



Rapport

Datum: 27 januari 2004

Rapportnummer: 2004/028

Klacht

Verzoeker klaagt er over dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Nijmegen de door verzoeker op 24 oktober 2002 ingediende klachten over het niet uit eigen beweging openbaar maken van de inhoud van de e-mailberichten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake het initiatief voorstel straatnaamgeving en het verwijderen van deze e-mailberichten, ongegrond heeft verklaard.

Beoordeling

I. Inleiding

1. In de vergadering van de raadscommissie Algemeen Bestuur van 12 september 2002 werd het, door drie leden van de raad van de gemeente Nijmegen ingediende, initiatiefvoorstel straatnaamgeving besproken. Tijdens deze vergadering, waarbij door de raadscommissie werd ingestemd met het initiatiefvoorstel, plaatste het college van burgemeester en wethouders kanttekeningen bij het voorstel. Naar de mening van het college behoorde het geven van namen aan straten tot de uitvoering van beleid en derhalve tot de taken van het college.
2. Ten behoeve van de besluitvorming over het initiatiefvoorstel door de gemeenteraad deed het college op 24 september 2002 de raad zijn standpunt mee. In zijn brief stelde het college zich op het standpunt dat het door de raad structureel zelf ter hand nemen van de taak straatnaamgeving, en het daardoor weghalen van de voorbereiding van besluiten daarover bij het college, in strijd was met het duale stelsel.
3. Ter ambtelijke voorbereiding van het standpunt van het college was op 20 september 2002, via de e-mail, het initiatiefvoorstel over de Nijmeegse variant voor een commissie Straatnaamgeving aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegestuurd met het verzoek daarop, indien mogelijk, een korte reactie te geven.
4. Bij e-mailbericht van 23 september 2002 wees het ministerie de gemeente Nijmegen op de Memorie van Toelichting, behorend bij het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur, waarin onder andere wordt opgemerkt dat de raad zelf ontwerpverordeningen kan opstellen en dat de raad de voorbereiding van zijn besluiten ook kan opdragen aan een raadscommissie. Ten aanzien van de in de - door de gemeente Nijmegen opgestelde - notitie Straatnaamgeving getrokken conclusie dat het structureel weghalen bij het college van het voorbereiden van besluiten over namen van straten op geen enkele wijze is in te passen in de huidige gemeentewet werd opgemerkt dat deze conclusie moeilijk te rijmen is met hetgeen in de Memorie van Toelichting wordt opgemerkt.
5. Naar aanleiding van een - van de zijde van de gemeente Nijmegen verstuurd-

e-mail van 24 september 2002, waarin verwezen werd naar door de minister genoemde voorbeelden, deelde het ministerie de gemeente Nijmegen dezelfde dag nog mee dat de door de minister genoemde voorbeelden slechts illustratief en zeker niet uitputtend waren en er voor het ministerie geen aanleiding was een ander, dan het in de e-mail van 23 september verwoorde, standpunt in te nemen.

6. In zijn vergadering van 25 september 2002 besloot de raad van de gemeente Nijmegen in te stemmen met het aan hem voorgelegde initiatiefvoorstel. Aan het eind van de beraadslaging daaromtrent werd door de voorzitter van de raad meegedeeld dat er een kans bestond dat aan hetgeen in het initiatiefvoorstel stond een interpretatie gegeven kon worden die in strijd was met de Gemeentewet, zodat de voorzitter zou moeten overwegen of de verordening voor vernietiging door de Kroon zou moeten worden voorgedragen.

7. Bij brief van 26 september 2002 deelde de burgemeester van de gemeente Nijmegen de leden van de raad mee dat het raadsbesluit niet voor vernietiging zou worden voorgedragen.

8. Bij brief van 24 oktober 2002 diende verzoeker een gecombineerd klaag- en bezwaarschrift in, waarin werd verwezen naar het door hem, op grond van de Wet openbaarheid van bestuur, op 18 september 2002 ingediende verzoek om toezending van het ambtelijk advies inzake het initiatiefvoorstel voordat het college hieromtrent een besluit zou nemen. Verzoeker merkte op dat het advies pas door hem werd ontvangen, nadat hieromtrent door het college een besluit was genomen. Tevens verwees verzoeker naar de correspondentie via de e-mail tussen de gemeente Nijmegen en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

9. In zijn aanvullende brief van 24 november 2002 deelde verzoeker mee dat zijn klachten gericht waren tegen het feit dat de raad, tijdens de behandeling van het initiatiefvoorstel, niet was geïnformeerd over het standpunt van het ministerie en dat de met het ministerie gewisselde e-mailberichten niet waren bewaard.

10. Naar aanleiding van de beslissing van het college van burgemeester en wethouders van 24 januari 2003, waarbij beide klachten ongegrond werden verklaard, wendde verzoeker zich tot de Nationale ombudsman.

II. Ten aanzien van het niet uit eigen beweging openbaar maken van de inhoud van de e-mailberichten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

1. Verzoeker klaagt er in de eerste plaats over dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Nijmegen zijn klacht over het niet uit eigen beweging informeren van de gemeenteraad over het, in de e-mailberichten van 23 en 24 september 2002, weergegeven standpunt van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ongegrond heeft verklaard.

2. Ter motivering van zijn beslissing om de klacht, wat betreft dit onderdeel ongegrond te verklaren, stelde het college dat een zo ver gaande verplichting niet werd gelezen in artikel 8, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) (zie Achtergrond, onder 1.). Daarbij merkte het college op dat de besluitvorming van de raad, inzake het initiatiefvoorstel, er wel mee was gediend dat in de advisering aan de raad gebruik werd gemaakt van de inzichten op het ministerie, welke inzichten - naar de mening van het college - ook waren verwerkt in de brief aan de raad van 24 september 2002.

3. In zijn verzoekschrift aan de Nationale ombudsman schreef verzoeker dat ook zonder artikel 8 van de Wob het achterhouden van informatie niet behoorlijk was, omdat verzoeker - door het verzwijgen van de berichtenwisseling met het ministerie - niet tijdig zijn inzichten terzake ter kennis van de raad kon brengen. Daarnaast stelde verzoeker dat de inzichten van het ministerie niet waren terug te vinden in de brief van het college van 24 september 2002, aangezien deze brief nauwelijks verschilde met de notitie die op 20 september 2002 aan het ministerie was verstuurd. Ten overvloede merkte verzoeker op dat het zijns inziens alles behalve redelijk was om - tijdens de raadsvergadering waarin het initiatiefvoorstel werd behandeld - wel melding te maken van een mogelijke voordracht ter vernietiging van het raadsbesluit door de Kroon, maar de raad niet te informeren over het standpunt van het ministerie, zoals verwoord in de e-mailberichten van 23 en 24 september 2002.

4. In reactie op dit klachtonderdeel deelde het college de Nationale ombudsman mee dat de notitie van 20 september 2002 slechts één van meerdere opeenvolgende versies van een op dat moment nog in opbouw verkerend ambtelijk stuk betrof. Naar aanleiding van de behandeling van het initiatiefvoorstel in de raadscommissie Algemeen Bestuur had het college een ambtenaar opgedragen een reactie van het college aan de raad voor te bereiden, waartoe door de betrokken ambtenaar met meerdere collega's en deskundigen werd overlegd. Op 20 september 2002 was, in het kader van een gedachtewisseling, de op dat moment bereikte versie door de betrokken ambtenaar gemaïld aan een medewerker van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, welke gedachtewisseling uiteindelijk heeft geleid tot de versie van 24 september 2002, waarover door het college een besluit was genomen en welke versie, in briefvorm, aan de raad was gezonden.

5. Ten aanzien van de opmerking van verzoeker dat de - ambtelijke - versie van 20 september 2002 nauwelijks verschilde van de brief, zoals op 24 september 2002 aan de raad verzonden merkte het college op dat vergelijking tussen beide stukken voor het college niet meer mogelijk was, omdat niet meer kon worden beschikt over de versie van 20 september. Daarbij deelde het college mee dat er naar zijn mening geen verplichting bestond om de eindversie van 24 september 2002 al dan niet, of in meer of mindere mate, af te laten wijken van de versie van 20 september 2002. Deze verschillen waren het college ook niet bekend. Naar de mening van het college was zijn enige verplichting om een zo goed mogelijk stuk aan de raad te overleggen.

6. Naar aanleiding van de opmerking van verzoeker dat hij niet in de gelegenheid was gesteld om zijn inzichten tijdig ter kennis van de raad te brengen, merkte het college op dat op 24 september 2002 het advies in zijn uiteindelijke vorm per e-mail aan verzoeker was toegestuurd en dat hier sprake was van adequate dienstverlening. Tevens merkte het college op dat er naar zijn mening voor verzoeker geen recht bestond om het college zijn visie op het ambtelijk advies te geven voordat tot besluitvorming - door het college - zou worden overgegaan.

7. In reactie op het standpunt van het college herhaalde verzoeker zijn eerder verwoorde opmerking dat de verschillen tussen de conceptversie van 20 september 2002 en de definitieve versie van 24 september 2002 beperkt zijn en dat in de definitieve versie de standpunten van het ministerie, zoals weergegeven in de e-mailberichten van 23 en 24 september 2002, niet waren verwerkt.

8. Op grond van artikel 180 van de Gemeentewet (zie Achtergrond, onder 4.), zoals die luidt na inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur, is de burgemeester aan de raad actief verantwoording verschuldigd over het door hem gevoerde bestuur en geeft hij de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.

9. Blijkens de wetsgeschiedenis (zie Achtergrond, onder 5.) gaat het recht op inlichtingen op grond van artikel 180 van de Gemeentewet verder dan het recht op informatie op grond van de Wob, zodat in geen geval door de burgemeester aan de raad informatie kan worden geweigerd die op grond van de Wob openbaar zou zijn.

10. In het onderhavige geval is aan de orde de vraag of het recht op inlichtingen, zoals neergelegd in artikel 180 van de Gemeentewet, er toe had moeten leiden dat de voorzitter van de raad van de gemeente Nijmegen, zoals verzoeker stelt, bij de mededeling omtrent het eventueel voordragen ter vernietiging door de Kroon van het initiatiefvoorstel inzake de straatnaamgeving de raad tevens had moeten informeren over het standpunt van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zoals verwoord in de e-mailberichten van 23 en 24 september 2002.

