

Actieve informatieplicht

Gemeente Bloemendaal



Bloemendaal, september 2018

Inleiding

De informatieplicht is in de Gemeentewet opgenomen opdat de raad haar kaderstellende en controlerende rol kan uitoefenen. Het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester moeten alle informatie verschaffen die de raad voor de uitoefening van zijn taken nodig heeft en vraagt. Bij het verstrekken van de informatie mogen zij maar één afweging maken: is het verstrekken van deze informatie aan de raad of leden van de raad in strijd met het openbaar belang.

A. Het Protocol actieve informatieplicht

Artikel 1 Protocol

1. Het college en de burgemeester voorzien de raad van alle informatie die de raad voor de uitoefening van zijn taken nodig heeft.
2. Het college verstrekt de raad het openbare gedeelte van de besluitenlijsten van de vergaderingen van het college uiterlijk binnen zeven werkdagen.
3. 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.
4. Het college informeert de raad op korte, bondige wijze en op hoofdlijnen en geeft daarbij aan welke achterliggende stukken bestaan en waar deze ter inzage liggen.
5. Een voorstel voor een raadsagendapunt of een agendapunt voor een raadscommissie wordt minimaal de dinsdag voor de week dat de agendacommissie bijeen komt door het college via de griffier aan de agendacommissie van de raad respectievelijk via de commissiegriffier aan de voorzitter van de betreffende raadscommissie gemeld.
6. De raad wordt gedurende een beleidsproces door het college en de burgemeester geïnformeerd over zaken waartoe de raad de bevoegdheid heeft een beslissing te nemen of over zaken waarvan de raad heeft aangegeven daarover geïnformeerd te willen worden, voor zover die zaken te herleiden zijn naar zijn kaderstellende en controlerende rol.
7. De raad wordt in ieder geval actief geïnformeerd:
 - a. Vooraf, 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 alvorens de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen;
 - b. Indien de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder f, geen uitstel kan lijden, geven zij in afwijking van het vierde lid de raad zo spoedig mogelijk inlichtingen over de uitoefening van deze bevoegdheid en het terzake genomen besluit.
 - c. Indien voorzienbaar niet binnen een door de raad vastgesteld kader kan worden gebleven;

- d. over financiële afwijkingen ten opzichte van de begroting na wijziging van de baten en lasten van programma's en investeringskredieten groter dan 10% met een minimum van € 25.000,- (conform artikel .. van de Financiële verordening gemeente Bloemendaal 20..);
- e. daarnaast wordt de raad geïnformeerd wanneer een van de genoemde punten van toepassing is op een onderwerp:
 - omvangrijk qua financiën
 - complex
 - wijziging van beleid tot gevolg
 - groot aantal betrokkenen
 - veel belanghebbenden
 - groot aantal raakvlakken met andere beleidsterreinen
 - consequenties
 - maatschappelijke aandacht
 - media
 - aandacht (publiciteitsgevoelig)
 - voor de gemeente relevante veranderingen
 - bestuurlijk
 - financieel
 - juridisch
 - risico's
 - politiek gevoelig
 - integriteit
8. Bij schriftelijk verstrekte inlichtingen van enige omvang wordt een begeleidende brief gevoegd met daarin:
 - de vermelding of de informatie openbaar is of niet
 - reden van verzending
 - samenvatting
9. Het college en de burgemeester maken actief gebruik van de mogelijkheid om bij de agendapunten 'mededelingen' en 'terugkoppeling uit de gemeenschappelijke regelingen' in de raadsvergadering respectievelijk de raadscommissies de raad actief te informeren.
10. Het college bepaalt aan het eind van de collegevergaderingen of er punten zijn waarover het wenselijk is de raad actief te informeren.
11. Wanneer informatie niet verstrekt kan worden aan de raad op grond van strijd met het openbaar belang, zal het college de raad op hoofdlijnen informeren.

Artikel 2 Inwerkingtreding

1. Dit protocol treedt in werking één dag na bekendmaking.

B. De Nota actieve informatieplicht en geheimhouding

De onderstaande artikelen uit de Gemeentewet beschrijven de actieve informatieplicht van het college.

Artikel 60

- lid 1 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 terinzagelegging kan worden volstaan.
- lid 2 Het college laat de kennisgeving of terinzagelegging achterwege voor zover deze in strijd is met het openbaar belang.
- lid 3 Het college maakt de besluitenlijst van zijn vergaderingen op de in de gemeente gebruikelijke wijze openbaar. 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.

