

INVULLING ACTIEVE INFORMATIEPLICHT COLLEGE

Vast te stellen door college

3 juli 2012

1 Inleidende beschouwingen over actieve informatieplicht

1.1 Inleiding

Voor het goed functioneren van het zogenaamde samenwerkingsdualisme wat in de bestuurlijke verhoudingen tussen college en raad in Enschede nog steeds uitgangspunt is geldt dat een adequate informatievoorziening tussen college en de raad van groot belang is. Door de raad is een (op zich redelijk abstract geformuleerde) *Regeling inlichtingenplicht college* vastgesteld, gebaseerd op de tekst van (artikel 169 van) de Gemeentewet.

Deze notitie bevat een nadere invulling daarvan, met name hoe het college vanuit haar verantwoordelijkheid voor een effectieve informatievoorziening aan de raad daarmee wenst om te gaan. Vanuit die optiek is deze notitie dan ook door het college vastgesteld, zij het na en in overleg met de raad (via de raads werkgroep Cultuur), waarbij wordt voldaan aan het behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid.

1.2 Doelstelling

De actieve informatieplicht van het college aan de raad is gebaseerd op de artikel 169, tweede lid, vierde en vijfde lid, en artikel 180, tweede lid, van de Gemeentewet. In deze artikelen staat dat het college, ieder lid afzonderlijk, en de burgemeester de raad over alles moet informeren, dat hij voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Dat betekent dat het college zich nooit kan beroepen op de omstandigheid dat de raad bepaalde informatie niet heeft gevraagd.

In Enschede wordt de actieve informatieplicht meestal ingevuld door het college als geheel. Het college biedt de informatie dan via een collegebesluit c.q. -brief aan de raad aan. Daarom spreekt deze nota over de informatieplicht van het college. Dat neemt niet weg dat de Gemeentewet bepaalt dat ook de individuele collegeleden zelfstandig aan de actieve informatieplicht zijn gebonden. Voor de burgemeester geldt dat hij naast zijn actieve informatieplicht als collegelid deze plicht ook heeft voor zover het zijn eigen bevoegdheden als zelfstandig bestuursorgaan betreft. Dit betekent dat waar in deze nota "college" staat, voor zover nodig, "elk collegelid afzonderlijk" en "burgemeester" moet worden gelezen.

Het **doel** van deze nota is om op het niveau van Enschede inzichtelijk te maken welke instrumenten worden gehanteerd door het college om invulling te geven aan de actieve informatieplicht. Vanuit "Den Haag" komen hier geen regels over, mede om de gemeenten ruimte te geven om rekening te houden met de plaatselijke verhoudingen en de plaatselijke politieke cultuur, die wordt bepaald in de wisselwerking tussen raad en college.

1.3 Algemene kaders voor informatievoorziening

Het is van belang de informatievoorziening aan de raad zo effectief mogelijk in te richten en daartoe gebruik te maken van een samenspel tussen actieve en *passieve informatievoorziening*. Met het laatste wordt bedoeld op het verstrekken van (aanvullende) informatie door het college naar aanleiding van vragen van de raad.

De *actieve informatievoorziening* moet zoveel mogelijk op hoofdlijnen worden ingericht. Op hoofdlijnen, omdat het uitgangspunt is en blijft dat de raad "voldoende" informatie moet krijgen om zijn taken waar te kunnen maken. "Voldoende" geeft daarbij aan dat primair het college de (politieke) afweging moet maken of daar sprake van is, waarbij het finale oordeel aan de raad is. De wetgever heeft de actieve informatieplicht zeer open geformuleerd, waardoor er veel ruimte is voor de interpretatie daarvan. Het "actieve" in de wetstekst gebiedt het college om uit zichzelf met de voor de raad benodigde inlichtingen te komen. Aan de inhoud van die verplichting is door de rijksoverheid geen invulling gegeven; de concrete invulling ligt bij het lokale bestuur zelf. De politieke verhoudingen tussen college en raad hebben invloed op de informatievoorziening en dit verschilt per gemeente. Dat is tegelijkertijd voor een aantal gemeenten reden om te besluiten om juist geen spelregels voor de actieve informatieplicht vast te stellen! Het vaststellen van dergelijke spelregels of een protocol heeft geen dwingende werking voor college of raad. In die gemeenten wordt het geheel overgelaten aan het politieke spel tussen raad en college en wordt de "open norm" als voldoende

beschouwd. Het gaat dan om de politieke relevantie als belangrijkste criterium, en dat wordt bepaald door de bestuurscultuur. Het is dan een kwestie van politiek spel en sensitiviteit.

