

BESLISSING

van de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten inzake het bezwaar van

■■■■■
(hierna: "belanghebbende")

gericht tegen het door de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten (hierna: "algemene raad") genomen besluit van 16 september 2020, inhoudende gedeeltelijke openbaarmaking van documenten ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur.

Procesverloop

1. Bij brief van 4 juli 2020, ontvangen op 7 juli 2020, verzoekt belanghebbende met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: "Wob") de algemene raad om 'alle (interne) correspondentie, besluiten en overige delen van het dossier waarop de naam van belanghebbende is vermeld dan wel die (rechtstreeks) betrekking op hem hebben en zijn belang raken'.
2. Naar aanleiding van het verzoek vindt op 22 juli 2020 een telefoongesprek plaats, waarin het verzoek nader wordt besproken. De algemene raad zendt belanghebbende bij e-mail van diezelfde datum een gespreksverslag.
3. Bij brief van 5 augustus 2020 vraagt de algemene raad belanghebbende om expliciete toestemming voor openbaarmaking van zijn naam en andere gegevens die herleidbaar zijn tot zijn persoon.
4. Bij brief van 5 augustus 2020, ontvangen op 7 augustus 2020, geeft belanghebbende toestemming voor 'het openbaren van stukken in het kader van het Wob-verzoek'.
5. Bij brief van 16 september 2020, verzonden per post en per e-mailbericht van gelijke datum, besluit de algemene raad tot gedeeltelijke openbaarmaking van 144 documenten met inachtneming van de artikelen 10, tweede lid, aanhef en onderdelen e en g en artikel 11, eerste lid, van de Wob.
6. Tegen het besluit van 16 september 2020 (hierna: "bestreden besluit") maakt belanghebbende bij brief van 16 september 2020 pro forma bezwaar en geeft aan gebruik te willen maken van de mogelijkheid om te worden gehoord ingevolge artikel 7:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: "Awb") in aanwezigheid van zijn gemachtigden.
7. Bij brief van 22 september 2020 bevestigt de algemene raad de ontvangst van het bezwaar.
8. Bij brief van 2 oktober 2020 geeft de algemene raad een termijn voor het aanleveren van aanvullende gronden en vraagt wie de gemachtigden van belanghebbende zijn tijdens deze procedure en aan wie de correspondentie mag worden gericht.
9. Bij brief van 7 oktober 2020 geeft belanghebbende aan dat mrs. ■■■■■ en ■■■■■ zijn gemachtigden zijn en verzoekt de correspondentie aan belanghebbende zelf te richten.
10. Bij brief van 10 oktober 2020 levert belanghebbende aanvullende gronden in bezwaar aan.

Beslissing 2021 200020

11. Bij brief van 20 oktober 2020, verstuurd per e-mail, nodigt de algemene raad belanghebbende uit voor de (video)hoorzitting op 12 november 2020.
12. Bij brief van 27 oktober 2020 verzoekt de algemene raad belanghebbende om aan te geven op welke in het bestreden besluit opgenomen documentnummers de bezwaargronden II en V betrekking hebben.
13. Bij brief van 29 oktober 2020 voldoet belanghebbende aan het verzoek van de algemene raad van 27 oktober 2020 voor grond V. Bovendien geeft belanghebbende aan op welke onderdelen van het bestreden besluit de gronden IV en VI betrekking hebben.
14. Belanghebbende is op 12 november 2020 namens de algemene raad gehoord door mr. B.J.M. de Leest, lid van de algemene raad, in aanwezigheid van mr. T. van der Deijl, griffier. Belanghebbende is bijgestaan door zijn gemachtigden, mrs. [REDACTED] en [REDACTED]. Een half uur voorafgaand aan de hoorzitting verstuurt belanghebbende per e-mail een pleitnota ten behoeve van de hoorzitting.
15. Bij brief van 8 december 2020, verzonden per post en per e-mail, bericht de algemene raad belanghebbende de beslissing op het bezwaar te verdagen tot en met 20 januari 2021.

Toetsingskader*Wet openbaarheid van bestuur*

16. Artikel 2, eerste lid, van de Wob bepaalt dat onverminderd het elders bij wet bepaalde, een bestuursorgaan bij de uitvoering van zijn taak informatie verstrekt overeenkomstig de Wob en daarbij uitgaat van het algemeen belang van openbaarheid van informatie.
17. Artikel 3, eerste lid, van de Wob bepaalt dat een ieder een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid kan richten tot een bestuursorgaan, in casu de algemene raad.
18. Het derde lid, van artikel 3, van de Wob laat zien dat de verzoeker bij zijn verzoek geen belang behoeft te stellen.
19. Ingevolge het vijfde lid van datzelfde artikel wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11 van de Wob.
20. Ingevolge artikel 10, tweede lid, aanhef en onderdeel e, van de Wob blijft het verstrekken van informatie ingevolge de Wob achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.
21. Ingevolge artikel 10, tweede lid, aanhef en onderdeel g, van de Wob blijft het verstrekken van informatie ingevolge de Wob achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige beoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden.
22. 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.

