



Retouradres: Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

**5.1, 2, e**

Uitsluitend per mail naar **5.1, 2, e**

Datum 19 februari 2026  
Ons kenmerk ID 3303 & 3229  
Behandeld door Stedelijk Team Openbaarheid  
Bijlage(n) -Relevante wetsartikelen uit Wet open overheid  
-Inventarislijst  
Onderwerp Beslissing op uw Woo-verzoeken van 1 november en 24 november 2025

Geachte **5.1, 2, e**

In de periode van 31 oktober tot en met 24 november 2025 heeft de gemeente Amsterdam zes verzoeken ontvangen waarin met een beroep op de Wet open overheid (hierna: Woo) wordt verzocht om openbaarmaking van alle documenten die betrekking hebben op het onderzoek van de Ombudsman Metropool Amsterdam (hierna: ombudsman) naar integriteitsmeldingen door met name Bureau Integriteit. U hebt op 1 november 2025 en 24 november 2025 twee verzoeken ingediend die hier (deels) verband mee houden. Hierbij ontvangt u ons besluit op uw verzoeken.

### **De behandeling van uw verzoeken**

#### Gedeeltelijke buitenbehandelingstelling van het verzoek van 1 november 2025

U hebt op 1 november 2025 een verzoek ingediend om openbaarmaking van de volgende documenten:

1. Alle rapporten, conceptrapporten, procesbrieven en aanbevelingen van de Amsterdamse ombudsman (M. Ramlal of zijn voorgangers) over Bureau Integriteit, inclusief het rapport "Melden met vertrouwen" (of eerdere versies daarvan) en alle bijbehorende bijlagen, notities en correspondentie met het college, de burgemeester, de gemeentesecretaris, het presidium van de gemeenteraad, de ondernemingsraad (OR) en andere betrokkenen.
2. Alle correspondentie (e-mails, brieven, memo's, notulen van gesprekken, procesbrieven en andere vormen van communicatie) tussen burgemeester Halsema (of haar staf), de (interim-)gemeentesecretaris en de Amsterdamse ombudsman (M. Ramlal of voorgangers), inclusief maar niet beperkt tot onderwerpen als onderzoeken naar Bureau

- Integriteit, kritiek op methodologie, vertragingen in publicatie, aanpassingen aan rapporten, en bredere thema's rond integriteit en misstanden.
3. Alle interne correspondentie (e-mails, memo's, notulen van gesprekken) tussen burgemeester Halsema, haar staf, de (interim-) gemeentesecretaris en andere betrokkenen over onderzoeken naar Bureau Integriteit, inclusief kritiek op methodologie, vertragingen in publicatie en eventuele druk of aanpassingen aan rapporten.
  4. Alle documenten over misstanden binnen de gemeentelijke organisatie, zoals discriminatie, ongewenst gedrag, pesterijen, grensoverschrijdend gedrag en ziekverzuim, inclusief brandbrieven, onafhankelijke onderzoeken (bijv. van het Verwey-Jonker Instituut) en follow-up acties door Bureau Integriteit.
  5. Beleidsdocumenten, richtlijnen en evaluaties van Bureau Integriteit, inclusief vacatures, wervingsprocedures met bijbehorende selectiecriteria inclusief alle documenten over diversiteitsbeleid en voorkeursregelingen, integriteitsonderzoeken naar ambtenaren en leidinggevenden, en statistieken over meldingen, onderzoeken en sancties.
  6. Notulen en verslagen van vergaderingen van het presidium van de gemeenteraad, de ondernemingsraad en andere organen waar Bureau Integriteit of gerelateerde misstanden zijn besproken, inclusief eventuele onderzoeken naar OR-leden.

Uw verzoek heeft betrekking op de periode 12 juli 2018 tot 1 november 2025.

