



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

aan De heer [REDACTED]
Per e-mail via [REDACTED]

Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag

datum 4 december 2023
betreft Beslissing op bezwaar
ons kenmerk BZ230531 / W2022030
pagina 1/9

Geachte heer [REDACTED]

Op 31 mei 2023 heeft u namens [REDACTED] bezwaar gemaakt tegen het besluit van 12 mei 2023 (kenmerk: W2022030, hierna: het bestreden besluit) op het verzoek om op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo) informatie openbaar te maken.

Uw bezwaarschrift is gericht tegen het niet openbaar maken van informatie (neergelegd in documenten) die betrekking heeft op een advies van Capra Advocaten (hierna: Capra), waaronder (concept)versies van het advies en communicatie met Capra.

Uw bezwaarschrift is voor behandeling in handen gesteld van de bezwaaradviescommissie Woo en Who van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (hierna: commissie). Op 12 oktober 2023 heeft een hoorzitting van de commissie plaatsgevonden. U bent bij de hoorzitting aanwezig geweest.

Advies van de commissie

De commissie heeft per brief op 15 november 2023 een advies uitgebracht. Een kopie van het advies met het verslag van de hoorzitting is als bijlage 1 bij dit besluit gevoegd. De commissie adviseert het bestreden besluit te herroepen omdat het bezwaarschrift, zo concludeert de commissie, deels gegrond moet worden geacht.



datum 4 december 2023

betreft Beslissing op bezwaar

ons kenmerk BZ230531 / W2022030

De commissie stelt vast dat het bezwaar betrekking heeft op in totaal 31 documenten. Dit betreft de documenten op de inventaris bij het bestreden besluit met de nummers 27, 27a, 28, 29, 29a, 31, 31a, 32, 33, 34, 36, 37, 37a, 38, 39, 39a, 40, 40a, 40b, 41, 41a, 47, 47a, 49, 49a, 51, 51a, 267, 267a, 298 en 336 (hierna: Capra-documenten).

Het advies van de commissie bevat, aan de hand van de aangevoerde gronden van bezwaar, de volgende inhoudelijke overwegingen (samengevat):

- *(onderdeel 1)*: In het bestreden besluit had meer specifiek en concreet tot uiting moeten komen dat een beoordeling per documentonderdeel is gemaakt, zeker wanneer het gaat om een integrale (volledige) weigering van de openbaarmaking van documenten. Er is ten aanzien van de volledig geweigerde documenten onvoldoende inzichtelijk gemaakt op welk documentonderdeel welke weigeringsgrond betrekking heeft.
- *(onderdeel 1)*: Niet goed valt in te zien waarom in het bestreden besluit geen aparte toelichting is gegeven over de toepassing van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo (het goed functioneren van de Staat). Toepassing van deze grond vraagt om een aparte onderbouwing, waarbij het aspect tijdsverloop een rol kan spelen.
- *(onderdeel 1)*: De totaalbedragen vermeld op de facturen van Capra kunnen openbaar worden gemaakt. Dit is anders voor zover het specifieke bedragen en tarieven betreft.
- *(onderdelen 2 en 3)*: Er is bij de toepassing van artikel 5.2 van de Woo onvoldoende gekeken naar, zoals de commissie formuleert, de mate van objectiviteit van de opvattingen, waarbij wordt gewezen op (a) de communicatie in de e-mails waarmee het advies van Capra wordt toegezonden en de reactie daarop, maar (b) ook onderdelen van het advies zelf waarin met name sprake is van feiten en omstandigheden die worden geschetst. Ook is op de hoorzitting erkent dat zogenoemd 'procesinformatie', zoals "*Hierbij een concept*" en "*Wanneer spreken we elkaar*" geen persoonlijke beleidsopvattingen zijn.
- *(onderdeel 4)*: De openbaarmaking van een advies van Pels Rijcken waaraan een specifieke situatie voorafging en specifieke overwegingen ten grondslag lagen, heeft niet tot gevolg dat andere, vertrouwelijke adviezen van advocaten en juridisch adviseurs, zoals het advies van Capra, openbaar moeten worden gemaakt. Dergelijke omstandigheden kunnen een rol spelen bij de afweging van belangen voor de toepassing van de weigeringsgronden, maar maken niet per definitie dat sprake moet zijn van integrale (volledige) verstrekking.