11. In zijn reactie op het klachtonderdeel stelde het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Nijmegen zich op het standpunt dat de e-mailwisseling tussen de gemeente Nijmegen en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een ambtelijke gedachtewisseling betrof omtrent een nog in opbouw zijnd stuk

- welke gedachtewisseling uiteindelijk heeft geleid tot het standpunt van het college, zoals verwoord in zijn brief aan de raad van 24 september 2002 - en derhalve niet als afzonderlijke documenten in de zin van de Wob zouden moeten worden beschouwd die voor openbaarmaking in aanmerking zouden kunnen komen.

De Nationale ombudsman begrijpt hieruit dat het college zich op het standpunt stelt dat de e-mailwisseling tussen de gemeente en het ministerie dient te worden aangemerkt als 'intern beraad', zoals bedoeld in de Wob.

12. In zijn standpunt kan het college worden gevolgd.

Blijkens de wetsgeschiedenis (zie Achtergrond, onder 2.) dienen als documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, onder andere te worden aangemerkt concepten van stukken, waaronder stukken gewisseld tussen de centrale overheid en andere publiekrechtelijke lichamen. Meer specifiek (zie Achtergrond, onder 3.) is door de wetgever aangegeven dat ambtenaren de vrijheid dienen te hebben ongehinderd hun bijdrage te leveren aan de beleidsvoorbereiding of -uitvoering en daartoe in alle openhartigheid onderling functioneel moeten kunnen communiceren.

13. Alhoewel de inlichtingenplicht van de burgemeester ten opzichte van de raad, zoals neergelegd in artikel 180 van de Gemeentewet, verder gaat dan het recht op informatie, zoals neergelegd in de Wob, kan uit de wetsgeschiedenis inzake artikel 180 van de Gemeentewet niet worden opgemaakt dat de wetgever hiermee bedoeld heeft dat deze inlichtingenplicht ook stukken of informatie betreft, welke - op grond van de Wet openbaarheid van bestuur - kunnen worden aangemerkt als intern beraad of documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad.

14. Gelet op het vorenstaande kan niet worden gesteld dat de burgemeester, op grond van het bepaalde in artikel 180 van de Gemeentewet, gehouden was bij de mededeling omtrent het eventueel voordragen ter vernietiging door de Kroon van het initiatiefvoorstel, de raad ook had moeten informeren over de met het ministerie gewisselde e-mailberichten.

Dit geldt te meer nu in de e-mailberichten weliswaar een ambtelijk standpunt van de zijde van het ministerie was neergelegd, doch niet op voorhand gesteld kon worden dat dit

- ambtelijke - standpunt ook door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zou worden ingenomen, en het derhalve in de rede lag dat de burgemeester de raad had meegedeeld dat er een kans bestond dat aan hetgeen in het initiatiefvoorstel stond een interpretatie gegeven kon worden die in strijd was met de Gemeentewet en zij zou moeten onderzoeken en overwegen of de verordening voor vernietiging door de Kroon zou moeten worden voorgedragen.

De onderzochte gedraging is wat betreft dit klachtonderdeel behoorlijk.

III. Ten aanzien van het niet archiveren van de e-mailberichten

1. Verzoeker klaagt er tevens over dat het college zijn klacht over het niet archiveren van de e-mailberichten ongegrond heeft verklaard. Ter onderbouwing van zijn beslissing ten aanzien van dit klachtonderdeel had het college verzoeker meegedeeld dat op het moment

dat zijn verzoek om openbaarmaking van de e-mailberichten van 23 en 24 september 2002, zoals verwoord in de brief van verzoeker van 26 september 2002, in behandeling genomen kon worden deze e-mailberichten reeds waren vernietigd door de betrokken medewerker. Van documenten waarvan de archivering van bijzonder belang was, was naar de mening van het college geen sprake omdat het ging om een informele gedachtewisseling, waarvan het resultaat was verwerkt in een openbaar stuk aan de raad.

2. In zijn verzoekschrift aan de Nationale ombudsman stelde verzoeker zich op het standpunt dat zeer zorgvuldig omgegaan had moeten worden met de al dan niet informele e-mailberichten, omdat deze betrekking hadden op het initiatiefvoorstel straatnaamgeving, wat als een gevoelige kwestie kon worden beschouwd die mogelijk zou kunnen leiden tot vernietiging van het raadsbesluit.

3. In zijn reactie op dit klachtonderdeel deelde het college de Nationale ombudsman onder meer mee dat binnen de gemeente Nijmegen de regels voor het e-mailverkeer zijn vastgelegd in hoofdstuk 3.2 "Werkwijzer Internet e-mail" (zie Achtergrond, onder 6.) van de bij besluit van 11 juni 2000 door het college vastgestelde "Integrale internet gedragscode".

Onder verwijzing naar deze werkwijzer deelde het college mee dat het berichtenverkeer in de onderhavige kwestie had plaatsgevonden via de persoonlijke internet postbus van de betrokken ambtelijk medewerker. Deze had beoordeeld dat het, gelet op de aard van het berichtenverkeer, niet nodig was de gewisselde e-mailberichten te behandelen en te archiveren als formeel berichtenverkeer, voor welke eigen beoordeling de betrokken ambtelijk medewerker op grond van de "Werkwijzer Internet e-mail" de vrijheid had.

4. In reactie op het standpunt van het college stelde verzoeker dat ook documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad onder de werking van de Wet openbaarheid van bestuur vallen en de berichtenuitwisseling met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het initiatiefvoorstel dat mogelijk is strijd was met de wet voldeed aan het registratiecriterium dat berichten waar juridische consequenties aan vast kunnen zitten centraal of decentraal geregistreerd hadden moeten worden en derhalve niet door de betrokken ambtenaar hadden mogen worden gewist.

5. Uit het vorenstaande maakt de Nationale ombudsman op dat verzoeker zich op het standpunt stelt dat de betrokken ambtenaar, anders dan het college meent, op grond van de 'Werkwijzer berichtenverkeer' en de 'Concernafspraken over surfen op het internet en Internet-mail', niet tot verwijdering van de e-mailberichten had mogen overgaan, maar deze had moeten laten registreren.

6. In zijn standpunt kan verzoeker echter niet worden gevolgd.

Zoals hiervoor reeds opgemerkt kan de gedachtewisseling zoals die tussen de betrokken ambtenaar van de gemeente Nijmegen en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en

Koninkrijksrelaties heeft plaatsgevonden worden aangemerkt als 'intern beraad'. Blijkens de notitie 'Internet op de werkplek. Concern-afspraken over surfen op het internet en Internet-mail' 'Werkwijzer berichtenverkeer' worden uitgaande berichten die worden verstuurd via persoonlijke postbussen niet centraal beoordeeld. Ten aanzien van inkomende berichten wordt opgemerkt dat de beheerder van de persoonlijke postbus dient te beoordelen of het inkomend bericht voldoet aan de registratiecriteria.

7. Blijkens de notitie 'Internet op de werkplek. Concern-afspraken over surfen op het internet en Internet-mail', (zie Achtergrond, onder 6.) worden berichten geregistreerd waarop een antwoord c.q. actie noodzakelijk is en berichten waar financiële, juridische en/of personele consequenties aan vast kunnen zitten. In ieder geval worden geregistreerd documenten die in het kader van processen ter besluitvorming worden voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders, de burgemeester of gemandateerde functionarissen.

8. De e-mailberichten, zoals gewisseld tussen de gemeente Nijmegen en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voldoen echter niet aan een van deze criteria, zodat het college van burgemeester en wethouders in zijn standpunt kan worden gevolgd dat de betrokken medewerker, vanuit zijn eigen beoordeling, had kunnen besluiten deze e-mailberichten te verwijderen.

De onderzochte gedraging is wat betreft dit klachtonderdeel behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Nijmegen is niet gegrond.

Onderzoek

Op 7 maart 2003 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 3 maart 2003, van de heer drs. E. te Nijmegen, met een klacht over een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Nijmegen.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het college verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd het college een aantal specifieke vragen gesteld.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld om op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Het college van burgemeester en wethouders deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van verzoeker gaf aanleiding het verslag op een enkel punt aan te vullen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Op 12 juli 2002 dienden drie leden van de raad van de gemeente Nijmegen een initiatiefvoorstel in, waarbij werd voorgesteld om de voorbereiding van de besluitvorming inzake straatnaamgeving te delegeren aan een door de gemeenteraad in te stellen commissie. Tevens werd voorgesteld de Verordening commissie straatnaamgeving, zoals vastgesteld bij raadsbesluit van 27 januari 1999, in te trekken en een nieuwe verordening regelende de samenstelling en de bevoegdheden van de commissie straatnaamgeving vast te stellen.

2. Het initiatiefvoorstel werd besproken in de vergadering van de raadscommissie Algemeen Bestuur van 12 september 2002. Door acht van de negen raadsfracties werd voor het initiatiefvoorstel gestemd, terwijl één raadsfractie aangaf geen principiële bezwaren tegen het voorstel te hebben.

Blijkens het verslag van de vergadering werd tijdens de bespreking van het initiatiefvoorstel, namens het college van burgemeester en wethouders, opgemerkt dat sedert de invoering van het duale stelsel de uitvoering en voorbereiding van beleid bij het college ligt en het stellen van kaders en hoofdlijnen van beleid bij de raad. Naar de mening van het college behoorde het onderdeel 'straatnaamgeving' tot het uitvoeren van beleid en derhalve tot de taken van het college.

3. Bij brief van 24 september 2002, gericht aan de raad van de gemeente Nijmegen, gaf het college van burgemeester en wethouders zijn mening over het initiatiefvoorstel. In zijn brief herhaalde het college zijn, reeds in de commissie Algemeen Bestuur verwoordde, standpunt dat het in het duale stelsel meer in de rede ligt dat de raad kaders stelt voor straatnaamgeving, maar de uitvoering daarvan in individuele gevallen delegeert aan het college.

Ten aanzien van de voorbereiding van raadsvoorstellen in het algemeen merkte het college op dat, ook na invoering van het duale stelsel, uitgangspunt is gebleven dat de voorbereiding door het college geschiedt, maar dat op dit uitgangspunt uitzonderingen

mogelijk zijn. Het college stelde zich daarbij op het standpunt dat de raad de voorbereiding van raadsbesluiten inzake de in het duale stelsel aan de raad toegekende bevoegdheden voor zijn rekening kán nemen, doch dat dit niet betekent dat de raad dit ook moet nemen. Het college merkte tevens op de overtuiging te hebben dat het structureel door de raad zelf ter hand nemen van de taak straatnaamgeving en het daardoor weghalen bij het college van het voorbereiden van besluiten daarover in strijd is met het duale stelsel.