Wij zijn van mening dat uw verzoek te algemeen is, in die zin dat het onvoldoende is gepreciseerd naar onderwerp, tijdvak, documentsoort en personen. Het afhandelen van een onbepaald verzoek van deze omvang legt namelijk een onevenredige last op de gemeentelijke organisatie. Op 18 november 2025 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen u en twee ambtenaren van de gemeente Amsterdam. Het doel hiervan was om in samenspraak met u te komen tot een nadere, uitvoerbare precisering van uw verzoek. In uw e-mail van 24 november 2025 hebt u weliswaar voorgesteld om uw verzoek gefaseerd te behandelen, maar hebt u uw verzoek niet willen preciseren. Om deze reden stellen wij uw verzoek op basis van artikel 4.1, vijfde en zesde lid, Woo gedeeltelijk buiten behandeling. Uw verzoek wordt enkel buiten behandeling gesteld voor wat betreft de punten 3 tot en met 6. Ten aanzien van de punten 1 en 2 achten wij uw verzoek voldoende concreet, waarbij wij punt 2 interpreteren als zijnde betrekking hebbend op het ombudsmanrapport "Melden met vertrouwen" van oktober 2025. Wij erkennen dat de termijn als bedoeld in artikel 4.1, zesde lid, Woo is verstreken. Dit verandert echter niets aan het feit dat het Woo-verzoek in zijn huidige vorm, dus zonder nadere precisering, nagenoeg onuitvoerbaar is en de behandeling ervan mitsdien een onevenredig beslag legt op de gemeentelijke organisatie (zie ook: ECLI:NL:RBDHA:2024:18115, r.o. 9.2).

#### Gezamenlijke behandeling voor het overige

Op 24 november 2025 hebt u met een beroep op de Woo verzocht om openbaarmaking van alle documenten met betrekking tot een ambtelijke melding aan Bureau Integriteit dat voor tussen de €500.000 en €600.000 aan uitgaven in de gemeentelijke boeken stond zonder verantwoording. Deze melding wordt genoemd in het ombudsmanrapport "Melden met Vertrouwen" en het NRC-artikel "Kritisch rapport valt slecht: Amsterdam op ramkoers met eigen ombudsman" (6 november 2025). Dit verzoek is wel voldoende gepreciseerd. Omwille van efficiëntie en doelmatigheid, hebben wij uw beide verzoeken (voor zover niet buiten behandeling gesteld) alsmede de vier andere verzoeken die wij in de periode van 31 oktober tot en met 24 november 2025 hebben ontvangen gezamenlijk behandeld. Deze verzoeken hebben, kort samengevat en in

samenhang bezien, betrekking op openbaarmaking van notities, besluiten, concepten, memo's, (intern en externe) e-mails, bijlagen, berichten via Signal, WhatsApp en andere communicatiekanalen over en met betrekking tot het onderzoek van de ombudsman naar het afhandelen van integriteitsmeldingen door de gemeente en met name Bureau Integriteit. Dit betreft de periode 1 januari 2019 tot en met 24 november 2025. Uw verzoek met betrekking tot de fraudemelding is meegenomen in de bredere inventarisatie die is uitgevoerd in het kader van de Woo-verzoeken rondom het ombudsmanrapport.

### **Wettelijk kader**

Alle verzoeken – dus ook die van u – vallen onder de reikwijdte van de Woo. De relevante artikelen uit de Woo kunt u vinden in bijlage 1 bij deze brief.

### **Inventarisatie documenten**

#### Hoe de gevraagde informatie is gezocht en gevonden

Naar aanleiding van de verzoeken heeft een uitgebreide inventarisatie plaatsgevonden. Na ontvangst is geïnterviewd welke medewerkers in meer of mindere mate bij het onderzoek betrokken zijn geweest. Dit betreft onder meer medewerkers van Bureau Integriteit, geïnterviewde collega's uit de organisatie, betrokken juristen, medewerkers van het kabinet van de burgemeester, de burgemeester, de (voormalig) gemeentesecretaris, de centrale vertrouwenspersoon, medewerkers van de staf van de gemeentesecretaris en betrokken secretaresses. Deze laatste groep is relevant omdat zij niet alleen afspraken plannen, maar ook veelal de mailboxen van betrokken leidinggevenden beheren en ordenen. Met de voormalig gemeentesecretaris is contact opgenomen; hij heeft aangegeven in welke map de relevante e-mailcorrespondentie was opgeslagen, waarna deze uit het archief is gelicht. Er zijn al met al documenten geïnterviewd bij Bureau Integriteit, Bureau Inclusie en Diversiteit, de directie Juridische Zaken en de directie Bestuurs- en Managementadvies, waar het kabinet van de burgemeester en de staf van de gemeentesecretaris toe behoren. Daarnaast is gezocht bij de burgemeester, de (voormalig) en huidig gemeentesecretaris en bij de centrale vertrouwenspersoon.

Bij de inventarisatie van de onder dit Woo-verzoek vallende documenten is van belang te vermelden dat dit niet het eerste Woo-verzoek met betrekking tot het betreffende onderzoek betrof. Daarnaast bestond al vóór publicatie van het rapport de sterke verwachting dat meerdere Woo-verzoeken zouden volgen. Dit heeft invloed gehad op de wijze waarop relevante informatie is geordend en bewaard.