Beslissing 2021 200020

Advocatenwet

23. Gelet op artikel 8a, eerste lid, van de Advocatenwet hebben de advocaat waarop de gegevens betrekking hebben, de algemene raad, de raden van de orde in de arrondissementen, het college van toezicht alsmede de griffiers, plaatsvervangend voorzitters, leden en plaatsvervangende leden van de raad van discipline en het hof van discipline kosteloos inzage in de op grond van artikel 8 op het tableau verwerkte gegevens.
24. Ingevolge artikel 8a, tweede lid, van de Advocatenwet heeft een ieder kosteloos inzage in de op het tableau verwerkte gegevens, bedoeld in sub a tot en met g.
25. Artikel 8b bepaalt tot slot dat de secretaris van de algemene raad schriftelijk een lijst openbaar maakt van gegevens over advocaten ten aanzien van wie een beslissing tot het onvoorwaardelijk opleggen van een maatregel als bedoeld in artikel 48, tweede lid, onder d of e, onherroepelijk is geworden. In deze lijst worden opgenomen de onderdelen zoals genoemd in sub a tot en met f.

Het bestreden besluit

26. De algemene raad besluit tot gedeeltelijke openbaarmaking van de documenten die onder de reikwijdte van het verzoek vallen, met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Wob. De algemene raad weigert openbaarmaking van passages uit de documenten op grond van:
 - artikel 10, eerste lid, aanhef en onderdeel e, van de Wob, het betreft alle documenten;
 - artikel 10, eerste lid, aanhef en onderdeel g, van de Wob, het betreft de documenten 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 3.1, 3.3, 3.5, 5.7, 5.76, 5.101, 5.102 en 5.111; en
 - artikel 11, eerste lid, van de Wob, het betreft de documenten 2.4, 4.1, 4.2, 5.13, 5.45, 5.59, 5.66, 5.67, 5.76, 5.95, 5.99, 5.102, 5.111, 5.124 en 5.125.
27. De algemene raad geeft bovendien aan dat er documenten zijn die geheel of gedeeltelijk buiten de reikwijdte van de Wob vallen, omdat de volgende bijzondere uitputtende openbaarmakingsregelingen van toepassing zijn:
 - artikel 8:79 van de Awb;
 - artikel 28 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering; en
 - de artikelen 8a en 8b van de Advocatenwet.
28. Voorts geeft de algemene raad in het bestreden besluit aan dat de documenten afkomstig van belanghebbende zelf, dan wel van zijn gemachtigden en voormalige advocaten, bekend zijn en derhalve niet op grond van de Wob worden beoordeeld. Dit geldt eveneens voor documenten die belanghebbende en zijn gemachtigden en voormalige advocaten reeds hebben ontvangen van de algemene raad.

Het bezwaarschrift

29. In bezwaar voert belanghebbende aan dat niet alle gevraagde documenten zijn overgelegd en dat passages uit de gedeeltelijk geopenbaarde documenten ten onrechte zijn geweigerd. Belanghebbende onderbouwt zijn bezwaar aan de hand van de volgende gronden.
 - I. Ten onrechte zijn de eigen documenten niet betrokken bij het Wob-verzoek.
 - II. Ten onrechte zijn documenten aangemerkt als documenten vallend onder intern beraad.
 - III. Het weigeren van (passages van) documenten is in strijd met artikel 6 EVRM (beginsel van fair trial & equality of arms).
 - IV. Bij de weigeringsgrond eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is sprake van een onjuiste belangenafweging. Deze grond heeft betrekking op alle documenten en in het

Beslissing 2021 200020

- bijzonder op de documenten 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 3.1, 3.3, 3.5, 5.7, 5.76, 5.101, 5.102 en 5.111.
- V. Bij de weigeringsgrond onevenredige bevoordeling of benadeling is sprake van een onjuiste belangenafweging. Deze grond heeft betrekking op de documenten 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 3.1, 3.3, 3.5, 5.7, 5.76, 5.101, 5.102 en 5.111.
- VI. Bij artikel 11a van de Advocatenwet heeft een onjuiste belangenafweging plaatsgevonden.

