

Bijlage 8. Handvest informatieplicht college en burgemeester

Vastgesteld door de raad op 22 april 2004.

De raad, het college en de burgemeester van de gemeente Heerenveen;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 3 februari 2004 en de notitie De informatieplicht van het college van 3 februari 2004;

gelet op de artikelen 169, tweede, derde en vierde lid en 180, tweede en derde lid, van de Gemeentewet,

BESLUITEN:

de volgende uitgangspunten vast te stellen voor het informeren van de raad door het college of de burgemeester.

1. Het college en de burgemeester voorzien de raad van alle informatie die de raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taken. Hiertoe gebruiken zij de volgende informatiedragers:
 - a. wekelijkse openbare besluitenlijst van het college;
 - b. bestuursrapportages;
 - c. rekening, begroting en meerjarenperspectief;
 - d. tussentijds mondeling of schriftelijk per brief.
2. Het college en de burgemeester informeren de raad tijdig en gedurende het gehele beleidsproces. Onder tijdig wordt in dit handvest verstaan: binnen een week nadat het college of de burgemeester een beslissing heeft genomen dan wel kennis heeft genomen van de informatie.
3. Ten behoeve van de algemene en bijzondere actieve informatieplicht van het college en de burgemeester, zoals verwoord in de artikelen 169, tweede en vierde lid en 180, tweede lid, van de Gemeentewet dient het schema op bladzijde 3 van de notitie De informatieplicht van het college als hulpmiddel bij het beantwoorden van de vraag of de raad moet worden geïnformeerd of niet.
4. Onverlet het vorige uitgangspunt geldt dat de actieve informatieplicht primair een politieke verantwoordelijkheid van het college en de burgemeester is.
5. Het college en de burgemeester informeren de raad in beginsel op hoofdlijnen. Zij informeren de raad over details wanneer deze politiek gevoelig zijn. De raad en individuele raadsleden vragen zelf actief om gedetailleerde informatie.
6. De voorgaande uitgangspunten gelden niet in het geval het verstrekken van informatie in strijd is met het openbaar belang.
7. Dit besluit kan worden aangehaald als Handvest informatieplicht college en burgemeester en treedt in werking op 23 april 2004.

Notitie informatieplicht van het college

Vastgesteld door B&W op 3 februari 2004.

Inleiding

Voor het college bevat de 'gedualiseerde' Gemeentewet regels over het informeren van de raad. In grote lijnen gelden deze regels ook voor de burgemeester. Deze notitie gaat op deze regels in. Sommige zijn nieuw, andere bestaan al langer. Om een goed overzicht te krijgen, verdient het echter aanbeveling ze in samenhang te behandelen.

Onderscheid tussen passieve en actieve informatieplicht

De Gemeentewet maakt onderscheid tussen de passieve en de actieve informatieplicht.

Artikel 169, derde lid, regelt de passieve informatieplicht. *"Zij (daarmee wordt bedoeld: het college en elk van zijn leden afzonderlijk) 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."*

Het gaat hier om het al langer bekende recht van raadsleden om het college (schriftelijke) vragen te stellen. Zie artikel 155, eerste lid.

Artikel 169, tweede lid, bevat de *algemene* actieve informatieplicht. *"Zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft."*

Naast de algemene actieve informatieplicht bestaat er ook nog een *bijzondere* actieve informatieplicht. Deze is te vinden in artikel 169, vierde lid. *"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 zijn wensen en bedenkingen terzake ter kennis van het college heeft kunnen brengen."*

Aanleiding voor de actieve informatieplicht

De actieve informatieplicht is in de Gemeentewet opgenomen om tot een dualistische werkwijze te komen. De dualistische werkwijze krijgt zoals bekend vorm door de ontvlechting van raad en college. Deze ontvlechting betreft:

- a. posities;
- b. functies;
- c. bevoegdheden.

De ontvlechting van **posities** krijgt vorm door het scheiden van het raadslidmaatschap en het wethouderschap. Nu wethouders geen lid meer zijn van de raad, raadscommissies of door de raad ingestelde bestuurscommissies, is het nodig dat zij de raad wel op de hoogte houden van hun handelen.

De ontvlechting van **functies** houdt in dat de raad zich gaat concentreren op vertegenwoordiging, kaderstelling en controle. Het college neemt het (dagelijks) bestuur van de gemeente voor zijn rekening. De actieve informatieplicht versterkt de controlerende rol van de raad.