De medewerkers die de meeste documenten hebben aangeleverd, de sleutelfiguren in dit onderzoek, hebben aangegeven dat relevante e-mailcorrespondentie na het eerste Woo-verzoek in juli 2024 grotendeels is ondergebracht in een afzonderlijke mappen binnen de Outlook-mailbox. Indien in dit kader mails werden verzonden of ontvangen, bijvoorbeeld bij het verstrekken van updates aan betrokkenen, zijn deze eveneens in deze map opgenomen. Daarnaast zijn relevante documenten opgeslagen op OneDrive, in een mappenstructuur met submappen per datum van relevante afspraken. In deze submappen zijn de bijbehorende documenten opgenomen, zoals annotaties, concept-rapporten en brieven.

In het kader van de inventarisatie van het onderhavige Woo-verzoek is aanvullend specifiek gezocht in de mailboxen van betrokken ambtenaren naar e-mailcorrespondentie met personen

die bij het onderzoek betrokken waren. Daarbij is gebruik gemaakt van de zoektermen "ombudsman" en "oma". Zoektermen als "OM"/"om" en "onderzoek" lenen zich niet goed als zoekterm omdat daarmee heel veel andere documenten worden aangemerkt. Ook is gezocht op persoonsnamen van betrokken sleutelfiguren, zoals de hoofdonderzoeker van de ombudsman en de contactpersonen van de gemeente.

Voor berichtverkeer via applicaties maakt de gemeente gebruik van WhatsApp, SMS en Signal, waarbij Signal het aangewezen kanaal is voor communicatie in de gemeente.

Ten tijde van het onderzoek zijn meerdere Signal-appgroepen aangemaakt. In de onderzoeksfase betrof dit de appgroep "Onderzoek OMA" (OMA: Ombudsman Metropool Amsterdam), bestaande uit vertegenwoordigers van Bureau Integriteit, Juridische Zaken, de staf van de gemeentesecretaris en later de externe procesbegeleider. In de bestuurlijke fase is vanuit het kabinet van de burgemeester een tweede appgroep aangemaakt ("OMA BI"), waarin onder meer de gemeentesecretaris, woordvoering, het hoofd kabinet, de politiek assistent, vertegenwoordigers van Bureau Integriteit, Juridische Zaken, de staf van de gemeentesecretaris, communicatie en het stedelijk woo-team deelnamen. Ten tijde van het debat in de raadscommissie is een derde appgroep aangemaakt onder de naam "Debat OMA" waar ook de burgemeester deel van uitmaakt. De volledige inhoud van deze appgroepen is aangeleverd. Daarnaast is de volledige appcorrespondentie met het Bureau Ombudsman verstrekt.

Tot slot is van belang dat een aanzienlijk deel van het contact met het Bureau Ombudsman telefonisch heeft plaatsgevonden. Ook voor intern contact geldt dat dit deels mondeling verliep, mede doordat betrokken medewerkers fysiek dicht bij elkaar werkzaam zijn. Hierdoor is niet alle communicatie schriftelijk vastgelegd in e-mail of appberichten. Gelet op het voorgaande is bij de inventarisatie niet uitsluitend gezocht op algemene zoektermen, maar primair uitgegaan van reedsgestructureerd opgeslagen informatie en gericht gezocht bij specifieke betrokken personen.

#### Reeds openbare documenten

De Woo is niet van toepassing op documenten die al openbaar zijn. Een aantal documenten zijn reeds openbaar. De vindplaats van deze documenten staan in de inventarislijst.

#### Informatie die valt buiten de reikwijdte van uw verzoek

U heeft in uw verzoek aangegeven over welke aangelegenheid u informatie wilt ontvangen. Een aantal documenten gaat gedeeltelijk niet over de door u aangegeven aangelegenheid. De informatie die buiten de reikwijdte van uw verzoek of de andere verzoeken valt heb ik onleesbaar gemaakt onder vermelding van (artikel) 4.1.4.

#### **Besluit op uw verzoeken**

Wij besluiten een deel van de door u gevraagde informatie niet openbaar te maken. Per document is op de inventarislijst aangegeven welke uitzonderingsgronden zijn toegepast. De inventarislijst maakt integraal onderdeel uit van het besluit. De motivering leest u hieronder.

