

Raadsinformatiebrief

Aan:	de leden van de raad
Van:	het college
Datum:	16 mei 2019
Onderwerp:	transparant bestuur
Doel:	informereren
Aanleiding:	collegebesluit
Aard informatie:	openbaar

Aanleiding

Zowel bij u als bij ons bestaat behoefte aan maximale transparantie over onze bestuurlijke werkzaamheden.

Dit komt ook heel duidelijk tot uitdrukking in de toekomstvisie van de gemeente 'Samen thuis in Heusden' die vorig jaar via de weg van schaalverdieping tot stand kwam:

"In Heusden luisteren ambtenaren en bestuurders naar inwoners en ondernemers.

De gemeente heeft de grenzen van participatie goed omljnd en communiceert daar eerlijk en helder over. De gemeente is zichtbaar, de gemeente is transparant, de gemeente staat open voor kritiek. Steeds weer. Onder leiding van een krachtig gemeentebestuur, met een goed gevoel voor richting, visie en strategie, worden de lijnen uitgezet en knopen doorgemaakt. Overeenkomsten en verschillen accepteren, bevestigen en vieren: transparantie, saamhorigheid en overleg, daar is Heusden groots in".

Onze (nieuwe) burgemeester heeft vervolgens gevraagd om, aan de hand van het juridisch kader omtrent openbaarheid, geheimhouding en de informatieplicht van het college aan de raad, de praktijk in onze gemeente tegen het licht te houden.

Op 2 april 2019 is een en ander nader besproken in de collegevergadering waarbij ook de griffier aanwezig was. Daar zijn conclusies over verdere verbetering van de transparantie van het bestuur en de besluitvorming uit gekomen. Deze conclusies zijn vertaald in uitgangspunten die wij vandaag hebben vastgesteld en waarover wij u met deze raadsinformatiebrief informeren.

Informatie

De gemeente maakt onderscheid tussen:

- Actieve openbaarheid.
Uitgangspunt van het openbaar bestuur is uiteraard openbaarheid: alles openbaar, tenzij...(art. 110 Grondwet en art. 8 Wet openbaarheid van bestuur (Wob)). De toekomstige Wet open overheid (Woo) gaat zelfs uit van *actieve* openbaarheid.
Daarnaast is er (intern) een algemene informatieplicht van college aan de raad c.q. in bepaalde gevallen een verplichting vooraf de zienswijze van de raad te vragen, tenzij....(art. 169 Gemeentewet).
- Passieve openbaarheid.
Openbaren naar aanleiding van een gewone informatievraag of een formeel (Wob-)verzoek.
- Niet openbaarheid.
Er is anderzijds ook een algemene wettelijke geheimhoudingsplicht bij "redelijkerwijs vermoeden van vertrouwelijkheid"¹ (art. 2:5 Algemene wet bestuursrecht). Schending van geheimhouding kan een misdrijf zijn (art. 272 Wetboek van strafrecht). Met andere woorden:

¹ De aanduiding 'vertrouwelijk' duidt op de aard van de informatie en 'geheim' op de status, de expliciete vertrouwelijkheid (zoals bedoeld in art. 23, 25, 55, 86 Gemeentewet en 18, 19 Reglement van Orde van de raad); maar beide termen zijn van dezelfde orde.

als je op je klompen aanvoelt dat je iets vertrouwelijks hoort of leest dan is het ook geheim, ook al is daarover niet expliciet besloten.

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob)

De Wob is het algemeen toetsingskader en geldt ook voor de toepassing van de desbetreffende bepalingen in de Gemeentewet als algemeen kader.

De Wob kent, hierna kort samengevat (absolute en relatieve) uitzonderingsgronden op de openbaarheid²:

- *Absolute uitzonderingen* op openbaarheid (art. 10, lid 1 Wob). Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:
 - de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
 - de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
 - bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
 - persoonsgegevens betreft als bedoeld in de artikelen 9, 10 en 87 van de Algemene verordening gegevensbescherming (Avg), tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.