Het vorenstaande is daarmee (tevens) voor het college reden om niet meer te spreken over Spelregels (zoals in de vorige versie), maar over (de wijze van) invulling van de informatievoorziening, om daarmee ook duidelijk te maken dat het geen "uitsluitend" karakter heeft. Wat ook in gezamenlijkheid wordt besloten in een nota, in al dan niet gezamenlijk vastgestelde kaders, een protocol of in spelregels, de politieke verantwoordelijkheid van het college voor het gevoerde bestuur op grond van de Gemeentewet blijft altijd prevaleren boven afspraken of richtlijnen die in enig document worden vastgelegd.

Deze notitie gaat vanuit die invalshoek vooral in op de *wijze* waarop door het college actief informatie wordt verstrekt aan de raad. Het heeft daarnaast vanuit eerder vermelde invalshoek ook geen zin om te trachten een "limitatieve" opsomming van informatiecategorieën vast te stellen waarover de raad actief geïnformeerd moet worden.

Als *algemeen uitgangspunt* hanteert het college dat de politieke gevoeligheid van een onderwerp reden is / moet zijn om de raad actief te informeren.

1.4 Aspecten van informatievoorziening

Een goede en daarmee "voldoende" informatievoorziening staat of valt met een 3-tal aspecten van informatie, te weten:

- volledigheid
- tijdigheid
- frequentie.

Uit landelijke onderzoeken blijkt dat de "voldoende" informatievoorziening veelal misgaat bij de actieve inlichtingenplicht van het college: de raad wordt door het college niet actief (niet tijdig, gebrekkig of niet vaak genoeg) geïnformeerd. Onder 1.3 is al geconstateerd dat het eventueel hebben van een protocol, spelregels, verordening of informatiecategorieën niet de algemene regel van de politieke verantwoordingsplicht van het college kan wegnemen.

Dit pleit voor het maken van een eenvoudig en eenduidig systeem van richtlijnen die het college vaststelt voor de *wijze van actieve informatievoorziening* aan de raad, met in acht neming van het onderstaand uitgangspunt:

Uitgangspunt in deze notitie is ook: regel wat moet en laat wat kan!

2. Actieve informatieplicht in hoofdlijnen uitgewerkt

2.1 Algemeen actieve informatieplicht bij ingrijpende afwijkingen/gevolgen

In de Programmabegroting maakt het college met de raad afspraken over de zaken die het college in een kalenderjaar moet gaan realiseren. Zolang het college verwacht zich aan die afspraken te kunnen houden is er in principe geen reden afwijkingen aan de raad te melden.

In de praktijk kunnen zich zowel interne als externe ontwikkelingen voordoen, die (mogelijk) tot afwijkingen leiden. De insteek van het college is de raad daar in ieder geval in de aan de raad gerichte *concernrapportage* over te informeren. In die rapportage krijgt de raad van het college, aansluitend op de programma-indeling van de begroting, een beeld van de mate van realisatie van de begroting tot aan de peildatum.

Deze tussentijdse rapportage biedt de raad een aanknopingspunt om, indien gewenst, aanvullende informatie aan het college te vragen. Dit is overigens een invulling van passieve informatievoorziening (als onderdeel van de IPC-cyclus).

2.2. Urgente ontwikkelingen waarbij snelle(re) actieve informatie aan de raad nodig is

Er moet worden onderkend dat het niet altijd wenselijk is met de informatie tot een tussentijdse rapportage te wachten. Bij een ontwikkeling kan sprake zijn van een zodanig urgent karakter, dat het college de raad direct actief zal moeten informeren. Het college zal deze mondelinge of schriftelijke melding doen zo spoedig mogelijk nadat het college van een dergelijke ontwikkeling kennis heeft genomen en de aard van de ontwikkeling zich op dat moment daar ook toe leent. Daarbij is nadrukkelijk aan de orde op welk moment en in welk stadium van de 'informatiepositie' (hoe duidelijk is het dossier, welke informatie kan verstrekt worden) de raad kan worden geïnformeerd.

