<u>Kenmerk</u>: DJ.25.015957.001

Advies van de bezwaarschriftencommissie naar aanleiding van het bezwaarschrift van 13 november 2025 ingediend door 5.1, 2, e 5.1, 2, e **gericht tegen het besluit van de burgemeester van 2 oktober 2025, waarin is beslist op een Woo-verzoek van 19 augustus 2025 met betrekking tot informatie over de tekst “never again is now” op het monument op de Dam op 16 augustus 2025.**

College,

1. Inleiding, feiten en procesverloop

Op 19 augustus 2025 heeft de heer 5.1, 2, e (hierna: bezwaarde) een verzoek op grond van de Wet open overheid ingediend over - kort gezegd – alle informatie met betrekking tot de tekst “never again is now” op het monument op de Dam op 16 augustus 2025

Op 2 oktober 2025 heeft u een besluit genomen op dit verzoek, waar bezwaarde op 13 november 2025 bezwaar tegen heeft aangetekend. Op 6 januari 2026 zijn de bezwaargronden aangevuld.

Er heeft op 27 januari 2026 een hoorzitting plaatsgevonden. Een verslag hiervan is als bijlage bij dit advies opgenomen.

2. Gronden van bezwaar

Bezwaarde heeft als bezwaargrond aangevoerd dat de zoekslag onvoldoende is gemotiveerd. Hij verwijst daarbij naar jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) over waar de zoekslag aan zou moeten voldoen. Ook heeft bezwaarde aangevoerd dat de mails over het uitvoeren van de zoekslag aan hem verstrekt zouden moeten worden.

3. Ontvankelijkheid

Tegen een beslissing op een verzoek op grond van de Wet open overheid staan de mogelijkheden van bezwaar en beroep open. Bezwaarde is als verzoeker belanghebbende bij het besluit en het bezwaar is tijdig ingediend. Er is voldaan aan de vormvoorschriften van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). De commissie is daarom van oordeel dat het bezwaarschrift ontvankelijk is.

4. Juridisch kader

Wet open overheid

Artikel 4.1. Verzoek

1. Eenieder kan een verzoek om publieke informatie richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. In het laatste geval beslist het verantwoordelijke bestuursorgaan op het verzoek.

2. Een verzoek kan mondeling of schriftelijk worden ingediend en kan elektronisch worden verzonden op de door het bestuursorgaan aangegeven wijze.
3. De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.
4. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de aangelegenheid of het daarop betrekking hebbende document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.
5. Indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, verzoekt het bestuursorgaan binnen twee weken na ontvangst van het verzoek de verzoeker om het verzoek te preciseren en is het de verzoeker daarbij behulpzaam.
6. Het bestuursorgaan kan besluiten een verzoek niet te behandelen, indien de verzoeker niet meewerkt aan een verzoek tot precisering als bedoeld het vijfde lid. In afwijking van artikel 4:5, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt het besluit om het verzoek niet te behandelen aan de verzoeker bekendgemaakt binnen twee weken nadat het verzoek is gepreciseerd of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in hoofdstuk 5.

Artikel 5.1. Uitzonderingen

1. Het openbaar maken 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 paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;
   e.nummers betreft die dienen ter identificatie van personen die bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn voorgeschreven als bedoeld in artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de levenssfeer maakt.
2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
   a.de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties;
   b.de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen, in geval van milieu-informatie slechts voor zover de informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter;
   c.de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
   d.de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
   e.de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
   f.de bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c, genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;
   g.de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
   h.de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;
   i.het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.

3. Indien een verzoek tot openbaarmaking op een van de in het tweede lid genoemde gronden wordt afgewezen, bevat het besluit hiervoor een uitdrukkelijke motivering.
4. Openbaarmaking kan tijdelijk achterwege blijven, indien het belang van de geadresseerde van de informatie om als eerste kennis te nemen van de informatie dit kennelijk vereist. Het bestuursorgaan doet mededeling aan de verzoeker van de termijn waarbinnen de openbaarmaking alsnog zal geschieden.
5. In uitzonderlijke gevallen kan openbaarmaking van andere informatie dan milieu-informatie voorts achterwege blijven indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt. Het bestuursorgaan baseert een beslissing tot achterwege laten van de openbaarmaking van enige informatie op deze grond ten aanzien van dezelfde informatie niet tevens op een van de in het eerste of tweede lid genoemde gronden.
6. Het openbaar maken van informatie blijft in afwijking van het eerste lid, onderdeel c, in geval van milieu-informatie eveneens achterwege voor zover daardoor het in het eerste lid, onderdeel c, genoemde belang ernstig geschaad wordt en het algemeen belang van openbaarheid van informatie niet opweegt tegen deze schade.
7. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu.

