

Adviescommissie bezwaarschriften Provincie Limburg

Zitting van 18 december 2018, 13:00

Nr. 2018/80138 S116

Reactie op het bezwaarschrift

inzake

**Commissaris van de Koning van de
Provincie Limburg**

gevestigd te Maastricht

gemachtigde: [REDACTED]

tegen

De heer J. van Rey

gevestigd te [REDACTED]

1 Inleiding

- 1.1 De heer J. van Rey (hierna: Van Rey) heeft bij brief van 18 juni 2018 met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) de Commissaris van de Koning van de Provincie Limburg (hierna: de commissaris) verzocht om openbaarmaking van het dossier over de klacht van Van Rey betreffende een schending van de gemeentelijke gedragscode door de burgemeester van Roermond. De commissaris heeft bij besluit van 5 september 2018 de verzochte documenten gedeeltelijk openbaar gemaakt. Tegen die gedeeltelijke openbaarmaking heeft Van Rey bezwaar gemaakt.

2 Toelichting op het bestreden besluit

- 2.1 Het dossier waar Van Rey om heeft verzocht, bestaat uit correspondentie van de commissaris (en diens ambtenaren) met de burgemeester en met Van Rey zelf en houdt verband met de behandeling van de klacht.
- 2.2 Op grond van artikel 182 lid 1 onder c van de Provinciewet en de Ambtsinstructie is het de taak van de commissaris om te adviseren en te bemiddelen bij integriteitsvraagstukken op gemeentelijke niveau. Binnen dit kader heeft Van Rey zich met zijn klacht over de burgemeester gewend tot de commissaris. De commissaris vervult deze taak in zijn hoedanigheid van rijksorgaan en bij het uitvoeren van die taak neemt de commissaris vertrouwelijkheid in acht.
- 2.3 De documenten die inhoudelijk onderdeel zijn van het naar aanleiding van de klacht van Van Rey opgebouwde dossier (documenten 1, 4 – 9), komen niet voor openbaarmaking op grond van de Wob (voor altijd en voor een ieder) aanmerking. Openbaarmaking van die documenten zou het vertrouwelijke karakter van de klachtenprocedure schaden en daarmee het functioneren van de commissaris in haar rol als klachtenbehandelaar ernstig belemmeren. Dat een deel van de documenten uit het dossier naar zijn aard al in het bezit is van Van Rey, doet daaraan niet af.
- 2.4 De interne (e-mail)correspondentie tussen de commissaris en de gemeente heeft de commissaris in het bestreden besluit gedeeltelijk openbaar gemaakt. De namen van de betrokken ambtenaren die niet uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden, zijn – in lijn met de rechtspraak van de Afdeling (ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:321) – op grond van artikel 10 lid 2 onder e van de Wob niet openbaar gemaakt. Daarnaast komt een persoonlijke beleidsopvatting vervat in een e-mail van (een ambtenaar van) de commissaris aan (een ambtenaar van) de burgemeester (document 10) niet voor openbaarmaking in aanmerking omdat sprake is van intern beraad.

3 Reactie op het bezwaar

- 3.1 Het bezwaar van Van Rey is met name gericht tegen de weigering om de brief van 2 februari 2018 van de burgemeester van Roermond aan de commissaris (document 4) openbaar te maken. In deze brief reageert de burgemeester op de door Van Rey ingediende klacht.
- 3.2 De commissaris heeft in het bestreden besluit toegelicht dat document 4 niet voor openbaarmaking in aanmerking komt omdat (1) sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen die ten behoeve van het intern ambtsverkeer tussen burgemeester en commissaris aan het papier zijn toevertrouwd en (2) openbaarmaking van de brief het functioneren van de commissaris in zijn rol als adviseur en bemiddelaar bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen onevenredig benadeelt. De burgemeester vreest een verminderde bereidheid tot medewerking en mededeelzaamheid als één van de gevolgen van openbaarmaking van informatie uit klachtdossiers. In haar zienswijze van 26 juli 2018 heeft de burgemeester van Roermond aangegeven bezwaar te hebben tegen de openbaarmaking.
- 3.3 De commissaris licht de redenen om niet tot openbaarmaking over te gaan, in het verlengde van de in het bestreden besluit (p. 3-4) gegeven motivering als volgt toe.

