

Actieve informatieplicht

Hillebrink/ Eeftink

1. Inleiding/aanleiding

Met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur in maart 2002 is aan het college (en de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan) de verplichting opgelegd om uit eigen beweging aan de raad al die informatie te verschaffen, die de raad nodig heeft om zijn (duale) taken 'kaderstelling' en 'controle' naar behoren te kunnen vervullen.

Voordien was er alleen sprake van een passieve informatieplicht, waarbij het college of een collegelid alleen op verzoek van een raadslid inlichtingen hoefde te verstrekken. Met de komst van de actieve informatieplicht is het de bedoeling dat het college zelf het initiatief neemt om de raad te informeren.

De verantwoordelijkheid voor het invullen van de actieve informatieplicht is dus in eerste aanleg bij het college gelegd. De raad heeft hierin echter eveneens een actieve rol. De raad dient er op toe te zien voldoende informatie van het college te krijgen. Is dit niet het geval, dan kan de raad het college om aanvullende informatie vragen en eventueel het college, de burgemeester of een collegelid ter (politieke) verantwoording roepen via de instrumenten die we vatten onder de passieve informatieplicht (informatie verstrekking door het college op verzoek van de raad). Het eerste deel van deze notitie heeft de focus op de actieve informatieplicht.

2. Wettelijk Kader

In de Gemeentewet zijn de bepalingen rond de actieve (en passieve) informatieplicht opgenomen. In de onderstaande tabel zijn de relevante artikelen uit de Gemeentewet opgenomen, die samenhangen met de uitoefening van de actieve informatieplicht.

Informatieverplichting	Artikelen in Gemeentewet	Omschrijving verplichting
Criteria raad voor kennisgeving door het college	60, eerste lid	De raad kan regelen van welke beslissingen van het college aan de leden van de raad kennisgeving wordt gedaan. Daarbij kan de raad de gevallen bepalen waarin met <u>terinzagelegging</u> kan worden volstaan.
	60, tweede lid	Het college laat de kennisgeving of terinzagelegging achterwege voor zover deze in strijd is met het openbaar belang.
	60, derde lid	Het college maakt de besluitenlijst van zijn vergaderingen op de in de gemeente gebruikelijke wijze openbaar.
Criteria raad voor kennisgeving door de burgemeester	81, eerste lid	De raad kan regelen van welke beslissingen van de burgemeester aan de leden van de raad kennisgeving wordt gedaan. Daarbij kan de raad de gevallen bepalen waarin met <u>terinzagelegging</u> kan worden volstaan.
	81, tweede lid	De burgemeester laat de kennisgeving of terinzagelegging achterwege voor zover deze in strijd is met het openbaar belang
Bevoegdheden college	160, eerste lid	Het college is in ieder geval bevoegd: a. het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet de raad of de burgemeester hiermee is belast; b. beslissingen van de raad voor te bereiden en uit te voeren, tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester hiermee is belast;

		c. regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente, met uitzondering van de organisatie van de griffie; d. ambtenaren, niet zijnde de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren, te benoemen, te schorsen en te ontslaan; e. tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten; f. te besluiten namens de gemeente, het college of de raad rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures te voeren of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, tenzij de raad, voor zover het de raad aangaat, in voorkomende gevallen anders beslist; g. ten aanzien van de voorbereiding van de civiele verdediging; h. jaarmarkten of gewone marktdagen in te stellen, af te schaffen of te veranderen.
	160, tweede lid	Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, {.....} nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen
Algemene actieve informatieplicht college	169, tweede lid	Het college geeft de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft
Bijzondere actieve informatieplicht college	169, vierde lid	Het college geeft de raad vooraf inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder e, f, g en h, indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente
Algemene actieve informatieplicht burgemeester	180, tweede lid	De burgemeester geeft de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.
Passieve informatieplicht: raadsvragen	155, eerste lid	Een lid van de raad kan het college of de burgemeester mondeling of schriftelijk vragen stellen.
Passieve informatieplicht college	169, derde lid	Het college geeft de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang
Passieve informatieplicht college	169, vierde lid	Het college geeft de raad vooraf inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder e, f, g en h, indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In het laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.
Passieve informatieplicht burgemeester	180, derde lid	De burgemeester geeft de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.

3. De actieve informatieplicht bezien vanuit de verschillende rollen van de raad

Om hun werk goed te kunnen doen hebben raadsleden informatie nodig. Voor de verschillende rollen zal de behoefte aan informatie verschillend zijn.

De kaderstellende rol

De raad kan gebruik maken van formele instrumenten om beleidskaders te stellen. De formele instrumenten zijn de verordenende en budgettaire bevoegdheden. De raad stelt de programmabegroting en de programmaverantwoording vast. Door middel van deze documenten wordt cruciale informatie aan de raad verstrekt (zowel beleidsmatig als financieel). Daarnaast stelt de raad kaders door middel van enkele plannen die de raad op grond van diverse wetgeving dient vast te stellen, zoals op het gebied van ruimtelijke ordening (bestemmingsplannen, structuurvisies), milieu, grondbeleid en verkeer (b.v. de parkeernota). Voor de kaderstellende rol heeft de raad in principe geen detailinformatie nodig.

Als het college in verband met deze bevoegdheden van de gemeenteraad voorstellen aan de raad voorlegt, is er uiteraard wel sprake van het verstrekken van belangrijke informatie aan de gemeenteraad, maar deze informatie valt niet het vervullen van een actieve informatieplicht. Het betreft de voorbereiding van besluitvorming door het college ten behoeve van besluitvorming door de raad als ter zake bevoegd orgaan, als bedoeld in artikel 160, eerste lid aanhef en onder b van de Gemeentewet.

De volksvertegenwoordigende rol

Om zijn rol als volksvertegenwoordiger waar te kunnen maken, moet een raadslid op de hoogte zijn van de ontwikkelingen die van belang zijn voor het te voeren beleid en goed op de hoogte zijn van het vigerende gemeentelijke beleid. Goede informatievoorziening is een belangrijke voorwaarde voor een raadslid om zijn contacten met maatschappelijke organisaties te kunnen onderhouden en vragen van burgers te kunnen beantwoorden. De volksvertegenwoordigende rol kan op verschillende manieren worden ingevuld. De invulling kan variëren van het als raadslid uitleggen en verklaren van het gemeentelijk beleid aan de bewoners, maar ook een bewoner verwijzen naar het juiste gemeentelijke loket, maar het kan ook leiden tot het stellen van mondelinge of schriftelijke vragen aan het college, en ook bijvoorbeeld een initiatiefvoorstel of een motie vreemd kan een uiting zijn van deze rol.

Om het volksvertegenwoordigende werk goed te doen, kan en zal met name door de raad zelf verworven informatie van belang zijn. Eigen initiatief en beoordeling van elders verkregen informatie over een bepaald beleidsterrein kunnen even belangrijk zijn als het 'leunen' op de informatie die het raadslid kan krijgen van het (ambtelijk apparaat van de gemeente en het) college.

De controlerende rol

De gemeenteraad is volgens de Gemeentewet (én de Grondwet) het hoofd van de gemeente. Raadsleden zijn als gekozen volksvertegenwoordigers aangewezen om het bestuur en de bestuursorganen te controleren. Deze controle spiegelt - zoals gezegd - met de verantwoordingsplicht van de bestuursorganen en hun leden. En dat betekent dat het van groot belang is dat raad en raadsleden kunnen beschikken over alle benodigde informatie om hun controlerende rol goed vorm en inhoud te kunnen geven.

De actieve informatieplicht van het college is met name van belang voor het uitoefenen van deze rol van de raad.

4. Actieve informatieplicht vanuit de Gemeentewet en de relatie met Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB)

De actieve (en passieve) informatieplicht regelt de informatierelatie tussen college, burgemeester en raad.

De WOB daarentegen regelt de informatierelatie tussen bestuursorgaan en burger.

De actieve en passieve informatieplicht zoals in de Gemeentewet is opgenomen houdt in dat in principe alle informatie van burgemeester en college voor raadsleden beschikbaar is. Deze informatieplicht gaat daarmee beduidend verder dan de WOB, die de informatie-relatie tussen de gemeente en de burger regelt, en die een limitatieve opsomming van gevallen kent, waarin de informatie niet door een bestuursorgaan aan daarom verzoekende burgers behoeft te worden verstrekt.

