

Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Coördinatie Financiën,
Bedrijfsvoering en Juridische
Zaken
Afdeling Juridische en
Internationale Zaken

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

Contactpersoon

Datum 20 juli 2021
Onderwerp Beslissing op het Wob-verzoek inzake het Uitvoeringsprogramma
Scheiden zonder Schade (2019)

Ons kenmerk

Geachte ,

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

In uw brief van 10 februari 2021, ontvangen op dezelfde datum, heeft u met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) om informatie verzocht over het Uitvoeringsprogramma Scheiden zonder Schade (2019). Uit uw brief maak ik op dat u verzoekt om alle communicatie en andere documenten bij of onder het Ministerie van Justitie en Veiligheid betreffende het Uitvoeringsprogramma Scheiden zonder Schade 2019, in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid uitgevoerd.

U vermeldt verder in uw brief dat het bij uw Wob-verzoek onder meer gaat om:

- de opdracht, waaronder documenten inzake de totstandkoming en finalisering van de opdracht en in dat kader uitgevoerde onderzoek(en);
- het verloop van het programma, waaronder voortgangsbespreking, inperkingen, uitbreiding of bijstelling van opdracht of (in opdracht gegeven) onderzoek(en);
- de ambtelijke begeleiding/bespreking van voortgang, concept versies, aanbevelingen e.d., waaronder documenten gewisseld tussen programma en ministerie(s);
- de (voorlopige) uitkomsten van het programma en daarbinnen uitgevoerde of in opdracht uitgevoerde onderzoek(en).

Op basis van de door u opgegeven duiding van uw Wob-verzoek heeft mijn ministerie een zoekslag verricht.

Bij brief van 16 februari 2021 is de beslistermijn verlengd. Vervolgens is bij brief van 11 juni 2021 aan u meegedeeld dat zienswijzen zijn opgevraagd bij derden met betrekking tot de mogelijke openbaarmaking van documenten.

Wettelijk kader

Uw verzoek valt onder de reikwijdte van de Wob. Voor de relevante Wob-artikelen verwijs ik u naar de **bijlage 1**.

Inventarisatie documenten

Op basis van uw verzoek zijn in totaal 34 documenten aangetroffen. Deze documenten zijn opgenomen in een inventarislijst, die als **bijlage 2** bij dit besluit is gevoegd. De inventarislijst is verdeeld in vier onderdelen (A, B, C en D) conform de vier onderdelen van uw Wob-verzoek. Daarnaast heb ik de aangetroffen e-mails toegevoegd als onderdeel E. In dit besluit wordt verwezen naar de corresponderende nummers uit de inventarislijst, zodat per document duidelijk is wat is besloten.

Zienswijzen

Bij de (gedeeltelijke) openbaarmaking van een aantal stukken zijn er derde belanghebbenden. Deze belanghebbenden heb ik in de gelegenheid gesteld een zienswijze te geven op de voorgenomen openbaarmaking van die documenten. De zienswijzen van de derde belanghebbenden heb ik in mijn belangenafweging meegenomen. Kortheidshalve verwijs ik u naar het onderdeel "Overwegingen" van dit besluit.

Besluit

Ik heb besloten deels aan uw verzoek tegemoet te komen en de informatie waarom u verzocht, opgenomen in de documenten met nummers **A1, A3, A4, A5, B1, B3 en C3** geheel openbaar te maken en in de documenten met nummers **A2, A6, A7, A8, A9, A10, A11, A12, B2, B4, B6, B7, B8, C1, C2, C4, C5, C6, C7, C8, C9, D3, D4, E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9, E10 en E11** gedeeltelijk openbaar te maken. De bijlagen bij documenten C1 en B8 zijn niet aangetroffen.

Hierbij merk ik op dat document D3 niet verder gekomen is dan een concept en niet voor toepassing in de regio verspreid is. De documenten met nummers **B5, D1, D2 en D6** zijn reeds openbaar. De eindversie van D5, welke drie weken na de aangetroffen versie uitkwam, is eveneens reeds openbaar. Op de inventarislijst treft u informatie aan met betrekking tot de vindplaats van deze documenten. Tevens merk ik op dat op de volgende websites informatie over het programma Scheiden zonder Schade 2019 te vinden is:

www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/scheiden/ouderschap-en-scheiding en
www.vng.nl/artikelen/programma-scheiden-zonder-schade.

De documenten met de overige beginnummers maak ik in het geheel niet openbaar.

Voor de motivering van dit besluit verwijs ik naar het onderdeel "Overwegingen" van dit besluit.

