

postbus 30203, 2500 GE DEN HAAG

**Centraal Orgaan opvang asielzoekers**  
**Stafafdeling Strategie, Bestuur & Omgeving**  
**Afdeling Recht & Veiligheid**  
**Team Juridische Zaken**  
Rijnstraat 8  
2515 XP Den Haag  
telefoon 088 – 715 70 50  
fax 088 – 715 72 72  
postadres postbus 30203  
2500 GE Den Haag

5.1.2.e

datum	9 oktober 2024	inlichtingen bij	
onderwerp	besluit inzake uw verzoek op grond van de Wet open overheid	telefoon	5.1.2.e
ons kenmerk	5029553	e-mail	
uw brief	19 april 2024	bijlage(n)	111 -inclusief inventarislijst

Geachte 5.1.2.e

Bij brief van 19 april 2024, door het COA ontvangen op 22 april 2024 heeft u op grond van de Wet open overheid (Woo) een verzoek bij het COA ingediend met een aantal vragen terzake documenten die zien op de bestuurlijke aangelegenheid inzake de procesbeschikbaarheidslocatie (pbl) in Ter Apel. Uw verzoek betreft de periode 1 januari 2023 tot 19 april 2024.

Op 14 november 2023 heeft u een identiek Woo verzoek bij het COA ingediend. Dit verzoek zag op de periode 1 januari 2023 tot en met 14 november 2023. Het besluit met documenten op dat Woo verzoek heeft u op 6 september 2024 ontvangen. Aangezien er een overlap zit in uw verzoeken en een deel dus al openbaar is, beschouwt het COA de periode van dit verzoek van 14 november 2023 tot 19 april 2024.

Het COA heeft de afgelopen maanden meer Woo-verzoeken dan gebruikelijk ontvangen. De afhandeling van uw verzoek heeft daardoor vertraging opgelopen. Het COA biedt daarvoor haar welgemeende excuses aan.

#### **Juridisch kader**

Ingevolge artikel 4.1 lid 1 kan eenieder een verzoek om publieke informatie richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. In het laatste geval beslist het verantwoordelijke

Correspondentie uitsluitend  
aan het postadres met  
vermelding van de datum en  
het kenmerk van deze brief

bestuursorgaan op het verzoek. Ingevolge lid 3 hoeft verzoeker geen belang te stellen.

Ingevolge artikel 5.1 lid 2 van de Woo blijft openbaarmaking van informatie 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.

Artikel 5.2 van de Woo stelt ten aanzien van persoonlijke beleidsopvattingen:

Lid 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.

(..)

### **De (pilot) pre-procesbeschikbaarheidslocatie (pre-pbl) in Ter Apel**

De pbl is een nieuwe opvangvorm die specifiek is ingericht voor de opvang en begeleiding van vreemdelingen met een asielaanvraag met een hoog afwijzingspercentage (kansarme asielaanvragen). In juli 2023 is de migratieketen gestart met een pilot. Het doel van de pbl is om de komst van vreemdelingen met een kansarme asielaanvraag naar Nederland te ontmoedigen en daarmee het asielsysteem te ontlasten.

De ketenbrede aanpak op de pbl is erop gericht om de asiel-, beroep- en vertrekprocedures van deze vreemdelingen zo efficiënt en zo snel mogelijk te laten verlopen. Van de vreemdelingen op de pbl wordt daarom verwacht dat zij te allen tijde beschikbaar zijn voor de activiteiten in het kader van hun procedures. Zij krijgen daartoe een schriftelijke aanwijzing op grond van artikel 55 van de Vreemdelingenwet 2000 om zich, in verband met het onderzoek naar de inwilligbaarheid van de aanvraag om een verblijfsvergunning, beschikbaar te houden op locatie.

Voor de momenten dat er geen processtap plaatsvindt, wordt een vullend dag- en avondprogramma aangeboden. In de pbl geldt een versoerd opvangregime (verstrekkingen in natura en dagelijkse inhuysregistratie).

