

Analyse beleid college burgemeester & wethouders van de gemeente Bloemendaal over inlichtingen en inlichtingenplicht artikel 169, derde lid, Gemeentewet

Professor Wim Voermans, hoogleraar staats- en bestuursrecht, Universiteit Leiden

29 juni 2018

Inhoudsopgave

Het beleid uit de brief van 19 juni 2018.....	3
Beoordeling	3
Advies biedt geen basis	3
Reikwijdte van de inlichtenplicht van artikel 169, derde lid, Gemeentewet	4
Doctrine, wetsgeschiedenis en literatuur over artikel 169 Gemeentewet.....	5
Samenvattende conclusie	7

Het beleid uit de brief van 19 juni 2018

Er worden, naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Bloemendaal (verder: het college), te veel richtingloze informatieverzoeken gedaan door raadsleden die daarmee een te groot beslag op de schaarse ambtelijke capaciteit van de gemeente leggen. Bij brief van 19 juni 2018 laat het college de gemeenteraad weten over het nieuwe beleid inzake inlichtingenverzoeken op grond van artikel 169, derde lid, Gemeentewet.

Het college zal – volgens het beleid verwoord in die brief – inlichtingenverzoeken die hij in strijd acht met het *openbaar belang* niet meer honoreren. Daartoe worden in ieder geval die verzoeken gerekend die:

- a. inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van derden (burgers en ambtenaren),
- b. onderwerpen betreffen die onderdeel zijn van juridische procedures,
- c. (een schijn van) belangenverstrengeling bestaat.

En voorts verzoeken die:

- d. onvoldoende zijn gemotiveerd,
- e. of waarbij sprake is van natuurlijke belemmeringen.

Verder stelt het college voor een ‘stand still’ periode in te lassen voor het dossier Elswoutshoek.

Beoordeling

Dit beleid is in strijd met de letter en geest van artikel 169 Gemeentewet, zoals ook is terug te lezen uit de wetsgeschiedenis. Het ligt op grond van dezelfde Gemeentewet ook niet binnen de macht van het college om op dit terrein op deze wijze beleid vast te stellen en af te kondigen. Het college heeft hier geen beoordelingsbevoegdheid; de bevoegdheid tot beoordeling of terecht of onterecht inlichtingen zijn geweigerd komt op grond van de Gemeentewet aan de raad toe. Er valt dan ook niets ter bekrachtiging aan de gemeenteraad voor te leggen.

Ik denk daarom dat de gemeenteraad en de leden daarvan er verstandig aan zou doen:

1. niet akkoord te gaan met dit beleid (de gemeenteraad bepaalt of en in hoeverre ze het college toestaan al dan niet aan inlichtingenverzoeken te voldoen), en
2. indien het college persisteert, of medewerking zou krijgen van de meerderheid in de raad voor dit beleid, dit besluit ter vernietiging voor te dragen. Het besluit (een beleidsregel) is in strijd met het recht (artikel 132, vierde lid van de Grondwet jo. artikel 268 e.v. Gemeentewet).

Advies biedt geen basis

Het hier voorgestelde beleid is onrechtmatig en het advies van Advocatenkantoor Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn (advies van 18 juni 2018)¹ waarop het zich baseert ondeugdelijk. Het advies winkelt selectief in de parlementaire stukken (zaken uit de parlementaire geschiedenis worden weggelaten en in een andere context geplaatst) en verhaspelt de regels over verantwoordingsplicht en inlichtingenrecht van de Gemeentewet met de regels van de Wet openbaarheid van bestuur. Om hierna uiteen te zetten redenen, kan en mag dit advies niet de basis vormen voor het beleid van het college van Bloemendaal inzake de omgang met inlichtingenverzoeken op basis van artikel 169 Gemeentewet. De pogingen van het college om het advies, onder verwijzing naar de hoedanigheid van ‘landsadvocaat’ (waarin dit kantoor in een aantal gevallen optreedt), een groter gezag te doen toekomen, is onheus.

¹ Advies van 18 juni 2018 Gemeente Bloemendaal/advies inlichtingenplicht ref. EP/-/11008968.

Reikwijdte van de inlichtenplicht van artikel 169, derde lid, Gemeentewet

De rechten die gemeenteraadsleden krijgen om inlichtingen van het college te verkrijgen (van het college als geheel en van afzonderlijke wethouders) zijn doelgebonden: ze hebben een context. Artikel 169, eerste lid, Gemeentewet bepaalt:

1. Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur.

