

Noot bij ABRvS 3 augustus 2005, LJN: AU0394, zaaknr. 200500067/1

<http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=au0394>

Artt.: artt. 1, aanhef en onder c en f, en 11, lid 1, Wob

Trefwoorden: intern beraad, persoonlijke beleidsopvattingen, Seniorenconvent, Reglement van orde in een dualistisch stelsel.

Samenvatting:

Deze uitspraak handelt over een Wob-verzoek terzake van een verslag van een bijeenkomst van het seniorenconvent van de gemeenteraad van Comstrijen, met name van het onderdeel betreffende de uitlatingen van de burgemeester over het functioneren van appellant als wethouder. Het seniorenconvent, bestaande uit de burgemeester en de fractievoorzitters, is geregeld in het Reglement van Orde van de gemeenteraad. In overeenstemming met de uitspraak van de Rechtbank Dordrecht oordeelt de Afdeling dat een verslag dat is opgesteld ten behoeve van een overleg dat dient ter voorbereiding van vergaderingen van de gemeenteraad, doch dat enkel is bestemd voor de leden van dat overleg, geacht moet worden te zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad. De rechtbank heeft de in het verslag opgenomen opvattingen van de bij het seniorenconvent betrokken burgemeester over het functioneren van een wethouder op goede gronden gekwalificeerd als persoonlijke beleidsopvattingen. In dat verband heeft de rechtbank terecht overwogen dat blijkens de Memorie van Toelichting bij de Wob (TK 1986-1987, 19859, p. 14-15) het zeer wel mogelijk is dat opvattingen van bestuurders – zoals die van de burgemeester – als persoonlijke beleidsopvattingen worden aangemerkt. Met de rechtbank dient derhalve te worden geconcludeerd dat de burgemeester terecht op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob verstrekking van de bewuste passages heeft geweigerd.

Noot:

1. Om meerdere redenen is dit een interessante uitspraak. Vanuit het perspectief van het gemeente- en provincierecht omdat het hierin (impliciet) gaat over functie en status van het seniorenconvent in een gedualiseerd bestel. Vanuit de optiek van de Wob omdat deze uitspraak wat toevoegt aan de jurisprudentie over het begrip “intern beraad” in de artt. 1, aanhef en sub c, en 11, eerste lid, Wob. De relevantie van deze uitspraak betreft echter primair de complementaire functie van de Wob met betrekking tot het openbaarheids- en geheimhoudingsregime van gemeentelijke (provinciale) commissies, die niet onder het regime van hoofdstuk V, paragraaf 1, Gemeentewet c.q. hoofdstuk V Provinciewet vallen.
2. De casus was als volgt. De gemeente Comstrijen had te maken met bestuurlijke problemen in het college van burgemeester en wethouders, met name door de bestuursstijl van een van de wethouders en diens weigering om als “buitenwethouder” na afloop van de ontheffingstermijn van een jaar met betrekking tot het vereiste van ingezetenschap (art. 36a, eerste en tweede lid, Gw.) naar Comstrijen te verhuizen. In de praktijk blijkt deze verplichting van ingezetenschap nogal eens voor problemen te zorgen, omdat sommige bestuurders deze wettelijke verhuisverplichting wensen te negeren. Dit blijkt een recept voor slepende kwesties, die de gemeenteraden hoog kunnen opjagen en als bestuurlijke splijtzwam kunnen werken, vooral als druk wordt uitgeoefend om de feitelijke situatie te accepteren en via nieuwe ontheffingen door de raad te formaliseren. De gemeentewet is op dit punt volstrekt helder. Gaat het om een wethouder dan betekent niet verhuizen na afloop van de ontheffingstermijn ontslag, zo niet zelf genomen (art. 47, eerste lid) dan door de gemeenteraad gegeven (art. 47, tweede lid). Dat dit moeilijke beslissingen zijn die het nodige aan (voor)overleg vragen is duidelijk. Zo ook in Comstrijen, waar de betreffende wethouder uiteindelijk is vertrokken.
3. Het seniorenconvent is een commissie, bestaande uit de burgemeester en de fractievoorzitters, die niet in de Gemeentewet voorkomt, ook niet in de handboeken, maar - naar uit een kort onderzoek op een aantal gemeentelijke en provinciale websites blijkt – als gremium van