- *Relatieve uitzonderingen* op openbaarheid (art. 10, lid 2 Wob). Als onderstaande belangen meespelen, dan moeten deze worden afgewogen tegen het belang van openbaarheid:
 - de internationale betrekkingen van Nederland;
 - de economische of financiële belangen van publiekrechtelijke lichamen (zoals een gemeente);
 - de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
 - inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
 - de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (tenzij instemming)
 - het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
 - het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Uit de bespreking op 2 april 2019 zijn, zoals hiervoor al werd opgemerkt, conclusies over verdere verbetering van de transparantie van het bestuur en de besluitvorming voortgekomen. Daarbij ging het over *inhoud en strekking* van openbaarheid, maar ook over de *uitvoering* ervan. Gelet hierop hebben wij nu de volgende uitgangspunten vastgesteld.

Inhoud en strekking

- a. 'Alles is openbaar, tenzij...'. Stukken en vergaderingen zijn bij uitzondering geheim en dan alleen op grond van de Wob-criteria.

- b. We gaan als gemeente nog explicieter communiceren, zowel intern als naar buiten toe (bijvoorbeeld ook bij contactpartijen van de gemeente), dat openbaarheid en transparantie het uitgangspunt is van het bestuur. De toekomstige Wet open overheid (Woo) gaat ook uit van *actieve* openbaarheid.

- c. Transparant bestuur betekent ook dat vanuit de gemeente actief over fouten wordt gecommuniceerd om verkeerde interpretatie en (imago)schade op die manier juist te

² En verder nog specifieke bepalingen over niet openbare milieu-informatie.

voorkomen. Geheimhouding om dergelijke redenen valt als zodanig ook niet vanzelfsprekend onder het Wob-criterium 'voorkomen van onevenredig nadeel'.

- d. We houden vast aan publicatie van de volledige openbare collegevoorstellen met de daarbij behorende bijlagen. Dat doen lang niet alle gemeenten; die volstaan met een kort besluitenlijstje.

De (korte en zakelijke) publiekssamenvatting (SA) bij een openbaar collegevoorstel draagt qua functie en strekking bij aan leesbaarheid en transparantie en blijft ook in stand. Deze publiekssamenvatting is bedoeld als 'trigger' voor het lezen van het voorstel zelf en heeft om die reden een beperkte inhoud³.

- e. Uitgangspunt blijft dat in onze organisatie de voorstellen worden geschreven namens de betrokken wethouder, *de portefeuillehouder*. Aspecten waarop de openbare besluitvorming wordt gebaseerd moeten zoveel mogelijk en kenbaar in een collegevoorstel zelf worden opgenomen. Dergelijke aspecten zijn slechts niet openbaar als de uitzonderingen van de Wob van toepassing zijn.

De onafhankelijkheid van de ambtelijke advisering krijgt tot nu toe gestalte door de mogelijkheid om een niet openbare ambtelijke toelichting (AT) aan het voorstel toe te voegen. Een van de conclusies op 2 april jl. was dat er natuurlijk ook ruimte moet zijn om, los van de reguliere voorstellen van de portefeuillehouder, ook ambtelijke voorstellen te kunnen doen aan het college als geheel.

Gelet op die gewenste verruiming wordt de ambtelijke toelichting (AT) voortaan ambtelijke notitie (AN) genoemd.

Qua inhoud krijgt de AN dan de volgende 'kopjes' in het sjabloon:

- afwijkend ambtelijk advies;
- extra, niet openbare, informatie;
- weergave van de ambtelijke weging;
- ambtelijk voorstel op eigen initiatief.

Bij de eerste drie bullets gaat het om de meest voorkomende inhoud van niet openbare informatie die onze organisatie met het college wil delen. Een AN kan dan bijv. dienen voor het zo nodig ventileren van louter *persoonlijke beleidsopvattingen* van bestuurder en/of ambtenaar voor intern beraad.

De vierde bullet ziet op de situatie dat ambtelijk, zonder instemming van de portefeuillehouder, een collegevoorstel wordt ingebracht voor de collegeagenda (onafhankelijke ambtelijke advisering); dit gebeurt dan dus door een ambtelijke notitie, die via de niet openbare rondvraag wordt geagendeerd. Het besluit dat het college neemt over een ambtelijk voorstel zal dan alsnog op de niet-openbare (c.q. openbare) besluitenlijst worden vastgelegd, voor zover het geen louter bestuurlijke procesbeslissing is. (Dit geldt in wezen voor alle besluiten die voortkomen uit een rondvraag.)

