

provincie limburg



Rechtbank Limburg
Postbus 950
6040 AZ ROERMOND

Cluster AJZ
E-mail [redacted]@prvlimburg.nl
Ons kenmerk DOC-00695365
Vpl nummer
Bijlage(n) -

Behandeld [redacted]
Telefoon +316 [redacted]
Uw kenmerk ROE 24 / 3665 WOO
Maastricht 24 september 2024
Verzonden

Onderwerp

Verweerschrift inzake het beroep van [redacted]

Edelachtbare heer, vrouwe,

Naar aanleiding van uw verzoek van 27 augustus 2024 treft u onderstaand ons verweer aan op het beroep van [redacted] hierna: eiser (uw kenmerk ROE 24 / 3665 WOO). De op de zaak betrekking hebbende stukken hebben wij op 24 september aan uw Rechtbank toegezonden.

Feiten en omstandigheden

Eiser heeft op 25 augustus 2023 via e-mail een verzoek ingediend op grond van de Wet open overheid (Woo), waarbij verzocht werd om openbaarmaking van documenten die betrekking hebben op het Meldpunt Bestuurscultuur (hierna: het Woo-verzoek, Productie 1 en 2). Het Woo-verzoek bestond uit negen (9) separate onderdelen, aangeduid met de letters a tot en met i en in overleg met eiser (Productie 6) is in de vorm van twee deelbesluiten op het Woo-verzoek besloten. Het eerste deelbesluit (Productie 13) zag op de onderdelen a tot en met (gedeeltelijk) d en het tweede deelbesluit (Productie 21) zag op de onderdelen e tot en met i en het resterende deel van onderdeel d.

Tegen het eerste deelbesluit heeft eiser op 22 november 2023 bezwaar ingediend (Productie 18). Op 15 januari 2024 heeft eiser bezwaar ingediend tegen het tweede deelbesluit (Productie 24). Op 9 april 2024 heeft een hoorzitting plaatsgevonden bij de Adviescommissie bezwaarschriften van de Provincie Limburg (hierna: de commissie). Met inachtneming van het advies hebben wij op 6 juni 2024 een beslissing genomen op beide bezwaarschriften (Productie 31). Tegen dit bestreden besluit heeft eiser beroep ingesteld bij uw Rechtbank.

Gronden van beroep en verweer

In het beroepschrift heeft eiser verscheidende gronden naar voren gebracht. Deze zijn onder te verdelen in zestien (16) onderdelen. Hieronder zullen wij elke beroepsgrond kort inleiden, waarna wij ons verweer hebben opgenomen.



Ter algemene toelichting is het relevant om een duiding te geven aan het Meldpunt Bestuurscultuur 2022 (hierna: het Meldpunt) en de systematiek rondom het afhandelen van meldingen in dat kader.

In de maanden april en mei van 2022 heeft het Meldpunt open gestaan voor het indienen van meldingen. Er zijn in totaal circa 90 meldingen ingediend. Enkele melders hebben meerdere meldingen ingediend, waarmee er per saldo 45 'unieke' melders waren. De ingediende meldingen zijn vervolgens zoveel mogelijk in eigen beheer behandeld. Alle meldingen zijn vervolgens beantwoord. Een deel van de melders heeft ondanks deze beantwoording een gevoel van ongenoegen overgehouden aan het indienen van een melding. Eiser is een van deze melders en heeft daartoe een Woo-verzoek ingediend.

Voorop moet worden gesteld dat bij het eerste deelbesluit veel informatie over het instellen en het functioneren van het Meldpunt openbaar is gemaakt. Van het instellen en functioneren van het Meldpunt moet worden onderscheiden de afhandeling van individuele meldingen door het Meldpunt. Alleen informatie die betrekking heeft op de afhandeling van individuele meldingen hebben wij categorisch niet openbaar gemaakt.

Van belang is daarbij dat bij het instellen van het Meldpunt potentiële melders vertrouwelijkheid is toegezegd omtrent (de afhandeling van) hun melding. Die vertrouwelijkheid is van belang om melders in staat te stellen zonder de vrees voor repercussies vrijelijk meldingen te doen en in dat kader informatie te verstrekken. Wij hechten, mede vanuit het oogpunt van een betrouwbare overheid, aan het waarborgen van deze toegezegde vertrouwelijkheid. Daarmee is overigens niet alleen het belang van de melders die zich bij het Meldpunt hebben gemeld gediend, maar ook het belang van het kunnen melden van (potentiële) integriteitsschendingen in het algemeen. Als potentiële melders er rekening mee moeten houden dat hun meldingen of informatie over de afhandeling van die meldingen openbaar kan worden, is het reëel te veronderstellen dat potentiële melders minder snel bereid zullen zijn om te melden of terughoudender zullen zijn bij het verstrekken van informatie die van belang is voor de behandeling van de melding.

Het belang van vertrouwelijkheid geldt overigens ook voor de ambtenaren die zijn betrokken bij de afhandeling van de meldingen. Zij moeten de vrijheid hebben om onderzoek te doen naar meldingen, daarover informatie op te vragen en standpunten over in te nemen. Een goed onderzoek naar meldingen staat of valt wat ons betreft met de mogelijkheid dat de betrokken ambtenaren hun werk kunnen doen zonder te vrezen dat delen van het dossier in de openbaarheid kunnen komen.

Daar komt nog bij dat het openbaar maken van interne documenten over de afhandeling van meldingen, inzicht geeft aan derden in de wijze waarop dergelijke onderzoeken worden aangepakt. Dit zou personen die in de toekomst integriteitsschendingen wensen te begaan in staat stellen om daarop te anticiperen. Dat moet worden voorkomen.

Ad 1 Inleiding

Eiser geeft aan dat uit de verstrekte documenten uit het eerste deelbesluit blijkt dat er meerdere documenten buiten de zoekslag en inventarislijst zijn gehouden en dat één van die documenten alsnog bij het bestreden besluit werd verstrekt. Verder geeft eiser aan dat het Meldpunt door de Provincie Limburg als zogeheten 'hotspot' is bestempeld, wat naar de mening van eiser duidt op een zwaarwegend algemeen belang.



Verweer

Wij lezen in dit onderdeel van het beroep geen concrete gronden van beroep, maar beschouwen dit als een algemene inleiding in het beroepschrift. Voor wat betreft de verwijzing door eiser naar een 'hotspot' wijzen wij op hetgeen wij onder ad 2 daarover opmerken.