vertrouwelijk (voor)overleg de dualiseringsslag (Wet dualisering gemeentebestuur) lijkt te hebben overleefd. Uitgangspunt van de dualisering was: (a) de ontvlechting van gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders, uiterlijk te effectueren per 7 maart 2004, en (b) een herverdeling van taken en bevoegdheden. Dit betekent voor het commissiestelsel van raadcommissies, bestuurscommissies en adviescommissies (hoofdstuk V Gw.), dat burgemeester en wethouders hier geen lid meer van mogen zijn (artt. 82, tweede lid, 83, tweede lid, en 84, tweede lid). Wel is de burgemeester zowel voorzitter van het college als van de raad gebleven en daarmee ook de bindende factor tussen beide (artt. 9 en 34, tweede lid). Ingevolge art. 16 Gw. stelt de raad een reglement van orde voor zijn vergaderingen vast. Dit besluit is niet aan preventief bestuurlijk toezicht onderworpen, wel echter aan repressief toezicht (vgl. A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, handboek van het Nederlandse gemeenterecht, Deventer 2004, p. 122). De bevoegdheid tot vaststelling van de agenda voor de raadsvergadering ligt bij de raad. De bevoegdheid tot oproeping en toezending van agenda en vergaderstukken ligt bij de burgemeester (art. 19).

4. Het model-“Reglement van orde in een dualistisch stelsel”, zoals gepubliceerd in het kader van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (BZK en VNG), heeft na de laatste wijziging in art. 3b weer een plaats ingeruimd voor het seniorenconvent. In deze regeling vervult het seniorenconvent echter louter procedurele taken ter voorbereiding van de raadsvergadering. Zoals de toelichting vermeldt kunnen deze taken ook worden opgedragen aan een presidium of een agendacommissie. Het motief om voor een seniorenconvent te kiezen ligt in de samenstelling ervan, waardoor alle partijen in de raad op gelijke voet kunnen participeren, ook die welke niet in het college vertegenwoordigd zijn. Ingevolge art. 3b bestaat het seniorenconvent uit de voorzitter (burgemeester) en de fractievoorzitters. De fractievoorzitters kunnen een raadslid als vervanger aanwijzen, terwijl de burgemeester kan voorstellen om de secretaris uit te nodigen. Daarnaast is de griffier of diens vervanger steeds bij de vergaderingen aanwezig. De procedurele taken en bevoegdheden van het seniorenconvent zijn nader geregeld in de artt. 6, 8, 8a en 12. Daarbij valt op, dat volgens het RvO sprake is van een gedeelde agendabevoegdheid. Het seniorenconvent stelt de voorlopige agenda op, de burgemeester kan in spoedeisende gevallen echter een aanvullende agenda opstellen (art. 8). Die gedeelde bevoegdheid geldt ook voor het vaststellen van de vergaderfrequentie (artt. 6). Het seniorenconvent beslist voorts omtrent de uitnodiging aan c.q. het verzoek van wethouders om bij de raadsvergadering aanwezig te zijn (art. 21, tweede lid, Gw.). In bijlage 3 bij dit RvO is een Modelinstructie voor de griffier opgenomen. Art. 5 regelt de ondersteuning van het seniorenconvent in de vorm van aanwezigheid bij de vergaderingen, zorg voor een goede en tijdige verslaglegging en aanvullende ondersteuning. In de toelichting is het seniorenconvent gekarakteriseerd als “belangrijk instituut van de raad”, waarvoor hetzelfde geldt als voor de raad in het algemeen.

5. Na de invoering van de Wet dualisering provinciebestuur is ook binnen deze bestuurslaag een ontvlechtingsoperatie gerealiseerd, overeenkomstig de voor de gemeente geschetste lijnen. De verplichting van de Staten tot vaststelling van een reglement van orde berust op art. 16 Pw. In het daartoe opgestelde model-Reglement van orde in een dualistisch stelsel zijn deze procedurele taken echter in art. 5 toegekend aan het presidium, een commissie uit provinciale staten, bestaande uit de commissaris van de Koningin en/of de plv. statenvoorzitter en enkele statenleden, belast met het maken van procedurele afspraken betreffende de voorbereiding van de statenvergadering. (voorlopige agenda, plaats en tijdstip voor statenvergaderingen, aanwezigheid gedeputeerden). De toelichting vermeldt echter, dat deze taken ook aan het seniorenconvent of een agendacommissie kunnen worden opgedragen.

