

> Retouradres Postbus 18601 2502 EP Den Haag

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
t.a.v. M.L.J. Paul
Postbus 90801
2509LV Den Haag

Datum	Pagina	Kenmerk
21 januari 2026	1 van 23	2025-0000562571

Betreft

Advies na bemiddeling tussen Follow the Money en het ministerie van SZW inzake Woo-verzoek invaren pensioenen in nieuwe Pensioenwet

Geachte mevrouw Paul,

Op 21 januari 2025 heeft een journalist van Follow the Money, ondersteund door een collega, bij het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (Adviescollege) een klacht ingediend. Aanleiding voor de klacht was de wijze waarop het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) zijn Woo-verzoek naar juridische (beleids)adviezen door advocaten inzake het invaren van pensioenen in de Pensioenwet had afgehandeld.

Naar aanleiding van de klacht is er bemiddeld door het Adviescollege. Wij hebben u vervolgens per brief van 2 september 2025 geïnformeerd over te gaan tot een advies, voor deze zaak en toekomstige zaken. Hierbij bieden wij u dit advies aan (vanaf p. 3).

Inhoud van de klacht

De klacht van de journalist komt er – simpel gezegd – op neer dat het ministerie er meer dan 400 dagen over heeft gedaan om uiteindelijk geen enkel (nieuw) document openbaar te maken. Dit ondanks een constructief gesprek in een eerdere bemiddeling en een preciseringsgesprek in deze zaak zelf. De journalist beschouwt de gang van zaken als een miskennen van het zwaarwegende publieke belang bij openbaarheid.

Kern van het advies

Het Adviescollege geeft u de volgende twee adviezen:

1. Maak de reeds openbare informatie over dit dossier beter vindbaar en doorzoekbaar door deze op overzichtelijke wijze bij elkaar en in onderlinge samenhang te presenteren op een publiek toegankelijke website.
2. Heroverweeg de beoordeling van het advies van de Landsadvocaat uit 2020 en de samenvattingen ervan.

Daarnaast adviseren we de staatssecretaris van BZK in een afzonderlijke aanbiedingsbrief om de interdepartementale lijn rond advocaatadviezen aan te passen.

De overstap naar een nieuw pensioenstelsel is een belangrijke gebeurtenis in Nederland. Dat vraagt ook wat van de informatievoorziening. Het Adviescollege ziet dat informatie die voor de journalistiek noodzakelijk is om goed verslag te leggen van deze ingrijpende stelselwijziging te weinig samenhangend en inzichtelijk gepubliceerd is. Het eerste advies komt hieraan tegemoet. Door de reeds openbare informatie en documenten beter vindbaar te maken, menen wij dat u via deze vorm van voorlichting kunt voorzien in een maatschappelijke behoefte. Meer over de werkwijze die wij u adviseren kunt u lezen in ons advies aan de staatssecretaris van BZK over [betekenisvolle transparantie en actieve openbaarmaking](#). Een mooi voorbeeld van de wijze waarop u de totstandkoming van de nieuwe Pensioenwet in kaart kunt brengen, vindt u bijvoorbeeld hier: [Totstandkoming kabinetsreactie Woo-invoeringstoets | Open Overheid](#)

Het tweede advies heeft betrekking op de besluitvorming in het kader van dit specifieke Woo-verzoek. Het Adviescollege merkt op dat de interdepartementale lijn rond advocatenadviezen niet strookt met de meest recente jurisprudentie, terwijl de beoordeling in bezwaar hier wel op leunt. Dit leidt tot ons advies om de beoordeling van het meest recente advies van de Landsadvocaat en de samenvattingen daarvan te heroverwegen.

Slotwoord

Het Adviescollege wil zich tot slot uitspreken over de belangrijke rol die journalisten spelen in onze samenleving. Niet alleen zijn zij de waakhond van de democratie, ook treden zij op als intermediair voor al die mensen die onze maatschappij rijk is. Een onderwerp als pensioenwetgeving is zo vreselijk ingewikkeld, dat wil je hier mensen voor warm laten lopen, je van goeden huize moet komen. Tegelijkertijd is het een ontzettend belangrijk onderwerp, waar bijna iedereen mee te maken krijgt. Maar hoe controleer je als kiezer de overheid op een onderwerp dat je zelf nauwelijks kunt begrijpen? Zowel de journalistiek als de wijze waarop de overheid informatie vindbaar maakt, spelen daarin een cruciale rol.

Vanuit dat perspectief bezien, biedt een Woo-verzoek de overheid een mooie kans om de samenleving te informeren. Ook al zijn de daaropvolgende berichten wellicht kritisch, of anders dan je ze zelf zou hebben opgesteld, ze helpen bij het informeren van de bevolking, ze jagen het publieke debat erover aan en vormen een essentieel onderdeel van de democratische controle.

Dit alles vraagt echter wel wat van de mensen die werken bij de overheid, met name van de ambtelijke top en de bewindspersonen. Zo ziet het Adviescollege meer in het algemeen dat wanneer er een risicotaxatie plaatsvindt bij een belangenafweging men eerder neigt te denken in risico's van openbaarheid dan kansen die het biedt. Dat is zonde. De wetgeving en jurisprudentie laten immers voldoende ruimte om te handelen in de geest van de Woo. Benut die ruimte optimaal en dus waar ook maar enigszins mogelijk, in het voordeel van de openbaarheid.

Het Adviescollege vertrouwt erop dat uw ministerie de adviezen ter harte zal nemen, in deze zaak en voor de toekomst. Uiteraard staan wij ervoor open om hierover met u in gesprek te gaan.

Met vriendelijke groet,

Ineke van Gent
Voorzitter Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding

Advies bemiddeling B25005

Op 21 januari 2025 heeft een journalist van Follow the Money, ondersteund door een collega, bij het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (Adviescollege) een klacht ingediend. Aanleiding voor de klacht was de wijze waarop het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) zijn Woo-verzoek naar juridische (beleids)adviezen uitgebracht door advocaten inzake het invaren van pensioenen in de Pensioenwet had afgehandeld. Naar aanleiding van de klacht is er bemiddeld door het Adviescollege.

Tijdens de bemiddeling is het niet gelukt om de klacht weg te nemen vanwege een principieel verschil van inzicht over de toepassing van de Wet open overheid (Woo). Bij brief van 2 september 2025 is de bemiddeling door het Adviescollege formeel beëindigd en een advies op grond van de Woo aangekondigd. Dit advies dient te worden betrokken bij bestuurlijke besluitvorming. In dit advies leggen we u uit hoe u dat kunt doen, nu het geschil zich thans in de beroepsfase bevindt. Tot slot ziet het advies ook in bredere zin op de wijze waarop binnen het Rijk wordt omgegaan met de openbaarheid van advocatenadviezen.

Een conceptversie van dit advies is voor controle op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan zowel SZW als de journalisten. Een afschrift van dit advies zenden wij aan de journalisten, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en aan de Tweede Kamer (in het kader van de motie Bushoff¹). Ook publiceren wij het advies op de website van het Adviescollege.

1. Het Woo-verzoek

Op 30 oktober 2023 dienden de journalisten het Woo-verzoek in bij het ministerie van SZW. Op 1 mei 2025 volgde het eerste deelbesluit en op 12 december 2024 het tweede besluit. In de deelbesluiten werd verwezen naar documenten die reeds openbaar waren omdat ze op grond van artikel 68 van de Grondwet waren beoordeeld en al met de Tweede Kamer waren gedeeld.

Andere documenten die waren aangetroffen, werden niet openbaar gemaakt met een beroep op het belang van het goed functioneren van de Staat niet openbaar gemaakt (de i-grond). Dit wordt (onder meer) onderbouwd met de motivering dat de informatie inzicht geeft in de standpunten en onderhandelingsstrategie van partijen rond het Pensioenakkoord 2010 en Pensioenakkoord 2019, dan wel raakt aan de juridische (proces)positie van de Staat. Voor zover het de advocatenadviezen betreft, dateren deze van vóór 1 juli 2021. Destijds was er nog geen strikte scheiding tussen beleids- en procesadviezen. Openbaarmaking van deze adviezen zou raken aan de juridische (proces)positie van de Staat en werden met het oog op het belang van het goed functioneren van de Staat niet openbaar gemaakt (de i-grond²). Doordat de rechterlijke beslistermijn werd overschreden, is er in dit dossier door SZW een totale dwangsom ter hoogte van € 15.000 verbeurd.

2. Inhoud van de klacht

Gelet op de inventarislijsten, zagen de journalisten alle redenen om aan te nemen dat het besluit discutabel zou zijn. Alle documenten die niet al openbaar, of in het kader van artikel 68 van de Grondwet beoordeeld waren, werden bij beide deelbesluiten integraal geweigerd.³ De journalisten

¹ Kamerstukken II 2022/23, 32 802, nr. 61.

² Artikel 5.1 lid 2 onder i van de Woo.

³ Onder meer omdat het concepten betrof en omdat een derde-partij stelde dat er sprake zou zijn van strijd met overgangsrecht op grond van de Woo.

vonden dat onbegrijpelijk, zeker nu er in de kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag (POK) was toegezegd dat er voortaan meer transparantie zou worden betracht, onder meer specifiek ten aanzien van adviezen van de Landsadvocaat.⁴

Daarbij komt dat in een eerdere bemiddeling tussen Follow the Money en het ministerie van SZW over het STAP-budget gesproken was met de secretaris-generaal, waarin zij had benadrukt dat Woo-verzoeken van journalisten voortvarend en ruimhartig opgepakt moeten worden.⁵ Helaas bleef een dergelijke aanpak voor de journalist bij dit Woo-verzoek uit, blijkens de overschrijding van zowel de wettelijke als de rechterlijke beslistermijn.

Eenvoudig gezegd had het ministerie er, meer dan 400 dagen over gedaan om uiteindelijk geen enkel (nieuw) document openbaar te maken. Dit ondanks een eerder constructief gesprek en een preciseringsgesprek in deze zaak. De journalisten beschouwen deze gang van zaken als een miskennen van het zwaarwegende publieke belang bij openbaarheid, gezien volgens hen de omstrede invaren van pensioenen, de grote financiële belangen van pensioenfondsdeelnemers en het tijdsverloop. Om deze reden hebben zij op 21 januari 2025 een klacht ingediend bij het Adviescollege. Tevens was er bezwaar ingediend bij SZW, waarvan de behandeling moest worden aangehouden gelet op artikel 7.3 Woo.