4. In zijn vergadering van 25 september 2002 besloot de raad van de gemeente Nijmegen in te stemmen met het aan hem voorgelegde initiatiefvoorstel. Blijkens het verslag van deze vergadering werd door de voorzitter van de raad aan het eind van de beraadslaging onder meer het volgende meegedeeld:

“Er is een kans dat, wat hier in het voorstel staat, in strijd is met de wet, ofwel naar de letter, ofwel naar de geest. Nu de raad wellicht gaat beslissen om deze verordening aan te nemen, waar je een interpretatie aan kunt geven die in strijd is met de wet naar de letter of naar de geest, zal ik moeten onderzoeken of dit in strijd is met de wet en overwegen of we het voor vernietiging voor de Kroon moeten voordragen. Nogmaals, ik doe dat niet graag, omdat ik de indruk heb dat zowel de raad als het college hetzelfde willen. Ik vind het dus een krankzinnig zwaar middel om iets, wat we allemaal willen, te gaan realiseren.”

5. Bij brief van 26 september 2002 deelde de burgemeester van de gemeente Nijmegen de leden van de raad mee dat het raadsbesluit inzake de Verordening commissie straatnaamgeving niet voor vernietiging door de Kroon zou worden voorgedragen.

6. Op 24 oktober 2002 diende verzoeker een gecombineerd klaag- en bezwaarschrift in. Hierin schreef verzoeker onder meer dat hij op 18 september 2002 - met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) - had verzocht om toezending van het ambtelijk advies inzake het initiatiefvoorstel 'Straatnaamgeving door de gemeenteraad' voordat het college hierover een besluit zou nemen. Het advies werd door verzoeker echter pas ontvangen, nadat het college hierover op 24 september 2002 een besluit had genomen. Verzoeker schreef voorts dat hem was gebleken dat het ambtelijk advies reeds op 20 september 2002 via de e-mail aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties was toegestuurd en dat het ministerie in een tweetal e-mailberichten van 23 en 24 september 2002 had gereageerd. In deze e-mailberichten gaf het ministerie aan dat het de raad, op grond van artikel 160, eerste lid, onder b van de Gemeentewet, vrijstaat om anderen dan het college van burgemeester en wethouders in te schakelen bij het voorbereiden van beslissingen van de raad.

Verzoeker klaagde er over dat het standpunt van het ministerie niet was opgenomen in de brief van het college aan de raad van 24 september 2002, inzake het onderwerp initiatiefvoorstel straatnaamgeving.

Daarnaast klaagde verzoeker er over dat de burgemeester vlak voor de stemming in de raad over het initiatiefvoorstel wel naar voren had gebracht dat zij zou overwegen het raadsbesluit voor vernietiging door de Kroon voor te dragen, maar de raad niet had geïnformeerd over het standpunt van het ministerie. Verzoeker stelde zich op het standpunt dat de e-mailberichten van het ministerie, in het belang van een goede en democratische besluitvorming, uit eigen beweging door het college aan de raad openbaar gemaakt hadden moeten worden voordat de raad over het initiatiefvoorstel zou besluiten.

Ten slotte klaagde verzoeker erover dat het college hem, naar aanleiding van zijn op 26 september 2002 ingediende tweede verzoek om informatie, had meegedeeld dat de met het ministerie gewisselde e-mailberichten niet waren bewaard.

7. In zijn aanvullende brief van 24 november 2002 deelde verzoeker de klachtencoördinator van de gemeente Nijmegen onder meer mee dat zijn klachten waren gericht tegen het niet bewaren van de e-mailberichten en het - voorafgaande aan de behandeling van het initiatiefvoorstel - niet informeren van de gemeenteraad over het, in de

e-mailberichten, weergegeven standpunt van het ministerie.

8. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Nijmegen deelde verzoeker bij brief van 24 januari 2003 zijn beslissing op de ingediende klachten mee.

Het klachtonderdeel dat de e-mailberichten uit eigen beweging openbaar gemaakt hadden moeten worden achtte het college ongegrond. Ter onderbouwing van deze beslissing deelde het college verzoeker het volgende mee:

“...Een zo ver gaande verplichting lezen wij niet in artikel 8, eerste lid van de Wob. Voor zover u bedoelt een klacht in te dienen tegen niet-naleving van die verplichting verklaren wij die ongegrond. De naleving van de actieve informatieplicht van artikel 8, eerste lid staat m.i. los van het al dan niet adequaat reageren op uw Wob-verzoeken op grond van artikel 3, eerste lid Wob, waartegen de bezwaarschriftprocedure openstaat.

De besluitvorming door de raad was er wel mee gediend dat in de advisering aan de raad mede gebruik werd gemaakt van de inzichten op het ministerie. Die inzichten zijn dan ook verwerkt in de brief van 24 september 2002 van ons college aan de raad...”

Het klachtonderdeel inzake het niet bewaren van de e-mailberichten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verklaarde het college eveneens ongegrond. Ter onderbouwing van deze beslissing deelde het college verzoeker het volgende mee:

“...Uw oorspronkelijke Wob-verzoek van 18-9-2002 ging alleen over het ambtelijk concept-advies. Pas in uw brief van 26-9-2002 verzocht u aanvullend om een kopie van de documenten die betrekking hadden op een mogelijke Kroonvernietiging.

Op het moment dat uw verzoek om openbaarmaking van de e-mailberichten in behandeling kon worden genomen waren deze berichten (die gewisseld waren op 23-9 en 24-9) reeds vernietigd door de betrokken medewerker. Deze laatste mocht dat doen vanuit de vrijheid die de medewerkers hebben om efficiënt om te gaan met de talloze (e-mail)berichten die hen dagelijks bereiken.

Van documenten waarvan de archivering van bijzonder belang was, was naar onze mening geen sprake. Het ging om een informele gedachtenwisseling, waarvan het resultaat is verwerkt in een openbaar stuk aan de raad...”

B. Standpunt verzoeker

1. Verzoeker kon zich met de beslissing op zijn klaagschrift niet verenigen en verzocht de Nationale ombudsman een onderzoek in te stellen. Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtformulering onder Klacht.

2. Ter onderbouwing van zijn klacht schreef verzoeker onder meer het volgende:

“Ook zonder artikel 8 Wob is het achterhouden van informatie niet behoorlijk. Hoe kan ik mijn inzichten tijdig ter kennis van de raad brengen als de berichtenwisseling met het ministerie wordt verzwegen? In het onderhavige geval werd het stuk over de Nijmeegse variant voor een commissie straatnaamgeving op 20 september 2002 (...) met een verzoek om een reactie aan het ministerie toegezonden. Het ministerie reageerde hierop per e-mail op 23 en 24 september 2002.

De inzichten van het ministerie zijn niet terug te vinden in de brief d.d. 24 september 2002 van het college aan de raad. De brief verschilt nauwelijks van de notitie die op 20 september 2002 aan het ministerie toegezonden is. Over de contacten met en het standpunt van het ministerie wordt met geen woord gerept. Dit standpunt laat zich niet rijmen met de uitspraak van de burgemeester tijdens de raadsvergadering van 25 september 2002 over een mogelijke vernietiging van het raadsbesluit.

(...)

Het belang van de berichtenwisseling met het ministerie wordt door het college ten onrechte gebagatelliseerd. Uit de e-mailberichten kan immers worden geconcludeerd dat een voordracht voor vernietiging waarmee de burgemeester tijdens de raadsvergadering - al dan niet bewust - de uitslag van de stemming over het initiatiefvoorstel probeerde te beïnvloeden, geen schijn van kans zou maken.

Het wekt bevreemding dat berichten van het ministerie vrijwel onmiddellijk gewist worden. Wat heeft het voor zin om het ministerie om een reactie op een notitie te vragen als het antwoord vervolgens vernietigd wordt en het standpunt van het ministerie niet in het openbaar stuk aan de raad terug te vinden is?

Het is niet duidelijk wanneer de e-mailberichten van 20, 23 en 24 september 2002 precies gewist zijn. Bij een gevoelige kwestie die mogelijk zou kunnen leiden tot de vernietiging van het raadsbesluit inzake het initiatiefvoorstel *Straatnaamgeving door de gemeenteraad* had zeer zorgvuldig omgegaan dienen te worden met al dan niet informele e-mailberichten.

(...)

Het is de bevoegdheid en zelfs de plicht van de burgemeester om een besluit dat in strijd is met de wet voor te dragen voor vernietiging. In de gegeven omstandigheden was het mijns inziens alles behalve redelijk om wel melding te maken van een mogelijke vernietiging, maar informatie over het standpunt van het ministerie achterwege te laten.”

3. Door verzoeker waren, ter onderbouwing van zijn verzoekschrift, afschriften beschikbaar gesteld van onder andere de e-mailberichten van 20, 23 en 24 september 2002, waarover verzoeker kon beschikken na hiertoe op 28 september 2002 een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te hebben ingediend.

4. In zijn beslissing van 11 oktober 2002 op het Wob-verzoek van verzoeker schreef de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onder meer het volgende:

“In antwoord op uw schrijven van 28 september jl., waarin u mij verzocht om toezending van een kopie van de documenten die betrekking hebben op een overleg van donderdag 26 september 2002 tussen enkele ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de gemeente Nijmegen, in het bijzonder de burgemeester van Nijmegen (...), bericht ik u als volgt. Voor wat betreft dit overleg zijn geen schriftelijke stukken door de ambtenaren van het ministerie opgesteld. Ik kan derhalve dan ook geen schriftelijke documenten van dit overleg aan u doen toekomen.

Vóór het overleg van 26 september jl. is echter wel schriftelijk - door middel van e-mail - contact geweest tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de gemeente Nijmegen. Op grond van artikel 11, eerste lid, Wet openbaarheid van bestuur ben ik gerechtigd uw verzoek om openbaarmaking af te wijzen, nu de betreffende e-mails zijn aan te merken als documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad en de e-mails bovendien persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Bijgaand verstuur ik u echter op grond van artikel 11, tweede lid, Wet openbaarheid van bestuur met het oog op een goede en democratische bestuursvoering een afschrift van drie

e-mails afkomstig van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

(e-mailberichten van maandag 23-09-2002, 17.06 uur en dinsdag 24-09-2002, 10:54 uur) en van de gemeente Nijmegen (e-mailbericht van dinsdag 24-09-2002, 8.52 uur). Deze e-mailberichten worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm.