6. Uit een beperkt onderzoek op basis van een aantal gemeentelijke en provinciale websites op internet blijkt, dat er nogal wat verschillen zijn tussen gemeenten. Niet iedere gemeente heeft een seniorenconvent; in een aantal gemeenten blijken de procedurele taken te zijn belegd bij een presidium of een agendacommissie. Is in het reglement van orde wel een voorziening getroffen dan blijkt de regeling van samenstelling, taken en bevoegdheden van het seniorenconvent de nodige variaties te kennen (samenstelling, plaatsvervangerschap, vergaderfrequentie en ondersteuning). Ook komt het voor dat een seniorenconvent is ingesteld naast een met

procedurele taken belast presidium of agendacommissie. Dat geldt ook voor de gemeente Comstrijen, die in haar reglement van orde in art. 3b een seniorenconvent heeft ingesteld en in art. 3c een presidium met procedurele taken. Sinds de laatste wijziging van 14 december 2004 bestaat het seniorenconvent van deze gemeente uit de voorzitter van de raad en de fractievoorzitters, zonder mogelijkheid van plaatsvervangende. Ingevolge deze regeling kan de burgemeester deze commissie bijeen roepen. Voorts is bepaald dat de vergaderingen besloten zijn, er geen verslag wordt gemaakt en ten aanzien van het verhandelde een volstrekte geheimhoudingsplicht geldt. Aannemelijk is dat de traditionele functie van het seniorenconvent als gremium van vertrouwelijk vooroverleg van de burgemeester (mede namens het college) en fractievoorzitters in een groot aantal gemeenten, ondanks de dualiseringsslag, is gecontinueerd. Mijns inziens op goede gronden, omdat de dualisering op onderdelen, met name in de kleinere gemeenten te rigide is om in alle gevallen een goed functioneren van het gemeentebestuur te verzekeren. Naar uit dit korte onderzoek blijkt, krijgt het seniorenconvent ook specifieke, inhoudelijke taken opgedragen, zoals de – al dan niet periodieke - evaluatie van het functioneren van de gemeenteraad en de raadscommissies, inhoudelijke voorbereiding van de besluitvorming van de raad en advisering aan raad en college omtrent specifieke, niet elders belegde onderwerpen alsmede bepaalde vormen van (inter)bestuurlijk overleg. Kortom, een gruwel voor echte dualisten, maar op onderdelen nuttig (zo niet noodzakelijk) als intermediair tussen raad en college.

7. De toekenning van meer inhoudelijke taken aan een seniorenconvent betekent dat de vraag van openbaarheid en geheimhouding van vergaderingen en stukken gaat spelen. Omdat het seniorenconvent niet op een wettelijke grondslag herleidbaar is, maar als commissie uit de raad is ingesteld in het reglement van orde, is de wettelijke geheimhoudingsregeling met betrekking tot de raad (art. 25), de raads-, bestuurs- en adviescommissies (art. 86) of de vertrouwenscommissie (art. 61c) niet van toepassing (vgl. art. 55 met betrekking tot het college). Het model-Reglement kent op dit punt geen bijzondere voorziening. Een aantal gemeenten hebben in hun RvO zelf een nadere regeling getroffen. Daarbij komen allerlei variaties voor. Soms is gekozen voor absolute geheimhouding, zoals in de gemeente Comstrijen. In andere gemeenten is openbaarheid van vergaderingen het uitgangspunt. En in weer andere gemeenten (en provincies) is het aan het seniorenconvent zelf overgelaten of de vergaderingen openbaar of besloten zijn, veelal met als uitgangspunt, dat de vergaderingen in beginsel besloten zijn.