De ontwikkeling kan betrekking hebben op het risicoprofiel, maar ook op ontwikkelingen op het bestuurlijk, juridisch en/of financieel vlak. Van een urgent karakter kan sprake zijn wanneer de ontwikkeling op korte termijn een ingrijpend besluit van het college en/of de raad vereist. Maar ook een brede maatschappelijke en/of media-aandacht voor een onderwerp kan voor het college aanleiding zijn de raad direct te willen informeren. Bijvoorbeeld omdat het college verwacht dat raadsleden daar vanuit de samenleving op worden aangesproken. Een andere reden kan zijn dat sprake is van een politiek gevoelige kwestie of de integriteit van het bestuur in het geding is. Uit deze benadering blijkt dat het college van mening is dat sprake is en blijft van maatwerk.

Het college hanteert als uitgangspunt dat een inperking van het begrip "ingrijpende ontwikkeling" geen recht doet aan het politieke proces. Het is en blijft "maatwerk".
--

2.3. (Niet urgente) achtergrondinformatie

Tenslotte kan een collegelid in de loop van het jaar de beschikking krijgen over informatie, die voor de controlerende taak van de raad relevant is, maar getypeerd kan worden als (niet urgente) achtergrondinformatie. Het college(lid) kan ervoor kiezen deze informatie aan de raad aan te laten bieden. Overigens zal dat meestal begeleid gaan door een besluit van het college, waarbij de raad (of een commissie uit de raad) deze informatie wordt aangeboden. Het is aan de raad zelf om te besluiten welk vervolg aan deze informatievoorziening wordt gegeven.

Daarbij kan worden gedacht aan de voortgangsrapportages over grote projecten of van derden, beleidsnotities van het college, samenvattingen, brieven van het college, memo's van college(leden) en mondelinge berichtgeving in de commissies en/of de raad. In paragraaf 4 wordt nader ingegaan op de wijzen van informatieverstrekking.

3. Actieve informatievoorziening rond besluitvorming

3.1. Inleiding

In paragraaf 2.1 en 2.2 is ingegaan op de melding van ingrijpende ontwikkelingen/gevolgen. De actieve informatieplicht beslaat echter een breder terrein. Het gaat namelijk ook om (achtergrond)informatie over de uitvoering van het door de raad vastgestelde beleid. Het college zal de raad daarover zodanig moeten informeren, dat de raad zijn controlerende taak goed kan invullen. Met name kan daarbij worden gedacht aan collegebesluiten ter zake, maar ook om informatie over de voortgang en evaluatie.

Tenslotte heeft de wetgever expliciet bepaald dat bij een deel van de besluiten, die binnen de bevoegdheid van het college vallen, de raad het recht heeft wensen en bedenkingen bij het college kenbaar te maken. Op deze besluiten wordt hierna apart ingegaan.

3.2. Ingrijpende besluiten waarbij de raad wensen en bedenkingen kenbaar kan maken

In de Gemeentewet staan enkele onderwerpen, die weliswaar binnen de bevoegdheid van het college vallen, maar waar het concept van een besluit aan de raad voorgelegd moet worden. De raad heeft op dat moment de mogelijkheid om wensen en bedenkingen kenbaar te maken tegen het voornemen van het college om een bepaald besluit te nemen.

Met name betreft dit besluiten inzake:

- a. het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen;
- b. de instelling, wijziging en afschaffing van (jaar)markten;
- c. het voorbereiden van de civiele verdediging.

Van deze wettelijke actieve informatieplicht voor het college is **alleen sprake bij ingrijpende gevolgen**. Alleen dan heeft de raad de mogelijkheid wensen en bedenkingen in te dienen. Het college en de raad onderkennen dat op dit punt geen sprake kan zijn van een dichtgetimmerd verhaal (zie ook onder punt 2.2.). De wetgever heeft nauwelijks tot geen aanknopingspunten gegeven aan de hand waarvan de vraag wanneer sprake is van ingrijpende gevolgen kan worden beantwoord. Gemeente worden geacht hier zelf invulling aan te geven. Door de wetgever is opgemerkt "dat de ene raad van oordeel kan zijn dat onder ingrijpend moet worden verstaan een besluit met financiële consequenties die een bedrag van één miljoen te boven gaan, terwijl de andere raad de grens om hem moverende redenen hoger of lager legt". Hieruit blijkt wel dat de regering vooral heeft gedacht aan besluiten met grote financiële consequenties. Maar besluiten met ook andere dan uitsluitend financiële belangen kunnen er onder worden gebracht (denk aan vanuit ruimtelijk oogpunt ingrijpend of aan maatschappelijk ingrijpend).