## **Motivering**

Iedereen heeft het recht om overheidsinformatie op te kunnen vragen zonder daarbij een reden te hoeven aangeven. Dit staat in het eerste artikel 1.1. Woo. Dit is een belangrijk recht van de burger. Daarbij is het uitgangspunt dat overheidsinformatie openbaar is, tenzij er uitzonderingsgronden zijn die dit beperken. De uitzonderingsgronden staan in hoofdstuk 5 van de Woo. Als het een absolute uitzonderingsgrond is, mogen wij de informatie niet verstrekken. Als het een relatieve uitzonderingsgrond is, moeten wij een afweging maken tussen het algemene belang van openbaarheid en het specifieke belang dat de uitzonderingsgrond beschermt. In het algemeen geldt hierbij de regel dat wanneer wij informatie aan u verstrekken, het openbaar is voor eenieder.

### Algemene uitgangspunten bij toetsing aan de uitzonderingsgronden

De toetsing aan de uitzonderingsgronden verloopt als volgt. Eerst kijken wij of een van de uitzonderingsgronden speelt. Dat doen wij in principe per alinea, soms per zin. Vervolgens kijken wij wat voor soort uitzonderingsgrond het is. Een absolute uitzonderingsgrond of een relatieve uitzonderingsgrond. In het geval van een relatieve uitzonderingsgrond, moeten wij een afweging maken tussen het algemene belang van openbaarheid en het specifieke belang dat de uitzonderingsgrond beschermt. Daarbij weegt het belang van openbaarheid zwaar. Als wij informatie weigeren, moet wij goed motiveren waarom wij dat doen.

Wanneer het gaat om informatie waarbij belangen van anderen betrokken zijn, moeten hen de mogelijkheid geven om een zienswijze in te dienen. Dit betekent dat zij hun mening kunnen geven over of de informatie wel of niet openbaar gemaakt moet worden. Het is uiteindelijk aan ons om te beslissen of wij de informatie openbaar maak.

### Zienswijze

Omdat wij de gevraagde informatie gedeeltelijk openbaar willen maken, hebben wij de ombudsman, als belanghebbende, op 19 december 2025 om een zienswijze gevraagd. Op 13 januari 2026 hebben wij een zienswijze ontvangen.

De ombudsman voert primair aan dat de Woo niet van toepassing is op de onderhavige informatie vanwege het bijzondere regime van artikel 9:36, vijfde lid, Awb in samenhang met artikel 8.8. Woo. Volgens deze regeling wordt bij de ombudsman berustende informatie over een klacht en het onderzoek die niet is opgenomen in het rapport, niet openbaar gemaakt. De regeling ziet, volgens de ombudsman, niet enkel op informatie die feitelijk bij hem berust maar in brede zin op informatie, vaak opgesteld door de ombudsman, waarover de ombudsman moet beschikken voor de uitvoering van zijn taak en die enkel ontstaat door de uitvoering van de taak van de ombudsman.

Subsidiar stelt de ombudsman dat wij niet bevoegd zijn tot het nemen van een besluit over een deel van de geïnventariseerde documenten. Alleen de ombudsman zou bevoegd zijn tot het nemen van besluiten over documenten die onder zijn verantwoordelijkheid vallen. De verzoeken die zien op die documenten hadden dus op grond van artikel 4.2 woo naar de ombudsman moeten worden doorgezonden.

Meer subsidiar wordt gesteld dat van openbaarmaking moet worden afgezien op basis van artikel 5.1, tweede lid, onder i, Woo. Het goed functioneren van de ombudsman zou zwaarder wegen

dan het belang van openbaarmaking. De ombudsman is voor het doen van onderzoek (zowel klachtgestuurd als uit eigen beweging) afhankelijk van meldingen en signalen van burgers, ambtenaren en andere professionals. Zij fungeren als maatschappelijke 'voelsprietten' en stellen de ombudsman in staat om misstanden te signaleren. Om zijn taak goed te kunnen uitvoeren, is het essentieel dat de privacy van betrokkenen wordt gewaarborgd. Zonder meldingen kan de ombudsman zijn werk niet doen. Daarnaast moet de ombudsman in vertrouwelijkheid met een bestuursorgaan kunnen communiceren over een lopend onderzoek zonder het risico dat dergelijke informatie openbaar wordt. Het fundamentele belang van volledige (dus niet gedeeltelijke) vertrouwelijkheid dat ten grondslag ligt aan het werk van de ombudsman, maakt dat openbaarmaking van de betreffende documenten integraal moet worden geweigerd.

Mocht ongeacht de zienswijze toch tot openbaarmaking worden overgegaan, dan verzoekt de ombudsman om uitgestelde openbaarmaking conform artikel 4.4, vijfde lid, Woo.