De conclusie die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in deze e-mailberichten tot uitdrukking heeft gebracht, is eveneens tijdens het overleg met de burgemeester van Nijmegen aan de orde gesteld. Van deze conclusie is tijdens dit overleg niet afgeweken. De gemeente Nijmegen heeft overigens aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties alleen een notitie verstrekt met als onderwerp het initiatiefvoorstel in het kader van het instellen van de commissie Straatnaamgeving. Deze notitie is in de vorm van een brief aan de gemeenteraad van Nijmegen op 24 september jl. gestuurd en is derhalve reeds openbaar.”

5. Uit de door het ministerie verstrekte afschriften blijkt dat op vrijdag 20 september 2002 om 15:04 uur een e-mail is verstuurd met als bijlage de notitie 'commissie SNG'. In het - door het ministerie geanonimiseerde, e-mailbericht staat het volgende opgenomen:

“...Geachte ,

hierbij het stuk over de nijmeegse variant voor een commissie straatnaamgeving.

Mocht u kans zien op uiterlijk maandag toch nog een korte reactie te geven zal ik dit hogelijk waarderen. Wie weet past kennisnemen van mijn concept in uw preparatie op de kamerdebatten, waarvoor ik u veel sterkte toewens.

Met vriendelijke groeten...”

6. Op maandag 23 september 2002 is door het ministerie om 17:06 uur op voormeld e-mailbericht gereageerd. In dit bericht staat het volgende opgenomen:

“...Ik heb uw notitie gelezen en wil u echter gaarne wijzen op pagina 61 van de Memorie van Toelichting behorend bij het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur (...). Op deze pagina van de MvT wordt namelijk het volgende gesteld mbt de voorbereiding en uitvoering van raadsbesluiten en de mogelijke rol die raad daarin nog speelt. Letterlijk staat erover deze materie in de MvT het volgende: “(...) De raad is echter wat dit betreft niet uitsluitend aangewezen op het college. Hij kan in het kader van zijn geëxpliciteerde initiatiefrecht zelf ontwerp-verordeningen opstellen (...). Voorts kan de raad de voorbereiding van zijn besluiten ook opdragen aan een raadscommissie. Verder is het evident dat de raad de voorbereiding van zijn besluiten ter effectuering van zijn controlerende functie zelf ter hand neemt of zal opdragen aan een raadscommissie (...)”. De in de notitie SNG gemaakte conclusie waarin wordt opgemerkt dat het structureel weghalen bij het college van het voorbereiden van besluiten over namen van straten en over wijkindeling op geen enkele wijze in te passen is in de (huidige) Gemeentewet of het duale bestel, is met het bovenstaande moeilijk te rijmen.

Voor het overige deel van de notitie over de straatnaamgeving heb ik geen aanvullende opmerkingen.

Hopende u hiermee van dienst te zijn geweest.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties..."

7. Vervolgens is, vanuit de gemeente Nijmegen, op dinsdag 24 september 2002 om 8:52 uur op het door het ministerie ingenomen standpunt gereageerd. In het e-mailbericht staat het volgende opgenomen:

"...De door u genoemde passage was mij bekend. De minister noemt daar en elders echter voorbeelden als het voorbereiden van een enquête en van het standpunt nav een kritisch (!) rapport van de rekenkamer. Het dualisme beoogt voorts het bestuur bij het college te leggen. De Gemeentewet gaat uit van een ambtelijke Organisatie voor het college en noemt (niet meer dan) een griffier voor de raad. Het initiatiefrecht, dat overigens in veel gemeenten al voor maart 2002 bestond, is natuurlijk ook bedoeld als een uitzondering op de regel. Daarom blijf ik van mening dat het aan zich trekken van (voorbereidende college) bevoegdheden door de raad in het teken en in de functie van het dualisme moeten staan. Anders zou zich wellicht zelfs een tendens naar het omgekeerde monisme kunnen gaan voordoen..."

8. In reactie op laatstgenoemd e-mailbericht is op dinsdag 24 september 2002 om 10:54 uur nogmaals vanuit het ministerie gereageerd. In het e-mailbericht werd het volgende opgemerkt:

"...De door u genoemde voorbeelden waaraan de minister heeft gerefereerd mbt het door de raad voorbereiden van een enquête en van het standpunt n.a.v. van een kritisch rapport van de rekenkamer, zijn gedaan in de Memorie van Antwoord tijdens de behandeling in de Eerste Kamer (...). In dezelfde passage wordt door de minister echter tevens het volgende opgemerkt (nav enkele vragen van de CDA-fractie EK): *"Artikel 160, eerste lid, onder b, geeft het college de bevoegdheid beslissingen van de raad voor te bereiden en uit te voeren, tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester daarmee is belast. Het staat de raad echter vrij om anderen hierbij in te schakelen. De redactie van deze bepaling is (...) minder dwingend dan het huidige (lees: toenmalige) artikel 161, waarin het college is belast met de voorbereiding van alles waarover zal worden beraadslaagd en besloten. Het ligt in het gedualiseerde stelsel met zijn andere verdeling van bevoegdheden tussen raad en college voor de hand dat van deze vrijheid in voorkomende gevallen ook daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt."* Vervolgens noemt de minister inderdaad de door u reeds gerefereerde voorbeelden van o.a. het instellen van een onderzoek en de voorbereiding van een reactie op een kritisch rapport van de rekenkamer. Dit neemt echter niet weg dat deze voorbeelden slechts illustratief zijn en zeker niet uitputtend. Anders gezegd heeft de door u gerefereerde passage uit de Kamerstukken ons niet op andere gedachten gebracht, in tegendeel, o.i. geeft de bewuste passage uit de EK-stukken een bevestiging van onze eerder aan u kenbaar gemaakte opvatting..."

9. Tevens is door de Nationale ombudsman kennis genomen van de reactie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 oktober 2002, naar aanleiding van de door verzoeker op 14 oktober 2002 gevraagde nadere toelichting op de brief van de minister van 11 oktober 2002.

In zijn brief schreef de minister onder meer het volgende:

“In uw faxbericht d.d. 14 oktober 2002 verzocht u mij een nadere toelichting op mijn brief van 11 oktober 2002. U stelde dat u mijn gedachtegang ten aanzien van artikel 11, eerste lid, Wet openbaarheid van bestuur niet kon volgen. In mijn brief heb ik u kenbaar willen maken dat ik op grond van deze bepaling gerechtigd ben uw verzoek af te wijzen aangezien de inhoud van de e-mailberichten enkel en alleen persoonlijke beleidsopvattingen bevatten en de documenten voorts opgesteld waren ten behoeve van intern beraad.

Aansluitend hierop is uw vooronderstelling juist dat mijns inziens de aan u verstrekte afschriften van de e-mailberichten opgevat moeten worden als documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad. Het overleg tussen enkele ambtenaren van mijn ministerie en de burgemeester van Nijmegen betreffende het collegestandpunt inzake het initiatiefvoorstel "Straatnaamgeving door de gemeenteraad" d.d. 25 september 2002, vond inderdaad plaats in de zin van een intern beraad zoals neergelegd in artikel 1, aanhef en onder c, Wet openbaarheid van bestuur. Het betrof immers een beraad over een bestuurlijke aangelegenheid - in casu de mogelijkheid tot eventuele vernietiging door de Kroon van het bewuste initiatiefvoorstel - binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid.

Voorts deel ik u mee dat de notitie met als onderwerp het initiatiefvoorstel in het kader van het instellen van de commissie Straatnaamgeving, aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties per e-mail door de gemeente Nijmegen is toegestuurd op 20 september 2002. In dit e-mailbericht werd door de gemeente Nijmegen verzocht om een korte reactie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op de (bijgevoegde) notitie. In de afschriften van de aan u gezonden afschriften van de e-mailberichten vindt u deze reactie terug. Voor de volledigheid heb ik een afschrift van dit e-mailbericht afkomstig van de gemeente Nijmegen (e-mailbericht van 20 september 2002, 15.04 uur) exclusief de bijlage van de notitie, met inachtneming van de bepalingen uit de Wet openbaarheid van bestuur, bijgevoegd.

Voor wat betreft uw vraag over de wijze waarop de afspraak voor het overleg van 26 september 2002 tussen enkele ambtenaren van mijn ministerie en de burgemeester van Nijmegen kan ik u het volgende berichten. Op de ochtend van 26 september jl. heeft de burgemeester van Nijmegen telefonisch aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzocht of het mogelijk was om diezelfde dag kort te overleggen over het onderwerp betreffende de commissie Straatnaamgeving aangezien zij op die datum in

verband met een andere afspraak toch in Den Haag zou zijn.

Aangezien ik thans alle informatie aan u heb verstrekt, beschouw ik dit onderwerp als gesloten.”

10. Bij brief van 20 oktober 2002 diende verzoeker een bezwaarschrift in tegen de beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 11 oktober 2002 op het Wob-verzoek en schreef daarin onder meer het volgende:

“intern beraad

Het overleg tussen het ministerie en de gemeente over de Nijmeegse variant dat voor de raadsvergadering plaatsvond, kan niet zonder meer worden aangemerkt als *“een beraad over een bestuurlijke aangelegenheid [...] binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid.”*

(...)

persoonlijke beleidsopvattingen

Zelfs als er wel sprake zou zijn van intern beraad, geldt artikel 3, derde lid, van de Wob: *“Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.”*

Op grond van artikel 11, eerste lid, bent u niet zonder meer gerechtigd mijn verzoek af te wijzen als *“[...] de betreffende e-mails zijn aan te merken als documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad en de e-mails bovendien persoonlijke beleidsopvattingen bevatten”*. Uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, dient alle mogelijke informatie verstrekt te worden, voorzover deze geen betrekking heeft op de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. E-mailberichten kunnen onmogelijk enkel en alleen persoonlijke beleidsopvattingen bevatten.”

Het bezwaarschrift werd door verzoeker naderhand ingetrokken.

C. Standpunt college van burgemeester en wethouders

1. In zijn brief van 20 augustus 2003 deelde het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Nijmegen de Nationale ombudsman onder meer het volgende mee:

“In antwoord op uw (...) brief berichten wij u het volgende. Wij volgen daarbij de door u gestelde vragen:

1. Acht ons college enig onderdeel van de klacht gegrond?

Wij achten geen onderdeel van de klacht gegrond.

2. Op welke wijze is in de brief van het college van 24 september 2002 het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verwerkt? Verzocht wordt om toezending van de notitie van 20 september 2002.

De gemeente heeft niet meer de beschikking over het stuk van 20 september 2002 en wij kunnen u dit dus ook niet toezenden.

Het betrof hier slechts één van meerdere opvolgende versies van een op dat moment nog in opbouw verkerend ambtelijk stuk, dat opgesteld is na de vergadering van de raadscommissie Algemeen Bestuur van 16 september (bedoeld wordt 12 september; N.o.).

