



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Kenmerk bezwaar: W2023012

Advies van de bezwaaradviescommissie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (hierna: commissie)

met betrekking tot het bezwaarschrift, aanvankelijk d.d. 7 september 2023 en na ondertekening daarvan door de heer [REDACTED] d.d. 27 september 2023, van

[REDACTED], namens deze mevrouw [REDACTED] (hierna: bezwaarde),

tegen het besluit van de Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, namens de Tweede Kamer (hierna: verweerder) van 20 juli 2023 dat is genomen op het verzoek van 25 mei 2023 op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo). Met het Woo-verzoek, dat per e-mail is gedaan, is verzocht om bezwaarde informatie te doen toekomen over de informatiepositie van de Kamer.

Bezwaarde heeft uitdrukkelijk de openbaarmaking van het volgende verzocht:

- Correspondentie tussen de Kamervoorzitter en de minister-president over de afspraken van 23 januari en 22 februari, waarbij bedoeld de correspondentie door of namens hen;
- Gespreksverslagen van beide ontmoetingen;
- Documenten die gedeeld zijn met (de voorzitter van) de Tweede Kamer, waaronder (ambtelijke) notities van het ministerie van Algemene Zaken en/of van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Op 22 juni 2023 bespraken bezwaarde en verweerder telefonisch de reikwijdte van dit Woo-verzoek. Bezwaarde heeft aan verweerder kenbaar gemaakt op zoek te zijn naar alle informatie die betrekking heeft op de gesprekken van 23 januari 2023 en 22 februari 2023.

Samenstelling commissie:

Voorzitter:	De heer C.N. van der Sluis
Lid:	Mevrouw R.C.J.M. Balvers
Lid:	De heer J.L.E. Laudy
Secretaris :	De heer V. Stavleu

Per e-mail van 17 oktober 2023 maakte bezwaarde aan de commissie kenbaar af te zien van een hoorzitting. Daarop volgend maakte ook verweerder aan de commissie kenbaar af te zien van een hoorzitting.

I. Bestreden besluit

In het bestreden besluit licht de Griffier toe dat bij de inventarisatie in totaal 195 documenten zijn aangetroffen, waarvan 188 documenten binnen de reikwijdte van het Woo-verzoek vallen. Daarvan bleken 87 documenten dubbel te zijn. In het bestreden besluit vermeldt de Griffier dat daarna een selectie van 101 documenten is overgebleven. De bij het bestreden besluit gevoegde inventarislijst vermeldt echter 103 documenten. De Griffier heeft opgemerkt dat 7 documenten daarvan reeds openbaar bleken te zijn, waarna hij ten aanzien van de overige 96 documenten heeft besloten om:

- 4 documenten geheel openbaar te maken;
- 36 documenten gedeeltelijk openbaar te maken;
- 56 documenten niet openbaar te maken.

In de inventarislijst heeft de Griffier bezwaarde gewezen op de vindplaatsen van de reeds openbare documenten. Verder is per document aangegeven wat de aard is van het document, de datum of dagtekening van het document, of daarvan de (gedeeltelijke) openbaarmaking plaatsvindt en welke weigeringsgrond eventueel van toepassing is.

In het bestreden besluit licht de Griffier toe dat een zienswijze is gevraagd van het ministerie van Algemene Zaken als belanghebbende. Deze belanghebbende heeft aangegeven geen bedenkingen te hebben tegen de voorgenomen openbaarmaking van de betreffende documenten.

