

**Onderwerp**

Beslissing op bezwaar

AANTEKENEN



**Organisatieonderdeel**

Landelijke Eenheid  
Staf  
Team Juridische Zaken

**Behandeld door**

Wob-desk LE

**Functie**

Juridisch adviseur Woo

**Telefoon**

0900 - 8844

**E-mail**

woo.team-  
bestuursondersteuning.landelijke  
-eenheid@politie.nl

**Ons kenmerk**

2021-0047355 / 8556

**Uw kenmerk**

**In afschrift aan**

**Datum**

27 juli 2022

**Bijlage(n)**

0

**Pagina**

1

Geachte ,

Op 5 augustus 2021 heb ik uw bezwaarschrift ontvangen, dat gericht is tegen mijn besluit van 22 juli 2021 met kenmerk 2020-0005292 / 7577 op basis van uw Wob-verzoek aangaande uitbuiting van personen van Oegandese afkomst en het MOB heengaan van personen van Nigeriaanse afkomst.

Bij brief van 16 augustus 2021 heb ik de ontvangst ervan bevestigd en meegedeeld dat de behandeling van het bezwaarschrift is verdaagd.

Uw bezwaarschrift, inclusief de gronden van bezwaar, is ingediend binnen zes weken na bekendmaking van het besluit. Bij het bezwaarschrift was geen document gevoegd waaruit bleek dat u gemachtigd bent namens VPRO op te treden in bezwaarprocedures. Op 13 september 2021 heeft u dit gebrek hersteld. Het bezwaarschrift voldoet daarmee aan de overige door de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gestelde eisen, zodat u ontvankelijk bent in uw bezwaar.

Op basis van bezwaarschrift heb ik bij brief van 4 november 2021 een gewijzigde beslissing op uw verzoek genomen op grond van artikel 6:19 van de Awb, ziende op doorzending van het verzoek naar het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV). Voor het overige heb ik mijn besluit van 22 juli 2021 (her)bevestigd.

Verder heb ik bij brief van 9 december 2021 een aanvullende beslissing genomen (tevens op grond van artikel 6:19 van de Awb), ziende op de doorzending van uw verzoek naar de overige convenantpartners binnen het samenwerkingsverband EMM, met het oog op een zo volledig mogelijke behandeling van uw verzoek.

Op 21 maart jl. heeft een hoorzitting plaatsgevonden. Het verslag van deze hoorzitting treft u als bijlage bij deze brief aan.

Met deze brief maak ik mijn beslissing op het bezwaar bekend.

**Onderwerp**  
Beslissing op bezwaar

**Datum**  
27 juli 2022

**Pagina**  
2 van 7

## Beoordeling van het bezwaar

Uw bezwaarschrift heb ik in vier onderdelen opgedeeld. Hieronder zijn deze onderdelen cursief weergegeven. Per onderdeel ga ik vervolgens in op de betreffende bezwaargronden.

### Onderdeel 1

*Verstrekking van informatie blijft grotendeels achterwege omdat volgens u de politie niet bevoegd is documenten die bij het EMM berusten te verstrekken dan wel openbaar te maken. U schrijft dat het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel geen zelfstandig bestuursorgaan is maar een multidisciplinair samenwerkingsverband en dat 'de Wob niet van toepassing is'. Doorzending van het verzoek zou om deze reden ook niet mogelijk zijn. Ik wijs u erop dat de Wet openbaarheid van bestuur regelt dat een verzoek om informatie kan worden gericht tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. Instellingen of bedrijven die zelf geen bestuursorgaan zijn, vallen wel onder de Wet openbaarheid bestuur als zij onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan opereren of als een bestuursorgaan een aanzienlijke invloed heeft op die instelling. U motiveert niet waarom hier in het geval van EMM geen sprake van zou zijn en de Wob dus niet van toepassing is. Op de webpagina van het EMM staat te lezen dat de organisatie onder de verantwoordelijkheid valt van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het blijft mij derhalve onduidelijk waarom de Wob door u niet van toepassing wordt geacht en op welke wijze u heeft onderzocht of dit wellicht wel het geval kan zijn.*

Op de website van EMM is inderdaad te lezen dat JenV het verantwoordelijke bestuursorgaan is. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/expertisecentrum-mensenhandel-en-mensensmokkel-emm>. Hier is ten tijde van het opstellen van het besluit d.d. 22 juli 2021 niet optimaal aandacht voor geweest. Het Wob-verzoek had dan ook doorgestuurd moeten worden naar JenV en dit is hersteld (mede aan de hand van uw bezwaarschrift) via het gewijzigde besluit d.d. 4 november 2021.

