



AAN Provincie Limburg
Algehele Juridische Zaken
T.a.v. Adviescommissie bezwaarschriften
Provincie Limburg
Postbus 6202 MA Maastricht

VAN [REDACTED] Advocaat | partner
[REDACTED] Advocaat

TELEFOON +31 88 25 [REDACTED]
E-MAIL [REDACTED]@akd.nl

INTERNET www.akd.nl

Tevens per mail: postbus@prvlimburg.nl

DATUM [] februari 2024
ONDERWERP Verweerschrift GS provincie Limburg inzake Woo-
verzoek [REDACTED] – deelbesluit 2
UW KENMERK Ntb

VERWEERSCHRIFT BEZWAARSCHRIFTENCOMMISSIE

Geachte commissie,

- 1.1 Namens het College van Gedeputeerde Staten van de Provincie Limburg (hierna: '**het college**') dienen wij hierbij een verweerschrift in naar aanleiding van het bezwaarschrift dat is ingediend door [REDACTED] (hierna: '**bezwaarmaker**'). Het bezwaar van bezwaarmaker is gericht tegen het deelbesluit van 19 december 2023 met kenmerk DOC-00593471 (hierna: '**het bestreden besluit**'), waarin is besloten om een verzoek op grond van de Wet open overheid (hierna: '**de Woo**') van bezwaarmaker van 25 augustus 2023 (ingediend per e-mail) tot openbaarmaking van documenten die betrekking hebben op het Meldpunt Bestuurscultuur (hierna: '**het Woo-verzoek**') te weigeren.
- 1.2 Het Woo-verzoek van bezwaarmaker ziet op de periode van 1 januari 2022 tot en met 25 augustus 2023 en is onderverdeeld in negen (9) onderdelen, aangeduid van a tot en met i. Het college heeft in overleg en met instemming van bezwaarmaker besloten om het besluit op het Woo-verzoek van bezwaarmaker in twee delen te nemen. Het eerste deelbesluit ziet op de onderdelen a tot en met d (gedeeltelijk), het tweede deelbesluit ziet op de onderdelen d (gedeeltelijk) en e tot en met i (het bestreden besluit). Die betreft de volgende onderwerpen:

In Nederland wordt de praktijk uitgevoerd door AKD N.V., statutair gevestigd in Rotterdam (ingeschreven in het handelsregister onder nummer 24366820). Alle diensten en (andere) werkzaamheden worden verricht uit hoofde van een overeenkomst van opdracht met AKD N.V. Op de overeenkomst zijn, onder uitsluiting van enige andere algemene voorwaarden, de algemene voorwaarden van AKD N.V. van toepassing die zijn gedeponeerd ter griffie van de rechtbank te Rotterdam onder nummer 22/2023 en waarin onder meer een beperking van de aansprakelijkheid is opgenomen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitbetaald met inbegrip van het bedrag van het eigen risico. Op verzoek worden de algemene voorwaarden kosteloos toegezonden. Zij kunnen ook worden geraadpleegd op <https://www.akd.eu/>.

- 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.
 - g) Alle interne correspondentie, agenda's/agendering en documenten anderszins, van leden van het Meldpunt Bestuurscultuur.
 - h) Alle externe correspondentie, agenda's/agendering en documenten anderszins van leden van het Meldpunt Bestuurscultuur.
 - 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.
- 1.3 Ten aanzien van onderdeel d is met bezwaarmaker overeengekomen dat in het eerste deelbesluit een besluit zal worden genomen omtrent de openbaarheid van documenten die betrekking hebben op de inrichting van het Meldpunt Bestuurscultuur. Indien informatie ziet op individuele casus, valt dit onder het tweede deelbesluit.
- 1.4 Besloten is om de gevraagde documenten niet openbaar te maken met een beroep op drie uitzonderingsgronden uit de Woo. Ten eerste is in het bestreden besluit besloten om de informatie niet openbaar te maken omdat het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van het goed functioneren van het college (artikel 5.1 lid 2, aanhef en onder i, Woo). Bovendien is besloten om informatie niet openbaar te maken, omdat het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 5.1 lid 2, aanhef en onder e, Woo). Daarnaast is besloten informatie niet openbaar te maken, omdat deze informatie is opgenomen in documenten die zijn bedoeld voor intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen bevatten (artikel 5.2 lid 1 Woo).

2 GRONDEN VAN BEZWAAR

- 2.1 In het bezwaarschrift heeft bezwaarmaker verscheidene gronden van bezwaar naar voren gebracht. Deze gronden van bezwaar zijn onder te verdelen in dertien (13) onderdelen.

Integrale weigering

- 2.2 Allereerst geeft bezwaarmaker aan dat het volstrekt ongeloofwaardig is dat geen enkel document van de duizenden resultaten kan worden verstrekt. Bezwaarmaker meent dat het college zich onttrekt aan de wettelijke informatieplicht en zijn inspanningsverplichting op grond van de Woo. Ten slotte betoogt bezwaarmaker dat hij niet kan verifiëren om welke documenten het gaat en welke documenten onder de zoekslag vallen.
- 2.3 Bezwaarmaker had verlangd dat het college een uitputtend overzicht zou geven van alle aangetroffen documenten en per document inzichtelijk zou maken dat en waarom dat document niet openbaar is. Als bijvoorbeeld naar categorie e uit het Woo-verzoek wordt gekeken dan meent

bezwaarmaker derhalve dat het college een opsomming had moeten geven van de aan de 45 melders verstuurde brieven en dat het college per brief had moeten beoordelen en motiveren in hoeverre die brief openbaar is.