II. Bezwaarschrift

In het bezwaarschrift vraagt bezwaarde aandacht voor het politieke en maatschappelijke belang van het onderwerp. Daarbij benadrukt bezwaarde dat het Woo-verzoek is ingediend door [REDACTED] als *'social watchdog'*. Bezwaarde merkt verder in algemene zin op dat het bestreden besluit onduidelijk, onjuist en ontoereikend is gemotiveerd. Zij voert verder de volgende gronden aan:

- In het bestreden besluit is niet duidelijk gemaakt waarom 56 documenten niet openbaar zijn gemaakt en 36 documenten gedeeltelijk openbaar zijn gemaakt. Verweerder heeft onvoldoende gemotiveerd waarom (delen van) documenten niet openbaar kunnen worden gemaakt. Bezwaarde merkt op dat uit vaste jurisprudentie volgt dat per (gedeelte van een) document moet worden beslist en gemotiveerd. Bezwaarde licht verder toe dat onduidelijk is of de weigeringsgronden 'eerbiediging persoonlijke levenssfeer' (art. 5.1.2e Woo) en 'persoonlijke beleidsopvattingen' (art. 5.2 Woo) op de juiste wijze zijn toegepast.
- Bezwaarde merkt op dat het haar onwaarschijnlijk voorkomt dat alle documenten die zijn verzocht zijn geïnventariseerd en verstrekt, nu het oudste document waarop het bestreden besluit ziet dateert van 2 februari 2023. Bezwaarde vindt het onwaarschijnlijk dat aan het gesprek van 23 januari 2023 geen documenten vooraf zijn gegaan.
- Bezwaarde acht het onwaarschijnlijk dat er geen voorbereidende documenten of gespreksverslagen zijn over een belangrijk onderwerp als de informatiepositie van de Kamer. Bezwaarde bestrijdt dat de inventarisatie zoals opgenomen op de inventarislijst bij het bestreden besluit volledig is.

Bezwaarde concludeert dat verweerder ten onrechte heeft geweigerd alle documenten die betrekking hebben op haar Woo-verzoek openbaar te maken en verzoekt zodoende het bestreden besluit te herroepen en de gevraagde informatie alsnog openbaar te maken.

III. Verweerschrift

Verweerder voert in het verweerschrift d.d. 8 november 2023 per grond van het bezwaar het volgende aan:

'Het is onduidelijk waarom 56 documenten niet openbaar zijn gemaakt'

Verweerder stelt zich op het standpunt dat de uitzonderingsgrond voor persoonlijke beleidsopvattingen juist is toegepast. Verweerder licht toe waarom in twee documenten (in de inventarislijst genummerd als document 15 en 22) is gelakt met gebruikmaking van deze uitzonderingsgrond. De niet openbaar gemaakte persoonlijke beleidsopvattingen bevatten geen tekst met een overwegend objectief karakter, het gaat daadwerkelijk om een advies dan wel een standpunt ten behoeve van het intern beraad. Ten aanzien van niet openbaar gemaakte concepten merkt verweerder op dat het teksten betreft die afwijken van de definitieve versies, bestaande uit volledige tekstvoorstellen- of suggesties. Onder verwijzing naar ABRvS 13 november 2019,

ECLI:NL:RVS:2019:400, merkt verweerder op dat wordt volstaan met openbaarmaking van de definitieve versie van het document, voor zover niet reeds openbaar gemaakt.

Ten aanzien van de overige niet openbaar gemaakte documenten op grond van de uitzonderingsgrond van persoonlijke beleidsopvattingen, merkt verweerder op dat het tekstvoorstellen- en suggesties zijn ten behoeve van intern beraad. Voor zover deze passages feitelijke informatie bevatten, zijn deze zodanig verweven met de persoonlijk beleidsopvattingen dat deze daarvan niet los kunnen worden gezien. Als gevolg daarvan heeft verweerder de concept documenten in hun volledigheid niet openbaar gemaakt.

Naar aanleiding van het bezwaar dat het onduidelijk is waarom sommige concepten wel en andere niet openbaar zijn gemaakt, merkt verweerder op dat de niet openbaar gemaakte concepten – voor zover deze afwijken van de (openbaar gemaakte) definitieve versies – volledig bestaan uit persoonlijke beleidsopvattingen. Dat is anders bij concepten die met ambtenaren van het ministerie van Algemene Zaken zijn gewisseld. Omdat het ministerie een ander eigen belang heeft bij de uitkomsten van het intern beraad, kan volgens verweerder niet meer worden gesteld dat de persoonlijke beleidsopvattingen in de documenten zijn geuit ten behoeve van het intern beraad. Daaruit volgt dat toepassing van de uitzonderingsgrond voor de persoonlijke beleidsopvattingen niet aan de orde kan zijn. Die concepten zijn zodoende openbaar gemaakt.