Het college hanteert daarbij als uitgangspunt, dat indien de raad binnen 4 weken geen wensen of bedenkingen heeft kenbaar gemaakt, het college er van uit mag gaan dat de raad deze niet heeft. Uitsluitend indien de raad wensen of bedenkingen heeft, ontvangt het college daarover een brief.

3.3 Verplichte consultatie van de raad

Verder geldt er op grond van de Gemeentewet een actieve informatieplicht als het college besluit tot oprichting en deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen e.d.. Het criterium van ingrijpende gevolgen geldt dan niet.

Het college hanteert daarbij als uitgangspunt, dat indien de raad binnen 4 weken geen wensen of bedenkingen heeft kenbaar gemaakt, het college er van uit mag gaan dat de raad deze niet heeft. Uitsluitend indien de raad wensen of bedenkingen heeft, ontvangt het college daarover een brief. Het definitieve besluit van het college tot oprichting van of deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon behoedt overigens de goedkeuring van Gedeputeerde Staten.

3.4 Overige reguliere collegebesluiten

De besluiten die het college neemt geven de raad een goed inzicht in de zaken die het college passeren. In het kader van de actieve informatieplicht ontvangt de raad daarom – als uitvloeisel van de door de raad vastgestelde Regeling inlichtingenplicht college – de openbare en niet-openbare (nieuwe aanduiding i.p.v. publicabele en niet-publicabele) besluitenlijsten van het college. Deze besluitenlijsten geven de raad de mogelijkheid bij het college desgewenst aanvullende informatie te vragen. Overigens zijn de openbare besluitenlijsten op de gemeentelijke internetsite beschikbaar.

3.5 Openbare en niet-openbare B&W-besluiten

Tot op heden wordt door het college gebruik gemaakt van een onderscheid in Publicabele (P) en Niet-Publicabele (NP) besluiten. In de Regeling Inlichtingenplicht college zoals die door de raad is vastgesteld wordt daar ook naar verwezen. De termen P en NP hebben geen 1 op 1- relatie met de begrippen Openbaar en Niet-Openbaar uit de Wet Openbaarheid van Bestuur, maar richten zich op het actief (P) of passief (NP) communiceren van B&W-besluiten, in het bijzonder worden de P-besluiten geschikt geacht voor bespreking met de pers (persgesprek op dinsdag).

Dit onderscheid werkt niet altijd helder (er wordt vaak ten onrechte gedacht dat NP-besluiten een vertrouwelijk of geheim karakter hebben) en wijkt ook af van de in andere gemeenten gehanteerde systematiek waar een directe relatie wordt gelegd met de Wob en dus de criteria uit de Wob maatgevend zijn voor het onderscheid in openbare en niet-openbare besluiten. In paragraaf 5.2.a wordt uitgebreid ingegaan op de criteria van de Wob. Voor de reguliere B&W-besluiten zijn met name de onderstaande criteria van belang om te beoordelen of een besluit openbaar of niet-openbaar is:

- economische of financiële belangen van de gemeente;
- opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- het belang van de geadresseerde om daarvan als eerste kennis te nemen;
- eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (privacy);
- voorkomen van onevenredige bevoordeling en benadeling van betrokkenen.

Hierbij past nog de nuancering dat het ook mogelijk is dat een besluit voor een beperkte periode niet-openbaar is (NO tot dd-mm-jjjj) of dat een besluit onder embargo wordt verstrekt totdat het besluit openbaar wordt.

Het college stelt vast dat t.a.v. B&W-besluiten voortaan een onderscheid wordt gemaakt in Openbaar en Niet Openbaar-besluiten.

4. Wijzen van actieve informatieverstrekking

In deze paragraaf wordt beschreven op welke wijze en met welke instrumenten het college kan voldoen aan de actieve informatieplicht. Het is aan het college om een goede balans te vinden in de aan de raad te verstrekken informatie, het daarbij te hanteren instrument en het moment waarop die informatie wordt verstrekt. In het onderstaande zijn de in Enschede gebruikelijke wijzen van informatievoorziening op een rij gezet.

