

Ons kenmerk
Bijlage(n)

Maastricht
Verzonden

Besluit van Gedeputeerde Staten van Limburg (deelbesluit 2)

1. Verzoek

Bij brief van 25 augustus 2023 heeft [REDACTED] (hierna: verzoeker) een verzoek op grond van de Wet open overheid ("Woo") ingediend. In dit verzoek vraagt de verzoeker om openbaarmaking van informatie inzake het Meldpunt en/of programmteam bestuurscultuur 2022 (hierna: het Meldpunt). Op een deel van het verzoek is door middel van deelbesluit 1 reeds beslist. Het onderhavige deelbesluit heeft betrekking op het overige deel van het verzoek.

2. Besluit

Het (resterende deel van het) verzoek is door ons getoetst aan de Woo en op grond daarvan hebben wij besloten dat wij niet overgaan tot het openbaar maken van de gevraagde informatie.

3. Overwegingen ten aanzien van de Woo

Op 1 mei 2022 is de Woo in werking getreden.¹ Artikel 4.1 van de Woo bepaalt dat eenieder een verzoek om publieke informatie, dat is informatie neergelegd in documenten die berusten bij onder andere een bestuursorgaan, kan richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van de bepalingen in hoofdstuk 5 van de Woo. Het verstrekken van informatie blijft achterwege indien belangen als genoemd in hoofdstuk 5 van de Woo daaraan in de weg staan. Als informatie reeds in een toegankelijke vorm beschikbaar is, dan wijst het bestuursorgaan de verzoeker daarop.

In uw verzoek van 25 augustus 2023 is door u verzocht om openbaarmaking van informatie inzake de aangelegenheid Meldpunt en/of programmteam bestuurscultuur 2022. Het verzoek is, met de instemming van verzoeker, gesplitst in twee delen. Door middel van deelbesluit 1 hebben wij besloten op de onderdelen a tot en met d van het verzoek en hebben wij een grote hoeveelheid informatie over het Meldpunt openbaar gemaakt.

¹ De jurisprudentie die is gewezen onder de Wet openbaarheid van bestuur ("Wob"), blijft (grotendeels) van toepassing onder de Woo.

Deelbesluit 2 betreft sub e tot en met i van het verzoek:

- e. *Alle definitieve en verstuurde brieven aan de 45 melders ondertekend door gouverneur E. Roemer.*
- f. *Alle concepten van verstuurde brieven aan de 45 melders ondertekend door gouverneur E. Roemer. D.w.z. alle voorafgaande versies met verschillende aanpassingen, inclusief interne en externe adviezen, suggesties en correspondentie hierover en documenten anderszins.*
- g. *Alle interne correspondentie, agenda's/agendering en documenten anderszins, van leden van het Meldpunt en/of programmteam bestuurscultuur, waaronder: [REDACTED] en op enig andere wijze betrokkenen (waaronder: aanwezig bij gesprekken met de melders), van en naar ambtenaren en bestuurders van de provincie Limburg, waaronder: gouverneur, (individuele leden) college van gedeputeerde staten, directie, kabinet, concern, algehele juridische zaken, strategie en communicatie.*
- h. *Alle externe correspondentie, agenda's/agendering en documenten anderszins van leden van het Meldpunt en/of programmteam bestuurscultuur, waaronder: en op enig andere wijze betrokkenen (waaronder: aanwezig bij gesprekken met de melders), van en naar ambtenaren en bestuurders van bestuursorganen genoemd in en betrokken bij de meldingen.*
- i. *Documenten verzonden en/of ontvangen door ondergetekende zijn exclusief, evenals eerder verstrekte en openbare documenten. Documenten verzonden en/of ontvangen door ondergetekende en intern en/of extern doorgestuurd zonder kennisgeving aan en instemming van ondergetekende zijn inclusief.*

Wij zullen hierna per onderdeel toelichten dat en waarom wij hebben besloten niet tot openbaarmaking over te gaan.

Definitieve en verstuurde brieven aan de melders

Dit onderdeel van het verzoek heeft betrekking op de brieven die over de afhandeling van de melding zijn verstuurd aan de melders.

Wij leggen aan onze weigering ten eerste het bepaalde in artikel 5.1, tweede lid aanhef en onder i, van de Woo ten grondslag. Deze uitzonderingsgrond beschermt – kort gezegd – het belang van het goed kunnen functioneren van de overheid.

