



Vasco Chorus Advocatuur

██████████ ██████████ ██████████  
Dorpstraat 83  
6361 EK Nuth

betreft

Besluit op uw bezwaar d.d. 18 april 2023

ons kenmerk

Uit 2023 – 1065

datum

24 oktober 2023

Geachte ██████████

De Adviescommissie Bezwaarschriften Publieke Omroep (hierna: Adviescommissie) heeft op 16 oktober 2023 advies uitgebracht over het bezwaar dat Ongehoord Nederland (hierna: ON!) op 18 april 2023 heeft ingediend tegen het besluit van de Raad van Bestuur 8 maart 2023. In dit besluit heeft de Raad van Bestuur een verzoek van een derde van 24 november 2023 op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo), dat betrekking heeft op informatie over ON!, gedeeltelijk gehonoreerd. ON! heeft in bezwaar toegelicht dat zij meent dat het verzoek tot openbaarmaking ten onrechte deels is afgewezen.

De Raad van Bestuur neemt hierbij een beslissing op het bezwaar van ON! in deze procedure. Deze beslissing is als volgt opgebouwd. Eerst komen het verloop van de procedure en de standpunten van partijen kort aan de orde, vervolgens wordt de kern van het advies van de Adviescommissie weergegeven en als laatste wordt het standpunt van de Raad van Bestuur en de beslissing op bezwaar geformuleerd. Kort samengevat neemt de Raad van Bestuur het advies van de Adviescommissie over en verklaart het bezwaar deels gegrond.

#### **Verloop procedure en korte weergave van de standpunten van partijen**

Op 24 november 2022 heeft de NPO een verzoek van een derde ontvangen op grond van de Woo om openbaarmaking van documenten en informatie die betrekking hebben op ON! in de periode vanaf november 2019 tot de datum van het verzoek. ON! was niet de verzoeker. Op 8 maart 2023 heeft de Raad van Bestuur hierover een besluit genomen en heeft 322 documenten (deels) openbaar gemaakt en ten aanzien van 48 documenten de openbaarmaking volledig geweigerd.

Op 18 april 2023 heeft u namens ON! een bezwaarschrift tegen dit besluit ingediend. Dit bezwaar is op 19 april 2023 doorgestuurd naar de Adviescommissie. De Adviescommissie heeft ON! in de gelegenheid gesteld om uiterlijk op 1 juni 2023 de gronden van dit bezwaar aan te vullen. Aangezien de gronden van bezwaar niet voor het verstrijken van de termijn waren aangevuld, is ON! door de Adviescommissie alsnog in de gelegenheid gesteld de gronden van bezwaar uiterlijk op 9 juni 2023 aan te vullen. De gronden van bezwaar heeft u op 8 juni 2023 aangevuld. Daarin stelt ON!:

- dat stukken en correspondentie met het Commissariaat van de Media, de Ombudsman voor de publieke omroepen en het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap ten onrechte niet binnen de reikwijdte van het Verzoek zijn geacht;

- dat de Raad van Bestuur voor informatie die buiten de reikwijdte van het verzoek wordt geacht, zou moeten motiveren waarom dat zo is en dat ten onrechte niet zou hebben gedaan;
- dat de Raad van Bestuur een deel van de informatie ten onrechte op basis van de uitzonderingsgrond(en) 'persoonlijke beleidsopvattingen' en 'goed functioneren van de Staat' niet openbaar zou hebben gemaakt;
- dat de beslissing op het verzoek onvoldoende gemotiveerd is.

Op verzoek van de Adviescommissie heeft de Raad van Bestuur op 19 juli 2023 schriftelijk verweer gevoerd. Samengevat stelt de Raad van Bestuur dat ten aanzien van de reikwijdte van het verzoek, de Woo op de Stichting NPO van toepassing is voor zover de NPO handelt als een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Daarvan is alleen sprake als de Raad van Bestuur openbaar gezag uitoefent. Dat is slechts het geval bij de uitoefening van een toegekende wettelijke publiekrechtelijke bevoegdheid tot het eenzijdig bepalen van de rechtspositie van anderen. De documenten die betrekking hebben op het handhavingsverzoek van de NPO aan het Commissariaat van de Media en de contacten tussen de NPO enerzijds en de Ombudsman voor publieke omroepen en het Ministerie van OCW anderzijds, vallen niet onder de reikwijdte van de Woo nu deze niet voldoende verband houden met enige wettelijke bevoegdheid om de rechtspositie van een bestuurde te wijzigen.