4.1 B&W-besluitenlijsten

Eén van de manieren – de meest voorkomende – om de raad actief te informeren is om (ieder lid van) de raad binnen drie dagen na een B&W-vergadering via email de besluitenlijst van die collegevergadering (zowel de openbare als niet-openbare besluiten) toe te zenden. Het toezenden van de besluitenlijst biedt de raad of individuele leden ervan de mogelijkheid om aanvullende informatie over de genomen besluiten op te vragen bij het college.

4.2 Brief aan de raad (raadsinformatiebrief)

Als het college de raad - als geheel - kennis wil laten nemen van bepaalde informatie (en in die situatie (nog) geen sprake is van een concreet voorstel) wordt daarvoor een brief van het college aan de raad gezonden. In andere gemeenten wordt een dergelijke brief aangeduid met de term "raadsinformatiebrief". Het betreft een brief van het college (vast te stellen in een B&W-vergadering) aan de raad waarbij bijvoorbeeld informatie wordt gegeven over de uitvoering van een door de raad aangenomen motie of vastgestelde nota of over een majeur probleem dat zich aandient, maar dat nog niet rijp is voor concrete besluitvorming.

Het college informeert de raad met een brief die op zichzelf gelezen kan worden; bijlagen worden zoveel mogelijk vermeden. Als sprake is van informatie van enige omvang wordt een samenvatting verstrekt en wordt tevens aangegeven welke onderliggende stukken bestaan en waar deze te vinden zijn.

De informatieve brief van het college kan voor de raad aanleiding zijn tot agendering in een commissievergadering en, indien dat gewenst wordt geacht, ook in een raadsvergadering.

4.3 Memo van de portefeuillehouder aan de raadscommissie

Een andere vorm van actieve informatievoorziening aan de raad is een memo van de portefeuillehouder aan een raadscommissie, een instrument dat wordt gehanteerd als het gaat om *nadere* informatie die de portefeuillehouder bij de bespreking van een bepaald onderwerp in de raad of in een raadscommissie heeft toegezegd, al dan niet op verzoek van de raad(scommissie) of waarvan het collegelid het wenselijk oordeelt dat de raad wordt geïnformeerd. Het hangt daarbij van de aard van de verstrekte informatie en/of de gedane toezegging af of het memo al dan niet wordt geagendeerd in en commissie. Deze vorm van informatievoorziening door een portefeuillehouder wordt gebruikt voor "lichtere" vormen van informatie. Het is wel van belang dat de memo van de portefeuillehouder voor de raad als orgaan (alle raadsleden) via de griffie beschikbaar komt en ook wordt toegezonden aan het college.

4.4 Informerende (besloten) bijeenkomsten

Informerende bijeenkomsten, georganiseerd door het college, hebben tot doel om het te volgen proces van of de stand van zaken in een besluitvormingstraject of een project inzichtelijk te maken voor de raad. In dat verband is het aan te bevelen om, zeker bij besloten bijeenkomsten, altijd een *feitennotitie* aan de raad voor te leggen, die ten grondslag ligt aan de informerende bijeenkomst. Zo kunnen raadsleden zich beter voorbereiden en de (kaderstellende of controlerende) taak van de raad uitvoeren.

4.5 Tussentijdse rapportage(s)

Indien bij een afwijking van vastgesteld beleid of vastgestelde kaders geen sprake is van een urgent karakter, informeert het college de raad daar in ieder geval over in de tussentijdse rapportage en de jaarrekening over. In die concernrapportage krijgt de raad, aansluitend op de programma's in de

begroting, een beeld van de realisatie van de begroting. Deze rapportage bevat de meldingen van (ingrijpende) afwijkingen inzake prestaties, tijd, risico's en geld.

Indien daarop niet kan worden gewacht kan, in plaats van een brief aan de raad (zie 4.3), het college de raad met een (specifieke) tussentijdse rapportage informeren over de vastgestelde afwijking. Een dergelijke tussentijdse rapportage biedt de raad eveneens een aanknopingspunt om, indien gewenst, aanvullende informatie aan het college te vragen.

