

# OPENBAAR MINISTERIE

Parket-Generaal

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Prins Clauslaan 16  
2595 AJ Den Haag  
T +31 88 699 11 00  
www.om.nl

Datum 9 december 2019  
Onderdeel Bestuurlijke en Juridische Zaken  
Ons kenmerk PaG/BJZ/53996  
Contactpersoon  
Bijlage(n) - Relevante wettelijke bepalingen  
- Inventarislijst  
- (Gedeeltelijk) openbaar gemaakte documenten  
Onderwerp Uw Wob-verzoek

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden.

Geachte \_\_\_\_\_, geachte \_\_\_\_\_,

In uw brief van 14 september 2018, door het ministerie van Justitie en Veiligheid ontvangen op 18 september 2018, heeft u met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) informatie verzocht over de schikking die door het Openbaar Ministerie is getroffen met ING Bank N.V. (hierna: ING) in het strafrechtelijk onderzoek 'Houston'.

U vraagt documenten in (brede) relatie tot de transactieovereenkomst, zoals die op 3 september 2018 is ondertekend door vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie en ING, waaronder:

- vergaderstukken en/of verslagleggingen van vergaderingen en gesprekken;
- met de bestuurlijke en politieke leidingen binnen en buiten het ministerie van Justitie en Veiligheid gewisselde documenten;
- met andere bestuursorganen gewisselde documenten;
- met ING gewisselde documenten;
- ontvangen adviezen, al dan niet extern gemaakt;
- verstrekte adviezen.

U geeft aan dat uw verzoek betrekking heeft op de periode 1 oktober 2017 tot 14 september 2018.

Over dit verzoek hebt u op 15 november 2018 contact gehad met een medewerker van de afdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken van het Parket-Generaal, mr. \_\_\_\_\_. U hebt aangegeven met name geïnteresseerd te zijn in de correspondentie met het College van procureurs-generaal en met de minister van Justitie en Veiligheid, de correspondentie met ING (en hun advocaten) en de totstandkoming van de hoogte van het transactiebedrag. Aan u is een lijst getoond van categorieën documenten die onder de reikwijdte van het verzoek

vallen. Vanwege de omvang van het verzoek en de behandelduur is op basis van de lijst voorgesteld om:

- de interne afstemming over het persbericht of vertalingen daarvan buiten de reikwijdte van het verzoek te laten vallen, behoudens voor zover het correspondentie met (advocaten van) ING betreft dan wel interne correspondentie die op dat contact betrekking heeft;
- interne afstemming over het feitenrelaas (statement of facts) of over vertalingen daarvan buiten de reikwijdte van het verzoek te laten vallen, behoudens voor zover het correspondentie met (advocaten van) ING betreft dan wel interne correspondentie die op dat contact betrekking heeft;
- alle concepten (bijvoorbeeld van persberichten, feitenrelaas of transactieovereenkomst) buiten de reikwijdte van het verzoek te laten vallen.

Bij e-mail van 20 november 2018 hebt u laten weten in te kunnen stemmen met het voorstel ten aanzien van de persberichten en het feitenrelaas en voorts af te zien van ambtsberichten en concepten.

Bij e-mail van 30 november 2018 is toegelicht dat de categorie 'kaders transactie ovk', die staat vermeld op de tijdens het gesprek van 15 november 2018 aan u getoonde lijst, uiteenvalt in speakers notes en conceptovereenkomsten. Deze documenten bestaan voornamelijk uit communicatie tussen parketmedewerkers over de tekstuele wijzigingen van de transactieovereenkomst. Voorgesteld is om deze interne e-mailwisselingen buiten de reikwijdte van het verzoek te plaatsen. Dit gelijk aan de afspraken die zijn gemaakt over persberichten en het feitenrelaas. Bij e-mail van diezelfde dag hebt u laten weten met dit voorstel akkoord te zijn.

De behandeling van uw verzoek heeft ruimschoots meer tijd in beslag genomen dan verwacht. Hierover hebt u meermaals contact gehad met verschillende ambtenaren. Ik bied u voor het verloop van deze behandeling mijn welgemeende excuses aan.

#### **1. Wettelijk kader**

Uw verzoek valt onder de reikwijdte van de Wob. Voor de relevante Wob-artikelen verwijs ik u naar bijlage 1.