De Gemeentewet voorziet d.m.v. de artikelen die zien op de actieve en passieve informatieplicht in een 'lex specialis' t.o.v. de WOB. Dit betekent, dat er in bijzondere wetgeving een regeling bestaat voor daarin aangegeven specifieke gevallen, die vóórgaat op de algemene wetgeving van de WOB. Raadsleden bekleden in het gemeentelijk stelsel een belangrijke en bijzondere positie. Zij zijn als gekozen volksvertegenwoordigers voor hun informatievergaring niet afhankelijk van de bepalingen van de WOB.

Het college en de burgemeester hebben daarnaast de mogelijkheid om aan raadsleden geheimhouding op te leggen als bepaalde informatie alleen onder geheimhouding aan raadsleden kan worden verstrekt. Of anders geformuleerd: zelfs als bepaalde informatie o.b.v. (één van) de uitzonderingsgronden van art. 10 of 11 WOB niet openbaar (geheim) is voor burgers, is deze informatie nog wél beschikbaar voor raadsleden, zij het onder geheimhouding.

5. Artikel 169, lid 4 Gemeentewet: een bijzondere vorm van actieve en passieve informatieplicht.

De invulling van de algemene actieve informatieplicht die in deze notitie aan de orde is, betreft de invulling van de artikelen 169, lid 2 en 180, lid 2 van de Gemeentewet. Daarnaast is in artikel 169, lid 4, Gemeentewet een bijzondere actieve (en passieve) informatieplicht opgenomen.

Het college geeft de raad vooraf inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 160, eerste lid onder e, f, g, en h, indien de raad daarom verzoekt (=passief) of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen heeft voor de gemeente (=actief). Het college neemt dan geen besluit voordat de raad zijn wensen en bedenkingen kenbaar heeft kunnen maken aan het college. Dit wordt ook wel de 'voorhangprocedure' genoemd. Dit laatste betekent dat er een informatieplicht bestaat van het college jegens de raad indien het college t.a.v. de uitoefening van de vier bevoegdheden heeft geoordeeld /ingeschat dat deze ingrijpende gevolgen heeft voor de gemeente.

Om de raad in de gelegenheid te stellen om een verzoek te doen om inlichtingen (= passief, als de raad erom vraagt), moet de raad natuurlijk wel weten dat het college voornemens is om de bevoegdheid toe te passen.

Er zijn 3 smaken te onderscheiden:

1. het college maakt een afweging of de uitoefening van de bevoegdheid door het college ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente: en als die afweging zo uitvalt, dan past het college deze procedure toe door, voordat het college een besluit neemt, de raad in de gelegenheid te stellen om wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.
2. Het college maakt de afweging dat het voorgenomen besluit niet ingrijpend is, maar omdat het zo kan zijn dat de raad dat besluit wel ingrijpend zou kunnen vinden, wordt de raad per brief actief geïnformeerd over het voorgenomen besluit van het college (bijvoorbeeld tot het aangaan van een overeenkomst). Als de raad daarop niet binnen een bepaalde termijn reageert, neemt het college vervolgens zelf het besluit.
3. En tenslotte zal het college bij de meeste veel voorgenomen besluiten die vallen onder artikel 160, eerste lid, de bevoegdheid toepassen zonder wensen en bedenkingen, omdat in vele gevallen de inschatting zal zijn dat de uitoefening van deze bevoegdheid geen ingrijpende gevolgen heeft voor de gemeente.

Er zit beleidsruimte besloten in de formuleringen 'indien de raad daarom verzoekt' en 'indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente'. Deze zouden misschien met algemene beleidsafspraken tussen het college en de raad kunnen worden ingeperkt. Er blijft echter altijd sprake van interpretatie en dus is er ook ruimte voor het maken van een verkeerde

inschatting. Er rest dus elke keer een afweging van deze twee criteria. Indien het college van mening is dat het besluit ingrijpende gevolgen heeft voor de gemeente, wordt de raad door het college actief in de gelegenheid gesteld wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

6. Algemene uitgangspunten informatieverstrekking college aan raad

De precieze gegevens die het college vanuit de actieve informatieplicht moet verstrekken zijn niet wettelijk vastgelegd. Weliswaar geven de artikelen 60 en 81 Gemeentewet aan dat de gemeenteraad kan regelen van welke beslissingen van het college of van de burgemeester aan de leden van de raad kennisgeving wordt gedaan, maar in de praktijk vult de gemeenteraad dit niet in. Wij denken dat dit niet gebeurt omdat regels het karakter krijgen van harde afspraken, 'wat wel' en dus ook 'wat niet'. Regels nemen daarmee weg dat 'informatieverstrekking' nu juist een grijs gebied is en vatbaar is voor interpretatie. Op een gegeven moment kan bepaalde informatie juist wel actueel zijn en moet dan dus actief verstrekt worden, maar op een ander moment kan dat niet meer nodig zijn omdat de actualiteit van diezelfde informatie bijvoorbeeld minder is geworden. Daarom denken wij dat onderstaande algemene uitgangspunten en noties ons meer houvast bieden.

De actieve informatieplicht mag in ieder geval niet leiden tot het ongebreideld toezenden van (zeer veel) informatie uit angst politiek ter verantwoording te worden geroepen, of onzekerheid over de vraag wie wanneer welke informatie dient te ontvangen. Door steeds na te gaan met welk doel en met het oog op welke bevoegdheid informatie aan de raad wordt verstrekt en door informatie op hoofdlijnen te verstrekken, ontstaat er een evenwicht tussen kwaliteit en kwantiteit.

Per geval dient dus de afweging plaats te vinden of het college de raad al dan niet actief moet informeren.

Er zijn enkele algemene uitgangspunten te formuleren op basis waarvan het college een afweging kan maken.

Algemene uitgangspunten

De volgende uitgangspunten, die toch ook weer deels voor interpretatie vatbaar zijn, zouden kunnen worden gehanteerd:

1. Het college dient alle informatie actief te verstrekken, die de raad nodig heeft om zijn rollen (kaderstellende, controlerende, volksvertegenwoordigende) naar behoren te kunnen vervullen.
2. De actieve informatieplicht strekt zich uit over alle raads- en collegebevoegdheden.
3. Het gaat om informatieverstrekking gedurende het gehele beleidsproces, waarbij relevante informatie in een zo vroeg mogelijk stadium wordt verschaft.
4. Informatie wordt op hoofdlijnen verstrekt, behalve als een detail politiek relevant is of als er specifiek om wordt gevraagd. Dit zal zich met name voordoen in relatie tot de controlerende taak van de raad.
5. Het college voorziet de raad actief van informatie in de volgende gevallen:
 - a. Als het gaat om een maatschappelijk relevant onderwerp of situatie. Daarvan is sprake wanneer:
 - het een maatschappelijk keuzevraagstuk betreft, waar sprake is van belangenafwegingen en/of dilemma's in de samenleving;
 - het onderwerp leeft in de samenleving
 - voor het onderwerp media-aandacht bestaat.
 - b. Het onderwerp is complex, omdat sprake is van:
 - een groot aantal actoren/belanghebbenden;
 - groot aantal raakvlakken met andere beleidsterreinen.
 - c. Er is mogelijk sprake van een bestuurlijk risico, doordat:
 - het een conflict betreft met een andere overheid;
 - het mogelijk de integriteit van het bestuur kan aantasten;
 - sprake is van een conflict bij een door de gemeente gesubsidieerde maatschappelijke organisatie;
 - financiële belangen van de gemeente in het geding zijn

7. Actieve informatieplicht: afspraken tussen college en raad

Zoals gezegd, ook binnen deze uitgangspunten blijft er ruimte voor interpretatie. Daarom kan een andere invalshoek ook bijdragen tot verdere inkleuring van die ruimte.

We kunnen ook bezien welke middelen het college kan gebruiken om invulling te geven aan de actieve informatieplicht.

Daarbij noemen we niet de raadsadviezen die van het college naar de raad komen, zoals een Beleidsbegroting, de Jaarrekening en het Jaarverslag, maar ook alle andere raadsadviezen die de raad van het college door het jaar heen ontvangt. Deze raadsadviezen zijn natuurlijk ook onontbeerlijk voor de gemeenteraad. Ze bevatten cruciale informatie voor de raadsleden om de 3 rollen van de raad adequaat te kunnen invullen, maar vallen niet onder de actieve informatieplicht als bedoeld in deze artikelen van de Gemeentewet.

a. Bestuursrapportages.

Tweemaal per jaar ontvangt de raad van het college een bestuursrapportage (berap), in het voorjaar en in het najaar. Hierin wordt op afwijkingen gerapporteerd ten opzichte van de begroting en de jaarrekening. De stand van zaken bij de voorbereiding en uitvoering van beleid, zowel beleidsmatig als financieel, wordt toegelicht.

b. Besluitenlijsten college

Eén van de manieren – de meest voorkomende – om de raad actief te informeren is via de besluitenlijst van de collegevergadering, op grond van artikel 60, lid 3, Gemeentewet.

Het college laat de openbaarmaking achterwege voor zover het aangelegenheden betreft ten aanzien waarvan op grond van artikel 55 geheimhouding is opgelegd of ten aanzien waarvan openbaarmaking in strijd is met het openbaar belang. NB: *. De huidige geheimhoudingsregeling komt te vervallen en daarvoor in de plaats komt een andere geheimhoudingsregeling. Als die kracht van wet heeft gekregen zal deze notitie daarop moeten worden aangepast* . Het 'openbaar belang criterium' is echt een noodrem die zelden gebruikt kan worden, want strijd met het openbaar belang betekent dat zelfs de raadsleden de informatie niet krijgen. (zie verder de *passieve informatieplicht*)

Veel eerder zal de gemeenteraad wel geïnformeerd kunnen worden, maar is er volgens het college een reden om de informatie alleen onder geheimhouding te verstrekken. De redenen kunnen worden gevonden bij de geheimhoudingsartikelen van de Gemeentewet (de artikelen 55, 25 en 86, respectievelijk college, raad en commissie) in samenhang met de Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob). In deze laatste wet staan in artikelen 10 en 11 de geheimhoudingsgronden opgesomd. Hierbij past nog de nuancering dat het ook mogelijk is dat een besluit uitgesteld openbaar wordt gemaakt (openbaar vanaf bijvoorbeeld een bepaalde datum of bijvoorbeeld een week na besluitvorming).

- Punt van bespreking is of enkel het informeren van de Besluitenlijst voldoende is: concept-raadsadviezen en – besluiten die naar de raad doorlopen omdat de raad er een Politieke markt of een raadsbesluit over gaat nemen hoeven uiteraard niet inhoudelijk met de raad gedeeld te worden, die stukken komen toch wel naar de raad toe;
- Maar echte collegebesluiten die te maken hebben met het uitoefenen van de college bevoegdheden en die wel vallen onder punt 2 van de hierboven geformuleerde eventuele uitgangspunten, zouden wel ook inclusief de achterliggende stukken naar de raad toe gecommuniceerd kunnen worden. *Dit is een punt van nadere bespreking* omdat dat hele andere advisering (capaciteit!) van de organisatie zou vragen. Als je het hebt over B&W-adviezen, dan zijn dat de adviezen van de ambtelijke organisatie aan het college, die het college niet hoeft over te nemen en die ook niet worden aangepast als het college een andere afweging maakt. Raadsadviezen worden geschreven onder verantwoordelijkheid van het college. NB. Naar verwachting wordt de huidige wetgeving aangepast in de zin dat alle collegebesluiten met achterliggende stukken ter beschikking moeten worden gesteld aan de raad. Daarop zou in voorbereidende zin kunnen worden geanticipeerd. Raadsleden die er actief om vragen zouden de onderliggende stukken ook nu al moeten kunnen krijgen.)
- Wat te doen met de niet-openbare besluitenlijst? *Dat kan een punt van nadere bespreking zijn* : Er zijn gemeenten waarbij de niet- openbare besluitenlijst bij de griffie ter inzage wordt gelegd. Raadsleden hebben dan de mogelijkheid/ het recht om de niet- openbare collegebesluiten met bijbehorende documenten in te zien. Slechts indien er naar het oordeel van het college sprake is van een strijd met het openbaar belang kan dat belang aan die openbaarmaking richting de raad in de weg staan. Volgens de literatuur zal 'strijd met het openbaar belang' zich niet gauw voordoen.

c. Beleidsagenda / bestuurlijke afspraken

De Beleidsagenda is een agenda:

- waarop de voor de raad meest relevante raadsstukken staan vermeld, zodat de raad voor het komende jaar kan zien welke stukken de in de komende periode voor agendering verwacht kunnen worden;
- Ook staan op de agenda de producten opgenomen die volgen uit een bestuurlijke toezegging gedaan door het college aan de raad en om die reden een hoge politieke attentiewaarde hebben.

De raad wordt over die producten die volgen uit de Beleidsagenda door het college en de burgemeester geïnformeerd.

- Als het bij deze producten om externe onderzoeksrapporten gaat, worden deze door tussenkomst van het college of de burgemeester aan de raad als geheel ter beschikking gesteld: in de regel is dat het geval nadat een en ander in het college besproken is en in de regel is het document dan voorzien van een begeleidende brief van het college aan de raad met de nadere duiding van het college hoe de bevindingen van het onderzoeksrapport kunnen worden geïnterpreteerd.
- Veel producten van de Beleidsagenda zullen in de vorm van een concept- raadsadvies en – besluit via de Besluitenlijst van het college aan de raad worden aangeboden.
- Tenslotte kan een punt op de Beleidsagenda in de vorm van een raadsinformatiebrief naar de raad toekomen en daarmee kan het punt van de Beleidsagenda ook zijn afgehandeld.

d. Raadsinformatiebrieven

Een raadsinformatiebrief is een brief van het college waarin mededelingen aan de raad worden gedaan over bepaalde (belangrijke, actuele) ontwikkelingen. Het doel is informeren. Er wordt geen oordeel of besluit gevraagd. Er zijn verschillende mogelijkheden:

- a. Sommige brieven kunnen gezien worden als een 'Initiatiefbrief' bedoeld om informatie aan de raad te verstrekken over een actueel (nieuw) onderwerp. Deze brieven worden op extranet gepubliceerd. Deze brieven komen vaak voor.
- b. Brief van college behorend bij een collegebesluit/raadsvoorstel: deze brieven worden gepubliceerd met de besluitenlijst (zie 1) en worden met de raadszaak doorgezet naar de raad/griffie.
- c. Brief van college aanvullend op een onderwerp dat in behandeling is bij de Politieke markt of raad (al geagendeerd op een Politieke Markt of raadsvergadering). Vaak/meestal in reactie op vragen tijdens een eerdere commissiebehandeling. Hier is doorgaans sprake van spoed. De komst van een dergelijke brief wordt actief van tevoren met de raad / griffie gecommuniceerd en ook actief voor de Politieke Markt of raadsvergadering aan de griffie/ raad aangeboden, en de brief wordt bij de stukken geplaatst.
- d. Een raadsinformatiebrief van het college aan de raad ter nakoming van een gedane toezegging die was opgenomen op de Beleidsagenda.
- e. Een kopie van een brief van het college/wethouder aan derden ter informatie aan de raad. Worden ook op extranet gepubliceerd.

e. Andere stukken.

Naast de hierboven onder a tot en met d aangegeven categorieën stukken, waarmee systematisch invulling wordt gegeven aan de actieve informatieplicht jegens raadsleden, zullen er altijd nog andere specifieke onderwerpen of stukken zijn, waarvan het van belang is, dat het college de raad op de hoogte stelt. Gelet op het brede taakveld van de gemeente is het niet goed mogelijk om hiervan een limitatieve opsomming te geven en daarover uitputtende afspraken te maken.

f. Bestuurlijke actualiteiten van het college

Artikel 46B van het Reglement van Orde van de gemeenteraad regelt het onderwerp bestuurlijke actualiteiten van het college. In het eerste lid is bepaald dat er elke raadsvergadering een agendapunt bestuurlijke actualiteiten van het college is, tenzij er bij de voorzitter geen bestuurlijke actualiteiten zijn ingediend.

8. Afspraken over de tijdigheid van informatie verstrekking.

De meeste informatie die het college vanuit de actieve informatieplicht aan de raad verstrekt zal verlopen via tussenkomst van de griffie.

De griffie plaatst de ontvangen informatie primair op extranet. Aan de raadsleden is geadviseerd om regelmatig extranet te raadplegen en via de knop 'Nieuwe pagina's' kan de laatst geplaatste informatie eenvoudig geraadpleegd worden.

Daarnaast stuurt de griffie regelmatig een weekmail, waarin de ontvangen informatie van het college is opgenomen.

Over het moment waarop informatie wordt aangeboden bestaan werkafspraken tussen college en de griffie / gemeenteraad. Het is primair aan het college om bij de griffie tijdig aan te kondigen dat er vanuit het college actuele informatie zal worden aangeboden waarover de raad dan vervolgens onmiddellijk moet worden geïnformeerd.

Wij werken met de volgende afspraken:

'het college en de burgemeester informeren de raad tijdig en in ieder geval niet later dan een week nadat het college een beslissing heeft genomen over een onderwerp of kennis heeft genomen van informatie die ook voor de raad relevant is.'

'het college bepaalt aan het einde van de collegevergaderingen of er punten zijn waarover het wenselijk is de raad actief te informeren'

8. Grens actieve informatieplicht

De Gemeentewet geeft niet aan in welke gevallen het college niet actief informatie behoeft te verstrekken. Het ligt (vanwege de relatie met de artikelen 169 lid 3 en 180 lid 3 Gemeentewet) voor de hand, dat dit het geval is als er sprake is van strijd met het openbaar belang. Om hierop een beroep te kunnen doen, zal het college zwaarwegende omstandigheden moeten kunnen aanvoeren. Wanneer informatie niet verstrekt kan worden op grond van strijd met het openbaar belang, kan het college de raad voor zover mogelijk op hoofdlijnen van de zaak in kennis stellen. Aan de andere kant moet worden bedacht, dat ook buiten de hierboven geformuleerde uitgangspunten om het college resp. de burgemeester de raad actief moeten informeren als dat 'voor het uitoefenen van de taak van de raad noodzakelijk is'.

Passieve Informatieplicht

Eeftink - Hillebrink

1. Inleiding passieve informatieplicht

Wat is passieve informatieplicht ? De kern:

We spreken over 'passieve inlichtingenplicht' als van de zijde van één of meer raadsleden een verzoek om inlichtingen bij het college is ingediend. Het college is verplicht om de gevraagde inlichtingen te verstrekken. Dat verstrekken geschiedt aan de raad als geheel.

2. Wettelijk kader rond de passieve informatieplicht

Passieve informatieplicht: raadsvragen	155, eerste lid	Een lid van de raad kan het college of de burgemeester mondeling of schriftelijk vragen stellen.
	155, tweede lid	Een lid kan verlof vragen tot het houden van een interpellatie in de raadsvergadering om het college of de burgemeester nader om inlichtingen te vragen
Passieve informatieplicht college	169, derde lid	Het college geeft de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang
----- Actieve/ passieve informatieplicht college	169, vierde lid	Het college geeft de raad vooraf inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder e, f, g en h, indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In het laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.
Passieve informatieplicht burgemeester	180, derde lid	De burgemeester geeft de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.

3. De vormen van passieve informatieplicht

3.1 Mondelinge vragen

Het recht dat raadsleden hebben om mondelinge vragen te stellen vloeit direct voort uit de bepalingen rond de passieve informatieplicht in de wet. Artikel 155 lid 1

Gemeentewet regelt dat een raadslid het college mondeling vragen kan stellen. Wettelijk is er geen enkele beperking aan wat een raadslid mag vragen. Het college is in beginsel verplicht alle vragen te beantwoorden, behalve als ze een beroep doet op de schaars toe te passen verschoningsgrond 'strijd met het openbaar belang'. De gevraagde antwoorden worden aan de raad als geheel gegeven. Voorstelbaar is wel dat de mondelinge vragen incidenteel dermate gedetailleerd zijn dat het college tijdens de raadsvergadering moet volstaan met een procedureel antwoord en er later schriftelijk of mondeling op terugkomt.

In artikel 46A van het RvO is dit mondelinge vragenrecht met onze eigen regels goed uitgewerkt en dit resulteert in het Vragenkwartier dat voor elke gemeenteraadsvergadering geagendeerd wordt.

Het tweede lid van dit artikel van het RvO regelt daaromtrent: Het lid van de raad dat tijdens het vragenkwartier vragen wil stellen, meldt dit onder aanduiding van het onderwerp uiterlijk om 9.00 uur op de dag van de aanvang van de raadsvergadering bij de griffie die de raadsvoorzitter inlicht. De raadsvoorzitter kan na overleg met het presidium weigeren een onderwerp tijdens het vragenkwartier aan de orde te stellen, indien hij het onderwerp niet voldoende nauwkeurig acht aangegeven, of indien het onderwerp in de raadsvergadering op diezelfde dag aan de orde komt.

3.2 Schriftelijke vragen

-artikel 155 lid 1, Gemeentewet geeft raadsleden het recht om schriftelijke vragen aan het college te stellen.

Dit vragenrecht geeft aan de leden van de raad het recht informatie te vragen over aangelegenheden die tot de bevoegdheid van het college of de burgemeester behoren. Ook bij de beantwoording van de schriftelijke vragen worden de antwoorden aan de raad als geheel gegeven. Ook hier geldt een antwoordplicht van het college evenals de verschoningsgrond 'strijd met het openbaar belang' op grond waarvan een vraag mogelijk niet beantwoord zal worden.

In artikel 45 van ons Reglement van Orde heeft de raad nadere procedurele regels gesteld aan de indiening en de beantwoording van schriftelijke vragen, die m.i. helder en duidelijk en werkbaar zijn (beantwoording binnen 30 dagen, als dat niet lukt komt het college met een tussenbericht en met een nieuwe termijn).

3.3 Inlichtingen vragen, als bedoeld in artikel 169, lid 4, Gemeentewet

Derde vorm van passieve informatieplicht: (is een bijzondere vorm van actieve en passieve informatieplicht, staat in artikel 169, vierde lid, Gemeentewet en gaat over de uitoefening van een aantal specifieke bevoegdheden door het college. Behoeft hier geen nadere toelichting, is uitvoerig op ingegaan bij de notitie over actieve informatieplicht).

3.4 Interpellatierecht

Artikel 155 lid 2, Gemeentewet: een raadslid kan de raad verlof vragen tot het houden van een interpellatie over een onderwerp dat niet vermeld staat op de agenda van de raadsvergadering.

Het interpellatierecht ligt in het verlengde van het mondelinge vragenrecht. Het is het recht van een raadslid om tijdens een vergadering van de raad over een niet geagendeerd onderwerp inlichtingen aan het college of de burgemeester te vragen. Ook bij een interpellatie worden de inlichtingen aan de raad als geheel gegeven. Ook hier geldt een antwoordplicht van het college evenals de verschoningsgrond 'strijd met het openbaar belang'.

In artikel 44 van ons Reglement van Orde heeft de raad nadere procedurele regels gesteld aan het interpellatierecht, die helder en duidelijk en werkbaar zijn (de raad moet instemmen met het agenderen van de interpellatie, behandeling geschiedt in 2 termijnen).

3.5 Inlichtingen vragen

De gemeenteraad kan inlichtingen vragen en het college kan deze inlichtingen verstrekken, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang. Artikel 169, lid 3 Gemeentewet.

Het college kan de gevraagde inlichtingen (bijvoorbeeld vragen om het verstrekken van documenten) alléén niet verstrekken wegens strijd met openbaar belang (het rijk noemt dat staatsgeheim'. . Dat is als het ware de 'noodrem'. Het college kan/ mag van deze 'noodrem' zeer zelden en spaarzaam gebruik van maken. Want 'strijd met het openbaar belang' betekent dat de gevraagde inlichtingen niet aan het raadslid verstrekt zal worden, zelfs niet onder geheimhouding... ! Het raadslid kan tegen dit besluit niet in beroep o.i.d., er is alleen politieke verantwoording mogelijk.

In artikel 47 van het RvO is de procedure rond het verstrekken van inlichtingen nader uitgewerkt. Deze luidt als volgt:

1. Indien een lid van de raad over een onderwerp inlichtingen als bedoeld in de artikelen 169, derde lid, en 180, derde lid van de Gemeentewet verlangt, wordt een verzoek daartoe

- door tussenkomst van de griffier schriftelijk ingediend bij het college dan wel de burgemeester.
2. De griffier draagt er zorg voor dat de overige leden van de raad een afschrift van dit verzoek krijgen.
 3. De verlangde inlichtingen worden mondeling of schriftelijk in de eerstvolgende of in de daarop volgende raadsvergadering gegeven.
 4. De gestelde vragen en het antwoord vormen een agendapunt voor de vergadering, waarin de antwoorden zullen worden gegeven.

Mogelijk dat deze regels nader aangevuld en aangescherpt moeten worden...? Zie hoofdstuk 5

3.6 Verzoeken om informatie, verordening ambtelijke bijstand

In de Verordening op de ambtelijke bijstand is opgenomen dat raadslid zich met een verzoek om informatie kan wenden tot de griffier of rechtstreeks tot een ambtenaar.

Onder informatie wordt in dat kader verstaan 'eenvoudige verzoeken, van geringe omvang om feitelijke informatie, inzage in of afschriften van documenten die openbaar zijn'.

De verordening ambtelijke bijstand van 2006 is aan herziening toe, alleen al omdat de koppeling van de informatieverstreking met de WOB niet meer correct is. Er is een model verordening van de VNG van 2019, die goede aanknopingspunten biedt tot actualisering van de huidige verordening.

4.Hoe zit het met de passieve informatieplicht en de relatie met Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) ?

De passieve informatieplicht gaat over de informatierelatie tussen college, burgemeester en de raad.

De WOB daarentegen regelt de informatierelatie tussen bestuursorgaan en burger.

De wettelijke informatieplicht van het college en de burgemeester aan de raad houdt in, dat in principe alle informatie van burgemeester en college voor raadsleden beschikbaar is en gaat daarmee beduidend verder dan de WOB, die een limitatieve opsomming van gevallen kent, waarin de informatie niet door een bestuursorgaan aan daarom verzoekende burgers hoeft te worden verstrekt.

Raadsleden bekleden in het gemeentelijk stelsel een belangrijke en bijzondere positie. Zij zijn als gekozen volksvertegenwoordigers voor wat betreft hun informatievergaring niet afhankelijk van de bepalingen van de WOB.

Maar het college en de burgemeester hebben wel de mogelijkheid om aan raadsleden geheimhouding op te leggen inzake de door de raad opgevraagde documenten. Of anders geformuleerd: zelfs als bepaalde informatie o.b.v. (één van) de uitzonderingsgronden van art. 10 WOB niet openbaar (geheim) is voor burgers, is deze informatie nog wél beschikbaar voor raadsleden, zij het onder geheimhouding. *NB: deze geheimhoudingsregeling zal worden gewijzigd.* Het college of de burgemeester dient daartoe geheimhouding op de betreffende documenten op te leggen (college- of burgemeestersbesluit).

Het enkele feit dat het woord geheim of vertrouwelijk wordt toegevoegd in de correspondentie naar de raad toe maakt al dat de verstrekte informatie geheim is en dat de raadsleden zich aan die geheimhouding moeten houden. (= vaste jurisprudentie, uitspraak). De door het college opgelegde geheimhouding moet door de raad in de eerstvolgende raadsvergadering worden bekrachtigd (zie ook de Circulaire van de Min van BZK d.d. 19 april 2016 paragraaf 3.1).

Deze redenen voor het onder geheimhouding verstrekken van informatie vanuit het college naar de gemeenteraad, kunnen gevonden worden in artikel 10 WOB.

In artikel 10 van de WOB zijn de actieve en relatieve uitzonderingsgronden op de openbaarheid opgenomen. In artikel 11 van de WOB is ook nog een uitzonderingsgrond op de openbaarheid opgenomen. Indien documenten zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad wordt geen informatie verschaft over persoonlijke beleidsopvattingen.

Indien een uitzonderingsgrond van artikel 10 of artikel 11 van de WOB van toepassing is zijn de onderliggende documenten niet openbaar.

Resumerend: de door een raadslid opgevraagde informatie is:

- Of niet beschikbaar voor een raadslid met een beroep op 'strijd met het openbaar belang'

- Of wel beschikbaar maar onder geheimhouding vanwege redenen die gestoeld zijn op artikel 10 en/of 11 WOB;
- Of openbaar beschikbaar.

5. Nadere procesafspraken rond het verzoek van een raadslid om inlichtingen (art 169, derde lid, Gemeentewet)...

In de dagelijkse praktijk blijkt dat het bij college en raad niet goed duidelijk is hoe de procedure rond het vragen van inlichtingen in elkaar steekt.

Mogelijk zouden we de volgende procesafspraken nog eens actief onder de aandacht moeten brengen van een ieder:

- Het raadslid richt zich met een verzoek om inlichtingen als bedoeld in art 169, derde lid, Gemeentewet met een brief tot het college of de burgemeester.
- Het raadslid (en dus de hele raad) ontvangt zo spoedig mogelijk doch uiterlijk op de eerstvolgende raadsvergadering of de daarop volgende raadsvergadering de gevraagde inlichtingen, al dan niet onder geheimhouding.
- Mocht er sprake zijn van een strijd met het openbaar belang, en worden de gevraagde inlichting om die reden niet verstrekt, dan besluit het college dit ook binnen die termijn en vervolgens wordt het raadslid c.q. de raad hierover in die raadsvergadering geïnformeerd.
- Indien de gevraagde inlichtingen onder (voorlopige) geheimhouding worden verstrekt als bedoeld in artikel 25 Gemeentewet, dan wordt dat begeleid door een collegebesluit waarin -bij voorkeur- de gronden waarop de geheimhouding berust worden aangegeven en door een concept raadsadvies en – besluit waarmee de raad wordt voorgesteld de opgelegde geheimhouding te bekrachtigen.
- De geheim verklaarde inlichtingen worden met het bijbehorende collegebesluit en een concept raadsadvies en – besluit teneinde de door het college opgelegde geheimhouding door de raad te laten bekrachtigen, voor alle raadsleden en fractievertegenwoordigers bij de griffie ter inzage gelegd en de geheim verklaarde inlichtingen zijn op afspraak bij de griffier in te zien.
- Er is in zo'n geval sprake van een samenloop van de procedure van artikel 47 Reglement van Orde en het laten bekrachtigen van de door het college opgelegde geheimhouding door de raad in een raadsvergadering.
- In de raadsvergadering als bedoeld in artikel 47, lid 3, RvO, waarin de gevraagde inlichtingen -onder geheimhouding- , zullen worden verstrekt zal ook het raadsadvies en – besluit worden besproken om de door het college opgelegde geheimhouding te laten bekrachtigen door de raad (art 25, 2 en 4, Gemeentewet).
- Het is vervolgens de verantwoordelijkheid van elk raadslid om ervoor te zorgen dat de geheimhouding in acht wordt genomen.

NB: Stel onverhoopt dat de gemeenteraad de opgelegde geheimhouding niet bekrachtigt, dan is daarmee voor de burger de betreffend informatie nog steeds niet openbaar, want dan blijven voor de burger de geheimhoudingsgronden van artikel 10 WOB onverkort van toepassing:

NB: Stel onverhoopt dat de gemeenteraad de opgelegde geheimhouding niet tijdig bekrachtigt, dan is de door het college verstrekte informatie niet meteen openbaar want dan geldt artikel 2.5 van de AWB als vangnet, omdat het raadslid dan nog steeds wist dat een en ander geheim is c.q. als geheim moet worden beschouwd.

6. Geheim – openbaar- vertrouwelijk. Naar spelregels informeel overleg a la Zeist en ook naar afspraken over Overige Besloten bijeenkomsten a la Raalte ?

6.1 Spelregels informeel overleg

Bij het college en ook bij een deel van de raad bestaat de behoefte om in een informeel overleg in vertrouwelijkheid met de raad van gedachten te kunnen wisselen of gegevens te kunnen delen.

Het Informeel overleg vormt in als het ware een werkoverleg tussen raad en college.

We hebben het Zeister model al eens vertaald naar een Hengelo's model genaamd **SPELREGELS INFORMEEL OVERLEG RAAD B en W HENGEL**, zie bijlage 3. Vanwege corona hebben we hier nog geen besluiten over genomen, of een vervolg aan gegeven.

Naast afspraken rond een werkoverleg (Zeist) heeft de gemeenteraad van Raalte een 'Protocol geheimhouding en beslotenheid' vastgesteld.

6.2 . Overige besloten bijeenkomsten

Onder de kop "**overige besloten bijeenkomsten**" zijn er in het Protocol van Raalte ondermeer nadere afspraken gemaakt over het houden van specifieke besloten bijeenkomsten die een vertrouwelijk karakter hebben.

Voor die bijeenkomsten geldt alleen artikel 2:5 Awb als uitgangspunt: het college of de burgemeester geeft aan dat de te wisselen informatie 'vertrouwelijk' is.

Zie de punten 21 tot en met 24 van dat Protocol, welke afspraken mogelijk ook voor Hengelo duidelijkheid verschaffen.

Overige besloten bijeenkomsten: voorbeeld uit protocol Raalte

21. Als het college buiten het formele kader van de raadsvergaderingen om in beslotenheid wil overleggen met de gemeenteraad, of als de raad dat zelf wil, kan worden gekozen voor een andere overlegvorm.

22. Het College en/of Raad zal terughoudend zijn in de organisatie van dergelijke besloten bijeenkomsten aangezien openbaarheid uitgangspunt is. Een dergelijke besloten bijeenkomst zal in principe slechts worden gehouden indien voldaan wordt aan de uitzonderingsgronden die in de Wet Openbaarheid van Bestuur (art. 10) zijn aangegeven.

23. Het College en/of Raad kan echter ook menen dat een dergelijke besloten bijeenkomst op andere gronden gewenst is, zoals bij vooraankondiging van collegebesluiten met grote maatschappelijke impact en bepaalde technische beraden.

24. Deze besloten bijeenkomsten hebben geen formeel karakter en kennen geen wettelijke bepalingen behalve artikel 2:5 AWB. Voorafgaand en aan het begin van een dergelijke bijeenkomst wordt door het college in een openbaar memo aan de agendacommissie gemotiveerd wat doel en status van de bijeenkomst zijn, op welke grond van de Wob de besloten bijeenkomst wordt gehouden en hoe raadsleden met de besproken informatie om dienen te gaan inclusief de termijn van de niet openbare informatie. Deze afspraken worden gemaakt op basis van vrijwilligheid en vertrouwen. Indien een raadslid zich niet wil houden aan deze afspraken zal betrokkene niet deelnemen aan de bijeenkomst. In het memo wordt duidelijk wie namens het college of de raad notuleert, dat er een audio opname wordt gemaakt en het verslag en de opname wordt toegevoegd aan het (digitale) archief en ter inzage wordt gelegd bij de griffie.

Zo zou de aanstaande 'besloten bijeenkomst over het ICT veiligheidsbeleid van Hengelo' (n.a.v. de cyberaanval Hof van Twente), het gewenste vertrouwelijke karakter kunnen hebben, als we de spelregels zoals die in Raalte worden gehanteerd ook in Hengelo met elkaar zouden afspreken.

NB; uiteraard kennen wij ook reeds 'vertrouwelijke, besloten overlegvormen' (fractievoorzittersoverleg, informele bijeenkomst over cyber veiligheid...etc...): we hebben er alleen geen echte uitgangspunten over opgeschreven of afspraken over gemaakt. Het Protocol van Raalte geeft handvatten om ook die besloten bijeenkomsten met elkaar af te spreken.

Bijlage 1: wat is het criterium 'strijd met het openbaar belang'?

Begrenzing voor het verstrekken van inlichtingen wordt gelegd in de woorden "tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang".

De vraag is, wat de inhoud, strekking en reikwijdte is van de term 'strijd met het openbaar belang'.

Deze verschoningsgrond dateert van 1969. Vanaf dat moment stond in de Gemeentewet met zoveel woorden wat voorheen als ongeschreven gemeenterecht werd gepraktiseerd. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel werd vanuit de Tweede Kamer ingebracht dat deze clausulering de uitbreiding van de inlichtingenplicht weleens teniet zou kunnen doen gaan. Van de kant van de regering werd geantwoord dat de clausulering als hoge uitzondering op de regel zou moeten dat vanuit de raad gevraagde inlichtingen moeten worden verstrekt. Duidelijk is gemaakt, dat een beroep op de verschoningsgrond "verstrekken (is) in strijd met het openbaar belang" tot de hoge uitzonderingen moet blijven behoren. Het inroepen ervan kan plaatsvinden in (bijvoorbeeld) de volgende situaties:

- * het verstrekken van persoonlijke gegevens met ernstig nadeel voor de belangen van particulieren'
- * de verstrekking van gegevens inzake kwesties die onder de rechter zijn.

Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat de wetgever van oordeel is, dat invulling van de term "strijd met het openbaar belang" niet vanuit bestuurlijke dan wel politieke overwegingen kan geschieden. Het politieke oordeel met betrekking tot de aanvaardbaarheid van het beroep op het verschoningsrecht berust uiteindelijk bij de raad.

Over de uitleg van de term "strijd met het openbaar belang" is een tweetal uitspraken gedaan door de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State.⁸ De Afdeling gaf in beide uitspraken eenzelfde invulling aan deze term: *"dat onder openbaar belang als bedoeld in deze bepaling onder omstandigheden ook de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan worden begrepen"*.

De Afdeling gaat hierin verder dan de wetgever. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat geen onderscheid kan worden aangelegd tussen raadsleden als het gaat om het verstrekken van informatie.

Bijlage 2: De algemene geheimhoudingsverplichting vanuit de Algemene Wet Bestuursrecht (artikel 2:5).

Deze verplichting tot geheimhouding kan worden gezien als het basisscenario, een soort vangnetconstructie. Het gaat hierbij om een brede verplichting die zich richt tot iedereen, die betrokken is bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking heeft over gegevens waarvan hij of zij het vertrouwelijk karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden. De AWB gebruikt het woord 'vertrouwelijk' dus wel.

Hiervoor is het niet persé nodig dat er een besluit tot het opleggen van geheimhouding is genomen maar kan de verplichting reeds uit de aard van de informatie en de daarbij betrokken belangen voortvloeien.

De Hoge Raad heeft een uitspraak gedaan in een zaak waar niet expliciet geheimhouding is opgelegd, maar de informele norm van vertrouwelijkheid uit artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht om de hoek komt kijken. Het draaide hierbij om de vraag of een raadslid documenten, waarop niet expliciet staat vermeld dat deze "vertrouwelijk" of "geheim" zijn, openbaar mag maken door eruit te citeren. De Hoge Raad oordeelde dat een raadslid zelf de vertrouwelijkheid van documenten moet inschatten. Het eerder vastgestelde integriteitsprotocol sluit hier ook op aan.

De strafrechter redeneert (HR 27-10-2010) dat als 'vertrouwelijkheid' wordt gevraagd, de andere partij (in casu de raadsleden) moet weten dat schending daarvan strijd oplevert met art. 272 Strafrecht.

Artikel 2:5 AWB

- 1 Een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.
- 2 Het eerste lid is mede van toepassing op instellingen en daartoe behorende of daarvoor werkzame personen die door een bestuursorgaan worden betrokken bij de uitvoering van zijn taak, en op instellingen en daartoe behorende of daarvoor werkzame personen die een bij of krachtens de wet toegekende taak uitoefenen.

BIJLAGE 3 *CONCEPT: gebaseerd op het model Zeist*

SPELREGELS INFORMEEL OVERLEG RAAD B en W HENGELO

Van: Schelberg en Eeftink

Aan: het presidium

D.D: 12 maart 2020

1. Resultaat fractievoorzittersoverleg 4 februari 2020:

- Conclusie: wel beginnen met een Informeel Overleg Hengelo.

Dit was wel een conclusie met de nodige kanttekeningen: er was geen unanimiteit rond dit besluit. De reacties varieerden van niet eens met de invoering, tot een volmondig 'ja' op het invoeren van dit nieuwe instrument. Diverse bedenkingen zijn geopperd en een en ander leidde tot diverse inhoudelijke gedachtewisselingen ('hoe dan'?), en tot vragen hoe dit instrument zich verhoudt tot andere 'overlevormen' of 'werkvormen' die we gebruiken om het werk van de raadsleden zo goed mogelijk te faciliteren.

Anderzijds: we hebben eind 2018 en begin 2019 uit de gesprekken rond het thema 'Open Bestuursstijl' met de focus op een meer open relatie en dialoog tussen raad en college wel opgehaald dat er een behoefte bestaat aan een extra/ aanvullende vorm van informatie-uitwisseling tussen raad en college, naast de reeds bestaande vormen. (Besprekingen in december 2018, gevolgd door een gesprek in februari 2019 met een deel van de raad en een wethouder).

Er is op 4 februari een procesafspraken gemaakt, namelijk dat we (burgemeester en griffier) enige uitgangspunten en spelregels op papier gaan zetten, die vervolgens in het presidium verder besproken zullen worden.

Verder hebben we toegevoegd welke andere vormen van overleg we ook gebruiken rond het raadswerk zodat we het verschil tussen bijvoorbeeld het 'Technisch beraad' of een 'Benen op tafel gesprek' nog eens kunnen proeven.

2. Uitgangspunten en kenmerken van 'Informeel overleg raad- B en W Hengelo'.

2a. Procedurele uitgangspunten:

- Wel een agenda maken van het Informeel overleg, niet openbaar maken:
- Eén keer per maand een Informeel overleg: voorafgaand aan het fractieoverleg op een maandagavond lijkt het juiste moment
- Aanwezigen: raadsleden, fractievertegenwoordigers, collegeleden, gemeentesecretaris, griffie (geen medewerkers gemeente).
- 6 maanden proberen
- Bij geen agendapunten gaat het niet door
- Er wordt geen verslag gemaakt
- Burgemeester is de voorzitter.
- Agendapunten van tevoren aanleveren?
- Bij de raad uitvragen naar raadsonderwerpen, ?
- Bij het college vragen naar collegeonderwerpen ?
- Agenda via het presidium laten vaststellen....?
- Locatie / zaal van het te houden Informeel overleg?

(in presidium verder spreken, zeker over de procedurele uitgangspunten die voorzien zijn van een vraagteken).

2b. Inhoudelijke uitgangspunten:

- Karakter: het is nadrukkelijk een werkoverleg !
- Geen vervanging voor formele brieven, Politieke Markten en raadsvergaderingen.
- Geen instrument dat gezien wordt als een 'invulling van de actieve informatieplicht van het college aan de raad'.
- Het Informeel overleg wordt nadrukkelijk gecommuniceerd als een Werkoverleg tussen raad en college over onderhanden werk en aankomend werk (geen 'geur van achterkamertje');
- Het aspect 'vertrouwelijkheid': de Gemeentewet kent geheim en openbaar, niet 'vertrouwelijkheid'. Als vangnet geldt artikel 2:5 Awb, daar wordt wel gesproken over vertrouwelijkheid. Lastig om dit element te duiden rond dit overleg.
Mijn opvatting: als er een onderwerp ter tafel komt dat in de ogen van het raadslid of het college nog tijdelijk vertrouwelijk is zou diegene dat moeten aangeven en dan zullen de deelnemers zich er aan moeten houden. De aanwezigen die dat niet willen kunnen er altijd voor kiezen om dan niet deel te nemen aan het gesprek. (Ook bij een 'benen op tafel gesprek' wordt wel eens iets meer verteld wat niet meteen op straat hoeft te liggen, dat vormt in de praktijk eigenlijk geen probleem).
- Bij de volgorde van de agendering van onderwerpen zouden we ervoor kunnen kiezen om de onderwerpen met tijdelijk 'vertrouwelijke' elementen) achteraan op de agenda te zetten.

2c. Hoe zou een agenda voor een 'Informeel overleg raad- college eruit kunnen zien..?

Een indicatie (niet gebaseerd op de werkelijkheid..):

Vanuit B en W:

- a. College praat de raad bij over de beleidsagenda; wat staat er op de rol, wat komt eraan , wat zit in de vertraging?
- b. Nadere informatie over de aanpak eikenprocessierups; wat gaat goed, wat gaat minder goed
- c. Stand van zaken Opvang vluchtelingen: wat wil het Rijk en waar denkt Hengelo aan qua bijdrage?
- d. Ontwikkelingen in openbaar onderwijs

Vanuit de raad:

- e. Vragen vanuit de raad over opvolging / afdoening van aangenomen moties;
- f. Vragen naar stand van zaken bestemmingsplan Hengelo Noord
- g. Toelichting op verkoop perceel Dasstraat
- h. Vraag over vertraging in de procedure rond de concept- Cultuurvisie

2d. Waar zit het inhoudelijke onderscheid met andere vormen van overleg?

Omdat de vraag wel is gesteld hoe dit Informeel overleg moet worden gezien naast de al bestaande overlegvormen het volgende:

- - **Technisch beraad:** is een overleg dat gepland wordt omdat er een inhoudelijk complex raadsadvies ter besluitvorming voorligt. Om het onderwerp inhoudelijk goed te doorgronden wordt voor zo'n onderwerp een technisch beraad georganiseerd. Is nadrukkelijk niet- politiek, maar een gesprek tussen deskundige medewerkers van de gemeente en raadsleden die vragen stellen.
 - **Benen op tafel gesprek:** In de vorige raadsperiode met enige regelmaat georganiseerd. Bijvoorbeeld rond de discussie rond de totstandkoming van de Agenda van Twente, en de verzelfstandiging (of niet) van Twence. Doel van deze Benen op tafel gesprekken is dat raadsleden meer kennis dragen van het langlopende dossier, langdurig aangehaakt blijven bij het onderwerp en in een veilige setting vragen kunnen stellen aan de aanwezige ambtenaren. Het gaat om een gesprek waarbij meestal dezelfde raadsleden aanwezig zijn die 'gespecialiseerd zijn' in het onderwerp. Ook de wethouder is aanwezig omdat er ook vragen langskomen rond de bestuurlijke kant van de zaak.
 - **Fractievoorzittersoverleg.** In dit overleg worden zaken aan de orde gesteld die gaan over de 'eigen huishouding van de raad', zoals een nieuw Reglement van Orde voor de raadsvergaderingen en de Politieke Markt (bij uitstek een raadszaak), nieuwe wetgeving die de raadswerkzaamheden betreft, verkiezingszaken, vacatures binnen de functies van de raad, inrichting raadszaal, ontwikkelingen binnen de rekenkamer, terugblik op bijzondere procedures (GR). Daarnaast worden er door de burgemeester vertrouwelijk zaken gewisseld rond de openbare orde en veiligheid. Denkbaar is dat een deel van die onderwerpen gedeeld gaat worden in het Informeel overleg raad- B en W Hengelo.
 - **Overleg rond de structuurvisie Buitengebied:** is een one- issue overleg , afgesproken binnen het bijzondere proces dat we volgen rond deze eerste visie die valt onder de vigeur van de Omgevingswet. Een en ander lijkt het meeste op een 'benen op tafel 'gesprek (ook een langlopend dossier en een langdurig project).

Bijlage 4. Overige besloten bijeenkomsten : uit het Protocol van Raalte

- Als het college buiten het formele kader van de raadsvergaderingen om in beslotenheid wil overleggen met de gemeenteraad, of als de raad dat zelf wil, kan worden gekozen voor een andere overlegvorm.
- Het College en/of Raad zal terughoudend zijn in de organisatie van dergelijke besloten bijeenkomsten aangezien openbaarheid uitgangspunt is. Een dergelijke besloten bijeenkomst zal in principe slechts worden gehouden indien voldaan wordt aan de uitzonderingsgronden die in de Wet Openbaarheid van Bestuur (art. 10) zijn aangegeven.
- Het College en/of Raad kan echter ook menen dat een dergelijke besloten bijeenkomst op andere gronden gewenst is, zoals bij vooraankondiging van collegebesluiten met grote maatschappelijke impact en bepaalde technische beraden.
- Deze besloten bijeenkomsten hebben geen formeel karakter en kennen geen wettelijke bepalingen behalve artikel 2:5 AWB. Voorafgaand en aan het begin van een dergelijke bijeenkomst wordt door het college in een openbaar memo aan de agendacommissie gemotiveerd wat doel en status van de bijeenkomst zijn, op welke grond van de WOB de besloten bijeenkomst wordt gehouden en hoe raadsleden met de besproken informatie om dienen te gaan inclusief de termijn van de niet openbare informatie. Deze afspraken worden gemaakt op basis van vrijwilligheid en vertrouwen. Indien een raadslid zich niet wil houden aan deze afspraken zal betrokkene niet deelnemen aan de bijeenkomst. In het memo wordt duidelijk wie namens het college of de raad notuleert, dat er een audio opname wordt gemaakt en het verslag en de opname wordt toegevoegd aan het (digitale) archief en ter inzage wordt gelegd bij de griffie.



Aan de fractievoorzitters in Hengelo

3 juni 2021

Beste collega's,

Graag wil ik jullie deelgenoot maken van de opvattingen van mijn fractie over het versterken van de open bestuurscultuur. Aanleiding is de aangeboden notitie over de actieve en passieve informatieplicht van het college jegens de gemeenteraad. Een goede uitwerking van de informatieplicht is de hoeksteen van een gemeentelijk bestel waarin openheid en openbaarheid de uitgangspunten zijn.