4.6 Informatieprotocol

Bij grote projecten, ter beoordeling van de raad, kan de raad, al dan niet op voorstel van het college, besluiten hoe de informatievoorziening m.b.t. dat specifieke project van het college aan de raad moet verlopen en hoe de raad de controle uit zal voeren. Daarbij kan de raad ook aangeven welke informatie voor de raad cruciaal is om goed de kaders te kunnen stellen en te controleren. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van een "checklist informatievoorziening grote projecten" zoals ook bijvoorbeeld in Utrecht door de raad wordt gehanteerd.

Een voorbeeld van een door het college vastgesteld informatieprotocol betreft het Informatieprotocol gemeenschappelijke regeling gebiedsontwikkeling luchthaventerrein.

4.7 Zienswijzenbrief

4.7.1. Consultatie van de raad / algemeen

Zoals in 3.3 al is aangegeven heeft de wetgever bepaald dat de raad bij een deel van de besluiten die tot de bevoegdheid van het college behoort het recht heeft om zogenaamde wensen en bedenkingen kenbaar te maken voordat definitieve besluitvorming door het college plaatsvindt. In die gevallen hanteert een college een termijn van 4 weken. Indien de raad niet binnen die termijn de zienswijzenbrief van het college heeft geagendeerd in een commissie of in de raad dan wel niet op andere wijze bedenkingen heeft kenbaar gemaakt mag het college er van uitgaan dat de raad deze niet heeft. Bij de brief aan de raad wordt een ontwerpbesluit toegevoegd.

4.7.2. Consultatie van de raad / begroting gemeenschappelijke regelingen

De begroting van een gemeenschappelijke regeling (GR) moet door het Algemeen Bestuur (AB) van de GR worden vastgesteld voor 15 juli. Deze termijn ligt zo vroeg in het jaar om het mogelijk te maken de definitieve begrotingen van de gemeenschappelijke regelingen te verwerken in de gemeentelijke begroting. Voor wat betreft de rol van de raad is vastgelegd dat het Dagelijks Bestuur (DB) van een gemeenschappelijke regeling de ontwerpbegroting 6 weken voordat deze aan het AB wordt aangeboden toezendt aan de raden van de deelnemende gemeenten. De raad heeft dan gedurende die periode van 6 weken de mogelijkheid om bij het DB van de gemeenschappelijke regeling uw zienswijze over de ontwerpbegroting kenbaar te maken.

Het college biedt de raad met brief de mogelijkheid zienswijzen kenbaar te maken ten aanzien van de ontwerpbegroting en ten aanzien van het voorstel van het DB aan het AB om in te stemmen met deze ontwerpbegroting. Het college geeft in de brief tevens aan welke opmerkingen het college heeft t.a.v. de ontwerpbegroting.

Voor deze procedure wordt gebruik gemaakt van een *vast format zienswijzenbrief*.

4.8 Tot slot

Voor alle duidelijkheid wordt hier vermeld dat een presentatie / toelichting in het parallelprogramma van de Stedelijke Commissie geen onderdeel uitmaakt van de actieve informatieplicht van het college aan de raad. Het college kan zich hier in het kader van haar actieve plicht tot informeren niet op beroepen. Dat is ook de lijn die de raad hierin expliciet hanteert.

5. Niet openbare informatie en geheimhouding

5.1 Uitgangspunt: raad ontvangt alle informatie, tenzij ..

Op basis van artikel 169 lid 2 van de Gemeentewet verstrekt het college de raad alle informatie die de raad voor zijn taak nodig heeft. Hierop is slechts één uitzondering: als de raad vraagt om informatie, waarvan het verstrekken in strijd is met het **openbaar belang**, zal het college die informatie (op dat moment) niet mogen verstrekken. Hiervan kan slechts bij zwaarwegende omstandigheden sprake zijn.

5.2 De soorten informatie in schemavorm

De informatie die de raad ontvangt is in principe voor een ieder (dus ook burgers en andere belanghebbenden) openbaar. Het kan echter voorkomen dat het college van mening is dat de informatie (nog) niet buiten de gemeentelijke organisatie verstrekt kan worden. In dat geval ontvangt de raad de betreffende informatie hetzij onder geheimhouding (in een uitzonderlijk geval) of niet-openbaar (ook wel eens aangeduid met vertrouwelijk).

Ook met informatie, die het college de raad actief niet-openbaar of onder geheimhouding verstrekt, voldoet het college aan de plicht de raad actief te informeren. Zoals uit onderstaand overzicht blijkt is pas sprake van actief informeren van de raad, als het college **de raad als orgaan** van iets op de hoogte stelt.

Daarvan is sprake zodra het college de betreffende informatie, al dan niet met adressering aan c.q. tussenkomst door het presidium of de griffie, aan de raad verstrekt.

Verstrekt door college		Raadsleden/ commissie	Raad als orgaan	Is dit actief informeren?
Openbaar			X	ja
Openbaar		X		nee
Niet openbaar			X	ja
Niet openbaar		X		nee
Geheim			X	ja
Geheim		X		nee

5.2.a. Informatie onder geheimhouding

Geheimhouding kent een strikt regiem, dat verankerd is in de wet. Logisch, omdat in de Grondwet is verankerd dat de overheid bij de uitoefening van haar taken openbaarheid moet betrachten.

Oplegging van geheimhouding betekent een beperking van de vrijheid van meningsuiting omdat een openbaar politiek debat niet mogelijk is over deze informatie. Zo kan geheimhouding alleen opgelegd worden als er sprake is van één van de criteria die genoemd worden in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

Daarbij moet gedacht worden aan:

- de eenheid van de Kroon en de veiligheid van de Staat;
- vertrouwelijk aan de overheid ter beschikking gestelde bedrijfs- en fabricagegegevens;
- persoonsgegevens als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens;
- betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
- economische of financiële belangen van de gemeente;
- opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- het belang van de geadresseerde om daarvan als eerste kennis te nemen;
- eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (privacy);
- voorkomen van onevenredige bevoordeling en benadeling van betrokkenen.

Geheimhouding mag alleen worden opgelegd op grond van een belang als genoemd in artikel 10 van de Wob. Het moet ook duidelijk zijn dat de informatie geheim is en waarom: dat betekent dat gemotiveerd moet worden waarom geheimhouding wordt opgelegd. De wijze van vermelding dat het stuk geheim is of de woordkeuze die daarbij wordt gebruikt is op zich van ondergeschikt belang, maar

om onduidelijkheden te voorkomen wordt als uitgangspunt genomen dat de opgelegde geheimhouding wordt vermeld op het stuk zelf.

Daarnaast wordt als uitgangspunt genomen dat in voorkomende gevallen de geheimhouding zo veel mogelijk wordt beperkt tot specifieke onderdelen van een stuk. Daarmee wordt de transparantie en openbaarheid van het openbaar bestuur gediend en wordt dubbel werk bij een eventueel Wob-verzoek voorkomen.

Bij het opleggen van geheimhouding wordt de opgelegde geheimhouding op het stuk zelf vermeld en waar mogelijk wordt de geheimhouding beperkt tot specifieke onderdelen van het stuk.

Indien het college de raad "onder geheimhouding" informatie verstrekt, gebeurt dat op basis van de artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet. Aan het opleggen van geheimhouding zijn wettelijk de nodige procedurele en vorm aspecten verbonden. De invulling is mede afhankelijk van:

- wie de geheimhouding oplegt (burgemeester, college, (raads)commissie of raad) en
- aan wie de geheimhouding wordt opgelegd (aan commissie, raad, individuele raadsleden)

Als het college aan de raad informatie onder geheimhouding wil verstrekken, dan dient de raad in de eerstvolgende raadsvergadering daaromtrent een besluit te nemen. Als de raad besluit de geheimhouding niet te bekrachtigen dan vervalt de verplichting tot geheimhouding. Bekrachtiging door de raad behoeft alleen plaats te vinden als het gaat om stukken die onder de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de raad vallen. Ten aanzien van bijvoorbeeld een door het AB van een gemeenschappelijke regeling opgelegde geheimhouding is de raad zelf niet (meer) bevoegd.

Het college kan ook aan (de) individuele raadsleden (ook in commissieverband) informatie onder geheimhouding verstrekken. In dat geval is geen bekrachtiging door de raad vereist, omdat in zo'n situatie de informatie niet aan de raad als bestuursorgaan wordt aangeboden. Ook bepaalt het college in die situatie wanneer het geheimhoudingskarakter vervalt. Indien een persoon informatie, die onder geheimhouding is verstrekt, naar buiten brengt staan daar strafrechtelijke sancties op. Om de geheimhouding te waarborgen mag een raads(commissie)lid een document waarop geheimhouding is opgelegd alleen inzien bij de griffie.