De pilot pre-pbl in Ter Apel was op kleine schaal gestart en de bedoeling was dat deze gefaseerd opgeschaald zou worden, met als doel het concept pbl in de praktijk uit te testen. Deze testfase zou inzichten geven in de operationele knelpunten en de keten in staat stellen het concept verder door te ontwikkelen.

Op 1 maart 2024 heeft de Rechtbank Noord-Nederland een uitspraak gedaan in een individuele casus. In deze uitspraak heeft de rechter het besluit van het COA, om een asielzoeker in de pbl te plaatsen, vernietigd. De vreemdelingenketen heeft daartoe alle plaatsingen op de pbl gepauzeerd. Duidelijk was namelijk dat deze uitspraak iets betekende voor het proces en de plaatsingen. Er moest onderzocht worden wat dit precies betekende en hoe er doorontwikkeld moest worden. Vanaf de uitspraak van 1 maart jl. is de vreemdelingenketen dus zagezegd teruggegaan naar de tekentafel. Het concept krijgt hierbij steeds meer vorm. Het blijft vooralsnog echter een concept.

Tegen deze achtergrond is uw Woo verzoek binnen het COA uitgezet. De inventarisatie heeft 110 documenten opgeleverd. Ter toelichting op de openbaarmaking dient het volgende.

### **Overwegingen**

Allereerst wordt erop gewezen dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling, zie o.a. uitspraak van 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2102), volgt dat de Wob geen verplichting bevat om gegevens te vervaardigen die niet in bestaande documenten zijn neergelegd, ongeacht de mate van inspanning. Bestaat de door u gevraagde informatie niet, dan bestaat het recht hierop evenmin. Een bestuursorgaan is immers op grond van de Wob niet verplicht om nieuwe documenten op te maken. Zoals de Afdeling ook eerder heeft overwogen (uitspraak van 20 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA7618) is het, wanneer een bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat een bepaald document niet of niet meer onder hem berust en een dergelijke mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt, in beginsel aan degene die om informatie verzoekt om aannemelijk te maken dat, in tegenstelling tot het onderzoek door het bestuursorgaan, een bepaald document toch onder dat bestuursorgaan berust. Dit is onder de Woo niet anders. Hierbij deel ik u mede dat van deze omstandigheid in uw verzoek niet is gebleken.

### **Algemene uitgangspunten bij toetsing aan de uitzonderingsgronden**

Bij de toepassing van een uitzonderingsgrond, ook wel weigeringsgrond genoemd, zal eerst moeten worden vastgesteld of de uitzonderingsgrond aan de orde is. Bij absolute uitzonderingsgronden blijft het daarbij. Voor de relatieve uitzonderingsgronden dient telkens een afweging gemaakt te worden tussen het vooropgestelde belang van openbaarheid en het door de uitzonderingsgrond beschermde belang.

Weigeringsgronden dienen terughoudend te worden uitgelegd. Informatie die wel in aanmerking komt voor openbaarmaking kan worden gescheiden van informatie die daadwerkelijk afbreuk doet aan de uitzonderingsgrond. Dat deel wordt dan niet openbaar gemaakt. Gedeeltelijke openbaarmaking komt tegemoet aan het algemeen belang van openbaarheid. Een document dient daartoe per eenheid (meestal een alinea) te worden beoordeeld. De toepassing van een uitzonderingsgrond dient goed gemotiveerd te zijn voor de informatie waarop de uitzonderingsgrond betrekking heeft.

### **De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer**

Op grond artikel 5.1 lid 2 onder e, van de Woo blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

In de documenten staan persoonsgegevens. Het betreft hier de namen, contactgegevens en andere persoonsgegevens van medewerkers van het COA alsmede van derden.

Voor zover het de namen van medewerkers van het COA en derden betreft, is hierbij het volgende van belang. Namen zijn persoonsgegevens en het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan zich tegen openbaar maken daarvan verzetten. Daarbij is van belang dat het hier niet gaat om het opgeven van een naam aan een individuele burger die met een medewerker van het COA in contact treedt, maar om openbaarmaking van de naam in de zin van de Woo.