#### Reactie op zienswijze

Wij hebben de zienswijze meegewogen in de besluitvorming en komen tot het oordeel dat wij hierdoor niet van gedeeltelijke openbaarmaking zullen afzien.

Wij kunnen ons niet verenigen met de opvatting dat de vertrouwelijkheid zich zou uitstrekken tot alle stukken die in het kader van het onderzoek van de ombudsman zijn ontvangen. Een dergelijke benadering zou er immers toe leiden dat de verzoeken vrijwel integraal worden geweigerd, zonder dat per passage wordt beoordeeld welke uitzonderingsgronden van de Woo daadwerkelijk van toepassing zijn. Naar onze mening berust de door de ombudsman gehanteerde lezing op een te ruime interpretatie van de Awb. Artikel 9:36, vijfde lid, Awb ziet specifiek op informatie die bij de ombudsman berust: "Bij de ombudsman berustende informatie over de klacht en het onderzoek die niet opgenomen is in het rapport, is niet openbaar." Uit zowel de strekking van de wet als de totstandkomingsgeschiedenis volgt echter niet dat informatie die tevens bij een ander bestuursorgaan berust — zoals in dit geval — daarmee eveneens vertrouwelijk zou zijn. Indien dit anders zou worden uitgelegd, zou dat ertoe leiden dat de ombudsman in feite een exclusieve positie krijgt bij het doen van onderzoek naar de gemeente en bij de beschikbaarheid van informatie ten behoeve van dat onderzoek. Dat achten wij niet in lijn met de bedoeling van de wetgever.

Ter onderbouwing van ons standpunt wijzen wij ook op de rechtspraak. Zo overweegt de Rechtbank Oost-Brabant in rechtsoverweging 8 van haar uitspraak van 1 mei 2014 (ECLI:NL:RBOBR:2014:2343) het volgende: *Artikel 9:36, vijfde lid, van de Awb heeft betrekking op het rapport met de bevindingen en het oordeel van de ombudsman. Uit genoemd artikel kan niet worden afgeleid dat ermee is beoogd openbaarmaking te voorkomen van onderliggende stukken die zich bij een ander bestuursorgaan bevinden. Dit valt evenmin af te leiden uit de strekking of uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 9:36, vijfde lid, van de Awb.* Als dit anders zou zijn dan zouden alle documenten die de ombudsman opvraagt bij een bestuursorgaan om onderzoek te doen - ofwel na een klacht ofwel uit eigen beweging – daarmee niet langer onder het bereik van de Woo vallen. Dus ook de documenten die een bestuursorgaan jaren eerder heeft opgesteld en die op een later moment door de ombudsman worden opgevraagd en verstrekt. Het kan niet de bedoeling van de wetgever zijn geweest om dergelijke documenten op deze manier buiten het

bereik van de Woo te plaatsen. De bedoeling van de Woo is immers gelegen in transparantie en het versterken van democratische controle. Die bedoelingen worden gefrustreerd als documenten die tussen de ombudsman en andere bestuursorganen wordt gewisseld alleen al daarom niet meer openbaar gemaakt kunnen worden, tenzij de ombudsman die in een rapport opneemt. Het ligt niet voor de hand dat de wetgever een dergelijk gevolg heeft beoogd. Wij wijzen in dit verband ook op de wetsgeschiedenis inzake artikel 7.5 Woo, waarover het volgende geschreven: *"Het college gaat vertrouwelijk om met de van bestuursorganen verkregen informatie. Het kan immers gaan om informatie waarvan het bestuursorgaan aanvankelijk van oordeel is dat deze niet openbaar moet zijn. Daartoe bevat artikel 7.5, eerste lid, een geheimhoudingsbepaling. In artikel 7.5, tweede lid is bepaald dat bij een verzoek om informatie bij het college door het college geen informatie openbaar wordt gemaakt die afkomstig is van een bestuursorgaan. Dat betreft alle op grond van artikel 7.3 verkregen informatie. In dat geval zendt het college het verzoek door aan het betreffende bestuursorgaan. Artikel 7.5, tweede lid, Woo komt overeen met het in artikel 9.3 Woo ingevoerde artikel 9.36a Awb, dat eenzelfde bepaling voor ombudsmannen bevat. Evenals artikel 9:36a Awb wordt artikel 7.5 Woo als bijzondere openbaarheidsregeling geplaatst op de bijlage bij artikel 8.8 Woo."* (zie: Kamerstukken I 2020/21, 33 328, N, p. 124). Tevens is in de memorie het volgende opgenomen: *"Ook de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman vallen onder het bereik van de Woo. Deze Hoge Colleges van Staat ontvangen voor de uitvoering van hun taak veel vertrouwelijke stukken van bestuursorganen. Daarom is bepaald dat een verzoek om informatie over dergelijke stukken dat bij de Algemene Rekenkamer of de Nationale ombudsman wordt ingediend, ter behandeling wordt gezonden aan het bestuursorgaan waar de stukken van afkomstig zijn (zie de met de Woo ingevoerde artikelen 7.41, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016 en 9:36a Awb). Dit voorkomt dat bestuursorganen terughoudend zouden kunnen worden om dergelijke stukken aan de Algemene Rekenkamer of de Nationale ombudsman te verstrekken."* (zie: Kamerstukken I 2020/21, 33 328, N, p. 46).