Zonder informatie over beleid kan het college geen verantwoordelijkheid afleggen, en kan de gemeenteraad het niet vragen. Daarom bepalen de leden 2 en 3 van datzelfde artikel 169 Gemeentewet:

2. Zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.
3. Zij geven de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.

Het gaat hier dus niet om een discretionaire bevoegdheid van het college of wethouders om al dan niet aan inlichtingenverzoeken te voldoen, maar om een juridische verplichting uit eigen beweging of op verzoek (en niet enkel van de meerderheid van de raad) inlichtingen te verschaffen. De Gemeentewet kent slechts één uitzondering, en dat is die van het *openbaar belang*.

In welke gevallen is daarvan sprake? Bij de behandeling van de Gemeentewet eind jaren '60 heeft de regering aangegeven dat de term 'openbaar belang' zich niet voor duidelijke omlijning leent.² Het idee is in ieder geval dat hier zeer terughoudend mee om zou moeten worden gesprongen. Weigeren kan pas, zoals Minister Plasterk de bedoeling van de Gemeentewetgever uit 1968 onlangs nog verduidelijkte:

'indien en voor zolang het belang dat daardoor beschermd wordt zwaarder weegt dan de belangen die door de verantwoordingsplicht worden gediend. Daarbij zou men als voorbeeld moeten denken aan de mogelijkheid dat inlichtingen worden verlangd, waarvan het verstrekken wegens de daarin voorkomende persoonlijke gegevens tot ernstige benadeling van particulieren zou leiden, aan zaken die «sub judice» [i.e. die onder de rechter zijn WV] zijn of meer in het algemeen aan gevallen waarin afweging van alle in het geding zijnde belangen tot het weigeren van inlichtingen moet leiden.'³

De regering dacht indertijd (en nu nog) duidelijk aan hoogst uitzonderlijke gevallen en terughoudend gebruik. Elk geval van weigering moet apart door het college worden gewogen. Een algemeen beleid als voorgesteld door het Bloemendaalse gemeentebestuur is daarom – in het licht van de bedoelingen van de wetgever – niet aan de orde.

Op basis van het advies van het advocatenkantoor Advocatenkantoor Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn gaat het college van Bloemendaal veel verder dan wat de wetgever zich voorstelt. Het advies van Pels Rijcken trekt een aantal verwarrende en onjuiste parallellen met de weigeringsgronden van de Wet openbaarheid van bestuur en artikel 68 Grondwet. Bovendien doet het advies een beroep op staatsrechtelijke regels en verplichtingen die gewoonweg niet bestaan. Zoals 'het staatsrechtelijk uitgangspunt dat bestuurders *en volksvertegenwoordigers* (mijn curs. WV) hun positie niet benutten voor

² Kamerstukken II 1968/69, 98 82, nr. 5.

³ Antwoord van Minister Plasterk naar aanleiding van vragen van het lid mw. Van Toorenburg mw. (CDA) over een Wob-verzoek van de Oppositie Oegstgeest, over de reikwijdte van de inlichtingenplicht. Aangangsel *Handelingen II* 2013/14, 39 – met name antwoord op de vragen 3 en 4.

privéaangelegenheden'.⁴ Voor volksvertegenwoordigers, zoals gemeenteraadsleden, bestaat dat uitgangspunt als publiekrechtelijke norm niet.⁵ Dusdoende draait het advies degenen, die willen weten wat de werkelijke reikwijdte van artikel 169 Gemeentewet is, als het ware een rad voor ogen.

Doctrine, wetsgeschiedenis en literatuur over artikel 169 Gemeentewet

De werkelijke omvang van gehoudenheden en verplichtingen wordt door dr. mr. Van Haaren-Dreessens in de meest recente uitgave van *Tekst en Commentaar Gemeentewet Provinciewet Wet gemeenschappelijke regelingen* (T&C) kernachtig en helder uiteengezet.⁶ T&C geldt als een gezaghebbende, accurate en actuele bron voor de interpretatie van de Gemeentewet die iedere jurist als een van de eerste bronnen na zal slaan bij vraagstukken over artikel 169 Gemeentewet. Toch is deze bron kennelijk door advocatenkantoor Pels Rijcken over het hoofd is gezien, of buiten beschouwing is gelaten. Dat valt te meer te betreuren nu de uitkomst van de – met literatuur, jurisprudentie en wetsgeschiedenis – degelijke onderbouwde beschouwing van Van Haaren-Dreessens over de reikwijdte van artikel 169 Gemeentewet zowat haaks staat op de interpretatie ervan in het advies van advocatenkantoor Pels-Rijcken.