Bij de ontvlechting van **bevoegdheden** gaat het om de overgang van bestuursbevoegdheden van raad naar college. In de gewijzigde Gemeentewet heeft het college al een aantal bevoegdheden toegekend gekregen die voorheen bij de raad lagen. En op dit moment is de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden in procedure, waardoor nog veel meer (huidige) raadsbevoegdheden naar het college overgaan. Het is in dit kader van belang dat de raad actief over de uitoefening van deze

bevoegdheden wordt geïnformeerd. Dat de bestuursbevoegdheden bij het college liggen, betekent immers nog niet dat de raad over de uitoefening ervan niets te zeggen heeft. Artikel 169, eerste lid, van de Gemeentewet bepaalt immers: *"Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur."*

Politieke verantwoordelijkheid (van het college) en politieke controle (door de raad) sluiten nauw op elkaar aan.

Vormgeving van de actieve informatieplicht

Wat is de juiste hoeveelheid informatie?

Het is in eerste instantie aan het college om de afweging te maken welke informatie aan de raad wordt verstrekt. Het moge duidelijk zijn dat het verstrekken van bergen informatie de raad beperkt in zijn controlerende rol. Tegelijkertijd dient het college wel volledig te zijn. Het college dient dus wel (alle) relevante informatie te verstrekken. Wat relevant is, is uiteindelijk een politieke afweging. Het schema op bladzijde 3 dient als hulpmiddel.

Wanneer wordt de raad geïnformeerd?

Gezien de controlerende en kaderstellende rol van de raad dient het college de raad gedurende het gehele beleidsproces te informeren, zeker bij politiek gevoelige kwesties. Een beleidsproces bestaat in grote lijnen uit vier fasen: voorbereiding, besluitvorming, uitvoering en evaluatie.

Over welke onderwerpen moet de raad actief worden geïnformeerd?

De actieve informatieplicht heeft in ieder geval betrekking op zaken waartoe de raad bevoegd is een beslissing te nemen. Maar het college dient de raad ook te informeren over zaken waarvan de bevoegdheid bij het college ligt. Tenslotte dient de raad te worden geïnformeerd over zaken in de uitvoeringssfeer, indien deze zaken politiek relevant zijn.

In dit verband is artikel 60, eerste lid, van de Gemeentewet van belang: *"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."*

Het college beschikt over de volgende 'dragere' om de raad te informeren:

1. wekelijkse besluitenlijst;
2. bestuursrapportages;
3. rekening, begroting, meerjarenperspectief;
4. tussentijds mondeling of schriftelijk per brief over bestuurlijk/politiek belangrijke onderwerpen, beleidsincidenten, et cetera.

Daarbij wordt de volgende werkwijze gehanteerd:

1. Raadsleden ontvangen wekelijks per e-mail de openbare besluitenlijst van het college. Alle besluiten van het college staan op deze besluitenlijst, tenzij er geheimhouding is opgelegd.
2. De bestuursrapportages en de rekening worden benut om de raad te informeren over het door het college gevoerde bestuur.
3. Bij de begroting en het meerjarenperspectief gaat het over het te voeren bestuur, waarbij de raad uiteraard richting kan aangeven en prioriteiten kan stellen.
4. Voor sommige bestuurlijk/politiek relevante onderwerpen kan de formulering in de openbare besluitenlijst te beknopt zijn, terwijl ook niet gewacht kan worden op de volgende bestuursrapportage. In die gevallen wordt de raad via een brief geïnformeerd. De brief is beknopt (inhoudelijke samenvatting van het onderwerp). Voor meer informatie wordt verwezen naar achterliggende stukken. Deze werkwijze wordt ook gebruikt bij zaken die niet op de besluitenlijst voorkomen, maar waarover de raad toch geïnformeerd moet worden. In beginsel wordt de raad schriftelijk per brief geïnformeerd, maar de informatie kan mondeling in de vergadering van de raad(scommissie) verstrekt worden:
 - indien het onderwerp zich hier voor leent;

- spoedheidshalve.