Hieruit concluderen wij dat artikel 9:36 vijfde lid Awb weliswaar een geheimhoudingsregeling geeft voor bij de ombudsman berustende informatie, maar deze regeling mede (of wellicht juist) in het leven lijkt geroepen ter bescherming van de bestuursorganen die stukken insturen naar de ombudsman. De Awb geeft daarom in artikel 9:36a tevens een regeling voor Woo-verzoeken die bij de ombudsman worden gedaan naar de informatie die door bestuursorganen naar de ombudsman is ingestuurd. Uit de combinatie van beide bepalingen – die op korte termijn door een wetswijziging ook in hetzelfde artikel zullen worden ondergebracht – wordt duidelijk dat andere bestuursorganen zelf kunnen en moeten beslissen op een Woo-verzoek naar de informatie of stukken die zij delen met de ombudsman. Tot slot wijzen wij erop dat in het eerste lid van artikel 9:36 Awb een verwijzing naar het regime van de Woo te lezen is. Dit veronderstelt dat het regime van artikel 9:36 niet (volledig) prevaleert boven de Woo. Ook op documenten die bij de ombudsman berusten is de Woo van toepassing en zal de ombudsman een afweging moeten maken over openbaarmaking, al dan niet op verzoek. Dit is slechts anders als het gaat om informatie over de klacht en het onderzoek die niet zijn opgenomen in het rapport (artikel 9:36 lid 5 Awb).

Wat artikel 4:2 Woo betreft: dat gaat alleen over de situatie waarin de gevraagde informatie bij een ander bestuursorgaan berust dan het bestuursorgaan dat het Woo-verzoek heeft ontvangen. In dit geval berust de informatie ook bij ons. Er is daarom geen sprake van een doorzendplicht. Wij verwijzen in dit verband ook naar artikel 9:36a Awb: "Voor zover een aan de ombudsman

gericht verzoek op grond van de Wet open overheid betrekking heeft op door een bestuursorgaan verstrekte informatie ten behoeve van een onderzoek als bedoeld in artikel 9:18, zendt de ombudsman het verzoek ter behandeling door aan het bestuursorgaan." Als wij de ombudsman in zijn zienswijze zouden volgen, dan moeten wij concluderen dat dit een zinledige bepaling is. Een bestuursorgaan zou dan namelijk nooit zelf kunnen beslissen op een Woo-verzoek waarin gevraagd wordt documenten openbaar te maken die onderdeel uitmaken van een onderzoek van de ombudsman.

Wat artikel 5.1, lid 2, onder i, Woo betreft: deze uitzonderingsgrond kan alleen in zeer uitzonderlijke gevallen leiden tot integrale weigering van openbaarmaking van documenten. Uitgangspunt is dat deze uitzonderingsgrond op passage- of zelfs zinsniveau moet worden toegepast. Wij zijn van opvatting dat deze grond gedeeltelijk van toepassing is. Zie hieronder voor een nadere toelichting.

#### De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wet open overheid (Woo) wordt geen informatie openbaargemaakt indien de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen daardoor wordt geschaad en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Het betreft hier persoonsgegevens die direct of indirect tot een natuurlijk persoon te herleiden zijn, zoals namen, e-mailadressen, telefoonnummers, functienamen en informatie over casuïstiek.

In dit geval achten wij het van belang dat de identiteit van betrokkenen niet wordt prijsgegeven, ter bescherming van hun persoonlijke levenssfeer.

In meerdere documenten zijn tevens persoonsgegevens van ambtenaren opgenomen. Dit betreft gegevens die tot een persoon herleidbaar zijn, waaronder namen, e-mailadressen, functienamen en telefoonnummers. In het kader van goed werkgeverschap weegt het belang van bescherming van de privacy van deze ambtenaren zwaarder dan het belang van openbaarheid. Daarbij is meegewogen dat het hier niet gaat om het incidenteel verstrekken van een naam aan een individuele burger in een contactrelatie, maar om openbaarmaking in het kader van de Woo.

