

Beantwoording vragen raadskamer 14 december 2022

D66:

1. *Kan het college reflecteren op het streven dat informatie die openbaar kan ook daadwerkelijk openbaar wordt gemaakt. En heeft het college ook gehandeld in de gedachte dat openbaar gemaakt wordt, wat ook openbaar kan?*

Het college heeft het Woo-verzoek van de inwoners opgepakt. Bij de beoordeling van de -al dan niet-openbaarheid van stukken vormde de Woo (waarin openbaarheid van stukken het uitgangspunt is) uiteraard het beoordelingskader. Er bestond alom een dringende wens dat op het Woo-verzoek van de inwoners vóór de raadsbehandeling van het raadsvoorstel tot vestiging van een voorkeursrecht in de wijk Schaapsdriфт zou worden beslist. Dat is, met een forse inspanning van het ambtelijk apparaat, ook gelukt. De tijdsdruk heeft wel tot gevolg gehad dat bij de beoordeling van de stukken op de aanwezigheid niet-te-openbaren 'persoonlijke beleidsopvattingen' enigszins grofmazig te werk is gegaan. Daar waar concept-stukken persoonlijke beleidsopvattingen bevatten, is gekozen om de gehele stukken niet openbaar te maken ervan uitgaande dat deze feitelijkheden al openbaar gemaakt zijn in de definitieve stukken. Momenteel lopen we nogmaals de stukken nauwgezet door om te zien of extra passages openbaar kunnen worden gemaakt.

2. *Is het college het met D66 eens dat de Woo een belangenafweging behelst tussen het belang van openbare informatie en vertrouwelijkheid van persoonlijke beleidsopvattingen?*

Bij de beoordeling van de vraag, of in documenten voorkomende 'persoonlijke beleidsopvattingen' wel of niet openbaar moeten worden gemaakt, gaat het inderdaad om een belangenafweging tussen enerzijds het algemeen belang van openbaarheid van overheidsinformatie voor de samenleving, en anderzijds het belang van een effectieve- en kwalitatief goede besluitvorming. Het is voor dat laatste van belang dat ambtenaren intern frank en vrij hun opvatting kunnen geven over beleidskwesties en beleidskeuzes. Daarbij hoort een zekere mate van intimiteit en veiligheid. Als intern geuite meningen of opvattingen van ambtenaren de volgende dag in de krant staan of onderdeel worden van een politiek debat, dan is de kans immers groot dat deze ambtenaren zich in een volgend dossier niet meer openlijk uitspreken. Dat draagt zeker niet bij aan het belang van een effectieve- en kwalitatief goede besluitvorming, waarbij een zaak eerst intern van alle kanten wordt belicht voordat het bestuur een keuze maakt en een besluit neemt.

De Woo is op 1 mei 2022 in werking getreden en kent, in vergelijking tot de voorheen geldende Wob, een beperktere reikwijdte van het begrip 'persoonlijke beleidsopvatting' (artikel 5.2). De Woo maakt namelijk duidelijk dat het bij een persoonlijke beleidsopvatting écht moet gaan om subjectieve visies, standpunten en overwegingen. Meer objectieve elementen, zoals een opsomming van feiten of prognoses, zijn geen onderdeel van 'persoonlijke beleidsopvattingen' in de zin van de Woo en moeten dus sowieso openbaar moeten worden gemaakt.

Verder is het nadrukkelijk de bedoeling van de wetgever dat overheden onder de Woo vaker en met minder terughoudendheid, persoonlijke beleidsopvattingen gaan openbaren dan in de praktijk onder de Wob het geval was. De ontwikkeling daarnaartoe vraagt ook om een zekere cultuurverandering binnen elke overheidsorganisatie. Los van de wet is het ook de wens van het college om een meer open bestuursstijl te hanteren. In dat verband wijzen we de raad ook op het plan van aanpak 'Informatievoorziening, professionalisering en samenwerking' dat in juli 2021 de raad is toegezonden.

3. Heeft de onrust die in dit dossier is ontstaan iets veranderd voor deze belangenafweging?

Nee. Zoals al aan de orde kwam, is de inhoud van de wet leidend geweest bij de beoordeling van het Woo-verzoek van de inwoners. De flinke tijdsdruk leidde er wel toe dat bij de arbeidsintensieve toetsing van de stukken op de grond 'persoonlijke beleidsopvattingen' enigszins grofmazig te werk is gegaan. Zoals al aangegeven in het antwoord op vraag 1, lopen we momenteel de stukken door om te zien of extra passages openbaar kunnen worden gemaakt

Het onderhavige dossier maakt wel duidelijk, dat het gewenst is dat het college een visie formuleert ten aanzien van de vraag, op welke manier we bij de gemeente Arnhem - conform de bedoeling van de wetgever - 'persoonlijke beleidsopvattingen' vaker en ruimer dan voorheen openbaar zullen maken. Een dergelijke visie is nodig, om die ontwikkeling te stimuleren en te begeleiden. Het college zal zo'n visie gaan opstellen, waarbij we zeker ook zullen kijken naar hoe andere overheden invulling geven aan de opdracht van de wetgever. Zodra het college die visie heeft vastgesteld, zal de portefeuillehouder Bedrijfsvoering, wethouder Van de Geijn, uw raad daarover per raadsbrief uitgebreid informeren. Naar verwachting zal dat nog in het eerste kwartaal van 2023 het geval zijn.