- 2.4 Bezwaarmaker lijkt de opvatting voor te staan dat het college in alle gevallen alle onder de reikwijdte van het verzoek vallende documenten dient te beoordelen en per document dient te motiveren in hoeverre dat document openbaar is. In dit geval heeft de zoekslag geleid tot duizenden potentieel relevante documenten. Onder omstandigheden kan onder de Woo bij de beoordeling worden volstaan met een beoordeling van documenten en gegevens verkregen uit een steekproef.¹ Het verzoek van de bezwaarmaker valt uiteen in een aantal categorieën (betrekkelijk) gelijksoortige documenten die in ieder meldingsdossier terugkeren, zoals de definitieve aan de melders verstuurd brieven, de concepten van deze brieven etc. Dit gegeven stelde het college in staat om (aan de hand van een aantal voorbeelden) per soort/categorie document te beoordelen in hoeverre dat soort of die categorie documenten openbaar is. De aldus getrokken conclusies gelden vervolgens voor de gehele aan de orde zijnde categorie. Er is geen enkel redelijk doel mee gediend om vervolgens binnen een en dezelfde categorie alle gelijksoortige documenten op te sommen en per document een beoordeling uit te voeren. Dit zou tot een weinig zinvolle herhaling van zetten leiden waarmee zowel de verzoeker als de met de behandeling van het verzoek belaste ambtenaren weinig opschieten.
- 2.5 De documenten die onder het verzoek vallen hebben allemaal betrekking op de behandeling van individuele meldingen die zijn ingekomen bij het Meldpunt Bestuurscultuur. Aan de melders is aan de voorkant van het proces vertrouwelijkheid toegezegd en het college hecht eraan dat die vertrouwelijkheid ook gestand wordt gedaan. Niet alleen omdat meldingen veelal raken aan de persoonlijke levenssfeer van melders en andere betrokkenen, maar ook omdat het voor het kunnen ontvangen en goed kunnen onderzoeken en afhandelen van meldingen essentieel is dat het traject dat volgt op de melding vertrouwelijk blijft. Het is zeer waarschijnlijk dat als vertrouwelijkheid niet langer gewaarborgd is melders, andere bij de melding betrokken personen en met onderzoek belaste ambtenaren (veel) terughoudender zullen worden met het delen van relevante informatie respectievelijk het doen van onderzoek naar de meldingen. Dit terwijl het juist voor het goed kunnen functioneren van het openbaar bestuur van essentieel belang is dat er in alle vrijheid meldingen over de bestuurscultuur kunnen worden gedaan en dat dergelijke meldingen in alle vrijheid kunnen worden onderzocht. Deze achtergrond heeft het college betrokken bij het toepassen van de verschillende in het bestreden besluit toegepaste uitzonderingsgronden uit de Woo. Die toepassing heeft ertoe geleid dat de documenten integraal niet openbaar gemaakt kunnen worden. Uiteraard is voorstelbaar dat een document enige informatie bevat (zoals een e-mailadres, een datum of een locatie voor een bespreking) die als zodanig openbaar is. Met het openbaar maken van dergelijke informatie is echter geen enkel redelijk doel gediend omdat het geen zelfstandig leesbare (relevante) informatie oplevert. Er is dan ook voor gekozen om de documenten in het geheel niet openbaar te maken.
- 2.6 Omdat in het bestreden besluit per categorie de aard en inhoud van de daaronder vallende documenten zijn beschreven, is het voor bezwaarmaker in voldoende mate na te gaan om wat voor soort documenten het gaat.

¹ Zie bijvoorbeeld Rechtbank Noord-Holland 22 januari 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:373.

- 2.7 Om uw commissie in staat te stellen de afwegingen van het college te controleren, zal er per categorie beoordeelde documenten – onder geheimhouding – aan uw commissie een voorbeelddocument worden overgelegd dat een representatief beeld geeft van de inhoud van de tot die categorie behorende (andere) documenten.

Geen inventarislijst

- 2.8 Bezwaarmaker geeft aan dat er geen inventarislijst is verstrekt met per document de toegepaste uitzonderingsgrond(en). De omvang van de documenten die naar voren zijn gekomen in de zoekslag is hierdoor niet aangetoond of inzichtelijk gemaakt. Bezwaarmaker betoogt dat dit niet conform de afstemming en afspraken met hem van 4 oktober 2023 is en afwijkt van de reguliere behandeling van Woo-verzoeken.

- 2.9 In het bestreden besluit is reeds ingegaan op de inventarislijst. Het college citeert:

“Voormelde zoekslag heeft duizenden documenten (inclusief duplicaten / e-mailtrentjes) opgeleverd, welke vanwege de omvang niet in een overzicht als bijlage bij dit besluit zijn genoemd.”

- 2.10 Allereerst merkt het college op dat, hoewel in de praktijk vaak inventarislijsten worden gebruikt, het opstellen van inventarislijsten geen werkwijze betreft die verplicht is op grond van de Woo.² Het gaat er uiteindelijk om of voldoende inzichtelijk is waarom documenten in voorkomend geval niet openbaar worden gemaakt. Dat heeft het college in het bestreden besluit per categorie documenten toegelicht. Onder die omstandigheden bestaat er geen verplichting voor het college om te voorzien in een inventarislijst waarin per document wordt aangegeven op grond van welke uitzonderingsgronden het document niet openbaar is.
- 2.11 Daarnaast betoogt het college dat geen afspraken zijn gemaakt tussen bezwaarmaker en het college over het al dan niet verstrekken van een inventarislijst. Het college wijst hierbij op de e-mailcorrespondentie tussen bezwaarmaker en ambtenaren van de Cluster Algehele Juridische Zaken, welke als bijlage door bezwaarmaker is toegevoegd aan zijn bezwaarschrift van 22 november 2023 gericht tegen het eerste deelbesluit (**bijlage 1**).

