

HANDVEST ACTIEVE INFORMATIEPLICHT GEMEENTE 'S-HERTOGENBOSCH

HANDVEST ACTIEVE INFORMATIEPLICHT

Toelichting

Een van de onderwerpen die in het verband van de dualisering in alle gemeenten ruim aandacht krijgt, is de actieve informatieplicht. Daarmee wordt bedoeld de verplichting voor zowel het college als de burgemeester (als afzonderlijk bestuursorgaan) om eigener beweging aan de raad al dié informatie te verschaffen, die de raad nodig heeft om zijn duale taken 'kaderstelling' en 'controle' naar behoren te kunnen vervullen. Voor de wetgever is deze verplichting voor college en burgemeester zó essentieel voor het kunnen uitvoeren van de kaderstellende en de controlerende taken van de raad, dat de wetgever deze plicht ook een wettelijke verankering heeft gegeven. De artikelen 60, derde lid, 169 tweede en derde lid en 180 tweede en derde lid Gemeentewet zijn hiervan het bewijs.

Artikel 60 derde lid betreft de openbaarmaking van de collegebesluitenlijst.

Artikel 169 Gemeentewet zegt dat het college alle mondelinge en schriftelijke informatie aan de raad verstrekt, die de raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak.

Artikel 180 regelt hetzelfde als artikel 169, maar dan voor de burgemeester.

Net als vele andere gemeenten heeft 's-Hertogenbosch, met het wettelijke kader als vertrekpunt, het voornemen uitgesproken om te komen tot een eigen uitwerking van de actieve informatieplicht, om daarmee tegemoet te komen aan de specifieke informatie-wensen van de raad.

Dankbaar is gebruik gemaakt van de handreiking, die door VNG/BZK via de site van de Vernieuwingsimpuls aan de gemeenten is aangeboden; bezien is welke elementen uit deze handreiking voor 's-Hertogenbosch van waarde zijn. De 'gestripte' versie van de handreiking is vervolgens aangevuld met specifieke elementen die in de lokale situatie van 's-Hertogenbosch van belang zijn.

Ter verkrijging van een compact en lokaal toegesneden Handvest is er verder voor gekozen om in dit Handvest af te zien van opnemings van de wettelijke bepalingen; aangezien deze bepalingen onder alle omstandigheden van toepassing zijn, heeft opnemings van de wetstekst geen extra toegevoegde waarde.

De aldus tot stand gekomen regeling is geclusterd in drie onderdelen/blokken.

In cluster I, de artikelen 1 en 2, zijn algemene uitgangspunten opgenomen die een duiding geven van de wijze waarop informatie moet worden aangereikt en van de omstandigheden, waarin naar het oordeel van de raad door het college informatie verstrekt moet worden.

De clusters II en III zijn verbijzonderingen van cluster I.

Cluster II, artikel 3, bevat een nadere uitwerking van de informatieverstrekking in de vorm van de besluitenlijst van het college.

Cluster III, artikel 4, plaatst de actieve informatieplicht in het perspectief van de kaderstellende taak van de raad.

Aldus is een samenstel van afspraken ontstaan tussen college en raad, die een lokale inkleuring vormen van de actieve informatieplicht die wettelijk is verankerd. Doordat de raad enerzijds de eigen informatiebehoefte zo scherp mogelijk benoemt, en anderzijds het college door instemming hiermee aangeeft dat het zich ook naar die afspraken wil gedragen, ontstaat overeenstemming over de hoofdpunten van de actieve informatieverstrekking, welke overeenstemming wordt neergelegd in het bijgaande Handvest.

Dit Handvest heeft de vorm van een protocol. Met uitzondering van het onderdeel artikel 3a Verstrekking besluitenlijst, is dit protocol niet rechtens afdwingbaar. De waarde van het Handvest ligt dan ook niet zozeer in de afdwingbaarheid of in de formalisering van de afspraken, maar meer nog in het feit dat met het Handvest een nieuw instrument wordt aangeboden om een andere manier van denken en de daaruit voort te vloeien pro-actieve opstelling bij college, ambtelijke organisatie en raad te bewerkstelligen. Door deze nieuwe attitude zouden de rollen van raad, college en ambtelijke organisatie in het duale bestel verder geprofileerd kunnen worden

REGELING 'HANDVEST ACTIEVE INFORMATIEPLICHT GEMEENTE 'S-HERTOGENBOSCH'

Het college van burgemeester en wethouders, de burgemeester¹ en de gemeenteraad van de gemeente 's-Hertogenbosch stellen, met inachtneming van het bepaalde in artikel 169, tweede en derde lid en artikel 180, tweede en derde lid, Gemeentewet, de volgende uitgangspunten vast voor het actief informeren van de raad door het college