Ad 2 Integrale weigering

Volgens eiser zijn de gevonden documenten met betrekking tot het tweede deelbesluit op geen enkele wijze inzichtelijk gemaakt. Het aantal documenten en welke documenten zijn aangetroffen, blijft onduidelijk. Door het integraal weigeren van die documenten kan volgens eiser eveneens niet worden nagegaan of de zoekslag correct en volledig is. Daarnaast zijn de documenten niet volgens de systematiek van de Woo beoordeeld, aldus eiser. Uit het advies van de commissie blijkt dat de conceptbrieven soms wezenlijk afwijken van de definitieve brieven, wat volgens eiser betekent dat elk document genoemd en beoordeeld had moeten worden. Daarnaast hadden deze documenten openbaar gemaakt moeten worden. Eiser stelt dat door het inschakelen van een advocaat blijkt dat ons college er alles aan gelegen is om de verzochte documenten, en daarbij de handelswijze rondom het Meldpunt, te verhullen. Het ingeschakelde advocatenkantoor, AKD Advocaten, is tevens betrokken bij meerdere dossiers die ingediend zijn bij het Meldpunt.

Bij de actieve openbaarmaking van documenten in een ander dossier, is informatie openbaar gemaakt die tevens onder de reikwijdte van het Woo-verzoek valt. Door deze handelswijze is de strekking van het bestreden besluit teniet gedaan, aldus eiser. Daarnaast is de 'hotspot-regeling' niet aan bod gekomen in het bestreden besluit, noch in de adviezen van de commissie. De wijze waarop het Woo-verzoek is afgedaan is volgens eiser in strijd met het bepaalde in art. 2.5 van de Woo.

Verweer

Ten aanzien van de documenten die aan bod kwamen in het tweede deelbesluit hebben wij besloten om deze documenten niet openbaar te maken. Daartoe is in dit geval geen inventarislijst opgesteld en volgens eiser had dit wel gemoeten, waarbij tevens per document een motivering gegeven zou moeten worden. Eiser miskent hier echter dat het niet in alle gevallen nodig is om alle onder de reikwijdte van het verzoek vallende documenten op te nemen op een inventarislijst en per document te motiveren in hoeverre dat document openbaar is. In dit geval heeft de zoekslag geleid tot duizenden potentieel relevante documenten. Met de term potentieel wordt bedoeld dat het hier gaat om een inventarisatie uit de locaties (met name netwerkschijven, documentensystemen, e-mailomgevingen, inkoopssystemen, betalingssystemen, telefoons) waar de gevraagde documenten zijn opgeslagen. Het valt niet uit te sluiten dat enkele documenten dubbel hierin zijn opgenomen, in de vorm van e-mailreeksen. Desalniettemin gaat het om een zeer grote hoeveelheid documenten, waarbij het gaat om vele duizenden.

Onder omstandigheden kan onder de Woo bij de beoordeling worden volstaan met een beoordeling van documenten en gegevens verkregen uit een steekproef¹. Eiser stelt dat de gemaakte steekproef niet correct zou zijn onder verwijzing naar een uitspraak. Eiser maakt echter niet duidelijk waarom de steekproef niet juist zou zijn. Overigens is het ook voor de Rechtbank Oost-Brabant een methode om via een steekproef de diverse documenten te controleren².

Het oorspronkelijke Woo-verzoek valt uiteen in een aantal categorieën (betrekkelijk) gelijksoortige documenten die in ieder meldingsdossier terugkeren, zoals de definitieve aan de melders verstuurde

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

² Rechtbank Oost-Brabant, 27 oktober 2022, ECLI:NL:ROBR:2022:4681.



brieven, de concepten van deze brieven etc. Dit gegeven stelde ons 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 gemaakt kan worden. 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 opschieten³. Daarmee is voldoende inzichtelijk gemaakt om welke documenten het gaat. De Adviescommissie is door ons in de gelegenheid gesteld om zelf alle onderliggende documenten in te zien. De commissie heeft van die mogelijkheid gebruikgemaakt door per categorie verschillende documenten te raadplegen. De commissie heeft zich er op die manier van verzekerd dat er inderdaad sprake is van gelijksoortige documenten die op eenzelfde wijze beoordeeld kunnen worden.

Inhoudelijk gezien is geconcludeerd dat er uitzonderingsgronden uit de Woo in de weg staan aan openbaarmaking van deze documenten. Het verweer ten aanzien van de beroepsgronden van eiser met betrekking tot de uitzonderingsgronden komt verderop in dit verweer aan bod.

Het inschakelen van een advocatenkantoor ter ondersteuning van de ingediende bezwaren door eiser, betekent niet dat ons college er alles aan gelegen is om de informatie niet openbaar te maken. De redenen voor het inschakelen van een advocatenkantoor zijn gelegen in interne aangelegenheden van onze organisatie en doen niets af aan de rechtmatigheid van de besluitvorming van ons college. Daar komt bij dat met het eerste deelbesluit juist is besloten tot het openbaar maken van veel informatie over het instellen en het functioneren van het Meldpunt. Daarbij geldt dat in bezwaar ook nog een aanvullend document openbaar is gemaakt. Ook daarmee wordt aangetoond dat wij niet de intentie hebben gehad om informatie over het Meldpunt per definitie niet openbaar te maken.

Op 11 juni 2024 is door ons college actief informatie openbaar gemaakt in een ander dossier, te weten de kwestie rondom Grondexploitatie maatschappij Californië BV. Als bijlage bij een van deze documenten (een nota voor ons college) is een e-mail gevoegd, die tevens voorkomt in de documenten uit het Meldpunt. Het betreft een e-mail van 10 mei 2022, met daarin een melding van een burger. Op 24 november 2022 is dit intern doorgezonden ten behoeve van het opstellen van een zogeheten 'Feitenrelaas' in het kader van Grondexploitatie maatschappij Californië BV. Deze interne doorzending heeft derhalve niet plaatsgevonden in het kader van de afhandeling van meldingen uit het Meldpunt, maar ten behoeve van een andersoortig dossier. Deze e-mails van 10 mei 2022 en 24 november 2022 zijn geanonimiseerd openbaar gemaakt vanuit het dossier rondom Grondexploitatie maatschappij Californië BV. Beide e-mails vallen echter niet onder de reikwijdte van het Woo-verzoek van eiser. Ten aanzien van de e-mail van 10 mei 2022 heeft eiser zelf aangegeven dat ingediende meldingen niet onder de reikwijdte van het Woo-verzoek vallen (productie 6). De e-mail van 24 november 2022 betreft een interne e-mail in een ander dossier en heeft daarmee geen betrekking op het afhandelingen van meldingen en valt daarmee eveneens niet onder de reikwijdte van het Woo-verzoek.

Uit het besluit tot actieve openbaarmaking blijkt dat daartoe is besloten – kort samengevat – mede vanwege het zwaarwegende maatschappelijke belang van het onderzoek naar de rechtmatigheid een bepaalde specifieke grondtransactie en recente berichtgeving in de media daarover. Uit het betreffende

³ Zie bijvoorbeeld Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1497.



besluit tot actieve openbaarmaking kan en mag geenszins worden afgeleid dat wij ons standpunt omtrent het niet openbaar zijn van informatie over de afhandeling van individuele meldingen bij het Meldpunt hebben verlaten.