### Onderdeel 2

*Uw standpunt wekt bovendien bevreemding omdat de politie niet lang geleden bepaalde dat het EMM wél onder de Wob valt. In uw Wob-besluit (kenmerk: 2018-0045327) uit 2019 op een verzoek van [REDACTED] dat leidde tot verstrekking van documenten van het EMM schrijft u dat het EMM opsporingsdiensten ondersteunt die zich bezighouden met mensenhandel en mensensmokkel, en onderdeel is van de Landelijke Eenheid'. Dat staat haaks op uw nieuwe standpunt, waarin u stelt dat gegevens bij het EMM niet onder Wob vallen en slechts 'het facilitaire beheer van het EMM bij de politie is belegd'. Nog los van de vraag of dit klopt – aan het hoofd van het EMM staat een politiemedewerker, de organisatie is gevestigd bij de politie en het EMM maakt gebruik van gegevens van aangesloten bestuursorganen waaronder de politie - verklaart u nergens hoe en wanneer het verschil is ontstaan tussen uw huidige en uw vorige opvatting, die diametraal van elkaar verschillen. Ik wil benadrukken dat de burger moet kunnen vertrouwen op het consequent handelen van de overheid. Uw besluit is hiermee echter in tegenspraak.*

**Onderwerp**  
Beslissing op bezwaar

**Datum**  
27 juli 2022

**Pagina**  
3 van 7

Bij de besluitvorming inzake het verzoek met kenmerk 2018-0045327 is onvoldoende onderkend dat het EMM een samenwerkingsverband is. De vermelding in dat besluit dat het EMM een onderdeel zou zijn van de Landelijke Eenheid is niet juist. Zoals ook de Afdeling oordeelde in haar uitspraak ECLI:NL:RVS:2012:BW8131 (waarnaar later in diverse andere uitspraken ook wordt verwezen (zie onder andere ECLI:NL:RVS:2020:1636, ECLI:NL:RVS:2018:2841, ECLI:NL:RVS:2017:1341)) is een bestuursorgaan niet gehouden een eerder gemaakte (beoordelings)fout te herhalen.

### Onderdeel 3

*De behandeling van het Wob-verzoek heeft anderhalf jaar in beslag genomen. In deze periode, waarin [REDACTED] op uw eigen verzoek coulant is omgegaan met de in de wet gestelde termijnen, is op geen enkel moment kenbaar gemaakt dat het EMM niet onder de Wob valt. Sterker, er is meerdere keren overleg geweest, ook met het EMM zelf, zowel fysiek als telefonisch en per mail, waarin door Argos onder meer concessies zijn gedaan aan de omvang van het verzoek. U heeft daarmee gedurende lange tijd de indruk gewekt dat de politie het Wob-verzoek zou behandelen en documenten zou beoordelen. In e-mailcorrespondentie met [REDACTED] wordt dit nog eens bevestigd doordat hij schrijft: 'Op basis hiervan worden de verzoeken ook verder in behandeling genomen en wordt onderzoek gedaan naar documenten. Een belangrijk element van behoorlijk bestuur is dat de overheid het door haar gewekte vertrouwen dient waar te maken, maar uw besluit voldoet hier niet aan.'*