Behandeling van het bezwaar**Ten onrechte zijn de eigen documenten niet betrokken bij het Wob-verzoek (I)**

30. Belanghebbende geeft aan dat de algemene raad er niet vanuit mocht gaan dat belanghebbende in het bezit is van documenten afkomstig van zijn gemachtigden en voormalige advocaten. Belanghebbende stelt niet in het bezit te zijn van deze documenten, terwijl de correspondentie tussen de algemene raad en zijn gemachtigden en voormalige advocaten relevant is voor de overige procedures van belanghebbende. In het bijzonder verwijst belanghebbende naar correspondentie rond 11 februari 2020 tussen mevrouw mr. M.E. Veenboer en de voormalige advocaat van belanghebbende, de heer mr. [REDACTED], waarin door mr. Veenboer zou zijn aangegeven dat de algemene raad schrapping niet actief aanzwengelt.
31. Doel van de Wob is het reguleren van de informatievoorziening ten behoeve van de controle op de goede en democratische bestuursvoering van een bestuursorgaan. Een ieder kan gelet daarop verzoeken om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid bij een bestuursorgaan.
32. Waar het bezwaar ziet op met de voormalige advocaten van belanghebbende gevoerde correspondentie merkt de algemene raad op dat in geval iemand door een advocaat wordt bijgestaan en de algemene raad daarvan op de hoogte is, de correspondentie wordt gericht aan die advocaat. Reeds aan de voormalige advocaten van belanghebbende verstrekte documenten worden daarmee geacht bekend te zijn bij belanghebbende en vallen derhalve niet onder de reikwijdte van de Wob. Hetzelfde geldt voor documenten die de voormalige advocaten namens belanghebbende aan de algemene raad hebben gericht. De Wob is namelijk niet bedoeld voor verstrekking van documenten die reeds bekend zijn bij de verzoeker.
33. Waar het bezwaar ziet op met de gemachtigden van belanghebbende gevoerde correspondentie merkt de algemene raad op dat dit twee documenten betreft die ook aan belanghebbende zelf zijn gestuurd. De algemene raad verwijst in dit kader naar de documentnummers 5.163 en 5.165, opgenomen in de aparte inventarislijst bij het bestreden besluit met de correspondentie tussen de gemachtigden/voormalige advocaten en de algemene raad. Deze lijst is volledigheidshalve bij het bestreden besluit gevoegd zodat voor belanghebbende inzichtelijk is welke reeds bekende documenten bij de algemene raad berusten.
34. Met betrekking tot de correspondentie tussen mr. Veenboer en mr. [REDACTED] waaraan belanghebbende refereert, merkt de algemene raad het volgende op.
35. Naar aanleiding van een ingestelde voorlopige voorziening in administratief beroep heeft telefonisch contact plaatsgevonden tussen mr. Veenboer en de voormalige advocaat van belanghebbende, mr. [REDACTED]. Aangegeven is dat het de raden van de orde van arrondissementen zijn die de algemene raad informeren over het aflopen van een stagetermijn van een advocaat-stagiaire en dat algemene raad vanaf dat moment de procedure van schrapping

Beslissing 2021 200020

in werking zet. De algemene raad verwijst belanghebbende in dat kader graag naar document 5.56.

36. Bij de inventarisatie van documenten in het kader van het Wob-verzoek is allereerst het documentbewaarsysteem van de NOvA geraadpleegd waarin de dossiers van belanghebbende zijn opgenomen. Vervolgens is het verzoek uitgezet onder een aantal betrokken medewerkers van het bureau van de NOvA. Het gaat om medewerkers van de afdelingen juridische en bestuurlijke zaken, beleid en regelgeving, financiën en organisatie en communicatie. Deze medewerkers, waaronder mr. Veenboer, hebben documenten verzameld, waaronder e-mailberichten. Op basis van dit onderzoek zijn geen documenten aangetroffen over het al dan niet vanwege de algemene raad initiëren van de schrapping ingevolge artikel 8c, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Advocatenwet.
37. Hoewel de algemene raad zich op het standpunt stelt dat hiermee voldoende onderzoek is gedaan naar de aanwezigheid van de verzochte informatie, heeft de algemene raad naar aanleiding van deze bezwaargrond aanvullend onderzoek verricht naar het specifieke vermeende document. In het bijzonder is daarom gezocht op woorden als schrapping, (11) februari 2020, mr. [REDACTED] en mr. Veenboer. Daarbij is ook de lijst met reeds bekende documenten gecheckt die niet op grond van de Wob is beoordeeld. Hiertussen bevindt zich het vermeende document over schrapping ook niet, hetgeen voor belanghebbende tevens zichtbaar is in de aparte inventarislijst wanneer de data en onderwerpregels erop na worden geslagen. Concluderend berusten bij de algemene raad geen documenten over het al dan niet initiëren van de schrapping door de algemene raad.
38. Gelet op de voorgaande overwegingen verklaart de algemene raad het bezwaar op dit onderdeel dan ook ongegrond.