3. Verloop van de bemiddeling

Tijdens de bemiddeling stelde het ministerie van SZW dat het beeld dat er niets over dit onderwerp openbaar zou zijn gemaakt incorrect was en nuancering verdiende. Zo was er een informatieverzoek van de Tweede Kamer, waarbij de gevraagde informatie overlapte met die van dit Woo-verzoek. Vanwege die overlap zijn de relevante documenten beoordeeld op grond van artikel 68 Grondwet, waarvan het kader noopt tot een nóg grotere mate van openbaarheid dan de Woo. SZW benadrukte dat via deze beoordeling en verstrekking al veel informatie openbaar is gemaakt die eveneens onder het Woo-verzoek valt.

De opgevraagde advocatenadviezen werden daarbij niet alleen in het kader van de Woo geweigerd, maar eveneens niet publiekelijk gedeeld met de Tweede Kamer. SZW heeft beargumenteerd dat ook de overheid het recht heeft om advies te vragen aan een advocaat, dat er een verschoningsrecht voor advocaten bestaat en dat de weigering past binnen de vaste interdepartementale lijn over advocatenadviezen. Volgens die lijn worden adviezen van vóór 1 juli 2021 niet openbaar gemaakt, omdat er pas na die datum onderscheid is gemaakt tussen beleidsadviezen en procesadviezen. SZW hecht eraan die grens te bewaken.

Uit het gezamenlijk gesprek blijkt verder dat er in het bijzonder interesse bij de journalist bestond naar informatie over de houdbaarheid van inmenging op het eigendomsrecht in het systeem van collectief invaren dat de nieuwe Pensioenwet met zich brengt. De journalisten geven aan dat hierover veel reuring is ontstaan. Zij zien een zwaarder wegend belang van openbaarheid rondom de mogelijke aantasting van individuele eigendomsrechten, in het bijzonder vanwege het feit dat het gaat om miljoenen betrokkenen.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 4.

⁵ Eindbrief d.d. 15 april 2024, zie [Eindbrief bemiddeling Follow the Money en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid \(SZW\) - ACOI publicaties](#).

SZW gaf daarop aan dat de adviezen van de Landsadvocaat hun neerslag vinden in diverse openbare stukken zoals de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel en beslisnota's. Door de opvolgende toelichtingen te lezen en kennis te nemen van de verschillen die daaruit blijken, zou volgens SZW het nodige kunnen worden afgeleid over de inhoud van de ingewonnen adviezen. Die adviezen zijn immers gebruikt ter onderbouwing van de beleidskeuzes. Het doorbreken van de vertrouwelijkheid van de adviezen zelf was voor SZW niet bespreekbaar.

Hierna is met instemming van alle betrokkenen op 10 april 2025 besloten de bezwaarprocedure af te ronden tijdens de bemiddeling. Vervolgens is op 30 juni 2025 door SZW een beslissing op bezwaar genomen. Daarna resteerde een onoverbrugbaar verschil van inzicht over toepassing van de uitzonderingsgronden uit de Woo, waarover in de bemiddeling geen overeenstemming kon worden bereikt. De bemiddeling is om deze reden beëindigd op 2 september 2025. Daarmee ligt het op de weg van het Adviescollege om advies uit te brengen aan uw ministerie. Hierin richt het Adviescollege de aandacht specifiek op de (gedeeltelijke) weigering om de adviezen van de Landsadvocaat en samenvattingen daarvan openbaar te maken.

4. Opvragen van documenten en analyse

Ten behoeve van een zorgvuldige advisering heeft het Adviescollege na afloop van de bemiddeling de betreffende samenvattingen van de Landsadvocaat opgevraagd bij SZW op grond van artikel 7.4 van de Woo (namelijk deelbesluit 2, documenten 13 en 30). Het Adviescollege heeft zich tot deze documenten beperkt, aangezien te kennen was gegeven door SZW dat deze ook breder waren gedeeld. Daardoor leken deze documenten mogelijk iets anders van aard dan het advies van de advocaat aan SZW als cliënt, en in ieder geval mogelijk het interne beraad te overstijgen. Het ministerie heeft uitvoering gegeven aan de informatieplicht en de twee gevraagde documenten zowel in gelakte als ongelakte vorm digitaal toegezonden aan het Adviescollege.

In aanvulling daarop heeft er een digitaal gesprek plaatsgevonden tussen medewerkers van het bureau van het Adviescollege en medewerkers van SZW. Daarbij is verzocht om diverse inlichtingen rond de adviezen en de samenvattingen, die aan het Adviescollege mondeling zijn verstrekt via het beantwoorden van vragen en ook nadien schriftelijk zijn onderbouwd met verwijzingen naar openbare stukken, zoals was verzocht.

Vervolgens heeft het Adviescollege het primaire besluit, de beslissing op bezwaar, de opgevraagde documenten en de in het kader van dit dossier reeds openbare documenten gelezen en geanalyseerd. Een uitgebreide weergave van het primaire besluit en de beslissing op bezwaar alsmede de analyse daarvan zijn opgenomen in bijlage 1 en 2 bij dit advies. Het juridisch kader waarop de analyse is gebaseerd is opgenomen in bijlage 3. Daarbij benadrukken wij dat het Adviescollege geen definitief rechtsoordeel geeft over de betrokken stukken; dit is voorbehouden aan de rechter. Ook benadrukken wij dat het Adviescollege geen oordeel geeft over de mate waarin juridische adviezen van advocaten, en in het bijzonder dat van de Landsadvocaat uit 2020, uit de openbare documenten kan worden afgeleid. Wij leggen de focus op wat een goede uitvoering van de Woo behelst, namelijk het handelen in de geest van de wet. Zo moet het advies inclusief de bijlagen ook worden gelezen.

5. Adviezen

Het Adviescollege geeft u de volgende twee adviezen:

1. *Maak de reeds openbare informatie over dit dossier beter vindbaar en doorzoekbaar door deze op overzichtelijke wijze bij elkaar en in onderlinge samenhang te presenteren op een publiek toegankelijke website.*
2. *Heroverweeg de beoordeling van het advies van de Landsadvocaat uit 2020 en de samenvattingen ervan.*

Daarnaast adviseren we de staatssecretaris van BZK in een afzonderlijke aanbiedingsbrief om de interdepartementale lijn rond advocaatadviezen aan te passen.

6. Toelichting op de adviezen

6.1. **Advies 1: Maak de reeds openbare informatie over de nieuwe Pensioenwet beter vindbaar en doorzoekbaar**

Het Adviescollege constateert dat al veel informatie reeds openbaar is, in overwegende mate door verstrekking aan de Kamer. Het betreft ook informatie over het eigendomsrecht waar de specifieke interesse van de journalisten naar uitgaat.⁶ Tijdens de bemiddeling heeft SZW eveneens benadrukt dat al veel van de gevraagde informatie uit de advocatenadviezen op enigerlei wijze inhoudelijk openbaar is gemaakt. Daarnaast geldt dat de advocatenadviezen ook vertrouwelijk aan de Kamer zijn verstrekt. De keuze voor de vertrouwelijke verstrekking is aan de orde geweest in een plenair debat, waarna de Kamer heeft besloten het hierbij te laten.

Het Adviescollege constateert dat op deze wijze wel enige vorm van democratische controle mogelijk is gemaakt, maar dat het voor de buitenwereld, waaronder in ieder geval betrokken journalisten, moeilijk wegwijs worden is in dit dossier. Dit vanwege de manier waarop de relevante informatie nu in diverse documenten en via verschillende vindplaatsen online verspreid staat. Wij adviseren daarom om de reeds openbare informatie over het voorstel voor de nieuwe Pensioenwet beter vindbaar en doorzoekbaar te maken door deze op overzichtelijke wijze bij elkaar en in onderlinge samenhang te presenteren op een publiek toegankelijke website. Dit onderwerp leeft namelijk nadrukkelijk in de samenleving en heeft de aandacht van de journalistiek. De reeds beschikbare openbare informatie kan vervolgens gegroepeerd worden via bijvoorbeeld een tijdlijn of thematische indeling.

Wij menen dat u via deze vorm van voorlichting kunt voorzien in een maatschappelijke behoefte. Dit is ook in de lijn van ons advies aan de staatssecretaris van BZK over betekenisvolle transparantie en actieve openbaarmaking.⁷

⁶ Zie bijlage 2 onder c voor een uitgebreide toelichting op welke informatie reeds openbaar is.

⁷ ACOI advies, juli 2025, [Wat zou u zelf willen weten?](#)

6.2. Advies 2: Heroverweeg de beoordeling van het advies van de Landsadvocaat uit 2020 en de samenvattingen ervan

Na een analyse van de besluitvorming constateert het Adviescollege dat de harde Rijksbrede lijn rond de adviezen van de Landsadvocaat, die leidt tot integrale weigering van alle adviezen van vóór 1 juli 2021, onmogelijk overeind kan blijven.⁸ Dit mede door een recente uitspraak van de Raad van State. Hoewel deze uitspraak er nog niet was toen SZW de beslissing op bezwaar nam, kan dit wel degelijk nopen tot een herbeoordeling van het besluit om het advies van de Landsadvocaat uit 2020 alsmede de samenvattingen ervan (gedeeltelijk) te weigeren. Het Adviescollege adviseert daarom om te onderzoeken in hoeverre de jurisprudentie en onze analyse van de beslissing op bezwaar hier aanleiding geven om, vanuit de maatschappelijke verantwoordelijkheid en in de geest van de Woo, toch méér openbaar te maken.