Ten aanzien van het standpunt van bezwaarde dat de informatie met persoonlijke beleidsopvattingen alsnog al dan niet geanonimiseerd openbaar zou moeten worden gemaakt, erkent verweerder de mogelijkheid daartoe op grond van artikel 5.2.2 Woo. Verweerder merkt op dat de toepassing daarvan echter om meerdere redenen geweigerd kan worden en wijst erop dat de kring van betrokkenen, oftewel degenen die hebben bijgedragen aan de brief, erg beperkt is. In totaal hebben vijf betrokkenen bij de Tweede Kamer meegewerkt aan de brief, waarvan er twee in de openbaarheid treden. Het is daarom eenvoudig te achterhalen wie, welke bijdrage heeft geleverd. Toepassing van geanonimiseerde openbaarmaking is zodoende geen mogelijkheid.

Verweerder stelt zich op het standpunt dat de uitzonderingsgrond voor persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van intern beraad in het bestreden besluit op de juiste wijze is toegepast. Verweerder concludeert dat de bezwaren ten aanzien daarvan niet tot een andere beoordeling leiden.

Verweerder licht verder toe dat op basis van de uitzonderingsgrond van artikel 5.1.2e Woo – de eerbieding van de persoonlijke levenssfeer – 21 documenten niet openbaar zijn gemaakt, omdat het begeleidende e-mails betreft, waarin slechts wordt verwezen naar een bijlage. Als de bijlagen bij dergelijke e-mails niet openbaar worden gemaakt, dan resteert – na het weglakken van de persoonsgegevens – onvoldoende zelfstandig leesbare informatie. Om die reden heeft verweerder de openbaarmaking van dergelijke e-mails in het geheel achterwege gelaten, onder verwijzing naar ABRvS 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2610.

‘Het eerste (oudste) document dateert van februari 2023’

Bezwaarde acht het onwaarschijnlijk dat het oudste document dateert van 2 februari 2023, zoals vermeld op de inventarislijst bij het bestreden besluit. Verweerder merkt op dat die constatering ook is gedaan bij de behandeling van het Woo-verzoek, wat aanleiding gaf om opnieuw een zoekslag te verrichten. Verweerder licht toe dat daarbij door het ondersteunend personeel van de Voorzitter en Griffier is gezocht naar informatie die op enigerlei wijze verband houdt met het onderwerp van het Woo-verzoek. Verweerder merkt op dat is gezocht op trefwoorden en dat ‘extra intensief is gezocht in de periode voorafgaand of net na de gesprekken tussen de Voorzitter en de minister-

president'. Dit heeft niet geleid tot nieuwe resultaten, aldus verweerder. Naar het oordeel van verweerder bestaat geen aanleiding om te veronderstellen dat er meer documenten bij de Tweede Kamer berusten of hebben berust dan de documenten die op de inventarislijst zijn opgenomen.

'Gespreksverslagen en (voorbereidende) ambtelijke stukken komen niet voor in het dossier'

Verweerder verwijst ten aanzien van dit onderdeel naar de zoekslag zoals toegelicht bij het voorgaande onderdeel van het bezwaar. Bij diezelfde aanvullende zoekslag zijn geen (voorbereidende) ambtelijke stukken gevonden. Verweerder merkt op dat er geen gespreksverslagen zijn opgemaakt van de gesprekken tussen de Voorzitter en de minister-president. Volgens verweerder kan niet gesteld worden dat de zoekslag niet volledig is, of niet op de juiste plekken is uitgevoerd, als gevolg waarvan verweerder geen aanleiding ziet om te veronderstellen dat dergelijke documenten (nog) bestaan. Onder verwijzing naar ABRvS 14 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2010:BN1091 stelt verzoeker dat het aan bezwaarde is om aannemelijk te maken dat dergelijke documenten wel degelijk bij de Tweede Kamer (behoren te) berusten.

