

> 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](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

**Contactpersoon**

Datum 21 september 2021  
Onderwerp Uw Wob-verzoek

T 070 370 43 77

**Ons kenmerk**

--

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

Geachte ,

Bij e-mailbericht van 20 oktober 2020 heeft u met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) verzocht met betrekking tot het besluit in juli 2020 inzake de stopzetting van adopties uit Nigeria. U verzoekt om de openbaarmaking van:

- (1) "alle documentatie welke ten grondslag liggen aan dit besluit";
- (2) "evaluatie-rapportages betreffende de adopties uit Nigeria over de afgelopen vijf jaren, voor zover de adopties over deze jaren zijn geëvalueerd.

De ontvangst van uw verzoek is schriftelijk bevestigd bij brief van 2 november 2020, kenmerk . In deze brief is tevens de beslistermijn met vier weken verdaagd.

Bij e-mailbericht van 8 maart 2021 heeft u bij mij een bezwaarschrift ingediend vanwege het niet-tijdig beslissen op uw Wob-verzoek. Uw bezwaarschrift is gegrond verklaard. Daarna ontving ik bericht van de rechtbank dat u een beroepschrift had ingediend vanwege het uitblijven van een beslissing op uw Wob-verzoek.

### **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 88 documenten aangetroffen. Deze documenten zijn opgenomen in een inventarislijst, die als bijlage 2 bij dit besluit is gevoegd. 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 documenten 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 1-77B – met uitzondering van de documenten met nummers 6, 7 en 66, en alle aangetroffen conceptdocumenten met nummers c01-c11 – gedeeltelijk openbaar te maken. Het document met nummer 66 is reeds openbaar. Op de inventarislijst treft u informatie aan met betrekking tot de vindplaats van dit document. De documenten 6 en 7, en alle conceptdocumenten 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.

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 vindt de onderstaande belangenafweging/vinden de onderstaande belangenafwegingen dan ook plaats.

#### *Het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties*

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties. Bij bepaalde passages uit de documenten met nummers 6, 7 en 8 is het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten in het geding. Dit belang zou kunnen worden geschaad indien de hier bedoelde informatie openbaar wordt gemaakt. Ik ben van oordeel dat dit belang zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid aangezien het gaat om informatie met betrekking tot de ervaringen van een andere staat inzake adoptie uit Nigeria en het informatie betreft over een kwestie waar Nederland niet bij betrokken is. Indien ik deze informatie zou verstrekken, dan kan dat van negatieve invloed zijn op de betrekkingen met die staat. Zo kunnen die betrekkingen mogelijk stroever verlopen en kan het leiden tot de situatie dat er geen goede – vertrouwelijk – informatiedeling meer zou kunnen plaatsvinden.

Dit kan zelfs het geval zijn bij het verstrekken van gegevens over welke staat dit betreft. Ik heb daarom besloten de documenten 6 en 7 in het geheel niet openbaar te maken. Voorts heb ik om de hiervoor vermelde redenen in document 8 een passage onleesbaar gemaakt met de aanduiding '10.2.a'.

*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 1-77B met uitzondering van het document met nummer 66 staan persoonsgegevens. Het gaat hierbij om namen en andere naar personen herleidbare gegevens, zoals telefoonnummers en (delen van) e-mailadressen. 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. 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 medewerker 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.<sup>1</sup> Gelet op het voorgaande heb ik de bedoelde persoonsgegevens, zoals namen en (delen van) e-mailadressen, alsook andere gegevens die herleidbaar zijn naar personen, 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.

Met betrekking tot de namen van personen van organisaties die niet tot de overheid behoren, maar die wel bij de door u opgegeven bestuurlijke aangelegenheid zijn betrokken, ben ik van mening dat ik met de openbaarmaking van informatie over de organisaties die betrokken zijn geweest bij de door u bedoelde bestuurlijke aangelegenheid, bijvoorbeeld door het vrijgeven van de namen van deze organisaties, voldoende voorzie in de informatiebehoefte op grond van de Wob.