datum 4 december 2023

betreft Beslissing op bezwaar

ons kenmerk BZ230531 / W2022030

Bij de beoordeling van het bezwaar merkt de commissie afrondend nog op dat zich nieuwe feiten en omstandigheden hebben voorgedaan die volgens de commissie een rol dienen te spelen bij de volledige heroverweging in bezwaar. De commissie wijst daarbij op de brief van het Presidium van 31 oktober 2023 (Kamerstuk 36 221, nr. 13) waaruit volgt dat het feitenonderzoek dat werd uitgevoerd door het onderzoeksbureau Hoffmann, inmiddels is afgerond. De commissie stelt zich voor dat deze ontwikkeling ten aanzien van het rapport van invloed kan en op onderdelen moet zijn, als het gaat om de te nemen beslissing op bezwaar. In ieder geval als het gaat om de weging van belangen bij de toepassing van de in het bestreden besluit genoemde gronden uit de Woo.

Besluit

Uw bezwaar besluit ik gegrond te verklaren en het bestreden besluit te herroepen voor zover het de documenten betreft waartegen uw bezwaar is gericht. Dit betekent dat de betreffende 31 documenten, met oog voor het advies van de commissie, volledig opnieuw zijn beoordeeld. De uitkomst van deze herbeoordeling is dat een deel van de documenten gedeeltelijk openbaar zal worden gemaakt. De openbaarmaking van de overige informatie wordt opnieuw geweigerd. Hierna zal eerst per (categorie) document(en) worden toegelicht welke documenten wel (gedeeltelijk) openbaar zullen worden gemaakt en welke niet. Waar nodig zal dat daarna nog nader worden toegelicht (zie onder *Nadere toelichting*).

De documenten die verbanden houden met de uitvraag van het advies en het proces van opdrachtverlening, alsmede aanverwante documenten

Een aantal documenten heeft betrekking op de uitvraag aan Capra en de opdrachtbevestiging. De documenten 27, 28, 29 en 34 zijn e-mails die tussen ambtenaren van de Tweede Kamer en Capra zijn gewisseld en waarin wordt gesproken over de reikwijdte van de uitvraag. Het zijn documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad. De daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen worden niet openbaar gemaakt op grond van artikel 5.2 lid 1 Woo. Ook de in de documenten opgenomen persoonsgegevens worden niet openbaar gemaakt (artikel 5.1 lid 2 onder e Woo).

De documenten 27a, 29a, 31a betreffen concepten van de opdrachtbevestiging die door Capra zijn opgesteld. De documenten worden openbaar gemaakt met uitzondering van in de eerste plaats de alinea's die betrekking hebben op de reikwijdte van de uitvraag, omdat daarover intern beraad is gevoerd. De weigering die alinea's openbaar te maken berust daarom op artikel 5.2 lid 1 Woo. In de tweede plaats wordt op grond van artikel 5.1 lid 1 onder c en lid 2 onder f Woo de in de opdrachtbrief opgenomen bedrijfsvertrouwelijke informatie van Capra niet openbaar gemaakt. Het gaat concreet om uurtarieven, informatie over overige kosten en de inschatting van het aantal te besteden uren. Ook de persoonsgegevens worden niet openbaar gemaakt.



datum 4 december 2023

betreft Beslissing op bezwaar

ons kenmerk BZ230531 / W2022030

De definitieve opdrachtbevestiging (gevoegd bij document 34) maak ik openbaar met uitzondering van de hiervoor al genoemde bedrijfsvertrouwelijke informatie van Capra.

Documenten 31 en 32 betreffen interne e-mails tussen ambtenaren van de Tweede Kamer over de uitvraag aan Capra. Document 31 wordt openbaar gemaakt met uitzondering van de daarin opgenomen persoonsgegevens. Document 32 wordt eveneens openbaar gemaakt, met uitzondering van de daarin opgenomen persoonsgegevens en de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen over de reikwijdte van de uitvraag.

Documenten 27 en 33 bevatten zowel interne e-mails tussen ambtenaren van de Tweede Kamer als e-mails tussen een ambtenaar van de Tweede Kamer en Capra. Ook voor deze e-mails geldt dat ze openbaar worden gemaakt met uitzondering van de daarin opgenomen persoonsgegevens en de persoonlijke beleidsopvattingen over de reikwijdte van de uitvraag.

Document 36 ziet strikt genomen niet op de uitvraag of de opdrachtbevestiging, maar betreft een bericht dat op enig moment nog door een ambtenaar van de Tweede Kamer aan Capra is verzonden. Het bericht wordt openbaar gemaakt met uitzondering van de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen van de ambtenaar. Van openbaarmaking op grond van artikel 5.2 lid 2 Woo wordt afgezien omdat het zeker in kwesties als de onderhavige het van belang is dat ambtenaren zich vrij voelen zich in het interne beraad te uiten zonder er rekening mee te hoeven houden dat hun opvattingen later openbaar worden.

