de plv. hoofdofficier van justitie in een van de documenten per abuis niet openbaar was gemaakt. Ik heb dit hersteld en ik maak deze naam in het document met nummer 6 alsnog openbaar.

Op p. 7 van document 29, in onderdeel 1.7, heb ik overigens een passage 'ontlakt' die in het bestreden besluit was geweigerd op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e. Het betreft de naam van de afdeling waarbij de desbetreffende medewerker werkzaam is. Diezelfde afdeling wordt ook genoemd enkele regels daaronder. De wijze van openbaarmaking in het bestreden besluit was op dit punt niet consistent.

#### Ad b. Persoonlijke beleidsopvattingen in documenten bestemd voor intern beraad (artikel 5.2, eerste lid van de Woo)

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. Het is van belang dat ambtenaren de vrijheid hebben

---

<sup>2</sup> ABRvS 4 juni 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD3114, r.o. 2.5.

<sup>3</sup> ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:321, r.o. 3.2.

ongehinderd in persoonlijke beleidsopvattingen hun bijdrage te leveren aan de beleidsvoorbereiding of uitvoering. Zij moeten in alle openhartigheid onderling functioneel kunnen communiceren.<sup>4</sup> Genoemd artikel geeft aan dat onder persoonlijke beleidsopvattingen moet 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. Tegelijkertijd geldt dat indien feitelijke gegevens, hoewel deze geen persoonlijke beleidsopvattingen zijn, zodanig met die opvattingen verweven zijn en het niet mogelijk is deze te scheiden, ook deze gegevens met een beroep op artikel 5.2, eerste lid, van de Woo, worden geweigerd.<sup>5</sup>

Het interne karakter wordt daarbij bepaald door het oogmerk waarmee dit is opgesteld. Degene die het document heeft opgesteld moet de bedoeling hebben gehad dat dit zou dienen voor hemzelf of voor het gebruik door anderen binnen de overheid. Ook documenten die afkomstig zijn van derden, die niet tot de kring van de overheid behoren, kunnen worden aangemerkt als documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad indien de documenten met dat oogmerk zijn opgesteld.<sup>6</sup>

U stelt u in uw bezwaar dat onderdeel 2 van het advies van het WBOM niet kan leiden tot weigering, omdat het advies een beleidsalternatief is, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief omvat en een onderdeel is met een overwegend objectief karakter.

Ik volg u deels in uw bewaar. Naar mijn oordeel kunnen, bij nadere beschouwing, de onderdelen 2.6.2 tot en met 2.6.4 van het advies worden aangemerkt als een beleidsalternatief. In deze onderdelen worden concrete voorstellen gedaan voor de nadere uitwerking van de uitzonderingen op de strafbaarheid van het lachgasverbod in het voorgestelde artikel 15a Opiumbesluit. Deze voorstellen zijn te beschouwen als een beleidsalternatief. Bij de beoordeling ten behoeve van het bestreden besluit is dit niet als zodanig erkend. Voor de overige delen van onderdeel 2. van het advies blijft naar mijn oordeel wel gelden dat artikel 5.2, eerste lid terecht is toegepast, omdat deze onderdelen de visie en de overwegingen van het WBOM bevatten ten aanzien van de aan het WBOM voorgelegde vraag wat juridisch mogelijk is.

Ook de concepten van het advies zijn terecht geweigerd op grond artikel 5.2, eerste lid van de Woo. Ik wijs op de documenten met de nummers 13, 21 en 26. In uw aanvullend bezwaarschrift verzoekt u om integrale openbaarmaking van

---

<sup>4</sup> ABRvS 15 september 2018, ECLI:NL:RVS:2021:2064, r.o. 13.1.

<sup>5</sup> ABRvS 15 september 2018, ECLI:NL:RVS:2021:2064, r.o. 13.1.

<sup>6</sup> ABRvS 20 december 2017. ECLI:NL:RVS:2017:3497

document 16. Gelet op de context van uw verzoek ga ik er echter vanuit dat u doelt op document 26, dat een concept-versie is van het definitieve advies (document 29), net als de documenten 13 en 21. Ik verwijs naar de inventarislijst. Het document met nummer 16. is een e-mailbericht. Dit bericht bevat geen persoonlijke beleidsopvatting.

Ook in de overige documenten waarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn geweigerd is dit naar mijn mening terecht gebeurd. Het gaat om de documenten met de nummers 6, 32, 33, 34 en 37. Ik weiger derhalve deze documenten integraal openbaar te maken.

In document 38 komt geen persoonlijke beleidsopvatting voor. Dit stond wel vermeld in de inventarislijst. Hier moet sprake zijn geweest van een vergissing. In document 37 staat een persoonlijke aantekening. Die persoonlijke aantekening staat niet in document 38. Er is in document 38 ook geen passage geweigerd op die grond. Ik heb wel geconstateerd dat document 37 en 38 niet op exact dezelfde wijze zijn 'gelakt' voor zover het de passages betreft die buiten de reikwijdte van uw verzoek vallen. Ook hier moet sprake zijn geweest van een vergissing. Ik heb dit in bezwaar hersteld.

Gelet op het voorgaande acht ik uw bezwaar, voor zover dat ziet op de onderdelen 2.6.2 tot en met 2.6.4 van het advies van het WBOM, gegrond. Ik maak deze onderdelen in bezwaar alsnog openbaar.

Ad c. 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)

Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo bepaalt dat het openbaar maken van informatie achterwege blijft voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of andere bestuursorganen.

