

Openbare versie
Aangetekend en per e-mail vooruit verstuurd

(.....)
(.....)
(.....)

Datum 19 november 2021
Ons kenmerk (.....)
Pagina 1 van 20
Kopie aan (.....)
Telefoon (.....)
E-mail (.....)
Betreft Beslissing op bezwaar Wob-verzoek

Geachte (.....),

Bij besluit van 11 juni 2021 (met kenmerk) heeft de Autoriteit Financiële Markten (**AFM**) het door u namens (.....) ingediende verzoek om informatie te verstrekken op grond van de Wet openbaarheid bestuur (**het Wob-verzoek**) afgewezen (**de Afwijzing**). Tegen de Afwijzing heeft (.....) bezwaar gemaakt. De AFM heeft besloten de Afwijzing te herroepen en tot (gedeeltelijke) verstrekking van drie documenten over te gaan die in Bijlage 1, voorzien van een inventarislijst, zijn opgenomen. In deze brief wordt uitgelegd hoe de AFM tot haar oordeel is gekomen.

De beslissing op bezwaar is als volgt opgebouwd. In paragraaf I beschrijft de AFM de procedure. Paragraaf II bevat de relevante feiten en omstandigheden. In paragraaf III beschrijft de AFM kort de gronden van bezwaar. Paragraaf IV gaat in op de nieuwe zoekslag naar relevante documenten die de AFM in bezwaar heeft uitgevoerd en in paragraaf V geeft de AFM een beoordeling van de gronden van bezwaar. In paragraaf VI staat het besluit van de AFM. Tot slot bevat paragraaf VII de rechtsgangverwijzing.

I. Procedure

1. Bij e-mail van 14 juli 2021 heeft u namens (.....) bezwaar gemaakt tegen de Afwijzing (**het Bezwaarschrift**). De ontvangst van het bezwaarschrift is door de AFM bij brief van 23 juli 2021 bevestigd.
2. Bij brief van 30 augustus 2021 heeft de AFM de beslistermijn op het bezwaar verdaagd met zes weken en aangegeven ernaar te streven om uiterlijk 15 oktober 2021 op het bezwaar te beslissen.
3. De beslistermijn is door de AFM bij brief van 30 september 2021 met vier weken opgeschort, aangezien zij van meerdere belanghebbenden een zienswijze diende te vragen. Daarbij is aangegeven dat de AFM ernaar streeft om uiterlijk 12 november 2021 op het bezwaar te beslissen.
4. Eén van de belanghebbenden had verzocht om een week uitstel van de termijn waarbinnen de zienswijze moet worden ingediend. Dit uitstel heeft de AFM verleend en daarom heeft de AFM bij brief van 18 oktober 2021 AFM de beslistermijn op het bezwaar nader opgeschort met één week.
5. In het bezwaarschrift is aangegeven af te zien van het recht te worden gehoord. Er heeft daarom geen hoorzitting plaatsgevonden.

II. Feiten en omstandigheden

6. In het kader van de behandeling van het Wob-verzoek en deze beslissing op bezwaar zijn de volgende feiten en omstandigheden van belang.

II.1 Overstap Van Vroonhoven naar onderwijs

7. Met een persbericht van 4 april 2019 *“Merel van Vroonhoven vertrekt bij AFM”* heeft de AFM gepubliceerd dat mevrouw Merel van Vroonhoven per 1 september 2019 stopt als bestuursvoorzitter van de AFM:

“Merel van Vroonhoven stopt per 1 september als bestuursvoorzitter van de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Na vijfentwintig jaar voorzitterschap heeft zij besloten om leraar te worden in het speciaal onderwijs. Zij zal daarom starten met de opleiding tot leraar basisonderwijs. Daarnaast zal ze bestuurlijk actief blijven.

‘Na 20 jaar in raden van bestuur te hebben gewerkt, waarvan de laatste 10 jaar in de publieke sector, wil ik nu ook een meer concrete bijdrage leveren. Dichter bij de mensen die dat het meest

nodig hebben. Voor mij betekent dat een keuze voor het speciaal onderwijs. Naast mijn rol in het onderwijs wil ik ook mijn bestuurlijke ervaring blijven benutten, een combinatie die ik de komende jaren verder vorm zal geven. De AFM laat ik met een gerust hart en in capabele handen achter. Er is een volwaardig en competent bestuur en de koers voor de komende jaren is helder.'

Respect voor keuze

De voorzitter van de raad van toezicht van de AFM, Paul Rosenmöller, ondersteunt de keuze van Van Vroonhoven: 'Hoewel wij haar niet graag zien vertrekken, gunnen wij het speciaal onderwijs van harte iemand met deze intrinsieke motivatie en passie. We hebben er dus alle respect voor. Merel heeft de afgelopen vijf jaar gedreven leiding gegeven aan belangrijke veranderingen en de professionalisering van de organisatie. De AFM staat er goed voor.'"¹