In die commissievergadering was een initiatiefvoorstel vanuit de raad aan de orde tot instelling van een raadscommissie Straatnaamgeving.

Een ambtenaar van de gemeente heeft in onze opdracht een reactie van ons college aan de raad opgesteld op het initiatiefvoorstel. Al schrijvend heeft de ambtelijke auteur met meerdere collega's en deskundigen overlegd.

De auteur heeft de op 20 september 2002 bereikte versie van het stuk dat hij in bewerking had gemaald naar een BZK-ambtenaar, mede als uitvloeisel van een gedachtenwisseling.

De gemeentelijke auteur heeft zich daarna bij de uiteindelijke versie van het stuk mede laten inspireren door de gedachtenwisseling met BZK.

Dit heeft geresulteerd in een aantal tekstuele aanpassingen. Exacte vergelijking tussen het stuk van 20-9 en dat van 24-9 is echter zoals gezegd voor ons niet meer mogelijk.

De verzoeker heeft (blijkbaar via BZK) de beschikking gekregen over de hiervoor genoemde versie van het in bewerking zijnde stuk.

De laatste versie van 24 september 2002 heeft geleid tot besluitvorming door ons college op 24 september 2002. Vervolgens is het document in de vorm van een brief aan de raad gezonden.

Het lijkt ons een gebruikelijke en geoorloofde gang van zaken dat bij een stuk dat nog ambtelijk in bewerking is en geen afgeronde status heeft, in geval van aanpassing tot een nieuwe versie de vorige versies niet bewaard worden.

Er zijn ons geen regels bekend die voorschrijven dat elke ooit geproduceerde voorlopige versie van een in bewerking zijnd ambtelijk stuk gearchiveerd wordt.

Een redelijke interpretatie van de WOB brengt ons inziens ook niet mee dat dergelijke voorlopige of nog niet afgeronde (deel)versies van een intern nog in bewerking zijnd stuk als afzonderlijke documenten in de zin van de WOB zouden moeten worden beschouwd, die voor openbaarmaking in aanmerking zouden kunnen komen. Een stuk zal naar onze

mening een min of meer afgeronde status moeten hebben om als WOB-document te worden beschouwd. Dat over een voorlopige versie van een stuk informeel contact plaatsvindt tussen de auteur en - in dit geval - een ministerie doet aan de voorlopigheid niets af.

Ook het WOB-verzoek van de verzoeker van 18 september 2002 om het - op dat moment nog in de toekomst te produceren - ambtelijke concept-advies verplichtte naar onze mening de gemeente geenszins tot het verstrekken van de voorlopige tussenversie van 20-9 (of van andere tussenversies).

Afgezien hiervan ging het - zoals ook is te lezen in de brief van het ministerie van BZK van 11 oktober 2002 - bij alle gewisselde e-mails om documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad. Over de daarin vervatte persoonlijke beleidsopvattingen kon dus geen informatie aan de verzoeker worden verstrekt.

Wat betreft het oordeel van de verzoeker dat de brief van 24-9-2002 nauwelijks verschilde van de notitie van 20-9-2002 merken wij het volgende op.

Wij laten dit oordeel graag aan de verzoeker. Naar onze mening bestond er geen verplichting voor ons college om de eindversie van 24-9 al dan niet, of in meer of mindere mate, te laten afwijken van de versie van 20-9 of van andere versies. Deze waren ons college ook niet bekend. Onze enige verplichting was om een kwalitatief zo goed mogelijk stuk aan de raad over te leggen.

Het al dan niet bestaan van afwijkingen tussen de beide versies, of enig ander aspect van de gevolgde procedure, heeft de verzoeker in geen enkel opzicht gehinderd om zijn visie op de onderhavige problematiek aan de raad, de raadscommissie en het college voor te leggen.

Op 24 september 2002 heeft de betrokken ambtelijke auteur per e-mail het advies in zijn uiteindelijke versie van 24-9-02 aan de verzoeker toegemailed.

Naar onze mening was hier sprake van een adequate dienstverlening aan de verzoeker. Dat de verzoeker niet het door hem geclaimde recht (wat daar overigens ook van zij) heeft kunnen uitoefenen om tussen het ambtelijk gereedkomen van het afgeronde stuk (op 24-9-02) en de besluitvorming door ons college (eveneens op 24-9-02) zijn visie bij ons college naar voren te kunnen brengen vloeit ons inziens voort uit de zeer korte termijnen waarbinnen de advisering en de besluitvorming hebben plaatsgevonden en niet uit enige onbehoorlijke gedraging vanwege de gemeente.

Een recht voor de verzoeker om bij het college een visie op een ambtelijk advies te geven bestaat naar onze mening niet.

3. In hoeverre is binnen de gemeente Nijmegen een protocol opgesteld voor de behandeling en archivering van e-mailberichten, en voor zover van toepassing, was het wissen van de e-mailberichten in overeenstemming met dit protocol?

Regels voor e-mailverkeer zijn vastgelegd in de bij besluit van 11 juni 2000 door ons college vastgestelde "Integrale internet gedragscode". Een kopie van dit stuk is bijgevoegd.

Onderdeel hiervan is hoofdstuk 3.2 "Werkwijzer Internet e-mail". Dit maakt o.a. onderscheid tussen de "functionele zakelijke postbus" (gemeente@nijmegen.nl) en "persoonlijke internet postbussen" op naam van de individuele medewerkers.

Formeel zakelijk berichtenverkeer met externe partners dient te verlopen via de functionele zakelijke postbus. Dergelijke berichten zijn ook onderworpen aan de normale binnen de gemeente geldende regels voor de registratie van berichtenverkeer. Die regels zijn opgenomen in de "Werkwijzer berichtenverkeer" (Concern-afspraken over de manier van werken), vastgesteld in 2000 (zie punt 2.1, pagina 4 e.v.). Een kopie van de relevante passages uit die Werkwijzer is bijgevoegd. Het berichtenverkeer in de onderhavige kwestie heeft plaatsgevonden via de persoonlijke internet postbus van de betrokken ambtelijke medewerker. Deze heeft het, gelet op de aard van het berichtenverkeer, niet nodig geacht de berichten te behandelen en te archiveren als formeel berichtenverkeer. Voor deze eigen beoordeling had hij de vrijheid (zie de punten 3.2.2.1 en 3.2.2.2 van de genoemde Integrale internet gedragscode).

Het wissen van de e-mailberichten was naar onze mening niet in strijd met de geldende regels.

Enigszins terzijde merken wij op dat de Registratiekamer (tegenwoordig het College bescherming persoonsgegevens) in een rapport van 27-12-1999 (no. 99.0 0927) over het onderwerp "Controle e-mailverkeer door werkgever" regels heeft geformuleerd voor dergelijke controle. Blijkbaar vanuit het uitgangspunt dat dergelijk e-mailverkeer tot de vrijheid van de werknemer behoort, stelt de Registratiekamer dat het controleren van e-mail- en internetgebruik alsmede het openen van e-mail (uitsluitend) ten behoeve van het opsporen van onrechtmatig gedrag van de werknemer in beginsel is toegestaan. Vervolgens formuleert de Registratiekamer een aantal randvoorwaarden.

Ook in die visie is dus de wijze waarop een werknemer voor zijn taakuitvoering met e-mail omgaat, onder normale omstandigheden, zoals hier het geval was, een zaak van hemzelf.

4. In hoeverre is ons college van mening dat documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad gearchiveerd zouden moeten worden?

Het is vaste praktijk in deze gemeente om documenten opgesteld ten behoeve intern beraad te archiveren, tegelijk met de gedocumenteerde besluitvorming, de ingekomen en

de uitgegane correspondentie en eventuele andere stukken in verband waarmee het document voor intern beraad een rol gespeeld heeft. Het gaat daarbij in principe steeds om de afgeronde versie van het document, zoals die feitelijk heeft gediend voor het beraad. Wij menen dat dit een correcte gang van zaken is. In zeer bijzondere situaties is denkbaar dat de auteur van het document de opdracht geeft om ook andere versies naast de eindversie te archiveren, vanwege een bijzonder belang.”

2. Door het college waren als bijlagen meegestuurd afschriften van de notitie 'Werkwijzer Berichtenverkeer, Concern-afspraken over de manier van werken' van 25 april 2000 en van de notitie 'Internet op de werkplek, Concern-afspraken over surfen op het internet en Internet-mail' van juni 2000.

D. Reactie verzoeker

Bij faxbericht van 20 september 2003 reageerde verzoeker op het standpunt van het college van burgemeester en wethouders. In zijn brief schreef verzoeker onder meer het volgende:

“Hieronder volgt een aantal citaten en met mijn reactie daarop.

eerste blad

De gemeente heeft (...) ook niet toezenden.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft mij een kopie van dit document (...) toegezonden. De integrale tekst is terug te vinden via mijn webpagina (...).

Het betrof hier (...) een raadscommissie Straatnaamgeving.

Het betrof hier het concept van de eerste schriftelijke reactie van het college d.d. 24 september 2002 op het initiatiefvoorstel d.d. 12 juli 2002 waarover de raad op 25 september 2002 een besluit zou nemen.

Een ambtenaar van (...) van een gedachtenwisseling.

Het bestand «commissie SNG.doc» bij het e-mailbericht d.d. 20 september 2002 15:04 uur is een document in de zin van de Wet openbaarheid van bestuur (artikel 1, onder a). Uit de toezending aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt dat hier geen sprake is van intern beraad (artikel 1, onder c, Wob). Het ministerie behoort niet tot de kring van bestuursorganen die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de straatnaamgeving in de gemeente Nijmegen.

(...)

Onder de geanonimiseerde antwoorden van het ministerie (...) staat "Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties". Ook hierbij gaat het om documenten in de zin van de Wet openbaarheid van bestuur. Dat er sprake zou zijn van intern beraad heb ik mijn bezwaarschrift d.d. 20 oktober 2002 (bezwaarschrift tegen het besluit van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op verzoekers beroep op de Wob; N.o.) in twijfel getrokken (...).

vervolgvel 1

De gemeentelijke auteur (...) bewerking zijnde stuk.

Bij mijn faxbericht d.d. 17 november 2002 (...) heb ik de burgemeester van Nijmegen een overzicht gestuurd van een vergelijking van beide versies (...). Uit de schriftelijk ontvangstbevestiging blijkt dat dit bericht op 18 november 2002 is ontvangen en geregistreerd onder nummer 2.63715. Het aantal verschillen tussen beide versies is beperkt. Van de antwoorden van het ministerie heb ik in de definitieve versie niets terug kunnen vinden.