In een van de aangetroffen documenten (47. 20220517 FW archivering meldpunt(en) bestuurscultuur) wordt verwezen naar de hotspot-regeling. Eiser haalt hieruit dat deze regeling van toepassing is. Dit standpunt kan echter niet worden gevolgd. Het toepassing van deze regeling kan enkel door middel van een formeel besluit. Dat besluit is nooit genomen door ons college en het intern memo heeft geen status van formele besluitvorming. Bovendien volgt uit het memo ook niet dat deze regeling van toepassing is. Op pagina 2 van het memo is opgenomen dat: *“Alle documenten die bij het nieuwe meldpunt binnenkomen valen wel onder de reguliere bewaarplicht c.q. onder de hotspot regeling.”*. De afkorting “c.q.” wil immers zeggen dat “als dat het geval is”, hetgeen betekent dat ten tijde van het opstellen van het memo niet besloten was tot het daadwerkelijk toepassen van de hotspot-regeling. Ook verderop in het memo is aangegeven dat er gezamenlijk gewerkt moet worden aan een plan voor een goede archivering. Dit toont eveneens aan dat besluitvorming over het toepassen van de hotspot-regeling nog niet heeft plaatsgevonden.

Ad 3 ACOI

In het bestreden besluit is voorbij gegaan aan vaste jurisprudentie en advisering door het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) met betrekking tot concepten, de uitzonderingsgrond uit art. 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, back-ups, servers en clouds en geheimhouding en artikel 8:29 Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Verweer

De onderwerpen die eiser onder deze beroepsgrond noemt komen verderop in dit verweerschrift aan bod.

Ad 4 De commissie en rol van de leden

Volgens eiser heeft de commissie geen volledige heroverweging van het bezwaar gemaakt en wordt de beredenering van ons college grotendeels gevolgd. Er is daarmee volgens eiser geen sprake van een onafhankelijke en kritische toetsing en/of voldoende juridische kwaliteitszorg. Daarnaast stelt eiser dat sprake is van een ongezonde verwevenheid tussen leden van de commissie en de Provincie Limburg omdat diverse leden ambtenaren zijn, die werkzaam zijn voor verschillende Limburgse gemeenten, dan wel bestuurlijk en zakelijk gelieerd zijn aan de Provincie Limburg. De plaatsvervangend voorzitter van de commissie, de heer R.M.M. Engelen, is vanuit zijn lidmaatschap van twee andere adviescommissies betrokken bij dossiers waarover naderhand meldingen zijn ingediend bij het Meldpunt. Dat maakt dat het advies van de commissie niet voldoet aan een onafhankelijke, kritische en volledige heroverweging.

Verweer

In de eerste plaats is het van belang om de rol van de commissie te benoemen in het kader van de besluitvorming op bezwaarschriften. Eiser stelt impliciet dat het aan de commissie is om een volledige heroverweging van het bezwaar te maken. Dit is echter niet aan de commissie, maar aan ons college. De commissie neemt geen besluiten op bezwaarschriften, maar adviseert ons college over de afhandeling van het bezwaar. Het is daarmee een adviescommissie, zoals bedoeld in art. 7:13 Awb. Leden van een dergelijke commissie dienen zich te onthouden van deelname aan het horen en adviseren in zaken waarin zij een persoonlijk belang hebben of hun onpartijdigheid anderszins niet is gewaarborgd. Ook de



schijn van partijdigheid dient te worden voorkomen. Bij de benoeming van de leden uit onze commissie is daar nadrukkelijk aandacht voor, net als bij het indelen van commissieleden bij bezwaarschriften. Commissieleden die bijvoorbeeld werkzaam zijn voor een bepaalde gemeente, worden niet ingezet indien het bezwaar betrekking heeft op een aangelegenheid van die gemeente, of als het gaat om een aangelegenheid die het commissielid persoonlijk aangaat.⁴

Eiser heeft in het verleden meermaals een zitting bijgewoond van de commissie, in de hoedanigheid van bezwaarmaker. Dat de commissie in voorkomende gevallen het standpunt van het college volgt in haar advisering, maakt echter niet dat er geen sprake meer is van een onafhankelijke en kritische toetsing. Ons college heeft geen reden om te twifelen aan de deskundigheid en onpartijdigheid van de commissie en haar leden. Enkele leden van de commissie, niet zijnde de voorzitter, zijn in hun dagelijks leven werkzaam als ambtenaar voor Limburgse gemeenten. Voor zover dit al verwevenheid genoemd kan worden, betekent dit niet dat deze leden daarmee partijdig zijn ten aanzien van advisering aan ons college. Specifiek noemt eiser het lidmaatschap van R.M.M. Engelen, wiens rol als plaatsvervangend voorzitter ten aanzien van dit specifieke bezwaar volgens eiser als niet onafhankelijk moet worden gekwalificeerd. Dit omdat het lid tevens deel uitmaakt van soortgelijke adviescommissies in Limburgse gemeenten. In die adviescommissies zijn bezwaarschriften behandeld die zijn ingediend door dezelfde personen die een melding hebben ingediend bij het Meldpunt. Dat het lid geadviseerd heeft als onderdeel van een andere (gemeentelijke) commissie, ten aanzien van een bij een gemeente ingediend bezwaar, maakt naar het oordeel van ons college niet dat hiermee sprake is van partijdigheid, of de schijn daarvan bij het bezwaar van eiser om bepaalde informatie over het Meldpunt gedeeltelijk openbaar te maken. Ons college heeft derhalve geen twijfel aan de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de commissie in het algemeen, en in deze specifieke casus. Op basis van het onafhankelijk gegeven advies van de commissie heeft ons college een volledige heroverweging gemaakt van de beide bestreden deelbesluiten.

Ad 5 Betrokkenheid gedeputeerde Satijn

Het bestreden besluit is ondertekend door gedeputeerde Satijn. Eiser is in 2016 en 2017 werkzaam geweest voor de gemeente Venlo, onder de verantwoordelijkheid van de heer Satijn (als toenmalig wethouder). De door eiser ingediende melding bij het Meldpunt had deels betrekking op gedeputeerde Satijn, maar werden volgens eiser niet onderzocht. Gedeputeerde Satijn had zich moeten verschonen bij het bestreden besluit. Doordat dit niet heeft plaatsgevonden is er sprake van vooringenomenheid en dient het bestreden besluit te worden vernietigd.