IV. Ontvankelijkheid

Het bezwaarschrift is gericht tegen een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het bezwaarschrift is niet binnen de in artikel 6:7 van de Awb genoemde termijn van zes weken ingediend. Het bestreden besluit is op 20 juli 2023 door toezending aan betrokkene op de voorgeschreven wijze bekend gemaakt, waarmee de bezwaartermijn is aangevangen op 21 juli 2023 en verliep op 1 september 2023. Het oorspronkelijke bezwaarschrift dateert van 7 september 2023. Daarmee is het bezwaarschrift niet tijdig ingediend.

Verweerder heeft gemeend het bezwaarschrift evenwel inhoudelijk te behandelen, met inachtneming van de recente aanbevelingen van Advocaat-Generaal Widdershoven, die pleit voor een ruimhartiger aanpak bij lichte termijnoverschrijding.

Ondanks dat het bezwaarschrift niet voldoet aan de in wet gestelde vereisten en bezwaarde daarmee in het bezwaar niet-ontvankelijk zou kunnen zijn, volgt de commissie de stellingname van verweerder en acht zij bezwaarde ontvankelijk.

V. Beoordeling van de bezwaren

Volgens artikel 7:11, eerste lid, van de Awb vindt – indien het bezwaar ontvankelijk is en waarvan in het kader van dit advies wordt uitgegaan – op grond van het bezwaar een heroverweging van het bestreden besluit plaats. Hierover overweegt de commissie op grond van de ter beschikking staande stukken het volgende.

Bezwaarde heeft de openbaarmaking verzocht van informatie over de informatiepositie van de Tweede Kamer. Meer specifiek spitst het verzoek zich toe op alle informatie die betrekking heeft op de gesprekken van 23 januari 2023 en 22 februari 2023 tussen de Kamervoorzitter en de minister-president. De commissie onderkent het politiek en maatschappelijk belang bij de verzochte informatie, zoals door bezwaarde naar voren gebracht.

De commissie heeft de ongelakte en de niet openbaar gemaakte documenten ingezien en beoordeeld. De commissie behandelt de genoemde bezwaargronden hierna volgorde.

‘Het is onduidelijk waarom 56 documenten niet openbaar zijn gemaakt’

In het bestreden besluit is vermeld dat de documenten 48 en 65 informatie bevatten die buiten de reikwijdte van het Woo-verzoek valt en dat de betreffende informatie onleesbaar is gemaakt. Vervolgens is document 48 niet en document 65 deels openbaar gemaakt. De commissie is van oordeel dat document 48 ten onrechte niet deels openbaar is gemaakt nu daarin deels informatie is verrat die volgens de commissie binnen de reikwijdte van het verzoek valt. De commissie adviseert dan ook bij de heroverweging document 48 alsnog deels openbaar te maken.

Ten aanzien van de documenten 15 en 22 kan de commissie het standpunt van verweerder volgen dat de betreffende passages persoonlijke beleidsopvattingen betreffen en dat deze mochten worden gelakt omdat deze geen tekst met een overwegend objectief karakter bevatten. De commissie heeft geconstateerd dat het daadwerkelijk gaat om advies dan wel een standpunt ten behoeve van het intern beraad.

Met verweerder is de commissie van mening dat concepten, die tekstueel afwijken van de openbaar gemaakte definitieve versies en die bestaan uit volledige tekstvoorstellen- of suggesties, zijn aan te merken als documenten van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen kunnen bevatten. Bij de beoordeling van de documenten is het de commissie niet gebleken van een onjuiste afweging ten aanzien van dergelijke concepten door verweerder nu sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen. Op de weg van verweerder ligt het wel om per onderdeel van een document te motiveren waarom de inhoud daarvan onder de uitzonderingsgrond valt. Hiermee kan verweerder de onduidelijkheid bij bezwaarde over waarom bepaalde concepten wel en andere niet zijn openbaar gemaakt weg nemen.