II.2 Contractuele bepalingen inzake vertrek bestuursleden

8. Bij vertrek van bestuurders van de AFM geldt een contractueel vastgestelde afkoelingsperiode van een half jaar. In die periode mogen vertrokken bestuurders² niet bij instellingen werken die onder het toezicht van de AFM of de Nederlandsche Bank staan. Ook is het bestuurders van de AFM verboden te solliciteren bij een dergelijke instelling, zolang zij nog in functie zijn bij de AFM. De AFM kent geen werkloosheids- of wachtgeldregeling. De AFM is contractueel verplicht passende alternatieve werkzaamheden aan de alsdan vertrokken bestuurder aan te bieden (**de Regeling tot vervangend werk**). Deze werkzaamheden kunnen bij de AFM of vanuit de AFM door de vertrokken bestuurder worden uitgevoerd. Werkzaamheden vanuit de AFM kunnen daarbij bijvoorbeeld via detachering worden vormgegeven. De Regeling tot vervangend werk geldt voor een periode van maximaal één jaar, alleen voor beschikbare uren (in het geval de vertrokken bestuurder reeds elders een betrekking in deeltijd is aangegaan) en tegen een vergoeding van (maximaal) de WNT-norm.
9. Voor de goede orde: mevrouw van Vroonhoven heeft uiteindelijk besloten geen gebruik te maken van de Regeling tot vervangend werk. Ook heeft er geen detachering plaatsgevonden.

¹<https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2019/apr/merel-van-vroonhoven-vertrekt>

² Met 'vertrokken bestuurders' worden bestuurders bedoeld die hun functie niet langer vervullen, zoals bij mevrouw Van Vroonhoven per 1 september 2019.

En:

“(.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....)”

En:

“(.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....)”

(..... [AFM:³].....
.....
.....
.....)”

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2019/12/10/besluit-op-wob-verzoek-over-de-overlegtafel-lerarentekort>

II.4 Afwijzing

13. In de Afwijzing heeft de AFM aangegeven dat zij niet over documenten beschikt met informatie over het hierboven in **10.i** genoemde Convenant en de in **10.ii** genoemde stage. Ten aanzien van de in **10.iii** genoemde overstap naar het onderwijs het Convenant of over de stage in het onderwijs heeft de AFM twee documenten aangetroffen:

- 1.** een brief van 4 april 2019 waarin Van Vroonhoven in verband met haar overstap naar het speciaal onderwijs aan de minister van Financiën aangeeft haar functie als bestuursvoorzitter van de AFM neer te leggen per 1 september 2019 en daarmee impliciet die minister verzoekt haar ontslag te verlenen (**de Ontslagbrief**)⁴; en,
- 2.** een e-mail van 20 mei 2019 van toenmalig voorzitter van de Raad van Toezicht van de AFM (**RvT**) de heer Paul Rosenmöller aan de overige leden van de RvT (**de 20 Mei e-mail**).

14. Beide documenten zijn op grond van artikelen 10 en 11 Wob niet openbaar gemaakt.

III. Bezwaar

15. Samengevat en zakelijk weergegeven bevat het bezwaarschrift de volgende gronden:

- A.** De 20 Mei e-mail is ten onrechte niet openbaar gemaakt.
- B.** Niet alle beschikbare Wob-informatie is verstrekt.

16. Het bezwaar is niet gericht tegen de beslissing de Ontslagbrief niet openbaar te maken. Voorts is het bezwaar niet gericht tegen de vaststelling dat de AFM niet over documenten beschikt inzake het hierboven in **10.i** genoemde Convenant en de in **10.ii** genoemde stage.

⁴ Welk ontslag is verleend bij besluit van 15 april 2019 (*Stcrt.* 2019, 27792).

IV. Heroverweging Afwijzing - nieuwe zoekslag

17. In het kader van de heroverweging van de Afwijzing, heeft de AFM aanleiding gezien een nieuwe zoekslag naar relevante documenten uit te voeren. In deze paragraaf beschrijft de AFM achtereenvolgens:

1. welk uitgangspunt zij bij die nieuwe zoekslag heeft gehanteerd;
2. hoe zij die zoekslag heeft uitgevoerd en tot welk zoekresultaat dat heeft geleid; en,
3. tot welke openbaarmaking van documenten de AFM zal overgaan.

18. In paragraaf V zal de AFM ingaan op de bezwaargronden.

IV.1 Uitgangspunt zoekslag

19. In het Bezwaarschrift heeft u e-mails opgenomen uit een openbaarmaking van OCW op grond van de Wob.⁵ Die openbaarmaking kent meerdere e-mails die zijn ontvangen op en verzonden vanaf het AFM-e-mailadres van mevrouw Van Vroonhoven. Bij de voorbereiding op de Afwijzing heeft de AFM die e-mails niet aangetroffen. De AFM heeft daarom in het Bezwaarschrift aanleiding gezien een nieuwe zoekslag naar relevante documenten uit te voeren. Daarbij zijn twee aspecten van belang: de reikwijdte van het Wob-verzoek en het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid' zoals bedoeld in artikel 1, onder b, Wob.

20. Het Wob-verzoek in relatie tot punt 10.iii hierboven luidt als volgt:

*"Hierbij verzoek ik (...) om informatie neergelegd in documenten (...) te verstrekken met betrekking tot (...) de overstap naar het onderwijs door mevrouw Merel Van Vroonhoven"*⁶

21. Een Wob-verzoek kan alleen recht geven op de verstrekking en openbaarmaking van informatie als de verzochte informatie betrekking heeft op een bestuurlijke aangelegenheid (artikel 3, eerste lid, Wob).⁷ De AFM heeft daarom beoordeeld of het Wob-verzoek betrekking heeft op een bestuurlijke aangelegenheid. De AFM merkt daarbij op dat gezien vanuit het perspectief van de AFM de overstap van een bestuursvoorzitter naar een andere sector dan waarop de AFM toezicht houdt, in beginsel

⁵ Zie voetnoot 3.

⁶ Wob-verzoek, p. 1.