Het volgende schema wordt gehanteerd als hulpmiddel bij het beantwoorden van de vraag of de raad moet worden geïnformeerd of niet:

de raad wordt in elk geval geïnformeerd als het onderwerp:		
	-omvangrijk is	-omdat het een bedrag van € 500.000 te boven gaat
	-complex is	-omdat het een majeure beleidswijziging betekent -omdat er een groot aantal actoren bij betrokken zijn -omdat er veel belanghebbenden zijn -omdat er een groot aantal raakvlakken met andere beleidsvelden is
	-consequenties heeft	-wat betreft maatschappelijke aandacht -wat betreft media-aandacht (publiciteitsgevoelig)
	-voor de gemeente relevante veranderingen tot gevolg heeft	-bestuurlijk -financieel -juridisch
	-risico's heeft	-omdat het politiek gevoelig is -omdat het mogelijk de integriteit van het bestuur kan aantasten

Het voorgaande schema zal door het college ook worden gebruikt bij de invulling van het begrip "ingrijpende gevolgen" bij de bijzondere actieve informatieplicht. Bij ingrijpende gevolgen is het college immers gehouden de raad vooraf inlichtingen te verstrekken over de uitoefening van de bevoegdheid:

1. tot privaatrechtelijke rechtshandelingen te besluiten;
2. te besluiten rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures namens de gemeente of het gemeentebestuur te voeren of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten;
3. ten aanzien van de voorbereiding van de civiele verdediging;
4. jaarmarkten of gewone marktdagen in te stellen, af te schaffen of te veranderen.

Welke soort informatie wordt aan de raad verstrekt?

Een dualistische manier van informeren van de raad is het informeren op hoofdlijnen. Dit bevordert dat de raad niet op de stoel van het college gaat zitten. Daarom wordt de volgende werkwijze gehanteerd:

- informeer de raad in beginsel op hoofdlijnen;
- informeer de raad over details wanneer deze politiek gevoelig zijn;
- raadsleden vragen zelf actief om gedetailleerde informatie.

Wanneer kan de raad niet worden geïnformeerd?

De actieve informatieplicht is in de Gemeentewet open en algemeen geformuleerd. Artikel 169, tweede lid, voorziet niet in gronden op basis waarvan het college het verstrekken van informatie achterwege kan laten. Een logische wetsuitleg brengt echter met zich mee dat het college geen informatie hoeft te geven wanneer dit in strijd is met het openbaar belang. Bij de passieve

informatieplicht in artikel 169, derde lid, wordt strijd met het openbaar belang immers wel genoemd als reden om geen informatie te verstrekken.

Het kan niet zo zijn dat het college uit eigen beweging informatie moet verstrekken die het college niet zou hoeven te verstrekken indien de raad er zelf om had gevraagd.

Van belang is dus de uitleg van het begrip "strijd met het openbaar belang". Duidelijk is dat het een ruim begrip is. Juist hierdoor is het niet goed mogelijk voorbeelden te geven. Wel heeft de wetgever aangegeven dat er sprake moet zijn van zwaarwegende omstandigheden om de informatie niet te verstrekken. Bovendien gaat het recht op informatie van raadsleden verder dan het recht op informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB). Immers, de Gemeentewet biedt de mogelijkheid raadsleden een geheimhoudingsplicht op te leggen ten aanzien van overgelegde informatie. Duidelijk is dus dat het college niet snel een beroep op de weigeringsgrond "strijd met het openbaar belang" kan doen.

Wat zijn de rechtsgevolgen van het niet voldoen aan de actieve informatieplicht?

Voor de algemene actieve informatieplicht én voor de weigering om informatie te verstrekken geldt dat geschillen hierover niet vatbaar zijn voor beroep op de bestuursrechter. Dergelijke geschillen zijn politiek van aard en zullen langs de lijn van de verantwoordingsplicht door en in de raad(svergadering) moeten worden beslecht.

Voor wat de bijzondere actieve informatieplicht betreft, komt de vraag op wat het rechtsgevolg is als het college de raad ten onrechte niet vooraf hoort. Is het college niet ontvankelijk in beroep en is een privaatrechtelijke rechtshandeling nietig als de raad ten onrechte niet gehoord is? Dit hangt af van het antwoord op de vraag of de hoorplicht op grond van artikel 169, vierde lid, van de Gemeentewet een juridische of een politieke plicht is. De wetgever meent dat het een politieke plicht is en dat het niet nakomen van de hoorplicht dus geen rechtsgevolgen heeft. Totdat een rechter hierover anders oordeelt, mag deze lijn voor juist worden gehouden.