5.2.b. Niet openbare informatie

Het begrip geheimhouding wordt slechts incidenteel gebruikt. In de praktijk kennen wij in Enschede naast het begrip geheimhouding namelijk het begrip "niet openbaar" (vaak als vertrouwelijk aangeduid).

Deze categorie wordt gehanteerd voor onderwerpen, waarvoor een geheimhoudingsregiem te belastend wordt gevonden. In principe kan het college of de raad altijd aan een stuk of bespreking daarvan een niet-openbaar karakter toekennen. Het college zal dat met name doen als er nog sprake is van stukken ten behoeve van intern beraad of als een belang op grond van de Wet Openbaarheid Bestuur dat vraagt. Alleen indien sprake is van informatie die niet-openbaar is **i.v.m. het belang van de geadresseerde om daarvan als eerste kennis te nemen**, vervalt het karakter niet-openbaar automatisch. In alle andere gevallen is een expliciet besluit nodig, tenzij het niet-openbaar zijn aan en termijn is gebonden (niet openbaar tot ...). Zie ook paragraaf 4.

Het begrip niet openbare informatie is niet expliciet in een wet geregeld. Dat betekent ook dat als een raadslid niet-openbare informatie misbruikt daar geen strafrechtelijke sancties aan verbonden zijn. Er kan echter wel sprake zijn van een overtreding van artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht. Dat artikel verplicht een ambtenaar, college- of raadslid tot geheimhouding als deze weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de stukken een vertrouwelijk karakter hebben.

Het ligt bijvoorbeeld niet in de rede informatie te verspreiden waarvan het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, of waarbij derden in ernstige mate (financieel) worden benadeeld. Ook voor raadsleden geldt een individuele en civielrechtelijke verantwoordelijkheid om te voorkomen dat het verstrekken van bepaalde gegevens of informatie een onrechtmatige daad kan opleveren jegens derden.

In principe kan het college of de raad altijd aan een stuk of bespreking daarvan een niet-openbaar karakter toekennen. Maar daarbij moet terdege worden gerealiseerd dat als iemand vraagt de betreffende informatie openbaar te maken, dat niet zonder meer met een beroep op het niet-openbare karakter kan worden geweigerd. Een dergelijk verzoek moet dan worden getoetst aan de

Invulling actieve informatieplicht door college : 3 juli 2012

hand van de bovenvermelde criteria uit artikel 10 van de Wob. Van belang daarbij is ook nog dat niet aan het belang van de verzoeker om informatie mag worden getoetst.

5.2.c. Gesloten enveloppe (vertrouwelijke stukken college)

Tot slot kent het college nog een categorie van strikt vertrouwelijke stukken onder de naam "gesloten enveloppe"). Het gaat daarbij met name om stukken, die behoren tot de eerdere genoemde categorie van stukken voor intern beraad. Bij de collegevergaderingen gaat het dan bijvoorbeeld om stukken die nog niet voldragen zijn en dienen ter voorbereiding op formele besluitvorming. Veelal bevatten dergelijke stukken nog persoonlijke beleidsopvattingen. Ook kan het gaan om denkrichtingen of meningsvorming, zonder dat sprake is van formele besluitvorming. Het kan daarnaast ook gaan om personele / rechtspositionele zaken (als het opleggen van maatregel, berisping of oneervol ontslag).

De aanduiding niet-openbaar is in zo'n situatie niet altijd afdoende. Niet-openbare stukken zijn voor meerdere personen binnen de organisatie beschikbaar voor zijn of haar werk.

Met de aanduiding "gesloten enveloppe" is de kring van geïnformeerden veel kleiner dan bij niet-openbare stukken, die via het gedigitaliseerde systeem van bestuursvoorstellen aan het college worden aangeboden. Gesloten enveloppe-stukken worden buiten het gedigitaliseerde systeem van bestuursvoorstellen ter besluitvorming aan het college voorgelegd. De toetsing of terecht sprake is van een gesloten enveloppe-procedure gebeurt door de Concernstaf, onder verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris.

Vastgesteld in de vergadering van het college van 3 juli 2012,

De gemeentesecretaris,

de burgemeester,

M.J.M. Meijs

P.E.J. den Oudsten