Ten onrechte zijn documenten aangemerkt als vallend onder intern beraad (II)

39. Belanghebbende stelt dat documenten ten onrechte zijn aangemerkt als vallend onder intern beraad. Deze hadden derhalve niet deels mogen worden geweigerd op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob. Voorts stelt belanghebbende, bij bezwaargrond IV, dat de weggelakte informatie niet zozeer persoonlijke opvattingen bevat, maar standpunten die namens de algemene raad en derden zijn ingenomen. Gelet op de formulering van artikel 11, eerste lid, van de Wob betreft de algemene raad laatstgenoemde overweging bij de behandeling van deze bezwaargrond.
40. De algemene raad stelt vast dat belanghebbende niet heeft gereageerd op het schriftelijk verzoek van 27 oktober 2020 van de algemene raad om aan te geven op welke documenten deze bezwaargrond van belanghebbende betrekking heeft. Teneinde belanghebbende enigermate tegemoet te komen, gaat de algemene raad hierna eerst in zijn algemeenheid in op dit onderdeel van het bezwaar om vervolgens alle documenten die op grond van artikel 11, eerste lid, van de Advocatenwet gedeeltelijk zijn geweigerd, nader te beschouwen.

Intern beraad

41. Met betrekking tot intern beraad is van belang op te merken dat daarvan alleen sprake is wanneer degenen die de betreffende stukken hebben opgesteld of de inhoud voor hun rekening hebben genomen de bedoeling hebben gehad dat de stukken henzelf ten dienste zouden staan of zouden

Beslissing 2021 200020

dienen voor het gebruik van anderen binnen het bestuursorgaan. Het oogmerk waarmee het stuk is opgesteld is dus leidend voor de vraag of sprake is van een intern karakter.¹

42. Uit de wetgeschiedenis volgt dat onder stukken voor intern beraad onder meer worden verstaan nota's van ambtenaren aan hun politieke of ambtelijke chefs, correspondentie tussen onderdelen van een ministerie en ministeries onderling, concepten van stukken, agenda's, notulen, samenvattingen en conclusies van interne besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies.² Dit geldt ook voor soortgelijke documenten van medewerkers van het bureau van de NOvA aan bijvoorbeeld (leden van) de algemene raad, de algemeen secretaris en bureaumedewerkers onderling.
43. Ook derden, in dit geval de Amsterdamse deken en de raad van orde van advocaten, kunnen bij het beraad worden betrokken. Om te kunnen spreken van intern beraad moet de betrokkenheid van derden de bedoeling hebben een bijdrage te leveren aan de eigen gedachtevorming door het bestuursorgaan. De algemene raad verwijst in dit kader naar document 5.99 dat hierna nader wordt geanalyseerd.

Persoonlijke beleidsopvattingen

44. Artikel 11, eerste lid, van de Wob bepaalt dat ingeval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie verstrekt wordt over daarin opgenomen persoonlijk beleidsopvattingen.
45. Deze wetsbepaling beoogt bescherming te bieden aan de vrije meningsvorming, het belang om in vertrouwelijke sfeer te kunnen 'brainstormen' zonder vrees voor gezichtsverlies en het kunnen waarborgen dat bij primaire vormgeving van beleid betrokkenen in alle vrijheid hun gedachten en opvattingen kunnen uiten.³ Het verschaffen van de persoonlijke beleidsopvattingen kan namelijk leiden tot onnodige onrust of ongefundeerde verwachtingen.
46. In tegenstelling tot wat belanghebbende aangeeft, behoeven persoonlijke beleidsopvattingen niet herleidbaar te zijn tot een individueel persoon. Ook opvattingen en meningen die worden gedragen door meerdere personen of een groep kunnen worden gekwalificeerd als persoonlijke beleidsopvattingen. Dit geldt ook voor opvattingen van rechtspersonen of organen.⁴
47. Met inachtneming van het voorgaande is de algemene raad van oordeel dat de hierna genoemde documenten persoonlijke beleidsopvattingen bevatten, bedoeld voor intern beraad. Dit leidt de algemene raad tot de conclusie dat dit onderdeel van het bezwaar ongegrond is.

Document 2.4

48. Dit document betreft een e-mailwisseling tussen een bureaumedewerker en de algemeen deken, die ziet op een persoonlijke weergave van de gang van zaken tijdens een hoorzitting in bezwaar. Onderaan de e-mail wordt de algemeen deken vervolgens geadviseerd hoe te handelen.