I. Algemene uitgangspunten.

- 1a. Het college voorziet de raad van alle informatie die de raad voor de uitoefening van zijn taken nodig heeft.
 - b. 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.
 - c. Het college informeert de raad tijdig.
 - d. Bij schriftelijk verstrekte inlichtingen van enige omvang wordt een oplegnotitie gevoegd.
 - e. Wanneer belangen van derden of de eigen onderhandelingspositie van de gemeente zich verzet tegen het in volle omvang verstrekken van informatie, zal het college de raad zo veel mogelijk op hoofdlijnen informeren.
2. Het college voorziet de raad in ieder geval van informatie, wanneer sprake is van de volgende omstandigheden:
 - a. Het gaat om een politiek relevant onderwerp of situatie. Daarvan is sprake wanneer
 - het een politiek keuzevraagstuk betreft;
 - het onderwerp leeft in de samenleving;
 - de raad over het onderwerp gaat of wil gaan;
 - sprake is van inhoudelijke politieke profileringmogelijkheden;
 - voor het onderwerp media-aandacht bestaat.
 - b. Het onderwerp is complex, omdat sprake is van

¹ Waar hierna wordt gesproken over 'college' wordt hiermee tevens bedoeld op de burgemeester als eigenstandig bestuursorgaan.

- groot aantal actoren/belanghebbenden;
 - groot aantal raakvlakken met andere beleidsvelden.
- c. Er is sprake van een bestuurlijk risico doordat
- het een conflict betreft met een andere overheid;
 - het mogelijk de integriteit van het bestuur kan aantasten;
 - sprake is van een conflict bij een door de gemeente gesubsidieerde maatschappelijke organisatie;
 - financiële belangen van de gemeente in het geding zijn.

II. Besluitenlijst van het college

- 3a. Het college verstrekt de raad de besluitenlijst van de vergaderingen van het college maximaal 3 dagen na de vergadering op een zodanige wijze, dat de besluiten voor de raad inzichtelijk zijn.
- b. De aan de besluitenlijst ten grondslag liggende collegevoorstellen worden, voorzien van de bijbehorende bijlagen, ter inzage gelegd in de leeskamer van de raad, waarbij het bepaalde in art. 1 lid f onverminderd geldt.

III. Actieve informatieplicht en de kaderstelling door de raad

- 4a. Het college informeert de raad over al die beleidsmatige, procesmatige en financiële ontwikkelingen, die voor de raad van belang zijn ten behoeve van zijn kaderstellende taak.
- 4b. Op basis van de Strategische Raadsagenda van de raad, de door het college vastgelegde speerpunten van beleid en de door de ambtelijke organisatie voorbereide jaarplanningen wordt door het Presidium in goed overleg met het college de termijnagenda opgesteld. De termijnagenda is een planningsinstrument voor de door de raad te behandelen voorstellen in de komende zes maanden. Het college informeert de raad, bij voorkeur via kwartaalrapportages, over de voortgang van de onderwerpen uit de termijnagenda.
Dit geldt eveneens voor de onderwerpen uit het depot, die door de raad eerder zijn aangedragen ten behoeve van de strategische raadsagenda.
- 4c. Kaderstelling door de raad vindt onder meer plaats bij de besluitvorming over de Kadernota. Vanwege de kaderstellende taak van de raad bij de Kadernota informeert het college de raad over
- alle relevante Europese, landelijke en provinciale ontwikkelingen, voorzover deze ontwikkelingen tot vorming van nieuwe kaders of tot wijziging van de bestaande kaders van 's-Hertogenbosch kunnen leiden;
 - ontwikkelingen bij of ten aanzien van maatschappelijke organisaties en projecten, waardoor de continuïteit van beleid in gevaar komt en/of waardoor in bestuurlijke of financiële zin voor de gemeente een risico ontstaat;
 - de fases in de beleidscyclus, waarin de specifiek door de raad bij de Kadernota aangewezen dossiers zich bevinden.

IV. Evaluatie Handvest

5. Dit handvest en de wijze waarop door het college aan de actieve informatieplicht invulling wordt gegeven, worden binnen 1 jaar na vaststelling geëvalueerd.

