Gemeente Borne

Bestuurlijke memo

Nummer
22int00446

aan	Van	Opsteller	datum
Gemeenteraad Borne	College van B en W	G. Annink	27-1-22

betreft
vragen van L. Graafhuis over de beoordeling van de documenten mbt het Wob-verzoek van de Stichting Gemeenschapsbelangen (groot) Azelo

Portefeuillehouder
Burg. Pierik

Argumentatie voor aanbieding memo aan de gemeenteraad:
In deze memo wordt antwoord gegeven op de vragen van de heer L. Graafhuis over de beoordeling van de documenten m.b.t. het Wob-verzoek van de Stichting Gemeenschapsbelangen (groot) Azelo.

Geachte raadsleden,

Op donderdag 20 januari jl. heeft de heer L. Graafhuis naar aanleiding van het ontvangen raadsvoorstel en de andere ontvangen documenten vragen gesteld over de beoordeling van deze documenten. In deze memo reageert het college op die vragen.

Vragen van de heer Graafhuis
Het college kwalificeert de documenten in openbaar en niet openbaar. Als toetssteen hanteert het college, weigering van openbaarmaking, vanwege “intern beraad” op grond van artikel 11, lid 1 van de WOB. Op pagina 2 en 3 werkt het college de weigeringsgrond van “intern beraad” nog eens uitvoerig uit. Helemaal waar!

Waar het college echter volgens de heer Graafhuis aan voorbij gaat is, dat als een document herleidbaar is tot een persoon en daarmee de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in het geding kan zijn, deze beperking vervalt, als de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking (artikel 10, onder 3) van feitelijke info. Voor zichzelf sprekend, van hem wordt een mail opgevoerd in de lijst B&W 17/9 t/m 28/9 onder nr. 14. Hem is nooit gevraagd of de betrokken mail wat hem betreft openbaar kan zijn, nog los van de vraag dat de mail niet de classificatie van “intern beraad” draagt. Naast zijn mail, ziet hij in de inventarisatielijst 16 documenten van collegae.

Ook gaat het college volgens hem voorbij aan het feit dat als een beleidsopvatting herleidbaar is tot een persoon, toch feitelijke info kan worden verstrekt in niet tot de persoon herleidbare vorm, dan wel de info kan worden verstrekt als de betrokken persoon daarmee instemt. Ook kan worden gekozen voor het weglakken van info wat in vele gevallen is gebeurd.

Gemeente Borne

Resumerend:
Volgens de heer Graafhuis worden de documenten uitsluitend getoetst op basis van artikel 11 lid 1 van de WOB, en worden daarmee andere toetsingsgronden (zoals door hem weergegeven) buiten beschouwing gelaten, hetgeen niet te rijmen valt met de grondhouding van het college van transparantie over de gehele gang van zaken. Hij vraagt het college een bredere toetsing, zoals door hem omschreven, toe te passen, waardoor niet onnodig documenten buiten de openbaarheid blijven. Hij wil graag een reactie voor de komende raadsvergadering, waarvoor dank.

Reactie van het college

In de inventarislijst, die hoort bij de beslissing op het Wob-verzoek van de burgemeester en het college en die betrekking heeft op de periode 17 t/m 28 september 2021, is het volgende aangegeven:

14	Mail van Leo Graafhuis aan raad en college mbt extra politiek beraad en raad	21 sept	Geweigerd	11.1

Aan deze (juridische) toets aan artikel 11 Wob liggen de volgende overwegingen ten grondslag.

Artikel 11 lid 1 van de Wob luidt als volgt: In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

De gedachte achter artikel 11 Wob is dat het interne karakter van een stuk wordt bepaald door het oogmerk waarmee dit is opgesteld. Degene die het document heeft opgesteld moet de bedoeling hebben gehad dat dit zou dienen voor hemzelf of voor het gebruik door anderen binnen de overheid.

Met de in artikel 11, eerste lid, van de Wob neergelegde beperking ten aanzien van persoonlijke beleidsopvattingen in documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad heeft de wetgever beoogd "dat ambtenaren de vrijheid dienen te hebben ongehinderd hun bijdrage te leveren aan de beleidsvoorbereiding of -uitvoering, en daarover te studeren, te brainstormen, anderszins te overleggen, nota's te schrijven etc. Zij moeten […] in alle openhartigheid onderling functioneel kunnen communiceren." (Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 6, blz. 13).

Onder persoonlijke beleidsopvatting wordt verstaan een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van één of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten.

De in de inventarislijsten opgenomen documenten die op grond van artikel 11 Wob zijn geweigerd, betreffen e-mails en Whats app berichten van medewerkers aan elkaar en/of aan bestuurders en/of van raadsleden aan elkaar en/of medewerkers. Daarnaast gaat het om aantekeningen die personen voor zichzelf hebben gemaakt.

Degene die deze documenten opstelde had de bedoeling, zo hebben wij bij de juridische toets aangenomen, dat die voor hemzelf zouden dienen of voor het gebruik door anderen binnen de overheid. En dat deze documenten dus niet openbaar zijn c.q. zouden worden gemaakt.

Daarnaast is het volgende van belang. Deze documenten kunnen naast opvattingen, voorstellen, aanbevelingen of conclusies (persoonlijke beleidsopvattingen) ook feiten bevatten.

Hieruit vloeit voort dat de persoonlijke beleidsopvattingen niet openbaar zijn, maar de feiten wel. Dit betekent dat ieder document is getoetst of deze scheiding kan worden gemaakt. In de documenten die zijn geweigerd, zijn de persoonlijke beleidsopvattingen en feiten dusdanig met elkaar verweven dat de scheiding niet of moeilijk is te maken. Dit betekent dat de feiten niet apart openbaar worden gemaakt.