Artikel 5.2. Persoonlijke beleidsopvattingen

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. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.
2. Het bestuursorgaan kan over persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie verstrekken 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. Onverminderd het eerste en tweede lid wordt uit documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming door een minister, een commissaris van de Koning, Gedeputeerde Staten, een gedeputeerde, het college van burgemeester en wethouders, een burgemeester en een wethouder, informatie verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.
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. 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.

5. Hoorzitting

De hoorzitting heeft plaatsgevonden op 27 januari 2026 via Teams. Daarbij waren aanwezig: de heer 5.1, 2, e (bezwaarde), mevrouw 5.1 5.1, 2, e Woo-coördinator bij het Stedelijk team Openbaarheid (uw vertegenwoordiger) en de bezwaarschriftencommissie bestaande uit mevrouw 5.1 5.1, 2, e en mevrouw 5.1, 2, e 5.1, 2, e.

Tijdens de hoorzitting is kort en zakelijk weergegeven het volgende besproken.

Bewaarde voert aan dat hij steeds dezelfde discussie voert in Woo-zaken. De zoekslag moet goed gemotiveerd zijn en het is de vraag of de zoekslag ook daadwerkelijk is uitgevoerd zoals dat omschreven staat. Dat kan gecontroleerd worden aan de hand van de uitvraagmails. Bezwaarde verzoekt deze mails toe te voegen aan het bezwaardossier. Hij stelt zich op het standpunt dat de zoekslag onvoldoende inzichtelijk is gemaakt en wil kunnen controleren hoe die is uitgevoerd.

Uw vertegenwoordiger licht toe dat met ‘persoonlijke mailboxen’ wordt bedoeld mailboxen die op naam van een ambtenaar staan, in tegenstelling tot functionele mailboxen of algemene mailboxen zoals bijvoorbeeld die van een secretariaat.

Bezwaarde voert aan dat niet duidelijk is wat wordt bedoeld met ‘betrokken ambtenaren’.

De voorzitter merkt op dat geen namen kunnen worden genoemd, maar dat een omschrijving kan worden gegeven.

Bezwaarde voert aan dat hij niet geïnteresseerd is in de namen van ambtenaren, tenzij in de mailbox van de directeur OOV is gezocht, omdat namen van directeuren wel openbaar moeten worden gemaakt.
Bezwaarde voert verder aan dat niet duidelijk is wat wordt bedoeld met ‘archiefsystemen’.

Bezwaarde voert aan dat er alleen op de e-grond is gelakt. Hij verzoekt de bezwaarcommissie na te gaan of er geen e-mailadressen van hoge ambtenaren zijn gelakt. Verder meent hij dat als er meer documenten naar boven komen tijdens de bezwaarfase, hij in de gelegenheid zou moeten worden gesteld zijn gronden aan te vullen.

Uw vertegenwoordiger licht toe dat de woo-coordinatoren binnen de directie OOV de collega’s aanschrijven die zich bezighouden met bepaalde onderwerken, bijvoorbeeld demonstraties, crisis of evenementen. Het gebeurt dan weleens dat een collega reageert met het advies om ook nog een uitvraag te doen bij een andere collega die bij het onderwerp betrokken is.
Uw vertegenwoordiger merkt op dat zij in dit geval de zoekslag per mail heeft uitgezet bij verschillende collega’s van OOV, woordvoering, kabinet van de burgemeester en secretariaat. Daarin schrijft zij dan hoe het verzoek is omschreven. Ook eventuele precisering met de verzoeker wordt daarin meegenomen. Vervolgens worden documenten aangeleverd en die worden dan beoordeeld. Als er redenen zijn om zienswijzen uit te vragen, worden documenten toegezonden waarbij is omkaderd welke

passages gelakt zullen worden. In dit geval waren de betrokken partijen akkoord met de lakvoorstellen, met uitzondering van een passage, waarin het ging om een aanspreekvorm (zij/haar/hij/hem). Die zienswijze is overgenomen. Naar aanleiding van de aangeleverde stukken is nog bij iedereen een extra zoekslag uitgevraagd om het besluit compleet te maken. Er is gekeken of er nog mails waren met burgers. Dit heeft geen aanvullende documenten opgeleverd.