Uitspraak Raad van State in relatie tot de Rijksbrede lijn

Er waren eerder al rechtbankuitspraken waaruit kan worden afgeleid dat de harde Rijksbrede lijn – namelijk een grofmazige beoordeling resulterend in een standaard categorale integrale weigering – juridisch gezien slecht houdbaar is. Sinds een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 13 augustus 2025 is hierover echter definitief duidelijkheid gekomen.⁹ Ook advocatenadviezen van vóór 1 juli 2021 moeten gewoon inhoudelijk worden beoordeeld per zelfstandig onderdeel, zo blijkt uit de uitspraak. Daarbij moet er onder meer worden gezien of er niet ook informatie in het advies staat die geen inzicht biedt in de procespositie en in hoeverre die informatie met elkaar zodanig verweven is dat het niet losgezongen kan worden. De gekozen Rijksbrede lijn zoals die nu luidt is hiermee in strijd en kan daarom dus niet (langer) als fundering voor de integrale weigering dienen.

SZW zet de Rijksbrede lijn ook in ten faveure van openbaarheid

Wel ziet het Adviescollege dat SZW de Rijksbrede lijn niet alleen ten nadele maar ook in het voordeel van de openbaarheid heeft gevolgd. Zo zijn bijvoorbeeld bij de indiening van het wetsvoorstel in 2022 de onderliggende juridische beleidsadviezen wel degelijk openbaar gemaakt, waaronder een advies van de Landsadvocaat over experimenteerruimte zelfstandigen.¹⁰ Het Adviescollege moedigt deze ontwikkeling graag aan.

Adviezen van de Landsadvocaat

Het bovenstaande leidt ertoe dat de adviezen van de Landsadvocaat van vóór 1 juli 2021 inhoudelijk beoordeeld moeten worden, terwijl uit de besluitvorming niet blijkt dat deze adviezen ook als zodanig al inhoudelijk zijn beoordeeld. Voor zover dit de eerste negen adviezen betreft, is de integrale weigering eerder onder de Wob al akkoord bevonden door de hoogste bestuursrechter. Het advies van de Landsadvocaat van 2020 is echter nog niet door de rechter beoordeeld; het advies luidt daarom dat SZW hier zelf opnieuw een blik op werpt.¹¹

⁸ Zie voor de analyse en bijbehorende jurisprudentie bijlagen 2 en 3 bij dit advies.

⁹ ABRvS 13 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3870. Zie hierover ook Rb. Zeeland-West-Brabant 23 december 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:9230.

¹⁰ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 36067, nr. 5, via: [Wet toekomst pensioenen \(36.067\)](#); [brief regering: Indiening wetsvoorstel toekomst pensioenen \(TK, 5\) - Eerste Kamer der Staten-Generaal](#).

¹¹ Een medewerker van SZW heeft desgevraagd al aangegeven de uitspraak van de Afdeling van 13 augustus 2025 zal bestuderen, evenals wat dit betekent voor de beslissing op bezwaar die is uitgegaan naar de journalisten.

Daar staat tegenover dat het Adviescollege het aannemelijk acht dat de integrale weigering van de inhoudelijke (proces)adviezen van de Landsadvocaat standhoudt bij de rechter, zolang deze weigering binnen de formeel-juridische grenzen blijft en er bijvoorbeeld sprake is van zodanige verwevenheid tussen feiten en opvattingen of tussen beleidsadviezen en procesadviezen dat deze niet kunnen worden losgezongen. De wet en de rechter laten immers aan SZW de ruimte om bij informatie die raakt aan de procespositie van de Staat, het belang van de vertrouwelijkheid bij de te maken belangenafweging te laten prevaleren.

Meer specifiek over het advies uit 2020 heeft SZW gedeeld dat het gaat om beleidskeuzes met bijbehorende aansprakelijkheidsrisico's en een inschatting hoe die te mitigeren. Verder ziet het Adviescollege evengoed concrete aanwijzingen dat er in de toekomst geprocedeerd zal worden, tegen de Staat en/of derden. Nu in ieder geval enig belang van de Staat bij het beschermen van diens procespositie aanwezig moet worden geacht, zal de bestuursrechter zich beperken tot een terughoudende toets aan de vraag of SZW in *redelijkheid* tot de weigering van de informatie heeft *kunnen* komen. De inschatting van het Adviescollege is dat die vraag al snel met een 'ja' zal worden beantwoord, gelet op de huidige stand van de jurisprudentie.¹²

Dat een eventuele weigering mogelijk standhoudt bij de rechter, ontslaat SZW echter in het geheel niet om binnen de beoordelingsruimte die SZW heeft ook het zwaarwegende belang van openbaarheid een duidelijke plek te geven bij de belangenafweging. De wet laat namelijk SZW óók de ruimte om deze afweging anders uit te laten vallen binnen deze beoordelingsruimte. Neem dit ter harte bij de herbeoordeling van het advies van de Landsadvocaat uit 2020.

De samenvattingen van de adviezen

Dan meer specifiek over de samenvattingen die zijn ingezien door het Adviescollege en waarvan tijdens de bemiddeling duidelijk werd dat ze breder waren gedeeld dan met een kring van overheden alleen. Uit het toelichtende gesprek kwam naar voren dat de documenten zijn opgesteld om een Stuurgroep vertrouwelijk te kunnen informeren over de strekking van het advies van de Landsadvocaat uit 2020; het advies zelf is niet gedeeld. De Stuurgroep bestond volgens SZW uit diverse organisaties vanuit de rijksoverheid (inclusief toezichthouders), werknemersvakbonden, werkgeversorganisatie en vertegenwoordigers van pensioenfondsen.¹³ De vertrouwelijke omgang binnen de Stuurgroep is niet schriftelijk vastgelegd, maar volgt uit een lange historie met elkaar. Dat de samenvattingen binnen deze specifieke groep zijn gedeeld, maakt niet dat openbaarmaking voor eenieder de procespositie van de Staat niet (langer) zou schaden, aldus SZW. Het Adviescollege heeft geen aanwijzingen dat de vertrouwelijkheid niet voor alle deelnemers buiten kijf stond.

Ten aanzien van de mate van openbaarheid van de twee samenvattingen ziet het Adviescollege ruimte om te overwegen toch (enige) informatie hieruit openbaar te maken. Te denken valt aan de hele eerste alinea van de samenvattingen, onder het tussenkopje 'Achtergrond', ter nadere duiding van het gevraagde advies. Hieruit wordt op vrij abstract niveau duidelijk over welke thema's er advies was gevraagd, zonder op de vraagstelling of ingenomen standpunten in te gaan. Dit kan de journalisten helpen bij het identificeren van de juiste informatie in de reeds openbare stukken. Ook kan worden overwogen (een deel van) de adviesaanvraag met

¹² Zie bijlage voor een uitwerking van de jurisprudentie, zie o.a. ABRvS 13 augustus 2025 en ECLI:NL:RVS:2025:3870ABRvS 19 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5627.

¹³ De Stuurgroep bestond uit de ministeries van SZW, Financiën, FNV, CNV, VCP, LTO Nederland, NVO/NCW, Verbond van Verzekeraars, Pensioenfederatie, CPB, DNB, en AFM.

vraagstelling alsnog openbaar te maken, zoals de minister van BZK in een andere kwestie ook al eens heeft gedaan.¹⁴

Motivering bij de besluiten

Verder meent het Adviescollege dat bij het opstellen van de besluiten, zeker de primaire, al te sterk geleund is op standaardformuleringen en hoog-over motiveringen, op basis van Rijksbrede modellen.¹⁵ Op zichzelf doen die weinig recht aan het stevig gemotiveerde verhaal dat mag worden verwacht bij weigering na een belangenafweging; het is aan het bestuursorgaan daar een goede invulling aan te geven in de uitvoeringspraktijk. Het Adviescollege meent dat de motivering in dit geval beter had gekund. Besteed hier meer en expliciete aandacht aan bij de heroverweging en toekomstige besluitvorming.

Herstelbesluit en/of aanvullen van motivering

De procedure bevindt zich thans in de beroepsfase. Dit advies zou daarom kunnen leiden tot een herstelbesluit dat bij het beroep bij de rechter kan worden betrokken. U kunt er eveneens voor opteren de motivering hangende beroep nader te concretiseren en/of aan te vullen, evengoed wanneer de rechter u daar (nog) niet om heeft gevraagd.¹⁶

Het is daarbij aan u om te bepalen of dit handelen ertoe leidt dat ook de Tweede Kamer opnieuw geïnformeerd moet worden, gelet op de verhouding tussen artikel 68 van de Grondwet en de Woo. Het Adviescollege wil hierbij benadrukken dat de verhouding tot artikel 68 Grondwet op zichzelf geen enkele belemmering kan vormen om te komen tot meer transparantie onder de Woo: *juist* niet. Wel is het zo dat hierbij geldt dat de Kamer als democratisch gekozen volksvertegenwoordiger inderdaad als eerste of gelijktijdig dient te worden geïnformeerd met de Woo-verzoeker. Communiceer hier ook over met verzoekers wanneer dat nodig is; voor hen is deze verhouding bij lange na niet zo vanzelfsprekend als voor ambtenaren die werkzaam zijn bij een ministerie.

6.3. Aanpassing van de interdepartementale lijn is noodzakelijk

Nu blijkt dat de interdepartementale afspraak niet in lijn is met de huidige stand van de jurisprudentie, zal het Adviescollege de staatssecretaris van BZK in een afzonderlijke aanbiedingsbrief adviseren deze lijn aan te passen.

Dit moment van interdepartementale contemplatie kan volgens het Adviescollege eveneens goed benut worden om met elkaar te bediscussiëren in hoeverre er in het algemeen niet meer openheid kan en moet worden gegeven over zaken die aan het procesbelang van de Staat raken, hoe dat er eventueel uit kan zien en waar de grenzen precies zouden moeten liggen.

Daarbij kan ook worden meegenomen in hoeverre standaardformuleringen in de Rijksbreed gehanteerde modellen aan herziening toe zijn. Het is van groot belang dat er voldoende blijk van wordt gegeven dat bestuursorganen, inclusief ministers en staatssecretarissen, verantwoordelijk zijn en blijven voor de kwaliteit en daarmee ook de motivering van hun eigen besluiten, evenals voor wat er onderling afgesproken wordt ten behoeve van de Woo-afhandeling.

¹⁴ *Aanhangsel Handelingen II* 2021/22, nr. 164.