Bij de vergelijking van documenten die bij het bestreden besluit wel en niet openbaar zijn gemaakt, is de commissie enige kennelijke inconsistentie gebleken. Bijvoorbeeld in geval van het niet openbaar gemaakte document 35 en het deels openbaar gemaakte document 36. Document 35 maakt onderdeel uit van document 36. Bij de afweging door verweerder is document 35 niet openbaar gemaakt en is de inhoud daarvan tegelijkertijd wel als onderdeel van document 36 deels openbaar gemaakt. Hiermee is de informatie zodoende weliswaar conform een juiste afweging deels openbaar gemaakt, echter komt het de commissie juist voor als document 35 zodoende ook deels openbaar zou zijn gemaakt. Ondanks dat hiermee informatie dubbel openbaar gemaakt wordt, zou dit bezwaarde een volledig inzicht geven in de beschikbare informatie. Hetzelfde doet zich voor bij het deels openbaar gemaakte document 31 en het niet openbaar gemaakte document 33. Ook hier maakt het ene document onderdeel uit van het andere. De commissie adviseert verweerder zodoende om bij de voorbereiding van de beslissing op bezwaar de afwegingen ten aanzien van de (gedeeltelijke) openbaarmaking dan wel weigering van openbaarmaking van informatie te toetsen op consistentie.

Overigens merkt de commissie op dat de commissie niet is gebleken van informatie die niet (deels) openbaar is gemaakt – ook niet als onderdeel van een ander document – terwijl dat wel op zijn plaats was geweest.

Voor het overige is het de commissie niet gebleken van een onjuiste toepassing van de uitzonderingsgrond voor persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van intern beraad door verweerder.

Verder volgt de commissie verweerder in het standpunt dat – vanwege de kleine kring van betrokkenen – aanleiding bestaat om de openbaarmaking, al dan niet in anonieme vorm, van persoonlijke beleidsopvattingen achterwege te laten (vgl. ABRvS 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4525).

Voorts heeft verweerder 21 documenten niet openbaar gemaakt met gebruik van de uitzonderingsgrond voor de eerbieding van de persoonlijke levenssfeer, als bedoeld in artikel 5.1.2e Woo. Verweerder licht die weigering toe door op te merken dat het e-mails betreft waarin slechts wordt verwezen naar een bijlage. Doordat de bijlagen van de betreffende e-mails niet openbaar worden gemaakt – waarvan de afweging naar het oordeel van de commissie juist is gemaakt – meent verweerder dat na het weglakken van de persoonsgegevens onvoldoende zelfstandig leesbare informatie resteert. Verweerder baseert zich daarbij op de aangehaalde rechtspraak. De commissie volgt verweerder niet in het standpunt dat in voornoemde gevallen sprake is van resterende onvoldoende zelfstandig leesbare informatie, waarvan openbaarmaking daarom achterwege kan blijven. Naar het oordeel van de commissie valt niet uit te sluiten – zonder overleg met bezwaarde – dat de resterende informatie, die overblijft na het weglakken van de betreffende gegevens in de betreffende e-mails, voor bezwaarde nog steeds relevante informatie bevat. Het geeft immers onverkort inzicht in de dagtekening van de betreffende e-mails en het verschaft informatie over het proces van de totstandkoming van de betreffende brief. Het had op de weg gelegen van verweerder om hierover contact op te nemen met bezwaarde alvorens tot voornoemde conclusie te komen.

De commissie adviseert verweerder het achterwege laten van de openbaarmaking van de betreffende 21 documenten te heroverwegen met inachtneming van het voorgaande.