#### **2. Inventarisatie documenten**

Op basis van uw verzoek zijn (ongeveer) 177 documenten aangetroffen, waarvan thans 18 documenten zijn beoordeeld. Deze documenten zijn opgenomen in een inventarislijst, die als bijlage 2 bij dit besluit is gevoegd. Ten aanzien van de overige documenten zal nog een slag in de beoordeling moeten plaatsvinden.

In overleg met u heb ik besloten uw verzoek op te splitsen, zodat u niet hoeft te wachten op de documenten die op dit moment nog niet volledig zijn beoordeeld. Dit besluit heeft daardoor alleen betrekking op de reeds beoordeelde documenten, die op de inventarislijst bij dit besluit staan vermeld. Ik zal u nog informeren over mijn besluit ten aanzien van de overige documenten.

In dit besluit wordt verwezen naar de corresponderende nummers uit de inventarislijst, zodat per document duidelijk is wat is besloten.

### 3. Zienswijzen

In het telefoongesprek met \_\_\_\_\_ begin juni jl. bent u erover geïnformeerd dat er een derde belanghebbende is bij de openbaarmaking van de documenten en dat deze in de gelegenheid is gesteld hierover zijn zienswijze te geven. De zienswijze die ik van de derde belanghebbende heb ontvangen, heb ik in mijn belangenafweging meegenomen.

### 4. Besluit

Ik heb besloten (deels) aan uw verzoek tegemoet te komen en de informatie waarom u verzocht, opgenomen in de documenten met nummers 7, 13, 27, 33 tot en met 35, 95, 106, 110 en 111 openbaar te maken. De documenten met nummers 17 tot en met 20 en 36 tot en met 38 weiger ik openbaar te maken. Voor de motivering verwijs ik naar onderdeel 5 van dit besluit.

Het document met nummer 16 betreft jaar- en kwartaalcijfers van ING. Deze cijfers zijn ingevolge de Handelsregisterwet 2007 al openbaar en voor een ieder opvraagbaar bij de Kamer van Koophandel. De Wob is niet van toepassing op reeds openbare documenten. In dit kader wijs ik u op een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 20 oktober 2010 (vindplaats: ECLI:NL:RVS:2010:BO1165).

### 5. Motivering

Op de documenten acht ik een aantal weigeringsgronden van toepassing. Voor zover de documenten (gedeeltelijk) openbaar worden gemaakt, staan de gebruikte weigeringsgronden vermeld in de documenten zelf. Voor zover bij een onleesbaar gemaakte passage niets staat vermeld, is de informatie geweigerd op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e Wob (eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer).

Daarnaast is in een aantal documenten informatie verwijderd omdat die informatie niet binnen de reikwijdte van uw verzoek valt. Deze passages zijn in de betreffende documenten aangegeven met "buiten reikwijdte verzoek".

#### Het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd.

In de documenten die ik openbaar maak op grond van de Wob staan persoonsgegevens, zoals namen, doorkiesnummers, mobiele nummers, e-mailadressen en handtekeningen van betrokken ambtenaren en andere personen.

Hoewel ambtenaren in hun beroepshalve functioneren als zodanig niet ten volle een beroep kunnen doen op de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer, geldt dit volgens vaste rechtspraak wel voor gegevens als namen en andere naar een persoon te herleiden gegevens. Deze gegevens zijn immers persoonsgegevens en het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan zich tegen het openbaar maken van dergelijke informatie verzetten. Van openbaarmaking van namen van ambtenaren kan worden afgezien indien het ambtenaren betreft die niet uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden, tenzij aannemelijk is gemaakt dat het belang van openbaarheid in het concrete geval zwaarder weegt. Het vorenstaande is anders indien het ambtenaren betreft

die gelet op hun positie of functie hebben te aanvaarden dat hun naam openbaar wordt gemaakt.

Ik ben van oordeel dat het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd, zwaarder weegt dan het algemene, publieke belang van openbaarheid. Ik acht daarbij van belang dat - voor zover het namen van ambtenaren betreft - het niet gaat om ambtenaren die uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden of die gelet op hun positie of functie hebben te aanvaarden dat hun naam openbaar wordt gemaakt. Wat de bereikbaarheid van het bestuursorgaan als zodanig betreft, komt bovendien aan een telefoonnummer of e-mailadres van een individuele ambtenaar ondergeschikte betekenis toe. Gelet hierop heb ik de hierboven omschreven persoonsgegevens uit de documenten verwijderd.

