



Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

**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

DWJZ-JZW

Datum 11 november 2021
Onderwerp Herstelbesluit

Ons kenmerk
3634830

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

Geachte

Bij brief van 16 juni 2021, door mij ontvangen op 17 juni 2021, heeft u beroep ingesteld tegen mijn besluit van 11 mei 2021 waarbij ik uw bezwaar tegen mijn besluit van 15 oktober 2020 deels gegrond heb verklaard. Dit beroep is thans aanhangig bij de rechtbank Den Haag.

Ik heb in de aangevoerde beroepsgronden aanleiding gezien het besluit van 11 mei 2021 gedeeltelijk te vervangen door middel van een herstelbesluit. Dit brengt met zich dat uw beroep op grond van artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) mede betrekking heeft op dit herstelbesluit.

Besluit

Ik verklaar uw bezwaar deels gegrond en zie aanleiding om:

- de documenten 3A, 3C, 20A, 25B en 27A alsnog gedeeltelijk openbaar te maken; en
- de weigeringsgrond die van toepassing is geacht op de documenten 7C, 7D, 9A, 12, 14A, 14B en 36A te wijzigen.

Voor een motivering verwijs ik naar het onderdeel 'Herbeoordeling' van dit besluit.

Verloop van de procedure

Bij brief van 14 april 2020, door mij ontvangen op 15 april 2020, heeft u een verzoek ingediend op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob). U heeft verzocht om openbaarmaking van stukken met betrekking tot 'besluiten en uitspraken kabinet/ministers over het aantal aanwezigen in kerkelijke gebouwen' over de periode 1 januari 2020 tot 14 april 2020.

Bij primair besluit van 15 oktober 2020 (hierna: het primaire besluit) heb ik het Wob-verzoek deels ingewilligd; ik heb 29 documenten gedeeltelijk openbaar gemaakt.

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

Omdat het Wob-verzoek betrekking heeft op gegevens in documenten die mede bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: ministerie van VWS) berusten, heb ik dit verzoek op grond van artikel 4 van de Wob doorgezonden.

Datum
11 november 2021

Ons kenmerk
3634830

Bij brief van 5 november 2020, door mij ontvangen op 6 november 2020, heeft u bezwaar gemaakt tegen het primaire besluit.

Bij brief van 17 november 2020 heb ik de ontvangst van het bezwaarschrift bevestigd. Hierbij heb ik verzocht aan te geven of u gebruik wenst te maken van het recht om te worden gehoord als bedoeld in artikel 7:2 van de Awb.

Bij brief van 18 november 2020 heeft u aangegeven gehoord te willen worden. De hoorzitting heeft op 16 december 2020 plaatsgevonden.

Bij brief van 22 december 2020 heb ik de beslistermijn met zes weken verdaagd tot en met 18 februari 2021.

Bij brief van 17 februari 2021 heb ik u bericht dat op grond van artikel 4:8 van de Awb betrokken derden de gelegenheid is geboden om een zienswijze te geven over de mogelijke openbaarmaking van een aantal documenten. Ik heb de beslistermijn op grond van artikel 6, derde lid, van de Wob opgeschort tot de dag waarop door de betrokken derden een zienswijze naar voren is gebracht dan wel de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

Ik heb u vervolgens meermaals geïnformeerd over de voortgang van de beslissing op bezwaar.

Bij besluit van 11 mei 2021 (hierna: het bestreden besluit) heb ik uw bezwaar deels gegrond verklaard.

Op 16 juni 2021, door mij ontvangen op 17 juni 2021, heeft u een beroepschrift ingediend tegen het bestreden besluit.

Herbeoordeling

In uw beroepschrift heeft u – kort samengevat – aangevoerd dat ik geen geslaagd beroep kan doen op artikel 11, eerste lid, van de Wob, omdat:

- i. een aantal documenten feitelijke gegevens bevat; en
- ii. een aantal gegevens in documenten niet als persoonlijke beleidsopvattingen kan worden aangemerkt, nu het interne karakter van het beraad is komen te vervallen doordat derden zijn betrokken bij het beraad.

Bovendien stelt u zich op het standpunt dat het Wob-verzoek beperkt is uitgelegd, omdat een aantal conceptdocumenten niet in de inventarislijst is vermeld.