¹⁵ Beschikbaar voor alle wetgevings- en overheidsjuristen (van de Rijksoverheid) via [Modellen Woo | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving](#).

¹⁶ Uiteraard mag de rechter hier vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de rechtszaak wel grenzen aan stellen, bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van goede procesorde. Het Adviescollege treedt niet in de beoordeling van het handelen van rechters, niet in specifieke zaken en niet in het algemeen.

7. Slotwoord

Het Adviescollege wil zich tot slot uitspreken over de belangrijke rol die journalisten spelen in onze samenleving. Niet alleen zijn zij de waakhond van de democratie, ook treden zij op als intermediair voor al die mensen die onze maatschappij rijk is. Een onderwerp als pensioenwetgeving is zo vreselijk ingewikkeld, dat wil je hier mensen voor warm laten lopen, je van goeden huize moet komen. Tegelijkertijd is het een ontzettend belangrijk onderwerp, waar bijna iedereen mee te maken krijgt. Maar hoe controleer je als kiezer de overheid op een onderwerp dat je zelf nauwelijks kunt begrijpen? Zowel de journalistiek als de wijze waarop de overheid informatie vindbaar maakt, spelen daarin een cruciale rol.

Vanuit dat perspectief bezien, biedt een Woo-verzoek de overheid een mooie kans om de samenleving te informeren. Ook al zijn de daarop volgende berichten wellicht kritisch, of anders dan je ze zelf zou hebben opgesteld, ze helpen bij het informeren van de bevolking, ze jagen het publieke debat erover aan en vormen een essentieel onderdeel van de democratische controle.

Dit alles vraagt echter wel wat van de mensen die werken bij de overheid, met name van de ambtelijke top en de bewindspersonen. Zo ziet het Adviescollege meer in het algemeen dat wanneer er een risicotaxatie plaatsvindt bij een belangenafweging men eerder neigt te denken in risico's van openbaarheid dan kansen die het biedt. Dat is zonde. De wetgeving en jurisprudentie laten immers voldoende ruimte om te handelen in de geest van de Woo. Benut die ruimte optimaal en dus waar ook maar enigszins mogelijk, in het voordeel van de openbaarheid.

Bijlage 1 – Weergave van de besluitvorming van SZW in primo en bezwaar

In de bemiddeling ging specifieke aandacht uit naar (de samenvattingen van) de adviezen van de Landsadvocaat, waardoor ook het opvolgende advies zich hier specifiek op richt. Daarom laten we andere juridische adviezen, bijvoorbeeld van andere advocatenkantoren, hier buiten beschouwing.

Initiële Woo-besluit: deelbesluit 1 en 2

- Bij het eerste deelbesluit d.d. 1 mei 2024 zijn de adviezen van de Landsadvocaat geïnventariseerd en beoordeeld. Het gaat om adviezen die stammen uit 2011, 2012, 2013 en 2020.
- Bij het tweede deelbesluit d.d. 12 december 2024 zijn vervolgens ook de twee samenvattingen van het advies uit 2020 en een voorafgaande conceptversie geïnventariseerd en beoordeeld (als documenten nummer 13 en 30).
- Alle voornoemde documenten zijn integraal geweigerd openbaar te maken op grond van artikel 5.1 lid 2 onder i Woo (de i-grond).
- Ter motivatie van de weigering stond in beide deelbesluiten een gelijklopende passage opgenomen. In al deze documenten staat volgens het ministerie informatie *‘die in verband staat tot, dan wel delen bevat van juridische adviezen. Het betreffen immers juridische adviezen aan de Staat. De Staat heeft, net als eenieder, het recht om zich voor bijstand en advies vertrouwelijk tot een advocaat te wenden. Uitgangspunt is dan ook dat dergelijke adviezen zich niet lenen voor openbaarmaking. Met ingang van 1 juli 2021 is Rijksbreed afgesproken dat in uitzondering hierop algemeen juridisch beleidsadviezen van de landsadvocaat openbaar kunnen worden gemaakt. Bij procesadviezen is openbaarmaking echter niet aan de orde. Procesadviezen van een advocaat hebben meestal betrekking op de sterke en zwakke kanten van de juridische (proces)positie van de Staat. Hierbij kan het gaan om een advies dat direct betrekking heeft op een (gerechtelijke)procedure. Het kan ook gaan om adviezen die de procespositie in de toekomstige zaken kan raken. De door u verzochte informatie heeft betrekking op adviezen die dateren van vóór 1 juli 2021. Adviezen van voor deze datum kennen geen strikte scheiding tussen een algemeen juridisch beleidsadvies en procesadvies. Openbaarmaking van deze informatie raakt dan ook aan het procesbelang van de Staat. Daarom wordt informatie die rondom de verzochte adviezen niet openbaar gemaakt met het oog op het belang van het goed functioneren van de Staat.’*
- Daarna staat een passage waarbij niet helemaal duidelijk uit het besluit blijkt om welke documenten het precies gaat, maar vermoed wordt dat dit dezelfde documenten betreft: *‘Daarnaast staat in diverse documenten informatie die inzage geeft in de standpunten en onderhandelingsstrategie van partijen rond het Pensioenakkoord 2010 en Pensioenakkoord 2019. Op de momenten van onderhandelen moesten partijen erop kunnen vertrouwen dat deze informatie vertrouwelijk was en bleef. Openbaarmaking van deze informatie is daarmee schadelijk voor de relatie van de Staat met deze partijen.’*
- In het eerste deelbesluit, onder meer over de adviezen van de Landsadvocaat, stond ook nog een overweging opgenomen ten aanzien van het feit dat documenten ouder dan vijf jaar zijn: *‘Ten aanzien van de verzochte adviezen geldt dat het procesbelang van de Staat zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Het gegeven dat de adviezen ouder zijn dan vijf jaar doet daar in dit geval niet aan af. Het (proces)belang van de Staat dat zich tegen openbaarmaking verzet is immers nog onverminderd aan de orde. Het dossier van de Wet toekomst pensioenen kent een bijzonder langdurig traject en is nog steeds actueel. Ook in dit stadium zijn de betreffende juridische adviezen relevant in het licht van lopende en eventuele toekomstige procedures. Daarom lenen zij zich niet voor openbaarmaking voor eenieder. Hetzelfde geldt ook voor (delen van) documenten die*

*inzage geven in de standpunten en onderhandelingsstrategie van partijen rond de pensioenakkoorden.*¹⁷

Beslissing op bezwaar

- In de beslissing op bezwaar d.d. 30 juni 2025 werd besloten de adviezen van de Landsadvocaat nog steeds integraal te weigeren, ditmaal op een combinatie van de gronden van artikel 5.1 lid 2 onder e en i Woo en artikel 5.2 lid 1 Woo. Dit betreft de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het goed functioneren van de Staat en persoonlijke beleidsopvattingen in een stuk bestemd voor intern beraad. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer laten we hierna buiten beschouwing.
- De twee samenvattingen werden daarentegen wél gedeeltelijk openbaar gemaakt. Wat niet openbaar werd, bleef ook hier geweigerd op de i-grond.
- In deze beslissing is gewezen op het feit dat er in een Kamerbrief van 8 december 2023 onder meer een duiding van het proces van de juridische advisering staat. Er zijn beslisnota's openbaar gemaakt, waaruit blijkt hoe naar aanleiding van de advocatenadviezen intern is geadviseerd aan de toenmalige bewindspersonen. Ook bevat de Memorie van Toelichting een juridische paragraaf met onderbouwing van de gekozen manier van invaren.
- Verder weersprekt SZW in de beslissing op bezwaar dat alle documenten integraal geweigerd zouden zijn, omdat er in het kader van het informeren van de Kamer op grond van artikel 68 Grondwet (via Kamervragen van het lid Omtzigt) al was beslist over de openbaarheid van 40 documenten die zijn op interne en externe juridische adviezen. In totaal 10 daarvan zijn niet openbaar gemaakt in verband met strijdigheid met het belang van de Staat. Een deel van de documenten was dus reeds openbaar gemaakt op grond van artikel 68 Grondwet in plaats van op grond van de Woo.
- In de motivering is veel tekst gewijd aan de adviezen van advocaten, zowel voor de i-grond als die van de persoonlijke beleidsopvattingen.
- Ook is er apart ingegaan op het grote maatschappelijke belang bij openbaarheid. SZW wijst op jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin was overwogen dat het belang van openbaarheid onder de Wob een op zichzelf staand belang is en het gewicht van dit belang niet afhankelijk is van het onderwerp waarop de documenten betrekking hebben.¹⁷ Dat het invaren van pensioenen tot maatschappelijke discussie heeft geleid en dat het journalistiek belang om informatie daarover te ontvangen en te verspreiden groot is, zijn geen belangen die op grond van de Wob, en volgens SZW thans de Woo, in de belangenafweging een rol kunnen spelen.
- Over de samenvattingen is weinig tot geen afzonderlijke informatie opgenomen in de beslissing op bezwaar. Uit de inventarislijst in combinatie met het besluit kan worden achterhaald dat er kennelijk ook passages in stonden die niet direct verband hielden met de juridische adviezen (datum/plaats, onderwerp, deel 'Achtergrond'). Er was dus te veel gelakt en om die reden zijn delen van deze documenten alsnog openbaar gemaakt.

Bob: Motivering op grond van artikel 5.1 lid 2 onder i Woo

- De overweging ten aanzien van de i-grond is een uitgebreidere versie van wat er in het primair deelbesluit stond. Er wordt nu ook gewezen op het verschoningsrecht van advocaten, dat bijdraagt aan het vertrouwelijke karakter. Verder wordt er meer specifiek in het individuele geval beargumenteerd waarom de belangenafweging is uitgevallen naar een weigering: *'In dit geval betreffen de adviezen analyses van (juridische) aspecten die betrokken zijn of kunnen worden ter bepaling van een (juridisch) standpunt en wordt*

¹⁷ ABRvS 25 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2883; ABRvS 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2988.

ingegaan op de risicoaansprakelijkheid van de Staat en derden. Het is aannemelijk dat openbaarmaking van de juridische adviezen ertoe leidt dat een procespartij in een mogelijke juridische procedure tegenover de Staat voorkennis heeft waar deze procespartij zijn of haar voordeel mee kan doen. De procespositie en daarmee het goed functioneren van de Staat wordt hierdoor ontegenzeggelijk belemmerd. Het gaat hier immers om een onderwerp (invaren pensioenen) dat in de samenleving nog niet is afgerond en ter discussie staat. Het onderwerp en de mogelijkheid van procedures is daarom nog actueel en daarmee ook de procespositie van de Staat.'