Overwegingen

Allereerst wil ik u wijzen op het volgende. Ingevolge artikel 3, vijfde lid, van de Wob, wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

Het recht op openbaarmaking op grond van de Wob dient uitsluitend het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering. Het komt iedere burger in gelijke mate toe. Daarom kan ten aanzien van de openbaarheid geen onderscheid worden gemaakt naar gelang de persoon of de bedoeling of belangen van de verzoeker. Bij de te verrichten belangenafweging worden dan ook betrokken het algemene belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie en de door de weigeringsgronden te beschermen belangen, maar niet het specifieke belang van de verzoeker.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Coördinatie Financiën,
Bedrijfsvoering en Juridische
Zaken
Afdeling Juridische
en Internationale
Zaken

Datum
20 juli 2021

Ons kenmerk

Evenmin kent de Wob een beperkte vorm van openbaarmaking. Dit betekent dat openbaarmaking van de gevraagde documenten uitsluitend aan u op grond van de Wob niet mogelijk is. Indien ik aan u de betreffende documenten verstrek, moet ik deze ook aan anderen geven indien zij daarom verzoeken. In dat licht vinden de onderstaande belangenafwegingen dan ook plaats.

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd.

In de documenten met nummers A2, A6, A7, A8, A9, A10, A11, A12, B2, B4, B6, B7, B8, C1, C2, C4, C5, C6, C7, C8, C9, D3, D4, E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9, E10 en E11 staan persoonsgegevens. Ik ben van oordeel dat ten aanzien van deze gegevens het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd, zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Daarom heb ik de persoonsgegevens verwijderd uit deze documenten. Ik licht dit als volgt toe.

De verstrekking van namen en directe contactgegevens, waaronder de e-mailadressen van ambtenaren en anderen die bij de door u genoemde bestuurlijke aangelegenheid betrokken zijn geweest, zou een inbreuk betekenen op de persoonlijke levenssfeer van deze personen. Voor de bereikbaarheid van bestuursorganen, instanties of andere organisaties is het telefoonnummer of e-mailadres van een individuele ambtenaar of werknemer van ondergeschikte betekenis. Dit geldt te meer nu de algemene contactgegevens van de betreffende bestuursorganen, instanties en andere organisaties reeds openbaar zijn. Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat het algemene belang van openbaarmaking van deze gegevens niet opweegt tegen het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.¹ Gelet op het voorgaande heb ik de bedoelde persoonsgegevens onleesbaar gemaakt in de betreffende documenten onder vermelding van '10.2.e'.

Voor zover het hier gaat om namen van ambtenaren is het volgende van belang. Weliswaar kan, waar het gaat om beroepshalve functioneren van ambtenaren, slechts in beperkte mate een beroep worden gedaan op het belang van eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer. Dit ligt anders indien het betreft het openbaar maken van namen van de ambtenaren. 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 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 Wob en dus openbaarmaking daarvan aan een ieder. Bovendien gaat het om ambtenaren die niet een functie hebben uit hoofde waarvan zij in de openbaarheid treden. De hier bedoelde persoonsgegevens heb ik in de hiervoor genoemde documenten onleesbaar gemaakt met vermelding van '10.2.e'.

De naam van de voorzitter van het Platform Scheiden zonder Schade tevens oud-Kamerlid (de heer A. Rouvoet) en van Ministers (o.a. De Jonge en Dekker) heb ik niet onleesbaar gemaakt in de hier bedoelde reeks documenten, omdat ik van

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Coördinatie Financiën,
Bedrijfsvoering en Juridische
Zaken
Afdeling Juridische
en Internationale
Zaken

Datum
20 juli 2021

Ons kenmerk

¹ Zie bijvoorbeeld: ECLI:NL:RVS:2008:8D3114

oordeel ben dat de betreffende personen uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden.

De directe contactgegevens van ambtenaren of andere personen, zoals hun volledige e-mailadressen, maak ik niet – althans niet geheel – openbaar nu het algemene belang van openbaarheid naar mijn mening in voldoende mate wordt gediend door de reeds openbare algemene contactgegevens waarlangs mijn ministerie of andere organisaties bereikbaar zijn. Rechtstreekse contactgegevens van individuele ambtenaren acht ik derhalve van ondergeschikt belang.

Voor zover handtekeningen en parafen in de hiervoor genoemde documenten voorkomen heb ik deze onleesbaar gemaakt met vermelding van '10.2.e' om het risico op identiteitsfraude te verminderen. De bescherming tegen identiteitsfraude weegt in dit geval zwaarder dan het algemene belang van openbaarheid.