Documenten 3A, 3C, 20A, 25B en 27A

De documenten 3A, 3C, 20A, 25B en 27A betreffen nota's ter voorbereiding van conference calls met het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (hierna: CIO) en vertegenwoordigers van bij het CIO aangesloten kerkgenootschappen. De openbaarmaking van deze documenten is in het bestreden besluit integraal geweigerd op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob. Ik zie aanleiding de documenten 3A, 3C, 20A, 25B en 27A alsnog gedeeltelijk openbaar te maken. U treft de beoordeelde documenten als bijlage bij dit besluit aan. Voor de motivering van de geweigerde passages verwijs ik u naar de overwegingen hieronder.

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 geïnventariseerde documenten staan persoonsgegevens, zoals namen, initialen, herleidbare functieaanduidingen en directe contactgegevens van ambtenaren en derden. Ten aanzien van het merendeel van deze persoonsgegevens ben ik van oordeel dat het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zich tegen openbaarmaking verzet.

Voor zover het namen van ambtenaren betreft, is het volgende van belang. Het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer verzet zich tegen openbaarmaking van namen van ambtenaren 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.¹ Dit heeft u niet aannemelijk gemaakt.

Het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer dient mijns inziens zwaarder te wegen dan het belang van openbaarmaking. Openbaarmaking van de directe contactgegevens van ambtenaren heeft immers beperkte toegevoegde waarde, omdat de algemene contactgegevens van het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: ministerie van JenV) reeds openbaar zijn. Die beperkte toegevoegde waarde weegt niet op tegen de potentiële hinder die ambtenaren ervan kunnen ondervinden, indien hun directe contactgegevens voor eenieder openbaar zijn.

Voor zover het de persoonsgegevens betreft van derden die niet uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden, sluit ik aan bij de hierboven uiteengezette motivering.

Van de personen (lees: ambtenaren en derden) die wel uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden of hebben getreden heb ik de namen leesbaar gelaten.

Daar waar ik toepassing heb gegeven aan deze weigeringsgrond, heb ik dit in de documenten en op de inventarislijst aangeduid met "10.2.e".

¹ ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:321.

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

Datum
11 november 2021

Ons kenmerk
3634830

Persoonlijke beleidsopvattingen in een stuk voor intern beraad

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

Datum
11 november 2021

Ons kenmerk
3634830

Artikel 11, eerste lid, van de Wob bepaalt dat in geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie wordt verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 11 van de Wob volgt dat het interne karakter van een stuk wordt bepaald door het oogmerk waarmee dit is opgesteld.² 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. Met de in artikel 11, eerste lid, van de Wob neergelegde beperking ten aanzien van persoonlijke beleidsopvattingen in documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad heeft de wetgever beoogd "*dat ambtenaren de vrijheid dienen te hebben ongehinderd hun bijdrage te leveren aan de beleidsvoorbereiding of uitvoering, en daarover te studeren, te brainstormen, anderszins te overleggen, nota's te schrijven etc. Zij moeten [...] in alle openhartigheid onderling functioneel kunnen communiceren.*"³

Persoonlijke beleidsopvattingen zijn opvattingen, voorstellen aanbevelingen of conclusies van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde documenten. 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. Deze gegevens kunnen echter wel zodanig met die opvattingen zijn verweven dat het niet mogelijk is deze te scheiden. In dat geval kunnen ook die feitelijke gegevens met een beroep op artikel 11, eerste lid, van de Wob worden geweigerd.

Bij de herbeoordeling heb ik besloten een gedeelte van de documenten 3A, 3C, 20A, 25B en 27A openbaar te maken, omdat een aantal feitelijke gegevens niet zodanig met de persoonlijke beleidsopvattingen is verweven dat het niet mogelijk is deze te scheiden.

Daar waar ik toepassing heb gegeven aan deze weigeringsgrond, heb ik dit in de documenten en op de inventarislijst aangeduid met "11.1".

Ik zie geen aanleiding om toepassing te geven aan artikel 11, tweede lid, van de Wob, omdat openbaarmaking de relatie met religieuze koepelorganisaties en kerkgenootschappen zou kunnen schaden.