U stelt dat de uitzonderingsgrond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i geen stand kan houden. Deze uitzonderingsgrond mag er immers niet toe leiden dat bestuursorganen gegevens zouden mogen achterhouden, omdat publicatie daarvan mogelijk een ongunstig licht zou werpen op het door hen gevoerde beleid of de kans op aanvaarding van het door hen voorgenomen beleid zou verkleinen. De belangen die hierbij in het geding zijn wegen niet op tegen het met de Woo beoogde publieke belang van het verstrekken van informatie. U verwijst naar de parlementaire toelichting (Kamerstukken II, vergaderjaar 2019/2020, 35 112, nr. 9).

Ik volg u niet in uw bezwaar. De passage in de MvT waarnaar uw verwijst is de volgende:

*Als uit nieuwe feiten of nieuwe afwegingen volgt dat eerder ingezet beleid onjuist is uitgevoerd of op onjuiste aannames is gebaseerd, dient een bestuursorgaan daar op de gebruikelijke manier verantwoording over af te leggen en is een goede en democratische bestuursvoering in beginsel gebaat bij openheid over een dergelijke aangelegenheid.*

Van een onjuist ingezet beleid is geen sprake, omdat het WBOM-advies ziet op nog te vormen beleid. Het advies van het WBOM is daarbij gericht op de vraag wat juridisch mogelijk is. Ik verwijs naar onderdeel 1.7 van het WBOM-advies, waarin de aan het WBOM voorgelegde vraag wordt toegelicht.

In het bestreden besluit is ook uitdrukkelijk gemotiveerd dat deze uitzonderingsgrond is toegepast onder verwijzing naar de volgende passage uit de MvT bij dit artikel:

*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.<sup>7</sup>*

Deze motivering is met name bedoeld om de openbaarmaking van eventuele feitelijkheden te weigeren, ofschoon de weigering daarvan ook reeds door de uitzonderingsgrond van artikel 5.2, eerste lid van de Woo wordt gedekt, voor zover deze feitelijkheden zijn verweven met persoonlijke beleidsopvattingen.<sup>8</sup>

Gelet op het bovenstaande, acht ik uw bezwaar op dit punt niet gegrond.

---

<sup>7</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2019-2020, 35 112, nr. 9, p. 48, derde alinea.

<sup>8</sup> ECLI:NL:RvS:2017:3497, r.o. 7.4.

### **Ambtshalve herbeoordeling**

Daar waar in de openbaar gemaakte documenten niet is aangegeven op welke grondslag een passage onleesbaar is gemaakt, is de openbaarmaking geweigerd op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e van de Woo.

Bij de herbeoordeling is mij echter gebleken dat de gegevens van functionele mailboxen van het OM eveneens zijn geweigerd op deze grond. Dat is onjuist. Deze gegevens kunnen wel worden geweigerd, maar op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i van de Woo. Ik motiveer dat als volgt.

Openbaarmaking van deze gegevens kan ertoe leiden dat ook derden van deze functionele e-mailbox gebruik gaan maken. Dit kan het interne werkproces van het OM verstoren en daarmee het goed functioneren van de overheid. Burgers kunnen contact leggen met het OM via de voor het publiek bekende gegevens. Ik weeg het belang van het goed functioneren van de overheid zwaarder dan het belang van openbaarmaking.

### **Besluit**

Ik verklaar uw bezwaar gedeeltelijk gegrond en herzie het bestreden besluit. In document 6 maak ik de naam van een plv. hoofdofficier openbaar. Tevens maak ik in document 29 de onderdelen 2.6.2 tot en met 2.6.4 openbaar. In document 37 heb ik een passage openbaar gemaakt die in document 38 reeds openbaar was gemaakt. Inhoudelijk gezien valt de passage buiten de reikwijdte van uw verzoek, maar nu de passage in document 38 reeds openbaar was gemaakt, maak ik deze in document 37 ook openbaar. Daar waar in de documenten de gegevens van functionele e-mailboxen zijn geweigerd, is dit gebeurd op grond van artikel 5.1, tweede lid onder i van de Woo.

Ik ken u op grond van artikel 2, eerste lid, sub a. met bijlage van het Besluit proceskosten bestuursrecht een vergoeding toe van € 624,-.

Ik verzoek u mij het rekeningnummer te laten weten waarop dit bedrag kan worden overgemaakt.

U kunt dit per-email doorgeven aan: [secretariaat.biz@om.nl](mailto:secretariaat.biz@om.nl) o.v.v.:

**Vergoeding kosten in bezwaar, dossier 29 034, en het kenmerk van deze brief (PaG/BJZ/59260).** T.a.v. [REDACTED], Woo-coördinator (aanwezig vanaf 30 juli a.s.).

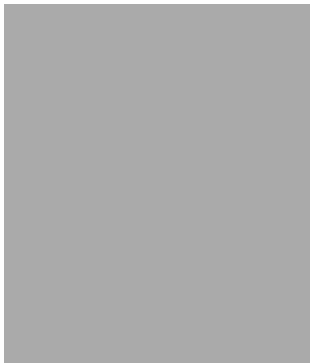
### **Wijze van openbaarmaking**

Het (geanonimiseerde) besluit en de in bezwaar alsnog openbaar te maken informatie worden na vijf werkdagen gepubliceerd op [www.om.nl](http://www.om.nl).



Hoogachtend,

de Minister van Justitie en Veiligheid,  
namens de Minister,  
het College van procureurs-generaal,  
namens het College,  
het plv. hoofd Bestuurlijke en Juridische Zaken,



*U kunt tegen deze beschikking beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank binnen het rechtsgebied van uw woonplaats. Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag waarop de beschikking u is toegezonden door de rechtbank zijn ontvangen. U kunt ook digitaal beroep instellen via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.*

*Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn ondertekend en bevat ten minste de naam en 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.*