De controleerbaarheid van de macht is ook in politiek Den Haag inmiddels prioriteit geworden. Er wordt zelfs gesproken over het organiseren van de "tegenmacht" vanuit het parlement. Essentieel daarbij is de informatie die het parlement krijgt toegezonden.

Wat opvalt is dat de discussie in Hengelo zich tot dusver voltrekt langs formele juridische lijnen. Openheid is echter op de eerste plaats een politieke discussie waarin keuzen kunnen worden gemaakt over de openbaarmaking besluiten, de kennisgeving aan de raad van lopende (beleids-) processen en het versterken van controlemogelijkheden.

De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft enkele functies van de informatieplicht aangegeven die voortvloeien uit het politiek bestuurlijke debat door de jaren heen.

De openbaarheid dient:

1. de controleerbaarheid van bestuur;
2. de zelfreinigende werking van het bestuur (N.B. de integriteit van het handelen van de overheid loopt risico's wanneer zaken plaatsvinden in de beslotenheid);
3. de burger, de openbaarheid is een prestatie van de overheid naar de burger (N.B. het publiek betaalt de overheid,. Daar staat de plicht tegenover voor de overheid om zo transparant mogelijk te zijn in haar doen en laten);
4. Het moderne burgerschap; (N.B. de overheid kan geen volwaardig burgerschap propageren zonder burgers de gegevens toe te vertrouwen die nodig zijn om die rol te kunnen vervullen);
5. de doelmatigheid en het lerend vermogen van de overheid. (N.B. wie beleidsafwegingen afschermt zet een rem op het lerend vermogen).

In maart 2021 kregen we als fractievoorzitters de notitie Actieve Informatieplicht aangeboden. Die bevat een uitstekende juridische beschrijving van de wettelijke bepalingen die van toepassing zijn bij

het informeren van de gemeenteraad. De mogelijke invulling van de openheid en openbaarheid blijft echter grotendeels onbesproken.

De informatieplicht is in de Gemeentewet ruimhartig geformuleerd: in beginsel is alles openbaar, tenzij heel specifiek geformuleerde belangen zich daar tegen verzetten. De verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de actieve en passieve informatieplicht ligt bij het college van B&W. Dat is ook logisch en zal altijd zo blijven. Het college beschikt immers over de gegevens. Wie zou de uitvoering anders moeten waarborgen?

Het college heeft dus een sleutelrol bij het goed laten functioneren van de gemeenteraad. Anders gezegd: het college faciliteert de kader stellende en controlerende rollen van de raad. De gemeenteraad stelt echter wel de kaders vast waaraan het college moet voldoen bij de invulling van zijn informatieverplichtingen.

Bij de passieve informatieplicht zegt de raad vooraf wat ze willen weten en bij de actieve informatieplicht geeft het college uit eigen beweging informatie. Tussen beide is een samenhang. Hoe minder kaders de gemeenteraad stelt, des te meer informatie zal actief ter beschikking worden gesteld. Vergelijk het met een bal knikkers van diverse kleur. Als de raad alle groene knikkers wil zien, is de keuze beperkt tot de andere kleuren.

Om het concreet te maken: passief is het college verplicht om collegebesluiten te publiceren. Maar wat wil de raad weten over die besluiten? Dat moet de raad zelf regelen. Doet de raad dat niet, dan beslist het college daar zelf over. Op dit moment wordt in beginsel volstaan met een simpele mededeling. Via raadsvoorstellen en raadsbrieven wordt daar in voorkomende gevallen actief een vervolg aan gegeven.

De wet openbaarheid van bestuur (WOB) heeft veel betekend voor de openbaarheid in Nederland. Uitgangspunt is dat het algemeen belang is gediend met de openbaarheid van informatie en dat vrijwel alles openbaar is. Dit geldt ook voor de gemeente. De praktijk is echter dat veel informatie de raad niet bereikt en daarmee ook niet de samenleving. Pas als raadsleden om iets vragen komt het beschikbaar. Vroeger was dat logisch, voorkomen moest worden dat raadsleden ondergesneeuwd raakten met informatie die voor hen (op dat ogenblik) niet actueel was. Deze opvatting is verouderd en dateert uit de tijd dat alles op papier werd aangeleverd.

Tegenwoordig wordt anders met informatie omgegaan. Grote hoeveelheden informatie zijn geen bezwaar meer omdat gericht naar informatie kan worden gezocht. Toch is er op het gemeentehuis (als het om de raad gaat) niet niet zoveel veranderd in vergelijking met het papieren tijdperk. Er is nog steeds (relatief) weinig informatie direct beschikbaar en er wordt (relatief) weinig informatie opgevraagd. Sommigen leiden daar uit af dat de raad niet zoveel behoefte heeft aan meer gegevens. Dat is echter een bewijs uit het ongerijmde, zolang de mogelijkheid tot zelf zoeken er niet is.

Het actief verstrekken van informatie door B&W is complex (vanwege de hoeveelheid informatie) en kent tal van dilemma's (vanwege de politieke gevoeligheid van de informatie). Het gevolg is dat de informatievoorziening voor de raad een balanceer-act is op een dun koord. De raad kan onvoorziene vragen stellen en boos zijn omdat de informatie niet uit eigen beweging is gegeven. Het college komt snel in de positie dat de informatie onvoldoende is of niet tijdig genoeg is aangeleverd. Helemaal erg is het wanneer de raad onduidelijk wordt geïnformeerd. Dit alles is een bron van veel politiek gedoe. De informatievoorziening is daarmee bij uitstek het terrein is waarop zich politieke geschillen afspelen. Die geschillen kosten tijd, vragen energie, politiseren en leiden af van de inhoud.

Cruciaal is de vraag: hoe kunnen we ondanks de politieke beladenheid van het informatieproces, dit proces toch verbeteren?

Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- a. Maak bestuurlijke informatie die in principe openbaar is makkelijk toegankelijk
- b. Stel raadsleden zelf verantwoordelijk voor het gebruik van deze informatie
- c. Breidt de passieve informatieplicht drastisch uit zodat de actieve informatieplicht wordt ingekrompen
- d. maak de passieve informatievoorziening politiek relevant
- e. onderstreep dat in een open bestuurscultuur (vrijwel) alles daadwerkelijk openbaar is.

Het ligt voor de hand om verder te borduren op de verplichting collegebesluiten te publiceren. Wat zou er tegen zijn als raadsleden over dezelfde informatie gaan beschikken als het college bij het nemen van het besluit? Het zou de openheid enorm kunnen dienen...

Raadsleden hebben te allen tijde recht op deze informatie, dat is vastgelegd in de gemeentewet. Het permanent verkrijgen daarvan is echter een stap die de Hengelse gemeenteraad zelf moet zetten. Technisch is dit makkelijk te organiseren. Een overflow aan gegevens is er niet, je krijgt alleen waar je zelf naar op zoek bent en het is politiek altijd relevant. Raadsleden kunnen ook het proces volgen dat tot een collegebesluit heeft geleid.

Sommige onderwerpen kunnen niet direct openbaar worden of helemaal niet. Hiervan wordt mededeling gedaan aan de raad en raadsleden kunnen in een beschermde omgeving (al dan niet digitaal) kennis nemen van het genomen besluit.

Punt van aandacht zijn de ambtelijke adviezen die zich in de dossiers bevinden. Het kan hier “persoonlijke beleidsopvattingen” betreffen waarvan de opsteller niet wil dat die aan hem of haar toegeschreven kunnen worden. In dat geval is het toegestaan om naam en functie van de opsteller van het stuk voor publicatie te schrappen. Een overeenkomstige werkwijze is in de Wet Openbaarheid van Bestuur opgenomen en zal straks ook in de TK worden gevolgd.

Resteert de actieve informatieplicht door het college (art. 169 GW). Dit artikel voorkomt dat voorstellen met ingrijpende gevolgen onverwacht bij de gemeenteraad op de deurmat ploffen. De kader stellende rol van de gemeenteraad wordt hiermee benadrukt. Artikel 169 is helder. Een nadere precisering lijkt wat betreft ProHengelo niet nodig.

De fractie van ProHengelo hoopt met deze bijdrage een aanzet te hebben gegeven tot de politieke discussie over de openheid van bestuur. We hopen op een goed gesprek tijdens een politieke markt.

Met vriendelijke groet, namens de fractie van ProHengelo,

Wiert Wiertsema

(Fractievoorzitter)