⁷ Het begrip is daarin gedefinieerd als: "een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan".

geen bestuurlijke aangelegenheid van de AFM is. Volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (**de Afdeling**) ziet het begrip:

“op het openbaar bestuur in al zijn facetten. Het betreft niet alleen het externe optreden van het bestuur, maar ook de interne organisatie en de beslissingen met betrekking tot de rechtspositie van en de toekenningen uit de openbare middelen aan ambtenaren en gewezen ambtenaren.”⁸

22. De werkzaamheden die een vertrokken bestuurder verricht *na* het vertrek bij de AFM raakt de interne organisatie van de AFM niet en betreft daarom in beginsel geen bestuurlijke aangelegenheid van de AFM. Dit geldt temeer in onderhavig geval nu de werkzaamheden van mevrouw Van Vroonhoven in het onderwijs niets van doen hebben met de publiekrechtelijke toezichtstaak van de AFM.
23. Het Wob-verzoek raakt echter wel de bestuurlijke aangelegenheid van de AFM die ziet op het vertrek van haar bestuursvoorzitter, voor zover het gaat om de invulling van de hierboven in randnummer 8 beschreven contractuele bepalingen (waaronder vertrekregelingen)⁹, op de naleving waarvan moet worden toegezien. Daarbij is van belang of het verbod werkzaam te zijn bij een onder toezicht staande instelling gedurende de afkoelingsperiode wordt nageleefd en om vast te stellen hoeveel beschikbare uren er zullen zijn in het kader van de Regeling tot vervangend werk. Voor beide is noodzakelijk te weten welke werkzaamheden of functie mevrouw Van Vroonhoven zal verrichten na haar vertrek. Slechts in dat kader is het gegeven dat mevrouw Van Vroonhoven overstapt naar het onderwijs relevant voor de beleidsuitvoering door de AFM ten aanzien van haar interne organisatie en betreft het Wob-verzoek een bestuurlijke aangelegenheid.
24. Concluderend heeft de AFM als uitgangspunt genomen dat de betreffende bestuurlijke aangelegenheid het vertrek van mevrouw Van Vroonhoven betreft, in het bijzonder de monitoring van de naleving van de in randnummer 8 genoemde contractuele bepalingen, enkel voor zover daarbij de overstap naar het onderwijs is benoemd.

⁸ ABRvS 26 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA7618, r.o. 2.6.

⁹ Vergelijk RvS 1 oktober 2014, ECLI:NL:2014:3559.

IV.2 Zoekslag en resultaat

25. De AFM heeft in bezwaar de e-mailbox van mevrouw Van Vroonhoven en die van de secretaris van de RvT doorgezocht, alsmede archiefdelen van de RvT in het documentmanagementsysteem van de AFM. Daarbij zijn zoektermen gehanteerd, rekening houdend met het in voorgaand randnummer geformuleerde uitgangspunt. Uit dat uitgangspunt en daaraan voorafgaande randnummers **21** tot en met **23**, volgt dat de e-mails die door OCW zijn openbaar gemaakt,¹⁰ geen betrekking hebben op een bestuurlijke aangelegenheid van de AFM. Die e-mails zien immers op de concrete invulling en uitvoering van de rol van mevrouw Van Vroonhoven bij OCW en raken de beleidsvoorbereiding- of uitvoering ten aanzien van de interne organisatie van de AFM niet. De AFM zal dergelijke e-mails daarom niet verstrekken. Wel heeft zij die e-mails gebruikt om zoektermen te formuleren en te bezien of er (eerder dan de dagtekening van de ontslagbrief) documenten over het vertrek van mevrouw Van Vroonhoven of over haar overstap naar het onderwijs zijn opgesteld, in aanvulling op de documenten genoemd onder randnummer **13** hierboven. De gehanteerde zoektermen zijn de volgende:

Trefwoorden	Organisaties	e-mail extensies	personen
'aanjager'	'OCW'	'@aob.nl'	Arie Slob
'onderwijs'	'VSO'	'@vereniginghogescholen.nl'	Liesbeth Verheggen
'lerarentekort	'PO-raad'	'@minocw.nl'	Rinda den Besten
'landelijke tafel'	'poraad'	'@fcroc.nl'	Alida Oppers
'stage'	'Voion'	'@mborijnland.nl'	Ria Westendorp
'aan de slag voor de klas'	'AVS'	'@amsterdam.nl'	Ton Heerts
'convenant'	'MBO raad'	'@caop.nl'	Christianne Mattijssen
'lerarenbeleid'	'MBORaad'		Petra van Haren
'pabo'	'VO-raad'		Hein van Asseldonk
'schooljaar'	'voraad'		Frank van Hout
'opdrachtomschrijving'	'VH'		Pieter Duisenberg
'opdrachtbeschrijving'	'DGPV'		Vinod Subramaniam
'leraar'	'DPO'		Marjolijn Moorman
'vertrek'	'AP-PO'		Nienke Meijer
'ontslag'	'CNV'		Loek Schueler
'overstap'	'FvOV'		Jilles Veenstra
'vidar'	'Fontys'		Ingrid van Engelshoven
	'G4'		Ingrid Doornbos
	'VSNU'		Jan de Vries

¹⁰ Zie voetnoot 3.