- Daarbij is uitdrukkelijk meegewogen dat er waar dit volgens SZW mogelijk is, de strekking van de adviezen reeds openbaar is gemaakt via de 30 nota's die bij de Kamerbrief van 8 december 2023 openbaar zijn gemaakt. Ze bevatten een weergave op hoofdlijnen van de adviezen en beschrijven welke juridische toetsen relevant zijn. Daarmee is volgens SZW navolgbaar hoe de adviezen zijn verwerkt, onder meer de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel invoering reële ambitieovereenkomst, die openbaar is.
- Volgens SZW moet in dit geval het belang van vertrouwelijke toegang tot advocaten zwaarder wegen, omdat doorbreking hiervan met zich meebrengt dat een zorgvuldige juridische advisering gebaseerd op alle merites van de zaak in gevaar zou komen. Dit wordt door SZW gekwalificeerd als onevenredig bezwarend. De strekking van de adviezen is op hoofdlijnen reeds openbaar. De adviezen bevatten verder informatie met betrekking tot de risicoaansprakelijkheid van de Staat en derden en het is aannemelijk volgens SZW dat openbaarmaking ertoe leidt dat de Staat in haar procespositie wordt geschaad.

Bob: Motivering op grond van artikel 5.2 lid 1 Woo

- SZW wijst ten aanzien van persoonlijke beleidsopvattingen op vaste rechtspraak waaruit blijkt dat adviezen van advocaten naar hun aard in beginsel zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen bevatten die mogen worden geweigerd. De advocaten hebben hun adviezen vertrouwelijk uitgebracht en mochten erop vertrouwen dat zij hun juridische analyses vrijelijk konden articuleren. SZW geeft aan dat het niet aan advocaten is om zich te verdedigen ten aanzien van geproduceerde juridische adviezen, omdat dit het verschoningsrecht doorbreekt.
- Voor zover het in deze adviezen zou gaan om een juridische waardering van verschillende benaderingen, blijft dit een persoonlijke beleidsopvatting van degene die deze opschrijft. De vermeende regelgeving is weliswaar een objectief gegeven, maar er kunnen volgens SZW verschillende opvattingen bestaan over de handelwijze die dient te worden verkozen en de argumentatie die ervoor en ertegen kunnen worden aangevoerd, mede gelet op eventuele juridische procedures.
- Voor zover de adviezen ook feiten bevatten stelt SZW dat deze onlosmakelijk verbonden zijn met de persoonlijke beleidsopvattingen daarover. Bij schrapping blijft er dan geen zelfstandige informatie over.
- Gezien de aard van het Woo-verzoek en de bredere context waarin al veel informatie over de advocatenadviezen openbaar is, is het volgens SZW ook niet mogelijk om de persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm openbaar te maken. Ook wordt openbaarmaking in dergelijke vorm niet 'in het belang van het goed functioneren van de Staat' geacht, omdat daarmee het vertrouwelijke contact tussen advocaat en cliënt wordt doorbroken.

Bijlage 2 – Uitgebreide analyse van beslissing op bezwaar, in relatie tot de inzage in de samenvattingen en het toelichtende gesprek door SZW

1. Geen definitief rechtsoordeel

Het Adviescollege heeft kennisgenomen van de twee samenvattingen en andere informatie verkregen van SZW ten behoeve van dit advies. Wij gaan er hierna op in wat wij hebben geconstateerd en wat onze indruk is met betrekking tot de besluitvorming, in het licht van de journalistieke klacht en de door SZW voor weigering gehanteerde argumentatie. Zie voor meer informatie over het juridisch kader waar het Adviescollege zijn analyse op baseert bijlage 3 bij dit advies.

Daarbij geldt dat het Adviescollege géén definitief rechtsoordeel geeft over de vraag of (delen van) de documenten openbaar *moeten* of niet; dit is voorbehouden aan de rechter.¹⁸ Het Adviescollege legt daarentegen de focus op wat een goede uitvoering van de Woo in feite behelst, namelijk het handelen in de geest van de wet.

Het is daarmee niet uitgesloten dat een rechter tot een andere uitkomst komt dan het Adviescollege. De rechter beperkt zich bij de toepassing van relatieve uitzonderingsgronden (wat de i-grond is) immers doorgaans tot de beoordeling of het bestuursorgaan *redelijkerwijs* tot het genomen besluit in de specifieke zaak heeft *kunnen* komen. De vraag die het Adviescollege beantwoordt in het advies is welk handelen het beste past bij goed uitvoering geven aan de geest van de Woo, en wat dit concreet betekent voor het bestuursorgaan, in dit individuele geval én daarbuiten.

2. SZW lijkt goeddeels binnen de formeel-juridische grenzen te opereren, maar niet helemaal

Het Adviescollege heeft geconstateerd dat SZW ervoor heeft gekozen geen informatie over de inhoud van de advocatenadviezen openbaar te maken, ook niet bij de samenvattingen. Hoewel het mogelijk en wellicht ook wenselijk moet worden geacht dat SZW vanwege het maatschappelijke belangen een andere afweging maakt, laat de wet en de rechter aan SZW de ruimte om bij informatie die raakt aan de procespositie van de Staat het belang van vertrouwelijkheid te prevaleren als dit belang aanwezig is. Hier kunnen we van alles vinden, maar feit is wel dat de wetgever er uiteindelijk voor heeft gekozen om de Wob-toets op dit punt zoveel mogelijk overeind te houden en ook geen verandering aan te brengen in de manier waarop de rechter toetst of er geweigerd had kunnen of mogen worden.

Tegelijkertijd blijkt uit de besluiten niet dat de adviezen daadwerkelijk inhoudelijk zijn beoordeeld. Een indicatie hiervoor is de Rijksbrede lijn rond de openbaarmaking van advocatenadviezen, waarnaar SZW zelf verwijst en waarvan SZW aangeeft eraan te hechten deze na te leven in de praktijk. En uit die lijn volgt dat adviezen van vóór 1 juli 2021 niet openbaar worden en er binnen een document géén beoordeling op passagieniveau plaatsvindt.

Hoewel er al eerder rechtbankuitspraken waren waaruit blijkt dat deze grofmazige beoordeling resulterend in een standaard integrale weigering juridisch gezien slecht houdbaar is, is sinds een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 13 augustus 2025

¹⁸ Een bestuurlijk rechtsoordeel is 'een als zelfstandig en definitief bedoeld rechtsoordeel omtrent de toepasselijkheid van een wettelijke bepaling in een gegeven situatie ten aanzien waarvan een bestuursorgaan de bevoegdheid heeft'. Zie bijvoorbeeld CBB 17 januari 2018, ECLI:NL:CBB:2018:5; conclusie AG Widdershoven van 16 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:86.

definitief duidelijkheid gekomen.¹⁹ Ook advocatenadviezen van vóór 1 juli 2021 moeten gewoon inhoudelijk worden beoordeeld per zelfstandig onderdeel, zo blijkt uit de uitspraak. Daarbij moet er onder meer moet worden gezien of er niet ook informatie in het advies staat die geen inzicht biedt in de procespositie en in hoeverre die informatie met elkaar zodanig verweven is dat het niet losgezongen kan worden. De gekozen Rijksbrede lijn is hiermee in strijd en kan daarom dus niet (langer) als fundament voor de integrale weigering dienen. Deze uitspraak was er weliswaar nog niet toen SZW de beslissing op bezwaar nam, maar nu SZW hier wel mee bekend is kan dit nopen tot een herbeoordeling, ook al bevindt de zaak zich inmiddels in de beroepsfase.

Wel ziet het Adviescollege dat SZW de Rijksbrede lijn niet alleen ten nadele maar ook ten faveure van de openbaarheid heeft gevolgd. Zo zijn bijvoorbeeld bij de indiening van het wetsvoorstel in 2022 de onderliggende juridische beleidsadviezen wel degelijk openbaar zijn gemaakt, waaronder een advies van de Landsadvocaat over experimenteerruimte zelfstandigen.²⁰ Het Adviescollege moedigt deze ontwikkeling graag aan.

3. *Er is inderdaad al veel openbaar, al is een goede inventarisatie zeker wenselijk*

SZW heeft in de besluitvorming en tijdens de bemiddeling benadrukt dat al veel van de gevraagde informatie uit de advocatenadviezen inhoudelijk openbaar is, al is dat in een soort verkapte vorm in reeds openbare stukken. Daaruit zou namelijk ook indirect kunnen worden afgeleid wat er in de adviezen heeft gestaan, omdat door de tijd heen gemaakte keuzes hierop zijn gebaseerd en er ook (indirect) mee zijn onderbouwd.

Het Adviescollege heeft kennisgenomen van de twee samenvattingen en alle openbare stukken waar SZW het Adviescollege desgevraagd op heeft geattendeerd:

- Het rapport 'Collectief invaren van pensioenafspraken en pensioenrechten in het reële pensioencontract' van SZW uit mei 2012;²¹
- De bijbehorende Kamerbrief van 30 mei 2012 over de toekomst van het pensioenstelsel;²²
- De Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel voor de Wet toekomst pensioenen, meer specifiek paragrafen 10.2.5, 16.7 en 5.4;²³
- De aan de Kamer verstrekte interne en externe adviezen, waarbij de juridische adviezen van advocaten zijn verwerkt in de interne advisering van ambtenaren aan de bewindspersoon;²⁴
- De bijbehorende Kamerbrief van 8 december 2023 met geschetst tijdspad rond de advisering;²⁵
- Beslisnota's bij de indiening van de Wet toekomst pensioenen die op de inventarislijst bij deelbesluit 1 de volgnummers 35 t/m 40 hebben gekregen;²⁶

¹⁹ ABRvS 13 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3870.