De teamchef Bestuursondersteuning is met u het overleg aangegaan om de behandeling van het verzoek alsnog voortvarend op te pakken, doch was hij op dat moment niet in kennis van het juridische gegeven dat de Wob (hierna de Wet open overheid (Woo) die de Wob per 1 mei 2022 heeft vervangen) niet van toepassing is op een samenwerkingsverband (oftewel het EMM). Gaandeweg de behandeling van het verzoek is gebleken dat het hier gaat om een samenwerkingsverband waarop de Woo (en voorheen de Wob) niet van toepassing is. Indien namens de korpschef een besluit was genomen over documenten van het EMM, zou dit aldus strijdig zijn met het bepaalde in artikel 1:1, eerste lid aanhef en onder a en/of b van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Ik verwijs verder naar de hierboven opgenomen jurisprudentie dat een bestuursorgaan niet gehouden is een eerder gemaakte (beoordelings)fout te herhalen. In het primaire besluit van 22 juli 2021 zijn verontschuldiging aangeboden voor zover de indruk is gegeven, dat de politie zelf over de gevraagde documenten beschikte en is/zijn informatie/documenten juridisch berustend onder de politie (gedeeltelijk) openbaar gemaakt.

### Onderdeel 4 (zijnde een samenvatting van het bezwaarschrift)

*Samenvattend is uw besluit voor mij onbegrijpelijk en wekt het de schijn van willekeur. Er is sprake van een motiveringsgebrek, u heeft het door u gewekte vertrouwen niet waargemaakt en uw handelen is niet consequent. Ik verzoek u dit bezwaarschrift gegrond te verklaren, alsnog stukken te beoordelen volgens de Wob en informatie te verstrekken, of het verzoek door te geleiden.*

U verzoekt in dit laatste onderdeel van uw bezwaarschrift alsnog de stukken (van het EMM) te beoordelen op grond van de Wob óf het verzoek door te geleiden (naar JenV). Het verzoek is doorgeleid naar JenV (zie ook het gewijzigde besluit d.d. 4 november 2021). Om u zo volledig mogelijk tegemoet te komen in uw verzoek, is tevens een aanvullend besluit genomen op 9 december 2021 met kenmerk 2021-0047355 / 8556 op grond van artikel 6:19

**Onderwerp**  
Beslissing op bezwaar

**Datum**  
27 juli 2022

**Pagina**  
4 van 7

van de Awb, waarmee het verzoek tevens is doorgezonden naar de convenantpartners binnen het EMM voor nader onderzoek naar documenten die onder deze bestuursorganen zelf berusten.

#### Nadere uitleg op basis van vragen tijdens de gehouden hoorzitting

In het primaire besluit van 21 juli 2021 is de juridische grondslag aangegeven waar het gaat om documenten van het EMM, waarop de Wob (inmiddels de Woo) niet van toepassing is. Om u tegemoet te komen en omdat u tijdens de hoorzitting – kort samengevat – heeft aangegeven, dat er behoefte is aan een uitleg over waarom een samenwerkingsverband geen zelfstandig bestuursorgaan is, treft u hieronder die uitleg aan. Verder is tijdens de hoorzitting gevraagd naar een instellingsbesluit (besluit van algemene strekking oftewel BAS) op basis waarvan het EMM is ingesteld of een ‘paraplu’-samenwerkingsverband of een regeling. Ook hierop ga ik hieronder voor de volledigheid nog in.

Overeenkomstig artikel 1:1 onder a en/of b van de Awb, wordt onder een bestuursorgaan verstaan:

- a. een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of
- b. een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.

Zoals dat ook is aangegeven op

<https://www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/expertisecentrum-mensenhandel-en-mensensmokkel-emm>, brengt het EMM informatie van de samenwerkingspartijen gerelateerd aan mensenhandel en mensensmokkel samen. Het samenwerkingsverband is vanuit haar centrale informatiepositie in staat nieuwe trends en fenomenen te signaleren, partners hierover te informeren en analyses uit te voeren. Het EMM voert deze partner-overstijgende analyses uit op operationeel, tactisch en strategisch niveau ten behoeve van een brede, integrale bestrijding mensenhandel en mensensmokkel. Er is daartoe een convenant opgesteld over het uitwisselen van informatie inzake de aanpak van mensenhandel. Op de voornoemde site is dit convenant beschikbaar.