Artikel 169

- lid 1 Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur.
- lid 2 Zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.
- lid 5 Indien de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder f, geen uitstel kan lijden, geven zij in afwijking van het vierde lid de raad zo spoedig mogelijk inlichtingen over de uitoefening van deze bevoegdheid en het ter zake genomen besluit.

Artikel 180

- lid 1 De burgemeester is aan de raad verantwoording schuldig over het door hem gevoerde bestuur.
- lid 2 Hij geeft de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.

Artikel 160

- lid 1 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.

lid 2 Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

lid 3 Een besluit als bedoeld in het tweede lid behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten. De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

In de Gemeentewet is de informatieplicht neergelegd in de artikelen 60, 160, 169 (voor het college) en artikel 180 (voor de burgemeester). De volledige tekst van deze artikelen is opgenomen in het kader hiervoor.

Deze artikelen houden het volgende in: met de inwerkingtreding van de nieuwe Gemeentewet op 7 maart 2002 is aan het college van burgemeester en wethouders in artikel 169 Gemeentewet de verplichting opgelegd de gemeenteraad actief alle informatie te verschaffen die de raad voor de uitoefening van zijn taken nodig heeft: de actieve informatieplicht. Dit was nodig geworden omdat in het duale systeem raad en college twee volkomen gescheiden bestuursorganen zijn met eigen taken en bevoegdheden. Dit in tegenstelling tot het monistische systeem, waarin raad en college in elkaars verlengde lagen en de informatievoorziening veel vanzelfsprekender verliep. Voor de burgemeester is in artikel 180 eenzelfde verplichting opgenomen.

De actieve informatieplicht is in de duale Gemeentewet zeer open geformuleerd. Het college en de burgemeester hebben hierdoor veel vrijheid in welke informatie zij verschaffen en op welke wijze zij dat doen. Daarbij moeten zij wel de afweging maken wat voor de raad noodzakelijke informatie is om zijn taken goed te kunnen uitoefenen.

De actieve informatieplicht is vooral in het leven geroepen om de raad goed in staat te stellen zijn kaderstellende en controlerende taak uit te oefenen ten aanzien van het door het college gevoerde bestuur. Het verstrekken van informatie door het college is bovendien ook van belang voor de uitoefening van de eigen bevoegdheden door de raad, omdat de voorbereiding van beslissingen van de raad op grond van artikel 160 lid 1 onder b Gemeentewet tot de bevoegdheid van het college hoort. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het vaststellen van een bestemmingsplan, waarvan de voorbereiding door het college wordt gedaan en de vaststelling door de raad. Ook voor deze eigen bevoegdheden geldt dat de raad over voldoende informatie dient te beschikken.

Op het niet voldoen aan de wettelijke informatieverplichtingen staan geen juridische sancties. Wel kan het gebrek aan vertrouwen, dat door onvolledige of onjuiste informatie kan ontstaan, bestuurlijke en politieke gevolgen hebben.

De bijzondere actieve informatieverplichting

Naast deze algemene actieve informatieplicht, die van toepassing is op alle bevoegdheden van het college is in artikel 169, lid 4, Gemeentewet een bijzondere informatieverplichting voor het college opgenomen. Deze informatieverplichting heeft betrekking op artikel 160, lid 1, punten e, f, g, h.

Deze bijzondere informatieverplichting houdt in dat het college en elk van zijn leden afzonderlijk niet alleen verplicht is om de raad vooraf over de uitoefening van deze bevoegdheden te informeren, maar ook dat de raad door het college in de gelegenheid moet worden gesteld vooraf zijn wensen en bedenkingen ter zake ter kennis van het college te brengen. Dat geldt ten aanzien van de vier genoemde bevoegdheden in twee gevallen, namelijk:

- indien de raad daarom verzoekt;
- indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente.

Bij besluiten tot rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures kan het college de raad informeren nadat het besluit is genomen. Doordat aan het voeren van gerechtelijke procedures altijd termijnen zijn gebonden kan het voorkomen, dat vanwege die termijnen het college de raad niet vooraf kan informeren. In een dergelijke situatie dient het college de raad zo snel mogelijk na het genomen besluit te informeren. Artikel 160 lid 2 Gemeentewet bevat eenzelfde actieve informatieverplichting vooraf ten aanzien van het oprichten of deelnemen in verenigingen, stichtingen e.d.

Overige informatievoorziening

Naast deze informatieverplichtingen aan de raad kan de raad natuurlijk ook geïnformeerd worden door de informatie van het college die het college in het algemeen dient te verstrekken, zoals het openbaar maken van de besluitenlijst van het college op basis van artikel 60 lid 3 Gemeentewet.

Inperking informatieplicht wegens strijd met het openbaar belang

Soms kan het voorkomen dat het verschaffen van door de raad of individuele raadsleden en duo-raadsleden gevraagde informatie strijdig is met het openbaar belang van de gemeente. In dat geval kan het college op basis van artikel 169, lid 3 Gemeentewet het geven van de gevraagde informatie achterwege laten. Ook de burgemeester heeft deze bevoegdheid op basis van artikel 180, lid 3. Het begrip "openbaar belang" moet restrictief uitgelegd worden. Er moeten zwaarwegende belangen zijn om de raad informatie te weigeren. Een weigering om inlichtingen te verstrekken is niet vatbaar voor beroep op de bestuursrechter. Een geschil over de toepassing van artikel 169 en 180 van de Gemeentewet is dan politiek van karakter en zal in de raad moeten worden beslecht.

Uit de letterlijke tekst van artikel 169 van de Gemeentewet volgt dus een dwingende keuze: of de inlichtingen worden verstrekt, of deze worden met een beroep op het openbaar belang geweigerd. In de praktijk is er echter een veel bewandelde tussenweg. Het college verstrekt de gevraagde informatie dan onder geheimhouding (of geanonimiseerd) aan de raad. Tegen het besluit om geheimhouding op te leggen kan een raadslid wél in bezwaar en beroep gaan.

Het recht op informatie voor raadsleden (artikel 169 Gemeentewet) gaat voor raadsleden verder dan de WOB. De Wet openbaarheid van bestuur (WOB) regelt de (informatie)relatie tussen bestuursorgaan en (individuele) burger en kent een limitatieve opsomming in welke gevallen informatie door een bestuursorgaan niet aan een daarom vragende burger hoeft te worden verstrekt (zie artikel 10 en 11 uit de WOB). Raadsleden bekleden in het gemeentelijk stelsel een belangrijke en bijzondere positie. Zij zijn als gekozen volksvertegenwoordigers verantwoordelijk voor het gevoerde bestuur en mogen wat betreft hun informatievergaring niet afhankelijk worden gesteld van de bepalingen in de Wet openbaarheid van bestuur. De Wet openbaarheid van bestuur kan niet worden gebruikt om te bepalen wat tot het openbaar belang wordt gerekend ten aanzien van de uitoefening van de Artikel 169 van de Gemeentewet. De Gemeentewet vormt (met de artikelen over de actieve en passieve informatieplicht) een 'lex specialis' ten opzichte van de Wet openbaarheid van bestuur.

Passieve informatieplicht

De actieve informatieplicht is een plicht van het college; echter, de raad heeft ook een actieve rol te vervullen. Vanuit de actieve informatieplicht zal het college de raad van voldoende informatie moeten voorzien om zijn taken te kunnen uitvoeren. Die informatie zal de raad over het algemeen ontvangen in de vorm van raadsvoorstellen, de behandeling daarvan in commissie- en raadsvergadering, beleidsnotities e.d. Wanneer een raadslid naar zijn mening niet of onvoldoende wordt geïnformeerd, kan deze het college ter verantwoording roepen en om aanvullende informatie vragen. De raad en elk raadslid voor zich zal er dus op moeten toezien, dat hij daadwerkelijk voldoende wordt geïnformeerd om zijn taken uit te kunnen oefenen. In de Gemeentewet zijn instrumenten opgenomen, die zowel de raad in zijn geheel als individuele raadsleden ten dienste staan bij het krijgen van informatie voor de uitoefening van zijn taken. Dat betreft het recht om mondeling of schriftelijk vragen te stellen aan het college of de burgemeester, en het recht om een interpellatie aan te vragen. Dit is vastgelegd in artikel 155 Gemeentewet. De hiervoor genoemde verplichtingen van het college betreffen vooral het geven van informatie over besluiten. De raad kan op basis van artikel 60 lid 1 regelen van welke beslissingen van het college aan de leden van de raad kennisgeving moet worden gedaan. De term beslissingen is veel ruimer dan uitsluitend besluiten, omdat het begrip besluit uitsluitend besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht omvat, dus schriftelijke besluiten gericht op een rechtsgevolg. Op basis van dit artikel kan de raad regelen om geïnformeerd te worden over bijvoorbeeld beslissingen van het college over de uitvoering van beleid.

Onderstaand artikel en artikel 169 leden 3 en 4 en artikel 180 lid 3 beschrijft de passieve informatieplicht van het college.

Artikel 155 lid 1	Een lid van de raad kan het college of de burgemeester mondeling of schriftelijk vragen stellen.
Artikel 155 lid 2	Een lid van de raad kan de raad verlof vragen tot het houden van een interpellatie over een onderwerp dat niet staat vermeld op de agenda, bedoeld in artikel 19, tweede lid, om het college of de burgemeester hierover inlichtingen te vragen. De raad stelt hierover nadere regels.
Artikel 169 lid 3	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.
Artikel 169 lid 4	Zij geven 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.

Artikel 180 lid 3 Hij 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.

Wet openbaarheid bestuur

In de artikelen 10 en 11 van de WOB wordt geregeld wanneer het verstrekken van informatie op grond van de WOB achterwege blijft. Artikel 10 biedt absolute weigeringsgronden (lid 1) en relatieve weigeringsgronden (lid 2).

Als het college op basis van een van de hieronder genoemde relatieve weigeringsgronden informatieverstrekking achterwege wil laten, zal er door het college een belangenafweging moeten plaatsvinden. Alleen als een van de hierboven genoemde belangen zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking, kan het college beslissen dat de informatie niet openbaar is.

Voor alle duidelijkheid: niet openbare informatie wordt niet verstrekt aan de burger. Niet openbare informatie kan echter wel aan raadsleden worden verstrekt, al dan niet onder oplegging van geheimhouding. Ook hier geldt de beperking dat er niet ten aanzien van meer informatie dan noodzakelijk is besloten wordt tot niet openbaarmaking.

Artikel 10 lid 1

Het verstrekken 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; bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
- c. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.

Artikel 10 lid 2

Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
- b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
- c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
- g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Artikel 10 lid 3

Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voor zover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.

Artikel 10 lid 4

Het eerste lid, aanhef en onder c en d, het tweede lid, aanhef en onder e, en het zevende lid, aanhef en onder a, zijn niet van toepassing voor zover het milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. Voorts blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieu-informatie uitsluitend achterwege voor zover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.

Artikel 10 lid 5

Het tweede lid, aanhef en onder b, is van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie voor zover deze handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter.

Artikel 10 lid 6

Het tweede lid, aanhef en onder g, is niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.

Artikel 10 lid 7

Het verstrekken van milieu-informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- a. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
- b. de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.

Artikel 10 lid 8

Voor zover het vierde lid, eerste volzin, niet van toepassing is, wordt bij het toepassen van het eerste, tweede en zevende lid op milieu-informatie in aanmerking genomen of deze informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

Artikel 11 lid 1

In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

Artikel 11 lid 2

Over persoonlijke beleidsopvattingen kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.

Artikel 11 lid 3

Met betrekking tot adviezen van een ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie kan het verstrekken van informatie over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen plaatsvinden, indien het voornemen daartoe door het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat aan de leden van de adviescommissie voor de aanvang van hun werkzaamheden kenbaar is gemaakt.

Artikel 11 lid 4

In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Het tweede lid, tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing.

Stukken bestemd voor intern beraad

Documenten bestemd voor intern beraad, zoals ambtelijke adviezen met voorstellen tot bestuurlijke besluitvorming, concepten van stukken, agenda's en notulen zijn in beginsel openbaar. Of er sprake is van een stuk bestemd voor intern beraad wordt bepaald door het oogmerk waarmee het stuk is opgesteld. Als er geen corsanummer is toegekend aan een document is het in principe niet openbaar.

Uit stukken bestemd voor intern beraad wordt geen informatie verstrekt over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. De gemeente hoeft deze persoonlijke beleidsopvattingen niet te verstrekken en openbaar te maken. De feitelijke gegevens moeten wel verstrekt en openbaar gemaakt worden, tenzij de persoonlijke beleidsopvattingen zeer nauw verweven zijn met de feitelijke gegevens. De gemeente kan ook persoonlijke beleidsopvattingen die niet tot personen herleidbaar zijn verschaffen.

Besluiten college/burgemeester

Als een besluit openbaar is, dan is de informatie op basis waarvan het college tot zijn besluitvorming is gekomen in principe ook openbaar. Er kunnen zich echter situaties voordoen waarin het besluit van het college wel openbaar is, maar bepaalde achterliggende informatie op grond van een belang genoemd in de WOB niet of niet geheel openbaar is.

Relatie tussen Gemeentewet en WOB

Artikel 25 lid 1

De raad kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Stb. 1991, 703), omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan de raad worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de raad haar opheft.

Artikel 25 lid 2

Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door het college, de burgemeester en een commissie, ieder ten aanzien van de stukken die zij aan de raad of aan leden van de raad overleggen. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt.

Artikel 25 lid 3

De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan de raad overgelegde stukken vervalt, indien de oplegging niet door de raad in zijn eerstvolgende vergadering die blijkens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht, wordt bekrachtigd.

Artikel 25 lid 4

De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan leden van de raad overgelegde stukken wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel, indien het stuk waaromtrent geheimhouding is opgelegd aan de raad is voorgelegd, totdat de raad haar opheft. De raad kan deze beslissing alleen nemen in een vergadering die blijkens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht.

Dit houdt in dat artikel 25 van de Gemeentewet een bijzondere positie aanneemt ten opzichte van de passieve openbaarmakingsplicht uit de WOB. Wordt geheimhouding opgelegd dan toetst de rechter niet aan de gronden uit de WOB.

Geheimhouding

Artikel 55 lid 1

Het college kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan het college worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat het college haar opheft.

Artikel 55 lid 2

Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door de burgemeester of een commissie, ten aanzien van de stukken die zij aan het college overleggen. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt. De geheimhouding wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel de raad haar opheft.

Artikel 55 lid 3

Indien het college zich ter zake van het behandelde waarvoor een verplichting tot geheimhouding geldt tot de raad heeft gericht, wordt de geheimhouding in acht genomen totdat de raad haar opheft.

Geheimhouding raad

Op grond van de gemeentewet kan geheimhouding met betrekking tot stukken worden opgelegd, zolang de geheimhouding duurt kan die zelfs met een beroep op de WOB niet worden doorbroken. Het opleggen van geheimhouding is geregeld in artikel 25 van de Gemeentewet.

Er moet worden voldaan aan diverse procedurele vereisten.

1. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd.
2. Degene die de geheimhouding oplegt, de raad zelf of, op grond van artikel 25 lid 2, de burgemeester, het college, of een commissie omtrent stukken die zij aan de raad of aan leden van de raad overleggen, moet verwijzen naar een belang, genoemd in artikel 10 van de WOB op grond waarvan de geheimhouding wordt opgelegd.
3. Indien het niet de raad is die de geheimhouding oplegt dient er op de stukken melding gemaakt te worden van de geheimhoudingsplicht. Hiervoor wordt de volgende zinsnede gebruikt: "Geheim! Geheimhouding op grond van artikel 25 van de Gemeentewet opgelegd door (college/ burgemeester/commissie) op grond van het belang, genoemd in artikel 10 (specifiek lid en letter noemen) van de Wet openbaarheid van bestuur, op (datum besluit)".
4. Inzake de besluitenlijst bepaalt artikel 23, leden 4 en 5 dat van besloten vergaderingen afzonderlijk verslag wordt gemaakt dat niet openbaar wordt gemaakt tenzij de raad anders beslist en ten aanzien van aangelegenheden waarover geheimhouding is opgelegd of ten aanzien waarvan openbaarmaking in strijd is met het openbaar belang de raad openbaarmaking van de besluitenlijst achterwege kan laten.

5. Indien het niet de raad is die de geheimhouding oplegt dient de geheimhouding in de eerstvolgende raadsvergadering die blijkens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden wordt bezocht te worden bekrachtigd. Blijft dit achterwege dan vervalt de geheimhouding.
6. De geheimhouding dient in acht genomen te worden totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel, indien het stuk waaromtrent geheimhouding is opgelegd aan de raad is voorgelegd, totdat de raad haar opheft. Ook in dat geval geldt het quorum genoemd onder het vorige punt. Ook het feit dat de geheimhoudingsplicht is vervallen of opgeheven dient op het stuk vermeld te worden.

Geheimhouding college

Op grond van artikel 55 Gemeentewet kan het college, eveneens op grond van artikel 10 van de WOB omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van stukken die aan het college worden overlegd, geheimhouding opleggen.

Procedurele vereisten:

1. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd en duurt tot het college die opheft.
2. De geheimhouding omtrent stukken die aan het college worden overlegd wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen in acht genomen totdat het college haar opheft.
3. Op grond van artikel 10 WOB kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door de burgemeester of een commissie ten aanzien van stukken die zij aan het college voorleggen. Hiervan wordt op de stukken melding gemaakt. De geheimhoudingsplicht duurt voort totdat het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd dan wel de raad haar opheft.
4. Indien het college zich ter zaken van het behandelde tot de raad heeft gericht dan wordt de geheimhouding in acht genomen tot de raad haar opheft.

Openbaarheid van besluitenlijsten van college en raad

De besluitenlijsten (notulen) zijn openbaar tenzij het de hierboven vermelde situaties betreft (besloten vergadering of opgelegde geheimhouding) of openbaarmaking in strijd met het openbaar belang is. Artikel 60 Gemeentewet geeft aan dat het college de besluitenlijst op de in de gemeente gebruikelijke wijze openbaar dient te maken. Daarbij is uitdrukkelijk de mogelijkheid gegeven om openbaarmaking achterwege te laten voor zover er geheimhouding is opgelegd of indien openbaarmaking in strijd komt met het algemeen belang. Indien er geen geheimhouding rust op de niet-openbare besluitenlijst van het college, is deze ook toegankelijk voor raadsleden en burgers. Indien er wel geheimhouding rust op de niet-openbare besluitenlijst is deze dan niet te verkrijgen met een beroep op de WOB.

Het eerste lid van artikel 25 bepaalt nadrukkelijk dat geheimhouding omtrent hetgeen in een besloten vergadering wordt behandeld tijdens die besloten vergadering moet worden opgelegd. Geheimhouding kan dus niet meer achteraf worden opgelegd. De geheimhouding strekt zich in dat geval uit tot iedereen die aanwezig is bij de vergadering en iedereen die van het behandelde of de stukken kennis draagt. Over dat laatste element ontstaat nog wel eens verwarring, omdat het niet alleen gaat om de aanwezigen tijdens een raadsvergadering. Het geldt bijvoorbeeld ook voor een raadslid die niet bij de vergadering aanwezig was maar wel over de stukken beschikt. Ook het afwezige raadslid dient de geheimhouding derhalve in acht te nemen. Alleen de raad kan de

geheimhoudingsplicht opheffen. Een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur faalt derhalve. Dit wordt bevestigd in een uitspraak van de Rechtbank Assen (Vz. Rb Assen 3 april 2003, Gst. 153 (2003) 7190, 130). In deze zaak wijst de rechter een verzoek op grond van de WOB af vanwege het feit dat geheimhouding op grond van artikel 55 Gemeentewet is opgelegd. De rechtbank onthoudt zich daarbij van een oordeel over de vraag of terecht geheimhouding is opgelegd, aangezien hij zich daarmee in politiek-bestuurlijke verhoudingen zou mengen. De rechter overweegt dat bijzondere wettelijke geheimhoudingsregelingen die uitputtend zijn, derogeren aan de WOB. De rechtbank volgt wel een bijzondere redenering in het kader van de vraag welk artikel van toepassing is: indien het gaat om stukken die ter bespreking of besluitvorming zijn voorgelegd aan de raad geldt artikel 25; wanneer het gaat om stukken die ter kennisneming aan de raad zijn voorgelegd geldt artikel 55 Gemeentewet. Als criterium lijkt te worden gehanteerd wie bevoegd is te besluiten. Schending van de geheimhoudingsplicht levert een strafbaar feit op (artikel 272 Wetboek van Strafrecht).

Artikel 86 eerste lid van de Gemeentewet geeft duidelijk aan dat de geheimhouding geldt en in acht wordt genomen door allen die bij de vergadering aanwezig waren en zelfs allen, die van het behandelde of de stukken kennis dragen. De raad dient de geheimhouding op basis van artikel 25 Gemeentewet te bekrachtigen. Indien de informatie desondanks wordt gelekt door een commissielid of een andere betrokkene kan de gemeente aangifte doen wegens schending van de geheimhoudingsplicht en strafrechtelijke vervolging verzoeken op grond van artikel 272 Wetboek van Strafrecht.

Het opleggen van geheimhouding kan de vrijheid van meningsuiting en het doelmatig handelen van het gemeentebestuur beperken. Bovendien kan de samenleving niet beschikken over geheime informatie waardoor hij het gemeentebestuur minder goed kan controleren.

Op grond van artikel 10 lid 2 zijn besluiten over personele aangelegenheden niet openbaar en worden derhalve opgenomen in een niet openbare besluitenlijst.

Achtergrond

Het opleggen van geheimhouding betekent een beperking van de vrijheid van meningsuiting. Zolang geheimhouding is opgelegd op stukken of het behandelde tijdens een commissie- of raadsvergadering, is een openbaar politiek debat niet mogelijk over deze informatie. Bovendien kan de geheimhouding van stukken de doelmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur belemmeren. Wanneer geheimhouding is opgelegd, zijn raadsleden immers niet vrij om derden te consulteren, waaronder juridische, financiële en organisatorische experts. Zij worden daardoor beperkt om in hun controlerende taak om vast te stellen of het college van B en W wel doelmatigheid heeft gewerkt. Daarbij komt nog dat het gemeentebestuur gevraagde informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) niet hoeft te verstrekken, zolang deze informatie geheim is. De samenleving heeft daarmee in die gevallen geen middel om het functioneren van het gemeentebestuur te controleren.

Geheimhouding commissie

Artikel 86 lid 1

Een commissie kan in een besloten vergadering, op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in die vergadering met gesloten deuren behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan de commissie worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de commissie haar opheft.

Artikel 86 lid 2

Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door de voorzitter van een commissie, het college en de burgemeester, ieder ten aanzien van stukken die hij aan een commissie overlegt. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt. De geheimhouding wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel de raad haar opheft.

Artikel 86 lid 3

Indien een commissie zich ter zake van het behandelde waarvoor een verplichting tot geheimhouding geldt tot de raad heeft gericht, wordt de geheimhouding in acht genomen totdat de raad haar opheft.

Als er geheimhouding is opgelegd aan stukken geldt die voor iedereen die daarvan kennis neemt, dus ook voor niet-raadsleden. Wie de geheimhouding schendt maakt zich schuldig aan een strafbaar feit ex art 272 WvS. Daarnaast zijn op een commissielid dat niet-raadslid is de artikelen 10, 11, 12, 13 en 15 van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing. Bovendien volgt geheimhouding voor duocommissieleden uit artikel .., lid.. uit het reglement op de duocommissieleden van de gemeente Bloemendaal: 'Het duocommissielid is verplicht tot geheimhouding, indien en voor zover voor raadsleden deze verplichting geldt'.

Vertrouwelijkheid en geheimhouding

De Gemeentewet kent het begrip vertrouwelijk niet, maar spreekt alleen over geheimhouding. Voor stukken die als "vertrouwelijk" zijn aangeduid, gelden de regels van geheimhouding niet. Dit is ook het geval met de term 'niet openbaar'. Als stukken niet naar de raad gaan en de raad er dus geen kennis van neemt, is het college zelf bevoegd de geheimhouding op te heffen. Als de stukken naar de raad gaan, is alleen de raad bevoegd de geheimhouding op te heffen.

Uit de jurisprudentie blijkt dat er een groot verschil is tussen het openbaar maken van vertrouwelijke informatie en geheime informatie. Het openbaar maken van vertrouwelijke informatie betreft in beginsel enkel het schenden van onderling gemaakte afspraken en is strafrechtelijk of anderszins juridisch bijna niet te sanctioneren, wellicht wel politiek. Er bestaat ook enkele jurisprudentie waarin aan het schenden van vertrouwelijkheid consequenties zijn verbonden alsof er sprake was van schending van geheimhouding. Professor Elzinga zegt hierover dat dit een rechterlijke dwaling was. Echter, om risico's in juridische zin te vermijden is het begrip geheim een betere invulling en dekt de lading beter dan het begrip vertrouwelijk. Dit om onduidelijkheden, ook bij een eventuele rechtszaak te voorkomen.