Ik geef, omdat ik weet dat niet iedereen toegang zal hebben tot een exemplaar van T&C, de beschouwingen daaruit over inhoud en reikwijdte van artikel 169 Gemeentewet hier letterlijk weer (met enkele door mij aangebrachte cursiveringen en vetgemaakte tekstgedeelten, ter verduidelijking en accentuering).

Van Haaren-Dreessens geeft de bestaande doctrine over de leden 3 tot en met 5 van artikel 169 Gemeentewet als volgt weer:

'4. Vragenrecht (leden 3, 4 en 5)

In lid 3 is het recht van individuele raadsleden gehandhaafd om inlichtingen te vragen, alsmede de verplichting van het college respectievelijk de burgemeester de gevraagde inlichtingen aan de raad te verstrekken. **Het recht op inlichtingen op grond van art. 169 gaat verder dan het recht op informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur. In geen geval kan derhalve informatie worden geweigerd die op grond van de Wet openbaarheid van bestuur openbaar zou zijn.** Daarbij speelt een rol dat het college en de burgemeester de mogelijkheid hebben informatie vertrouwelijk aan de raad te overleggen. Indien aan de informatieverplichting niet wordt voldaan geldt de politieke verantwoordingsplicht, eventueel gevolgd door een motie van wantrouwen en ontslag. (MvT, *Kamerstukken II* 27 751, nr. 3, p. 30-31). Het recht op informatie is geformuleerd **als een plicht** van het college en van zijn leden om inlichtingen te geven aan de raad. **De raad kan in zijn reglement van orde nadere regels stellen** inzake de wijze waarop het inlichtingenrecht kan worden uitgeoefend (MvT, *Kamerstukken II* 19 403, nr. 3, p. 145) [en dus **niet** het college WV]. De inlichtingenplicht hangt nauw samen met de verantwoordingsplicht: de raad kan immers alleen indien hij over voldoende informatie beschikt,

⁴ Pagina 6 van 7 van het advies.

⁵ De Gemeentewet regelt voor gemeenteraadsleden, onverenigbaarheden (art. 13 Gemeentewet – verder Gw.), zuivering (geen gunsten of giften beloofd om te worden benoemd als gemeenteraadslid – art. 14 Gw.) en voor gemeenteraadsleden verboden handelingen (art. 15 Gw.). Verder stemmen de leden zonder last (art. 27 – waarmee wordt bedoeld een overeenkomst – *niet* een persoonlijk belang) en nemen leden geen deel aan stemmingen in een aantal gevallen (waaronder het geval van persoonlijke betrokkenheid – art. 28 Gw.: het stellen van vragen over zaken waarbij een gemeenteraadslid persoonlijk betrokken is of betrokkenheid heeft *niet* verboden).

⁶ T.D. Cammelbeeck en R. Nehmelman (red.), *Tekst en Commentaar Gemeentewet Provinciewet Wet gemeenschappelijke regelingen*. Deventer: Kluwer 2017.

controle uitoefenen op het door het college gevoerde bestuur. Niet alle gevraagde inlichtingen zullen evenwel worden gevraagd met het oog op de verantwoordingsplicht. Overigens zij er op gewezen dat voor actieve systematische informatieverstrekking door het college van burgemeester en wethouders een voorziening is getroffen in art. 60. Interpellaties zijn sedert de dualisering geregeld in art. 155 lid 2. Art. 169 ziet op meer incidentele behoeften aan inlichtingen bij raadsleden. Bij aanpassingswet (*Stb.* 2005, 534) is lid 4 redactioneel zodanig aangepast dat de formuleringen in lid 4 en in art. 160 lid 2 en 165 lid 1, die eenzelfde regeling inhouden, uniform luiden en in overeenstemming zijn met de overeenkomstige bepalingen in de Provinciewet (MvT, *Kamerstukken II* 29 310, nr. 3, p. 7).