1. Documenten bevatten persoonlijke beleidsopvattingen, opgesteld ten behoeve van intern beraad

- 3.4 Document 4 komt in de eerste plaats niet voor openbaarmaking in aanmerking, omdat de brief (nagenoeg geheel bestaat uit persoonlijke beleidsopvattingen. Zij is opgesteld ten behoeve van intern beraad (binnen een kring van bestuursorganen).
- 3.5 De burgemeester heeft haar brief opgesteld ten behoeve van de bemiddelings- en adviseringstaak van de commissaris. Een dergelijke brief moet worden onderscheiden van, en heeft ook een ander karakter dan, een brief van de burgemeester die aan Van Rey zou zijn geadresseerd en waarin de burgemeester op de klacht reageert. De reactie van de burgemeester die in het kader van de klachtenbehandeling naar de commissaris is gestuurd, is naar zijn aard bedoeld om binnen de kring van de overheid te blijven. Voor openbaarmaking komt de reactie, gelet ook op de verwevenheid van de persoonlijke beleidsopvattingen en de feiten in de reactie, niet voor openbaarmaking in aanmerking.

2. Onevenredige benadeling van de taakuitoefening door de commissaris

- 3.6 Bovendien staat de bij een klachtenbehandeling als hier aan de orde in acht te nemen vertrouwelijkheid aan openbaarmaking van de reactie – en andere tot het klachtdossier behorende stukken – in de weg.

- 3.7 De commissaris heeft in het besluit toegelicht dat te verwachten valt dat hij zal worden belemmerd in zijn adviserings- en bemiddelingstaak op het moment dat documenten die betrekking hebben op de behandeling van een integriteitsklacht openbaar worden voor een ieder. Het ambtsverkeer tussen de burgemeester en commissaris wordt in dat geval belemmerd. Het redelijkerwijs te verwachten gevolg van openbaarmaking van (onderdelen uit) dossiers rondom klachten en meldingen is dat de bereidheid van functionarissen om openhartig te reageren op een melding of een klacht zal afnemen. Als de commissaris als gevolg daarvan in toekomstige situaties verstoken blijft van voor de uitvoering van zijn taak noodzakelijke informatie, kan hij zijn wettelijke taak niet naar behoren vervullen. De commissaris moet naar aanleiding van een melding of een klacht onderzoek kunnen doen om de relevante informatie voor beoordeling van de melding of klacht te vergaren. Als rekening gehouden moet worden met het openbaar maken van een aldus naar aanleiding van een melding of klacht gevormd dossier, heeft dat een nadelige invloed op de bereidheid van betrokkenen of beklaagden om mee te werken een dergelijk onderzoek, hetgeen negatieve gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van het onderzoek.
- 3.8 De commissaris heeft er alle belang bij dat betrokkenen zo vrijelijk mogelijk verklaren en niet uit vrees voor openbaarmaking volstaan met het verklaren van het hoogst noodzakelijke. Een voorwaarde voor zorgvuldig en toereikend onderzoek is dat er geen onzekerheid is over de openbaarheid van afgelegde verklaringen. Alleen dan bestaat de zekerheid dat degenen aan wie in het kader van het onderzoek om informatie wordt gevraagd (zoals, melders, personen op wier handelen het onderzoek betrekking heeft en mogelijke getuigen) zonder terughoudendheid alles kunnen zeggen wat zij willen zeggen. Als zij er rekening mee moeten houden dat de inhoud van hun verklaringen bij anderen dan de commissaris bekend kunnen worden, zal dit tot terughoudendheid leiden en zal ook de bereidheid om mee te werken afnemen. Hierdoor worden (toekomstige) onderzoeken naar mogelijke integriteitsschendingen ernstig belemmerd, waardoor de commissaris onevenredig in zijn belang wordt geschaad.
- 3.9 Het belang van vertrouwelijkheid bij de behandeling van klachten en meldingen over en bij onderzoek naar het gevoerde bestuur is ook in de rechtspraak onderkend. Het belang van het goed functioneren van het bestuursorgaan weegt naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in die gevallen zwaarder dan het belang van openbaarmaking.