De beslissing om over persoonlijke beleidsopvattingen informatie te verstrekken is een beslissing van het bestuursorgaan, d.w.z. het college en de burgemeester. Dit is een discretionaire bevoegdheid, hetgeen betekent dat het college en de burgemeester niet verplicht zijn om met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie over persoonlijke beleidsopvattingen te verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm. En wanneer zij wel hiertoe beslissen, kunnen zij dit slechts in tot personen herleidbare vorm doen indien de betrokkenen daarmee hebben ingestemd. Zelfs na instemming van de betrokkenen hebben het college en de burgemeester de vrijheid om de informatie niet te verschaffen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 19 859, nr. 3, p. 38).

Het college en de burgemeester zien af van gebruikmaking van hun in artikel 11, tweede lid, van de Wob neergelegde bevoegdheid op de grond dat niet is gebleken dat een goede en democratische bestuursvoering is gediend met openbaarmaking. Het college en de burgemeester vinden het namelijk belangrijker dat zij en de medewerkers en (medewerkers van) andere overheidsorganen de vrijheid hebben om ongehinderd hun bijdrage te leveren aan de beleidsvoorbereiding of -uitvoering, en daarover te studeren, met elkaar te brainstormen, argumenten uit te wisselen, anderszins te overleggen, nota's te schrijven etc. Zij moeten in alle openhartigheid ook via de e-mail en Whats app berichten onderling kunnen communiceren. Daarnaast kan openbaarmaking hiervan tevens tot gevolg hebben dat in de toekomst dergelijke vertrouwelijke communicatie via e-mail en Whats app berichten niet meer plaatsvindt omdat medewerkers en collegeleden zich niet meer vrij voelen om op die manier te communiceren als dergelijke berichten onder de Wob openbaar worden gemaakt. Het vrij communiceren voor medewerkers en collegeleden in de toekomst moet worden beschermd en er moet een zwaarder gewicht aan worden toegekend. Eveneens moet een benadeling voor het toekomstig politiek-strategische proces worden voorkomen.

Dit betekent dat het college en de burgemeester aan het vragen van de in de tweede volzin van artikel 11, tweede lid, van de Wob bedoelde instemming niet zijn toegekomen.

Op basis van deze overwegingen zijn de in de inventarislijsten met 11.1 aangeduide documenten, die het college en de burgemeester betreffen, niet door het college en de burgemeester openbaar gemaakt.

De in de inventarislijsten met 11.1 aangeduide documenten, die de raad aangaan, betreffen onder andere persoonlijke aantekeningen van de griffier m.b.t. besloten fractievoorzittersoverleggen, onderlinge e-mails van raadsleden of fractievoorzitters aan hun fractieleden, Whats app berichten van de groep fractievoorzitters, griffie en college, e-mails van de griffier aan raadsleden m.b.t. amendementen en Whats app berichten van raadsleden.

Ook deze documenten zijn op dezelfde wijze aan de Wob, in het bijzonder artikel 11, getoetst als hiervoor bij de collegedocumenten is beschreven.

Wat voor het college en de medewerkers geldt, geldt ook voor de raadsleden. Namelijk dat ook zij de vrijheid moeten hebben om ongehinderd met elkaar te kunnen brainstormen, argumenten uit te wisselen, anderszins te overleggen, etc.. Ook zij moeten in alle openhartigheid ook via de e-mail en Whats app berichten onderling kunnen communiceren. Het vertrouwelijke politiek proces en de behoefte aan vertrouwelijke politiek-strategische afstemming tussen raadsleden onderling maakt een essentieel

onderdeel uit van het functioneren van het democratisch proces om te komen tot bestuurlijke besluitvorming. Openbaarmaking van deze berichten kan dit proces ondermijnen.

Daarnaast kan openbaarmaking hiervan tevens tot gevolg hebben dat in de toekomst dergelijke vertrouwelijke communicatie via e-mail en Whats app berichten niet meer plaatsvindt omdat raadsleden (en ook medewerkers en collegeleden) zich niet meer vrij voelen om op die manier te communiceren als dergelijke berichten onder de Wob openbaar worden gemaakt. Het vrij communiceren voor raadsleden in de toekomst moet worden beschermd en er moet een zwaarder gewicht aan worden toegekend. Eveneens moet een benadeling voor het toekomstig politiek-strategische proces worden voorkomen.

Op basis van deze overwegingen zijn de desbetreffende documenten, die de raad betreffen, gecategoriseerd in 11.1 Wob.

Het voorliggende raadsbesluit betreft een conceptbeslissing van de raad op het Wob-verzoek. Het staat de raad vrij om met het oog op een goede en democratische bestuursvoering te beslissen om over persoonlijke beleidsopvattingen wel informatie te verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm. Dit betekent dat de desbetreffende documenten zo moeten worden bewerkt, dat niet duidelijk is welke personen hierbij zijn betrokken. Namen e.d. zullen dan moeten worden weggelakt en opmerkingen waarvan duidelijk is wie ze heeft c.q. kan hebben gemaakt.

Deze informatie kan slechts in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt indien de betrokkenen daarmee hebben ingestemd. Indien de betrokkenen met openbaarmaking van hun persoonlijke beleidsopvattingen instemmen, kunnen de documenten volledig, met uitzondering van persoonsgegevens van medewerkers (namen, e-mailadressen, telefoonnummers), openbaar worden gemaakt.