Bij de openstelling van het Meldpunt is aan personen die een melding zullen doen vertrouwelijkheid toegezegd. Het schenden van dit toegezegde vertrouwen moet voorkomen worden. Het belang van het kennis kunnen nemen en kunnen onderzoeken van meldingen over de bestuurscultuur is ermee gediend dat melders zich zonder terughoudendheid kunnen melden bij het Meldpunt. Om dat te verzekeren is bij openstelling van het Meldpunt vertrouwelijkheid toegezegd en deze vertrouwelijkheid dient gerespecteerd te worden. Als de toegezegde vertrouwelijkheid niet wordt gerespecteerd bestaat het risico dat toekomstige melders (meer) terughoudend zullen zijn bij het doen van meldingen over de bestuurscultuur en bovendien meer terughoudend zullen zijn bij het delen van relevante feiten en omstandigheden in het kader van gedane meldingen. Dit heeft niet alleen tot gevolg dat mogelijke relevante signalen over de bestuurscultuur respectievelijk integriteitsschendingen niet (meer) ter kennis van ons college komen, maar ook dat wij worden bemoeilijkt in het boven water krijgen van de relevante feiten omdat betrokken personen terughoudender zullen worden met het verstrekken van relevante informatie. Dit belang is als zodanig door de wetgever genoemd als een door artikel 5.1, tweede lid aanhef en onder i van de Woo te beschermen belang (Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 112, nr. 3, p. 22 en 23).

Door kennisneming van de brief aan de melders wordt inzicht gegeven in de inhoud van de melding, de naar aanleiding daarvan ondernomen stappen en de opvolging die uiteindelijk aan de melding is gegeven. Daarmee zou de toegezegde vertrouwelijkheid feitelijk opgeheven worden.

Het hiervoor genoemde belang hebben wij afgewogen tegen het belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische samenleving. Wij menen dat het belang van de bescherming van het goed functioneren van de overheid in dit geval zwaarder dient te wegen. Bij onze afwegingen om de brieven in het geheel niet openbaar te maken hebben wij betrokken dat wij naar aanleiding van de meldingen – op geaggregeerd niveau – informatie openbaar hebben gemaakt die inzicht geeft in onder andere het soort meldingen dat is ontvangen, de wijze waarop de meldingen zijn afgehandeld en de conclusies die naar aanleiding van de meldingen zijn getrokken. Wij wijzen bijvoorbeeld op het gewijzigde Statenvoorstel inzake Werkplan bestuurscultuur 2023-2027 en handreiking Risicoanalyse integriteit 2023 d.d. 3 november 2022.² Voorts hebben wij in het eerste deelbesluit reeds een grote hoeveelheid informatie openbaar gemaakt over (het functioneren van) het Meldpunt. Het voorgaande laat zien dat wij waar mogelijk transparantie betrachten over (het functioneren van) het Meldpunt en daarover (in openbare stukken) verantwoording afleggen. Wij hebben voorts in onze afwegingen betrokken dat het gaat om reacties op meldingen die recent zijn ingediend en zijn onderzocht. De informatie is derhalve nog actueel. Bovendien gaat het om meldingen over de bestuurscultuur en hebben de meldingen daarmee betrekking op kwesties die uit de aard van de zaak gevoelig zijn en waarbij openbaarmaking tot maatschappelijke onrust en (reputatie)schade kan leiden.

Voor zover het gaat om meldingen over een casus waarbij de melder zelf is betrokken (wat in circa 60% van de meldingen het geval is) respectievelijk waarbij andere natuurlijke personen zijn betrokken, hebben de meldingen betrekking op de persoonlijke levenssfeer van die betrokkenen. Voor zover de brieven inzicht geven in de inhoud van de casus raken de brieven de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. Het gaat hierbij (doorgaans) niet om personen die uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden. Door openbaarmaking van de brieven bestaat het risico dat betrokkenen (reputatie)schade lijden of ten onrechte in een kwaad daglicht komen te staan. Het belang van de persoonlijke levenssfeer van de melders en overige betrokkenen laten wij zwaarder wegen dan het belang bij openbaarmaking van de betreffende informatie. Wij weigeren openbaarmaking van de brieven daarom ook op grond van het bepaalde in artikel 5.1, tweede lid aanhef en onder e, van de Woo.