#### Persoonlijke beleidsopvattingen

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.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat onder het begrip "documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad" onder meer moeten worden begrepen: nota's van ambtenaren en hun politieke en ambtelijk leidinggevenden, correspondentie tussen de onderdelen van een ministerie en tussen ministeries onderling, concepten van stukken, agenda's, notulen, samenvattingen en conclusies van interne besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies. Ten aanzien van deze stukken moet van de bedoeling om ze als stukken voor intern beraad beschouwd te zien, uitdrukkelijk blijken of men moet deze bedoeling redelijkerwijs kunnen vermoeden. Deze beperking op de informatieverplichting is in de Wob opgenomen omdat een ongehinderde bijdrage van ambtenaren en van hen die van buiten bij het intern beraad zijn betrokken bij de beleidsvorming en -voorbereiding gewaarborgd moet zijn. Zij moeten in alle openhartigheid onderling en met bewindspersonen kunnen communiceren. Staatsrechtelijk zijn slechts de standpunten die het bestuursorgaan voor zijn rekening wil nemen relevant. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan: meningen, opinies, commentaren, voorstellen, conclusies met de daartoe aangevoerde argumenten.

De documenten met nummers 7, 13, 27, 34 en 35 zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en bevatten persoonlijke beleidsopvattingen. Ik verstrek daarover geen informatie. De persoonlijke beleidsopvattingen heb ik daarom uit de documenten verwijderd.

#### Het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten.

Bij de documenten met nummers 27, 20, 95 en 110 is het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten in het geding. Dit belang zou kunnen worden geschaad indien de hier bedoelde informatie openbaar wordt gemaakt. Bij communicatie tussen autoriteiten van verschillende landen in strafrechtelijke onderzoeken, wordt vertrouwelijkheid verondersteld. Het is in het belang van een goede en blijvende samenwerking tussen Nederland en andere staten dat die vertrouwelijkheid gestand wordt gedaan, ten behoeve van de samenwerking in zowel de onderhavige zaak, als in vergelijkbare zaken (vgl. Rechtbank Amsterdam 15 juli 2010, ECLI:NL:RBAMS:2010:BN3025, r.o. 3.15 en

Rechtbank Haarlem 1 mei 2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BW4376, r.o. 2.14). Ik ben van oordeel dat dit belang zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Ik heb daarom besloten de desbetreffende informatie niet openbaar te maken.

#### Het belang van opsporing en vervolging van strafbare feiten

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van opsporing en vervolging van strafbare feiten.

Bij (bepaalde passages uit) de documenten met nummers 7, 13, 27, 34, 35, 17 tot en met 20 en 36 tot en met 38 is het belang van opsporing en vervolging van strafbare feiten in het geding. Naar aanleiding van de met ING gesloten transactieovereenkomst zijn klachten ex artikel 12 Wetboek van Strafvordering ingediend, waarop door het gerechtshof nog moet worden beslist. De kans bestaat derhalve dat de zaak alsnog aan de rechter zal worden voorgelegd. Openbaarmaking zou inzage geven in de inhoud en stand van het onderzoek, hetgeen aan een succesvolle vervolging in de weg kan staan. Daarnaast zou openbaarmaking van (bepaalde passages uit) bovengenoemde documenten inzicht geven in door het Openbaar Ministerie gehanteerde strategieën en daarmee de opsporing en vervolging van strafbare feiten in het algemeen kunnen frustreren. Gelet op het voorgaande ben ik van oordeel dat dit belang zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Ik heb daarom besloten de desbetreffende informatie niet openbaar te maken.

In de documenten met nummers 17 tot en met 20 en 36 tot en met 38 blijven na weglating van de informatie die ik weiger op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c Wob - en voor wat betreft de documenten met nummers 20 en 38 tevens op grond van de artikelen 10, tweede lid, aanhef en onder c Wob respectievelijk 11 Wob - geen gegevens over die zelfstandig informatie verschaffen over de bestuurlijke aangelegenheid. Ik verwijs hierbij als voorbeeld naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 22 november 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:3223, r.o. 4.2). Ik heb daarom besloten deze documenten in zijn geheel te weigeren.

#### **6. Wijze van openbaarmaking**

De documenten die ik (deels) openbaar maak, treft u bij dit besluit in kopie aan.

Een afschrift van dit besluit zend ik aan belanghebbenden.