Ook vindt het COA het van belang dat deze medewerkers van het COA geen functie vervullen waarbij zij regelmatig in de publiciteit komen. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer ziet ook op andere gegevens van medewerkers van het COA en derden, zoals doorkiesnummers of e-mailadressen, die tot deze personen kunnen worden herleid. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat de gegevens, vooral indien deze in onderling verband worden gezien, tot individuele personen kunnen worden herleid en dat derhalve de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen in het geding is.

Openbaarmaking van deze informatie wordt dan ook geweigerd op grond van artikel 5.1 lid 2 onder e van de Woo.

Waar ik toepassing heb gegeven aan deze uitzonderingsgrond, heb ik dit op de inventarislijst aangeduid met 5.1.2.e.

### **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 documenten staat informatie dat het functioneren van de Staat, ander publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen in gevaar zou kunnen brengen. Ter toelichting hierop dient het volgende.

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 het bestuursorgaan nu er een publiek debat kan ontstaan over documenten die nog niet rijp zijn voor besluitvorming. Daar is ook hier sprake van. Zoals in de inleiding al is aangegeven heeft de rechtbank Noord Nederland uitspraak gedaan in een overplaatsing naar de pbl.11 Deze uitspraak heeft er voor gezorgd dat opnieuw naar het format pbl gekeken moet worden. Het COA en ketenpartners zijn terug

naar de tekentafel. Dat leidt ertoe dat de documenten vanaf 1 maart 2024 documenten zijn die nog niet rijp zijn voor besluitvorming.

Openbaarmaking van deze informatie wordt dan ook geweigerd op grond van artikel 5.1 lid 2 onder i van de Woo.

Waar ik toepassing heb gegeven aan deze uitzonderingsgrond, heb ik dit op de inventarislijst aangeduid met 5.1.2.i.

### **Persoonlijke beleidsopvattingen in een stuk voor intern overleg**

Op dezelfde informatie is ook het bepaalde in artikel 5.2, eerste lid, van de Woo van toepassing. Ter toelichting hierop dient het volgende.

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.

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 over de pbl dan wel communicatie over die conceptstukken. Deze concepten zijn nog niet 'rijp'. 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. Het is van belang dat in die voorbereidende fase om tot een definitief besluit te komen concepten daarvan in vertrouwen kunnen worden uitgewisseld. Gelet hierop maak ik de persoonlijke beleidsopvattingen in deze conceptstukken niet openbaar.

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.

Waar ik toepassing heb gegeven aan deze uitzonderingsgrond, heb ik dit op de inventarislijst aangeduid met 5.2.

### **Buiten reikwijdte**

In sommige documenten staan passages inzake andere bestuurlijke aangelegenheden dan die van uw Woo verzoek. Deze vallen dus buiten de reikwijdte van uw Woo verzoek en worden niet openbaar gemaakt. Op de inventarislijst staan deze aangeduid als BR.

**Besluit**

De gevraagde documenten worden gedeeltelijk openbaar gemaakt en (gedeeltelijk) geweigerd op grond van bovengenoemde artikelen.

Het COA vertrouwt erop u hiermede voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Het bestuur van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers,  
namens deze,

5.1.2.e

**Rechtsmiddelenclausule**

U kunt u binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit per brief bezwaar maken bij de voorzitter van het bestuur, t.a.v. Stafafdeling Strategie, Bestuur & Omgeving, Recht & Veiligheid, team Juridische Zaken, postbus 30203, 2500 GE DEN HAAG. Het bezwaarschrift moet zijn ondertekend, voorzien zijn van een datum alsmede de naam en het adres van de indiener en dient vergezeld te gaan van de gronden waarop het bezwaar berust en, zo mogelijk, een afschrift van het besluit waartegen het bezwaar is gericht.