Capra heeft op enig moment nog haar protocol feitenonderzoeken aan de Tweede Kamer toegezonden. Het protocol (document 41a) is op de website van Capra te vinden en is dus al openbaar, maar zal desondanks aan u worden verstrekt. Document 41 betreft de e-mails waarmee het protocol aan de Tweede Kamer is toegezonden en intern weer is doorgezonden. De e-mail maak ik openbaar met uitzondering van de daarin opgenomen persoonsgegevens.

Het advies van Capra, de concepten ervan, de correspondentie daarover met Capra en interne documenten in vervolg op het advies

Documenten 37, 38, 39, 49 en 51 betreffen e-mails tussen een ambtenaar van de Tweede Kamer en Capra. De e-mails worden openbaar gemaakt met uitzondering van de daarin opgenomen persoonsgegevens.

Documenten 37a, 39a, 40b, 49a en 51a betreffen de concepten en het definitieve advies van Capra. Het betreft documenten opgesteld ten behoeve intern beraad en ze bestaan nagenoeg volledig uit persoonlijke beleidsopvattingen. Voor zover sprake is van feiten zijn die zodanig verweven met de persoonlijke beleidsopvattingen dat om die



datum 4 december 2023

betreft Beslissing op bezwaar

ons kenmerk BZ230531 / W2022030

reden van de openbaarmaking wordt afgezien. Voor zover de documenten persoonsgegevens bevatten berust de weigering op artikel 5.1 lid 2 onder e Woo.

Document 40 en 298 betreffen interne e-mailwisselingen naar aanleiding van het advies die met uitzondering van de daarin opgenomen persoonsgegevens openbaar worden gemaakt. Document 40a is een interne notitie waarin het advies van Capra wordt samengevat. Het betreft een document opgesteld ten behoeve van intern beraad. Het document wordt openbaar gemaakt, maar met uitzondering van de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen en de persoonsgegevens.

De declaratie van Capra en een interne e-mail daarover

Document 48 betreft de declaratie van Capra. Het daarin opgenomen totaalbedrag wordt openbaar gemaakt. De andere informatie op de factuur wordt niet openbaar gemaakt ter bescherming van de concurrentiepositie van Capra of omdat het om persoonsgegevens gaat. Document 47 betreft een interne e-mail over de declaratie. Ook die wordt openbaar gemaakt met uitzondering van de daarin opgenomen persoonsgegevens.

Documenten over een eventuele vervolgoopdracht aan Capra

Document 267 en 267a zien op een eventuele vervolgoopdracht aan Capra. Omdat de vervolgoopdracht niet is verleend, wordt afgezien van de openbaarmaking van de twee documenten. Het belang van openbaarmaking weegt in dit geval niet op tegen het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van Capra (artikel 5.1 lid 5 Woo).

Nadere toelichting

(Concept)adviezen Capra (documenten 37a, 39a, 40b, 49a en 51a) en de notitie daarover (document 40a)

In bezwaar is niet in geschil dat (concept)adviezen van Capra en correspondentie daarover zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad. Aldus is uitgangspunt dat persoonlijke beleidsopvattingen in deze documenten niet openbaar worden gemaakt. Dit is bepaald in artikel 5.2 lid 1 Woo: *"In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgestelde ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen"*.

Onder persoonlijke beleidsopvattingen wordt op grond van artikel 5.2 lid 1 Woo verstaan: ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad. Daaronder wordt niet verstaan: feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter. Kort gezegd komt het erop neer dat binnen een document dat is opgesteld ten behoeve van intern beraad onderscheid moet worden gemaakt tussen de feiten, prognoses, beleidsalternatieven en de daarmee



datum 4 december 2023
betreft Beslissing op bezwaar

ons kenmerk BZ230531 / W2022030

samenhangende meer objectieve elementen en de niet te openbaren opvattingen over (de weging van) die feiten, prognoses, beleidsalternatieven en meer objectieve elementen.¹

Er moet per zelfstandig onderdeel van een document worden bezien of dat onderdeel persoonlijke beleidsopvattingen bevat en, wanneer in de opvattingen informatie van feitelijk aard is opgenomen, of de persoonlijke beleidsopvattingen zodanig zijn verweven met feitelijke gegevens dat deze niet te scheiden zijn. Ingeval van verwevenheid mag in beginsel de openbaarmaking van het hele onderdeel van het document worden geweigerd. Er hoeft niet binnen een zelfstandig onderdeel van een document per zin of zinsdeel worden bepaald of verwevenheid een weigering kan rechtvaardigen.²