Ten aanzien van het motiveringsvereiste stelt de Raad van Bestuur dat als een Woo-verzoek wordt gedaan, NPO moet beoordelen op welke documenten dit betrekking heeft, de reikwijdte van het verzoek. Daarna start de beoordeling van deze documenten en de besluitvorming. De motiveringsplicht heeft betrekking op de besluitvorming, niet op het bepalen van de reikwijdte van het verzoek. De Raad van Bestuur heeft verder toegelicht dat terecht toepassing is gegeven aan de weigeringsgronden 'persoonlijke beleidsopvattingen' en 'het goed functioneren van de Staat'. Daarbij wijst de Raad van Bestuur erop dat artikel 5.2, derde lid van de Woo niet van toepassing is, nu de Stichting NPO niet behoort tot de in dit artikellid, limitatief genoemde bestuursorganen. Voorts is de toepassing van deze weigeringsgronden volgens de Raad van Bestuur voldoende gemotiveerd, nu volgens bestendige jurisprudentie een toelichting per weigeringsgrond volstaat.

Op 17 augustus 2023 heeft de Adviescommissie partijen gehoord en zijn partijen in de gelegenheid gesteld hun standpunten nader toe te lichten. Voor een nadere samenvatting van de standpunten van partijen in deze procedure verwijst de Raad van Bestuur naar paragraaf 3 van het advies van de Adviescommissie.

Op 16 oktober 2023 heeft de Adviescommissie haar advies uitgebracht in deze procedure. Dit advies treft u als bijlage aan.

### **Advies**

In haar advies overweegt de Adviescommissie – samenvattend – dat de NPO onder de reikwijdte van de Woo valt, voor zover het gaat om handelingen waarbij de Raad van Bestuur openbaar gezag uitoefent. Daarbij is bepalend of een wettelijke publiekrechtelijke bevoegdheid tot het eenzijdig bepalen van de rechtspositie van anderen is toegekend. Volgens de Adviescommissie voldoen de contacten van de Raad van Bestuur met het Commissariaat van de Media over het handhavingsverzoek van de NPO en eventuele andere collegiale contacten, evenals de contacten van de NPO met het ministerie van OCW, niet aan deze criteria en vallen derhalve niet onder het bereik van de Woo. De Adviescommissie overweegt ten aanzien van eventuele

contacten van de Raad van Bestuur met de Ombudsman voor de publieke omroepen dat in dit specifieke geval niet snel kan worden aangenomen dat deze niet voldoende verbinding hebben met de genomen sanctiebesluiten, nu de rapportages een belangrijke rol hebben gespeeld bij de aan ON! opgelegde sancties.

Voorts overweegt de Adviescommissie dat het geschil tussen partijen beperkt is tot de gehele of gedeeltelijke weigering van openbaarmaking van 127 documenten. De 127 ongeschoonde documenten heeft de Raad van Bestuur aan de Adviescommissie overgelegd met een beroep op artikel 7:4, lid 6 van de Awb. De Adviescommissie heeft dit beroep gehonoreerd, nu de bestreden 127 documenten onderwerp van geschil zijn en de bezwaarprocedure illusoir wordt indien alle partijen kennis mogen nemen van de documenten waarvan de openbaarmaking is geweigerd. De Adviescommissie heeft daarom gewichtige redenen aanwezig geacht die beperkte kennisneming van deze stukken rechtvaardigen.

De Adviescommissie heeft vastgesteld dat van de 127 documenten:

- 1 document reeds openbaar is gemaakt;
- 4 documenten op goede gronden gedeeltelijk niet openbaar zijn gemaakt ter eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, sub e van de Woo. De weggelakte informatie betreft volgens de Adviescommissie persoonlijke gegevens;
- 26 documenten terecht geheel niet openbaar zijn gemaakt, omdat deze buiten het verzoek vallen. De Adviescommissie heeft geconstateerd dat deze documenten betrekking hebben op duidelijk andere onderwerpen dan ON!.