TOELICHTING OP HET HANDVEST ACTIEVE INFORMATIEPLICHT GEMEENTE 'S-HERTOGENBOSCH

Toelichting op het Handvest:

- 1a. Dit artikel is vrijwel de letterlijke tekst van artikel 169 lid 2. Aangezien dit artikel in wezen de basis vormt van de actieve informatieplicht, is ervoor gekozen om het Handvest met deze bepaling te beginnen. Zie ook de leeswijzer.
- 1b,c,d. Deze onderdelen van artikel 1 geven ieder voor zich, maar méér nog in gezamenlijkheid, aan welke behoefte er bij de raad bestaat aan informatie: niet te veel, dus bondig en op hoofdlijnen, maar altijd volledig. Uitgebreide documenten moeten voorzien worden van een oplegnotitie ter bevordering van de leesbaarheid.
- Daarnaast moet de informatie tijdig aangeleverd worden, dat wil zeggen zo vroeg mogelijk en op de momenten dat er voor de raad nog iets te kiezen valt (de raad moet niet het gevoel krijgen voor een voldongen feit geplaatst te zijn). Hier wordt de relatie met de 'politieke relevantie' gelegd, onder woorden gebracht in artikel 2 van de regeling. Wanneer een onderwerp niet van de raad is of er is niet sprake van een keuzemogelijkheid voor de raad, is niet sprake van een politiek relevant onderwerp en is het niet opportuun om de raad te informeren. Hier zit een spanning tussen juridische 'afspraken' tussen het college en de raad (op basis van bevoegdheden "in uitvoering" van het college op grond van de Gemeentewet) en 'politieke afspraken', die worden ingegeven door het informeren over (potentieel) politiek gevoelige kwesties op grond van de actieve informatieplicht. Het laatste weegt hier het zwaarst.

De ter inzage legging zal vaak via de leeskamer kunnen gebeuren, maar kan ook zó ingevuld worden, dat aanvullende achtergrondinformatie bij een ambtenaar is te verkrijgen.

Het verstrekken van algemene informatie via de mail en het gedeeltelijk toegankelijk maken van het gemeentelijke intranet voor de raadsleden, zorgt voor vermindering van de hoeveelheid informatie die nog separaat door het college in het kader van de actieve informatieplicht verstrekt moet worden. Een raadslid moet zelf de selectie maken wat hij naast de aangeleverde informatie nog nodig heeft.

Nota bene Tegenover de actieve informatieplicht van het college staat de informatiebehoefte aan de kant van de raad. Informatieplicht en informatiebehoefte zijn te beschouwen als twee kanten van dezelfde medaille: ze horen wel bij elkaar, maar zijn verschillend. Het is derhalve van belang dat de raad vastlegt aan welke informatiestromen en welke politiek relevante informatie hij behoefte heeft. Door in algemene zin te beschrijven aan welk type informatie de raad behoefte heeft, kan de raad mede invulling geven aan de beschrijving van de actieve informatieplicht. Deze relatie wordt met artikel 4 ook daadwerkelijk gelegd: zie artikel 4c, waarin door de raad als bron/redengeving voor actieve informatieverstrekking worden genoemd

- Europese, landelijke en provinciale ontwikkelingen
- Speerpunten van beleid waarover de Kadernota richtinggevende uitspraken moet doen

- Specifieke, politiek gevoelige dossiers, waarover de raad geïnformeerd wil worden; het benoemen van deze dossiers kan bij de bespreking van de Kadernota gebeuren.

De introductie van een oplegnotitie (onderdeel d) is nieuw. Opneming van deze bepaling is naar de mening van de raad gewenst en zelfs noodzakelijk uit een oogpunt van beheersbaarheid van de informatiestromen. Met de aanwezigheid van een oplegnotitie heeft het raadslid de keuze om het gehele document door te lezen danwel (in eerste instantie) te volstaan met het lezen van de oplegnotitie; de oplegnotitie dient de aanleiding voor het document, de inhoud ervan op hoofdlijnen en de gevraagde of ingenomen bestuurlijke standpunten te bevatten.