¹Kamerstukken II, 1986-87, 19859, nr. 3, p. 13 en bijvoorbeeld ABRvS 3 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI6049.

²Kamerstukken II, 1986-87, 19859, nr. 3, p. 13 en 14.

³Kamerstukken II, 1986-87, 19859, nr. 3, p. 14.

⁴Idem.

Beslissing 2021 200020*Documenten 4.1, 4.2, 5.13, 5.59, 5.124, 5.125*

49. Deze documenten betreffen e-mailwisselingen waarin een bureaumedewerker verslag doet van gerechtelijke uitspraken aan andere bureaumedewerkers, de algemeen secretaris en een lid van de algemene raad. De algemene raad heeft deze documenten per zelfstandig onderdeel beoordeeld en daarbij feitelijke gegevens gescheiden van persoonlijke beleidsopvattingen van de desbetreffende bureaumedewerker. Bedoelde persoonlijke beleidsopvattingen worden ingevolge artikel 11, eerste lid, van de Wob niet openbaar gemaakt.

Documenten 5.45, 5.102

50. Deze documenten zijn e-mailwisselingen tussen een lid van de algemene raad en een bureaumedewerker, waarin zij hun eerste reactie geven op daags voor de hoorzitting toegezonden stukken.

Document 5.66

51. Bureaumedewerkers delen onderling hun verwachtingen van de voorlopige voorzieningen en hun persoonlijke reacties op de uitkomsten daarvan.

Document 5.67

52. Een bureaumedewerker deelt zijn/haar persoonlijke ervaring van het verloop van een zitting bij de rechtbank met bureaumedewerkers, de algemeen secretaris en een lid van de algemene raad.

Document 5.76

53. Dit document betreft een e-mailwisseling tussen een bureaumedewerker en leden van de algemene raad waarin de bureaumedewerker het administratief beroepschrift analyseert ter voorbereiding op de hoorzitting in administratief beroep. Daarop reageert vervolgens een lid van de algemene raad met eigen inzichten.

Document 5.95

54. Hier gaat het om opmerkingen van een lid van de algemene raad bij een conceptbeslissing in administratief beroep. Er wordt intern van gedachten gewisseld over deze versie.

Document 5.99

55. In dit document is sprake van intern beraad waarbij derden zijn betrokken, namelijk een lid van de raad van de orde Amsterdam en de deken van die orde. Een bureaumedewerker van de NOvA maakt gebruik van hun opmerkingen ten behoeve van de eigen gedachtevorming bij het opstellen van het conceptverweerschrift voor de voorlopige voorziening. In de passage die is weggelakt op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob zijn de eigen overwegingen van de bureaumedewerker ten aanzien van het conceptverweerschrift te vinden.

Document 5.111

56. In dit document wordt het verloop van de mondelinge behandeling van een kort geding besproken met daarin opgenomen persoonlijke conclusies van een bureaumedewerker. Hierop wordt vervolgens intern gereageerd en een inschatting gemaakt van de uitkomst van de persoonlijke conclusies.

Strijd met artikel 6 EVRM (III)

57. Belanghebbende stelt dat het niet openbaar maken van documenten in het kader van de Wob-procedure in strijd is met artikel 6 EVRM, het beginsel van fair trial en equality of arms. Alleen

Beslissing 2021 200020

door openbaarmaking van alle documenten die betrekking hebben op belanghebbende kan het verdedigingsbelang van belanghebbende worden gewaarborgd en ontstaat er gelijkheid van partijen. Het verdedigingsbelang van belanghebbende prevaleert volgens belanghebbende boven de door de weigeringsgronden te beschermen belangen.

58. De algemene raad merkt op dat bij de te verrichten belangenafwegingen worden betrokken het belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie en de door de weigeringsgronden te beschermen belangen, maar niet het specifieke belang van verzoeker zoals het aangevoerde verdedigingsbelang. Het recht op openbaarmaking op grond van de Wob dient namelijk uitsluitend het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering.
59. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: "Afdeling") heeft meermaals overwogen dat artikel 6 EVRM niet van toepassing is op Wob-procedures, aangezien bij een Wob-procedure het algemeen belang bij openbaarmaking aan de orde is en niet enig burgerrechtelijk recht of enige burgerrechtelijke verplichting van de verzoeker.⁵ Het beroep op artikel 6 EVRM in het kader van deze Wob-bezwaarprocedure kan belanghebbende dan ook niet baten.