²⁰ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 36067, nr. 5, via: [Wet toekomst pensioenen \(36.067\); brief regering; Indiening wetsvoorstel toekomst pensioenen \(TK, 5\) - Eerste Kamer der Staten-Generaal](#).

²¹ Via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-170402.pdf>.

²² *Kamerstukken II* 2011/12, 32043, nr. 113.

²³ *Kamerstukken II* 2021/22, 36067, nr. 3.

²⁴ Via https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023Z19880&did=2023D48523

²⁵ *Kamerstukken II* 2023/24, 32043, nr. 628.

²⁶ Bijlagen bij *Kamerstukken II* 2021/22, 36067, nr. 5, via: [Wet toekomst pensioenen \(36.067\); brief regering; Indiening wetsvoorstel toekomst pensioenen \(TK, 5\) - Eerste Kamer der Staten-Generaal](#).

Het Adviescollege trof verder zelf in aanvulling hierop nog een Kamervraagbeantwoording van 12 september 2024 aan, waarin het eveneens uitgebreid gaat over invaren en de (mogelijke) gevolgen en juridische houdbaarheid daarvan.²⁷

Het Adviescollege heeft op diverse plekken in diverse stukken inderdaad informatie zien staan die in zekere zin aansluit bij wat er uit de samenvattingen over het advies uit 2020 kan worden afgeleid. Ook over het eigendomsrecht, waar de journalist naar op zoek lijkt te zijn, heeft het Adviescollege relatief veel informatie teruggevonden in de stukken. Het Adviescollege ziet in de openbare stukken terug dat SZW door de tijd heen heeft geworsteld met vragen rond de juridische houdbaarheid van een eventuele inbreuk op het eigendomsrecht, hier op enig moment uiteindelijk uitdrukkelijk een standpunt over heeft ingenomen en dit ook nader heeft onderbouwd met een argumentatie. Het is voor ons goed voorstelbaar dat een en ander is gebaseerd op de (juridische) adviezen die door de jaren heen her en der zijn ingewonnen, zoals SZW zelf stelt en die wij niet hebben ingezien.

Tegelijkertijd ziet het Adviescollege aanleiding om aan SZW mee te geven dat de manier waarop men informeert over de reeds openbare bronnen er blijk van geeft dat men uitgaat van een heel specifieke voorkennis. En dat is echt niet altijd terecht. Het invaren van pensioenen betreft een langdurig, zeer omvangrijk en technisch dossier, dat zonder twijfel ook voor geïnteresseerden of zelfs ingewijden, lastig te doorgronden kan zijn. Juist bij dit soort maatschappelijk zeer relevante trajecten is net zo goed essentieel dat wordt nagedacht over het goed vindbaar en doorzoekbaar maken van dit soort documenten, die zich nu overal en nergens lijken te kunnen bevinden. Dat betekent bijvoorbeeld ook dat SZW de journalisten in dit geval veel beter op weg had kunnen helpen door álle relevant te achten reeds openbare informatie eens goed op een rijtje te zetten, zoals nu in feite voor het Adviescollege desgevraagd wel is gebeurd. En ook het aan ons verschaft overzicht is ongetwijfeld nog niet volledig, omdat het louter diende ter beantwoording van de door ons gestelde vragen.

4. Er is een vorm van democratische controle mogelijk gemaakt door SZW

De onder 3 genoemde stukken zijn allemaal publiekelijk naar de Kamer gestuurd in het kader van de ministeriële inlichtingenplicht van artikel 68 Grondwet, en daarmee openbaar voor eenieder.

Daarnaast zijn beide Kamers ook op enig moment door SZW vertrouwelijk geïnformeerd over de tien advocatenadviezen. Op 11 januari 2024 zijn deze namelijk op uitdrukkelijk verzoek ter vertrouwelijk inzage aangeboden aan de Eerste en Tweede Kamer.²⁸ SZW geeft desgevraagd aan dat er door Kamerleden geen gebruik is gemaakt van het aanbod van SZW om bij eventuele vragen te kunnen assisteren. Ook zijn er geen nieuwe Kamervragen gesteld. Het is SZW zodoende niet bekend of er Kamerleden zijn die de stukken hebben ingezien.

Wel werd de openbaarheid van de betrokken advocatenadviezen aan de orde gesteld tijdens het openbare debat op 17 januari 2024, door Kamerleden van de PVV en SP.²⁹ Beiden vroegen om openbaarmaking van het advies, waarop de minister liet weten daar niet toe over te gaan, mede onder verwijzing naar de interdepartementale lijn en het feit dat de adviezen van vóór 1 juli 2021 waren. De Kamer heeft het hier vervolgens bij gelaten.

²⁷ *Kamerstukken I* 2023/24, 36067, BT. Zie m.b.t. het eigendomsrecht meer specifiek het antwoord op vraag 19.

²⁸ *Kamerstukken I* 2023/24, 32043 & 36067, BK1. De Eerste Kamer meldt op de website dat dit voor kennisgeving is aangenomen op 12 maart 2024.

²⁹ *Handelingen II* 17 januari 2024, 30-6, p. 7 & 31.

Een en ander had volgens het Adviescollege uitgebreider aan bod kunnen komen bij de onderbouwing waarom er in de ogen van SZW al voldoende openbaar is gemaakt met betrekking tot de gevraagde aangelegenheid. Er mag in het kader van een goede motivering niet al te gemakkelijk vanuit worden gegaan dat een verzoeker, ook al is deze een ingelezen professional, het allemaal zelf al wel weet. Een dragende motivering in het kader van de Woo is niet alleen gericht aan de verzoeker, maar dient ook ter informatie voor 'eenieder'.³⁰

5. Alle advocatenadviezen zijn al door de hoogste bestuursrechter beoordeeld, op één na

Tijdens het gesprek tussen het Adviescollege en SZW kwam aan de orde dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als hoogste algemene bestuursrechter reeds heeft geoordeeld over de integrale weigering van negen van de tien ingewonnen advocatenadviezen.³¹ Dit was in 2015, toen de Wob nog het toetsingskader was.

In deze uitspraak werd de integrale weigering van deze adviezen akkoord bevonden, omdat de feiten zodanig verweven waren met de persoonlijke beleidsopvattingen dat die daarvan niet los kunnen worden gezien. Ook was volgens de Afdeling terecht afgezien van gedeeltelijke openbaarmaking in geanonimiseerde vorm (toen artikel 11 lid 2 Wob, thans artikel 5.2 lid 2 Woo).

Nu diezelfde Afdeling recent heeft uitgesproken dat de Wob-jurisprudentie zijn waarde heeft behouden voor de rechterlijke toets bij de relatieve uitzonderingsgronden³², gaat het Adviescollege er vanuit dat er in feite in de praktijk enkel nog de openbaarheid van het advies van de Landsadvocaat uit 2020 en de bijbehorende samenvattingen écht ter discussie kan worden gesteld bij de rechter.

SZW heeft nagelaten aandacht aan de uitspraak van 2015 te besteden in de besluitvorming en de bemiddeling, wellicht omdat zij in primo zijn overgegaan tot een (her)beoordeling op grond van de Woo.³³ Het benoemen van de uitspraak was richting de journalisten echter zeker wel op zijn plaats geweest.

6. Nadere invulling van het belang van bescherming van de procespositie was nodig

Het Adviescollege heeft bij SZW doorgevraagd op wat nu precies het te beschermen belang van de procespositie van de Staat betreft. SZW heeft aangegeven dat het bij dit advies heel specifiek gaat om aansprakelijkheidsrisico's die voortvloeiend uit keuzes die voor het stelsel worden gemaakt. Het gaat om een inschatting van procesrisico's, een opsomming van de grootste risico's en hoe die te mitigeren. Daarmee is dit meer dan een puur beleidsmatige keuze, aldus SZW, en valt er niet goed te kwalificeren naar het onderscheid tussen een beleidsadvies en een procesadvies. Het Adviescollege heeft de adviezen zelf niet ingezien, maar heeft in de samenvattingen van het Landsadvocaatadvies uit 2020 inderdaad indicaties gezien dat de stelling kan kloppen dat de informatie over beleidsmatige keuzes en bijbehorende aansprakelijkheidsrisico's (mogelijk) nauw met elkaar verweven zal zijn.

Wat meer specifiek meespeelt voor SZW is dat er in de praktijk concrete aanwijzingen zijn dat er diverse claims in wording zijn en er geprocedeerd zal gaan worden. Er is nog geen sprake van

³⁰ Dit geldt te meer wanneer Woo-besluiten en bijbehorende beslissingen op bezwaar actief openbaar worden gemaakt.

³¹ ABRvS 24 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1942.

³² ABRvS 19 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5627. Zie hierover meer in bijlage 3.

³³ En ons inziens terecht nu de rechtsgrondslag van de eventuele openbaarmaking en het verzoek daartoe is geweigerd door de overgang van Wob naar Woo. Zie hierover bijvoorbeeld Rb. Limburg 6 oktober 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:9595.

een concrete rechtszaak of procedure, geeft SZW aan, maar gelet op alle maatschappelijke onrust is het ook zeker niet puur hypothetisch van aard dat die er wel gaan komen. SZW benoemt dat er speciale stichtingen zijn opgericht om te gaan procederen, al dan niet tegen de Staat.³⁴ Het Adviescollege ziet zelf ook concrete aanwijzingen dat er in de (nabije) toekomst procedures aan kunnen komen.³⁵ Zo betrof de voornoemde zaak uit 2015, waarin de Afdeling zich boog over de toen aanwezige negen advocatenadviezen, er eentje van de Stichting Pensioenbescherming Ambtenaren. Eerder dit jaar nog is er bijvoorbeeld door een viertal personen aangifte gedaan tegen bestuurders van een pensioenfonds, omdat de overgang naar het nieuwe pensioenstelsel juridisch niet door de beugel zou kunnen en er pensioengelden verduisterd zouden worden.³⁶ De voorzitter van de in 2015 procederende stichting was één van deze personen.