- 1e. Artikel 169, lid 3 van de Gemeentewet regelt dat het college informatie op grond van strijd met het openbaar belang kan achterhouden.
- 2a,b,c. Daar waar in artikel 1 in meer algemene zin een beschrijving wordt gegeven van de informatieplicht (kort, bondig, tijdig, volledig, samenvattend), wil artikel 2 een poging doen om aan te geven aan welk soort situaties gedacht moet worden voor het verstrekken van informatie, te weten
- Politiek relevante situaties
 - Complexe situaties
 - Risicovolle situaties.
- Wat onder politiek relevante situaties verstaan moet worden is niet in een sluitende definitie te vatten. Vandaar dat er voor wordt gekozen om in een vijftal benaderingen, die deels overlappend zijn, een zo scherp mogelijke begrenzing aan te brengen.
- 3a. De regeling van artikel 3, openbaarmaking van de besluitenlijst van het college, is een verbijzondering van de algemene regeling voor de actieve informatieplicht uit de artikelen 1 en 2. Artikel 3 bepaalt dat aan de raad een afschrift wordt verstuurd van de besluitenlijst. Het college is verplicht de besluitenlijst openbaar te maken op grond van artikel 60, derde lid, van de Gemeentewet. De termijn van verzending, maximaal 3 werkdagen na de collegevergadering, zorgt er voor dat de raad tijdig (uiterlijk vrijdag na de collegevergadering) op de hoogte is. Het college is verplicht de besluitenlijst openbaar te maken door publicatie aan alle inwoners van de gemeente. Deze bepaling regelt dat aan de raad een afschrift wordt verstuurd. Alleen een besluitenlijst toesturen aan de raad is niet voldoende voor het actief informeren van de raad. Belangrijke zaken dient het college ook uit zichzelf en direct aan de raad te vermelden.
- 3b. Bij de raad bestaat al langer de wens om naast de besluitenlijst ook informatie te krijgen over de achterliggende collegevoorstellen met bijlagen. Dit voorzover de collegevoorstellen geen vertrouwelijke informatie (passages) bevatten. Om de informatieplicht ten aanzien van de achterliggende voorstellen praktisch vorm te geven is in de bepaling opgenomen, dat de voorstellen met eventuele bijlagen ter inzage gelegd worden in de leeskamer van de raad.

4. Een verdere verbijzondering van de actieve informatieplicht van de artikelen 1 en 2, wordt in artikel 4 gegeven. De actieve informatieplicht wordt in dit artikel gerelateerd aan de kaderstellende taak van de raad. De kaderstellende taak van de raad betreft niet alleen nieuwe kaders, maar ook wijziging van bestaande kaders. Om de kaderstellende rol van de raad mogelijk te kunnen maken zal het college informatie moeten geven rondom de volgende thema's:

- De voortgang van de onderwerpen van de **termijnagenda**. De termijnagenda is een planningsinstrument voor de door de raad te behandelen voorstellen in de komende zes maanden. De termijnagenda wordt opgesteld en vastgesteld door het Presidium in nauwe samenwerking met het college, en heeft door zowel de wijze van vaststelling als door de planning van een voorstel voor een specifieke maand een sterk sturende functie: de termijnagenda moet als "hard" worden gekwalificeerd. De 'vulling' van de termijnagenda komt van drie kanten :
 - a) de onderwerpen die door de raad zijn opgenomen in de Strategische Raadsagenda SRA; dit zijn de onderwerpen die door de raad zelf zijn aangemerkt als onderwerpen van politiek/strategisch belang, waar de raad zelf bij de markering van het onderwerp als bij de verdere ontwikkeling nadrukkelijk betrokken wil zijn;
 - b) de onderwerpen die door het college aan het begin van de raadsperiode of naderhand bij toevoeging zijn benoemd en vastgesteld als speerpunten binnen het collegeprogramma; in de praktijk zijn dit veelal ook de onderwerpen, die door de verschillende fracties bij het opstellen van het collegeprogramma/raadsprogramma zijn ingebracht;
 - c) alle onderwerpen die door de ambtelijke organisatie in de vorm van een bedrijfsplan of sectorplan in de planning zijn gezet.

De 'vulling' via a), b) en c) leidt tot een bulk aan potentiële raadsvoorstellen, die kan worden aangeduid als '**het depot**'. In de praktijk zullen permanent tientallen, mogelijk zelfs meer dan honderd onderwerpen in het depot zitten. Het is aan het Presidium en het college om ten behoeve van de inplanning van voorstellen voor de raad om op basis van de informatie vanuit de ambtelijke organisatie en op basis van de verwachtingen bij de raad een selectie te maken van die onderwerpen uit het depot, die binnen zes maanden opgevoerd kunnen worden op de agenda van de raad. De selectie van deze onderwerpen uit het depot levert de termijnagenda op, met een nadrukkelijke koppeling van een raadsvoorstel aan een specifieke maand. Op die wijze levert de selectie van onderwerpen uit het depot tevens een 'harde' afspraak op tussen college en Presidium omtrent het moment

van opvoeren van een onderwerp op een met name te noemen raadsagenda. De termijnagenda is in die zin ook maatgevend en taakstellend voor de ambtelijke organisatie: helder wordt wanneer het voorstel moet worden opgeleverd. Op deze termijnagenda zullen alle of een belangrijk deel van de beleidsdossiers voorkomen, die in de verschillende kaderstellende documenten (denk aan Kadernota, programmabegroting, Jaarverslag, Burgerjaarverslag) als speerpunt van beleid zijn benoemd.