Programmamanager

- 2.12 Bezwaarmaker stelt dat de programmamanager zelf is betrokken bij de behandeling van het Woo-verzoek. Omdat het functioneren van deze programmamanager onderdeel zou zijn van het verzoek, zou een onafhankelijke zoekslag niet zijn verzekerd. Medewerkers zouden belang hebben bij het achterhouden en wissen van documenten met betrekking tot hun eigen functioneren. Dit zou duiden op vooringenomenheid, althans (de schijn van) belangenverstrengeling.
- 2.13 Het college merkt op dat de Woo geen verplichting kent om een zoekslag te laten verrichten door ter zake deskundige of onafhankelijke functionarissen en/of medewerkers. Dat laat onverlet dat de behandeling van het Woo-verzoek gecoördineerd is door zogenoemde Woo-coördinatoren die ter zake kundig zijn en bovendien niet inhoudelijk betrokken zijn bij de betreffende aangelegenheid. Het Woo-verzoek is voor de goede orde niet gecoördineerd door de programmamanager. Zijn

² Kamerstukken II 2018-2019, 35 112, nr. 3 (MvT), p. 24.

betrokkenheid bestond ten eerste uit het versturen van een voortgangsbericht aan bezwaarmaker. Daarnaast heeft het college het Woo-verzoek uitgezet bij de bij het Meldpunt betrokken medewerkers om te bezien in hoeverre zij over voor het verzoek relevante documenten beschikken. Dit is een gebruikelijke praktijk omdat op die manier een zorgvuldige zoekslag kan worden verricht. De bij de aangelegenheid betrokken medewerkers hebben immers het beste zicht op mogelijk relevante documenten, terwijl zij bovendien op een eenvoudige wijze toegang hebben tot die documenten. In zoverre is er ook aan de programmamanager gevraagd om te bezien in hoeverre hij beschikt over onder het verzoek vallende documenten.

- 2.14 Bezwaarmaker stelt in feite dat de betrokkenheid van ambtenaren bij de zoekslag die ook inhoudelijk bij het Meldpunt zijn betrokken, leidt tot een schending van het verbod van vooringenomenheid als bedoeld in artikel 2:4 Awb. Het enkele feit dat een ambtenaar bij meerdere facetten van een bepaalde kwestie is betrokken leidt echter niet tot strijd met artikel 2:4 van de Awb. Het is door de Afdeling bestuursrechtspraak bijvoorbeeld niet in strijd met de Awb geoordeeld dat een ambtenaar die was betrokken bij de totstandkoming van het primaire besluit het bestuursorgaan vervolgens vertegenwoordigt bij de bezwaarschriftencommissie.³ Het enkele feit dat ambtenaren die betrokken zijn bij het Meldpunt ook zijn betrokken bij de zoekslag in het kader van een Woo-verzoek over datzelfde Meldpunt, is daarom niet in strijd met artikel 2:4 van de Awb. Zoals hiervoor al is opgemerkt, is het in het kader van de Woo juist logisch dat ambtenaren die inhoudelijk bij de aangelegenheid betrokken zijn ook bij de zoekslag betrokken worden. Dat de programmamanager vooringenomen is geweest of een persoonlijk belang had bij de zoekslag is overigens onjuist en wordt door de bezwaarmaker ook niet aannemelijk gemaakt.

Chatberichten

- 2.15 Volgens bezwaarmaker zou het aannemelijk zijn dat de programmamanager gebruik zou hebben gemaakt van zijn eigen zakelijke nummer om berichten te versturen. Bezwaarmaker lijkt daarmee te suggereren dat de zoekslag niet volledig is geweest.
- 2.16 Het college stelt voorop dat in het bestreden besluit niet is vermeld in hoeverre er chatberichten zijn aangetroffen. Zoals in het voorgaande reeds is toegelicht is in het bestreden besluit per categorie documenten toegelicht dat en waarom documenten in die categorie niet openbaar zijn. Daarbij bestond er geen noodzaak nader uit te splitsen welke documenten er specifiek waren aangetroffen binnen een categorie en evenmin een noodzaak om het soort document (brief, e-mail, chatbericht) te noemen. In het bestreden besluit kon derhalve in het midden blijven in hoeverre de onder het verzoek vallende documenten uit chatberichten bestonden. In zoverre is het bezwaar op dit punt niet relevant voor de beoordeling van de rechtmatigheid van het bestreden besluit. In algemene zin hecht het college er nog wel aan het volgende naar voren te brengen naar aanleiding van deze bezwaargrond.
- 2.17 Bezwaarmaker stelt in feite dat het college gehouden was om opslagsystemen en telefoons te doorzoeken op Whatsapp- en/of chatberichten. Die stelling van bezwaarmaker vindt echter geen steun in het recht.⁴ Bezwaarmaker veronderstelt immers in feite dat er een digitale doorzoekverplichting op het college zou rusten ten aanzien van chatberichten. Berichtenapps zijn echter niet in beheer van de overheid en de technische functionaliteit voor informatiebeheer binnen

³ Vergelijk bijvoorbeeld: ABRvS 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2586.