Het Adviescollege is er daarmee van overtuigd dat voldoende aannemelijk zal worden geacht dat er 'een' belang van bescherming van de procespositie van de Staat aan de orde is. Gelet op de Wob-jurisprudentie kan dat in het kader van de rechterlijke toets op zichzelf voldoende zijn, mits de belangenafweging verder natuurlijk wel voldoende is gemotiveerd door SZW.

Op de vraag wat nu het procesrisico daadwerkelijk is als de informatie openbaar wordt, antwoordt SZW dat er een inherent risico zit aan de keuzes die moeten worden gemaakt voor een nieuw pensioenstelsel. De vrees bestaat dat juridische procedures ertoe leiden dat de stelseltransitie die is ingezet potentieel wordt vertraagd, hetgeen leidt tot diverse (grote) problemen in de uitvoeringspraktijk.

Het Adviescollege meent dat er meer over het voorgaande gedeeld had kunnen worden in de besluitvorming ter motivering van het besluit tot (integrale) inhoudelijke weigering over te gaan.

7. Specifieke informatie over de samenvattingen die breder gedeeld zijn ontbrak

Van het Landsadvocaatadvies uit 2020 en het voorafgaande concept daarvan zijn destijds twee samenvattingen gemaakt. Wat hieraan voor het Adviescollege intrigerend was, is dat deze samenvattingen ook waren gedeeld buiten de kring van overheden en daarmee in feite onttrokken werden aan het intern beraad in de zin van de Woo. Dit lijkt ook de reden te zijn waarom hierbij geen beroep is gedaan op 'persoonlijke beleidsopvattingen' in de beslissing op bezwaar. De samenvattingen waren namelijk gedeeld met een Stuurgroep, om op hoofdlijnen (dus een hoger abstractieniveau) te informeren over de strekking van het advies van de Landsadvocaat. Het advies zelf is niet integraal gedeeld. Aan de Stuurgroep namen naast de ministeries van SZW en Financiën deel: FNV, CNV, VCP, LTO Nederland, NVO/NCW, Verbond van Verzekeraars, Pensioenfederatie, CPB, DNB, en AFM.

SZW benadrukt tegenover het Adviescollege dat de stukken binnen deze Stuurgroep vertrouwelijk gedeeld en behandeld zijn. Hierover zouden afspraken zijn gemaakt binnen de Stuurgroep. Op verzoek van het Adviescollege is SZW nagegaan of die vertrouwelijkheid ook ergens schriftelijk is vastgelegd; dat is niet het geval. SZW benadrukt dat de vertrouwelijke omgang hier in feite een vaste werkwijze betreft, inherent aan de aard van de gesprekken.

³⁴ Wat overigens ergens ook voortvloeit uit het gekozen pensioenstelsel, dat individueel bezwaarrecht uitsluit en in feite enige financiële drempel opwerpt voor procedures over de gevolgen van het invaren. Dit gelet op de antwoorden bij *Kamerstukken I 2023/24*, 36067, BT.

³⁵ Zie bijvoorbeeld [Eerste rechtszaken tegen invaren van start · Accountancy Vanmorgen](#); [Rechtsbijstandverzekeraar DAS sluit geschillen over invaren uit | Pensioen Pro](#); [Stel 'invaren' pensioenen uit! - ONS Magazine](#). En Rb. Den Haag 10 november 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:21844, waarin het eveneens ging om toegang tot het advies van de Landsadvocaat in de kwestie m.b.t. het invaren van pensioenen en inbreuk op het eigendomsrecht.

³⁶ Zie bijvoorbeeld [Aangifte wegens verduistering tegen bestuursleden pensioenfonds loodsen](#) d.d. 10 februari 2025.

Al deze partijen hebben een lange historie met elkaar, rond de transitie van het pensioenstelsel en daarbuiten. Dat de samenvattingen binnen deze ruime maar toch bepaalde specifieke groep van deelnemers is gedeeld, doet volgens SZW niet af aan het feit dat openbaarmaking voor eenieder de procespositie van de Staat in deze zou schaden.

Het Adviescollege heeft in de besluitvorming geen overwegingen of motivering aangetroffen die specifiek het vertrouwelijk delen van deze samenvattingen met deze brede kring aan deelnemers adresseert. Dat was hier zeker wel op zijn plaats geweest, nu dit gegeven op zichzelf vragen oproept over de houdbaarheid van de (gedeeltelijke) weigering.



Bijlage 3 - Relevant (juridisch) kader

1. Over indringendheid en terughoudendheid bij de rechterlijke toets

Op 19 november 2025 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State duidelijkheid gegeven over hoe de verhouding tussen het bestuursorgaan en de rechter is bij de rechterlijke toets bij de toepassing van de relatieve Woo-uitzonderingsgronden³⁷:

“6.2. De Woo bevat ten opzichte van de Wob een aantal vernieuwingen die voor de toepassing van de zogenoemde relatieve weigeringsgronden relevant zijn. Zo staat in artikel 1.1 van de Woo een recht op toegang tot publieke informatie, in artikel 5.1, derde lid, van de Woo een specifieke motiveringsplicht bij de toepassing van een relatieve weigeringsgrond en in artikel 5.3 van de Woo een aanvullende motiveringsplicht bij de toepassing van een relatieve weigeringsgrond op informatie die ouder is dan vijf jaar. De relatieve weigeringsgronden stonden in de Wob in artikel 10, tweede lid, en staan in de Woo in artikel 5.1, tweede lid.

De wetgever heeft geen verandering beoogd in de manier waarop de bestuursrechter onder de Woo de toepassing door een bestuursorgaan van een relatieve weigeringsgrond toetst. De wetgever heeft de formulering van artikel 5.1, tweede lid, van de Woo juist dicht bij die van artikel 10, tweede lid, van de Wob gehouden, zodat onder de Woo gemakkelijk kan worden aangesloten bij de Wob-rechtspraak over de relatieve weigeringsgronden (Kamerstukken II 2015/16, 33 328, nr. 22). Zoals onder de Wob, toetst de bestuursrechter onder de Woo zonder terughoudendheid of het door het bestuursorgaan ingeroepen andere belang dan het algemeen belang bij openbaarmaking zich voordoet. Zoals ook het geval was onder de Wob, heeft het bestuursorgaan onder de Woo bij de te maken afweging tussen het algemeen belang bij openbaarmaking en het door de weigeringsgrond beschermde belang beoordelingsruimte, zodat de toetsing door de bestuursrechter van die afweging terughoudend is. Dit betekent dat de bestuursrechter toetst of het bestuursorgaan zich redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat het algemeen belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het door de weigeringsgrond beschermde belang. Het uitgangspunt van de Woo dat er een recht op toegang tot informatie bestaat, dient in deze afweging zwaar te wegen.”

Deze uitspraak bevestigt volgens het Adviescollege dat het bestuursorgaan aan de lat staat om het doel van de Woo te realiseren, namelijk het bewerkstelligen dat er méér openbaarheid van bestuur komt, niet zozeer de rechter.

2. Wob- en Woo-jurisprudentie over advocatenadviezen en procespositie

SZW heeft beroep gedaan op deze grond ter bescherming van de procespositie van de Staat, een invulling van het ‘goed functioneren van de Staat’ die niet in de Memorie van Toelichting als voorbeeld over de i-grond genoemd staat.³⁸ Omdat de Wob-jurisprudentie beoogd is te blijven gelden, is het relevant om te bezien hoe eerder werd omgegaan met de bescherming van de procespositie van de overheid.

³⁷ ABRvS 19 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5627.

³⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 44-50. Dat de i-grond echter wel aan de orde kan zijn wanneer het belang van de procespositie van de overheid in het geding is, volgt bijvoorbeeld uit ABRvS 8 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4814.

Dit belang kon blijkens jurisprudentie inderdaad onder artikel 10 lid 2 onder g Wob worden gebracht.³⁹ Soms geldt dit in ieder geval zolang de procedure nog loopt.⁴⁰ Het kan daarbij ook gaan om internationale procedures, bijvoorbeeld ingeval van een inbreukprocedure van de Europese Commissie.⁴¹ Het belang van de procespositie kan leiden tot integrale weigering.⁴²

Wel leek de rechter ook onder de Wob al strenger te worden en met name hogere eisen te stellen aan het aannemelijk maken van onevenredig nadeel, een criterium voor de toepassing van de Wob-grond: zo is het enkele risico dat het openbaar maken van informatie tot een procedure leidt, op zichzelf onvoldoende.⁴³ De rechter ziet dit graag onderbouwd met concrete feiten en omstandigheden.⁴⁴

Verder blijkt dat de Wob-jurisprudentie ook zijn betekenis houdt voor de invulling van wat 'intern beraad' is onder de Woo.⁴⁵ Derden, zoals een advocaat, kunnen hieraan deelnemen voor zover ze geen eigen belang hebben bij de aangelegenheid. Externe adviezen kunnen eveneens onder het begrip persoonlijke beleidsopvattingen vallen, maar ze kunnen volgens de Memorie van Antwoord bij de Woo ook gelijk worden gesteld aan 'ambtelijke' adviezen omdat het karakter van de advisering ondersteunend is aan de besluitvorming en het willekeurig is of de advisering afkomstig is van iemand die in dienst is of een incidenteel aanwezige externe deskundige. Advies van de Landsadvocaat over juridische aspecten van nieuw te ontwikkelen beleid is naar zijn aard bestemd voor intern beraad.⁴⁶ Ook hier moet dus van geval tot geval worden gezien of er sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen of niet.

3. Recente ontwikkelingen in deze jurisprudentie

In recentere jurisprudentie ziet het Adviescollege door de oogharen heen in het algemeen wel een kritischere houding van de rechter, meer in het bijzonder ook wanneer een bestuursorgaan zich beroept op de bescherming van zijn eigen procespositie. Zo verwacht de rechter dat er bij de belangenafweging bij de i-grond – en in het bijzonder in de motivering – ook rekenschap wordt gegeven van ontwikkelingen die zich na de advisering hebben voorgedaan.⁴⁷ Verder schuwt de rechter er niet voor om te vragen om een concretere motivering van het betrokken belang van de procespositie, zeker wanneer er sprake is van enig tijdsverloop en/of er al informatie openbaar is die raakt aan de procespositie.⁴⁸

Ook verwacht de rechter van het bestuursorgaan een specifieke aanduiding waarover een ingewonnen advies gaat, in het bijzonder met betrekking tot de specifieke (mogelijke en toekomstige) procedures en waarom de adviezen in het geheel niet openbaar kunnen.⁴⁹ Ziet de rechter het belang van de procespositie en acht hij het aannemelijk dat procedures (nog) niet aanhangig zijn maar ook niet kunnen worden uitgesloten, dan kan dat voldoende zijn als het

³⁹ ABRvS 9 april 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC9089; ABRvS 17 mei 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX2090; ABRvS 17 maart 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO5691.