Het lijkt ons (...) stuk gearchiveerd wordt.

Indien een bepaalde versie voor (ambtelijk) overleg aan een ander bestuursorgaan wordt toegezonden, krijgt het stuk daardoor een bepaalde status. Het is voor mij onbegrijpelijk dat zo'n stuk en de reactie daarop niet eens een paar dagen worden bewaard totdat de besluitvorming is afgerond.

Een redelijke interpretatie (...) voorlopigheid niets af.

Ook een (deel-)versie is een document in de zin van de Wet openbaarheid van bestuur (artikel 1, onder a). Bij de toezending aan het ministerie was geen sprake van intern beraad. De vraag of er wel/geen sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen (artikel 11) kan in dat geval achterwege blijven. Bij de uitzonderingsgronden en beperkingen (artikel 10) wordt "informeel contact" niet genoemd. De Wet openbaarheid van bestuur is ook van toepassing op documenten die nog geen afgeronde status hebben. De opstelling van het college van burgemeester en wethouders maakt het mij onmogelijk om mijn inzichten tijdig ter kennis van het college te brengen (zie artikel 8, tweede lid).

Ook het WOB-verzoek (...) van andere tussenversies).

Het advies werd aangekondigd in een e-mailbericht d.d. 17 september 2002 15:12 uur van de griffie aan de initiatiefnemers. Op welke wijze had ik mijn inzichten vóór de besluitvorming op 24 september 2002 ter kennis van het college moeten brengen als ik niet tijdig kennis kan nemen van het document waarover het college een besluit zou nemen? Door de tijdsdruk is het mij zelfs bijna onmogelijk gemaakt om mijn inzichten tijdig ter kennis van de raad te brengen voordat deze op 25 september 2002 een besluit nam.

Met veel kunst- en vliegwerk kon de gezamenlijke reactie van de initiatiefnemers d.d. 24 september 2002 om middernacht worden verzonden. Hierin werd naar dezelfde passage uit de Memorie van Toelichting (...) bij de Wet dualisering gemeentebestuur verwezen als in de reactie d.d. 23 september 2002 17:06 uur van het ministerie.

Afgezien hiervan ging (...) verzoeker worden verstrekt.

Dit is onjuist. Met het oog op een goede en democratische bestuursvoering kan ook over persoonlijke beleidsopvattingen informatie worden verstrekt (artikel 11, tweede lid, Wob). Van die mogelijkheid heeft het ministerie gebruik gemaakt. Bovendien was er geen sprake van documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad (artikel 1, onder c, Wob).

bezwaarschrift d.d. 20 oktober 2002

Tegen het besluit d.d. 11 oktober 2002 van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (...), heb ik op 20 oktober 2002 bezwaar gemaakt. (...) In het telefoongesprek dat ik hierover op 5 november 2002 met de heer N; (...) gevoerd heb, kwam naar voren dat ik met mijn interpretatie van de begrippen «intern beraad» en «persoonlijke beleidsopvatting» een punt had. De opstelling van het ministerie en de toezegging dat ik de notitie «commissie SNG.doc» alsnog zou ontvangen, waren voor mij reden om mijn bezwaarschrift in te trekken. Gezien de reactie van het college van burgemeester en wethouders is het jammer dat ik de bezwaar- en beroepsprocedure niet tot het einde doorgezet heb.

Wat betreft het (...) over te leggen.

In hoeverre mijn oordeel wel/niet juist is, blijkt uit de bijlage Conceptversie d.d. 20-09-2002 versus definitieve versie d.d. 24-09-2002 (vergelijking verschillende versies «commissie SNG.doc»). Essentiële informatie van het ministerie (e-mailberichten d.d. 23 september 2002 17:06 uur en 24 september 2002 10:54 uur) is in de eindversie niet terug te vinden. In zijn brief d.d. 24 januari 2003 (zie hiervoor onder A.8.; N.o.) (onderwerp Klacht- en bezwaarschrift (...)) schreef het college op vervolgvel 2:

De besluitvorming door (...) aan de raad.

Deze laatste opmerking kan ik niet rijmen met het ontbreken van een verwijzing naar de eerder genoemde passage uit de Memorie van Toelichting bij de Wet dualisering gemeentebestuur (...). Het college is er kennelijk niet in geslaagd om een zo goed mogelijk stuk aan de raad te over leggen. Uit het woordelijk verslag van de raadsvergadering d.d. 25 september 2002 blijkt dat dit ook de opvatting van de gemeenteraad was. De kwalificatie "zeven kantjes juridische diarree [...] waar ik geen touw aan vast kan knopen" van de fractievoorzitter van een collegeschragende partij (SP) liegt er niet om.

vervolgvel 2

Het al dan (...) voor te leggen.

Het is niet aan het college om uit te maken of ik wel of niet hinder heb ondervonden door de gevolgde procedure. Een feit is dat het tijdstip van openbaarmaking van het standpunt van het college (notitie «commissie SNG.doc») op 24 september 2002 de voorbereiding van een gedegen reactie ernstig heeft bemoeilijkt. Dat dit desondanks gelukt is, betekent niet dat het college van burgemeester en wethouders niet tekortgeschoten bij de informatieverstrekking. Artikel 8 (Wob) is voor het college blijkbaar een dode letter.

(...)

Bij de indiening van het initiatiefvoorstel d.d. 12 juli 2002 stond reeds vast dat dit op 25 september 2002 op de raadsagenda zou staan. De overweging van de burgemeester om het raadsbesluit ter vernietiging door de Kroon voor te dragen, kwam pas vlak voor de stemming naar buiten.

Op 24 september (...) onze mening niet.

De zeer korte termijn waarbinnen de advisering en de besluitvorming moesten plaatsvinden, komt geheel voor rekening van het college. Het initiatiefvoorstel d.d. 12 juli 2002 kwam voor het college niet uit de lucht vallen. Het college is tekortgeschoten in zijn zorgplicht (artikel 8, tweede lid, Wob). Het bestand «commissie SNG.doc» dat aan het ministerie toegezonden is, had in het belang van een goede en democratische bestuursvoering tegelijkertijd aan mij toegezonden kunnen (lees: moeten) worden. Ik heb daar in mijn faxbericht d.d. 18 september 2002 (onderwerp Straatnaamgeving door de gemeenteraad/verzoek om informatie (Wob)) expliciet om gevraagd.

Het recht op informatie is zinloos als belanghebbende en belangstellende burgers hun inzichten niet tijdig ter kennis van het bestuursorgaan kunnen brengen. De Wet openbaarheid van bestuur wordt op een onaanvaardbare wijze uitgehold als de gevraagde informatie pas wordt vertrekt op een tijdstip dat het (bijna) te laat is. Van een adequate dienstverlening was in dit geval geen sprake.

Het recht om het college mijn visie op een ambtelijk advies te geven vloeit voort uit de Wet openbaarheid van bestuur. Het college heeft op grond hiervan namelijk niet het recht mij de gevraagde informatie te onthouden, tenzij terecht een beroep gedaan kan worden op een of meerdere uitzonderingsgronden en beperkingen (artikelen 10 en 11 Wob).

Werkwijzer berichtenverkeer

De *Concern-afspraken over de manier van werken* (...) waren mij bekend. Ik beschik zelfs over een kopie van de Nadere uitwerking van de Werkwijzer Berichtenverkeer m.b.t. de (centrale) ontvangstbevestigingen (versie 1.1 d.d. maart 2002) waarin op pagina 14-15 staat:

“5.2 E-mail en faxen en telefonische en Internet verzoeken en...

De beschreven procedure is op dit moment ook toe te passen op de berichten die niet via de fysieke "Post" binnen komen, maar via andere media, zoals E-mail en faxen.

Deze berichten komen dus niet analoog met de "postzak" binnen, maar vaak digitaal via een beeldscherm.

Komen dergelijke berichten centraal binnen dan worden ze **vooralsnog** identiek behandeld als ware zij op papier binnengekomen (printen en als papieren post verder afhandelen....).

Komen berichten decentraal binnen, dan is en blijft het de verantwoordelijkheid van de betreffende ambtenaar deze berichten, indien zij aan de registratiecriteria voldoen, door te zenden aan de centrale registratie afdeling IM/R&A. Centraal wordt dan alsnog een ontvangstbevestiging verstuurd met uiteraard de registratiedatum als ontvangstdatum.

Opmerking:

In de nog vast te stellen Wet elektronisch bestuurlijk verkeer worden regels verordonneerd m.b.t. verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen.

De reikwijdte van deze regeling is met name van toepassing op het naar voren brengen van zienswijzen, de aanvraag tot het geven van een beschikking, het indienen van een bezwaarschrift, beroepschrift of een klacht en op de ter inzage legging en de kennisgeving al dan niet gericht tot een of meer belanghebbenden. Dit voorstel heeft geen betrekking op het beroep bij de bestuursrechter.

Een voorzichtige inschatting is dat deze wet consequenties zal hebben voor de berichtenstroom binnen onze Organisatie.

Dit zal nog verder worden uitgezocht.”

De Integrale internet gedragscode (...) was mij niet bekend. Ik kan mij niet onttrekken aan de indruk dat de in hoofdstuk 3.2 beschreven werkwijze niet altijd even nauwgezet wordt nageleefd. Het aantal e-mailberichten dat ik sinds de vaststelling van deze gedragscode van <gemeente@nijmegen.nl> ontvangen heb, is op de vingers van één hand te tellen. In (vrijwel) alle gevallen wordt het e-mailadres van de persoonlijke postbus gebruikt.

Ook het bericht d.d. 24 september 2002 16:12 uur (onderwerp: FW: commissie SNG.doc) met de gevraagde informatie was afkomstig van de persoonlijke postbus van (de betrokken ambtenaar; N.o.). Ondanks het feit dat de kopieën van de berichten geanonimiseerd zijn, kan er - met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid - van worden uitgegaan dat dit e-mailadres op 20, 23 en 24 september 2002 ook gebruikt is voor de

berichtenuitwisseling met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het berichtenverkeer (...) Integrale internet gedragscode.

Het feit dat het in punt 3.2.2.1 aan de beheerder van een persoonlijke postbus overgelaten wordt om te beoordelen of het bericht geregistreerd, betekent niet dat registratie in dit geval achterwege kon blijven en de e-mailberichten voortijdig gewist mochten worden. Volgens de registratiecriteria behoren (centraal of decentraal) berichten waar juridische consequenties aan vast kunnen zitten, geregistreerd te worden. De gedachtewisseling met het ministerie over een initiatiefvoorstel dat mogelijk in strijd is met de wet voldoet in ieder geval aan dit criterium.

vervolgvel 3

Het wissen van (...) de geldende regels.