Het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Het extern adviesbureau 'Institute for Transformative Social Innovation & Reos Foundation Nederland' is ingeschakeld om te helpen bij de ontwikkeling van een nieuwe scheidingsaanpak (in complexe echtscheidingen). Zij staat met name regiolabs bij en heeft gevoelige informatie gedeeld o.a. ten behoeve van de ontwikkeling van enkele prototypes. Openbaarmaking van deze informatie zal naar mijn oordeel leiden tot onevenredige benadeling van deze professionals en/of onevenredige bevoordeling van concurrenten. De openbaarmaking van deze gegevens kan namelijk de concurrentiepositie van deze organisatie verslechteren en deze op achterstand zetten bij inschrijving voor toekomstige opdrachten ten opzichte van haar concurrenten. Ook kan niet worden uitgesloten dat er informatie in de betreffende documenten aanwezig is die mogelijke kwetsbaarheden binnen de desbetreffende organisatie blootleggen die kunnen worden uitgebuit door concurrenten en die de organisatie op achterstand kunnen stellen. Bovendien moeten organisaties erop kunnen vertrouwen dat dergelijke concurrentiegevoelige informatie vertrouwelijk blijft. Anders zou de noodzakelijke openheid waarbinnen het verstrekken van deze informatie moet kunnen plaatsvinden in negatieve zin worden beïnvloed.

Ook (delen van) een offerte van het PlusTeam ten behoeve van een aanvraag subsidie, met daarin onder meer uurtarieven en een toelichting op de uit te voeren werkzaamheden, maak ik niet openbaar. Openbaarmaking van deze informatie zal naar mijn oordeel leiden tot onevenredige benadeling van deze organisatie en/of onevenredige bevoordeling van concurrenten. De uurtarieven en plannen van aanpak zijn bedrijfs- en fabricagegegevens. Openbaarmaking van de gegevens zou concurrentievervalsing tot gevolg kunnen hebben. De gegevens zijn vertrouwelijk aan de overheid meegedeeld. Openbaarmaking ervan zouden eventuele concurrentievoordelen teniet doen. Bovendien zijn deze documenten verstrekt in het kader van de subsidieaanvraag. De beschikking subsidieverlening (document B2) wordt overigens wel openbaar gemaakt.

Bovenstaande gegevens heb ik onder '10.2.g' onleesbaar gemaakt.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Coördinatie Financiën,
Bedrijfsvoering en Juridische
Zaken
Afdeling Juridische
en Internationale
Zaken

Datum
20 juli 2021

Ons kenmerk

Datum
20 juli 2021

Ons kenmerk

Persoonlijke beleidsopvattingen in een stuk voor intern beraad

Artikel 11, eerste lid, van de Wob bepaalt dat uit documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad geen informatie wordt verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat onder het begrip "documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad" onder meer moeten worden begrepen: nota's van ambtenaren en hun politieke en ambtelijk leidinggevenden, correspondentie tussen de onderdelen van een ministerie en tussen ministeries onderling, concepten van stukken, agenda's, notulen, samenvattingen en conclusies van interne besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies. Ten aanzien van deze stukken moet van de bedoeling om ze als stukken voor intern beraad beschouwd te zien, uitdrukkelijk blijken of men moet deze bedoeling redelijkerwijs kunnen vermoeden.

Deze beperking op de informatieverplichting is in de Wob opgenomen omdat een ongehinderde bijdrage van ambtenaren en van hen die van buiten bij het intern beraad zijn betrokken bij de beleidsvorming en -voorbereiding gewaarborgd moet zijn. Zij moeten in alle openhartigheid onderling en met bewindspersonen kunnen communiceren. Staatsrechtelijk zijn slechts de standpunten die het bestuursorgaan voor zijn rekening wil nemen relevant.

Onder 'persoonlijke beleidsopvattingen' wordt verstaan: ambtelijke adviezen, meningen, opinies, visies, standpunten en overwegingen. Dergelijke opvattingen worden niet openbaar gemaakt omdat een zekere mate van veiligheid en vertrouwelijkheid noodzakelijk is om te kunnen komen tot een effectieve besluitvorming. Ambtenaren en bestuurders moeten onderling en met bewindspersonen kunnen brainstormen. Feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter worden door mij niet beschouwd als persoonlijke beleidsopvattingen. De totstandkoming van beleid en regelgeving wordt met de openbaarheid van dergelijke informatie inzichtelijk.

Ik acht het niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering indien de standpunten van ambtenaren zelfstandig worden betrokken in de publieke discussie. Ik zie dan ook geen aanleiding om met toepassing van artikel 11, tweede lid, van de Wob in niet tot personen herleidbare vorm informatie te verstrekken over deze persoonlijke beleidsopvattingen. Deze persoonlijke beleidsopvattingen heb ik uit het document verwijderd.