Verweer

Het bestreden besluit is vastgesteld in de collegevergadering van 4 juni 2024. Daarbij is een besluit genomen door het college van Gedeputeerde Staten, als collegiaal bestuursorgaan. Dat wil niet zeggen dat gedeputeerde Satijn het besluit heeft genomen. Het Woo-verzoek van eiser zag op het Meldpunt in algemene zin, alsmede op informatie over alle ingediende meldingen. Het enkele feit dat de door eiser ingediende melding zag op gedeputeerde Satijn en hij ontevreden is met de afhandeling van zijn melding, maakt nog niet dat gedeputeerde Satijn zich bij de beslissing op bezwaar van beraadslaging en besluitvorming had moeten onthouden. Daarvoor is immers vereist dat er sprake is van een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat.⁵ Daarvan is in dit geval geen sprake. Het ging immers niet om de afhandeling van individuele meldingen, laat staan de melding van

⁴ Artikel 3, achtste lid, van het Reglement bezwaren en klachten Provincie Limburg 2022.

⁵ Artikel 58, jo. 28 Provinciewet.



eiser met betrekking tot de heer Satijn, maar om een verzoek over openbaarmaking van alle interne en externe documenten over het Meldpunt.

Overigens is ons college zich sterk bewust van eventuele persoonlijke belangen. Daartoe zijn regels vastgesteld in het zogeheten constituerend beraad⁶. Gedeputeerden onthouden zich van beraadslaging en besluitvorming in het geval dat een persoonlijk belang, of (de schijn van) belangenverstrengeling aan de orde is. In onderhavig geval is dat niet van toepassing gebleken. Gedeputeerde Satijn heeft geen persoonlijk belang bij de afweging of informatie met betrekking tot het Meldpunt al dan niet openbaar gemaakt moet worden. Overigens heeft gedeputeerde Satijn zich in het verleden wel onthouden van beraadslaging en besluitvorming. Daar ging het om een Woo-verzoek dat specifiek zag op gedeputeerde Satijn, wat aantoont dat er wel degelijk aandacht is voor het voorkomen van vooringenomenheid.

Ad 6 Whatsapp-berichten en andere chatberichten

De programmamanager was op het moment van indienen van het Woo-verzoek nog werkzaam voor de Provincie Limburg. Op dat moment hadden werkgerelateerde chatberichten e.a. documenten van hem dienen te worden geborgd. Het college heeft geen enkel document over de gevolgen voor het beheren en bewaren van chatberichten, en de uitgebreide groep sleutelfunctionarissen die onder voorliggende hotspot vallen, verstrekt, noch inzichtelijk gemaakt hoe dit heeft plaatsgevonden en onderdeel is geweest van de zoekslag. De Provincie Limburg heeft met het alleen aanwijzen van gedeputeerden en directie het begrip sleutelfunctionarissen zonder enige grondslag beperkt, aldus eiser.

Verweer

Na ontvangst van het Woo-verzoek zijn de meest betrokken medewerkers geïnformeerd over de ontvangst. Ons college heeft geen reden om aan te nemen dat vervolgens berichten zijn verwijderd, waardoor de borging van documenten voldoende heeft plaatsgevonden. Bij het uitzetten van de zoekvraag zijn vervolgens de betrokken medewerkers verzocht om alle relevante documenten te verzamelen. Daarbij is de tekst van het Woo-verzoek medegedeeld en is gewezen op de diverse vindplaatsen van documenten (e-mailomgeving, documentensystemen, netwerkschijven en WhatsApp-berichten). Daarmee heeft de zoekslag naar alle documenten voldoende zorgvuldig en uitgebreid plaatsgevonden.

Eiser stelt dat de programmamanager van het Meldpunt een sleutelfunctionaris is en dat zijn chatberichten derhalve veilig gesteld hadden moeten worden. Deze stelling kan het college echter niet volgen. Chatberichten uit postvakken van de privételefoon van onder de verantwoordelijkheid van ons college werkzame personen mogen op grond van de AVG niet te lang worden bewaard. Het vernietigen van dergelijke berichten is daarom niet, althans niet zonder meer, in strijd met de Archiefwet 1995.⁷ Om te borgen dat chatberichten niet onnodig lang bewaard worden in digitale postvakken en om te borgen dat de daarvoor in aanmerking komende berichten overeenkomstig het bepaalde in de Archiefwet 1995 worden bewaard of vernietigd, is een specifieke bepaling over chatberichten opgenomen in het Besluit Informatiebeheer Limburg 2023. Ons college heeft daarbij beleidsruimte om – binnen de grenzen van de Archiefwet – te bepalen welke soort chatberichten met betrekking tot welke personen (definitief) bewaard moeten worden in het documentsysteem. Het college heeft ervoor gekozen om de eigen leden van het college en de leden van de directie aan te wijzen als sleutelfunctionarissen. Er is geen rechtsregel die ons college ertoe verplicht om ook de programmamanager als sleutelfunctionaris aan te wijzen. Dat

⁶ Zie <https://limburg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/b91bc3f1-266f-4bf1-b743-61d383aa87f5>

⁷ ABRvS 21 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2477.



betekent echter niet dat relevante informatie van de programmamanager daarmee verloren is gegaan. Primair wordt alles wat zaakgerelateerd is opgeslagen in het documentensysteem, waarbij het Besluit Informatiebeheer Provincie Limburg 2023 als leidend kader aangehouden wordt.

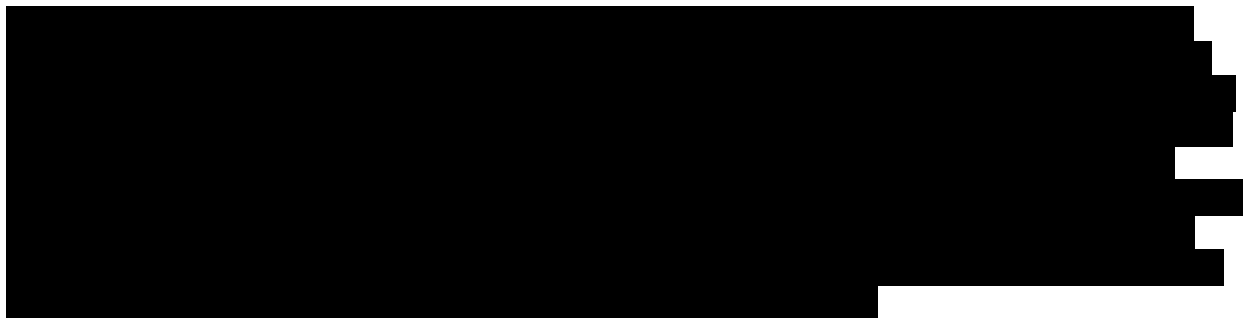
Eiser betwist de juistheid van de zoekslag verder door te stellen dat de programmamanager aantoonbaar via Whatsapp chatberichten zou hebben verstuurd. Zoals in het bestreden besluit is aangegeven zijn dergelijke WhatsApp-berichten niet aangetroffen in de zoekslag. De screenshot die eiser toevoegt aan het beroepschrift toont naar het oordeel van het college enkel aan dat er sprake is van procedurele berichten in relatie tot een niet-sleutelfunctionaris die niet bewaard hadden hoeven te worden in het documentensysteem. Dat dergelijke gegevens zijn verwijderd uit het digitale postvak van de telefoon van de programmamanager is in overeenstemming met de AVG en niet in strijd met de Archiefwet 1995.