⁴ ABRvS 21 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2477, r.o. 7.3.

de berichtenapps is zeer beperkt. Volstaan kan daarom worden met het bevragen van de betrokken medewerkers of zij over dergelijke berichten beschikken. Dat heeft het college in het kader van de zoekslag ook gedaan. Bovendien suggereert bezwaarmaker met zijn stellingen (zie wederom de in de voetnoot aangehaalde uitspraak) dat het college gehouden zou zijn om chatberichten standaard op te slaan en/of te bewaren. Ook dat vindt geen steun in het recht. Het college heeft op 27 maart 2023 het Besluit informatiebeheer Limburg 2023 vastgesteld. Overeenkomstig dat besluit worden de chatberichten die betrekking hebben op bestuurlijke aangelegenheden en/of bestuurlijke besluitvorming overeenkomstig de Archiefwet bewaard in het documentmanagementsysteem of vernietigd. De werk gerelateerde chatberichten van zogenoemde sleutelfunctionarissen worden eveneens in het documentmanagementsysteem bewaard. Het beleid houdt derhalve in dat relevante chatberichten worden bewaard in het documentmanagementsysteem. Het beleid houdt voor de goede orde niet in dat alle chatberichten dienen te worden bewaard. Daartoe bestaat ook geen verplichting.⁵ De bij de zoekslag betrokken medewerkers zijn expliciet gevraagd om ook de documentensystemen te raadplegen. Medewerkers zijn dus gevraagd om zowel hun telefoons als de documentensystemen te raadplegen op de aanwezigheid van relevante chatberichten. Op die manier zijn alle locaties waar chatberichten bewaard kunnen zijn in de zoekslag zijn betrokken.

- 2.18 Bezwaarmaker betwist de juistheid van de zoekslag op dit punt door te stellen dat de programmamanager aantoonbaar via Whatsapp chatberichten zou hebben verstuurd met gebruikmaking van zijn privételefoon. Volgens bezwaarmaker zou dit moeten blijken uit bijlage 2 bij het bezwaarschrift. Ziet het college het goed dan houdt bijlage 2 uitsluitend een 'screenshot' in van contactinformatie uit Whatsapp waarin het mobiele telefoonnummer van de zakelijke telefoon van de programmamanager zichtbaar is. Uit de bijlage blijkt niet dat de programmamanager in het kader van de aan de orde zijnde bestuurlijke aangelegenheid chatberichten heeft verstuurd. Zoals bezwaarmaker zelf stelt zou het gaan om berichten die met de eigen zakelijke telefoon van de programmamanager zouden zijn verstuurd. In het algemeen bestaat er geen verplichting voor het bestuursorgaan om te waarborgen dat alle chatberichten die via eigen zakelijke telefoons worden verstuurd worden bewaard. Sterker nog: de AVG kan er zelfs toe nopen dat dergelijke berichten niet langer worden bewaard.⁶ Zelfs als aannemelijk zou worden dat de programmamanager berichten via Whatsapp heeft verstuurd die vallen onder de reikwijdte van het verzoek, kan daar niet uit geconcludeerd worden dat dergelijke berichten ten tijde van het indienen van het Woo-verzoek nog in het digitale postvak van de mobiele telefoon van de programmamanager aanwezig waren.

Verzoek D

- 2.19 Bezwaarmaker meent dat het college onderdeel d van het verzoek te beperkt heeft opgevat. Bezwaarmaker lijkt te stellen dat het college onderdeel d ten onrechte zou hebben beperkt tot documenten met een financieel karakter, terwijl onder het betreffende onderdeel van het verzoek ook andere documenten vallen.
- 2.20 Bezwaarmaker heeft onderdeel D van zijn Woo-verzoek als volgt geformuleerd:

"Alle documenten m.b.t. externe ondersteuning, advies en documenten anderszins, waaronder: correspondentie, offertes, opdrachten, overeenkomsten, declaraties, rechtstreekse kosten ingediend door derden, facturen, betalingen/betalingsverzoeken et

⁵ ABRvS 12 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2689.

⁶ ABRvS 21 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2477.

cetera, waaronder: AKD advocaten, CAPRA advocaten, Adviesbureau Berenschot, integriteitsdeskundige Ministerie van BZK et cetera."