Onjuiste belangenafweging bij weigeringsgrond eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (IV)

60. Belanghebbende geeft aan dat de namen van advocaten en ambtenaren reeds openbaar zijn. Ook geeft belanghebbende aan dat de overige informatie die op deze grond is geweigerd geen persoonlijke gegevens bevat van de betrokken advocaten en ambtenaren. De algemene raad overweegt hiertoe het volgende.
61. In de memorie van toelichting bij de Wob is expliciet uitgesproken dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet is beperkt tot particuliere personen. Het recht komt ook toe aan bestuurders en ambtenaren.⁶ Dit geldt ook voor bureaumedewerkers van de NOvA, die overigens sinds 1 januari 2020 de ambtenarenstatus hebben. Voor zover het de namen van bureaumedewerkers betreft is, gelet op de jurisprudentie van de Afdeling sinds 2007, het volgende van belang.
62. Weliswaar kan, waar het gaat om het beroepshalve functioneren van deze medewerkers, slechts in beperkte mate een beroep worden gedaan op het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Dit ligt anders indien het betreft het openbaar maken van namen. Namen zijn immers persoonsgegevens en het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan zich verzetten tegen het openbaar maken daarvan. Van belang is daarbij dat het hier niet gaat om het opgeven van een naam aan een individuele burger die met een bureaumedewerker in contact treedt, maar om openbaarmaking in de zin van de Wob en dus voor een ieder.⁷ Dat voor belanghebbende reeds bekend is met welke bureaumedewerkers hij contact heeft gehad in het kader van diverse procedures, betekent niet dat die namen ook openbaar zijn voor een ieder of openbaar moeten worden.
63. In 2018 heeft de Afdeling haar jurisprudentie over deze uitzonderingsgrond gepreciseerd. De Afdeling overweegt dat het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zich verzet tegen openbaarmaking van namen van medewerkers die niet wegens hun functie in de

⁵ Onder andere: ABRvS 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1991.

⁶ *Kamerstukken II*, 1986-87, 19859, nr. 3, p. 36.

⁷ ABRvS 18 juli 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA9807.

Beslissing 2021 200020

openbaarheid treden, tenzij de indiener van het Wob-verzoek aannemelijk heeft gemaakt dat het belang van de openbaarheid in een concreet geval zwaarder weegt.⁸ In het onderhavige geval gaat het om namen van medewerkers die niet wegens hun functie in de openbaarheid treden en heeft belanghebbende niet aannemelijk gemaakt dat het belang van de openbaarheid zwaarder weegt dan het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de desbetreffende medewerkers.

64. Voor de namen van advocaten geldt eveneens dat deze slechts voor belanghebbende bekend zijn en niet voor een ieder.
65. Belanghebbende heeft nagelaten aan te geven op welke 'overige' informatie zijn bezwaargrond precies ziet. Voor zover het functieaanduidingen, e-mailadressen, (mobiele) telefoonnummers en (kantoor)adressen- en gegevens betreft, wordt opgemerkt dat deze informatie herleidbaar is tot natuurlijke personen. In het bijzonder geldt voor e-mailadressen en telefoonnummers van bureaumedewerkers dat deze niet worden geopenbaard, omdat het algemeen belang van openbaarheid in voldoende mate wordt gewaarborgd door reeds openbare algemene contactgegevens waarlangs de betreffende personen bereikbaar zijn.
66. Bovendien overweegt de algemene raad dat openbaarmaking van bovengenoemde gegevens geen meerwaarde heeft in de zin dat het de democratische controle op enige wijze ten goede kan komen. De handelwijze van de algemene raad is reeds voldoende controleerbaar zonder dat persoonsgegevens, zoals namen of andere gegevens die herleidbaar zijn tot de persoon, worden prijsgegeven. Zichtbaar is namelijk hoe en tussen welke partijen en waarover contact is geweest. Dit is bijvoorbeeld te herleiden uit de formulering van de teksten en uit e-mailextensies. De algemene raad concludeert derhalve dat openbaarmaking van deze gegevens niet een zodanige bijdrage levert aan de publieke controle dat het belang bij bescherming van de persoonlijke levenssfeer daarvoor zou moeten wijken.
67. Volledigheidshalve merkt de algemene raad op dat de naam van belanghebbende en andere gegevens die tot zijn persoon herleidbaar zijn, worden weggelakt omdat belanghebbende in zijn brief van 5 augustus 2020 geen uitdrukkelijke toestemming heeft gegeven voor openbaarmaking van deze specifieke gegevens.
68. Hetgeen belanghebbende met betrekking tot de belangenafweging bij artikel 10, eerste lid, aanhef en onderdeel e, van de Wob aanvoert, slaagt dus niet. Het bezwaar is op dit onderdeel eveneens ongegrond.