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld: ECLI:NL:RVS:2008:8D3114

Het verstrekken van de namen en functies die kunnen leiden tot identificatie van personen die deze organisaties vertegenwoordigen of hebben vertegenwoordigd, heeft naar mijn mening onvoldoende toegevoegde waarde om dit op te laten wegen tegen het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van deze personen. De namen van deze personen en andere gegevens die tot hen te herleiden zijn heb ik gelet hierop onleesbaar gemaakt in de betreffende documenten onder vermelding van '10.2.e'. 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.

#### *Persoonlijke beleidsopvattingen*

Uitgangspunt van de Wob is dat overheidsinformatie openbaar is. Dit geldt in beginsel ook voor documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad.

Dit is het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van overheden in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat onder het begrip 'documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad' onder meer moeten worden begrepen: nota's van ambtenaren aan hun politieke en ambtelijk leidinggevend, 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. Degene die de stukken heeft opgesteld moet de bedoeling hebben gehad dat ze zouden dienen 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. Onder 'persoonlijke beleidsopvattingen' wordt verstaan: ambtelijke adviezen, 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.

De documenten met nummers 1, 4, 5, 10, 11, 13, 15-22, 24, 27, 29, 30, 32, 33, 38-41, 43, 48, 51, 54-59, 63, 64, 67, 70, 71, 73 en 76 zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en bevatten persoonlijke beleidsopvattingen. Het gaat hier voornamelijk om e-mailwisselingen. Al deze documenten bestaan geheel of gedeeltelijk uit suggesties en voorstellen met betrekking tot de door u opgegeven bestuurlijke aangelegenheid. Ik acht het niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering deze persoonlijke beleidsopvattingen openbaar te maken – ook niet in een vorm dat niet te herleiden zou zijn naar personen. Daarom heb ik deze informatie uit de hiervoor genoemde reeks documenten onleesbaar gemaakt met de aanduiding '11.1', voor zover deze documenten gedeeltelijk met dit besluit openbaar worden gemaakt.

Bij de voornoemde reeks documenten gaat het ook om e-mailberichten die zijn gewisseld met personen buiten het ministerie.

Deze groep derden bestaat onder meer uit vertegenwoordigers van vergunninghouders die bemiddelen bij interlandelijke adoptie. Deze derden hebben ieder vanuit hun bijzondere expertise bijgedragen aan het intern beraad over adopties uit Nigeria. Zij hebben vanuit een maatschappelijk belang standpunten weergegeven met betrekking tot de beslissing om adopties uit Nigeria al dan niet stop te zetten. De mailwisselingen met personen van deze organisaties, inclusief de attachments die zijn meegezonden, worden om die reden beschouwd als documenten die bestemd zijn voor intern beraad. Uit de inventarislijst volgt welke mailwisselingen (inclusief relevante bijlagen) er zijn geweest met de hier bedoelde groep derden. De in die mailwisselingen geuite persoonlijke beleidsopvattingen maak ik op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob niet openbaar en heb ik onleesbaar gemaakt met de aanduiding '11.1'.

De documenten met nummers c01 en c03-c11 betreffen concepten van voornamelijk nota's, brieven aan de Kamer en brieven aan derden belanghebbenden bij adopties uit Nigeria. Al deze documenten zijn voor intern beraad bestemd. Ten aanzien van deze concepten staat in de inventarislijst vermeld welke documenten als definitieve cq. meest recente versies daarvan moeten worden beschouwd. Ook is in de inventarislijst opgenomen welke definitieve versies reeds openbaar zijn.