De (concept)adviezen van Capra bevatten visies, standpunten en overwegingen ten aanzien van het aan Capra gevraagde advies. Voor zover het advies ingaat op de aanleiding van het advies, de beschrijving van de regelingen en de feiten is relevant dat de advocaat bij het opstellen van het advies keuzes heeft gemaakt om bepaalde, door hem relevant geachte feitelijke gegevens en objectieve factoren – zoals bepaalde regelingen – in het advies op te nemen. Deze keuzes impliceren een visie over welke 'objectieve gegevens en feitelijke factoren' (juridisch) relevant (kunnen) zijn bij de beantwoording van de in het advies voorliggende (rechts)vragen en welke niet (of minder). Die selectie is onderhevig geweest aan interpretaties en juridische afwegingen en is om die reden eveneens een weergave van persoonlijke beleidsopvattingen. Nog los daarvan geldt dat in de onderhavige adviezen de feitelijke gegevens en de weergave van toepasselijke regels zodanig zijn verweven met de (overige) persoonlijke beleidsopvattingen dat ze daarvan niet zijn te scheiden.³

Er wordt vanaf gezien om met toepassing van artikel 5.2 lid 2 Woo de documenten in niet tot personen herleidbare vorm openbaar te maken. Daarvoor wordt van belang geacht dat op advocaten een geheimhoudingsplicht rust en aan hen een verschoningsrecht toekomt. Hieraan ligt het maatschappelijk belang ten grondslag dat een ieder zich vrijelijk en zonder vrees voor openbaarmaking van het besprokene voor bijstand en advies tot een advocaat moet kunnen wenden. Dit betekent dat in uitgangspunt adviezen van advocaten vertrouwelijk zijn en vertrouwelijk horen te blijven.

Ten aanzien van het advies van Pels Rijcken van 26 september 2022 deed zich de specifieke situatie voor dat op 28 september 2022 in media werd bericht over het op die dag door het Presidium en de Griffier genomen besluit een feitenonderzoek te starten. In de berichtgeving waren citaten opgenomen uit het advies van Pels Rijcken.

¹ Kamerstukken II 2021/22, 33 328, nr. AB, p. 99.

² ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:314, rov. 5.2

³ ABRvS 14 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1708, rov. 3.2, ABRvS 31 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2550, rov. 4.5, 4.6; ABRvS 5 juli 2005, ECLI:NL:RVS:2006:AY0389, rov. 2.5.



datum 4 december 2023

betreft Beslissing op bezwaar

ons kenmerk BZ230531 / W2022030

Daarmee was duidelijk dat derden de beschikking hadden (gehad) over (delen van) de inhoud van dat advies. Daarop is besloten het advies van Pels Rijcken (met uitzondering van enkele onleesbaar gemaakte passages) aan de Kamer te verstrekken, zodat eenieder niet alleen kennis kan nemen van onderdelen of citaten, maar van de volledige inhoud van het advies. In het verlengde daarvan is ook het advies van 11 november 2022 aan de Kamer verstrekt en daarmee openbaar geworden. Dit advies betreft een aanvulling op het advies van 26 september 2022 omdat daarin wordt ingegaan op de vraag of ondanks het vertrek van de voormalig Kamervoorzitter een feitenonderzoek nodig blijft. Dit heeft echter niet tot gevolg dat dus andere vertrouwelijke adviezen (van advocaten of juridische adviseurs) ook openbaar moeten worden gemaakt, ook niet nu het feitenonderzoek door onderzoeksbureau Hoffman is afgerond.

Op grond van artikel 5.2 lid 1 Woo worden de (concept)adviezen in hun geheel niet openbaar gemaakt.

Persoonlijke beleidsopvattingen over de reikwijdte van de uitvraag (documenten 27, 27a, 28, 29, 29a, 31, 32, 33, 34 en 36)

Vanwege het voorgaande worden ook de persoonlijke beleidsopvattingen over de uitvraag niet openbaar gemaakt. Over de uitvraag is intern beraad gevoerd tussen ambtenaren van de Tweede Kamer en Capra en tussen medewerkers van de Tweede Kamer onderling. Vanwege de vertrouwelijke reactie tussen de advocaat en zijn cliënt worden deze persoonlijke beleidsopvattingen niet openbaar gemaakt.