Ad 7 actieve openbaarmaking GS Limburg

Eiser stelt dat door het actief openbaar maken van een (deel van een) melding, de door het college gestelde 'vertrouwelijkheid' als weigeringsgrond geen enkele rol meer speelt en dat aantoonbaar is dat er over meldingen intern is gecorrespondeerd. Verder handelt het college naar het oordeel van eiser in strijd met het verbod op willekeur.

Verweer

Aanvullend op hetgeen onder onderdeel 2 van dit verweer is opgenomen merken wij op dat er intern gecorrespondeerd is over de meldingen. Dat ligt voor de hand, nu er meerdere medewerkers betrokken zijn geweest bij het afhandelen van de meldingen. Ons college heeft echter besloten om deze informatie, die onder het tweede deelbesluit valt, niet openbaar te maken. Van strijdigheid met het verbod op willekeur is volgens het college geen sprake nu het openbaar gemaakte document, voor zover het gaat om een melding, geen onderdeel uitmaakt van het Woo-verzoek. **Derhalve is ten aanzien van de ingediende melding bij het bestreden besluit, geen afweging gemaakt over het al dan niet openbaar maken daarvan** (zie eveneens hetgeen onder ad 2 is overwogen).



Ad 8 aantoonbare, niet verstrekte, niet geweigerde en niet geïnventariseerde documenten

Uit de verstrekte documenten blijkt dat er nog meer documenten moeten zijn, waarover het college niets heeft aangegeven volgens eiser. Volgens eiser is het daarnaast pas mogelijk om aan te geven dat er meer documenten zijn, als er inzicht is verkregen in de documenten die het college blijft weigeren. Daarmee stelt eiser dat hem de mogelijkheid wordt ontnomen om een gespecificeerd bezwaar- en beroepschrift in te dienen.

Verweer



In het verweerschrift van 12 maart 2024 is reeds een toelichting gegeven over de door eiser gestelde documenten. Om onnodige herhalingen te voorkomen wordt derhalve verwezen naar dit verweerschrift, dat als bijlage bij het bestreden besluit is gevoegd (Productie 27). Aanvullend daarop kan ten aanzien van onderdeel o uit de opsomming van eiser nog het volgende worden aangegeven. Het screenshot dat eiser in het beroepschrift heeft opgenomen is afkomstig uit een WhatsApp-conversatie tussen een van de melders en de programmamanager bestuurscultuur. Zoals in het bestreden besluit is toegelicht zijn geen WhatsApp-berichten aangetroffen in de zoektocht naar documenten. Dat eiser het betreffende document van een van de melders heeft ontvangen, wil niet zeggen dat het document zich ten tijde van het Woo-verzoek nog onder de Provincie Limburg berustte. Daarbij betreft het een document dat enkel van procedurele aard is, hetgeen niet bewaard had hoeven te worden. Het is daarmee ook geen document dat onder ons had behoren te berusten.

Ad 9 Verzoek D

Eiser stelt dat ons college onderdeel d van het Woo-verzoek te beperkt heeft opgevat. Daarnaast is eiser van mening dat het aantoonbaar is dat er meerdere documenten beschikbaar moeten zijn over het inhuren van externe partijen met betrekking tot de afhandeling van de melding.

Verweer

De wijze waarop eiser deze beroepsgrond heeft geformuleerd, is gelijk aan de wijze waarop dit in het bezwaarschrift is geformuleerd. Wij herhalen derhalve onze reactie daarop, zoals deze in het verweerschrift van 12 maart 2024 is opgenomen.

Eiser meent dat ons college onderdeel d van het verzoek te beperkt heeft opgevat. Eiser 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.

Eiser 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 cetera, waaronder: AKD advocaten, CAPRA advocaten, Adviesbureau Berenschot, integriteitsdeskundige Ministerie van BZK et cetera.*" Onder sub h verzoekt eiser 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 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 ons college onder sub h zijn geschaard, hebben wij sub d van het verzoek vervolgens beperkt tot — kort gezegd — documenten met een financieel karakter aangaande eventuele externe inhuur. Naar ons oordeel hebben wij dit in alle redelijkheid kunnen doen. Ook als daarmee onderdeel d te beperkt zou zijn geïnterpreteerd, is eiser daar niet door benadeeld. Alle documenten met betrekking tot eventuele externe inhuur zijn immers bij het verzoek betrokken.

Verder lijkt eiser te betogen dat er casus zijn voorgelegd aan de externe integriteitsadviseur en aan het advocatenkantoor AKD. Volgens eiser 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. Anders dan eiser 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.

In de door eiser 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 integriteitskwesties 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. Eiser 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 echter naar ons oordeel onjuist. Op 6 juli 2017 hebben Provinciale Staten het Protocol (mogelijke) integriteitsschendingen door leden van Provinciale Staten of leden van Gedeputeerde Staten (hierna: Protocol) 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 doen. 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.

De door eiser aangehaalde passage uit de e-mail moet aldus worden uitgelegd dat uit één bij het Meldpunt ingediende melding is afgeleid 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 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 ons college) in het kader van de afhandeling van een specifieke melding bij het Meldpunt. De op de betreffende voortoets betrekking hebbende documenten zijn daarom terecht buiten de reikwijdte van het verzoek gehouden.

Ook het door eiser genoemde advies van AKD (over welk advies eiser kennelijk beschikt) betreft geen externe ondersteuning in het kader van de afhandeling van een specifieke melding bij het Meldpunt. 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. De concrete aanleiding voor het vragen van een advies van AKD werd gevormd door vragen van een journalist en niet door de melding. AKD is in dit geval derhalve niet ingeschakeld om te adviseren over de afhandeling van een specifieke melding. Dat naar dit advies vervolgens is verwezen in de brief aan eiser over de afhandeling van zijn melding en dit



advies aan eiser is verstrekt, maakt nog niet dat daarmee het advies ook is opgesteld ten behoeve van de melding. AKD is daarmee niet ingehuurd ten behoeve van de afhandeling van de melding van eiser.

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

Ad 10 Doorzenden en vorderen

Eiser stelt dat het Woo-verzoek doorgezonden had moeten worden naar andere bestuursorganen, dan wel dat informatie aldaar gevorderd had moeten worden, omdat meerdere meldingen zijn ingediend die betrekking hebben op andere bestuursorganen. Het is volgens eiser aannemelijk dat er over deze meldingen contact is geweest met andere bestuursorganen.