Het onderscheid tussen de wettelijke geheimhoudingsregelingen in de artt. 25, 55, 61c en 86 gemeentewet en een geheimhoudingsregeling in het reglement van orde van de gemeenteraad betreft twee punten: de relatie met de Wob en de strafrechtelijke sanctie. Genoemde artikelen in de gemeentewet derogeren op grond van art. 2, eerste lid, Wob aan deze wet. Vgl. m.b.t. art. 25 Gw.: ABRvS 11 september 2002, JB 2002, 320. Wat de sanctie betreft staat vast, dat overtreding van een wettelijke geheimhoudingsverplichting een strafbaar feit in de zin van art. 272 Sr. oplevert. Of dat ook voor alle leden van het seniorenconvent geldt, is niet zeker. Een reglement van orde is geen wettelijk voorschrift, dus die grondslag van een door art. 272 Sr te sanctioneren geheimhoudingsplicht is niet van toepassing. Resteren een ambts- of beroepsgeheim, waarbij slechts het ambtsgeheim in aanmerking komt. Mijns inziens is hierbij onderscheid te maken tussen de positie van de burgemeester enerzijds en fractievoorzitters anderzijds. Van de burgemeester staat vast dat hij aan een ambtsgeheim gebonden is, waarbij de inhoud mede bepaald kan zijn door een reglement van orde, dan wel voortvloeit uit de aard van het onderwerp (vgl. art. 2:5 Awb). Of ook raadsleden geacht kunnen worden aan een ambtsgeheim onderworpen te zijn geldt niet als vaststaand, nu de Hoge Raad zich daar nog niet over heeft uitgesproken. Niettemin ga ik er van uit, dat raadsleden aan een ambtsgeheim gebonden zijn, complementair aan de (functionele) wettelijke geheimhoudingsplichten in de Gemeentewet. Zie in deze zin ook het arrest van het Hof Amsterdam van 6 augustus 2003, NBstraf 2003, 371 over de geheimhoudingsplicht van een raadslid. Hierin sluit het Hof zich aan bij het in de strafrechtelijke literatuur ingenomen standpunt, dat wie door verkiezing is geroepen tot het verrichten van een deel van de taak van de staat en zijn organen een ambt bekleedt. In ieder geval is duidelijk, dat de schending van geheimhoudingsplichten in de gemeentelijke en provinciale sfeer tegenwoordig actiever vervolgd worden. Zie hieromtrent de volgende arresten: HR 14 juni 2005, NJ 2005, 354 (schending ambtsgeheim wethouder/loco-burgemeester), HR 17

mei 2005, NJ 2005, 374 (schending geheimhoudingsplicht statenlid) en Hof Leeuwarden, NBstraf 2005, 142 (schending ambtsgeheim lid vertrouwenscommissie).

8. Omdat de gemeentewet voor het seniorenconvent geen bijzondere, aan de Wob derogerende openbaarheidsregeling kent en een (ongeschreven) ambtsgeheim daartoe een onvoldoende grond vormt, was het op de Wob gebaseerde openbaarmakingsverzoek van de betreffende wethouder ontvankelijk. De Wob vervult op dit punt derhalve een complementaire functie in relatie tot de Gemeentewet, met name waar het gaat om commissies uit de raad die gebaseerd zijn op het Reglement van orde. Daarbij gaat het niet alleen om het seniorenconvent, maar ook om het presidium en een eventuele agendacommissie.

Een tweede opmerking betreft het karakter van deze vergadering van het seniorenconvent, als vorm van inhoudelijk (voor)overleg van de burgemeester en de fractievoorzitters, want beoogd is om in een vertrouwelijke sfeer: “gezamenlijk vanuit ieders eigen verantwoordelijkheid van gedachten te wisselen en (procedure)afspraken te maken over de wijze van behandeling van deze kwestie, met als mogelijke uitkomst behandeling in de gemeenteraad” (o.w. 2.4). Dit is niet anders dan een erkenning van de hiervoor weergegeven gemeentelijke praktijk van het seniorenconvent, die - al dan niet in een dualistisch getinte verschijningsvorm - vanuit het oude gemeenterecht is gecontinueerd.