- 2.21 Onder sub h verzoekt bezwaarmaker om de volgende documenten: *alle externe correspondentie, agenda's/agendering en documenten anderszins van leden van het Meldpunt Bestuurscultuur*. Voor zover er in het kader van met Meldpunt Bestuurscultuur sprake is geweest van externe ondersteuning en dit heeft geleid tot inhoudelijke documenten, dan vallen dergelijke documenten (ook) onder sub h van het verzoek. Omdat inhoudelijke documenten door het college onder sub h zijn geschaard, heeft het college sub d van het verzoek vervolgens beperkt tot – kort gezegd – documenten met een financieel karakter aangaande eventuele externe inhuur. Dit heeft het college in redelijkheid op deze manier kunnen doen. Ook als het college daarmee onderdeel d te beperkt zou hebben geïnterpreteerd, is bezwaarmaker daar niet door benadeeld. Alle documenten met betrekking tot eventuele externe inhuur zijn immers bij het verzoek betrokken.
- 2.22 Verder lijkt bezwaarmaker te betogen dat er casus zijn voorgelegd aan de externe integriteitsadviseur en aan het advocatenkantoor AKD. Volgens bezwaarmaker verrichten de externe integriteitsadviseur en AKD werkzaamheden in opdracht en moeten er derhalve opdrachtbevestigingen, declaraties en betaalbewijzen beschikbaar zijn die vallen onder sub d van het verzoek.
- 2.23 Anders dan bezwaarmaker veronderstelt was er in de beide door hem genoemde gevallen geen sprake van externe ondersteuning in het kader van de afhandeling van de bij het Meldpunt Bestuurscultuur ingekomen meldingen. Ter toelichting het volgende.
- 2.24 In de door bezwaarmaker genoemde e-mail aan de Commissaris van de Koning ('20220609 stand van zaken Meldpunt Bestuurscultuur 2022 gegevens voor bespreking met Presidium') is opgemerkt dat in een relatief beperkt deel van de ingediende meldingen concrete integriteitskwesies aan de orde worden gesteld. Daar wordt aan toegevoegd tot er tot dusverre 1 melding via de griffie voor een "voortoets" aan de externe integriteitsadviseur is voorgelegd. Bezwaarmaker lijkt dit zo uit te leggen dat voor de afhandeling van de melding externe ondersteuning is ingeschakeld in de vorm van de externe integriteitsadviseur. Die lezing is volgens het college echter onjuist.
- 2.25 Op 6 juli 2017 hebben Provinciale Staten het Protocol (mogelijke) integriteitsschendingen door leden van Provinciale Staten of leden van Gedeputeerde Staten vastgesteld. Het Protocol voorziet – voor zover hier van belang – in een beschrijving van de processtappen die moeten worden doorlopen indien collega-bestuurders, ambtenaren, organisaties, bedrijven of burgers een vermoeden hebben van schending van bestuurlijke integriteit door een lid van Provinciale Staten of een lid van Gedeputeerde Staten en daarvan een melding doet. In het Protocol zijn drie organen benoemd, waarvan twee een rol spelen bij een melding van een (mogelijke) integriteitsschending. Allereerst de Adviseur Integriteit: een door het Presidium aangestelde extern adviseur met specifieke kennis en ervaring op het gebied van integriteit. Voorts de Integriteitsdriehoek: een overlegplatform tussen de Commissaris van de Koning, de griffier en de Adviseur Integriteit. De ontvangst van integriteitsmeldingen loopt via de Adviseur Integriteit. De Adviseur Integriteit verricht naar aanleiding van een melding een zogenoemde voortoets. Deze voortoets dient als voorbereiding voor de behandeling van integriteitsmeldingen in de Integriteitsdriehoek. In het Integriteitsonderzoek worden meldingen vervolgens gewogen en beoordeeld.

2.26 De door bezwaarmaker aangehaalde passage uit de e-mail moet aldus worden uitgelegd dat het college uit één bij het Meldpunt Bestuurscultuur ingediende melding afleidde dat er mogelijk sprake zou kunnen zijn van een integriteitsschending als bedoeld in voornoemd Protocol. Om die reden is besloten het Protocol te volgen en is de melding voorgelegd aan de Adviseur Integriteit. Door deze Adviseur Integriteit is vervolgens een voortoets uitgevoerd. Er is hier geen sprake van het inhuren van de Adviseur Integriteit voor het specifiek afhandelen van een bij het Meldpunt Bestuurscultuur ingediende melding. De Adviseur Integriteit heeft in dit geval uitsluitend haar rol vervuld als bedoeld in het Protocol en de daarin beschreven voortoets uitgevoerd. De werkzaamheden van de externe adviseur integriteit kunnen in zoverre niet worden aangemerkt als externe inhuur (door het college) in het kader van de afhandeling van een specifieke melding bij het Meldpunt Bestuurscultuur. De op de betreffende voortoets betrekking hebbende documenten zijn daarom terecht buiten de reikwijdte van het verzoek gehouden.

2.27 Ook het door bezwaarmaker genoemde advies van AKD (over welk advies bezwaarmaker kennelijk beschikt) betreft geen externe ondersteuning in het kader van de afhandeling van een specifieke melding bij het Meldpunt Bestuurscultuur. Het advies betreft – kort samengevat – een actualisatie van een advies uit 2016 over de vraag in hoeverre een eerder verleende ontheffing op grond van artikel 15 van de Gemeentewet (voor de koop door een raadslid van een pand van een gemeente) kon worden ingetrokken. De actualisatie richtte zich op de vraag of in het licht van een nieuw beleidskader en gelet op de inmiddels verstreken periode (nog) tot intrekking van de ontheffing kon worden overgegaan. AKD is in dit geval niet ingeschakeld om te adviseren over de afhandeling van een specifieke melding.

2.28 Bezwaarmaker suggereert dat AKD of een ander kantoor moet zijn ingeschakeld in het kader van de afhandeling van (andere) meldingen. Bezwaarmaker heeft dit echter niet aannemelijk gemaakt en dat is ook niet het geval.

Uitzonderingsgrond artikel 5.1 lid 2, aanhef en onder i, Woo (goed functioneren bestuursorgaan)

2.29 Bezwaarmaker merkt allereerst op dat het college de uitzonderingsgrond van artikel 5.1 lid 2, aanhef en onder i, Woo onterecht als absolute grond heeft toegepast bij de onderdelen E, F, G en H van het Woo-verzoek, terwijl deze uitzonderingsgrond enkel relatief kan worden toegepast. Daarnaast betoogt bezwaarmaker dat het college niet heeft gemotiveerd waarom het openbaar maken van de informatie het goed functioneren van de provincie zou schaden.

2.30 Het college volgt bezwaarmaker niet in zijn stelling. Om een beroep te kunnen doen op een relatieve uitzonderingsgrond, zoals artikel 5.1 lid 2, aanhef en onder i, Woo, moet worden afgewogen of het belang van openbaarheid opweegt tegen een ander belang, zoals het goed functioneren van het bestuursorgaan. Het college betoogt dat deze afweging wel degelijk per onderdeel heeft plaatsgevonden en dat deze afweging in het bestreden besluit eveneens is gemotiveerd. Hiervoor is al toegelicht waarom het college die afweging in dit geval niet per document, maar per categorie documenten heeft verricht.