Buiten verzoek

Artikel 3, eerste lid, van de Wob bepaalt dat eenieder een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid kan richten tot een bestuursorgaan. Niet alleen volgt hieruit dat het Wob-verzoek leidend is bij de vraag welke documenten – behoudens de aanwezigheid van weigeringsgronden – openbaar moeten worden gemaakt, maar ook dat delen van informatie neergelegd in documenten mogelijkerwijs niet tot de reikwijdte van dat verzoek behoren en buiten de beoordeling moeten blijven.⁴

² *Kamerstukken II 1986/87, 19 859, 3, p. 13.*

³ *Kamerstukken II 1986/87, 19 859, 6, p. 13.*

⁴ Bijvoorbeeld: Rb. Zeeland-West-Brabant 2 november 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:7110.

De documenten 3A, 3C, 20A, 25B en 27A bevatten informatie die geen betrekking heeft op het aantal aanwezigen in kerkelijke gebouwen; het onderwerp van deze delen staat in een te ver verwijderd verband met het Wob-verzoek of hebben daarmee zelfs geen enkel verband. Deze informatie valt daarmee buiten de reikwijdte van uw verzoek. Het betreft bijvoorbeeld andere zorgen en onderwerpen die het CIO en de daarbij aangesloten kerkgenootschappen met mij wilden bespreken.

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

Datum
11 november 2021

Ons kenmerk
3634830

Documenten 7C, 7D, 9A, 12, 14A, 14B en 36A

De documenten 7C, 7D en 9A betreffen conceptversies van een factsheet erediensten praktisch/in de praktijk (in de e-mailwisselingen ook wel Q&A erediensten genoemd). Deze conceptversies zijn afgestemd met de koepelorganisaties. Een eindversie van de factsheet/Q&A erediensten in de praktijk is eind maart 2020 op de website www.rijksoverheid.nl geplaatst. Deze staat inmiddels niet meer online. De tekst die online stond, staat tevens in document 10.

Document 12 betreft een e-mail van ambtenaren van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (hierna: DWJZ) aan de koepelorganisaties. Hierin is de inhoudelijke lijn van het communiqué opgenomen. De documenten 14A, 14B en 36A zijn conceptversies van het communiqué. Communiqués zijn gezamenlijke verklaringen van religieuze koepelorganisaties over het houden van erediensten in tijden van corona. De link naar het definitieve communiqué is opgenomen in de inventarislijst.

Aan de weigering van de documenten heb ik in bestreden besluit per abuis artikel 11, eerste lid, van de Wob ten grondslag gelegd in plaats van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob. Dit gebrek herstel ik door middel van dit herstelbesluit.

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.

Ik heb deze documenten geweigerd openbaar te maken, omdat het niet wenselijk is dat hiervan meerdere versies in het publieke domein in omloop zijn met als mogelijk gevolg dat onduidelijkheid bestaat over de inhoud daarvan. Dit geldt te meer, nu de maatregelen die de verspreiding van het coronavirus moeten voorkomen aan verandering onderhevig zijn. Het is niet wenselijk dat hierover onduidelijkheid bestaat.

Conceptversies van de 'Aanvulling aanwijzing COVID-19'

In uw beroepschrift voert u aan dat ik het Wob-verzoek beperkt heb uitgelegd, omdat een aantal conceptdocumenten niet in de inventarislijst is opgenomen. Het betreft conceptversies van de 'Aanvulling aanwijzing COVID-19' van 24 maart 2020.

De beslissing om religieuze samenkomsten te beperken tot maximaal 30 aanwezigen vindt zijn oorsprong in de 'Aanvulling aanwijzing COVID-19' van 24 maart 2020 en is verlengd in de 'Tweede aanvulling op aanwijzing COVID-19'. Er heeft op mijn ministerie overleg plaatsgevonden over deze aanwijzingen. Op 24 en 25 maart 2020 zijn e-mails van ambtenaren van de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (NCTV), de Directie Bestuursondersteuning (DBO) en de politieke assistent (PA) gestuurd waarin conceptversies en de definitieve versie van de 'Aanvulling aanwijzing COVID-19' van 24 maart 2020 zijn aangetroffen. Uit deze e-mailwisselingen maak ik – zoals ik heb aangegeven in het bestreden besluit – op dat ambtenaren van de NCTV, de DBO en de PA hierbij betrokken waren. In de e-mails staat geen nadere toelichting, maar wordt enkel naar de bijlage verwezen. De e-mails bevatten derhalve geen inhoudelijke informatie over de bestuurlijke aangelegenheid. Bovendien resteren – na toepassing van de weigeringsgrond als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob – slechts standaardgegevens die iedere zelfstandige betekenis ontberen.⁵ Dit geldt ook voor de parafenlijst van 5 april 2020. Op die datum zijn bij de 'Tweede aanvulling op aanwijzing COVID-19' diverse medewerkers van mijn ministerie betrokken via een zogeheten 'parafenlijst' in 'DigiJust', hetgeen een digitale werkomgeving betreft die wordt gebruikt voor onder andere het organiseren van documentstromen, het dossierbeheer en de archivering van documenten. Hierbij zijn medewerkers van de NCTV, DBO, Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's (DGPenV) en de Secretaris-Generaal (SG) betrokken.