Onjuiste belangenafweging bij weigeringsgrond onevenredige bevoordeling of benadeling (V)

69. Belanghebbende voert aan dat onvoldoende is gemotiveerd waarom openbaarmaking van de documenten zou leiden tot onevenredige bevoordeling of benadeling. Het zou juist zijn geweest om de inhoud met belanghebbende te delen en ten minste een zakelijke weergave te geven van de inhoud/strekking van de documenten en de weigering te onderbouwen met bewijsstukken.
70. Belanghebbende is van mening dat openbaarmaking van de thans geweigerde delen van de documenten op grond van artikel 10, eerste lid, aanhef en onderdeel g, van de Wob niet leidt tot

⁸ ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:321.

Beslissing 2021 200020

onevenredige benadeling of onevenredige bevoordeling van derden dan wel van medewerkers van NOvA. Openbaarmaking in het belang van een goede advocatuur zou moeten prevaleren.

71. Nu er geen documenten in het geheel zijn geweigerd, is allereerst uit de desbetreffende documenten zelf te herleiden wat voor soort informatie is weggelakt. De documenten geven namelijk duidelijk de context weer. Verder is, gelet op de gelijksoortigheid van de geweigerde passages, in het bestreden besluit bij de motivering volstaan met een bundeling van documenten die naar aard en inhoud zien op dezelfde soort informatie. Per groep van documenten is aangegeven om wat voor (soort) informatie het gaat die is weggelakt en waarom dat is gedaan. De algemene raad houdt hieraan vast, nu naar het oordeel van de algemene raad een afzonderlijke motivering per document in dit geval slechts leidt tot herhalingen die geen redelijk doel dienen. Van een motiveringsgebrek is derhalve niet gebleken.

72. *Documenten 2.1, 2.4, 3.1, 3.3, 3.5, 5.7 en 5.101*

Passages in deze documenten zijn geweigerd op grond van artikel 10, tweede lid en onderdeel g, van de Wob, omdat deze documenten linkjes bevatten waarmee toegang mogelijk is tot het intranet van de NOvA en referentiecodes waarmee e-mails direct naar het juiste dossier kunnen worden verzonden. Openbaarmaking van deze gegevens, welke bestemd zijn voor een beperkt aantal gerechtigden, levert een onevenredige benadeling voor die gerechtigden op en een onevenredige bevoordeling van derden. Het belang van voorkoming van onevenredige benadeling en bevoordeling weegt dan ook zwaarder dan het belang van openbaarmaking.

73. *Documenten 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 3.1, 5.102 en 5.111*

Deze documenten bevatten passages waarin bedrijfsgegevens zijn opgenomen, waaronder bedrijfsnamen. De Wob heeft, zoals gezegd, betrekking op informatieverstrekking in het belang van een goede en democratische bestuursvoering. Het noemen van bedrijfsnamen draagt hier niet aan bij. Integendeel, het zet de desbetreffende kantoren en de daaraan verbonden natuurlijke personen mogelijk in een negatief daglicht met reputatieschade tot gevolg. Gelet daarop overweegt de algemene raad dat het belang van voorkoming van onevenredige benadeling zwaarder weegt dan het algemeen belang van openbaarmaking.

74. *Document 3.1*

Document 3.1 geeft inzicht in de werkwijze van de verzekeraar en de tussenpersoon bij een aansprakelijkheidsstelling en de stappen die zij in dat kader zetten. De geweigerde passages zijn in vertrouwelijkheid opgesteld en gedeeld met de NOvA. Openbaarmaking ervan zal ertoe leiden dat de verzekeraar en de tussenpersoon zich in het vervolg minder vrij voelen om contact te hebben met de NOvA over een aansprakelijkheidsstelling. Dat schaadt ook de bedrijfsvoering van de NOvA op dit gebied. Alle drie deze partijen zullen in die zin onevenredig worden benadeeld bij openbaarmaking van deze gegevens. De algemene raad is derhalve van mening dat het belang van vertrouwelijke communicatie zwaarder weegt dan het algemene belang van openbaarmaking.

75. *Document 5.76*

In dit document wordt intern van gedachten gewisseld over een administratief beroepschrift ter voorbereiding op de hoorzitting. Een bureaumedewerker deelt in vertrouwen zijn/haar analyse over het administratief beroepschrift met leden van de algemene raad. Openbaarmaking hiervan leidt tot onevenredige benadeling van de betrokkenen. Zij zullen in het vervolg terughoudender zijn om hun commentaar en conclusies met elkaar te delen in het kader van een procedure in administratief beroep. Ook hier weegt het belang van vertrouwelijke communicatie zwaarder dan het algemene belang van openbaarmaking.