Er is in dit geval sprake van het wissen van documenten met 'gevoelige' informatie, ondanks mijn Wob-verzoek en de overweging van de burgemeester om het raadsbesluit inzake het initiatiefvoorstel voor vernietiging door de Kroon voor te dragen. Wanneer de berichten - al dan niet bewust - gewist zijn, is vooralsnog onduidelijk.

Enigszins terzijde merken (...) voor dergelijke controle. [...]

Deze verwijzing suggereert dat het bij de berichtenuitwisseling met het ministerie niet ging om e-mailberichten in het kader van de uitoefening van zijn functie, maar om privéberichten van de betrokken ambtenaar. Dat was hier niet het geval. Deze verwijzing is dus misplaatst.

4. In hoeverre is (...) zouden moeten worden?

Deze vraag gaat ten onrechte uit van de veronderstelling dat er in het onderhavige geval sprake is van documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad. In mijn bezwaarschrift d.d. 20 oktober 2002 heb ik dat in twijfel getrokken (...), maar ook documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad vallen onder de Wet openbaarheid van bestuur.

Het is vaste (...) een bijzonder belang.

Vast staat dat de berichtenuitwisseling met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niet gearchiveerd is, hoewel de ingekomen en uitgaande e-mailberichten een rol gespeeld hebben of zouden moeten hebben bij de totstandkoming van het collegestandpunt dat op 24 september 2002 aan de raad is toegezonden.

Ik heb nergens gelezen dat het college van burgemeester en wethouders de gang van zaken betreurt en maatregelen genomen heeft om herhaling te voorkomen. In plaats

daarvan wordt met allerlei argumenten getracht om aan te tonen dat alles volgens de regels is verlopen en het college zich behoorlijk heeft gedragen. Het mag duidelijk zijn dat ik mij niet kan vinden in deze opstelling die niet in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.”

Achtergrond

1. Wet openbaarheid van bestuur, wet van 31 oktober 1991, Stb. 703

Artikel 1, aanhef en onder a tot en met c

“In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. document: een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat;
- b. bestuurlijke aangelegenheid: een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan;
- c. intern beraad: het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid.”

Artikel 8

“1. Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, verschaft uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.

2. Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat de informatie wordt verschaft in begrijpelijke vorm, op zodanige wijze, dat belanghebbende en belangstellende burgers zoveel mogelijk worden bereikt en op zodanige tijdstippen, dat deze hun inzichten tijdig ter kennis van het bestuursorgaan kunnen brengen.”

Artikel 11

“1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

2. Over persoonlijke beleidsopvattingen kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.

3. Met betrekking tot adviezen van een ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie kan het verstrekken van informatie over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen plaatsvinden, indien het voornemen daartoe door het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat aan de leden van de adviescommissie voor de aanvang van hun werkzaamheden kenbaar is gemaakt.”

2. Memorie van toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 19859, nr. 3, p. 13/14

“Documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, zijn onder meer: nota's van ambtenaren aan hun politieke en ambtelijke chefs, correspondentie tussen de onderdelen van een ministerie en tussen ministeries onderling, concepten van stukken, agenda's, notulen, samenvattingen en conclusies van interne besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies. Interne documenten kunnen ook zijn: stukken gewisseld tussen de centrale overheid en andere publiekrechtelijke lichamen. Ten aanzien van deze stukken moet van de bedoeling om ze als stukken voor intern beraad beschouwd te zien, uitdrukkelijk blijken of men moet deze bedoeling redelijkerwijs kunnen vermoeden.”

p. 29

“De plicht tot het verstrekken van informatie uit eigen beweging rust - evenals die tot het verschaffen van informatie op verzoek, waar het de centrale overheid betreft - op de minister die het nauwst is betrokken bij de aangelegenheid waarover informatie wordt gegeven. De plicht tot het verstrekken van informatie (...) ontstaat voor het overheidsorgaan zodra dit in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering. Dit is een soepele norm, ondanks het feit dat die in het tweede lid enigszins is uitgewerkt. Exacte criteria voor het uit eigen beweging verstrekken van informatie zijn echter niet te geven.

(...)

De voor de voorbereiding en uitvoering van het dagelijks beleid verantwoordelijke organen of personen binnen overheidslichamen zijn in de regel verantwoording schuldig aan de vertegenwoordigende lichamen of algemene besturen voor de voorlichting daarover. Deze lichamen en besturen zullen de dagelijkse bestuurders corrigeren als die in gebreken blijven. Waar burgers menen dat onvoldoende inhoud wordt gegeven aan de verplichting tot het geven van informatie uit eigen beweging kunnen zij zich daarover bij de vertegenwoordigende lichamen en algemene besturen beklagen.

(...)

Bij de beleidsvoorbereiding dient de informatieverstrekking van overheidszijde gericht te zijn op een zo goed mogelijke participatie van de samenleving in de besluitvorming. Zowel de kwaliteit van de besluitvorming als de herkenbaarheid van het beleid kunnen daardoor

worden versterkt. De voorlichting zal dan ook een accent moeten leggen op het verschaffen van inzicht in de totstandkoming van het beleid. Het presenteren van de daarbij in het geding zijnde omstandigheden en beleidsvarianten achten wij daarvoor een voorwaarde. Door het verschaffen van inzicht in beleid-in-wording, gericht op participatie van burgers, worden (...) controle en toetsing van beleid mogelijk door de politieke organen.”

3. Memorie van Antwoord, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 19 859, nr. 6, p. 13 en 14

“Terecht merkten (...) de hier aan het woord zijnde leden op 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, en ook openhartig met <<hun>> bewindspersonen.

Het is juist ter bescherming van hun rechtspositie, dat die communicatie niet a priori openbaar zou moeten zijn. Ambtenaren lopen dan het risico dat de opvattingen van <<hun>> ministers uitgespeeld worden. Zij dreigen dan gemakkelijk betrokken te worden in een politieke discussie, terwijl in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid niet de opvattingen van ambtenaren staatsrechtelijk relevant zijn, maar juist de opvattingen van bewindspersonen. Maar ook deze laatsten hebben er recht op dat hun persoonlijke beleidsopvattingen, in het interne beraad tot uiting gebracht, niet a priori openbaar zijn. Ook zij hebben er recht op in openhartigheid met hun ambtgenoten en ambtenaren te kunnen communiceren, zonder naderhand te worden geconfronteerd met aanvankelijk ingenomen standpunten, of te worden uitgespeeld tegen hun ambtgenoten of <<hun>> ambtenaren.

(...)

Dit alles leidt ertoe dat persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren, bewindspersonen en bestuurders in beginsel niet openbaar gemaakt dienen te worden. Anderzijds kan het uit een oogpunt van goede en democratische bestuursvoering van belang zijn voor het publiek, kennis te kunnen krijgen van de achtergronden van een bepaalde bestuursbeslissing, de eventueel overwogen beleidsalternatieven die in de voorbereiding van de beslissing een rol hebben gespeeld en de daarvoor aangedragen argumenten. In zulke gevallen is niet zozeer van belang dat het publiek verneemt, wie welk beleidsalternatief heeft aangedragen of aangehangen. (...) Veeleer is in zulke gevallen uit een oogpunt van goede en democratische bestuursvoering van betekenis dat het publiek kennis kan krijgen omtrent de *inhoud* van de eventueel overwogen beleidsalternatieven, en de *inhoud* van de argumenten die daarbij een rol hebben gespeeld.”

4. Gemeentewet (wet van 14 februari 1992, Stb. 96, zoals die luidt na inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur)

Artikel 180

“1. De burgemeester is aan de raad verantwoording schuldig over het door hem gevoerde bestuur.

2. Hij geeft de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.

3. Hij geeft de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.”

5. Wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur; Wet dualisering gemeentebestuur, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 751, nr. 3

“4.3. Versterking van de controlerende functie

(...)

Verantwoordingsplicht

Met de controlerende functie van de raad hangt het recht van de raad om het college en zijn individuele leden politiek ter verantwoording te roepen ten nauwste samen. Ten aanzien van wethouders heeft de raad bovendien de mogelijkheid hen te ontslaan. Deze rechten zullen aan betekenis toenemen indien voldoende afstand bestaat tussen raad en college. Alleen als helder is waarvoor de verschillende organen bevoegd en verantwoordelijk zijn, kunnen politieke verantwoording en controle goed werken.

De verantwoordingsplicht van de leden van het college, ieder afzonderlijk en tezamen, is vastgelegd in artikel 169, eerste lid. Artikel 180, eerste lid, regelt de verantwoordingsplicht van de burgemeester ten opzichte van de raad. Het formele uitgangspunt blijft dat het college als één bestuursorgaan opereert en het college als geheel verantwoordelijk is. Evenals onder het huidige bestel kunnen zich situaties voordoen waarbij het handelen of nalaten van een individuele wethouder aanleiding geeft tot toepassing van de controlerende bevoegdheid van de raad.

Verwacht kan worden dat onder dualistische verhoudingen ook de burgemeester nadrukkelijker te maken zal krijgen met de controlerende bevoegdheden van de raad. De in de wet wat sterker gearticuleerde positie van de burgemeester binnen het college, alsmede de specifieke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden jegens de raad en de burger maken hem daarop voor de raad aanspreekbaar. (...)

Het recht op informatie, het mondeling en schriftelijk vragenrecht

Voorwaarde voor de uitoefening van een goede controle is dat raadsleden tijdig en volledig worden geïnformeerd door het college en de burgemeester. Daartoe is, naast de al bestaande passieve informatieplicht, een actieve informatieplicht jegens de raad opgenomen in de voorgestelde artikelen 169, tweede lid, en 180, tweede lid.

Daarnaast is in het derde lid van de artikelen 169 en 180 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. Indien aan de informatieverplichting niet wordt voldaan geldt de politieke verantwoordingsplicht, eventueel gevolgd door een motie van wantrouwen en ontslag.

De weigering om op grond van artikel 169 of 180 en het daaraan complementaire artikel 155 verzochte inlichtingen te verstrekken, is niet vatbaar voor beroep op de bestuursrechter. In dit verband wordt verwezen naar een tweetal uitspraken van de rechtbank Arnhem waarin beroep van een staten- respectievelijk raadslid tegen een dergelijke beslissing van gedeputeerde staten respectievelijk het college terecht niet ontvankelijk werd verklaard. In hoger beroep heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State deze lijn bevestigd. Een geschil over de toepassing van de informatieverplichting moet op politiek niveau worden uitgevochten. In lijn met deze rechterlijke uitspraken is de mogelijkheid van beroep op de bestuursrechter tegen de weigering inlichtingen te verstrekken, nadrukkelijk uitgesloten.