In afwijking van het bovenstaande worden persoonlijke beleidsopvattingen in documenten die ouder zijn dan vijf jaar - in beginsel - wel openbaar gemaakt. Ik acht dit in het belang van een goede en democratische bestuursvoering. In het kader van uw Wob-verzoek zijn er geen persoonlijke beleidsopvattingen ouder dan vijf jaar gevonden.

Het document D5 betreft een concept van de definitieve versie die drie weken na de conceptversie openbaar gemaakt is. Voor zover concepten afwijken van de definitieve versie, beschouw ik de inhoud ervan als een voorstel gedaan door de betrokken ambtenaren ten behoeve van het opstellen van een definitief document. Door vergelijking van de conceptversie met de definitieve versie kan immers worden achterhaald waar de verschillen zitten. Daarmee beschouw ik de

afwijkende passages als persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad.

Bedrijfs- en fabricagegegevens

Artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob bepaalt dat het verstrekken van informatie achterwege blijft voor zover dit bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld. Onder bedrijfsgegevens moet blijkens bestendige jurisprudentie worden verstaan: al die gegevens waaruit wetenswaardigheden kunnen worden afgelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces dan wel met betrekking tot de afzet van producten of de kring van afnemers of leveranciers. Cijfers of gegevens die de financiële bedrijfsvoering en financiële stromen betreffen, worden eveneens als bedrijfs- en fabricagegegevens aangemerkt. In de documenten A10, B2, B4 en B6 staan bedrijfsgegevens. Deze gegevens zijn vertrouwelijk met het Ministerie van Justitie en Veiligheid gedeeld. Het betreft informatie over de bankgegevens van organisaties waaraan het ministerie van Justitie en Veiligheid subsidie verstrekt. Hieruit kan financiële informatie over de bancaire processen van een organisatie worden afgeleid. Ik zal deze informatie dan ook niet openbaar maken. Die informatie is in de inventarisatielijst en de openbaar gemaakte documenten aangeduid met '10.1.c'.

Wijze van openbaarmaking

De met dit besluit (gedeeltelijk) openbaar te maken documenten treft u bijgaand in kopie aan. Deze documenten zijn tevens conform uw verzoek digitaal ingescand en daarmee digitaal leesbaar gemaakt.

De documenten met nummers B5, D1, D2 en D6 zijn reeds openbaar en voor een ieder beschikbaar. De Wob is niet van toepassing op reeds openbare documenten. Om u ter wille te zijn, stuur ik u niettemin (ingescande) kopieën van deze documenten. Met betrekking tot deze documenten verwijs ik u naar de inventarislijst voor de vindplaats daarvan.

De documenten die met dit besluit voor een ieder openbaar worden, zullen op www.rijksoverheid.nl worden geplaatst.

Een afschrift van dit besluit zend ik aan belanghebbenden.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

De Minister voor Rechtsbescherming,
namens deze,

De directeur Coördinatie Financiën, Bedrijfsvoering en
Juridische Zaken

Tegen dit besluit kan iedere belanghebbende 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 berust. Dit bezwaarschrift moet worden gericht aan: de Minister voor Rechtsbescherming, t.a.v. Directie Wetgeving en Juridische Zaken, sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid, Postbus 20301, 2500 EH Den Haag.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Coördinatie Financiën,
Bedrijfsvoering en Juridische
Zaken
Afdeling Juridische
en Internationale
Zaken

Datum
20 juli 2021

Ons kenmerk

Bijlage 1: Artikelen 10 en 11 van de Wet openbaarheid van bestuur

Artikel 10

1. Het verstrekken 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 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.
2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
 - a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
 - b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
 - c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
 - d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
 - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
 - f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
 - g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.
3. Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voorzover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.
4. Het eerste lid, aanhef en onder c en d, het tweede lid, aanhef en onder e, en het zevende lid, aanhef en onder a, zijn niet van toepassing voorzover het milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. Voorts blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieu-informatie uitsluitend achterwege voorzover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.
5. Het tweede lid, aanhef en onder b, is van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie voor zover deze handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter.
6. Het tweede lid, aanhef en onder g, is niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.
7. Het verstrekken van milieu-informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voorzover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
 - a. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
 - b. de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.
8. Voorzover het vierde lid, eerste volzin, niet van toepassing is, wordt bij het toepassen van het eerste, tweede en zevende lid op milieu-informatie in aanmerking genomen of deze informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

Artikel 11

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.
2. Over persoonlijke beleidsopvattingen kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt 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. Met betrekking tot adviezen van een ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie kan het verstrekken van informatie over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen plaatsvinden, indien het voornemen daartoe door het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat aan de leden van de adviescommissie voor de aanvang van hun werkzaamheden kenbaar is gemaakt.
4. In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Het tweede lid, tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing.