



Universiteit Leiden

Advies Bloemendaal over de 'Uitgangspunten en werkwijze bij informatie aan raadsleden'

Leiden, 7 juli 2025

Geacht college en geachte gemeenteraad van Bloemendaal,

Enkele weken geleden benaderde een ambtenaar van uw college me om, naar aanleiding van een vraag die daarover werd gesteld in de gemeenteraad, u te adviseren over de vernieuwde werkwijze voor inzage (neergelegd in het document: 'Uitgangspunten en werkwijze bij informatie aan raadsleden'). Dat doe ik graag.

Waar het gaat om het verantwoording afleggen en informeren van de gemeenteraad, geldt als uitgangspunt artikel 169 van de Gemeentewet als uitgangspunt. Dat artikel luidt, voor zover hier van belang:

Artikel 169

1. Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur.
 2. Zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.
 3. Zij geven de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.
- (...)

In 2022 zijn de regels over geheimhouding in gemeenten veranderd in de Gemeentewet. Er is een nieuw hoofdstuk Va Geheimhouding aan de Gemeentewet toegevoegd dat onder andere het oude (nu vervallen) artikel 25 van de Gemeentewet vervangt. De raad, het college, de burgemeester en een commissie kunnen, zo zegt artikel 87 van de Gemeentewet, een geheimhoudingsplicht opleggen.¹ Een gemeentelijk orgaan kan alleen een geheimhoudingsplicht opleggen ten aanzien van schriftelijke informatie die bij dat orgaan zelf berust.² Een geheimhoudingsplicht kan niet zomaar worden opgelegd. Er moet een grond voor bestaan. De gronden zijn te vinden in artikel 5.1, lid 1 en 2, Wet open overheid,³ zo bepaalt artikel 87, eerste lid van de Gemeentewet.

Het nieuwe artikel 88 van de Gemeentewet kent het college en de burgemeester de bevoegdheid toe om stukken waarvoor burgemeester of college zichzelf een geheimhoudingsplicht heeft opgelegd toch te delen met de gemeenteraad (of een commissie daarvan). Als dat gebeurt kan de gemeenteraad(scommissie) die informatie ook verstrekken aan anderen (art. 88, zesde lid, Gemeentewet). Het is aan de raad om regels stellen over het verstrekken van informatie ten aanzien waarvan een verplichting tot geheimhouding is opgelegd door het college, de burgemeester of een commissie en die tevens aan de raad is verstrekt (art. 88, zesde lid, Gemeentewet).

Als we door de bril van deze nieuwe regels over geheimhouding kijken naar de Bloemendaalse 'Uitgangspunten en werkwijze bij informatie aan raadsleden' dan vallen een paar punten op. Eerst en vooral onderkent het document dat het uitgangspunt bij het informeren van de raad is dat dat in openbaarheid gebeurt. Openbaarheid en volledigheid heeft daarbij altijd de hoogste prioriteit. Dat lijkt me een correct en terecht uitgangspunt.

Vervolgens geeft het document 'Uitgangspunten en werkwijze bij informatie aan raadsleden' weer hoe het college en de burgemeester om willen gaan met stukken waarop een geheimhoudingsplicht rust. Het idee achter de nieuwe regels van de Gemeentewet is dat ieder orgaan binnen de gemeente gaat over de eigen geheimhoudingsplichten. Daarnaast is het ook mogelijk dat een verplichting tot geheimhouding door het ene bestuursorgaan aan het andere bestuursorgaan wordt opgelegd bij het aan dat orgaan verstrekken van de betreffende informatie. In de praktijk waren die beide componenten per orgaan (raad, college, commissie) tot voor kort in één artikel samengenomen. Het opleggen van geheimhouding is echter een besluit dat ook een orgaan zelf kan binden en heeft dus een ander karakter dan het opleggen van geheimhouding aan een ander orgaan. Daarom is er in de nieuwe regeling over geheimhouding voor gekozen de bepalingen over het houden van besloten vergaderingen, het opleggen van geheimhouding op informatie en het (door)verstrekken van informatie waarop geheimhouding rust afzonderlijk van elkaar te regelen.⁴

Na het besluit om informatie geheim te verklaren kan in een aantal gevallen die informatie met een ander bestuursorgaan gedeeld worden. Dat is geregeld in het nieuwe artikel 88 Gemeentewet. Bij het verstrekken van geheime informatie vermeldt het orgaan dat de geheimhouding oplegt, dat op die informatie een verplichting tot geheimhouding rust. Degene die informatie ontvangt waarop een verplichting tot geheimhouding rust, dient die geheimhouding in acht te nemen en mag de informatie derhalve niet delen met anderen (artikel 89, derde lid, Gemeentewet). Het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd, is ook als enige bevoegd die informatie met andere organen te delen.

¹ Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur (*Stb.* 2022, 444). Zie ook de memorie van toelichting *Kamerstukken II 2019/20*, 35546, nr. 3.

² Zie P.A.M.J. Graat, 'Commentaar bij hoofdstuk Va Gemeentewet', *Tekst en Commentaar GPW*. Kluwer: Deventer 2024.

³ Zie bijlage 1.

⁴ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 546, nr. 3, p. 18.

Deze regel kent een uitzondering, namelijk voor het geval waarin geheime informatie met de raad is gedeeld. In dat geval is enkel nog de raad bevoegd om die informatie te delen met anderen.

De raad kan, in geval door het college van burgemeester en wethouders een verplichting tot geheimhouding is opgelegd, steeds verzoeken die geheimhouding op te heffen. Zo'n verzoek zal dan moeten worden gewogen tegen de achtergrond van de gronden van art. 5.1. Woo. Ook anderen kunnen verzoeken om geheim verklaarde informatie. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in 2015 uitgesproken dat een verzoek om openbaarmaking van informatie waarvoor een geheimhoudingsverplichting geldt, tevens moet worden beschouwd als een verzoek tot opheffing van de geheimhoudingsplicht.⁵

De *Uitgangspunten van en werkwijze bij informatie aan raadsleden* (verder: *Uitgangspunten*) lijken voor het grootste deel in lijn met het nieuwe geheimhoudingsregime van hoofdstuk Va van de Gemeentewet, op een enkel punt na.

1. In de paragraaf 'Geheim' van de *Uitgangspunten* komt de volgende zinsnede voor: 'Bij uitzondering en gemotiveerd kan daarvan afgeweken worden. Op het document zelf staat duidelijk aangegeven dat het geheim is. Er kan niet openbaar over de inhoud van de informatie gesproken worden. Een raadslid mag technische vragen stellen over een geheim stuk; een schriftelijke reactie wordt onder geheimhouding door college of burgemeester verstrekt. Collegeleden kunnen in het kader van de informatieplicht over geheime informatie spreken met individuele raadsleden die nadere informatie wensen over genomen besluiten en stukken waarover zij onder geheimhouding zijn geïnformeerd. Raadsleden zijn hierbij gebonden aan de door het college of de burgemeester opgelegde geheimhouding.'

Deze passage doet vermoeden dat er met individuele raadsleden kan worden gesproken over geheime stukken of informatie. Individuele verstrekking van geheim te houden informatie is echter sinds 2022 niet meer toegestaan. De memorie van toelichting van het nieuwe hoofdstuk Va van de Gemeentewet zegt daarover:

'Voorts komt de mogelijkheid om individuele raadsleden onder geheimhouding te informeren te vervallen. Met het vervallen van deze mogelijkheid wordt het uitgangspunt van gelijkheid in de informatiepositie tussen raadsleden benadrukt. Die gelijkheid komt in het inlichtingenrecht specifiek tot uitdrukking: indien één lid verzoekt om informatie, wordt deze aan alle leden ter beschikking wordt gesteld. Differentiatie in de informatiepositie is wat de regering betreft slechts mogelijk met betrekking tot die raadsleden die de verplichting tot geheimhouding schenden.'⁶

2. Onder het kopje '(Nog) niet-openbaar en dus vertrouwelijk' van de *Uitgangspunten* is een niet helemaal duidelijke passage opgenomen. Die luidt:

Wanneer om inzage wordt gevraagd in een volledig dossier kan het voorkomen dat de documenten (nog) niet (geheel) openbaar zijn; er is nog geen afweging gemaakt. Besturen vergt soms dat men elkaar vertrouwelijk kan informeren. Met een raadslid kan dan vooraf worden afgesproken dat de informatie die ter inzage wordt gelegd

⁵ ABRvS 23 november 2016, AB 2017/11 met annotatie van M. West.

⁶ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 546, nr. 3, p. 10

(nog) niet gedeeld en openbaar besproken kan worden tot deze beoordeling heeft plaatsgevonden.

Wat wordt hier nu bedoeld? In het kader van de verantwoordingsplicht van het gemeentebestuur vragen raadsleden niet om 'inzage' maar om inlichtingen (art. 169 Gemeentewet). Inzage vragen is iets wat een verzoeker doet op grond van de Wet open overheid (Woo). Het ziet er naar uit dat hier het geheimhoudingsregime van de Gemeentewet, de inlichtingenplicht uit art. 169 Gemeentewet en de openbaarheidsrechten van de Woo door elkaar worden geklutst en dat kan niet op deze manier. Ten eerste al omdat de inlichtingenplicht van het gemeentebestuur aan de gemeenteraad veel verder strekt dan de openbaarmakingsverplichtingen onder de Woo; gemeenteraadsleden mogen meer informatie verlangen en krijgen dan onder de Woo mogelijk is.

De regering merkte bij de behandeling van art. 169 Gemeentewet daar indertijd over op:

Zoals de commissie-Merkx in haar rapport «Een goede Raad» opmerkte, moet de raad alle informatie ontvangen die nodig is om de positie van hoogste bestuursorgaan in te nemen. Hoewel de Wob [Wet openbaarheid van bestuur, de voorganger van de Woo die een nagenoeg gelijk openbaarheidsregime kende dan de Woo, WV] daarop wellicht invloed uitoefent, is deze wet daarvoor niet geschreven. Het zou naar onze mening dan ook niet gewenst zijn ten aanzien van de informatie aan de raad aansluiting te zoeken bij de maatstaven, gebezigd in de Wob, omdat er dan een te sterke beperking zou worden gelegd op de informatie die de raad en zijn leden kunnen krijgen. In de artikelen 168 en 180 van dit ontwerp, regelende de verantwoordingsplicht van het college en van de burgemeester tegenover de raad, is dan ook het begrip openbaar belang gehandhaafd, waaraan een veel minder ruime betekenis moet worden gehecht dan aan de in de Wob genoemde weigeringsgronden. Daar komt nog bij dat het college en de burgemeester bij een weigering van de gevraagde inlichtingen wegens strijd met het openbaar belang mede moeten hebben afgewogen of die strijd ook aanwezig is, indien de informatie zou geschieden onder oplegging van geheimhouding.⁷

Dat betekent een aantal dingen. Ten eerste dat stukken waarover nog niet is besloten door het gemeentebestuur niet generiek 'geheim' kunnen worden verklaard. Hoofdstuk Va vergt dat *voorgaande* aan het opleggen van een geheimhoudingsverplichting over specifieke informatie een afweging wordt gemaakt op grond van een belangen genoemd in art. 5.1, eerste en tweede lid, Woo. De generieke manier waarop dat hier gebeurt in de Uitgangspunten voldoet niet aan de eisen die aan geheimhouding worden gesteld in de Gemeentewet. Er wordt hier geen specifieke afweging gemaakt over het soort informatie, zoals de Gemeentewet vergt en ook is de noodzaak 'elkaar vertrouwelijk te kunnen informeren' niet een grond die art. 5.1., eerste en tweede lid, van de Woo noemt. Ten tweede: gemeenteraadsleden moeten ook inlichtingen kunnen krijgen over informatie die een gemeentebestuur onder zich heeft tijdens de besluitvormingsvoorbereidingsfase. Het citaat uit de memorie van toelichting bij art. 169 Gemeentewet laat zien dat de informatieplicht van het gemeentebestuur ruimer is dan die onder het Woo-regime en niet

⁷ *Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 60.*

onderscheidt naar de fase van besluitvorming. Ook als er nog niet (over) is besloten kunnen inlichtingen worden gevraagd en zal die moeten worden verstrekt tenzij sprake is van strijd met het openbaar belang. Vertrouwelijk elkaar kunnen informeren of bestuurlijke intimiteit (zoals dat wel eens wordt genoemd) is niet een grond op basis waarvan als zodanig informatie kan worden geweigerd wegens strijd met het openbaar belang. Dat weten we omdat deze kwestie zich eerder al een keer voordeed op nationaal niveau inzake de zogenaamde Rutte-doctrine discussie.

Daarbij ging het om het volgende. In 2019 kondigde minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Raymond Knops, aan dat het ook staatsbeleid van het kabinet was om geen inlichtingen meer te geven over intern beraad.⁸ Deze lijn, die later de *Rutte-doctrine* is gaan heten, betekende een forse beperking van de reikwijdte van de plicht om informatie aan de Kamer te geven, die niet te rijmen was met de standaardinterpretatie van de grondwettelijke inlichtingenplicht die door regering en Tweede Kamer gezamenlijk was vastgelegd in een notitie uit 2002.⁹ Daarin was weliswaar afgesproken dat inlichtingen over ‘persoonlijke beleidsopvattingen’ van bepaalde ministers of ambtenaren niet (of althans niet direct) met de Kamer werden gedeeld, maar ook niet meer dan dat. Door nu het gehele ‘interne beraad’ achter de schermen te trekken, zoals Knops in zijn brief deed, werd het voor de Kamer wel heel moeilijk te achterhalen wat er zich bij de beleidsvoorbereiding van de regering had afgespeeld. Persoonlijke beleidsopvattingen kun je nog eenvoudig afschermen door namen weg te lakken, maar als je helemaal niets meer te horen krijgt over de voorbereiding van beleid of besluiten, weet je ook niet meer wat er is gebeurd, zoals wie er met wie heeft gesproken, welke scenario’s op tafel hebben gelegen, of welke lobbygroepen zich hebben aangediend. De Rutte-doctrine kreeg veel kritiek – de redenering was zo krom als een hoepel en juridisch klopte er niks van.¹⁰ Terecht werd deze onjuiste opvatting over de inlichtingenplicht dan ook in januari 2021 teruggedraaid, net nadat het kabinet-Rutte III zijn ontslag had aangeboden.

⁸ *Kamerstukken II 2019/20*, 28 362, nr. 23, p. 2. Over de ‘Rutte-doctrine’ zei Rutte tijdens zijn verhoor door de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag op 26 november 2020 desgevraagd: ‘ik ben van mening dat tussen ambtenaren onderling en tussen ambtenaren en bewindslieden, zolang er nog geen besluiten genomen zijn, stukken die daartussen rondgaan in de voorbereiding op besluiten – dan heb ik het niet over verslagen van vergaderingen, maar dan heb ik het dus over besluitvorming die nog niet heeft plaatsgevonden – dat dat vrij moet kunnen. Dat is mijn opvatting. Daar is een grote discussie over in het kader van de Wet open overheid en allerlei andere, maar mijn opvatting is dat, wil je in Nederland tot verstandige besluiten kunnen komen, het van groot belang is dat stukken moeten kunnen worden verspreid tussen ambtenaren onderling en ook tussen ambtenaren en bewindslieden, zonder dat er angst is dat die stukken allemaal naar buiten gaan, totdat het tot besluitvorming leidt of wanneer het zou gaan om bijvoorbeeld verslaglegging van gesprekken.’ Zie het Geredigeerd woordelijk verslag van een openbaar verhoor van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag op 26 november 2020 in de Enquêtezaal van de Tweede Kamer te Den Haag, p. 16. Te vinden op https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/pok_20201126-2_-_dhr._rutte.pdf, geraadpleegd 6 januari 2025.