⁴⁰ ABRvS 16 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP4737.

⁴¹ Rb. Den Haag 29 januari 2008, ECLI:NL:RBDHA:2008:BD6876.

⁴² ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:843.

⁴³ Zie E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, Den Haag: Boom juridisch 2023, p. 457.

⁴⁴ Bijvoorbeeld Rb. Overijssel 30 augustus 2023, ECLI:NL:RBOVE:2023:3476.

⁴⁵ *Kamerstukken I* 2020/21, 33 328, Q, p. 10-14. Iets wat niet hetzelfde behelst als de i-grond, onder meer qua toetsingskader en te maken afwegingen, maar soms wel in elkaars verlengde dezelfde informatie kan betreffen. Zie ter illustratie m.b.t. procespositie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 3 november 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:12798.

⁴⁶ Uitspraak in het kader van artikel 8:29 Awb. Zie ABRvS 5 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2773, 2776, 2777 en 2778.

⁴⁷ Rb. Zeeland-West-Brabant 30 mei 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:3782.

⁴⁸ Rb. Limburg 24 maart 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:2659. Zie m.b.t. correspondentie met de advocaat ook Rb. Oost-Brabant 19 september 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:5815.

⁴⁹ Rb. Overijssel 10 januari 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:82.

onderwerp en de mogelijkheid van het voeren van procedures nog actueel is en een procespartij zijn voordeel kan doen met voorkennis in het onevenredig nadeel van de overheid.⁵⁰ Is de informatie echter zeer algemeen van aard en ziet deze volgens de rechter niet op een concrete juridische procedure, dan moet men van goeden huize komen op de informatie toch te weigeren.⁵¹

Meer specifiek nog wijzen we hier op een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 13 augustus 2025⁵², die inmiddels al navolging heeft gekregen in een uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 23 december 2025⁵³. Hieruit blijkt onmiskenbaar dat advocatenadviezen gewoon inhoudelijk beoordeeld moeten worden per zelfstandig onderdeel, meer specifiek om te voorkomen dat onnodig wordt geweigerd een document in het geheel openbaar te maken.⁵⁴ De Woo biedt de minister geen ruimte om een advies van een advocaat inherent anders te beoordelen dan een advies dat niet door een advocaat is opgesteld. Er moet worden gezien of er niet ook informatie in staat die geen inzicht in de procespositie prijsgeeft en in hoeverre de informatie met elkaar te verweven is om los te zingen. De i-grond is niet bedoeld als categorale weigeringsgrond voor adviezen van advocaten, ongeacht de inhoud ervan.⁵⁵ Een belangenafweging in abstracto is verder alleen gerechtvaardigd in bijzondere situaties: het vertrouwelijke karakter van advisering⁵⁶ door een advocaat is in het algemeen niet zo'n situatie, blijkt uit de jurisprudentie. Belangrijk detail van de Afdelingsuitspraak is dat het hier ging om een advies van de Landsadvocaat van 26 februari 2020, ruim voor de nieuwe lijn van 1 juli 2021 dus. Ook de rechtbank Zeeland-West-Brabant wijst op de mogelijke relevantie van tijdsverloop.⁵⁷

4. Rijksbrede lijn voor openbaarmaking adviezen van de Landsadvocaat (als beleid?)

Toegezegd is dat er sinds 1 juli 2021 meer adviezen van de Landsadvocaat openbaar zullen worden. In de kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag staat dat het kabinet de adviezen van de Landsadvocaat openbaar wil maken voor zover die niet zien op (juridische) procedures, maar het karakter hebben van algemene juridische beleidsadviezen.⁵⁸ Adviezen in het licht van lopende of mogelijke procedures worden niet openbaar omdat het procesbelang van de Staat daar aan in de

⁵⁰ Rb. Midden-Nederland 9 mei 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:2362.

⁵¹ ABRvS 19 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5627.

⁵² ABRvS 13 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3870. Daar staat tegenover dat als de informatie juist gaat over hoe er tijdens de procedure gehandeld dient te worden, dat wel vertrouwelijk kan blijven omdat anders standpunten geopenbaard moeten worden die het bestuursorgaan in de procedure nu wel of juist niet aan de orde wenst te stellen. Zie Rb. Rotterdam 3 november 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:12798.

⁵³ Rb. Zeeland-West-Brabant 23 december 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:9230, waarin voornoemde Afdelingsuitspraak wordt aangehaald en toegepast op de casus van de staatssecretaris van BZK.

⁵⁴ Zie ook Rb. Amsterdam 9 april 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:3048: de i-grond is een relatieve grond waarbij per document en alinea een belangenafweging moet worden gemaakt.

⁵⁵ Zie verder ook Rb. Noord-Holland 30 juni 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:6991: de i-grond is een relatieve grond, maar er is bijna een absolute invulling aan gegeven door documenten vanwege de procespositie integraal te weigeren. En dat terwijl de documenten geen inzicht geven in de standpuntbepaling, mogelijke alternatieven en procespositie. Daarom vormt dit geen belemmering in het contact tussen de minister en de Landsadvocaat, die leidt tot onevenredige benadeling.

⁵⁶ Hier was integrale weigering ook ten onrechte gestoeld op het verschoningsrecht, wat niet als zelfstandige grond is opgenomen in de Woo en dus niet past binnen de systematiek van de wet. Zie hierover ook Rb. Amsterdam 9 april 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:3048. In deze uitspraak werd benadrukt dat het belang dat beoogd wordt te beschermen met het verschoningsrecht ook kan worden gediend met gronden die de Woo wél kent. Het verschoningsrecht kan dan dienen als (nadere) motivering bij een uit de Woo volgende uitzonderingsgrond. Buiten het kader van de Woo, kan het verschoningsrecht (mogelijk) wel een zelfstandige uitzonderingsgrond vormen, bijvoorbeeld in de zin van artikel 194 lid 2 van het Wetboek van Rechtsvordering. Zie Rb. Den Haag 10 november 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:21844, waarin het eveneens ging om toegang tot het advies van de Landsadvocaat in de kwestie m.b.t. het invaren van pensioenen en inbreuk op het eigendomsrecht.

⁵⁷ Aangezien artikel 5.3 Woo bij een toets aan de i-grond ook van toepassing kan zijn en er mogelijk dus een verzwaarde motiveringsplicht bij weigering geldt.

⁵⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 4, p. 17-18.

weg zou staan. Na afloop kan er alsnog openbaar worden gemaakt, tenzij het belang dan de Staat zich daartegen verzet.

In het kader hiervan wordt er sinds 1 juli 2021 door alle departementen duidelijk onderscheid gemaakt tussen algemene juridische beleidsadviezen en procesadviezen.⁵⁹ Steeds als aan de Landsadvocaat advies wordt gevraagd zal het karakter ervan nadrukkelijk onderwerp van de adviesaanvraag zijn. In het overleg met de Landsadvocaat zal dus telkens de vraag aan de orde moeten komen of er echt een (proces)belang speelt en of het advies in de vorm van een algemeen juridisch beleidsadvies kan worden opgesteld. Verder staat nader toegelicht dat het kan gaan om lopende en op mogelijke toekomstige procedures. Het maakt ook niet uit of het advies in het voordeel of nadeel van de Staat of derden uitvalt. Vraagt de Kamer om verstrekking van een door de Landsadvocaat opgesteld advies, dan worden de algemeen juridische beleidsadviezen die niet eerder al openbaar zijn gemaakt, aan de Kamer worden verstrekt.

Ten behoeve van een goede uitvoering van deze interdepartementaal afgesproken lijn is er een stroomschema opgesteld, dat via het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving beschikbaar is gesteld voor alle wetgevings- en overheidsjuristen van de Rijksoverheid.⁶⁰ Hieruit volgt de in de praktijk eng geïnterpreteerde interdepartementale regel dat als een advies van vóór 1 juli 2021 is, het advies niet openbaar hoeft te worden gemaakt omdat de Landsadvocaat (nog) geen rekening hoefde te houden met openbaarmaking.⁶¹ Dit uitgangspunt is ook onderstreept vanuit het ministerie van BZK in beantwoording van Kamervragen datzelfde jaar, waarbij de minister aangaf een advies van de Landsadvocaat niet openbaar te willen maken (maar wel de adviesaanvraag).⁶²

Wekt het schema met 'hoeft' nog de indruk dat de deur op een kier staat voor een eigen afweging, in de toelichting bij het stroomschema wordt die deur volledig dichtgegooid. Daar staat namelijk dwingend geformuleerd dat procesadviezen 'niet in aanmerking komen' voor openbaarmaking onder de Wob (thans Woo) of verstrekking op grond van artikel 68 Grondwet omdat het procesbelang van de Staat zich daartegen verzet. Verder staat hierbij nog nadrukkelijk opgemerkt dat er binnen één document géén beoordeling op passageniveau plaatsvindt.

⁵⁹ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 35510, nr. 60, p. 10. De toelichting op het stroomschema vermeldt zelf nr. 70, maar dit is een motie die niets te maken heeft met adviezen van de Landsadvocaat. Het Adviescollege gaat er daarom vanuit dat dit een verschrijving betreft.

⁶⁰ [Stroomschema voor de openbaarmaking van adviezen van de landsadvocaat](#).

⁶¹ Een interpretatie die we afgelopen drie jaar in totaal één keer uitdrukkelijk overgenomen hebben gezien in de jurisprudentie, nl. in Rb. Midden-Nederland 18 april 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:1777.

⁶² *Aanhangsel Handelingen II* 2021/22, nr. 164.