De hoorzitting wordt kort onderbroken in verband met een telefoongesprek dat bezwaarde krijgt.

Met betrekking tot de mails omtrent de zoekslag voert uw vertegenwoordiger aan dat zij dit heeft besproken met collega's van de directie juridische zaken en dat de vaste lijn is dat deze stukken geen onderdeel uitmaken van het bezwaardossier.

De voorzitter merkt op dat bezwaarde twee uitspraken heeft overgelegd van de rechtbank Amsterdam.
Zij vraagt of bezwaarde hierin leest dat deze mails wel degelijk zijn aan te merken als op de zaak betrekking hebbende stukken in de zin van artikel 8:42 Awb of dat in deze zaken iets bijzonders speelde.

Bezwaarde voert aan dat deze uitspraken ruimte geven. Hij zegt het niet volledig eens te zijn met die tussenuitspraken. Hij vindt, en daar gaat hij de komende jaren voor vechten zegt hij, dat alle mails op de zaak betrekking hebbende stukken zijn. Dit zou ook zo moeten zijn in het kader van herstel van vertrouwen. Alles moet goed gedocumenteerd worden. Het standpunt dat documenten mondeling zijn uitgevraagd en dat daarvan gezegd kan worden dat de zoekslag is niet vastgelegd, moet volgens bezwaarde betekenen dat het besluit onzorgvuldig tot stand is gekomen en het besluit dus onrechtmatig is.

De secretaris vraagt uw vertegenwoordiger of zij zou kunnen reageren op de bezwaren omtrent het motiveren van de zoekslag.

Bezwaarde voert in reactie daarop aan dat dit niet op de hoorzitting dient te gebeuren, maar dat hij wil dat dit op papier wordt gezet en dat hij hier later op wil reageren.

De voorzitter sluit de hoorzitting.

6. Overwegingen

De bezwaarschriftencommissie ziet zich voor de vraag gesteld of de beslissing die u op het verzoek heeft genomen terecht en volledig is genomen.

6.1 De zoekslag

Bezwaarde voert aan dat de zoekslag onvoldoende is gemotiveerd.

De commissie stelt het volgende voorop. Zoals uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt (bijvoorbeeld uit de uitspraak van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:310, onder 4.1), is het, wanneer een bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat een bepaald document niet of niet meer onder hem berust en zo'n mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt, in beginsel aan degene die om informatie verzoekt om aannemelijk te maken dat, in tegenstelling tot de uitkomsten van het onderzoek door het bestuursorgaan, een bepaald document toch onder dat bestuursorgaan berust.

Bij de beoordeling of de stelling van een bestuursorgaan niet ongeloofwaardig voorkomt, is van belang of het bestuursorgaan een zorgvuldige zoekslag heeft gedaan en ook of die zoekslag voldoende inzichtelijk is gemaakt in het Woo-besluit. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling (bijvoorbeeld uit de uitspraak van 19 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3029) volgt dat een bestuursorgaan de zoekslag voldoende inzichtelijk kan maken door bijvoorbeeld te vermelden hoe, door wie en met welke trefwoorden en in welke system is gezocht naar voor het verzoek relevante informatie.

De zoekslag is in het primaire besluit met een aanvulling in bezwaar als volgt omschreven:

> *"Naar aanleiding van uw verzoek is gezocht naar documenten die onder de reikwijdte daarvan vallen. Deze zoekslag is uitgevoerd bij de directe Openbare Orden en Veiligheid (hierna OOV) en het kabinet van de Burgemeester.*
>
> *Hierbij is gezocht in de volgende bronnen:*
> - *Persoonlijke e-mailboxen van ambtenaren van de directie OOV, team Crisis- en Incidentbeheersing.*
> - *Persoonlijke e-mailboxen van ambtenaren van de afdeling Bestuursvoorlichting, team Woordvoering Burgemeester.*
> - *Persoonlijke e-mailboxen van ambtenaren van het kabinet van de Burgemeester*
> - *Archiefsystemen zoals onder andere Sharepoint en Onedrive.*
> - *Netwerkschijven (Onedrive)*
> - *Signal/Whatapp en Microsoft Teams.*
>
> *Daarbij hebben wij gebruik gemaakt van de volgende zoektermen bekladding nationaal monument dam, aangifte, 16 augustus 2025, demonstratie, Never Again is now."*

Bezwaarde is in de gelegenheid gesteld hier schriftelijk op te reageren. Hij heeft aangevoerd:

> *"De beschrijving is te vaag.*
> *Beschrijving als "van ambtenaren" is te vaag om op basis daarvan te kunnen bepalen of de zoekslag goedgegaan is.*
> *Zo ook een opmerking als "Netwerkschijven".*
> *Ik, jullie (bezwaarcommissie) noch de bestuurrechtet kunnen op deze manier de zoekslag toetsen.*
> *Ik verzoek jullie de zoekslag veel secuurder te beschrijven.*
> *Tevens zijn we de fase van vertrouwen - zeg ik met pijn in mijn hard - voorbij. Keer op keer blijken dingen niet te kloppen en dat kan niet meer afgedaan worden als foutjes.*
> *Aan de technische kant van data protection komt het fenomeen Zero Trust op. Dat moet bij deze procedures ook de norm worden.*
> *Data bepaalt onze levens veel te vergaand - transparantie is ook een fundament in onze democratische rechtsstaat - om te kunnen werken op basis van vertrouwen.*
> *Ik verzoek jullie mij een secure beschrijving van de zoekslag te doe toekomen én alle stukken aan te leveren waaruit blijkt dat de zoekslag ook zo is uitgevoerd zoals jullie zeggen dat de zoekslag is uitgevoerd."*

De commissie stelt vast dat in de motivering van de zoekslag is opgenomen dat is gezocht bij betrokken ambtenaren van twee directies, in welke systemen en welke zoektermen daarbij zijn gebruikt. De zoekslag komt de commissie logisch voor en er zijn geen termen waarvan de commissie denkt dat die zijn gemist, of dat die meer documenten zouden kunnen opleveren. Bezwaarde heeft ook geen concrete aanknopingspunten geboden voor andere zoektermen of plaatsen waar gezocht zou moeten worden.

De commissie is daarom van oordeel dat de zoekslag zorgvuldig is uitgevoerd en dat ook voldoende inzichtelijk is gemaakt hoe die is uitgevoerd.

6.2 Mails uitvraag zoekslag

Bezwaarde heeft aangevoerd dat hij een afschrift wenst te ontvangen van alle mails waaruit blijkt hoe de zoekslag heeft plaatsgevonden. Hij meent dat deze mails zijn aan te merken als ‘op de zaak betrekking hebbende stukken’, als bedoeld in artikel 8:42 van de Algemene wet bestuursrecht.
Ter onderbouwing van dat standpunt heeft bezwaarde twee tussenuitspraken overgelegd van de rechtbank Amsterdam van 17 juli en 20 augustus 2025.

De commissie overweegt als volgt.

De e-mailberichten waar bezwaarde om vraagt, betreft interne communicatie tussen ambtenaren in voorbereiding op het besluit. In het besluit is vervolgens gemotiveerd hoe de zoekslag heeft plaatsgevonden, op basis van welke zoektermen en in welke informatiesystemen (conform vaste rechtspraak, ECLI:NL:RVS:2022:3029). Daarmee is voldoende informatie voorhanden om eventuele geschilpunten over de zoekslag te beslechten. De feitelijke uitvoering van de zoekslag is daarvoor niet nodig.
Op basis van de huidige jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden deze e-mails niet in algemene zin aangemerkt als op de zaak betrekking hebbende stukken.
De commissie adviseert u deze mails niet te verstrekken, nu dit ziet op de interne ambtelijke voorbereiding van een besluit. Er is geen rechtsregel die u verplicht deze interne communicatie tussen ambtenaren over te leggen. Uw plicht tot het inzichtelijk maken van de zoekslag gaat niet dusdanig ver dat u gehouden zou zijn de e-mails waarin betrokkenen zijn verzocht te zoeken te overleggen, danwel een logboek op te stellen waarin die zoekslagen worden vastgelegd (zie ECLI:NL:RVS:2024:4776). Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt namelijk ook dat geen documenten hoeven worden gecreëerd die niet reeds onder het bestuursorgaan berusten (ECLI:NL:RVS:2018:466).

De door bezwaarde overgelegde uitspraken van de rechtbank zien volgens de commissie op evident andere situaties en doen aan dit oordeel niet af.

De commissie adviseert u daarom het besluit in stand te laten.

7. Conclusie en advies

Gelet op voorgaande overwegingen adviseert de commissie u:

- het bezwaar ontvankelijk te verklaren;
- het bestreden besluit in stand te laten en
- de motivering aan te vullen zoals hierboven beschreven.

Amsterdam, 16 maart 2026

De bezwaarschriftencommissie,

Voorzitter,

5.1 5.1, 2, e

Secretaris,

5.1, 2, e 5.1, 2, e