Van openbaarmaking van deze informatie wordt in beginsel afgezien indien het ambtenaren en derden betreft die niet reeds uit hoofde van hun functie beroepsmatig in de openbaarheid treden, zoals bestuurders, de gemeentesecretaris en directeuren.

#### Het belang van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo kunnen wij geen informatie verstrekken wanneer dit het goed functioneren van de Staat of andere overheden schaadt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. In bepaalde passages uit bepaalde documenten staat informatie die het functioneren van de gemeente [en/of andere overheden] in gevaar zou kunnen brengen. Wij vinden dat dit belang zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid, vanwege het volgende;

De ombudsman is uit eigen beweging een onderzoek gestart naar het functioneren en positionering van Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam. In het kader hiervan hebben diverse gesprekken plaatsgevonden en is onderzoek gedaan naar integriteitsmeldingen en -onderzoeken; waaronder informatie en verklaringen hierover. Integriteitsmeldingen en de

daarop gebaseerde onderzoeken vormen een bijzonder gevoelig type informatie. Deze meldingen gaan veelal over het (vermeende) handelen van individuele ambtenaren en andere betrokkenen en bevatten gedetailleerde informatie over werksituaties, waarderingen van gedrag en persoonlijke omstandigheden.

Openbaarmaking van deze informatie zou ertoe leiden dat melders, medewerkers en andere betrokkenen in hun persoonlijke levenssfeer onevenredig worden getroffen en dat de bereidheid om in de toekomst integriteitsmeldingen te doen of aan integriteitsonderzoeken mee te werken, aanzienlijk wordt geschaad (zoals de Ombudsman in zijn zienswijze ook terecht stelt). Dat raakt rechtstreeks aan het goed en veilig functioneren van de gemeentelijke organisatie. Deze belangen wegen in dit geval zwaarder dan het algemene belang van openbaarheid. Gezien de aard en detaillering van de casuïstiek blijft de informatie echter ook na verwijdering van namen en functies herleidbaar tot individuele personen of kleine, herkenbare groepen. Daarmee blijft het risico op herkenning en onevenredige benadeling bestaan. Om die reden wordt de gevraagde informatie voor zover die rechtstreeks herleidbaar is tot melders, medewerkers of andere betrokkenen geweigerd op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder e en i, Woo.

#### *Interne e-mailadressen en wachtwoorden*

In diverse documenten staan interne e-mailadressen en wachtwoorden. Deze e-mailadressen en wachtwoorden zijn niet bedoeld voor derden, maar slechts voor intern gebruik. Openbaarmaking kan ertoe leiden dat iedereen gebruik kan maken van deze communicatiemiddelen en wachtwoorden, waardoor het doel voor het gebruiken hiervan verstoord zou worden. Deze zijn daarom gelakt.

#### Persoonlijke beleidsopvattingen in een document voor intern beraad (weigeren o.g.v. artikel 5.2, eerste lid, van de Woo)

Uitgangspunt van de Woo is dat overheidsinformatie openbaar is. Dit geldt in principe ook voor documenten opgesteld voor intern beraad. Intern beraad is het overleg tussen ambtenaren binnen een bestuursorgaan, of binnen een kring van bestuursorganen die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een bestuurlijke aangelegenheid. Documenten die bestemd zijn voor intern beraad kunnen persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Dat is hier ook het geval.

Ten aanzien van de openbaarmaking van deze persoonlijke beleidsopvattingen geldt het volgende. Op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo worden persoonlijke beleidsopvattingen in documenten die bestemd zijn voor intern beraad niet openbaar gemaakt. Persoonlijke beleidsopvattingen zijn ambtelijke adviezen, meningen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad. Persoonlijke beleidsopvattingen zijn niet: feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.

Het is van belang dat ambtenaren intern vrij met elkaar van gedachten moeten kunnen wisselen over beleidskeuzes. Een zekere mate van veiligheid is nodig om te kunnen komen tot een effectieve besluitvorming. Wij achten het in dit geval ook niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering om met toepassing van artikel 5.2, tweede lid, de persoonlijke beleidsopvattingen toch openbaar te maken. Gelet hierop maken wij in dit dossier de persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad niet openbaar.