Het bovenstaande brengt met zich mee, dat het EMM geen rechtspersoon is en dus ook niet met openbaar gezag is bekleed. Het EMM brengt slechts informatie samen en signaleert hierover. Vanuit een samenwerkingsverband (zoals het EMM) worden geen zelfstandige beslissingen waaruit rechtsgevolgen voortvloeien genomen en worden geen taken uitgevoerd, die (een) rechtsgevolg(en) voor (groepen) personen of anderszins tot gevolg heeft/hebben.

In dit verband verwijs ik nog naar de uitspraak van de rechtbank Zeeland West Brabant (ECLI:NL:RBZWB:2020:2150, pag. 5 en 6) en naar de uitspraak van rechtbank Noord-Nederland (ECLI:NL:RBNNE:2021:738, rechtsoverweging 4.4 en 4.6 (pag 4 en 5)). In beide zaken gaat het om het feit dat een samenwerkingsverband geen a- of b-orgaan is in de zin van de Awb. Net als een samenwerkingsverband is bijvoorbeeld ook een stichting geen a- of b-orgaan in de zin van de Awb. Ik maak u in dit kader attent op de uitspraken van de Raad van State ECLI:NL:RVS:2014:3394 (rechtsoverweging 5.5) en ECLI:NL:RVS:2017:1691 (waarin het tevens handelt over een samenwerkingsverband).

De Woo (en voorheen de Wob) is alleen van toepassing op bestuursorganen, zoals geduid in artikel 1:1 onder a en b van de Awb.

**Onderwerp**  
Beslissing op bezwaar

**Datum**  
27 juli 2022

**Pagina**  
5 van 7

In het wetsvoorstel 'Gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden' (zie Kamerstukken 35777-2 d.d. 24 april 2020, pag. 2) is hierover onder artikel '1.3 Deelnemers', punt 5 het volgende opgenomen: 'De deelnemers vormen een samenwerkingsverband zonder rechtspersoonlijkheid'. In de memorie van toelichting van dit wetsvoorstel wordt dit nader toegelicht (zie Kamerstukken 35447 – Memorie van toelichting 35447-3 d.d. 24 april 2020, pag. 65 en hieronder).

*Vijfde lid*

*Het vijfde lid stelt buiten twijfel dat een samenwerkingsverband geen rechtspersoonlijkheid heeft. Samenwerkingsverbanden die bij of krachtens dit wetsvoorstel worden aangewezen, krijgen daarmee geenszins rechtspersoonlijkheid of openbaar gezag. Dit wetsvoorstel dient slechts om te voorzien in grondslagen voor de verwerkingen van gegevens door samenwerkingsverbanden. Zoals reeds is toegelicht in paragraaf 3.2.1 is het niet de bedoeling dat er een nieuw overheidsorgaan, nieuwe instantie of zelfstandige entiteit van enige vorm ontstaat. Het uitgangspunt van de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid van de deelnemers is onverenigbaar met eigen rechtspersoonlijkheid van het samenwerkingsverband. Eigen rechtspersoonlijkheid zou een nieuwe, zelfstandige entiteit creëren, die bovendien aan de ministeriële verantwoordelijkheid onttrokken zou zijn. Er zijn ook overigens geen steekhoudende argumenten voor eigen rechtspersoonlijkheid van samenwerkingsverbanden in de zin van dit wetsvoorstel. Gelet op artikel 1.3, vijfde lid, vormen de deelnemers een samenwerkingsverband zonder rechtspersoonlijkheid. Het wetsvoorstel creëert geen zelfstandige juridische entiteit en kent de deelnemers of het samenwerkingsverband evenmin nieuwe zelfstandige taken en bevoegdheden toe. Aan het wetsvoorstel ligt immers het uitgangspunt ten grondslag dat de gezamenlijke gegevensverwerking ten dienste moet staan aan de uitoefening van de bestaande wettelijke taken en bevoegdheden van de deelnemers. In de praktijk kan de behoefte bestaan het beheer van een samenwerkingsverband te beleggen bij een privaatrechtelijke rechtspersoon of een gemeenschappelijke regeling, bijvoorbeeld op het terrein van huisvesting en andere ondersteuning. Uit artikel 1.3, vijfde lid, volgt dat de gezamenlijke verwerking van gegevens op zich niet door de deelnemers kan worden uitbesteed aan een nieuwe rechtspersoon. Dit verdraagt zich niet met de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid van de deelnemers. De (privaatrechtelijke) rechtspersoon kan zich wel bezighouden met het anderszins ondersteunen van het samenwerkingsverband. Indien de deelnemers van een samenwerkingsverband een privaatrechtelijke rechtspersoon of gemeenschappelijke regeling willen oprichten, zijn de regels inzake de oprichting van dergelijke organisatievormen van toepassing. Ook kan als er betrokkenheid gewenst is van meerdere deelnemers, zoals bijvoorbeeld meerdere gemeenten in een bepaalde regio, sprake zijn van mandaatverlening in de zin van afdeling 10.1.1 van de Algemene wet bestuursrecht.*