‘Het eerste (oudste) document dateert van februari 2023’

In reactie op de opmerking van bezwaarde dat zij het onwaarschijnlijk acht dat het oudste document dateert van 2 februari 2023, heeft verweerder toelichting gegeven op de gedane zoekslag. Verweerder maakt dit niet concreet, bijvoorbeeld door toe te lichten met welke zoektermen en in welke systemen de zoekslag is verricht. Ook licht verweerder niet concreet toe wat “*extra intensief*” zoeken inhoudt. Het komt de commissie juist voor dat verweerder bij de heroverweging van het bestreden besluit concreter toelichting geeft op de verrichte zoekslag.

‘Gespreksverslagen en (voorbereidende) ambtelijke stukken komen niet voor in het dossier’

Hetgeen de commissie opmerkt ten aanzien van de zoekslag, ter toelichting bij de vorige grond van bezwaar, geldt eveneens ten aanzien van de verrichte zoekslag naar de aanwezigheid van gespreksverslagen en ambtelijke stukken. Op die manier is door bezwaarde te controleren hoe de zoekslag is verricht en is zij beter in staat na te gaan hoe steekhoudend zij de conclusie vindt dat dergelijke stukken niet bij de Tweede Kamer berusten.

Algemeen – journalistieke taak van bezwaarde en betrokken belangen

In reactie op de toelichting van bezwaarde onder 4.1 van het bezwaarschrift merkt de commissie het volgende op. Bezwaarde merkt op dat het Woo-verzoek is ingediend ter uitvoering van haar journalistieke taak en verantwoordelijkheid, ter bevordering van het publieke debat, en dat de informatie waarop het verzoek betrekking heeft evident een publiek belang toekomt. Bezwaarde verwijst naar het EHRM die de pers als ‘*social watchdog*’ bestempelt. De commissie onderkent het belang zoals door bezwaarde geschetst. Evenwel is de commissie van mening dat een juiste toepassing van de Woo en de daarin opgenomen uitzonderingsgronden, geen ruimte laten voor een ruimere toepassing van de Woo vanwege de door bezwaarde omschreven belangen. De commissie verwijst daarbij naar vaste rechtspraak van de Afdeling.¹ Daaruit volgt dat de enkele stelling dat bezwaarde het Woo-verzoek indiende vanuit haar journalistieke taak niet zonder meer meebrengt

¹ ABRvS 25 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2883, AB 2017/398 m.nt. J. Tingen.

dat sprake is van zeer bijzondere omstandigheden die tot een andere uitkomst zouden nopen. Het feit dat het maatschappelijke belang bij openbaarmaking groot is, krijgt reeds voldoende plaats met de juiste toepassing van de Woo en de belangenafweging die met toepassing daarvan plaatsvindt, een en ander met inachtneming van de inhoud van dit advies.

VI. Advies

Met inachtneming van het vorenstaande, volgt de commissie in het kader van dit advies de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift. Verder adviseert de commissie de bezwaren deels gegrond te verklaren, met inachtneming van het volgende:

- De commissie adviseert bij de heroverweging document 48 alsnog deels openbaar te maken;
- De commissie adviseert verweerder om de afwegingen ten aanzien van de (gedeeltelijke) openbaarmaking dan wel weigering van openbaarmaking van informatie te toetsen op consistentie;
- De commissie adviseert de beslissing om de genoemde 21 documenten niet openbaar te maken, omdat na het weglakken van de persoonsgegevens onvoldoende zelfstandig leesbare informatie zou resteren, te heroverwegen en daarin mee te wegen dat de commissie verweerder niet volgt in het standpunt dat in voornoemde gevallen sprake is van resterende onvoldoende zelfstandig leesbare informatie, waarvan openbaarmaking daarom achterwege kan blijven;
- De commissie adviseert verweerder bij de heroverweging de verrichte zoekslag concreter toe te lichten, met inachtneming van hetgeen de commissie vorenstaand hierover opmerkt.

VII. Proceskosten

Proceskosten zijn door bezwaarde niet gevraagd.

Den Haag, 9 januari 2024.

De bezwaaradviescommissie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,

de voorzitter,



C.N. van der Sluis

de secretaris,



V. Stavleu