5. Individuele raadsleden

Op basis van lid 3 moeten ook door individuele raadsleden gevraagde inlichtingen worden verstrekt. Dit is een van de voorzieningen die de positie van raads minderheden moeten versterken. Het recht dient er primair toe te voorkomen dat met name raadsleden van niet in het college vertegenwoordigde raadsfracties te weinig informatie krijgen. Als het inlichtingenrecht niet aan individuele raadsleden zou toekomen, dan zouden zij evenals burgers met een beroep op art. 3 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) om informatie moeten vragen. De informatie zou niet altijd gegeven kunnen worden vanwege de in de art. 10 en 11 Wob opgenomen beperkingen. Dit is onbevredigend, omdat een raadslid de op hem rustende publieke plicht en verantwoordelijkheid alleen kan waarmaken indien hij toegang heeft tot alle relevante informatie. Anders dan een burger kan hem geheimhouding worden opgelegd met betrekking tot verstrekte informatie, zodat in de gevallen van art. 10 Wob informatie niet zonder meer hoeft te worden geweigerd aan raadsleden. Om deze redenen werd het volgens de memorie van toelichting wenselijk geoordeeld het individuele raadslid het recht te geven om in het kader van de verantwoordingsplicht van het college aan de raad, inlichtingen ten behoeve van de raad te vragen. Als een individueel raadslid gebruik maakt van zijn inlichtingenrecht gaat de desbetreffende informatie naar alle raadsleden. Dat is niet het geval als hij ondershands om informatie vraagt en deze krijgt (MvT, *Kamerstukken II* 19 403, nr. 2, p. 40-41). De uitspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 3 augustus 2005, *Gst.* 7237/149, maakt expliciet duidelijk dat lid 2 geen afzonderlijke grondslag voor het (individueel) vragen van inlichtingen geeft. Raadsleden moeten dergelijke verzoeken doen op basis van de specifieke regeling daarvoor in lid 3.

6. Openbaar belang

In lid 2 is bepaald dat inlichtingen alleen mogen worden geweigerd indien het verstrekken daarvan in strijd is met het openbaar belang. Ten aanzien van de verantwoordingsplicht als zodanig kan geen beroep worden gedaan op strijd met het openbaar belang, omdat lid 1 geen clausulering ter zake bevat. Bij de inlichtingenplicht is bewust gekozen voor het vage criterium 'openbaar belang'. ***Slechts indien zwaarwegende belangen in het geding zijn, behoeft niet aan de inlichtingenplicht te worden voldaan. Het college zal zich nadrukkelijk moeten beroepen op strijd met het openbaar belang indien het informatie weigert en de raad zal moeten beoordelen of hij dit beroep aanvaardt*** (MvT, *Kamerstukken II* 19 403, nr. 3, p. 145/6).'

De bedoeling van artikel 169, derde lid, is blijkens de wetsgeschiedenis en de interpretatie in de staatsrechtelijke doctrine, zoals weergegeven door Van Haaren-Dreessens, zonneklaar: ze laat geen enkele ruimte voor het beleid zoals voorgesteld door het college van Bloemendaal in de brief van 19 juni 2018.

Samenvattende conclusie

Het college Bloemendaal heeft, op grond van de Gemeentewet, niet de ruimte of bevoegdheid om de opportuniteit van een inlichtingenverzoek te bepalen, noch vragen te stellen bij het motief van vragensteller, of om motiveringseisen aan een verzoek te stellen. Ook heeft het college onder artikel 169 Gemeentewet geen ruimte om in welke vorm dan ook van vragen te hebben of te stellen over nut of noodzaak van het gevraagde. Ook kan het college geen inlichtingen weigeren vanwege 'natuurlijke belemmeringen'. Het enige wat het college kan doen, als het niet lukt informatie boven water te krijgen, is dat proberen uit te leggen aan de raad in de hoop dat de raad daarmee genoeg zal nemen. Het beleid dat spreekt uit de brief van 19 juni probeert die verhoudingen tussen college en raad om te keren: niet het college maar de raad moet uit gaan leggen waarom ze inlichtingen of informatie willen hebben. Dat kan niet onder de Gemeentewet, dat is de wereld op zijn kop. En wat ook zeker niet aan gaat is dat het college zich als een soort bestuursrechter ten overstaan van de gemeenteraad op gaat stellen. Een orgaan dat als een soort rechter gaat bekijken of en welke uitzonderingen van de Wet openbaarheid van bestuur (verder: wob) toegepast kunnen worden. Een vraag op grond van artikel 169, derde lid, Gemeentewet is geen wob-verzoek – de gehoudenheid tot het geven van informatie op grond van art. 169, derde lid, Gemeentewet reikt veel verder. Door informatievragen van gemeenteraadsleden te behandelen als wob-verzoeken, wordt tekort gedaan aan letter en geest van de Gemeentewet. Een dergelijke handelwijze strookt niet met de bepalingen van de Gemeentewet en niet met de bestuurlijk-politieke verhoudingen in de gemeentelijke democratie.

Wim Voermans, 29 juni 2018