4. Is het college het met D66 eens dat de vertrouwelijke status die op stukken ligt nadat de geheimhouding ervan af is gehaald, indruist tegen de afspraken die we als raad met het college hebben gemaakt over hoe we met dat soort dingen omgaan? En is het college daarmee niet bang dat dit voor meer onzekerheid en vaagheid gaat zorgen?

Zodra de raad de ten onrechte op grond van de Gemeentewet opgelegde geheimhouding opheft op de stukken met 'persoonlijke beleidsopvattingen', zijn deze stukken niet langer geheim. Deze stukken zijn daarmee echter nog niet openbaar voor eenieder; ze zijn immers, naar aanleiding van het Woo-verzoek van de inwoners aan het college, expliciet niet openbaar gemaakt. Nadat uw raad de geheimhouding heeft opgeheven, kan de onafhankelijke bezwaarschriftencommissie beoordelen in hoeverre deze weigering tot openbaarmaking van stukken wegens de grond 'persoonlijke beleidsopvattingen' terecht is gebeurd. Uiteindelijk beslist het college, waarbij het advies van de bezwaarschriftencommissie zwaarwegend is.

Deze zaak is behoorlijk uniek. Door het nu opheffen van de (ten onrechte opgelegde) geheimhouding op de stukken met 'persoonlijke beleidsopvattingen', liggen deze stukken ineens noch geheim, noch openbaar, bij de raad. Daarmee krijgen die stukken dan feitelijk inderdaad een 'vertrouwelijke' status voor u als raadsleden. Het college is het met u eens dat dat laatste in het licht van het 'Protocol geheimhouding' ongewenst is en er ook mee in strijd komt. In dat protocol spreekt de raad immers helder uit dat de informatievoorziening van college aan raad geheel openbaar geschiedt, en uitsluitend als het echt niet anders kan onder oplegging van geheimhouding (artikel 25 Gemeentewet). Het protocol kent nadrukkelijk geen tussenvorm, waarbij informatie 'vertrouwelijk' aan de raad wordt overgelegd.

Het protocol geheimhouding is geen juridisch, maar een politiek document. Naast het protocol geheimhouding staat de wet (de Woo). De Woo bepaalt welke informatie openbaar moet worden gemaakt en op grond van welke uitzonderingsgronden sommige informatie niet kán of hoeft openbaar te worden gemaakt. De Woo bepaalt dat persoonlijke beleidsopvattingen niet (althans niet dan na een afweging van belangen, artikel 5.2) openbaar hoeven te worden gemaakt. Het college vindt het belangrijk dat de wet niet opzij wordt gezet. Ook al is er een door de raad vastgesteld

protocol. Uiteraard vindt het college het belangrijk om zich aan het protocol te houden, maar ditzelfde geldt voor de wet (in dit geval de Woo).

Het college deelt de mening dat deze situatie voor een ongewenste onduidelijkheid zorgt. Op 1 april 2023 treedt het deel van de 'Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur' in werking, waarbij de bepalingen in de Gemeentewet over het opleggen van geheimhouding worden herzien. Het college kan zich voorstellen dat die wetswijziging – samen met de onwenselijke situatie die zich nu in deze bijzondere kwestie voordoet – voor de raad aanleiding vormt om te bezien of uw protocol geheimhouding wellicht aanpassing behoeft.

PvdA:

- 1. College heeft suggestie gedaan aan de raad om een amendement te schrijven op dit probleem op te lossen. Maar wat moeten we dan doen om de fouten recht te zetten?*

Het amendement gaat over de opheffing van de geheimhouding van de raad op stukken die vallen onder het Woo-verzoek WvG Schaapsdrift. Op dit moment ligt er een raadsvoorstel voor om het verzoek tot opheffing geheimhouding af te wijzen. Als de raad dit besluit zou nemen, dan betekent dit dat sommige stukken onder geheimhouding blijven en zo naar de bezwaarschriftencommissie worden gestuurd.

Een amendement waarmee het verzoek tot opheffing van geheimhouding – voor zover het betreft de grond 'persoonlijke beleidsopvattingen' - wordt gehonoreerd, is daarmee nodig om het probleem op te lossen. Zodra de raad de ten onrechte opgelegde geheimhouding opheft op de stukken met 'persoonlijke beleidsopvattingen', zijn deze stukken niet langer geheim en komen zij weer onder de reikwijdte van de Woo te vallen. Op deze manier zorgen we ervoor dat de bezwaarschriftencommissie het bezwaar van bewoners direct inhoudelijk kan behandelen.