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

Datum
11 november 2021

Ons kenmerk
3634830

Ten aanzien van de conceptversies van de 'Aanvulling aanwijzing COVID-19' van 24 maart 2020 geldt enerzijds dat de conceptversies reeds openbaar zijn, voor zover deze overeenstemmen met de definitieve versie, en anderzijds dat deze bestaan uit persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad voor zover daarvan is afgeweken.⁶ Op deze persoonlijke beleidsopvattingen is artikel 11, eerste lid, van de Wob, van toepassing. Ik acht het niet wenselijk dat van eenzelfde document meerdere versies in het publieke domein in omloop zijn met als mogelijk gevolg dat onduidelijkheid ontstaat over de inhoud van het betreffende document. Om die reden maak ik de conceptversies niet openbaar. Bovendien gaan deze documenten grotendeels over onderwerpen die buiten de reikwijdte van uw Wob-verzoek vallen, zodat ik die onderdelen van de documenten niet aan de hand van de Wob heb beoordeeld. Daarnaast is de definitieve versie van deze documenten reeds van overheidswege openbaar gemaakt, waardoor de Wob niet van toepassing is.⁷ De definitieve versie van de 'Aanvulling aanwijzing COVID-19' van 24 maart 2020 en de 'Tweede aanvulling op aanwijzing COVID-19' van 4 april 2020 zijn openbaar te raadplegen op www.rijksoverheid.nl. Hoewel deze beroepsgrond niet kan leiden tot vernietiging van het bestreden besluit, heb ik de conceptdocumenten – teneinde de rechtbank in staat te stellen om hiervan kennis te kunnen nemen – opgenomen in de inventarislijst.

Besluit

Gelet op het voorgaande verklaar ik uw bezwaar gegrond voor zover:

⁵ Bijvoorbeeld: ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:642.

⁶ Bijvoorbeeld: ABRvS 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3975.

⁷ Bijvoorbeeld: ABRvS 27 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3563.

- i. de documenten 3A, 3C, 20A, 25B en 27A ten onrechte integraal zijn geweigerd met een beroep op artikel 11, eerste lid, van de Wob; en
- ii. de documenten 7C, 7D, 9A, 12, 14A, 14B en 36A ten onrechte zijn geweigerd met een beroep op artikel 11, eerste lid, van de Wob.

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

Datum
11 november 2021

Ons kenmerk
3634830

Ten aanzien van die onderdelen herroep ik het bestreden besluit. Ik maak (passages van) de documenten 3A, 3C, 20A, 25B en 27A alsnog openbaar. Aan de weigering tot openbaarmaking van de documenten 7C, 7D, 9A, 12, 14A, 14B en 36A leg ik niet meer artikel 11, eerste lid, van de Wob ten grondslag, maar artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob.

Voor het overige verklaar ik uw bezwaar ongegrond en handhaaf ik het bestreden besluit.

Wijze van openbaarmaking

De documenten die door middel van dit besluit gedeeltelijk openbaar worden gemaakt, treft u aan in bijlage 2.

Een geanonimiseerde versie van dit besluit met de daarbij gedeeltelijk openbaar gemaakte documenten zal op wobcovid19.rijksoverheid.nl worden geplaatst.

Hoogachtend,
De Minister van Justitie en Veiligheid,
namens deze,

Dit document is elektronisch ondertekend door:
K. Werkhorst
Sectorhoofd Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid

K. Werkhorst
Hoofd sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid

U kunt tegen dit besluit beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Den Haag, Postbus 20302, 2500 EH Den Haag. 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 bij de rechtbank Den Haag 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 het 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.

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

Datum
11 november 2021

Ons kenmerk
3634830