Concepten van de brieven aan de melders

U verzoekt tevens om alle conceptversies openbaar te maken van de aan de melders verstuurd brieven. Ook deze concepten worden door ons niet openbaar gemaakt.

Allereerst zou ook de openbaarmaking van concepten het functioneren van het Meldpunt en de mogelijkheid om in de toekomst kennis te kunnen nemen van meldingen over de bestuurscultuur en de mogelijkheid om daar onderzoek naar te doen in ernstige mate kunnen schaden. Zoals hiervoor is toegelicht is vertrouwelijkheid toegezegd en is het waarborgen van deze vertrouwelijkheid in het bijzonder van belang om te voorkomen dat melders terughoudend worden in het doen van meldingen of dat melders of andere betrokkenen terughoudend worden in hun bereidheid om met het bestuursorgaan in overleg te treden naar aanleiding van een melding. De concepten weigeren wij daarom op grond van het belang van het goed

² Het betreffende stuk is te raadplegen via: <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/37e29b92-a03b-4850-b0f6-126ff37ad3b8?documentId=493acdff-d182-4ab9-99dd-b4e57af4cd11>

functioneren van de overheid (artikel 5.1, tweede lid aanhef en onder i Woo). Voor onze overwegingen verwijzen wij verder naar hetgeen dienaangaande hiervoor is overwogen met betrekking tot de definitieve brieven. Verder kan door kennisneming van de concepten inzicht worden verkregen in de aard van de melding, contacten daarover en het onderzoek daarnaar. Dit kan inzicht geven in persoonlijke informatie over de melders of andere betrokken natuurlijke personen. In zoverre zou openbaarmaking ook leiden tot een schending van de persoonlijke levenssfeer van de melders. Wij weigeren openbaarmaking van de concepten daarom mede vanwege het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de bij de meldingen betrokken natuurlijke personen (artikel 5.1, tweede lid aanhef en onder e van de Woo). Voor onze overwegingen dienaangaande verwijzen wij naar hetgeen wij hebben overwogen over de aan de melders verstuurd brieven.

Verder leggen wij aan de weigering om de concepten openbaar te maken het volgende ten grondslag.

Voor zover de concepten afwijken van de teksten van de definitieve brief, zijn deze aan te merken als persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad. Het is van groot belang dat bestuurders en ambtenaren vrijelijk van gedachten kunnen wisselen en daarbij vrijelijk hun opvattingen kunnen uiten, alsmede in vrijheid elkaar kunnen adviseren. Dit belang wordt beschermd door het bepaalde in artikel 5.2 van de Woo. Een document is bestemd voor intern beraad wanneer de opsteller daarvan de kennelijke bedoeling heeft gehad dat het zou dienen voor zichzelf of voor het gebruik door anderen binnen de overheid. Hieronder vallen concepten van de brieven gericht aan de melders. Deze concepten zijn bedoeld om in overleg met collega's en bestuurders de uiteindelijke reactie op de melding te verwoorden. Voor zover de teksten in die concepten afwijken van de verstuurd brieven, merken wij die delen van de concepten aan als persoonlijke beleidsopvattingen. Voor zover deze teksten een beschrijving van feiten inhouden, merken wij deze feiten eveneens als persoonlijke beleidsopvattingen aan vanwege de nauwe verwevenheid met de geformuleerde adviezen, visies, standpunten en overwegingen (vgl. ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:616). Daarbij is van belang dat het wel of niet noemen van bepaalde feiten in de brief aan de melder eveneens een keuze inhoudt over de aard en strekking van de te geven reactie. Ook tekstuele verschillen tussen het concept en de definitieve brief moeten in dit geval worden aangemerkt als persoonlijke beleidsopvattingen omdat de keuze voor de exacte bewoordingen bepalend is voor de uiteindelijke toonzetting van de brief. Openbaarmaking van de persoonlijke beleidsopvattingen in een niet tot personen herleidbare vorm is in dit geval onwenselijk. Daarbij hebben wij betrokken dat de kring van ambtenaren van de Provincie die bij het Meldpunt en de afhandeling van de meldingen zijn betrokken beperkt is, zodat het herleiden van persoonlijke beleidsopvattingen tot specifieke ambtenaren niet is uitgesloten. Wij hebben daarbij betrokken dat het verzoek is gedaan door een persoon die zelf een melding heeft gedaan, zodat verzoeker kennis heeft van een aantal bij de afhandeling van de meldingen betrokken ambtenaren. Verder hebben wij betrokken dat verzoeker de over het Meldpunt openbaar gemaakte informatie mede gebruikt om op internet artikelen te publiceren. In die artikelen worden onder andere bij het Meldpunt betrokken ambtenaren met naam en toenaam genoemd en worden daarbij suggestieve uitspraken gedaan over de bestuurscultuur en de rol van bepaalde ambtenaren daarbinnen.