Momenteel wordt er in Bloemendaal gebruik gemaakt van het begrip "vertrouwelijk" of "strikt vertrouwelijk". Daar de Gemeentewet dit begrip niet kent, is het aan te raden in het vervolg over geheime stukken formele geheimhouding op basis van de Gemeentewet op te leggen. Dit om onduidelijkheid te voorkomen en bij onverhoopte rechtszaken duidelijkheid te verschaffen over de te nemen stappen bij het schenden van geheimhouding. Op de volgende pagina is een artikel van professor Elzinga toegevoegd die pleit voor het uit gebruik nemen van de term 'vertrouwelijkheid' (zie onderstaande bijlage)

Voldoende ambtelijke capaciteit

De afgelopen tijd is er regelmatig spanning ontstaan tussen (leden van) de gemeenteraad en het college over het niet voldoen aan de actieve informatieplicht. Dat verschijnsel speelt bij inlichtingenverzoeken, Artikel 40 vragen en WOB-verzoeken. Ook de tijdige afhandeling van integriteitsmeldingen is onderwerp van discussie. Teneinde vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen, zijn organisatorische maatregelen noodzakelijk zoals het bijhouden van een register, ontvangstbevestigingen en melding over de te verwachten afhandelingstermijn. Onder het motto dat 'democratie nu eenmaal zijn prijs heeft', zal extra werkkracht aangetrokken moeten worden. Die formatie wordt op basis van de huidige werkbelasting in Bloemendaal begroot op het aantrekken van een administratieve kracht en twee full time juristen. Dit protocol kan alleen goed functioneren als er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn.

In: Binnenlands Bestuur, 06-11-2015

Door: Jan Douwe Elzinga

Een asbestdossier in de gemeente Westland werd aan de leden van de raad verstrekt onder geheimhouding. Daardoor behield het college de mogelijkheid om die geheimhouding ook weer op te heffen en voorkwam het dat de raad eventueel niet zou bekrachtigen.

Deze handelwijze komt vaker voor, maar is niet juist. In een advies aan de gemeente Westland van de plaatsvervangend landsadvocaat Eric Daalder beklemtoont deze dat de kennisgeving van geheime informatie aan leden van de raad (art. 25 lid 4 Gemeentewet) is bedoeld voor het toedelen van deze informatie aan enkele leden van de raad. Wordt de informatie aan alle leden van de raad gegeven dan is bekrachtiging wettelijk verplicht.

Deze zienswijze is juist en dat betekent dat college en burgemeester bij het verstrekken van geheime informatie aan de raad altijd bekrachtiging moeten vragen en dat alleen de raad de opgelegde geheimhouding kan opheffen. In het Westland nam de raad op voorstel van griffier Nico Broekema de geheimhouding alsnog over bij raadsbesluit, zodat de plooiën werden glad gestreken.

Achtergrond van dit vraagstuk is dat indien colleges de route van bekrachtiging moeten lopen, er altijd het risico is dat de raad de gevraagde toestemming niet geeft of al heel snel de gevraagde geheimhouding weer opheft. En dat leidt er toe dat naarstig naar andere routes wordt gezocht om de raad niet-publiekelijk te informeren. En als er dan ook nog eens gemakkelijk uit de raad wordt gelekt, wordt het probleem alleen maar groter.

Als er geen duidelijke gronden voor geheimhouding zijn, nemen veel colleges en burgemeesters de route van het vertrouwelijk informeren. Dat lijkt op het eerste oog een elegante uitweg, maar het is strikt genomen een onding. Er zijn geen duidelijke inhoudelijke criteria voor vertrouwelijkheid. Een raadslid dat die vertrouwelijkheid schendt, kan daar in beginsel niet op worden aangesproken.

In de jurisprudentie is er een licht aanknopingspunt dat soms ook de schending van de vertrouwelijkheid als onrechtmatig wordt aangemerkt, maar overwegend kan van een strafrechtelijke verantwoordelijkheid geen sprake zijn. Om die reden is de combinatie geheimhouding en vertrouwelijkheid een hopeloos en dikwijls verwarrend geval. Voor raadsleden is er dan vaak geen touw meer aan vast te knopen. Velen denken dat bij vertrouwelijkheid de fractie, de echtgenote en andere vertrouwelingen wel mogen worden ingelicht, terwijl bij geheimhouding niemand mag worden geïnformeerd. Dus weg met de term vertrouwelijk. Informatie is geheim of openbaar en bij voorkeur in bijna alle gevallen het laatste. En bij het geven van geheime informatie aan de gemeenteraad moet er worden bekrachtigd vanwege het hoofdschap van de raad.