2.31 Bovendien is van belang dat bij geen enkel onderdeel van de genoemde onderdelen E, F, G en H van het verzoek is besloten dat de documenten niet openbaar zijn vanwege louter het bepaalde in artikel 5.1 lid 2 aanhef en onder i van de Woo. Ten aanzien van alle onderdelen is namelijk aangegeven dat het college bepaalde informatie eveneens niet openbaar maakt op grond van de

Met opmerkingen [] [] in het primaire besluit is opgenomen dat er geen externe inhuur op specifieke meldingen heeft plaatsgevonden. Daarom wordt hier (en ook op het volgende punt) een strikte lezing gehanteerd van 'externe inhuur ten behoeve van een melding'.

Met opmerkingen [] [] klopt dit? Bezwaarmaker (zie bijlage 3) verwijst naar mails met [] waarbij hij een advies van AKD doorgestuurd heeft gekregen. Ik ken de context niet, maar ik kan niet uitsluiten dat dit in het kader van een melding is gebeurd. Kun jij nagaan hoe dit feitelijk is gegaan?

relatieve uitzonderingsgrond van artikel 5.1 lid 1, aanhef en onder e, Woo. Bovendien wordt met betrekking tot de onderdelen F en G eveneens een beroep gedaan op de uitzonderingsgrond van artikel 5.2 lid 1 Woo (persoonlijke beleidsopvatting). De Woo verzet zich niet tegen het toepassen van meerdere uitzonderingsgronden voor dezelfde informatie.⁷

- 2.32 Verder betoogt bezwaarmaker dat de i-grond alleen kan worden ingeroepen voor complexe, crisisachtige aangelegenheden en dat deze grond terughoudender moet worden toegepast op het moment dat de crisis niet meer aanwezig is. In de geschiedenis van de totstandkoming van de Woo is echter de toepassing van de i-grond uitdrukkelijk niet beperkt tot crisisachtige situaties. Met de i-grond is beoogd om het belang van het goed functioneren van het bestuursorgaan, zoals dit belang onder de Wob werd beschermd via artikel 10 lid 2 sub g, in algemene zin te beschermen. Dit omvat uitdrukkelijk ook het belang dat bepaalde onderzoeken in vertrouwelijkheid kunnen plaatsvinden om te voorkomen dat personen anders niet langer bereid zijn om relevante feiten naar voren te brengen, waardoor het voor het bestuursorgaan lastig kan zijn om de relevante feiten boven water te krijgen.⁸ Het is in het belang van het onderzoek naar de meldingen dat melders en de bij het onderzoek betrokken derden zo vrijelijk mogelijk verklaren en zich niet zullen beperken tot het hoogstnoodzakelijke uit vrees voor openbaarmaking. Dit onderzoeksbelang van het bestuursorgaan werd – zeker in gevallen waarin aan de melders vertrouwelijkheid was toegezegd – onder de Wob beschermd op grond van artikel 10 lid 2 sub g⁹ en wordt thans beschermd door de i-grond.

Uitzonderingsgrond artikel 5.2 lid 1 (persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van intern beraad)

- 2.33 Bezwaarmaker stelt dat uit vaste jurisprudentie blijkt dat de toepassing van de uitzonderingsgrond van artikel 5.2 lid 1 Woo achterwege moet worden gelaten. Bezwaarmaker verwijst daarbij naar het rapport Ongekend Onrecht en algemene kritiek op de informatiehuishouding van de overheid. Het college volgt bezwaarmaker niet in zijn stelling. Buiten het feit dat bezwaarmaker niet heeft aangetoond uit welke ‘vaste’ jurisprudentie dit zou blijken, blijkt ook uit recente jurisprudentie dat de uitzonderingsgrond van artikel 5.2 lid 1 Woo nog steeds wordt toegepast.¹⁰ Dat is ook logisch omdat artikel 5.2 lid 1 Woo imperatief bepaalt dat er geen informatie wordt verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen die zijn opgenomen in documenten bestemd voor intern beraad. Het buiten toepassing laten van die bepaling (opgenomen in een wet in formele zin) is uitsluitend mogelijk indien de bepaling in strijd is met enige bepaling van hoger recht of indien er sprake is van bijzondere omstandigheden die niet (ten volle) door de wetgever zijn verdisconteerd en die maken dat toepassing van de bepaling in strijd zou komen met een fundamenteel rechtsbeginsel.¹¹ Van een dergelijke situatie is bij artikel 5.2 lid 1 Woo geen sprake.
- 2.34 Daarnaast betoogt bezwaarmaker dat de grond onterecht is gebruikt als absolute uitzonderingsgrond en dat de uitzonderingsgrond niet van toepassing is op feiten, prognoses en de

⁷ Rb. Amsterdam 21 december 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:8348, r.o. 4.3.

⁸ *Kamerstukken II* 2018-2019, 35 112, nr. 3 (MvT), p. 22-23.

⁹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2337.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant van 2 januari 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:11.

¹¹ ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:772.

gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.