26. Het gebruik van deze zoektermen heeft 5.110 documenten als resultaat opgeleverd die mogelijk relevant zijn voor het Wob-verzoek. De AFM heeft al die documenten in het licht van het uitgangspunt in randnummer **24** hierboven beoordeeld op daadwerkelijke relevantie, waarna 10 documenten relevant zijn gebleken (de andere documenten betroffen veelal personeelsvertrouwelijke informatie van andere AFM-medewerkers en toezichtvertrouwelijke informatie). Deze 10 documenten zijn in de inventarislijst opgenomen als Document 1 tot en met 10 en betreffen allemaal het vertrek van mevrouw Van Vroonhoven en de afwikkeling daarvan in het kader van meergenoemde contractuele bepalingen. Voorts wordt in al die documenten gewag gemaakt van de overstap van mevrouw Van Vroonhoven naar het onderwijs. Documenten die geen enkele vermelding maken van die overstap, zijn niet relevant geacht.

IV.3. Openbaarmaking

27. De 10 relevante documenten zijn onder te verdelen in de volgende groepen, waarvan de AFM de (gedeeltelijke) openbaarmaking hieronder zal toelichten:

- i. Documenten ter positiebepaling van (en gedachtevorming binnen) de RvT en ter voorbereiding van de RvT op overleg met mevrouw Van Vroonhoven, beide in relatie tot haar vertrek en de afwikkeling daarvan (Documenten 1 en 5 tot en met 10);
- ii. Documenten in relatie tot de Regeling tot vervangend werk (Documenten 3 en 4); en,
- iii. De Ontslagbrief (Document 2);

IV.3.i Voorbereidende documenten

28. De AFM heeft besloten de openbaarmaking van Documenten 1 en 5 tot en met 10 te weigeren en licht dat hieronder toe. Daarbij gaat de AFM achtereenvolgens in op a) intern beraad, b) persoonlijke beleidsopvattingen en c) de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

a) Intern beraad

29. De documenten genoemd onder **27.i** betreffen, naar het oordeel van de AFM, stukken opgesteld ten behoeve van intern beraad. Hierbij is van belang of het betreffende document is opgesteld met de bedoeling dat het door de opsteller zelf of door anderen binnen het bestuursorgaan zou worden gebruikt.¹¹ De AFM licht dat hieronder per document toe (in chronologische volgorde):

¹¹ Zie ABRvS 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2610, r.o. 10.2.

Document 10

Document 10 betreft een e-mail van 20 maart 2019 van de secretaris van de RvT aan de RvT, waarin een overzicht met actiepunten is opgenomen naar aanleiding van het vertrek van mevrouw Van Vroonhoven. In het overzicht zijn ook eerste gedachten en een procesvoorstel opgenomen. Het overzicht is opgesteld ter intern gebruik en met het oogmerk personeelsvertrouwelijk te blijven. Document 10 is daarmee opgesteld ten behoeve van intern beraad.

Document 8

Document 8 betreft een e-mailwisseling op 23 en 24 maart 2019 binnen de RvT (waaronder hier ook de secretaris), waarin gedachten worden gevormd en positie wordt bepaald ten aanzien van het vertrek van mevrouw Van Vroonhoven en de afwikkeling daarvan. De gedachtevorming en positiebepaling betreft naar haar aard intern gebruik binnen de RvT en vindt plaats met het oogmerk personeelsvertrouwelijk te blijven. Document 8 is daarmee opgesteld ten behoeve van intern beraad.

Document 1

Dit document betreft een e-mailwisseling in de periode van 25 tot en met 28 maart 2019 tussen leden van de RvT, de secretaris van de RvT en een in arbeidsrecht gespecialiseerde advocaat. De advocaat geeft in dit document advies aan de RvT en de secretaris over de afwikkeling van het vertrek van mevrouw Van Vroonhoven. Voorts ontvangt de advocaat een terugkoppeling van overleg binnen de RvT over hetzelfde onderwerp en wordt er tussen een lid van de RvT en de secretaris van gedachte gewisseld. Dit alles vindt plaats te voorbereiding op de afwikkeling van het vertrek van mevrouw Van Vroonhoven. Het document is opgesteld met het oogmerk personeelsvertrouwelijk te blijven en niet voor extern gebruik. Het betreft daarmee een document opgesteld ten behoeve van intern beraad.

Documenten 5, 6, 7 en 9

Deze documenten betreffen lijsten met bespreekpunten (en concepten daartoe – Document 9 is gedateerd op 25 maart 2019 en Document 5 op 26 maart 2019, de andere twee zijn ongedateerd) ter voorbereiding op overleg tussen de RvT en mevrouw Van Vroonhoven over haar vertrek en de afwikkeling daarvan. Ook deze documenten zijn opgesteld ten behoeve van intern gebruik binnen de RvT, met het oogmerk personeelsvertrouwelijk te blijven en zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad.

b) Persoonlijke beleidsopvattingen

- 30.** Voorts bevatten Documenten 1 en 5 tot en met 10 persoonlijke beleidsopvattingen. In voorgaand randnummer is de aard van de inhoud weergegeven en die betreft gedachtevorming, positiebepaling en voorbereiding, naast het inwinnen van juridisch advies. Voor zover er feitelijke informatie in de documenten is opgenomen, is die nauw verweven met de persoonlijke beleidsopvattingen daarin en daarvan niet te onderscheiden.
- 31.** De AFM heeft besloten de persoonlijke beleidsopvattingen in Documenten 1 en 5 tot en met 10 niet openbaar te maken. Zij volgt daarmee de hoofdregel van artikel 11, eerste lid, Wob en geeft geen toepassing aan de uitzondering daarop in artikel 11, tweede lid, Wob. Dat tweede lid geeft de AFM de bevoegdheid om met het oog op een goede en democratische bestuursvoering persoonlijke beleidsopvattingen in niet herleidbare vorm openbaar te maken. De AFM is van oordeel dat de goede en democratische bestuursvoering er niet mee is gediend de betreffende persoonlijke beleidsopvattingen te publiceren. Openbaarmaking daarvan zou afbreuk doen aan de vrijelijke gedachtevorming binnen de RvT en het vrijelijk verschaffen en inwinnen van advies van een advocaat. De AFM weegt het belang van beide zwaarder dan het belang dat is gemoeid met openbaarmaking. Vrijelijke gedachtevorming zou worden gefrustreerd door de vrees van openbaarmaking en de RvT belemmeren in de zorgvuldige en adequate uitoefening van haar taak.

c) Persoonlijke levenssfeer

- 32.** Documenten 1 en 5 tot en met 10 bevatten naast persoonlijke beleidsopvattingen informatie waarvan openbaarmaking afbreuk zou doen aan de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van mevrouw Van Vroonhoven. De documenten bevatten informatie over de rol die mevrouw Van Vroonhoven, los van haar functie bij OCW, in het onderwijs zal vervullen, hetgeen een privé-aangelegenheid betreft. Zoals in randnummer **23** hierboven beschreven, raakt die rol alleen aan de naleving van de in randnummer **8** genoemde contractuele bepalingen in relatie tot de Regeling tot vervangend werk en het verbod tijdens de afkoelingsperiode bij een onder toezicht staande instelling werkzaam te zijn. Nu mevrouw Van Vroonhoven van die regeling geen gebruik heeft gemaakt en het verbod evident niet heeft overtreden, acht de AFM het belang bij openbaarmaking gering en weegt zij het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zwaarder.
- 33.** De AFM maakt dezelfde afweging ten aanzien van de weergave van delen van de arbeidsovereenkomst die de AFM met mevrouw Van Vroonhoven is overeengekomen en die in Documenten 1 en 5 tot en met 10 zijn opgenomen of daaruit blijken. Dit mede gezien in het licht van het doel waarmee het Wob-verzoek is gedaan. Gelet op de hierboven in randnummer **12** opgenomen passages uit het Bezwaarschrift, heeft (.....) het Wob-verzoek kennelijk gedaan met het doel te achterhalen of de positie van mevrouw Van Vroonhoven als bestuursvoorzitter niet langer houdbaar

is geworden als gevolg van haar optreden in relatie tot, kort gezegd, ‘de bankenfraude met renteswaps’. Genoemde weergave van de arbeidsovereenkomst geeft hierover geen enkele informatie, waarmee het belang van openbaarmaking gering moet worden geacht. Ook hier weegt de AFM het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van mevrouw Van Vroonhoven zwaarder.

- 34.** Tot slot geldt dat in Documenten 1 en 5 tot en met 10 namen en contactgegevens van personen zijn opgenomen die niet vanwege hun functie in openbaarheid treden. Het gaat hier om de betrokken advocaat, een kantoorgenoot daarvan en de secretaris van de RvT. Het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer verzet zich tegen openbaarmaking van hun namen en contactgegevens.¹² De AFM komt tot dezelfde uitkomst in relatie tot de in Document 1 weergegeven tijdsbesteding in privé-sfeer van een RvT-lid: het belang van openbaarmaking daarbij is gering in het licht van de reikwijdte van het Wob-verzoek, terwijl openbaarmaking wel afbreuk doet aan de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van het RvT-lid in kwestie.

Conclusie

- 35.** Na het weglakken van de persoonlijke beleidsopvattingen en passages die de persoonlijke levenssfeer van mevrouw Van Vroonhoven betreffen, resteren enkel openingen en afsluitingen van e-mails, data waarop de mails verzonden zijn en de namen van betrokken leden van de RvT. Naar het oordeel van de AFM betreft dit geen zinnige en samenhangende informatie in aanvulling op de beschrijving van de documenten hierboven in randnummer **29**. De opmerking van BIAS Legal in het Bezwaarschrift dat zij dit zelf wil beoordelen, maakt dat niet anders. De AFM weigert daarom de openbaarmaking van Documenten 1 en 5 tot en met 10.

IV.3.ii Regeling tot vervangend werk en iii. Ontslagbrief

- 36.** De AFM heeft besloten tot gedeeltelijke openbaarmaking van Documenten 2, 3 en 4 en licht dat hieronder toe. Daarbij gaat zij achtereenvolgens in op a) intern beraad, b) persoonlijke beleidsopvattingen en c) de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

a) Intern beraad

- 37.** De documenten genoemd onder **27.ii** en **27.iii** betreffen, naar het oordeel van de AFM, stukken opgesteld ten behoeve van intern beraad. Hierbij is van belang of het betreffende document is opgesteld met de bedoeling dat het door de opsteller zelf of door anderen binnen het

¹² Zie ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:321, r.o. 3.2.

bestuursorgaan zou worden gebruikt of met het oog op een door de overheid te nemen besluit is opgesteld.¹³ De AFM licht dat hieronder per document toe (in chronologische volgorde):

Document 2

In de Ontslagbrief van 4 april 2019 geeft mevrouw Van Vroonhoven haar beweegredenen weer tot neerleggen van het voorzitterschap, geeft beschouwingen over de groei van en stand van zaken bij de AFM en reflecteert op haar voorzitterschap. De Ontslagbrief dient daarmee ter gebruik van anderen binnen de overheid en is opgesteld met het oog op het bij koninklijk besluit te verlenen ontslag.¹⁴ De Ontslagbrief is derhalve opgesteld ten behoeve van intern beraad.

Document 4

Document 4 betreft een e-mailwisseling in de periode van 8 tot en met 10 mei 2019 tussen een medewerker van de afdeling Human Resources (**de HR-medewerker**) van de AFM en de voorzitter van de RvT, met de secretaris daarvan en een ander lid van de RvT in kopie. In het kader van de uitvoering van de Regeling tot vervangend werk, bereidt de HR-medewerker zich voor op een mogelijke detachering van mevrouw Van Vroonhoven bij OCW (waarvan geen sprake is geweest zoals opgemerkt in randnummer 9) en geeft daartoe enkele beleidsmatige opvattingen en stelt vragen aan de voorzitter van de RvT. De voorzitter van de RvT geeft daarop aan dat van een mogelijke detachering nog geen sprake is. Dit document geeft gedachtevorming en voorbereiding weer op beleidsuitvoering ten aanzien van de Regeling tot vervangend werk en is derhalve opgesteld ten behoeve van intern beraad.

Document 3

De 20 Mei e-mail dient ter terugkoppeling aan de RvT inzake de monitoring op de naleving van de in randnummer 8 hierboven benoemde contractuele bepalingen, in het bijzonder die met betrekking tot de Regeling tot vervangend werk. In de 20 Mei e-mail geeft de toenmalig voorzitter van de RvT (de heer Rosenmöller) aan dat de minister van OCW mevrouw Van Vroonhoven graag wil benoemen als voorzitter van de landelijke tafel over het lerarentekort, waarbij wordt opgemerkt dat partijen nog worden gesondeerd. Verder wordt teruggekoppeld dat mevrouw Van Vroonhoven heeft aangegeven geen aanspraak te maken op haar rechten uit de Regeling tot vervangend werk. Voorts geeft de voorzitter zijn visie op het gevoerde proces. De 20 Mei e-mail is hiermee opgesteld ten behoeve van intern beraad.

¹³ Zie RvS 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2610, r.o. 10.2.

¹⁴ Zie artikel 1:26, tweede lid, van de Wet op het financieel toezicht.

b) Persoonlijke beleidsopvattingen

- 38.** In voorgaand randnummer is de aard van de inhoud weergegeven van Documenten 2, 3 en 4 en die betreft in hoofdzaak gedachtevorming ter reflectie en voorbereiding en terugkoppeling over interne beleidsuitvoering. Documenten 2, 3 en 4 bevatten derhalve persoonlijke beleidsopvattingen.
- 39.** De AFM heeft besloten bepaalde persoonlijke beleidsopvattingen in Documenten 3 en 4 niet openbaar te maken. Het betreft de persoonlijke beleidsopvatting van de voorzitter van de RvT ten aanzien van zijn reflectie over het gevoerde proces van afwikkeling van het vertrek van mevrouw Van Vroonhoven. Voorts betreft het de persoonlijke beleidsopvattingen van de HR-medewerker ten aanzien van de gedachtevorming ter voorbereiding op de mogelijke uitvoering van de Regeling tot vervangend werk. Ten aanzien van beide geeft de AFM geen toepassing aan artikel 11, tweede lid, Wob. De AFM is van oordeel dat de goede en democratische bestuursvoering er niet mee is gediend de betreffende persoonlijke beleidsopvattingen te publiceren. Openbaarmaking daarvan zou afbreuk doen aan de vrijelijke gedachtevorming binnen de RvT en binnen de afdeling Human Resources. De AFM weegt het belang van beide zwaarder dan het belang dat is gemoeid met openbaarmaking. Vrijelijke gedachtevorming zou worden gefrustreerd door de vrees van openbaarmaking en de RvT en HR-medewerkers kunnen belemmeren in de zorgvuldige en adequate uitoefening van hun taken.
- 40.** Ten aanzien van de overige in Documenten 3 en 4 opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen en de beleidsopvattingen opgenomen in Document 2 past de AFM de uitzondering van artikel 11, tweede lid, Wob wel toe en besluit zij tot openbaarmaking daarvan. De AFM acht het in dit geval van belang met het oog op een goede en democratische bestuursvoering tot openbaarmaking over te gaan, met het doel een onjuist en diffamerend beeld te herstellen. Ten onrechte leeft dit beeld kennelijk ten onrechte bij (.....) en bestaat eruit, gelet op de passages hierboven in randnummer **12** uit het Bezwaarschrift, dat de positie van mevrouw Van Vroonhoven als bestuursvoorzitter niet langer houdbaar zou zijn als gevolg van haar optreden (en dat van de heer Rosenmöller) in relatie tot, kort gezegd, 'de bankenfraude met renteswaps'. Voorts bestaat het eruit dat er sprake zou zijn geweest van belangenverstremming bij de rol die de heer Rosenmöller heeft vervuld inzake de aanstelling van mevrouw Van Vroonhoven bij OCW, in zijn hoedanigheid van zowel voorzitter van de RvT als lid van de VO-raad.
- 41.** Gegeven voorgaand randnummer, bestaat voor de AFM aanleiding de onjuistheid van het daarin genoemde beeld te herstellen. De openbaarmaking van de (overige) persoonlijke beleidsopvattingen in Documenten 2, 3 en 4 zijn daaraan dienstig. Die documenten schetsen een ander beeld dan het Bezwaarschrift. Hierbij is van belang dat het niet langer houdbaar zijn van de positie van mevrouw Van Vroonhoven logischerwijs een verstoorde relatie met de minister van Financiën zou veronderstellen. Uit de Ontslagbrief, Document 2, blijkt geen verstoorde relatie en niet van een

gedwongen vertrek. De reden voor mevrouw Van Vroonhoven om haar functie bij de AFM neer te leggen, is enkel gelegen in het realiseren van haar persoonlijke ambities in het onderwijs.

- 42.** De persoonlijke beleidsopvattingen in Documenten 3 en 4 doen voorts blijken dat de voorzitter van de RvT in relatie tot de Regeling tot vervangend werk mogelijkheden heeft verkend om vervangend werk te arrangeren voor mevrouw Van Vroonhoven. Gegeven de ambities van mevrouw Van Vroonhoven in het onderwijs, is daarbij gezocht naar mogelijkheden binnen het onderwijs (wat uiteindelijk bij OCW is vormgegeven). Dit behoort tot de taak van (de voorzitter van) de RvT en de uitvoering van die taak is in het belang van de AFM. Dat de heer Rosenmöller zich heeft ingespannen om mevrouw Van Vroonhoven bij OCW een functie te laten bekleden, kan dan ook niet bevreemden. Bovendien blijkt uit Documenten 3 en 4 dat de functie van mevrouw Van Vroonhoven bij OCW ruim anderhalve maand na de publieke aankondiging van haar vertrek nog niet was overeengekomen en dat van detachering geen sprake was. Daarbij geldt: de heer Rosenmöller, noch de VO-Raad, heeft mevrouw Van Vroonhoven benoemd als aanjager ten aanzien van het lerarentekort. De minister van Basis-, Voortgezet onderwijs en Media heeft dat gedaan.¹⁵ Openbaarmaking van de persoonlijke beleidsopvattingen in Documenten 3 en 4 draagt er daarom naar het oordeel van de AFM aan bij het in het Bezwaarschrift geschetste beeld te herstellen.

c) Persoonlijke levenssfeer

- 43.** Documenten 2, 3 en 4 bevatten naast persoonlijke beleidsopvattingen informatie waarvan openbaarmaking afbreuk zou doen aan de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van mevrouw Van Vroonhoven. Het gaat daarbij om haar privé-adresgegevens en handtekening (Document 2) en procesinformatie over haar functie bij OCW (Document 4). Beide betreffen privé-aangelegenheden die bovendien niet raken aan een bestuurlijke aangelegenheid van de AFM (zie randnummer **22** hierboven). Het belang bij openbaarmaking hiervan acht de AFM gering en zij weegt het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zwaarder. De AFM maakt dezelfde afweging ten aanzien van bepaalde in Document 3 opgenomen informatie.
- 44.** Tot slot geldt dat in Documenten 2, 3 en 4 namen en contactgegevens van personen zijn opgenomen die niet vanwege hun functie in openbaarheid treden. Het gaat hier om de secretaris van de RvT en de HR-medewerker. Het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer verzet zich tegen openbaarmaking van hun namen en contactgegevens.¹⁶

¹⁵ Zie de eindconclusies van mevrouw Van Vroonhoven als 'Aanjager Lerarentekort', p. 4, te raadplegen op: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-017b895d-ba2a-402e-bbb2-8ca817ee6dd0/1/pdf/samen-sterk-voor-elk-kind-eindconclusies-merel-van-vroonhoven-juli-2020.pdf>

¹⁶ Zie ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:321, r.o. 3.2.

Conclusie

45. De AFM heeft besloten Documenten 2, 3 en 4 gedeeltelijk openbaar te maken. Informatie daaruit die niet openbaar wordt gemaakt betreft bepaalde persoonlijke beleidsopvattingen en informatie die ziet op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen. De betreffende persoonlijke beleidsopvattingen zijn zwartgelakt voorzien van code '11.1' in de kantlijn. De informatie die de persoonlijke levenssfeer betreft is zwartgelakt, voorzien van code '10.2.e' in de kantlijn.
46. De AFM zal nu ingaan op de bezwaargronden.

V. Beoordeling van bezwaargronden

A. Openbaarmaking 20 Mei e-mail

47. Hetgeen hieronder is opgenomen in randnummers 48 tot en met 50 betreft (een verkorte weergave van) het standpunt van (.....) en niet dat van de AFM.
48. In de Afwijzing is de 20 Mei e-mail ten onrechte gekwalificeerd als een persoonlijke beleidsopvatting. De e-mail is weliswaar opgesteld ten behoeve van intern beraad, maar *“de rol van aanjager is (...) geen bestuurlijke aangelegenheid die de AFM raakt, maar feitelijke informatie. Deze is dus openbaar.”*¹⁷ Ook als de e-mail wel betrekking heeft op een bestuurlijke aangelegenheid zou deze alsnog openbaar moeten worden gemaakt. Het publieke belang van waarheidsvinding zou moeten prevaleren boven het individuele belang van openhartige informatie. Dat publieke belang weegt hier zwaar, gegeven de rol die mevrouw Van Vroonhoven en de heer Rosenmöller hebben gespeeld in het rentederivatendossier. Daarnaast is sprake van belangenverstremgeling vanwege de actieve rol die de heer Rosenmöller heeft gespeeld bij de overstap van mevrouw Van Vroonhoven naar het onderwijs,¹⁸ terwijl hij tevens voorzitter was van de VO-Raad. Het belang bij openbaarmaking van informatie die daarop betrekking heeft, moet zwaar wegen.
49. De openbaarmaking van de 20 Mei e-mail kan voorts geen inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van mevrouw van Vroonhoven. Dat er tussen de heer Rosenmöller en mevrouw Van Vroonhoven afspraken zijn gemaakt over haar als ambassadeur blijkt uit een door OCW

¹⁷ Bezwaarschrift, p. 2.