Wat betreft het instellingsbesluit informeer ik u als volgt. Er is sprake van een instellingsbesluit 'Taskforce aanpak Mensenhandel 2020'. Deze is te vinden via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043834/2020-07-08>. Deze taskforce is ingesteld om zich te kunnen richten op de aanpak van mensenhandel. In artikel 4 is verwoord 'De leden van de Taskforce nemen deel....een gemeenschappelijke aanpak van uitbuiting en mensenhandel...', doch het EMM is hierin niet als separaat 'lid' (artikel 7) benoemd. Wel zijn de convenantpartners van het EMM leden van deze Taskforce, die de gemeenschappelijke aanpak via het samenwerkingsverband EMM uitvoeren.

In algemene zin - voor zover u hier niet reeds van in kennis mocht zijn - attendeer ik u op de officiële bekendmaking 'Samen tegen mensenhandel - een integrale programma-aanpak van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en





**Onderwerp**  
Beslissing op bezwaar

**Datum**  
27 juli 2022

**Pagina**  
6 van 7

criminele uitbuiting'; die is te vinden via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-865770.pdf>. Hierin is de aanpak van deze vormen van criminaliteit verwoord en is het EMM genoemd waar het gaat om Nationale opsporingsactiviteiten (uitbreiding analysecapaciteit) en het deel uitmaken van de Inspectie SZW in het EMM in het kader van opsporing en aanpak van arbeidsuitbuiting.

### **Beslissing op bezwaar**

Gelet op het feit dat

- I ik primair een beslissing heb genomen op het verzoek, d.d. van 22 juli 2021, waarbij ik documenten/informatie heb verstrekt voor zover documenten/informatie onder de politie berust(en),
- II ik met mijn gewijzigde besluit van 4 november 2021 (op grond van artikel 6:19 van de Awb) volledig heb voldaan aan uw bezwaarschrift door de doorgeleiding van uw verzoek naar het ministerie van Justitie en Veiligheid,
- III ik met mijn aanvullende besluit van 9 december 2021 een beslissing heb genomen (tevens op grond van artikel 6:19 van de Awb), ziende op de doorzending van uw verzoek naar de overige convenantpartners binnen het samenwerkingsverband EMM,
- IV het EMM een samenwerkingsverband is waarop de Woo (voorheen de Wob) niet van toepassing is,

verklaar ik uw bezwaar tegen de voornoemde beslissingen op uw aanvraag op grond van de Woo (voorheen Wob) ongegrond.

### **Tot slot**

Ik vertrouw erop, dat ik met dit besluit voldoende nader heb uitgelegd dat een samenwerkingsverband geen zelfstandig bestuursorgaan is en dat daarom de Woo (voorheen de Wob) niet van toepassing is op het EMM.

Hoogachtbaar,  
de Korps [redacted] ens deze [redacted]

[redacted]  
O.R. Dros  
Politiechef  
Landelijke Eenheid

**Onderwerp**

Beslissing op bezwaar

**Datum**

27 juli 2022

**Pagina**

7 van 7

**Rechtsmiddelen**

*Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na dagtekening van dit besluit beroep instellen bij de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan de indiener van het beroepschrift zijn woonplaats in Nederland heeft. Indien de indiener van het beroep geen woonplaats in Nederland heeft, is de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan het bestuursorgaan zijn zetel heeft bevoegd.*

*Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) 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.*

*U kunt ook digitaal beroep instellen bij de rechtbank 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.*