- 2.35 Zoals het college al heeft opgemerkt in het bestreden besluit worden feiten in dit geval eveneens als persoonlijke beleidsopvattingen beschouwd vanwege de nauwe verwevenheid met de geformuleerde adviezen, visies, standpunten en overwegingen.¹² Dat de uitzonderingsgrond absoluut wordt toegepast volgt uit het imperatieve karakter van artikel 5.2 lid 1 van de Woo. In het bestreden besluit is wel overwogen (en in zoverre is er wel een belangenafweging verricht) of het mogelijk is informatie over persoonlijke beleidsopvattingen te verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm (artikel 5.2 lid 2 Woo). Die vraag is ontkennend beantwoord vanwege – kort gezegd – de beperkte kring van bij het Meldpunt betrokken ambtenaren en de omstandigheid dat er door verzoeker op internet suggestieve artikelen zijn gepubliceerd over het functioneren van het Meldpunt waarbij ambtenaren met naam en toenaam worden genoemd.
- 2.36 Bezwaarmaker geeft bovendien aan dat de informatie openbaar gemaakt moet worden omdat het Meldpunt in de publiciteit is geweest. Hiermee zou het algemeen belang van openbaarheid van publieke informatie zwaarder wegen dan het belang van de Provincie. Het college volgt bezwaarmaker ook op dit punt niet in zijn stelling. Het feit dat het Meldpunt in de publiciteit is geweest, betekent niet dat het college in afwijking van het bepaalde in artikel 5.2 lid 1 van de Woo gehouden zou zijn om informatie te verstrekken over persoonlijke beleidsopvattingen. De bezwaarmaker ziet eraan voorbij dat artikel 5.2 lid 1 van de Woo het bestuursorgaan geen ruimte laat om het belang van openbaarheid van publieke informatie af te wegen tegen het belang van de bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen. Wel heeft het college overwogen of alsnog informatie openbaar gemaakt zou kunnen worden in niet tot personen herleidbare vorm, maar heeft die vraag ontkennend beantwoord. Dat het Meldpunt meermaals in de publiciteit is geweest vormt geen reden om in bezwaar alsnog informatie te verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm. Daarbij betreft het college dat er over het functioneren van het Meldpunt met enige regelmaat wordt gerapporteerd aan Provinciale Staten en dat er in het kader van het eerste deelbesluit al 105 documenten over het Meldpunt openbaar zijn gemaakt. Die informatie stelt burgers in enige mate in staat controle uit te oefenen op het functioneren van het Meldpunt.

Vertrouwelijkheid

- 2.37 Bezwaarmaker geeft aan dat het college meermaals vertrouwelijkheid als motivering aanvoert, terwijl vertrouwelijkheid geen uitzonderingsgrond is onder de Woo. Ten aanzien hiervan merkt het college op dat vertrouwelijkheid als zodanig niet als grond is gebruikt om de openbaarmaking van bepaalde informatie onder onderdeel E, F, G of H van het Woo-verzoek te weigeren. Dat laat onverlet dat het gegeven dat een bestuursorgaan aan melders vertrouwelijkheid heeft toegezegd in het kader van een onderzoek op grond van vaste rechtspraak wel een relevant aspect betreft bij het beantwoorden van de vraag of het goed functioneren van het bestuursorgaan aan het openbaar maken van bepaalde informatie in de weg staat.¹³ Het toezeggen van vertrouwelijkheid kan er immers aan bijdragen dat melders en derden vrijelijk zullen verklaren en zich niet zullen beperken

¹² Vgl. ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:616.

¹³ Zie bijvoorbeeld ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2337.

tot het hoogst noodzakelijke uit vrees voor openbaarmaking. Het college volgt bezwaarmaker dan ook niet in zijn stelling.

- 2.38 Bovendien stelt bezwaarmaker dat het vertrouwen van melders in het Meldpunt zelf is geschaad, omdat het Meldpunt volgens bezwaarmaker niet deugdelijk functioneerde. Deze – vergaande – stelling van bezwaarmaker is niet juist. Naar aanleiding van het standpunt van een – overigens – beperkt aantal melders dat het Meldpunt niet goed zou functioneren, heeft het college in antwoord op Statenvragen toegelicht dat en waarom het Meldpunt wel naar behoren heeft gefunctioneerd. Het college verwijst naar de beantwoording van Statenvragen over het functioneren van het Meldpunt.¹⁴ Overigens meent het college dat het functioneren van het Meldpunt buiten het kader van de Woo valt. Het gestelde (niet) functioneren van het Meldpunt doet overigens geen afbreuk aan het belang van het respecteren van aan melders toegezegde vertrouwelijkheid.

Daarnaast betoogt bezwaarmaker dat aan melders niet is gevraagd of zij bezwaar hebben tegen het openbaar maken van documenten, met inachtneming van artikel 5.1 lid 2, aanhef en onder e, Woo. Voor een geslaagd beroep op de uitzonderingsgrond van artikel 5.1 lid 2, aanhef en onder e, Woo is niet vereist dat een bestuursorgaan eerst toestemming vraagt bij degenen van wie het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zou worden geschaad door bepaalde informatie openbaar te maken. Het college volgt bezwaarmaker dan ook niet in zijn stelling.

Verzoek F – Concepten

- 2.39 Allereerst stelt bezwaarmaker dat het weigeren van de verzochte documenten onder onderdeel F van het Woo-verzoek feitelijk onjuist en ondeugdelijk gemotiveerd is, omdat het college niet per document of deel van het document aangeeft waarom openbaarmaking geheel of gedeeltelijk achterwege dient te blijven. Het college heeft hiervoor al toegelicht waarom er in dit specifieke geval geen verplichting bestond om per concept te motiveren in hoeverre dat concept openbaar is. Het gaat namelijk om gelijksoortige concepten (lees: steeds concepten van de brief aan de melder), zodat volstaan kon worden met een beoordeling van de openbaarheid van de conceptbrief als zodanig.
- 2.40 Bovendien stelt verweerder dat aantoonbaar is dat een voorafgaand advies geheel afwijkt van de uiteindelijke brief die een van de melders van de Commissaris van de Koning zou hebben ontvangen. Het is voor het college niet duidelijk waar bezwaarmaker op doelt. Overigens bevestigt bezwaarmaker met zijn stellingen de juistheid van het besluit om in dit geval de concepten te weigeren. Deze kunnen immers afwijken van de definitieve tekst en voorkomen moet worden dat die verschillen aanleiding geven tot publiek debat. Dat zou immers betekenen dat ambtenaren die zijn betrokken bij het opstellen van dergelijke brieven zich zullen beperken tot het hoogstnoodzakelijke uit vrees voor openbaarmaking. Dit terwijl de kwaliteit van het onderzoek en de afhandeling van meldingen er juist mee gediend is dat ambtenaren in alle vrijheid van gedachten moeten kunnen wisselen en in dat kader voorstellen voor brieven aan melders moeten kunnen doen.