9. Bezien vanuit de Wob valt in de hiervoor opgenomen uitspraak het volgende op. Allereerst het door de wethouder opgevraagde stuk (document), het verslag van de desbetreffende vergadering van het seniorenconvent. Dat was geen officieel vergaderstuk, maar een korte, persoonlijke weergave van het besprokene door de secretaris. De opmerking van de Afdeling dat het verslag bestemd zou zijn voor de leden van dat overleg klopt dan ook niet, omdat dit stuk niet bedoeld was om als verslag uitgewerkt en vastgesteld te worden. Of dit stuk een functie had in de voorbereiding van de raadsvergadering kan eveneens betwijfeld worden. In feite ging het om een stuk met het karakter van persoonlijke werkaantekeningen, waarbij de aantekening van vertrouwelijkheid een weergave was van de mededeling van de burgemeester aan begin en einde van de vergadering (vgl. art. 86 Gw.). Een belangrijk element in deze uitspraak is, dat de Afdeling concludeert dat vergaderingen van het seniorenconvent als intern beraad in de zin van de artt. 1, aanhef en sub c, en 11, eerste lid, Wob hebben te gelden, derhalve niet als vorm van advisering of gestructureerd overleg kunnen worden aangemerkt (Vgl. TK 1986-1987, 19859, nr. 3, p. 13). Op deze afbakeningscriteria is wel wat af te dingen. Een vorm van bestuurlijk (voor)overleg als hier aan de orde, is in mijn beleving zonder meer als gestructureerd overleg te zien, terwijl er ook elementen van advisering in het spel (kunnen) zijn. De vraag of sprake is van intern overleg zal derhalve primair moeten worden beoordeeld op basis van doel en strekking van het betreffende overleg. En dat is wat de Afdeling hier ook gedaan heeft, met name door dit vooroverleg te duiden als “overleg dat dient ter voorbereiding van vergaderingen van de gemeenteraad” (vgl. art. 1, aanhef en sub b, Wob). Dit kan echter geen beslissend criterium zijn voor de vraag of sprake is van intern overleg. Daarnaast moet worden onderzocht of dit overleg een besloten karakter heeft, derhalve geheimhouding door de participanten impliceert, dan wel dat in het reglement van orde is geregeld dat het gaat om een (semi-)openbaar overleg. Om die reden moet ervoor gewaakt worden om uit deze uitspraak de regel af te leiden dat vergaderingen van een seniorenconvent steeds als intern beraad zijn op te vatten, waarvoor in beginsel een geheimhoudingsplicht geldt. De betekenis van deze uitspraak reikt niet verder dan het functioneren van het seniorenconvent in Comstrijen en daarmee vergelijkbare situaties in andere gemeenten. Uit het voorgaande blijkt immers, dat het instituut seniorenconvent nogal wat variaties kent. Derhalve moet telkens in concreto worden nagegaan welke functie het seniorenconvent feitelijk vervult, of een regeling omtrent openbaarheid c.q. geheimhouding is getroffen en of bijeenkomsten van de betreffende commissie inderdaad als vorm van intern beraad moeten worden gekwalificeerd, danwel (partieel) als zelfstandige vorm van bestuurlijk (voor)overleg, binnen de raad of als intermediair tussen raad en college. Dat de in het verslag weergegeven opvattingen van de burgemeester vervolgens door de Afdeling als persoonlijke beleidsopvattingen worden opgevat ligt in de lijn der verwachting. Deze kwalificatie is met name een uitvloeisel van het voorafgaand vastgestelde vertrouwelijke karakter van het overleg. Zijn de vergaderingen van het seniorenconvent echter openbaar, dan is

er ook geen plaats voor de bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen ex artikel 11, eerste lid, Wob.

10. Uit het voorgaande blijkt, dat de toepassing van de Wob op dit type situaties meer haken en ogen kent dan uit de hiervoor opgenomen uitspraak blijkt. De toepassing van artikel 11 Wob via kwalificaties als intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen wringt, want staat op gespannen voet met de organisatie van de besluitvorming in de gemeenteraad en het wettelijke regime van geheimhouding in de Gemeentewet. In de artt. 25, 55 en 86 Gw. is de mogelijkheid van besloten vergaderingen en de hiermee samenhangende geheimhoudingsplicht van stukken en het verhandelde gekoppeld aan een belang, genoemd in artikel 10 Wob. Uitzondering is art. 61c, dat voor de vertrouwenscommissie in een specifiek geheimhoudingsregime voorziet. Zo beschouwd ligt de toepassing van artikel 11 Wob in het geval van een vertrouwelijk overleg van het seniorenconvent niet direct voor de hand, temeer daar de gebruikelijke wetshistorische interpretatie van de Wob op dit punt niet erg sterk is. Wetssystematisch had het mijns inziens de voorkeur verdiend indien het weigeringsbesluit via analoge interpretatie van artikel 86 Gw. op artikel 10 Wob gebaseerd zou zijn. Tenslotte gaat het hier om een lacune in de Gemeentewet.

Prof. mr. G. Overkleef-Verburg
hgl. Staats- en Bestuursrecht EUR