De Adviescommissie constateert ten aanzien van de overige 96 documenten dat de Raad van Bestuur de openbaarmaking terecht geheel of gedeeltelijk heeft geweigerd:

- omdat het (concept)processtukken betreft waarop artikel 8:79 van de Awb van toepassing is, zodat daarop op grond van artikel 8.8 van de Woo de openbaarmakingsartikelen niet van toepassing zijn. Dit betreft 8 documenten. De Adviescommissie onderschrijft het standpunt van de Raad van Bestuur dat deze beperking van de openbaarmaking evenzeer geldt voor processtukken in de bezwaarfase, nu deze stukken ingeval van een (hoger) beroep onderdeel uit gaan maken van de processtukken en daarvoor de regeling van artikel 8:79 Awb gaat gelden;
- omdat de betrokken informatie buiten de reikwijdte van de Woo valt omdat de informatie geen (directe) verbinding heeft met de uitoefening van openbaar gezag zoals hierboven besproken;
- met een beroep op artikel 5.2, eerste lid van de Woo, veelal in combinatie met artikel 5.1, tweede lid, sub i van de Woo. 35 Documenten hebben betrekking op contacten van de Raad van Bestuur met advocaten, in de vorm van e-mailverkeer, juridische en strategische adviezen en de beoordeling van concepten van brieven en (voorgenomen) besluiten. De Adviescommissie stelt dat bijstand van een advocaat in het algemeen van belang is in juridische geschillen en dat de advocaat-cliëntrelatie per definitie vertrouwelijk is en om die reden de geheimhoudingsplicht voor advocaten geldt. Ook advocaten zouden benadeeld worden als hun adviezen via de Woo openbaar kunnen worden. De 35 documenten zijn naar het oordeel van de Adviescommissie terecht niet geheel openbaar gemaakt met een beroep op deze grond.

- omdat sprake is van documenten die zijn opgesteld of bedoeld voor intern beraad en dat daarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn vermeld. Ten aanzien van 53 documenten stelt de Adviescommissie vast dat de openbaarmaking van deze stukken de procespositie van NPO in lopende en mogelijk toekomstige procedures kan schaden waardoor tevens het goed functioneren van NPO negatief beïnvloed kan worden. Voorts oordeelt de Adviescommissie ten aanzien van de conceptteksten van brieven en andere documenten dat een zekere mate van veiligheid en vertrouwelijkheid nodig is om te kunnen komen tot zorgvuldige en weloverwogen brieven en andere documenten. Dit geldt eveneens voor documenten die enkel met een beroep op artikel 5.2, eerste lid van de Woo zijn uitgezonderd van openbaarmaking. De Adviescommissie stelt dat het van belang is intern vrij met elkaar van gedachten te kunnen wisselen om te kunnen komen tot een goede en effectieve besluitvorming. De Adviescommissie oordeelt dat de 53 documenten terecht zijn uitgezonderd van openbaarmaking maar maakt een kleine kanttekening bij vier passages:
  - stuk 4 (129 primo), de zinsnede "*Overigens wees [...] me nog op , t/m .. respectvol!*" De Adviescommissie merkt op dat dit niet kan worden aangemerkt als een persoonlijke beleidsopvatting. Het gaat om feitelijke informatie;
  - stuk 14 (162 primo). De passage in de e-mail van 7 april na "*nagevraagd bij [...] t/m complementair zijn aan ons andere aanbod.*" De Adviescommissie stelt dat deze passage evenmin kan worden aangemerkt als een persoonlijke beleidsopvatting. De passage gaat over algemene uitgangspunten voor de beoordeling van een aanvraag die kan leiden tot een plaatsingsbesluit;
  - stuk 28 (195 primo). De passage vanaf "*[...] komt z.s.m. met reactie ..t/m ..Zal ze doen*" valt volgens de Adviescommissie niet buiten de reikwijdte van de Woo, nu kennelijk sprake is van contact met de NPO Ombudsman dan wel een medewerker van de Ombudsman;
  - stuk 120 (379 primo). De passage "*de mogelijke .. t/m .. ON!*" kan naar het oordeel van de Adviescommissie niet aangemerkt worden als een passage waarvan openbaarmaking het goed functioneren van de NPO in gevaar kan brengen.