¹⁴ Beantwoording Schriftelijke Vragen GroenLinks en PvdD - Jetten en Plusquin inzake Meldpunt bestuurscultuur, brief GS van 22-8-2023 (GS DOC-00522083). Zie: <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/18c4cb63-6cdd-444a-a2e5-75256a040c8b?documentId=82fb819c-4d14-4d42-a493-67e4d7e7aa04>

2.41 Verder geeft bezwaarmaker aan dat bij documenten van externe partijen nooit sprake kan zijn van persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van intern beraad. Zoals eerder opgemerkt is er uit de zoekslag niet gebleken van externe adviezen over individuele meldingen. Overigens kan correspondentie met een externe partij wel degelijk worden aangemerkt als documenten die enkel ten behoeve van intern beraad zijn opgesteld.¹⁵ Daarvan zou sprake zijn voor zover het college over de afhandeling van een melding advies zou hebben gevraagd van een externe partij.

2.42 Ten slotte betoogt bezwaarmaker dat de namen van ambtenaren die betrokken zijn bij de adviezen en de verstuurde brieven openbaar moeten worden gemaakt voor zover deze ambtenaren vanuit hun functie in de openbaarheid treden. Op basis hiervan betoogt bezwaarmaker dat deze namen conform vaste jurisprudentie dienen te worden verstrekt. Het college volgt bezwaarmaker niet in zijn stelling dat deze informatie moet worden verstrekt. De betreffende ambtenaren treden immers niet uit hoofde van hun functie in de openbaarheid.

Geheimhouding en artikel 8:29 Awb

2.43 Bezwaarmaker geeft aan dat op geen enkele wijze is aangegeven of en welke documenten geheim zijn als bedoeld artikel 8:29 Awb. Bezwaarmaker maakt niet duidelijk wat wordt bedoeld met 'geheime documenten'. Ten aanzien van artikel 8:29 Awb merkt het college op dat het niet duidelijk is waarom bezwaarmaker dit artikel heeft opgenomen in zijn bezwaarschrift. Artikel 8:29 Awb ziet namelijk op het overleggen van stukken bij de bestuursrechter.

Borgen, doorverwijzing en vorderen

2.44 Bezwaarmaker geeft aan dat het college het Woo-verzoek niet heeft doorverwezen en geen documenten heeft gevorderd. Daartoe bestond echter geen reden. Uit de zoekslag is immers niet naar voren gekomen dat bepaalde documenten zich onder de reikwijdte van een ander bestuursorgaan respectievelijk onder een derde zouden bevinden.

Namen en functies ambtenaren openbaar

2.45 Bezwaarmaker stelt dat de namen van ambtenaren die vanwege hun functie in de openbaarheid treden openbaar zijn. Hierbij wijst bezwaarmaker op directieleden, persvoorlichters, woordvoerders, projectmanagers, projectleiders, mandaathouders en ambtenaren die als contactpersonen bij openbare vacatures worden vermeld. Dat is juist. In dit geval zijn de onder de reikwijdte van het verzoek vallende documenten echter integraal geweigerd. Het in dergelijke documenten openbaar maken van alleen de namen van ambtenaren die uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden zou geen enkel redelijk doel dienen.

Rechtspersonen en tot personen herleidbare informatie

2.46 Bezwaarmaker stelt dat bij rechtspersonen en tot personen herleidbare informatie geen sprake is van onevenredige benadeling of schending van de persoonlijke levenssfeer als de ondernemer zijn eigen familienaam gebruikt in zijn bedrijfsnaam, omdat de rechtspersoon deelneemt aan het handelsverkeer. Het college volgt bezwaarmaker niet in zijn stelling. De openbaarmaking van

¹⁵ ABRvS 31 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2550, r.o. 4.5.

bedrijfsnamen die familienamen bevatten dient namelijk achterwege te blijven indien het belang van openbaarmaking niet zwaarder weegt dan het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.¹⁶ Overigens heeft bezwaarmaker geen belang bij de bespreking van deze grond. In dit geval zijn de onder de reikwijdte van het verzoek vallende documenten integraal geweigerd. Het in dergelijke documenten openbaar maken van namen van rechtspersonen zou geen enkel redelijk doel dienen.

Veegbezwaar

- 2.47 Tot slot verzoekt bezwaarmaker dat de bezwaren op het eerste deelbesluit moeten worden meegenomen in het tweede deelbesluit. Het college merkt op dat bezwaarmaker niet specificiert om welke bezwaren dit gaat. Een enkele blote verwijzing naar eerdere bezwaren zorgt er niet voor dat deze bezwaren opnieuw omvang worden van het geding.

Conclusie

- 2.48 Namens het college verzoek ik de commissie om te adviseren het bezwaar van bezwaarmaker ongegrond te verklaren. Uiteraard is het college bereid om tijdens een hoorzitting of anderszins de eventuele vragen van de commissie te beantwoorden en een nadere toelichting te verschaffen.

Hoogachtend,

■■■■■■■■■■

■■■■■■■■■■

Advocaten
AKD

¹⁶ ABRvS 12 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2679, r.o. 6.2.

akd