



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

aan

Per e-mail via

Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag

datum 4 juli 2024

betreft Beslissing op bezwaar

ons kenmerk BZ230531 / W2022030

pagina 1/8

Geachte [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 was 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 (kenmerk: BZ230531) werd 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. De commissie heeft op 15 november 2023 een advies uitgebracht. Op 4 december 2023 nam de Voorzitter van de Tweede Kamer de beslissing op bezwaar.

Op 9 januari 2024 diende u een beroepschrift in bij de rechtbank Amsterdam (zaaknummer AMS 24/365 WOO). De mondelinge behandeling van uw beroepschrift bij de rechtbank Amsterdam vond plaats op 2 juli 2024. Tijdens de zitting is gebleken dat er een verschil van interpretatie bestond tussen u en de Tweede Kamer over de reikwijdte van uw eerdere bezwaarschrift. Volgens u had de reikwijdte breder moeten worden begrepen. Naar aanleiding hiervan heeft de Tweede Kamer op de zitting



datum 4 juli 2024

betreft Beslissing op bezwaar

ons kenmerk BZ230531 / W2022030

toegezegd binnen vier weken met een aanvullende beslissing op bezwaar te komen. Daarbij is op de zitting aangegeven dat het gaat om elf documenten.

De Tweede Kamer is bij de voorbereiding van deze aanvullende beslissing op bezwaar precies nagegaan op welke documenten de aanvullende beslissing betrekking moet hebben. Daarbij is gebleken dat er twaalf documenten zijn die betrekking hebben op het advies van Capra, maar die niet zijn betrokken bij de beslissing op bezwaar van 4 december 2023. Dit zijn concepten en de definitieve versie van de oplegnotities waarmee het Presidium adviserend op de hoogte wordt gebracht over hoe (gelet op het advies van Capra) met de anonieme melding van 10 februari 2022 (ontvangen op 21 februari 2022) kan worden omgegaan, een interne e-mail en verslagen van vergaderingen van het Presidium over deze aangelegenheid.

Deze aanvullende beslissing op bezwaar ziet op de hierboven genoemde documenten. Voor het overige wijzigt het besluit van 4 december 2023 niet.

Besluit

Ik heb besloten om:

- 4 documenten gedeeltelijk openbaar te maken;
- 8 documenten niet openbaar te maken.

Onder het kopje 'Overwegingen' leest u waarom de documenten gedeeltelijk of in het geheel niet openbaar worden gemaakt.

Informatie buiten reikwijdte Woo-verzoek

Meerdere documenten bevatten deels ook informatie die geen betrekking heeft op de aangelegenheid waarover u informatie wenst te ontvangen. Deze informatie valt buiten de reikwijdte van uw Woo-verzoek en daarom is deze informatie gelakt. Op de gelakte onderdelen van de documenten is dit aangegeven met 'Buiten reikwijdte' en op de bijgevoegde inventarislijst met 'Brw'.

Namen en andere persoonsgegevens (art. 5.1 lid 2 onder e Woo)

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder e, van de Woo kan ik geen informatie openbaar maken als dit inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer en het voorkomen van de inbreuk zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking. Dit geldt in uitgangspunt voor persoonsgegevens, zoals namen, e-mailadressen, telefoonnummers en functienamen. Ik vind het belangrijk dat de identiteit of persoonsgegevens van betrokkenen niet bekend worden omdat dit de privacy van betrokkenen kan schenden. Daarom maak ik dergelijke persoonsgegevens niet openbaar.

Dit uitgangspunt hanteer ik ook voor persoonsgegevens van ambtenaren. In het kader van goed werkgeverschap vind ik dat het belang van privacy zwaarder moet wegen dan



datum 4 juli 2024

betreft Beslissing op bezwaar

ons kenmerk BZ230531 / W2022030

het belang van openbaarheid. Dit ter bescherming van de privacy van de betrokken ambtenaren. Daarbij weegt mee dat het hier niet gaat om het opgeven van een naam of andere gegevens aan een individuele burger die met een ambtenaar in contact treedt, maar om openbaarmaking voor eenieder. Ten aanzien van namen van ambtenaren is het ook vaste rechtspraak dat deze namen in de regel niet openbaar worden gemaakt als zij niet wegens hun functie in de openbaarheid treden. De persoonsgegevens van deze ambtenaren maak ik daarom niet openbaar. Dit is het geval in de documenten 1, 10, 11 en 12.

In de documenten die ik openbaar maak zijn de onleesbaar gemaakte namen en andere persoonsgegevens onleesbaar gemaakt met daarop de aanduiding '5.1.2e'.