Wat betreft het beroep in het bezwaarschrift op artikel 5.2, derde lid van de Woo merkt de Adviescommissie op dat dit artikellid niet van toepassing is nu de Stichting NPO niet behoort tot de limitatief genoemde bestuursorganen in artikel 5.2, derde lid van de Woo.

### Besluit

De Raad van Bestuur besluit het advies van de Adviescommissie te volgen en uw bezwaar gedeeltelijk gegrond te verklaren, voor zover het betreft de navolgende passages, waarbij persoonsgegevens reeds in de aanduiding hieronder zijn vervangen door "[...]":

- in document 4 (129 primo) zal de passage "*Overigens wees [...] me nog*" tot en met "*moet-wel-respectvol!*" alsnog openbaar worden gemaakt nu dit deel van de informatie geen persoonlijke beleidsopvatting bevat;

- in document 14 (162 primo) zal de passage "[...] en [...] / [...] en ON mag dit inderdaad aanvragen als *webonly-titel binnen*" tot en met "*complementair zijn aan ons andere aanbod.*" Alsnog openbaar worden gemaakt nu dit deel van de informatie geen persoonlijk beleidsopvatting bevat;
- in document 28 (195 primo) zal de passage "[...] komt z.s.m. met reactie maar vindt het wel zeer" tot en met "*Zal ze doen.*" alsnog openbaar worden gemaakt nu deze betrekking heeft op het noodzakelijke onderscheid tussen de besluitvorming van de NPO en de procedure die de Ombudsman NPO volgt; en
- in document 120 (379 primo) zal de passage "*de mogelijke maatregelen tegen ON!*" alsnog openbaar worden gemaakt nu dit deel van de informatie niet kan worden aangemerkt als een passage waarvan openbaarmaking het goed functioneren van de NPO in gevaar kan brengen.

Ook besluit de Raad van Bestuur na heroverweging 11 documenten (gedeeltelijk) openbaar te maken. Het betreft documenten die niet zijn opgenomen in de inventarislijst van het besluit van 8 maart 2023, nu deze in het primaire besluit als vallend buiten de reikwijdte van de Woo voor NPO zijn beoordeeld. Gezien het advies van de Adviescommissie heeft de Raad van Bestuur dit heroverwogen.

De documenten betreffen correspondentie met de Ombudsman voor publieke omroepen. Daarin kan een onderscheid gemaakt worden tussen correspondentie die betrekking heeft op de totstandkoming van het rapport, correspondentie die betrekking heeft op (de procedure tot) de sanctiebesluiten en correspondentie die betrekking heeft op de algemene relatie. Naar zijn aard heeft enkel de tweede categorie een rechtstreeks verband met de uitoefening van openbaar gezag. Echter, doordat twee aan ON! opgelegde sancties mede gebaseerd zijn op de bevindingen van de Ombudsman voor publieke omroepen, is er in dit specifieke geval besloten ook de correspondentie die betrekking heeft op de ander twee categorieën te verstrekken, voor zover deze in verband staan met ON!.

In de informatie en documenten die met deze beslissing op bezwaar openbaar gemaakt worden zijn persoonlijke gegevens zoals namen, e-mailadressen, en telefoonnummers van personen/medewerkers weggelakt op grond van artikel 5.1, tweede lid, sub e Woo. Betrokkenen hebben er belang bij dat hun privacy niet wordt geschonden. Daarom worden deze persoonsgegevens niet openbaar gemaakt tenzij het gaat om namen van personen die evident uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden of de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking. NPO heeft het belang van openbaarmaking van deze persoonlijke gegevens afgewogen tegen het belang van openbaarmaking en acht het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zwaarder.


Eén bijlage bij een mail aan de Ombudsman voor de publieke omroepen (document 3c) is uitgezonderd van openbaarmaking met een beroep op artikel 5.1, tweede lid, sub i van de Woo. Binnen de zeer competitieve markt waarin de NPO opereert, raakt openbaarmaking van het Jaarplan Audio de positie van NPO ten opzichte van andere mediadiensten. NPO zou hierdoor belemmerd kunnen worden in haar functioneren, waardoor openbaarmaking het goed functioneren van NPO schaadt. Hierbij treft openbaarmaking niet alleen de belangen van de NPO of de omroepen maar ook de belangen van de publieke omroep in zijn geheel. Het belang van openbaarmaking is op grond van artikel 5.1, tweede lid, sub i Woo afgewogen tegen deze belangen. NPO is van oordeel dat deze belangen zwaarder wegen dan het belang van openbaarheid.