Van openbaarmaking van document 36 wordt eveneens afgezien op grond van artikel 5.2 lid 2 Woo, omdat het zeker in kwesties als de onderhavige het van belang is dat ambtenaren zich vrij voelen zich in het interne beraad te uiten zonder er rekening mee te hoeven houden dat hun opvattingen later openbaar worden.

In de bijgevoegde documenten, die gedeeltelijk openbaar worden gemaakt, zijn de documentonderdelen die bestaan uit persoonlijke beleidsopvattingen en waarvan de openbaarmaking wordt geweigerd voorzien van de aanduiding '5.2.1'.

Bedrijfsvertrouwelijke informatie van Capra (documenten 27a, 29a, 31a, 34 en 47a)

Een aantal documenten bevat informatie die als vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens dan wel als concurrentiegevoelig is aan te merken. Het gaat om de uurtarieven, de overige kosten die door Capra in rekening worden gebracht, de inschatting van de te besteden uren en de specificaties op de declaratie. Het betreft concurrentiegevoelige informatie. Bij openbaarmaking van deze informatie kunnen met Capra concurrerende advocatenkantoren en andere juridische dienstverleners hun voordeel doen en wordt Capra benadeeld. Ingevolge de Woo zijn bedrijfs- en fabricagegegevens niet openbaar (artikel 5.1 lid 1 onder c Woo) of hoeven niet



datum 4 december 2023

betreft Beslissing op bezwaar

ons kenmerk BZ230531 / W2022030

openbaar te worden gemaakt indien het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van de bescherming van de concurrentiepositie (artikel 5.1 lid 2 onder f Woo). Het is het vaste rechtspraak dat het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het voorkomen van dit nadeel voor Capra.⁴ Anders dan het totaal van het door Capra gedeclareerde bedrag (document 47a), maak ik deze informatie niet openbaar.

De onderdelen van de documenten waarop deze weigeringsgronden zijn toegepast, zijn aangeduid met '5.1.1c/5.1.2f'.

Eerbieding van de persoonlijke levenssfeer (artikel 5.1 lid 2 onder e Woo)

Op grond van artikel 5.1 lid 2 onder e Woo wordt geen informatie openbaar gemaakt als dit inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer en het voorkomen van de inbreuk zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking.

De informatie die met een beroep op deze weigeringsgrond niet openbaar wordt gemaakt, bestaan uit namen, voorletters, afkortingen van namen, handtekeningen, doorkiesnummers, mobiele telefoonnummers, e-mailadressen en functienamen. Het belang dat de identiteit of persoonsgegevens van betrokkenen niet bekend worden, omdat dit de privacy van betrokken en (ernstig) kan schenden, weegt zwaar. Aan het belang van openbaarmaking wordt niet of nauwelijks afbreuk gedaan bij het weglakken van deze informatie. Van belang daarbij is dat de betrokken personen niet uit hoofde van functie in de openbaarheid treden. De namen en andere persoonsgegevens maak ik daarom niet openbaar.

Tot slot en wijze van openbaarmaking

U ontvangt de openbaar te maken documenten per e-mail. Daarnaast wordt deze beslissing op bezwaar en de met deze beslissing openbaar gemaakte documenten gepubliceerd op <https://www.tweedekamer.nl/contact-en-bezoek/wet-open-overheid/woo-besluiten>.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
namens deze,


Vera Bergkamp
Voorzitter

⁴ Zie onder meer ABRvS 19 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:30207, ABRvS 5 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3994 en ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2421.



datum 4 december 2023

betreft Beslissing op bezwaar

ons kenmerk BZ230531 / W2022030

Beroep

Tegen deze beslissing kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank Amsterdam (Afdeling Publiekrecht, Team bestuursrecht) Postbus 75850, 1070 AW Amsterdam
Meer informatie hierover kunt u lezen op www.rechtspraak.nl.

Het beroep behoort binnen zes weken na de dag waarop het besluit is bekendgemaakt te zijn ingediend, dient te zijn ondertekend en tenminste in te houden de naam en het adres van de indiener, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht en de gronden van het beroep. Zo mogelijk dient een afschrift van het besluit waarop het beroep betrekking heeft te worden meegezonden.

Het indienen van een beroepschrift heeft geen schorsende werking. In geval van onverwijlde spoed kunt u een verzoek om voorlopige voorziening indienen bij de voorzieningenrechter van de rechtbank. Een dergelijk verzoek dient vergezeld te gaan van een beroepschrift.

U kunt ook digitaal beroep instellen bij genoemde 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.