Documenten

Oplegnotitie Presidium

Nadat Capra haar advies had uitgebracht over de behandeling van de anonieme melding van 10 februari 2022 (ontvangen op 21 februari 2022), is een oplegnotitie opgesteld waarmee het Presidium over het advies wordt geïnformeerd. Een eerste oplegnotitie is voorbereid voor de vergadering van het Presidium van 8 juni 2022, waarna deze oplegnotitie verder is uitgewerkt. Aan de hand daarvan is op 22 juni 2022 opnieuw in het Presidium over deze aangelegenheid gesproken. Van deze oplegnotities, opgesteld door ambtenaren, zijn derhalve zeven concepten (documenten 1 t/m 7) en twee versies die ter bespreking in het Presidium zijn geagendeerd, aangetroffen. De ter bespreking geagendeerde versies worden in het vervolg van dit besluit (zo nodig) aangeduid als Oplegnotitie I en Oplegnotitie II (documenten 8 en 9).

Het eerste deel van Oplegnotities I en II bevat een feitelijke beschrijving van het proces tot dan toe. Deze beschrijving maak ik openbaar. Het overige deel van Oplegnotitie I bevat een verkorte weergave van de door Capra geadviseerde opties om de anonieme brief te behandelen en een korte ambtelijke toelichting daarop die ook direct inzicht geeft in deze door de Capra geadviseerde opties. Deze onderdelen maak ik niet openbaar. De grondslag daarvoor is artikel 5.2, eerste lid, van de Woo en, zo nodig subsidiair, artikel 5.1, tweede lid, onder i, van de Woo. Ik licht dat toe.

Intern beraad; persoonlijke beleidsopvattingen (artikel 5.2 lid 1 Woo)

In bezwaar is niet in geschil dat (concept)adviezen van Capra en correspondentie daarover zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad. Het gaat om het intern beraad binnen het Presidium over de behandeling van de anonieme brief van 10 februari 2022. De oplegnotities zijn ook met dit oogmerk opgesteld. Aldus is uitgangspunt dat persoonlijke beleidsopvattingen in deze documenten niet openbaar worden gemaakt. Dit is bepaald in artikel 5.2, eerste lid, van de Woo: "In geval een verzoek om informatie uit documenten, opgestelde ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen."



datum 4 juli 2024
betreft Beslissing op bezwaar

ons kenmerk BZ230531 / W2022030

Ook advocaten en juridisch adviseurs, hoewel externen, kunnen tot het intern beraad behoren, waarbij de door hen geuite opvattingen dezelfde bescherming toekomt. Dat is ook hier het geval. Zoals ook in het bestreden besluit van 4 december 2023 is gemotiveerd en ook in de lopende procedure bij de bestuursrechter is toegelicht, bestaat het advies van Capra volledig uit persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van intern beraad. 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.

In het verlengde daarvan geldt hetzelfde voor de weergave van het advies van Capra in een door ambtenaren opgestelde notitie en de persoonlijke beleidsopvattingen van deze ambtenaren die zijn ontleend aan het advies van Capra en derhalve ook direct inzicht geven in het advies van Capra. Deze persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van intern beraad maak ik op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo niet openbaar.

Geen openbaarmaking in niet tot personen herleidbare vorm (artikel 5.2 lid 2 Woo)

Op grond van artikel 5.2, tweede lid, van de Woo kan ik besluiten om wel informatie over persoonlijke beleidsopvattingen openbaar te maken als ik dat in het belang acht van een goede democratische bestuursvoering. Deze informatie wordt dan gegeven in een vorm die niet herleidbaar is naar de persoon die de opvatting heeft geuit (geanonimiseerde vorm), tenzij degene die de opvatting heeft geuit of zich erachter heeft gesteld ermee heeft ingestemd dat de informatie wel in tot herleidbare vorm wordt verstrekt.

Er wordt vanaf gezien om met toepassing van artikel 5.2, tweede lid, van de Woo informatie (in niet tot personen herleidbare vorm) openbaar te maken. In het besluit van 4 december 2023 is erop gewezen dat op advocaten een geheimhoudingsplicht rust en aan hen een verschoningsrecht toekomt, waaraan het maatschappelijke belang ten grondslag ligt dat eenieder *zich vrijelijk en zonder vrees voor openbaarmaking* tot een



datum 4 juli 2024

betreft Beslissing op bezwaar

ons kenmerk BZ230531 / W2022030

advocaat moet kunnen wenden. Adviezen van advocaten zijn daarom naar hun aard vertrouwelijk en behoren, uitzonderingen daargelaten, vertrouwelijk te blijven.¹

Het (functioneel) verschoningsrecht dat, naast advocaten, ook aan een beperkte groep andere personen toekomt (zoals notarissen en artsen), is een in Nederland geldend algemeen rechtsbeginsel met een fundamenteel karakter. Dit rechtsbeginsel geldt ook bij de toepassing van de Woo. In (de wetsgeschiedenis van) de Woo is ook geen aanknopingspunt dat het (functioneel) verschoningsrecht niet zou gelden in het kader van de Woo. Als dit anders zou zijn, dan zouden bestuursorganen op grond van de Woo gedwongen kunnen worden om (onderdelen van) vertrouwelijke adviezen van of correspondentie met hun advocaat voor eenieder openbaar te maken.