Verweer

Voor het doorverwijzen van het Woo-verzoek, respectievelijk het vorderen van documenten was geen reden. Uit de zoekslag is immers niet naar voren gekomen dat bepaalde documenten zich onder de reikwijdte van een ander bestuursorgaan bevinden. Uit de artikelsgewijze toelichting van de Woo blijkt dat geen doorzendplicht geldt als het bestuursorgaan niet weet of de gevraagde informatie bestaat en waar deze dan berust (*Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 77-78 (MvT n.a.v. advies RvS)*). De stelling van eiser dat deze informatie bestaat, berust op een aanname en mist onderbouwing. Omdat uit de zoekslag niet is gebleken dat deze informatie bestaat, geldt er geen doorverwijsplicht. Overigens strekt het Woo-verzoek ook niet tot documenten van andere bestuursorganen, maar tot het bij Provincie Limburg ingestelde Meldpunt.

Ad 11 Vertrouwelijkheid

Volgens eiser is vertrouwelijkheid geen uitzonderingsgrond meer onder de Woo, en heeft het college de toegezegde vertrouwelijkheid aan melders geschonden. Door het handelen van het college hebben melders geen vertrouwen meer in het college en de gehele organisatie van de Provincie Limburg. Het verstrekken van verzochte documenten zou volgens eiser juist het algemeen belang dienen aangezien het college niet alleen gemelde (en vermoede) misstanden heeft verhuld maar ook de toetsingen en afhandelingen van die meldingen niet inzichtelijk wil maken.

Verweer

Het functioneren van het Meldpunt staat in onderhavig geval niet ter discussie. Overigens is het college van mening dat deze vergaande stelling van eiser onjuist is. Naar aanleiding van een reactie van een beperkt aantal melders, heeft ons college in antwoord op gestelde schriftelijke vragen toegelicht waarom het Meldpunt wel naar behoren heeft gefunctioneerd en uitgelegd hoe een melding is afgehandeld⁸.

Daarnaast is 'vertrouwelijkheid' niet als uitzonderingsgrond gebruikt. Dat laat onverlet dat het gegeven dat een bestuursorgaan 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 staat⁹.

⁸ 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/Item/18c4cb63-6cdd-444a-a2e5-75256a040c8b>.

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



Het toezeggen van vertrouwelijkheid kan er immers aan bijdragen dat melders en derden vrijelijk zullen verklaren en zich niet zullen beperken tot het hoogst noodzakelijke uit vrees voor openbaarmaking. Van het door eiser gestelde verhullen van de wijze waarop meldingen zijn afgehandeld, is geen sprake.

Ad 12 5.1 tweede lid sub i

Het college heeft in het bestreden besluit geen enkele afweging gemaakt met betrekking tot het sluiten van het Meldpunt, het vertrek van de programmamanager bestuurscultuur en het tijdsverloop sindsdien, aldus eiser. Verder geeft het college niet aan op welke termijn de documenten wel openbaar gemaakt kunnen worden, en wat daarvoor de motivering is. Ten tweede merkt eiser 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.

Verweer

Door eiser wordt miskend dat in een Woo-besluit centraal staat of al dan niet gevraagde informatie openbaar gemaakt kan worden. Een inhoudelijke verantwoording over de gang van zaken met betrekking tot het Meldpunt is in onderhavig geval niet aan de orde. Het door eiser gestelde tijdsverloop is door de wetgever neergelegd in artikel 5.3, van de Woo. Hierin is bepaald dat bij het niet openbaar maken van informatie die ouder is dan vijf jaar, het bestuursorgaan nader motiveert waarom de informatie niet verstrekt kan worden, ondanks het tijdsverloop. In casu is er echter geen sprake van informatie die ouder is dan vijf jaar. Overigens geldt het belang van het respecteren van de toegezegde vertrouwelijkheid ook nog onverkort nadat de onderzoeken naar de meldingen zijn afgerond. Het gaat hier om onderzoeken die betrekkelijk recent geleden zijn afgerond. Inzicht in de documenten met betrekking tot meldingen maakt het waarschijnlijk dat derden in de toekomst minder bereidwillig zullen zijn om meldingen te doen of aan een onderzoek naar meldingen mee te werken. Bovendien geldt dat openbaarmaking van een deel van de documenten inzicht biedt in de wijze waarop dergelijke meldingen worden onderzocht. Voorkomen moet worden dat toekomstige onderzoeken door openbaarmaking worden gefrustreerd omdat personen bij onoorbare gedragingen daarop anticiperen.

Het tweede gedeelte van deze beroepsgrond is gelijk aan de wijze waarop eiser dit in het bezwaarschrift heeft geformuleerd. Derhalve herhalen wij onze reactie daarop, zoals deze in het verweerschrift van 12 maart 2024 is opgenomen.

Ons college volgt eiser 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. Ons college betoogt dat deze afweging wel degelijk per onderdeel heeft plaatsgevonden en dat deze afweging in het bestreden besluit eveneens is gemotiveerd. Bij de bespreking van de tweede beroepsgrond (integrale weigering) is al toegelicht waarom wij die afweging in dit geval niet per document, maar per categorie documenten hebben verricht.

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 bepaalde informatie eveneens niet openbaar wordt gemaakt op grond van de 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 beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad). De Woo verzet zich niet tegen het toepassen van meerdere uitzonderingsgronden voor dezelfde informatie¹⁰.

Verder betoogt eiser 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 krijgen¹¹. 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 g¹² en wordt thans beschermd door de i-grond.¹³

Ad 13 Persoonlijke beleidsopvattingen

Eiser stelt dat nergens is gebleken dat ons college aan degenen die een persoonlijke opvatting hebben geuit, hebben verzocht of de persoonlijke beleidsopvattingen in tot personen herleidbare vorm openbaar gemaakt mogen worden. Wij zouden tevens niet hebben aangetoond dat door het verstrekken van persoonlijke beleidsopvattingen, het voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad. Daarnaast betoogt eiser dat de uitzonderingsgrond artikel 5.2, lid 1 Woo onterecht is gebruikt als absolute uitzonderingsgrond en dat de uitzonderingsgrond niet van toepassing is op feiten, prognoses en de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter. Opgemerkt wordt dat in deelbesluit 1 voornoemde weigeringsgrond op drie van de 105 documenten is toegepast. Tot slot stelt eiser dat de informatie openbaar gemaakt moet worden omdat het Meldpunt in de publiciteit is geweest.

Verweer

Na het verzamelen van de documenten is door de betrokken medewerkers een beoordeling gemaakt over het al dan niet openbaar maken van informatie. In het bestreden besluit is wel overwogen (en in zoverre is er wel een belangenafweging verricht) of het mogelijk is om informatie over persoonlijke beleidsopvattingen te verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm (artikel 5.2 lid 2 Woo). Die vraag is ontkennend beantwoord vanwege de beperkte kring van de 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. Indachtig het uitgangspunt van de Woo, dat het intern beraad een zekere bescherming verdient en het onwenselijk

¹⁰ Rb. Amsterdam 21 december 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:8348, r.o. 4.3.