Interne correspondentie, agenda's/agendering en documenten anderszins, van leden van het Meldpunt en/of programmteam bestuurscultuur

U verzoekt om interne documenten omtrent de afhandeling van meldingen. Dit zijn documenten die bestemd zijn voor intern beraad. Voor een groot deel bestaan deze documenten uit persoonlijke beleidsopvattingen of daarmee nauw verweven gegevens. Wij weigeren om informatie over deze persoonlijke beleidsopvattingen – al dan niet in anonieme vorm – openbaar te maken op grond van het

bepaalde in artikel 5.2 van de Woo. Voor een nadere onderbouwing wijzen wij op hetgeen wij dienaangaande hiervoor hebben overwogen over de concepten van brieven aan de melders.

Verder zijn wij van oordeel dat het belang van het goed functioneren van de bij het Meldpunt betrokken bestuursorganen zich verzet tegen (gedeeltelijke) openbaarmaking. Interne stukken die in het kader van de behandeling van een melding en het contact daarover met (onder meer) de melders zijn opgesteld, geven inzicht in de aard van de melding en de naar aanleiding daarvan (onder meer) door melders verstrekte informatie. Daarmee zou openbaarmaking van de documenten alsnog – indirect – leiden tot het schenden van de vertrouwelijkheid die bij openstelling van het Meldpunt is toegezegd. Hiervoor is reeds toegelicht dat en waarom het van cruciaal belang is voor het functioneren van het Meldpunt en eventuele toekomstige meldingen over de bestuurscultuur dat die vertrouwelijkheid gehandhaafd blijft. Ten tweede moeten ambtenaren (en bestuurders) die zijn betrokken bij de behandeling van meldingen in alle vrijheid met elkaar kunnen overleggen en van gedachten kunnen wisselen over die meldingen en het onderzoek daarnaar. Ook voor zover het gaat om feiten die niet kunnen worden aangemerkt als persoonlijke beleidsopvattingen, dient het overleg en de gedachtewisseling in vertrouwelijkheid te kunnen plaatsvinden. Indien in dit geval in de interne documenten opgenomen feiten openbaar zouden worden gemaakt dan zullen de melders en andere betrokkenen veel terughoudender worden bij het verstrekken van informatie in het kader van een (onderzoek naar een) melding. Daarnaast zullen betrokken ambtenaren mogelijk terughoudender worden bij het doen van onderzoek naar aanleiding van mogelijke meldingen en het goed documenteren van de uitkomsten van dat onderzoek omdat het risico bestaat dat de bevindingen van de ambtenaren in de openbaarheid terecht zullen komen. Dit komt een zorgvuldige afhandeling van meldingen niet ten goede.

Het betreft in dit geval informatie over meldingen die gaan over – uiterst – gevoelige kwesties. Voorkomen moet worden dat door het openbaar maken van de interne documenten – ten onrechte – een vertekend beeld kan ontstaan over de melder of andere betrokkenen respectievelijk dat de kwesties waarover meldingen zijn gedaan in de media besproken worden. Dit kan leiden tot maatschappelijke onrust respectievelijk (reputatie)schade van de bij de kwestie betrokken natuurlijke en rechtspersonen. Wij herhalen daarbij dat naar aanleiding van eerder openbaar gemaakte documenten met betrekking tot het Meldpunt er publicaties op internet zijn verschenen waarin personen met naam en toenaam zijn genoemd en in welke artikelen suggestieve uitspraken zijn gedaan over de bestuurscultuur en het functioneren van bepaalde personen.

Voor zover de interne documenten inzicht geven in de casus raakt de informatie tevens aan de persoonlijke levenssfeer van de melders en de overige betrokkenen bij de casus.