Het belang dat eenieder, waaronder ook de Staat en bestuursorganen (waaronder ook de Tweede Kamer²), de vrijheid moet hebben om zich zonder vrees voor openbaarmaking tot een advocaat te wenden, wordt onaanvaardbaar geschaad als daarbij niet ook vrijelijk en zonder vrees voor openbaarmaking in bij de Staat of bestuursorganen berustende documenten kan worden vastgelegd wat tussen advocaat en cliënt is gewisseld. De vertrouwelijkheid van informatie die met een advocaat wordt gewisseld, is daarom een gegronde reden om in zoverre niet te voldoen aan de uitgangspunten bij openbaarmaking van documenten zoals in de Woo is neergelegd.³

Het vertrouwelijke karakter wordt niet anders als informatie uit het advies van een advocaat (Capra) wordt overgenomen of verwoord in een oplegnotitie waarmee dat advies ter bespreking wordt geagendeerd in het Presidium waarvoor het advies is opgesteld. Bij openbaarmaking daarvan wordt het belang dat ook (een orgaan van) de Tweede Kamer de vrijheid moet hebben om zich zonder vrees voor openbaarmaking tot een advocaat te wenden evenzeer onaanvaardbaar geschaad. Dit geldt ook voor de in de oplegnotities opgenomen adviezen (persoonlijke beleidsopvattingen) van de opstellers die zijn ontleend aan en bij openbaarmaking direct inzicht geven in het advies van Capra.

Het belang dat ook (een orgaan van) de Tweede Kamer zich vrijelijk en zonder vrees voor openbaarmaking tot een advocaat moet kunnen wenden weegt zwaarder dan het belang van openbaarmaking. Daarbij is de kring van betrokkenen dermate klein dat het, al dan niet in combinatie met informatie die reeds openbaar is, voor derden relatief eenvoudig is te achterhalen wie een bepaalde beleidsopvatting heeft geuit. Ik geef daarom geen toepassing aan de bevoegdheid van artikel 5.2, tweede lid, van de Woo.

¹ Bij de bepaling van de reikwijdte van de geheimhoudingsplicht van een advocaat en het verschoningsrecht dat daaruit voortvloeit, wordt overigens geen onderscheid gemaakt naar de mate van vertrouwelijkheid van de informatie. Het is van toepassing op alles wat aan een advocaat wordt toevertrouwd en wat een advocaat als advocaat heeft meegedeeld.

² Artikel 2.2 lid 1 en 2 Woo.

³ Vgl. HR 3 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:600, rov. 3.3.1 en 3.3.2.



datum 4 juli 2024
betreft Beslissing op bezwaar

ons kenmerk BZ230531 / W2022030

Het goed functioneren van de Staat; Tweede Kamer (artikel 5.2 lid 1 onder i Woo)

Ook als het advies van Capra en de oplegnotities niet volledig uit persoonlijke beleidsopvattingen en daarvan niet te scheiden feitelijke informatie zouden bestaan, staat artikel 5.1, tweede lid, onder i, van de Woo aan openbaarmaking in de weg van informatie die buiten de reikwijdte van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo valt. Ook dan geldt dat openbaarmaking leidt tot inzicht in de informatie die in de vertrouwenssfeer tussen advocaat en cliënt is gewisseld. Als dergelijke informatie openbaar moet worden gemaakt, betekent dat eveneens dat overheden zich niet onbelemmerd en dus niet adequaat kunnen wenden, laten adviseren over hun rechtspositie of laten bijstaan door een advocaat. Dit schaadt het goed functioneren van de Tweede Kamer. Daarom maak ik informatie die ziet op het advies van Capra ook op grond van artikel 5.1, tweede lid onder i, van de Woo niet openbaar.

Ambtelijke concepten oplegnotities

De oplegnotities zijn ambtelijk voorbereid. Daarbij zijn diverse concepten van de oplegnotities ambtelijk gewisseld. Deze concepten beginnen met een ruwe versie waarop betrokken ambtenaren hun reacties geven, (tekst)voorstellen toevoegen of (tekst)suggesties doen. Na het meerdere malen herschrijven en aanvullen wordt tot een definitieve versie gekomen. De reacties, (tekst)voorstellen en (tekst)suggesties zijn persoonlijke beleidsopvattingen in de zin van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo.