**Wijze van openbaarmaking**Uitgestelde openbaarmaking (artikel 4.4, vijfde lid Woo)

De Ombudsman, als belanghebbende, is het niet eens met de openbaarmaking van (een deel van) de documenten. Belanghebbende krijgt de komende twee weken de gelegenheid om de openbaarmaking van deze informatie tegen te houden. Dit kan door bezwaar te maken en door daarnaast de rechter te vragen dit besluit tot openbaarmaking te schorsen. Om die reden kiezen wij ervoor om het toesturen en publiceren van deze documenten uit te stellen tot het moment dat de belanghebbende geen gebruik van deze mogelijkheid heeft gemaakt of tot het moment dat de rechter heeft bepaald dat openbaarmaking plaats kan vinden.

Publicatie op website

De stukken die met dit besluit voor eenieder openbaar worden, worden gepubliceerd op de website van Open Amsterdam: <https://open.amsterdam>.

**Tot slot**

Wij hebben ons maximaal ingespannen om aan alle Woo-verzoeken te voldoen, met inachtneming van de (zwaarwegende) belangen van alle betrokkenen. Desondanks kan niet volledig worden uitgesloten dat documenten ten onrechte zijn verstrekt of dat documenten aanwezig zijn binnen de gemeentelijke organisatie die wel onder de reikwijdte van de verzoeken vallen (voor zover niet buiten behandeling gesteld), maar niet zijn verstrekt. Als u vermoedt dat hiervan sprake is, stellen wij het op prijs als u ons hierop wijst. Hierdoor kunnen wij zo nodig en waar mogelijk herstelmaatregelen treffen of kunnen we u van een nadere toelichting voorzien. U kunt hiervoor contact opnemen met het Stedelijk Team Openbaarheid via [woo.ondersteuning@amsterdam.nl](mailto:woo.ondersteuning@amsterdam.nl). Mocht u verder nog vragen hebben of heeft u anderszins nog behoefte aan een nadere uitleg, dan kunt u ook contact opnemen met [woo.ondersteuning@amsterdam.nl](mailto:woo.ondersteuning@amsterdam.nl).

Namens het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,



Charlotte Grezel  
Directeur Juridische Zaken

## **Niet mee eens?**

### **Bezwaar**

Bent u het niet eens met dit besluit? Dan kunt u binnen zes weken na de bekendmaking van dit besluit bezwaar maken. Als datum van uw bezwaar geldt de poststempel op uw bezwaarschrift. Stuur uw bezwaarschrift naar:

Gemeente Amsterdam  
T.a.v. Directie Juridische Zaken  
Postbus 2002  
1000 AE Amsterdam

Vermeld in uw bezwaarschrift altijd:

- uw naam, adres en telefoonnummer
- de datum waarop u het bezwaarschrift schrijft en uw handtekening
- het besluit waartegen u bezwaar maakt, met datum en kenmerk van het besluit
- waarom u bezwaar maakt.

Na ontvangst informeert de gemeente u over de manier waarop zij uw bezwaarschrift gaat behandelen. U kunt ook online bezwaar maken via [www.amsterdam.nl/bezwaar/dj](http://www.amsterdam.nl/bezwaar/dj).

### **Schorsende werking**

Het indienen van een bezwaarschrift heeft geen schorsende werking.

Dat wil zeggen: het besluit waartegen u bezwaar maakt, blijft geldig totdat over uw bezwaar is beslist.

### **Spoed? Voorlopige voorziening**

Bij grote spoed kunt u (tegen kosten) een zogeheten voorlopige voorziening aanvragen. Dat is een spoedprocedure waarmee het genomen besluit tijdelijk kan worden ingetrokken en/of andere maatregelen kunnen worden getroffen. Een voorlopige voorziening vraagt u aan bij:

De Voorzieningenrechter van de Rechtbank Amsterdam  
Afdeling Publiekrecht - teams bestuursrecht  
Postbus 75850  
1070 AW AMSTERDAM

Dat kan ook via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor hebt u een DigiD nodig. Op deze site vindt u ook meer informatie.

### Artikel 1.1 Recht op toegang

Eenieder heeft recht op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens bij deze wet gestelde beperkingen.

### Artikel 2.1 Begripsbepalingen

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

document:

een door een orgaan, persoon of college als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, opgemaakt of ontvangen schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak van dat orgaan, die persoon of dat college;

milieu-informatie:

hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer;

Onze Minister:

Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

publieke informatie:

informatie neergelegd in documenten die berusten bij een orgaan, persoon of college als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, of informatie die krachtens artikel 2.3 door een bestuursorgaan kan worden gevorderd.

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

### 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.