Kort gezegd is het goed kunnen functioneren van de overheid ermee gediend dat interne documenten over (de afhandeling van) individuele meldingen niet openbaar worden. Wij leggen aan de weigering dan ook mede artikel 5.1, tweede lid aanhef en onder i van, de Woo ten grondslag. Eveneens is het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de bij de kwesties betrokken personen ermee gediend dat de interne documenten niet openbaar worden gemaakt. Wij weigeren die documenten daarom mede op grond van het bepaalde in artikel 5.1, tweede lid aanhef en onder e, van de Woo.

Externe correspondentie, agenda's/agendering en documenten anderszins van leden van het Meldpunt en/of programmateam bestuurscultuur

Wij leggen aan de weigering om de externe documenten openbaar te maken ten eerste het belang van het

goed functioneren van de overheid (artikel 5.1, tweede lid aanhef en onder i, van de Woo) ten grondslag.

Voor zover externe documenten inzicht geven in de aard van de melding en de naar aanleiding daarvan (onder andere door de melders) verstrekte aanvullende informatie, leidt openbaarmaking van die documenten – indirect – tot het schenden van de toegezegde vertrouwelijkheid bij de openstelling van het Meldpunt. In het voorgaande is reeds toegelicht waarom wij menen dat het belang van het goed functioneren van de bij het Meldpunt betrokken bestuursorganen zwaarder dient te wegen dan het belang bij openbaarmaking van de betreffende informatie. Verwezen wordt naar de dienaangaande hiervoor gegeven overwegingen.

Wij merken aanvullend daarop op dat in de geschiedenis van de totstandkoming van de Woo is onderkend dat bestuursorganen in bepaalde gevoelige kwesties de mogelijkheid moeten hebben om in vertrouwen te kunnen overleggen met andere bestuursorganen en andere derden en dat in dergelijke gevallen de vertrouwelijkheid van die overleggen zwaarder dient te wegen dan het openbaar maken van de informatie die op die overleggen betrekking heeft (Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 112, nr. 3, p. 22 en 23). Wij merken daarbij op dat er bij een groot deel van de meldingen geen sprake was van een directe of indirecte betrokkenheid van de Provincie. Deze meldingen hadden soms betrekking op het waterschap en in de meeste gevallen op een gemeente. Om deze meldingen af te kunnen handelen is het noodzakelijk dat contact wordt opgenomen met de desbetreffende collega overheid (na akkoord van de betreffende melder). Het is van groot belang dat deze contacten met collega overheden in vertrouwelijkheid kunnen verlopen en dat informatie die in die contacten wordt verzameld niet openbaar wordt gemaakt. Collega overheden en daarbij werkzame ambtenaren zullen anders zeer terughoudend worden om mee te werken aan een onderzoek naar aanleiding van een melding.

Voor zover de externe communicatie informatie over de melder of andere betrokken natuurlijke personen bevat, wordt door openbaarmaking van die informatie tevens de persoonlijke levenssfeer van deze personen geschaad. In het voorgaande hebben wij reeds toegelicht dat en waarom wij dit belang zwaarder vinden wegen dan het belang bij openbaarmaking van publieke informatie. Wij verwijzen naar hetgeen wij dienaangaande hiervoor hebben overwogen. Wij weigeren de externe communicatie mede op grond van het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 5.1, tweede lid aanhef en onder e, van de Woo).

4. Publicatie

Het Woo-verzoek en dit besluit zullen gepubliceerd worden op onze website op www.limburg.nl/bestuur/open-overheid/.

5. Afschrift

Een afschrift van dit besluit hebben wij toegezonden aan de indiener van het verzoek.

6. Informatie

Voor meer informatie over dit besluit kunt u contact opnemen met de behandelend ambtenaar via de contactgegevens in de oplegbrief.

7. Rechtsbescherming

Als dit besluit uw belang rechtstreeks raakt en u het met de inhoud van dit deelbesluit niet eens bent, kunt u bezwaar maken. U moet dan binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is verzonden een bezwaarschrift indienen. Op deze procedure is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Het

bezwaarschrift moet worden ondertekend en moet ten minste bevatten: de naam en het adres van de indiener, de datum, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht alsmede de redenen van het bezwaar (motivering). Het bezwaarschrift moet worden gericht aan:

Gedeputeerde Staten van Limburg,
Algehele Juridische Zaken, team Rechtsbescherming,
Postbus 5700,
6202 MA Maastricht.

Voor meer informatie verwijzen wij u naar www.limburg.nl.

Met vriendelijke groet,

Het college van Gedeputeerde Staten

[Invullen rechtsmiddelen clause]