¹⁸ Die rol is in het Bezwaarschrift toegelicht op p. 3 tot en met 5.

openbaargemaakt memo.¹⁹ Bovendien was het mevrouw Van Vroonhoven bekend dat de heer Rosenmöller *“bij het schrijven van de e-mail naar de RvT twee petten op had”*.²⁰

50. De 20 Mei e-mail moet alsnog openbaar worden gemaakt.

Reactie AFM

51. Zoals de AFM hierboven in randnummers **36** en verder heeft toegelicht, heeft de AFM na heroverweging besloten tot gedeeltelijke openbaarmaking van de 20 Mei e-mail. In zoverre treft deze grond doel. De AFM volgt daarbij het uitgangspunt van artikel 11, eerste lid, Wob en gaat niet over tot openbaarmaking van alle persoonlijke beleidsopvattingen die in het document zijn opgenomen. Het bezwaarschrift brengt de AFM op dit punt niet tot een ander oordeel. Zoals in randnummers **40** tot en met **42** beschreven, kan de rol die de heer Rosenmöller voor de AFM heeft vervuld niet bevreedden en volgt de AFM niet het diffamerende beeld dat in het Bezwaarschrift wordt geschetst. De AFM ziet in die rol daarom geen zwaarwegend belang bij openbaarmaking dat haar belangenafweging anders zou doen uitvallen, dan hierboven in randnummer **39** is toegelicht.
52. Verder ziet de AFM niet in dat openbaarmaking van de in randnummer **43** hierboven genoemde informatie met betrekking tot de persoonlijke levenssfeer van mevrouw Van Vroonhoven geen inbreuk zou kunnen maken op die levenssfeer. De in het Bezwaarschrift geschetste rollen van en afspraken tussen mevrouw Van Vroonhoven en de heer Rosenmöller kennen immers geen relevantie ten aanzien van die in randnummer 45 genoemde informatie.
53. De AFM ziet in het Bezwaarschrift geen aanleiding over te gaan tot verdergaande openbaarmaking van de 20 mei e-mail dan hierboven in randnummer **45** beschreven. In zoverre treft deze grond geen doel.

¹⁹ Zie voetnoot 3.

²⁰ Bezwaarschrift, p. 4.

B. Alle Wob-informatie moet openbaar worden gemaakt

- 54.** Hetgeen hieronder is opgenomen in randnummers **55** tot en met **56** betreft (een verkorte weergave van) het standpunt van (.....) en niet dat van de AFM.
- 55.** OCW heeft bij Wob-besluit van 10 december 2019 verschillende documenten (gedeeltelijk) openbaar gemaakt inzake de ‘overlegtafel lerarentekort’.²¹ Daarbij zijn e-mails openbaargemaakt die zijn ontvangen op en verzonden vanaf het AFM-e-mailadres van mevrouw Van Vroonhoven. De AFM heeft die e-mails met de Afwijzing niet geïnventariseerd en ten onrechte niet openbaargemaakt.
- 56.** De bewuste e-mails moeten openbaar alsnog worden gemaakt.

Reactie AFM

- 57.** In paragraaf IV.1 heeft de AFM toegelicht welke uitgangspunt zij hanteert bij de vraag of documenten in het kader van het Wob-verzoek wel of niet relevant zijn. Het begrip ‘bestuurlijke aangelegenheid’ is daarbij toegelicht, alsmede het oordeel dat de invulling van de rol van mevrouw Van Vroonhoven in het onderwijs geen bestuurlijke aangelegenheid van de AFM is. De AFM is van oordeel dat de documenten die OCW heeft openbaar gemaakt bij besluit van 10 december 2019 niet zien op een bestuurlijke aangelegenheid van de AFM, zoals in randnummer **25** hierboven is toegelicht. De AFM ziet in het Bezwaarschrift geen aanleiding tot een ander oordeel te komen. Deze grond treft geen doel.

²¹ Zie voetnoot **3**.

VI. Besluit

- 58.** De AFM heeft besloten de Afwijzing te herroepen en over te gaan tot (gedeeltelijke) openbaarmaking van Documenten 2, 3, en 4, zoals opgenomen in Bijlage 1.²² De motivering van het bestreden besluit wordt aangevuld met de motivering die in deze beslissing op bezwaar is opgenomen.
- 59.** Tevens zal de AFM overgaan tot openbaarmaking van deze beslissing op bezwaar, in openbare versie, zoals opgenomen in Bijlage 2.

VII. Rechtsgangverwijzing

Iedere belanghebbende kan tegen deze beslissing op bezwaar beroep instellen door binnen zes weken na bekendmaking ervan een beroepschrift in te dienen bij de rechtbank Midden-Nederland, Sector Bestuursrecht, Postbus 16005, 3500 DA Utrecht. Natuurlijke personen kunnen ook digitaal beroep instellen bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden. Voor het instellen van beroep wordt een griffierecht geheven.

Hoogachtend,
Autoriteit Financiële Markten

[Was getekend]
Manager
Juridische Zaken

[Was getekend]
Voorzitter
Bestuur

²² Deze beslissing op bezwaar is genomen door het bestuur van de AFM en conform het tekeningsmandaat ondertekend door een hoofd en een manager.