Voor zover de concepten overeenstemmen met de definitieve of meest recente versies, die met dit besluit (gedeeltelijk) openbaar worden gemaakt of die reeds (gedeeltelijk) openbaar zijn, worden de concepten daarmee al (gedeeltelijk) openbaar of zijn deze concepten daarmee reeds (gedeeltelijk) openbaar. Voor zover de concepten afwijken van de bedoelde definitieve of meest recente versie, beschouw ik de inhoud van de concepten als suggesties ten behoeve van het opstellen van de definitieve versies. Door vergelijking van de concepten met de definitieve of meest recente versie kan immers worden achterhaald waar de verschillen zitten.

Daarmee beschouw ik de afwijkende passages als persoonlijke beleidsopvattingen in de zin van artikel 11 van de Wob. In dit verband wijs ik onder meer op de uitspraak van de Afdeling van 1 september 2010 met kenmerk ECLI:NL:RVS:2010:BN5701 en de uitspraak van 5 december 2012 met kenmerk ECLI:NL:RVS:2012:8Y5117, waarin deze lijn wordt bevestigd. Gelet op voorgaande overwegingen zal ik de concepten van voorhanden zijnde definitieve cq. meest recente versies in het geheel niet verstrekken.

Van het document met nummer c02, een conceptbrief voor de Stichting Kind en Toekomst, is geen definitieve versie aangetroffen. Gelet op het document met nummer 76, waarvan de inhoud gedeeltelijk openbaar wordt gemaakt met dit besluit, lijkt het erop dat die brief nooit is verzonden. Het concept bestaat geheel uit ideeën en (tekst)voorstellen van betrokken ambtenaren en bestaat zodoende geheel uit hun persoonlijke beleidsopvattingen. Deze persoonlijke beleidsopvattingen maak ik niet openbaar. Na verwijdering daarvan zou het document geen leesbare, coherente informatie meer bevatten. Daarom maak ik het document met nummer c02 evenals de overige conceptdocumenten in het geheel niet openbaar.

In de documenten 57-59, 70 en 71 staan tekstvoorstellen met betrekking tot destijds nog te verzenden e-mailberichten. In de inventarislijst staat bij deze documenten vermeld om welke vervolgens verzonden e-mailberichten het gaat, die met dit besluit gedeeltelijk openbaar worden gemaakt.

De hier bedoelde tekstvoorstellen omvatten eveneens persoonlijke beleidsopvattingen die eenvoudig kunnen worden herleid, indien zij zouden worden afgezet tegen de hierbij openbaar te maken passages. Deze persoonlijke beleidsopvattingen maak ik evenmin openbaar en heb ik onleesbaar gemaakt in de hiervoor bedoelde reeks documenten met de aanduiding '11.1'.

*Buiten reikwijdte van het verzoek*

In de documenten met nummers 1, 5, 6, 19, 25, 27, 31, 32, 41, 42, 45-48, 62, 73 en 76 is informatie opgenomen die niet onder de reikwijdte valt van uw Wob-verzoek, aangezien deze informatie geen betrekking heeft op de door u opgegeven bestuurlijke aangelegenheid. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om informatie over andere landen dan Nigeria. Ook gaat het om teksten die zijn gewisseld in de collegiale sfeer, zoals over afwezigheid, gelukwensen en andere persoonlijke omstandigheden. Deze informatie heb ik in de hiervoor genoemde documenten onleesbaar gemaakt met vermelding van 'buiten reikwijdte'.

*Wijze van openbaarmaking*

Zoals u heeft verzocht treft u bijgaand vijf sets kopieën aan van de documenten die met dit besluit (gedeeltelijk) openbaar worden gemaakt. Deze documenten worden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) geplaatst.

Een afschrift van dit besluit zend ik aan belanghebbenden.

Hoogachtend,  
de Minister voor Rechtsbescherming,  
namens deze,

Wim Saris  
*Directeur-generaal Straffen en Beschermen*

*Deze brief is niet voorzien van een handtekening. Vanwege (werk)voorschriften rondom COVID-19 is ondertekening praktisch niet mogelijk gebleken. In een formele en beveiligde omgeving is vastgelegd dat de beslissingsbevoegde akkoord is met de inhoud van dit document en de verzending daarvan.*

*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.*