⁹ Notitie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de reikwijdte van artikel 68 Grondwet, *Kamerstukken II 2001/02*, 28 362, nr. 2.

¹⁰ Motie van het lid Omtzigt c.s., *Kamerstukken II 2019/20*, 28 362, nr. 25.

3. In een laatste onderdeel van uw vraag, legde u mij twee casus voor waar een raadslid 'inzage' wenste in de Whatsapp correspondentie en whatsapp groepen. Ten eerste valt in uw verzoek op dat u inlichtingenverzoeken van gemeenteraadsleden zowel in taalgebruik als bij de beantwoording ervan lijkt te behandelen, terwijl ze dat niet zijn. Een gemeenteraadslid heeft 'recht' op veel meer inlichtingen dan een Woo-verzoeker heeft. Die gelijkstellen komt neer op gemeentelijke, juridisch niet houdbare, Rutte-doctrine.

Ook Whatsapps vallen onder het bereik van de Woo (ze moeten op aanvraag openbaar worden gemaakt in de meeste gevallen) en *dus* ook onder de inlichtingenplicht van het gemeentebestuur op grond van de Gemeentewet: die inlichtingenplicht heeft immers een breder bereik van de informatieverstrekkingsverplichtingen van de Woo. Dat Whatsapps en sms'jes moeten worden verstrekt op grond van een Woo-verzoek.

In 2019 sprak de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State al uit dat sms'jes en (Whats)apps die zijn verzonden door overheidsinstanties publieke informatie vormen en dus vallen onder de openbaarheidswetgeving (indertijd nog de Wet openbaarheid van bestuur - Wob). Het zijn geen privéberichten, zoals de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de rechtszaak daarover nog vol probeerde te houden. Over die redenering merkte de hoogste bestuursrechter op:

De Afdeling volgt echter niet het standpunt van de minister dat gelet op de aard ervan sms- en WhatsApp-berichten niet onder de Wob zouden vallen (...) ¹¹

Deze lijn is ook overgenomen in de Wet open overheid (Woo), die in 2022 de Wob opvolgde. Daarin is nu bepaald dat publieke informatie, informatie is die is neergelegd in een 'document', dat wil zeggen 'een schriftelijk stuk of *ander geheel van vastgelegde gegevens dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak*' van een overheidsinstantie [curs. WV]. ¹²

Overigens, als de Whatsapps persoonsgegevens bevatten die tot personen herleidbaar zijn, kunnen die (gedeeltelijk) geheim worden verklaard op grond van hoofdstuk Va Gemeentewet (dat weer verwijst naar art. 5.1 Woo). Dat kan bijvoorbeeld ook de vorm aannemen van het weglakken van die persoonsgegevens.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben ingelicht. Mocht u nog nadere vragen hebben dan houd ik me daar graag voor aanbevolen.

Hoogachtend en hartelijk groetend,

¹¹ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) 20 maart 2019, AB 2019/435.

¹² Zie art. 2.1 Woo.

Bijlage 1 Artikel 5.1 Wet open overheid

Artikel 5.1. Uitzonderingen

1. Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:
 - a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
 - b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
 - c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
 - d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;
 - e. nummers betreft die dienen ter identificatie van personen die bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn voorgeschreven als bedoeld in artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de levenssfeer maakt.
2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
 - a. de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties;
 - b. de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen, in geval van milieu-informatie slechts voor zover de informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter;
 - c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
 - d. de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
 - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
 - f. de bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c, genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;
 - g. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
 - h. de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;
 - i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.