Aanvullende (bijv. cijfermatige, technische) gegevens die teveel zijn voor in een CV en voorheen wel in een AT terecht kwamen, worden voortaan als afzonderlijke bijlage opgenomen (BIJ).

- f. Als een in beginsel openbaar collegevoorstel wordt aangehouden voor nader onderzoek, aanvulling et cetera, wordt dat voortaan (zonder onderliggend voorstel) alvast op de openbare besluitenlijst vermeld.

³ De vraag is overigens of de publiekssamenvatting, in plaats van als aparte bijlage, vooraan in het collegevoorstel opgenomen kan worden (net als bij raadsvoorstellen). Dat is een technische vraag, die intern met cluster Communicatie zal worden afgestemd.

- g. Niet geheime burgemeestersbesluiten worden voortaan kenbaar gepubliceerd op een besluitenlijst, zoals dat ook bij collegevoorstellen gebeurt.
- h. Alle overeenkomsten met de gemeente zijn in beginsel openbaar, behalve de onderdelen waarop de uitzonderingen van de Wob van toepassing zijn (bijv. bedrijfsgeheimen, voorkomen onevenredig nadeel bijvoorbeeld door vermelding prijzen, privacybescherming et cetera).

Dit strookt met het feit dat zodra aktes van overeenkomsten in het openbare register van het Kadaster zijn opgenomen, ze daar ook (tegen betaling weliswaar) openbaar toegankelijk zijn.

Uitvoering

- i. Geheime stukken worden als volgt ter inzage gelegd voor de raad:
 - bij voorkeur op papier met expliciet 'GEHEIM' erop en met registratie van de inzagenemers;
 - bij voorkeur niet digitaal (bijv. een ingescand document) want dat is (nog) te vatbaar voor misverstanden/inbreuk op geheimhouding.
- j. De raad wordt meer betrokken en krijgt meer zeggenschap over geheimhouding van informatie aan de raad(sleden): als geheimhouding is bedoeld voor *alle leden* van de raad (en andere betrokkenen) dan wordt dat voortaan expliciet aan de raad voorgelegd om te laten bekrachtigen (dat gebeurde tot nu toe niet als zodanig).
- k. Standaard wordt bij geheimhouding aangegeven hoe lang geheimhouding geldt en wanneer die door de raad kan worden opgeheven.
- l. **Beheer**
Het cluster Kwaliteitscontrol (KC) verzorgt het beheer van de geheimhouding van stukken door het college (bewaring, regelmatige monitoring, termijnbewaking over opheffing geheimhouding door college).
De raadsgriffie verzorgt, aansluitend, het beheer van de geheimhouding van stukken door de raad (bekrachtiging, bewaring, regelmatige monitoring, termijnbewaking over opheffing geheimhouding door raad en overzicht voor het Presidium).

Presidium van 14 mei 2019

Op 14 mei 2019 heeft het presidium met instemming kennisgenomen van de nadere toelichting van de RIB Transparant bestuur van 7 mei 2019 en de door het college bij besluit van 7 mei 2019 vastgestelde beleids- en verbeterpunten.

In het presidium is het volgende afgesproken.

- Terinzagelegging van een document op een verzoek van één of enkele raadsleden geschiedt zoals gebruikelijk ten behoeve van alle raadsleden, tenzij er een bijzondere reden is om dat (nog) niet te doen.
- Wij zullen nader bezien of de terinzagelegging van vertrouwelijke stukken op een betere plek kan dan aan de leestafel in de hal.
- Indien de raad in de gelegenheid wordt gesteld om wensen en bedenkingen op een voorgenomen besluit in te brengen (art 169, lid 4 Gemw) dan wordt dat expliciet(er) vermeld in het raadsvoorstel en/of in een aparte Raadsinformatiebrief met als titel "Raadpleging raad"
- Het presidium benadrukt dat voor ieder ander (o.a. betrokken ambtenaren, fractie-ondersteuners) die kennis heeft van vertrouwelijke informatie dezelfde wettelijke geheimhouding geldt als die voor de raadsleden.