Beslissing 2021 200020

Onjuiste belangenafweging bij artikel 11a van de Advocatenwet (VI)

76. Belanghebbende betoogt dat artikel 11a van de Advocatenwet ten onrechte van toepassing is verklaard als zijnde een bijzondere uitputtende openbaarmakingsregeling. Daaraan legt belanghebbende de volgende argumenten ten grondslag.
77. Artikel 11a van de Advocatenwet ziet uitsluitend op correspondentie tussen advocaat en cliënt en niet op correspondentie die een advocaat namens zijn cliënt deelt met derden. Standpunten van de voormalig advocaten van belanghebbende hadden derhalve niet op deze grond mogen worden geweigerd. Ter nadere motivering van zijn bezwaar verwijst belanghebbende naar de uitspraak Praxis/Hornbach.⁹ Voorts stelt belanghebbende dat 11a van de Advocatenwet niet op hem van toepassing is, omdat hij niet meer als advocaat is ingeschreven. Tot slot geeft belanghebbende aan dat deze grond zich richt op vermeende klachten die tegen hem zijn ingediend en verwijst in dat kader naar het kopje 'klachten' in het bestreden besluit.
78. De algemene raad volgt de redenering van belanghebbende met betrekking tot artikel 11a van de Advocatenwet niet. In het bestreden besluit is onder het kopje 'klachten' niet gesteld dat artikel 11a van de Advocatenwet van toepassing is. De algemene raad heeft aangegeven dat de artikelen 8a en 8b van de Advocatenwet van toepassing zijn als bijzondere uitputtende openbaarmakingsregeling. De artikelen 8a tot en met 8b van de Advocatenwet vormen een gedifferentieerd openbaarmakingregime dat derogert aan de Wob.
79. Zoals de Afdeling meermalen heeft overwogen, is het in de Advocatenwet geregelde toezicht op advocaten, het tuchtrechtelijke systeem en de wijze van geheimhouding en openbaarmaking van tuchtrechtelijke maatregelen van dien aard, dat het dient te worden aangemerkt als een bijzondere openbaarmakingsregeling met een uitputtend karakter, waarmee openbaarmaking van documenten die daarop betrekking hebben via de Wob niet verenigbaar is.¹⁰
80. Met de Wet positie en toezicht advocatuur zijn bij de totstandkoming van de artikelen 8, 8a en 8b van de Advocatenwet reeds de belangen bij openbaarmaking en de belangen van de advocaat bij geheimhouding van de klachten en tuchtrechtelijke maatregelen afgewogen. Indien ingevolge de Wob klachtdossiers op grond waarvan al dan niet een tuchtrechtelijke maatregel is opgelegd, zouden worden geopend, dan wordt afbreuk gedaan aan het bedoelde gedifferentieerde openbaarmakingsregime uit de Advocatenwet.¹¹
81. Op grond van het voorgaande valt er één document geheel buiten de reikwijdte van de Wob, omdat dit document – een e-mail van 15 mei 2020 afkomstig van de Amsterdamse orde van advocaten – in zijn geheel betrekking heeft op een klachtdossier. Van de documenten 1.5, 2.2, 2.3, 3.1 en 5.76 vallen bepaalde passages buiten de reikwijdte van de Wob, omdat deze passages betrekking hebben op tuchtrechtelijke uitspraken.

⁹ ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:605.

¹⁰ Zie onder meer ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:715, ABRvS 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1970 en ABRvS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:186.

¹¹ ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:715.

Beslissing 2021 200020

82. De algemene raad concludeert dan ook dat hetgeen belanghebbende ten aanzien van artikel 11a van de Advocatenwet aanvoert niet slaagt nu dat artikel niet ten grondslag ligt aan het bestreden besluit.

Conclusie

Met inachtneming van de overgelegde stukken, de mondeling toelichting daarop en bovenstaande overwegingen stelt de algemene raad vast dat het bezwaar op alle door belanghebbende aangevoerde gronden ongegrond is. Gelet op artikel 7:15, tweede lid, van de Awb komt de algemene raad tot afwijzing van het verzoek van belanghebbende tot vergoeding van de kosten die belanghebbende redelijkerwijs in verband met de behandeling van zijn bezwaar heeft moeten maken.

Beslissing

Het bezwaar is ongegrond en het verzoek tot vergoeding van de proceskosten wordt afgewezen.

De algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten,
namens deze,



mw. mr. R.G. van den Berg
algemeen secretaris

Aldus gedaan te Den Haag op 14 januari 2021

Tegen deze beslissing kunnen belanghebbenden binnen zes weken na bekendmaking van deze beslissing beroep instellen overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht.

Bijlage: proces-verbaal hoorzitting 12 november 2020