



> 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

Datum 7 december 2022
Onderwerp Besluit op uw Woo-verzoek

Ons kenmerk
4345666

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

Geachte ,

In uw verzoek van 27 juli 2022, door mij ontvangen op 28 juli 2022, heeft u het ministerie van Justitie en Veiligheid met een beroep op de Wet open overheid (Woo) verzocht om informatie openbaar te maken over – kort samengevat – de handhaving van een niet-sekseneutrale vangnetbepaling in het naamrecht over de periode 1 januari 2018 tot en met 28 juli 2022.

Op 9 augustus 2022 heeft u bericht ontvangen dat uw verzoek in goede orde is ontvangen. Daarbij is medegedeeld dat uw verzoek binnen vier weken na de ontvangst van het verzoek wordt beoordeeld.

Op 23 augustus 2022 heb ik aangegeven dat de beoordeling van uw verzoek meer tijd in beslag neemt. Ik heb aangegeven twee weken extra nodig te hebben om uw verzoek te behandelen. De uiterlijke beslisdatum is daarmee 7 september 2022 geworden.

U bent vervolgens meermaals geïnformeerd over de voortgang van de behandeling van uw verzoek

1. Wettelijk kader

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

2. Inventarisatie documenten

Op basis van uw verzoek heb ik gezocht in de digitale archiefsystemen en e-mailboxen van de betrokken medewerkers. Dit is gebeurd aan de hand van gerichte zoekvragen gebaseerd op het Woo-verzoek en doorlichting van in dat kader mogelijk relevant e-mailverkeer met andere betrokkenen in de desbetreffende periode. Daarbij heb ik gebruik gemaakt van de volgende zoektermen: vangnet en gendergelijkheid. Aan de hand van de documenten die werden aangetroffen, is verder gezocht.

Bij deze inventarisatie zijn 55 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. De Woo is niet van toepassing op documenten die al openbaar zijn. Een aantal documenten zijn reeds openbaar en staan op de inventarislijst als zodanig aangemerkt. Op de inventarislijst staat ook aangegeven waar u deze documenten kunt vinden.

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

Datum
7 december 2022

Ons kenmerk
4345666

3. Zienswijzen

Bij e-mail van 19 oktober 2022 heb ik u laten weten dat de betrokken belanghebbenden zijn gevraagd hun mening te geven over de voorgenomen openbaarmaking van de door u gevraagde informatie. Ik heb een zienswijze gevraagd aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, het ministerie van Buitenlandse Zaken, de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Federale Overheidsdienst Justitie België, de Universiteit Leiden en de Rijksdienst Caribisch Nederland. De reacties van de betrokken belanghebbenden heb ik in mijn belangenafweging meegenomen.

4. Besluit

Ik besluit een deel van de documenten openbaar te maken, met uitzondering van de persoonsgegevens die daarin staan. 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 de afkorting "5.1.2e") is toegepast.

Bovendien besluit ik een deel van de door u gevraagde informatie niet openbaar te maken. Per document is op de inventarislijst aangegeven 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" van deze brief.

5. 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.

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.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid

Datum
7 december 2022

Ons kenmerk
4345666

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 vrijwel alle 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.

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 van de naam in de zin van de Woo.

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

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

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

Datum
7 december 2022

Ons kenmerk
4345666

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 passages uit) 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.

Ik acht deze weigeringsgrond van toepassing op interne e-mailadressen van dienstonderdelen van mijn ministerie of andere instanties en op concepten van documenten. Ik licht dit toe.

Interne e-mailadressen

In de documenten met nummers 0028 en 0048 staan e-mailadressen van dienstonderdelen van mijn ministerie of andere instanties die bedoeld zijn voor intern gebruik. Openbaarmaking hiervan zou naar mijn oordeel het goed functioneren van de Staat of andere overheden kunnen schaden. De werkprocessen zullen worden belemmerd als derden gebruik kunnen gaan maken van e-mailadressen die niet voor hen bestemd zijn. Ik vind dat dit belang zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Ik weiger deze gegevens daarom openbaar te maken. Ik weeg daarbij ook mee dat de algemene contactgegevens waarlangs mijn ministerie en de andere organisaties bereikbaar zijn, reeds openbaar zijn.

Concepten

Het is niet wenselijk dat van één document meerdere versies in het publieke domein in omloop zijn met als mogelijk gevolg dat onduidelijkheid bestaat over de inhoud van het betreffende document. Conceptversies kunnen leiden tot onduidelijkheid, omdat meningen en gedachtevormingen contrair kunnen zijn aan wat uiteindelijk wordt gecommuniceerd. 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 enkel dienden ter gedachtenvorming en voorbereiding van besluitvorming. Daar is ook hier sprake van. De concepten van documenten waarvan een definitieve versie beschikbaar is maak ik daarom niet openbaar met een beroep op het belang van het goed functioneren van de Staat. Het betreft de documenten met nummers 0008, 0016, 0017, 0019, 0025, 0026, 0027, 0030, 0034, 0035, 0037, 0038, 0041, 0050, 0051 en 0053. 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 een document eenmaal definitief is, dan staat deze uitzonderingsgrond niet in de weg aan openbaarmaking van het definitieve document. Dan is het goed om te kunnen reconstrueren op grond van welke adviezen, welke informatie en welke beleidsalternatieven een besluit is genomen. Het definitieve document en

eventuele overwegingen die daarbij ter besluitvorming zijn voorgelegd, maak ik daarom wel (gedeeltelijk) openbaar.