- Specifieke aandacht vraagt de raad voor de door de raad zelf voorgedragen onderwerpen voor de strategische raadsagenda, die echter niet op de SRA terecht gekomen zijn vanwege de noodzakelijke begrenzing van de SRA. De door de raadsfracties genomineerde onderwerpen voor de SRA die niet gehonoreerd zijn, komen met een nadrukkelijke aantekening (sterretje) in het depot terecht, en zullen door de raad vanwege die specifieke status nadrukkelijk gevolgd worden. Het college wordt om die reden verzocht om op die specifieke beleidsthema's de raad periodiek te blijven informeren.
- Ontwikkelingen op Europees, landelijk en provinciaal niveau, die van invloed kunnen zijn op de bestaande gemeentelijke kaders. Met name op Europees niveau is de afgelopen jaren een grote toename van regelgeving te zien op vrijwel alle beleidsterreinen, die nadrukkelijke invloed hebben op de regelgeving van onze Nederlandse rijksoverheid en direct of indirect kaderstellend zijn of die de bestaande kaders in de gemeenten beïnvloeden. Ook landelijke ontwikkelingen (met inbegrip van regelgeving) hebben veelvuldig effect op de gemeentelijke beleidsruimte. Vanwege de verantwoordelijkheid van de raad voor de eigen kaderstelling is het gewenst, dat het college de raad zo goed mogelijk op de hoogte stelt van die ontwikkelingen en de mogelijke effecten voor 's-Hertogenbosch.
- In het verband van de begroting wordt door het college ook een risicoparagraaf opgesteld. In de doorgroei naar een meer centrale rol voor de Kadernota zal ook in die Kadernota een risicoparagraaf opgenomen moeten worden. In die risicoparagraaf zal naast de aandacht voor de meer traditionele onderdelen (grondgebonden zaken, Gemeentefonds) ook aandacht moeten zijn voor een nieuwe groep risico's : de maatschappelijke organisaties die van de gemeente subsidie ontvangen (denk aan kinderopvang, sociaal-culturele instellingen, lokale radio-TV) die door teruglopende inkomsten of managementperikelen bestuurlijk en/of financieel in de problemen kunnen raken; vanwege de door die organisaties in te vullen maatschappelijke taken ligt al snel het verzoek bij de gemeente op tafel om in bestuurlijke of financiële zin bij te springen. Het is gewenst wanneer

de raad op het moment van politieke sturing de beschikking heeft over relevante informatie over mogelijke risico's in bestuurlijk of financiële zin.

- Tenslotte heeft de raad van nature belangstelling voor een aantal vitale projecten die voor de verdere ontwikkeling van de stad van groot belang zijn. Te denken is aan de grote infrastructurele trajecten en culturele projecten die al geruime tijd op de rol staan. Deze 'speerpuntrajecten' zijn in het Beleidsplan in Hoofdzaken en in het Meerjarenbeleidplan opgenomen. Het spreekt voor zich dat het college de raad over met name deze speerpuntrajecten/projecten bij gelegenheid van de behandeling van de Kadernota actief informeert.

4c. De informatie die door de raad specifiek gewenst wordt ter voorbereiding of als follow up van de Kadernota, heeft zoals hierboven aangegeven, deels betrekking op een aantal grote infrastructurele trajecten/projecten die een doorloop van jaren kennen. Voor de raad is het van belang te weten in welke fase van de beleidscyclus de onderscheiden trajecten/projecten zich bevinden. Binnen een beleidstraject zijn te onderscheiden a) de probleemdefinitie of kanssignalering, b) beleidsontwikkeling/formulering, c) vaststelling beleid via besluitvorming, d) uitvoering beleid, e) evaluatie. Met behulp van deze faseaanduiding kan het raadslid naar verwachting een betere inschatting maken of interventie vanuit de raad opportuun is.

5. Met het onderhavige Handvest (protocol) zal proefondervindelijk door zowel raad als college ervaring opgedaan gaan worden. Daarbij is het goed om af te spreken op welk moment de regeling geëvalueerd zal worden. Gekozen is voor een periode van maximaal één jaar, waarbinnen ervaringen opgedaan en opgetekend zullen moeten worden; deze periode lijkt voldoende lang om een goed beeld te krijgen van de bruikbaarheid van de regeling, en is anderzijds ook zo gekozen dat gewenste bijstellingen van de regeling niet te lang hoeven uit te blijven.