Het recht op inlichtingen op grond van de artikelen 169 en 180 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 bestuur openbaar zou zijn. Daarbij speelt een rol dat het college en de burgemeester de mogelijkheid hebben informatie vertrouwelijk aan de raad te overleggen.”

6. Internet op de werkplek. Concern-afspraken over surfen op het internet en Internet-mail, Gemeente Nijmegen, versie 1.3, juni 2000

“3.2 Werkwijze(r) Internet e-mail

3.2.1 Gemeentelijke voorziening gemeente@nijmegen.nl

Gemeente@nijmegen.nl is de centrale gemeentelijke voorziening voor in- en uitgaande Internet mail met een zakelijk karakter. *Formele* berichten moeten via deze ingang in- en uitgaan.

3.2.1.1. Inkomende berichten

Berichten die geadresseerd zijn aan gemeente@nijmegen.nl worden centraal beoordeeld door berichtenregistratie, en zonodig geregistreerd. Tenzij uit de adressering van het mailtje blijkt dat het vertrouwelijk of geheim is. Dan wordt het mailtje doorgezonden met attendering over het laten registreren van het bericht. Alle berichten (...) geadresseerd aan gemeente@nijmegen.nl worden door centrale berichtenregistratie doorgezonden; Berichten die vallen binnen de registratiecriteria worden geprint en verder voorbereid conform het protocol m.b.t. papieren post (...).

3.2.1.2. Uitgaande berichten

Uitgaande berichten die verstuurd worden via gemeente@nijmegen.nl worden niet centraal beoordeeld.

In afwachting van wetgeving omtrent en procedurele inbedding van de digitale handtekening hebben uitgaande e-mail berichten nog geen formele status. Een formeel bericht dient per post verstuurd te worden; ook als er 'alvast' een e-mail bericht verstuurd is. Standaard wordt een disclaimer tekst meegestuurd met uitgaande berichten. Maar volgens recente publicaties zijn die in juridische procedures niet afdoende

In geval er 'alvast' een digitale versie van een bericht verstuurd wordt, is het de verantwoordelijkheid van de betreffende medewerkers en diens leidinggevende om alert te zijn wat betreft de juridische status die een externe aan het elektronisch bericht kan ontlenen.

3.2.2 Persoonlijke Internet postbussen

3.2.2.1. Inkomende berichten

Er wordt een kopieerbutton ingericht binnen outlook. De beheerder van de persoonlijke postbus kan daarmee, na een eigen beoordeling van het bericht aan de hand van de registratie criteria, een digitale kopie maken voor de postbus van centrale berichtenregistratie. Centrale berichtenregistratie maakt een print van het bericht en verzorgt de intake en voorbereiding conform een ingekomen poststuk (...).

3.2.2.2. Uitgaande berichten

Uitgaande berichten die verstuurd worden via persoonlijke postbussen worden niet centraal beoordeeld.

In afwachting van wetgeving omtrent en procedurele inbedding van de digitale handtekening hebben uitgaande e-mail berichten nog geen formele status. Een formeel bericht dient per post verstuurd te worden; ook als er 'alvast' een e-mail bericht verstuurd is. Standaard wordt een disclaimer tekst meegestuurd met uitgaande berichten. Maar

volgens recente publicaties zijn die in juridische procedures niet afdoende.

In geval er 'alvast' een digitale versie van een bericht verstuurd wordt, is het de verantwoordelijkheid van de betreffende medewerkers en diens leidinggevende om alert te zijn wat betreft de juridische status die een externe aan het elektronisch bericht kan ontlenuen.

3.2.3 Functionele Internet postbussen

Formeel zakelijk berichtenverkeer met externe partners (burgers, bedrijven, overheden etc.) dient te verlopen via een functionele zakelijke postbus. Gemeente@nijmegen.nl is dé gemeentelijke voorziening daarvoor. Er kunnen redenen zijn om andere decentrale functionele postbussen in te richten, naast de gemeentelijk voorziening gemeente@nijmegen.nl:

3.2.3.1. Criteria voor extra functionele postbussen:

voornamelijk formele berichten

voorspelbare externe relaties/contacten

regelmatig berichtenverkeer buiten kantoortijden

overzicht/groepering van dergelijke berichten noodzakelijk voor meerdere mensen in de organisatie

(op termijn) koppeling tussen Internet e-mail en specifieke (back-office) functionaliteit wenselijk (bijvoorbeeld de virtuele loketfuncties).

3.2.3.2. Inkomende berichten

Berichten die binnenkomen in functionele postbussen worden automatisch gekopieerd naar de postbus van centrale berichtenregistratie, tenzij er andere afspraken worden gemaakt. Die afspraken worden vastgelegd als onderdeel van de werkwijzer berichtenverkeer.

De kopieën in de postbus van centrale berichtenregistratie worden ingetaked. Indien het bericht voldoet aan de registratiecriteria wordt het geprint, geregistreerd en verder verbewerkt conform een postbericht (...).

3.2.3.3. Uitgaande berichten

Uitgaande berichten die verstuurd worden via functionele postbussen, gaan zonder centrale beoordeling/registratie naar buiten.

Vanuit de interne bedrijfsvoering hebben uitgaande e-mail berichten geen formele status; onder andere omdat de authenticiteit niet gewaarborgd is en omdat de berichten niet ondertekend zijn. Standaard wordt een disclaimer tekst meegestuurd met uitgaande berichten. Maar volgens recente publicaties zijn die in juridische procedures niet afdoende.

In geval er 'alvast' een digitale versie van een bericht verstuurd wordt, is het de verantwoordelijkheid van de betreffende medewerkers en diens leidinggevende om alert te zijn wat betreft de juridische status die een externe aan het elektronisch bericht kan ontleenen.

3.2.4 Uitgaande berichten in relatie tot privacy van de ontvanger

Indien berichten naar meerdere personen gezonden wordt (b.v. als mailing of in de vorm van een "CC-"tje) dient men gebruik te maken van de "BCC-"optie (...) i.p.v. de "CC-"optie en eventueel zelfs het bericht aan het eigen emailadres richten. Op die manier wordt het emailadres van alle overige ontvangers niet publiekelijk gesteld. Niet iedereen wil zijn emailadres zondermeer aan anderen verstrekken.....

Uiteraard is het wel van belang dat in het bericht zelf melding wordt gemaakt van het toezenden van het bericht aan de anderen zonder hun emailadres op te geven.”

7. Werkwijzer berichtenverkeer. Concern-afspraken over de manier van werken, Gemeente Nijmegen, Startversie 1.0, 25 april 2000

“2.1 Registratiecriteria

Geregistreerd worden (centraal of decentraal) berichten, ongeacht hun verschijningsvorm:

waarop een antwoord c.q. actie noodzakelijk is en/of

waar financiële consequenties aan vast kunnen zitten, en/of

waar juridische consequenties aan vast kunnen zitten en/of

waar personele consequenties aan vast kunnen zitten.

In elk geval worden geregistreerd:

Documenten in het kader van processen die ter besluitvorming worden voorgelegd aan:

- het College van Burgemeester & Wethouders;
- de Burgemeester;
- gemandateerde functionarissen, te weten:

- * de wethouder(s);
- * de directeuren;
- * de afdelings-/bureauhoofden
- * overige medewerkers

Incidentele verzoeken van de gebruikers, in overleg met Registratie&Archief

2.2 Toepassen van de registratiecriteria

Welke berichten?

Deze criteria gelden voor zowel interne als externe berichten. In de eerste fase van de nieuwe werkwijze ligt het accent op externe berichten en College- en raadsvoorstellen.

Door wie?

Voor inkomende berichten worden de criteria toegepast door Registratie&Archief en door de steunpunten van de organisatie-eenheden die volgens afspraak decentraal registreren.

Voor uitgaande berichten (en interne berichten) moeten stellers/steunpunten deze criteria in alle gevallen zelf toepassen. Daarvoor is via een button in Word digitale ondersteuning beschikbaar zodat stellers geholpen worden bij het inschatten of een bericht al dan niet geregistreerd moet worden en op welke wijze.

Uiteraard kunnen stellers ook interne berichten die voldoen aan de registratiecriteria laten registreren.

(...)

2.3.1 Inkomende berichten

Van inkomende berichten die voldoen aan de registratiecriteria en centraal geregistreerd worden, wordt beoordeeld of het een 'initiërend' bericht is, d.w.z. of het de start van een (deel)proces of actie is, dan wel of het een 'gerelateerd' bericht is, d.w.z. het nadrukkelijk te maken heeft met een eerder geregistreerd initiërend bericht. Inkomende initiërende berichten krijgen per definitie een nieuw registratienummer. Berichten die later binnenkomen en die zonder twijfel gerelateerd zijn aan het initiërend bericht worden onder het registratienummer van het initiërend bericht vastgelegd (bijgeboekt). Bij de beoordeling van inkomende berichten wordt wel kritisch beoordeeld of het daadwerkelijk een bericht is dat in het verlengde ligt van een eerder bericht; of dat het feitelijk een nieuw (deel)proces initieert en dus een nieuw registratienummer moet krijgen. Voorwaarde voor het bijboeken op een bestaand registratienummer is:

Dat het bericht afkomstig is van dezelfde afzender;

Dat de afhandelingstermijn die bepaald is voor het initiërend bericht, ook van toepassing is op het gerelateerde bericht;

Dat de omschrijving van het initiërend bericht ook van toepassing is op het gerelateerde bericht.

2.3.2 Uitgaande berichten

Uitgaande berichten als antwoord op een ingekomen brief krijgen hetzelfde nummer als het initiërend bericht. Ze worden in P&A bijgeboekt. Voorwaarde is ook hierbij:

Dat het bericht gericht is aan dezelfde afzender;

Dat de afhandelingstermijn die bepaald is voor het initiërend bericht, ook van toepassing is op het gerelateerde bericht;

Dat de omschrijving van het initiërend bericht ook van toepassing is op het gerelateerde bericht

Initiatief uitgaande berichten krijgen een nieuw registratienummer.

2.3.3 College- en raadsvoorstellen

College- en raadsvoorstellen geïnitieerd door een ingekomen brief, krijgen hetzelfde nummer als de ingekomen brief. Ze worden in P&A bijgeboekt.

Initiatief College- en raadsvoorstellen krijgen een nieuw nummer.”