¹¹ *Kamerstukken* // 2018-2019, 35 112, nr. 3 (MvT), p. 22-23.

¹² Zie bijvoorbeeld ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2337.

¹³ ABRvS 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2699.



is als ambtenaren (of bestuurders) zich niet meer vrijelijk kunnen uiten, is in het kader van het eerste deelbesluit besloten om in een klein aantal gevallen gebruik te maken van deze uitzonderingsgrond.

Daarnaast betoogt eiser dat de grond onterecht is gebruikt als absolute uitzonderingsgrond en dat de uitzonderingsgrond niet van toepassing is op feiten, prognoses en de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter. Zoals in de primaire besluiten reeds is opgemerkt, worden feiten in dit geval eveneens als persoonlijke beleidsopvattingen beschouwd vanwege de nauwe verwevenheid met de geformuleerde adviezen, visies, standpunten en overwegingen¹⁴. Overigens geldt dat wij een document ook integraal met toepassing van artikel 5.2, eerste lid van de Woo mogen weigeren indien de feitelijke gegevens niet zouden zijn verweven met de persoonlijke beleidsopvattingen, maar er louter standaardgegevens zouden resteren of openbaarmaking ertoe zou leiden dat er geen document met zelfstandige betekenis zou resteren. Dat de uitzonderingsgrond absoluut wordt toegepast volgt uit het imperatieve karakter van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo.

Eiser geeft bovendien aan dat de informatie openbaar gemaakt zou moeten worden omdat het Meldpunt in de publiciteit is geweest. Hiermee zou het algemeen belang van openbaarmaking van publieke informatie zwaarder wegen dan het belang dat de betreffende uitzonderingsgrond beschermt. Wij volgen eiser niet in die stelling. Het enkele feit dat het Meldpunt in de publiciteit is geweest, maakt niet dat wij gehouden zijn om informatie te verstrekken over persoonlijke beleidsopvattingen. Eiser meent kennelijk dat er binnen artikel 5.2, eerste lid, Woo, ruimte is om het belang van openbaarheid af te wegen tegen het belang van de bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen. Die ruimte biedt het artikellid echter niet. Overigens hebben wij wel overwogen of alsnog informatie openbaar gemaakt kan worden in niet tot personen herleidbare vorm, maar die vraag hebben wij ontkennend beantwoord. Met de gedeeltelijke openbaarmaking van de gevraagde informatie en de actieve openbaarmaking van informatie door het toezenden van informatie aan Provinciale Staten over het Meldpunt, is overigens een goede democratische controle op het functioneren van het Meldpunt in zekere zin gewaarborgd.

Ad 14 Eerbiediging persoonlijke levenssfeer

Naar de mening van eiser dienen namen verstrekt te worden als er sprake is van rechtspersonen, als de ondernemer zijn eigen naam gebruikt voor de naam van de rechtspersoon. Er is sprake van deelname aan het handelsverkeer en het beroepshalve functioneren, waarmee de bedrijfsnaam derhalve geen persoonsgegevens is. Daarnaast stelt eiser dat de namen van directieleden onleesbaar zijn gemaakt en dienen de namen van ambtenaren en bestuurders openbaar gemaakt te worden, vanwege het aantoonbaar in de openbaarheid treden van deze personen. Daarnaast dient volgens eiser de naam van de externe adviseur integriteit openbaar gemaakt te worden, alsmede de naam van de klachtenfunctionaris.

Verweer

De Woo en daaruit volgende jurisprudentie maakt een onderscheid tussen namen van ambtenaren die in de openbaarheid treden uit hoofde van hun functie en de namen van overige ambtenaren. Ten aanzien van deze tweede categorie stelt eiser dat ook deze namen openbaar gemaakt dienen te worden. Het is echter aan eiser om concreet duidelijk te maken dat het belang van openbaarheid in dit concreet geval zwaarder weegt. Overigens is ons college van oordeel dat de onleesbaar gemaakte namen terecht

¹⁴ ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:616.



onleesbaar zijn gemaakt, nu het ambtenaren betreft die niet uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden.

Het betoog van eiser over de openbaarmaking van namen houdt in essentie in dat hij meent dat van meer functionarissen (standaard) de namen openbaar gemaakt hadden moeten worden. Meer specifiek gaat het om de namen van de programmamanager, de externe adviseur integriteit en de klachtenfunctionaris. In feite meent eiser dat het in deze gevallen gaat om personen die uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden. Volgens ons college is die redenering niet juist. Ter toelichting het volgende. Eiser geeft aan dat de naam van de programmamanager openbaar gemaakt kan worden, nu de naam van de programmamanager in een aantal stukken aan Provinciale Staten al openbaar zou zijn gemaakt. Uit het enkele feit dat de naam van de programmamanager incidenteel in documenten aan Provinciale Staten vermeld staat, maakt nog niet dat de programmamanager zich uit hoofde van de functie in de openbaarheid presenteert. Gewezen wordt op de rechtspraak waarin het incidenteel optreden als procesvertegenwoordiger van het bestuursorgaan (waarbij er dus in bepaalde gevallen in de openbaarheid wordt getreden) nog niet maakt dat de ambtenaar uit hoofde van de functie in de openbaarheid treedt¹⁵. Indien naar de functie van de programmamanager wordt gekeken dan blijkt daaruit dat het niet gaat om een functie waarbij uit hoofde van de functie in de openbaarheid wordt getreden. Uit die functiebeschrijving blijkt dat de werkzaamheden in overwegende mate intern gericht zijn (bewaken voortgang, adviseren aan de Commissaris van Koning, het schrijven van stukken voor GS en PS en het zijn van een verbinder tussen verschillende betrokken clusters)¹⁶.

Voor zover de programmamanager al geacht zou moeten worden uit hoofde van zijn functie in de openbaarheid te treden, kan dat niet leiden tot het door eiser gewenste doel. Eiser verwijst in het beroepschrift met name naar documenten die gaan over de met de programmamanager gesloten overeenkomsten van opdracht en de uit hoofde daarvan door de programmamanager verstuurde declaraties. Eiser meent kennelijk dat in die documenten de naam van de programmamanager openbaar moet worden gemaakt. Dit zijn echter geen documenten die betrekking hebben op de inhoudelijke werkzaamheden van de programmamanager. De documenten zien daarmee niet op de door eiser veronderstelde openbare functie-uitoefening door de programmamanager. In deze documenten behoeft de naam van de programmamanager derhalve niet openbaar te worden gemaakt.