#### **7. Toelichting bij documenten**

In zijn algemeenheid merk ik ten aanzien van het transactiebeleid van het OM nog het volgende op. Dit beleid is in beweging. Zo licht het OM de transactie toe met een uitgebreid persbericht en een feitenrelaas. In het persbericht en feitenrelaas wordt inzicht gegeven in het feitencomplex, de kwalificatie daarvan door het OM en de uitleg waarom het OM de transactie als een passende afdoening ziet. Bij de ING-transactie is bovendien voor het eerst ook de transactieovereenkomst zelf gepubliceerd.

Daarnaast stelt het OM voorwaarden aan verdachten om voor een transactie in aanmerking te komen. Een verdachte moet de feiten erkennen en orde op zaken stellen waardoor de kans dat het in de toekomst weer fout gaat kleiner wordt. Van beide moet de verdachte het OM overtuigen. Dat en waarom het OM inzake de

ING-transactie van oordeel was dat aan deze (en de overige) voorwaarden was voldaan, is beschreven in hoofdstuk 7 van het gepubliceerde feitenrelaas.

De bij onderhavig besluit vrijgegeven stukken geven inzicht in het traject dat leidt tot de totstandkoming van een transactie. Om inzicht te krijgen in het strafbare handelen van een verdachte doet het Openbaar Ministerie met opsporingsdiensten strafrechtelijk onderzoek. Voordat het OM een definitieve kwalificatie van de strafbare feiten kan geven, moet het OM horen wat een verdachte van de feiten vindt, hoe die ernaar kijkt en wat die eventueel kan inbrengen ter nuancering van de feiten. Dit gebeurt – indien het OM besluit tot dagvaarden – ook in de zittingszaal. In de zittingszaal houdt de rechter het dossier voor aan de verdachte en stelt dan vragen. De verdachte kan de visie die het OM heeft nuanceren en daar beargumenteerd iets tegenin brengen. Het OM weegt alles mee bij de waarheidsvinding. Uiteindelijk bepaalt de officier welke feiten hij of zij bewezen acht en welke sanctie hiervoor in de ogen van het OM passend is.

Bij de huidige openbaarmaking zijn met name proces-strategische passages weggelakt vanwege privacybelangen en het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Mochten er vragen zijn dan kunt u altijd contact leggen met de afdeling communicatie van het Functioneel Parket.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

De Minister van Justitie en Veiligheid,  
namens deze,  
het College van procureurs-generaal,  
namens deze,  
het Hoofd Bestuurlijke en Juridische Zaken,

*Een ieder die door deze beschikking rechtstreeks in zijn belangen is getroffen kan hiertegen, binnen zes weken na de dag waarop de beschikking is bekend gemaakt, een bezwaarschrift indienen. Het bezwaarschrift moet door de indiener zijn ondertekend en bevat ten minste zijn naam en adres, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht en de gronden waarop het bezwaar rust. Dit bezwaarschrift moet worden gericht aan: de Minister van Justitie en Veiligheid, p.a. het College van procureurs-generaal, t.a.v. de afdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken, Postbus 20305, 2500 EH Den Haag.*

### **Bijlage 1: wettelijke bepalingen**

#### *Artikel 10 Wob*

1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

- a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
- b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
- c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
- d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in de artikelen 9, 10 en 87 van de Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.

2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
- b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
- c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
- g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

3. Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voorzover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.

4. Het eerste lid, aanhef en onder c en d, het tweede lid, aanhef en onder e, en het zevende lid, aanhef en onder a, zijn niet van toepassing voorzover het milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. Voorts blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieu-informatie uitsluitend achterwege voorzover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.

5. Het tweede lid, aanhef en onder b, is van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie voor zover deze handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter.

6. Het tweede lid, aanhef en onder g, is niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.

7. Het verstrekken van milieu-informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voorzover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- a. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
- b. de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.

8. Voorzover het vierde lid, eerste volzin, niet van toepassing is, wordt bij het toepassen van het eerste, tweede en zevende lid op milieu-informatie in aanmerking genomen of deze informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

#### *Artikel 11 Wob*

1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

2. Over persoonlijke beleidsopvattingen kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen

herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.

3. Met betrekking tot adviezen van een ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie kan het verstrekken van informatie over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen plaatsvinden, indien het voornemen daartoe door het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat aan de leden van de adviescommissie voor de aanvang van hun werkzaamheden kenbaar is gemaakt.

4. In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Het tweede lid, tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing.