Zie ABRvS 27 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2143, rov. 7.3:

"De rechtbank heeft op goede gronden geoordeeld dat een goede klachtbehandeling door de NVWA in het gedrang kan komen indien uitlatingen in de klachtprocedure voor iedereen openbaar kunnen worden. Het is aannemelijk dat betrokkenen minder bereidwillig zijn om vrijuit over hun bevindingen te verklaren als zij er rekening mee moeten houden dat hun verklaringen in de openbaarheid worden gebracht. Het onderzoek van de KAC naar de klacht blijft daarmee verstoken van volledige medewerking waarbij

alle relevante feiten en omstandigheden naar boven komen. Daardoor kan zij niet het onderzoek doen dat nodig is om de NVWA te adviseren in de afhandeling van de klacht. Dat brengt vervolgens mee dat het voor de NVWA lastiger wordt eventuele verbeterpunten in haar organisatie door te voeren.”

In vergelijkbare zin oordeelde de Afdeling in haar uitspraak van 11 juli 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2337) voor wat betreft een onderzoek naar het gevoerde bestuur.

- 3.10 In de onderhavige zaak zou de commissaris in het bijzonder in zijn functioneren worden geraakt, omdat het hier een integriteitskwestie betreft. Juist om met goed gevolg in integriteitskwesties te kunnen adviseren en te bemiddelen is het noodzakelijk dat klager en beklaagden van een vertrouwelijke behandeling van de procedure mogen uitgaan. Dat rechtvaardigt – zoals hier is gedaan – integrale weigering van openbaarmaking van naar aanleiding van een melding of een integriteitsklacht gevormd dossier.

Zie ABRvS, 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3788, rov. 12.3 over integrale weigering van een onderzoeksdossier.

- 3.11 Uit de rechtspraak volgt verder dat ook in het geval een betrokkene zelf geen bezwaar zou hebben tegen openbaarmaking, een beroep van het bestuursorgaan op de uitzonderingsgrond van artikel 10 lid 2 onder g van de Wob gerechtvaardigd is wanneer het openbaar maken van de vertrouwelijke documenten belemmerend kan werken voor het functioneren van het bestuursorgaan (in de toekomst).

Zie daarover: ABRvS 5 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3991, rov. 9.2.

- 3.12 De stelling van Van Rey dat het functioneren van de commissaris als zodanig niet door de openbaarmaking wordt belemmerd, omdat document 4 een brief van de Burgemeester van Roermond is en niet van de commissaris, is gelet op het vorenstaande niet juist. Het te beschermen belang is dat de commissaris er – gelet op zijn rol en zinvolle taakvervulling – van op aan moet kunnen dat personen (ook in toekomstige gevallen) bereid blijven om loyaal medewerking te verlenen aan onderzoek naar aanleiding van een klacht of melding. Die bereidheid staat of valt met het behoud van vertrouwelijkheid van hetgeen in dat verband aan de commissaris wordt medegedeeld.

4 Conclusie

Gelet op het voorgaande heeft de commissaris de verzochte documenten terecht (gedeeltelijk) niet openbaar gemaakt. De commissaris verzoekt uw commissie te adviseren tot ongegrondverklaring van het bezwaar.

behandeld door

correspondentie

telefoon

fax

e-mail

zaaknr

Postbus 11756, 2502 AT Den Haag

+31 (0)70 515 [REDACTED]

+31 (0)70 515 33 17

[REDACTED]@pelsrijcken.nl

11010211