Eiser geeft verder aan dat in meerdere documenten herleidbaar is dat namen en functies van directieleden leesbaar zijn verstrekt en in andere documenten weer zijn zwartgelakt. Volgens eiser moet dit hersteld worden. Eiser licht echter niet toe in welke documenten dit aan de orde zou zijn. Eiser lijkt te doelen op brieven waarbij opdrachten aan de programmamanager zijn verleend/verlengd en waar volgens eiser de naam van de mandaathouder zou ontbreken. Uit het briefhoofd blijkt echter de naam van de mandaathouder (mevrouw C.G.M. van der Weijden). Dat deze naam in de ondertekening niet leesbaar is gemaakt houdt verband met het feit dat de handtekening van de directeur door de voorgedrukte naam heen is geplaatst. Openbaarmaking van de naam zou derhalve ook leiden tot openbaarmaking van de handtekening. Handtekeningen van personen die uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden hoeven — mede gelet op het risico van identiteitsfraude — niet openbaar te worden gemaakt. Eiser is door de gekozen wijze van openbaarmaking ook niet in zijn belangen

¹⁵ ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1231.

¹⁶ Verwezen wordt naar de in het kader van het verzoek openbaar gemaakte aanbestedingsleidraad voor de opdracht van de programmamanager, meer specifiek document “2. 20220203 1. Aanbestedingsleidraad 193166 DAS Programmamanager bestuurscultuur (geanonimiseerd)”.



geschaad. De naam van de mandaathouder blijkt immers reeds uit het briefhoofd. Het is voor het college uit de stellingen van bezwaarmaker niet duidelijk op te maken in welke andere (door hem genoemde) documenten de naam van een directielid ten onrechte niet openbaar zou zijn gemaakt.

Verder betoogt eiser dat de naam en functie van de externe adviseur integriteit en de naam van de klachtenfunctionaris zijn zwartgelakt, terwijl de Provincie de naam van deze functionarissen zelf op haar website heeft gepubliceerd. Het enkele gegeven dat namen van deze functionarissen op de website van de provincie zijn geplaatst, is echter niet voldoende om aan te nemen dat deze personen daarom uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden¹⁷. De externe adviseur integriteit en de klachtenfunctionaris treden uit hoofde van hun functie (juist) niet in de openbaarheid. Zij zijn belast met het (juist) in vertrouwelijkheid behandelen van klachten respectievelijk meldingen en treden daarbij uit de aard van de zaak niet in de openbaarheid. De namen van de externe adviseur integriteit en die van de klachtenfunctionaris zijn daarom terecht niet openbaar gemaakt.

Volgens eiser is het verder vaste jurisprudentie dat namen van extern ingehuurde rechtspersonen op facturen en in overeenkomsten door het bestuursorgaan leesbaar worden verstrekt, ook als in de bedrijfsnaam een familienaam is opgenomen. In dit geval gaat het om de naam van de vennootschap door middel waarvan de programmamanager zijn werkzaamheden heeft verricht. In bedrijfsnamen opgenomen familienamen zijn aan te merken als persoonsgegevens. Dat betekent dat openbaarmaking van die namen een schending van de persoonlijke levenssfeer inhoudt van de betrokkene. Door de naam van de vennootschap openbaar te maken zou alsnog de naam van de programmamanager openbaar worden gemaakt. In het voorgaande is toegelicht dat de programmamanager niet uit hoofde van zijn functie in de openbaarheid treedt. Dat betekent dat de naam van de programmamanager niet openbaar gemaakt wordt, tenzij de verzoeker concreet aannemelijk maakt waarom het belang bij openbaarheid van de betreffende naam zwaarder dient te wegen. Naar ons oordeel dient hetzelfde criterium te gelden voor de openbaarmaking van de naam van de door de programmamanager voor zijn werkzaamheden gebruikte vennootschap. Een andere opvatting zou betekenen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene minder bescherming zou toekomen, louter omdat hij een vennootschap gebruikt waarin zijn familienaam voorkomt, hetgeen volgens ons college niet juist is.

Ad 15 Concepten

Eiser stelt dat ons college door het verstrekken van één concept, ons college erkent dat er geen bezwaren bestaan tegen het verstrekken van alle verzochte concepten. Uit de mededeling dat conceptbrieven afwijken ten opzichte van definitieve brieven, blijkt bovendien volgens eiser dat inhoudelijke kritiek op de afhandeling van meldingen terecht is. Daarnaast dienen concepten volgens eiser verstrekt te worden, alsmede alle documenten die daarmee samenhangen.

Verweer

Het verstrekte document naar aanleiding van het bezwaar tegen het eerste deelbesluit betreffende concept van het Werkplan Bestuurscultuur. De overige door eiser verzochte concepten betreffen allemaal concepten die in het kader van specifieke meldingen zijn opgesteld. In het bestreden besluit en eerder in dit verweer is reeds toegelicht wat het standpunt is van ons college met betrekking tot het niet verstrekken van die informatie. Dat één concept verstrekt is, maakt derhalve niet dat alle concepten verstrekt moeten worden. Eiser lijkt bovendien te suggereren dat conceptbrieven als reacties op meldingen, afgestemd dienen te worden met de melders. Ons college kan die stelling niet volgen,

¹⁷ ABRvS 25 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3253, r.o. 5.2 e.v.



aangezien het niet aan de melders is om aan te geven hoe hun melding afgehandeld dient te worden. Het is niet aan melders om te sturen op de inhoud van de reactie van ons college.

Concepten kunnen 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. Verder geeft eiser aan dat bij documenten van externe partijen nooit sprake kan zijn van persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van intern beraad. Zoals eerder opgemerkt is 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 opgesteld¹⁸. Daarvan zou sprake zijn voor zover ons college over een melding advies zou hebben gevraagd aan een externe partij.

Ad 16 Geheimhouding en art. 8:29 Awb

Volgens eiser heeft ons college niet inzichtelijk gemaakt of er geheime of 'artikel 8:29 Awb' documenten onder de reikwijdte van het verzoek vallen.

Verweer

Ten aanzien van het al dan niet benoemen van documenten op een inventarislijst verwijzen wij naar het eerder gestelde in dit verweer. Overigens is er geen sprake van documenten die geheim zijn zoals bedoeld in art. 84 van de Provinciewet. Zou dat het geval geweest zijn, had ons college het Woo-verzoek tevens opgevat als een verzoek tot opheffing van die geheimhouding, ingevolge vaste jurisprudentie.¹⁹ Voorts maakt eiser niet duidelijk wat hij bedoeld met documenten inzake artikel 8:29 Awb. Ons college merkt op dat dit artikel ziet op het overleggen van documenten aan de bestuursrechter.

Conclusie

Het college is van mening dat het beroep ongegrond dient te worden verklaard.

Gedeputeerde Staten van Limburg
namens dezen,

H. Yazar
Clustermanager Concern

¹⁸ ABRvS 31 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2550, r.o. 4.5.

¹⁹ ABRvS 17 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1925, r.o. 11.