Ik heb daarnaast aanleiding gezien een zin in document met nummer 0049 niet openbaar te maken. De gegevens in dit document zouden in een eventuele gerechtelijke procedure ten nadele van de Staat kunnen worden aangewend, omdat het document een inschatting van de proceskansen in mogelijke gerechtelijke procedures bevat. Het is belangrijk dat de Staat de gelegenheid moet hebben om te communiceren over de sterke en zwakke kanten van de juridische positie. Openbaarmaking hiervan is schadelijk voor de procespositie van de Staat. Deze zin maak ik daarom niet openbaar met een beroep op het belang van het goed functioneren van de Staat.

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

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 democratische bestuursvoering. Deze informatie wordt dan gegeven in geanonimiseerde vorm, tenzij degenen die deze opvattingen hebben geuit of hiermee hebben ingestemd van oordeel zijn dat de informatie herleidbaar is tot hun persoon. Ik acht het in dit geval in het belang van een goede en democratische bestuursvoering om de persoonlijke beleidsopvattingen in diverse documenten toch openbaar te maken.

Concepten en persoonlijke beleidsopvattingen

Ik zie echter geen aanleiding om op grond van artikel 5.2, tweede lid, van de Woo concepten van documenten waarvan een definitieve versie beschikbaar is openbaar te maken. Deze weigeringsgrond heb ik van toepassing geacht op de documenten met nummers 0008, 0016, 0017, 0019, 0025, 0026, 0027, 0030, 0034, 0035, 0037, 0041 en 0050. 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 besluit te

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

Datum
7 december 2022

Ons kenmerk
4345666

komen concepten daarvan in vertrouwen kunnen worden uitgewisseld. Gelet hierop maak ik deze conceptdocumenten in zijn geheel niet openbaar. Hierbij merk ik op dat ik tekstsuggesties per e-mail ook schaar onder concepten, nu het mijns inziens niet van belang is of een tekstsuggestie in een conceptdocument wordt opgenomen of apart in een e-mail.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid

Datum
7 december 2022

Ons kenmerk
4345666

In document met nummer 53 gaat het om conceptantwoorden zoals voorgesteld door een ambtenaar aan de minister om uit te spreken tijdens de vergadering van 7 september 2022. Deze informatie wordt aangemerkt als concepttekst, omdat het voorstellen van ambtenaren zijn hoe geantwoord kan worden op mogelijke vragen. De bewindspersoon besluit uiteindelijk welke antwoorden daadwerkelijk worden gegeven en welke bewoordingen daarbij worden gekozen. Openbaarmaking van de ambtelijk voorgestelde antwoorden acht ik dan ook niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering. Het delen van concepten schaadt een eenduidige communicatie vanuit de overheid en kan daarmee leiden tot maatschappelijke verwarring. De tekst die uiteindelijk is uitgesproken door de minister is online raadpleegbaar.

Als een document eenmaal definitief is, dan staat deze uitzonderingsgrond niet in de weg aan openbaarmaking van de persoonlijke beleidsopvattingen in het definitieve document. De in het definitieve document opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen maak ik dan wel geanonimiseerd openbaar, nu ik dit van belang acht met het oog op een goed en democratisch bestuur. Dit doe ik met toepassing van artikel 5.2, tweede lid, van de Woo.

Waar er geen definitief document beschikbaar is, zijn de persoonlijke beleidsopvattingen op passageniveau in de meest recente versie van de conceptdocumenten beoordeeld. Dat heeft er in dit geval toe geleid dat ik de persoonlijke beleidsopvattingen geanonimiseerd in de conceptdocumenten met nummers 0005, 0033, 0042 en 0052 wel openbaar maak, nu ik dit belangrijk vind voor een goed en democratisch bestuur. Dit doe ik met toepassing van artikel 5.2, tweede lid, van de Woo.

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

6. Reeds openbare documenten

De Woo is niet van toepassing op documenten die al openbaar zijn. Een aantal documenten is reeds openbaar en staat op de inventarislijst als zodanig aangemerkt. Op de inventarislijst staat ook aangegeven waar u deze documenten kunt vinden.

7. Informatie die valt buiten de reikwijdte van uw 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.

8. 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.

9. 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 voor Rechtsbescherming,
namens deze,

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

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

Datum
7 december 2022

Ons kenmerk
4345666

Bezwaarclausule

Tegen dit besluit kunt u 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 rust. Dit bezwaarschrift moet worden gericht aan: de Minister voor Rechtsbescherming, ter attentie van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken, Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid, Postbus 20301, 2500 EH Den Haag.

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

Datum
7 december 2022

Ons kenmerk
4345666