Het bestreden besluit wordt voor het overige gehandhaafd. De Raad van Bestuur verwijst ter motivering naar voornoemd advies.


Op 12 oktober 2023 is een derde-belanghebbende om een zienswijze verzocht conform artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Met uitzondering van de daarin vermelde persoonsgegevens en vertrouwelijke bedrijfsgegevens zal dit besluit niet eerder dan zeven dagen na verzending openbaar gemaakt worden door publicatie op de website van NPO. Binnen deze termijn van 7 dagen heeft u, op grond van artikel 4:8 van de Awb, de gelegenheid een zienswijze te geven op de voorgenomen publicatie van dit besluit. Als wij binnen deze termijn geen reactie hebben ontvangen, gaan wij ervan uit dat u geen bedenkingen tegen openbaarmaking heeft.

Hoogachtend,



Frederieke Leeflang  
Raad van Bestuur



bijlagen

- Bijlage 1) Advies van Adviescommissie Publieke Omroep d.d. 16 oktober 2023 over bezwaar van ON! tegen het besluit op grond van de Wet open overheid van 8 maart 2023
- Bijlage 2) Inventarislijst documenten besluit op bezwaar
- Bijlage 3) 4 Passages kanttekening Adviescommissie
- Bijlage 4) 11 Documenten correspondentie Ombudsman

*Tegen dit besluit kunnen belanghebbenden binnen zes weken na de dag van verzending daarvan beroep instellen door het indienen van een beroepschrift bij de bevoegde rechtbank. Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn ondertekend en dient tenminste te bevatten: de naam en adres van de indiener, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht en de gronden waarop het beroepschrift rust. Zo mogelijk dient een kopie van het bestreden besluit bijgevoegd te worden. Bij het indienen van een beroepschrift wordt een griffierecht geheven. U wordt door de griffie van de rechtbank geïnformeerd over de hoogte van het griffierecht en de wijze van betaling, alsmede van het verloop van de verdere behandeling van het ingestelde beroep.*

## Bijlage 2. Inventarislijst documenten besluit op bezwaar

nr	Naam document	Document	Datum	Opmerkingen
1	Re: elkaar spreken?	Mail	2 maart 2022	
2	RE_ [...] Optie Frederieke, [...] over Ongehoord Nederland	Mail	7 maart 2022	
3	Re: enkele vragen ivm ombudsman-onderzoek naar programma's ON	Mail	22 maart 2022	
3a	Jaarplan Audio 2022	Bijlage		Uitgezonderd van openbaarmaking met een beroep op artikel 5.1, tweede lid, sub i van de Woo.
3b	Re: Toekenningsvoorwaarden podcasts NPO Radio 1	Bijlage		Dit document overlapt met document 0335 van het besluit in primo.
3c	Toekenningsvoorwaarden podcasts NPO Radio 1	Bijlage		Dit document is een duplicaat van document 0344 van het besluit in primo
4	FW: Fragmenten ON!	Mail	30 maart 2022	
5	RE: Antwoord vraag 2	Mail	30 maart 2022	
6	RE: enkele vragen ivm ombudsman-onderzoek naar programma's ON	Mail	5 april 2022	
7	RE: aanvullende vraag ivm onderzoek enkele programma's Ongehoord Nederland	Mail	26 april 2022	
8	RE: aanvullende vraag ivm onderzoek enkele programma's Ongehoord Nederland	Mail	26 april 2022	
9	aankondiging voorinzage onderzoek ombudsman voor de publieke omroepen	Mail	7 juni 2022	
10	NPO - Voorinzage onderzoek Ongehoord Nederland	Mail	7 juni 2022	
11	Voornemen 2e sanctie aan Ongehoord Nederland vanwege gebrek aan samenwerking	Mail	25 oktober 2022	