Deze concepten van de oplegnotities voor het Presidium maak ik niet openbaar. Voor zover de concepten overeenkomen met definitieve oplegnotities is hiervoor toegelicht wat de redenen zijn dat deze informatie niet openbaar wordt gemaakt. Dit wordt niet anders als dezelfde informatie in concepten is opgenomen. Wat resteert is de relatief beperkte informatie die niet ook in de definitieve versies is opgenomen. Dit betreft zonder uitzondering persoonlijke beleidsopvattingen en, zo daarvan al sprake is, daarmee verweven feitelijke informatie die daarvan niet kan worden gescheiden. Het gaat om geuite (tekst)voorstellen en (tekst)suggesties van de opsteller van het concept of degene die er opmerkingen bij plaatst. Grotendeels gaat het om voorstellen tot een andere woordkeuze, een bepaalde structuur of toonzetting. Dit zijn geen onderdelen die buiten de definitie van persoonlijke beleidsopvattingen vallen.⁴ Dit zou anders zijn als het voorstellen met een overwegend objectief karakter betreffen, bijvoorbeeld verwijzingen naar objectieve en al openbaar gemaakte rapporten/adviezen die niet vallen onder de reikwijdte van persoonlijke beleidsopvattingen. Daarvan is echter geen sprake. De persoonlijke beleidsopvattingen in de concepten maak ik daarom op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo niet openbaar.

Ook ten aanzien van deze persoonlijke beleidsopvattingen maak ik geen gebruik artikel 5.2, tweede lid, van de Woo. Voor de motivering wordt verwezen naar het voorgaande,

⁴ Zie recent Rechtbank Midden-Nederland 27 mei 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:3285, rov. 16.2.



datum 4 juli 2024

betreft Beslissing op bezwaar

ons kenmerk BZ230531 / W2022030

waarbij wordt opgemerkt dat als (onderdelen van) een definitie ambtelijk advies niet openbaar wordt gemaakt dit temeer ook voor concepten heeft te gelden.

Verslagen van de vergadering van het Presidium

Het Presidium heeft op 8 juni 2022 over het advies van Capra besproken (document 10) en op 22 juni 2022 (document 11). Na afloop van de bijeenkomsten van het Presidium, wordt er een verslag opgesteld. De verslagen van deze bijeenkomsten maak ik openbaar, met uitzondering van de daarin opgenomen persoonsgegevens van ambtenaren (artikel 5.1, tweede lid, onder e, van de Woo).

E-mail

Er is een e-mail aangetroffen die onder de door u voorgestane reikwijdte van het bezwaarschrift valt. Deze e-mail (document 12) maak ik deels openbaar. Zoals ook eerder gemotiveerd, maak ik persoonsgegevens van ambtenaren niet openbaar op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder e, van de Woo. De aangetroffen e-mail bevat daarnaast een aangetroffen persoonlijke beleidsopvatting ten behoeve van intern beraad (artikel 5.2, eerste lid, van de Woo). Deze maak ik niet openbaar. Het betreft een standpunt van een medewerker van de Tweede Kamer over het inschakelen van Capra en welke stappen hiervoor in de optiek van deze medewerker zouden moeten worden genomen. Zoals eerder uitgelegd, maak ik ook hier geen gebruik van artikel 5.2, tweede lid, van de Woo. Hiervoor verwijst ik u naar de eerdere motivering.

Bij deze e-mail zit als bijlage ook de herziene opdrachtbevestiging van Capra. Dit betreft document 29a bij de beslissing op bezwaar van 4 december 2023. Over de openbaarmaking daarvan is derhalve al een besluit genomen.

Tot slot en wijze van openbaarmaking

U ontvangt de openbaar te maken documenten per e-mail. Daarnaast worden deze aanvullende 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.



datum 4 juli 2024

betreft Beslissing op bezwaar

ons kenmerk BZ230531 / W2022030

Met vriendelijke groet,

de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
namens deze,



Martin Bosma

Voorzitter van de Tweede Kamer

Toezending aan de rechtbank Amsterdam

Er loopt een door u aanhangig gemaakt beroep bij de rechtbank Amsterdam dat is gericht tegen het besluit van 4 december 2022. Gelet op het besprokene tijdens de zitting in deze procedure op 2 juli 2024, stuur ik een afschrift van deze brief (met bijlagen) aan de rechtbank Amsterdam.