Met andere woorden; op dit moment ligt er een voorstel voor een 'negatief' besluit op het verzoek tot opheffing geheimhouding. Dat moet een 'positief' besluit worden voor die documenten waarop de grondslag persoonlijke beleidsopvattingen is. Daar is een amendement voor nodig. Puur het niet nemen van het 'negatief' besluit (het huidige raadsvoorstel als raad niet aannemen) zorgt ervoor dat we géén besluit hebben. Dat betekent dat de geheimhouding alsnog op de stukken blijft liggen en er alsnog een besluit van de raad gevraagd zal worden door de bezwaarschriftencommissie.

- 2. Hoe reflecteert het college op de per toeval ontdekte fouten?*

Het college vindt het belangrijk dat verzoeken tot openbaarmaking van stukken serieus en zorgvuldig worden behandeld. Het college betreurt dat bij het opleggen van geheimhouding een fout is gemaakt. Het is niet mogelijk om op stukken met 'persoonlijke beleidsopvattingen' geheimhouding te leggen, de Gemeentewet bevat daarvoor geen grondslag. Door een botsing tussen al ingewikkelde juridische regels (Woo, Gemeentewet) met politieke afspraken (Protocol geheimhouding) is hier een situatie ontstaan die zich nog nauwelijks laat uitleggen.

Met uw raad hecht het college eraan dat de informatievoorziening aan maatschappij en aan de raad volstrekt helder verloopt. Dat is in dit dossier helaas niet het geval geweest. Daar moeten we van leren en het college gaat graag met de raad, naar aanleiding van de nog op te stellen visie, het gesprek aan hoe we ervoor kunnen zorgen dat dit soort situaties in de toekomst kunnen worden voorkomen.

Tegelijkertijd constateert het college dat naar aanleiding van vragen van de raad, de fout naar boven is gekomen. Dat zorgt er voor dat we de fout aan de voorkant kunnen herstellen en daarmee sneller rechtzetten dan wanneer deze pas later of niet was ontdekt. Uiteraard had het college liever gehad dat de fout helemaal niet was gemaakt.

3. Hoe reflecteert het college op het licht tussen het protocol en de wet?

Het protocol geheimhouding is een politiek document, dat staat naast de wettelijke regeling over openbaarheid in de Woo. Zie uitgebreider het antwoord op de vierde vraag van D66.

GroenLinks:

- 1. Binnen de Woo moeten meer documenten verstrekt worden. Worden nu ook alle documenten verstrekt en levert dat iets extra's op?*

Zodra de raad de ten onrechte opgelegde geheimhouding opheft op de stukken met 'persoonlijke beleidsopvattingen', zijn deze stukken niet langer geheim en komen zij weer onder de reikwijdte van de Woo te vallen. De onafhankelijke bezwaarschriftencommissie kan dan -aan de hand van de Woo- in de aanhangige bezwaarprocedure beoordelen, in hoeverre de eerdere keuze van het college om stukken niet openbaar te maken wegens de grond 'persoonlijke beleidsopvattingen' terecht is geweest. De verwachting is overigens dat openbaarmaking van tot dusverre niet-verstreckte stukken voor de bewoners geen nieuwe informatie van enige betekenis oplevert.

- 2. Is het aannemen van een amendement voldoende om alles werkbaar te maken? Of moeten we meer doen?*

Het aannemen van een amendement is voldoende om ervoor te kunnen zorgen dat het bezwaar van bewoners op de afhandeling van het Woo-verzoek inhoudelijk door de bezwaarschriftencommissie kan worden behandeld.

Het amendement regelt niet hoe we in dit soort gevallen in de toekomst om kunnen gaan en dit soort situaties kunnen voorkomen. Daarover wil het college graag met de raad nader in gesprek over afspraken hoe we in toekomstige gevallen om gaan met het dilemma tussen openbaarmaking van stukken en bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen. Opdat het college aan haar inlichtingenplicht kan voldoen en tegelijkertijd het belang van persoonlijke beleidsopvattingen in ogenschouw neemt.

VVD:

- 1. Wat kunnen we nu doen voor de bezwaarmakers op het Woo-verzoek?*

Zodra de raad (met een amendement) de ten onrechte opgelegde geheimhouding opheft op de stukken met 'persoonlijke beleidsopvattingen', zijn deze stukken niet langer geheim en komen zij weer onder de reikwijdte van de Woo te vallen. De onafhankelijke bezwaarschriftencommissie kan dan aan de hand van de Woo in de aanhangige bezwaarprocedure beoordelen, in hoeverre de eerdere weigering van het college tot openbaarmaking van stukken wegens de grond 'persoonlijke beleidsopvattingen' terecht is geweest.

2. Hoe kunnen we er als raad op vertrouwen dat dit niet als toevalligheid naar boven is gekomen?

Het college wil u erop wijzen, dat de fout (met betrekking tot geheimhouding van 'persoonlijke beleidsopvattingen') uiteindelijk door de ambtelijke organisatie zelf is ontdekt en gemeld. Zou dat niet gebeurd zijn en zou de raad het verzoek tot opheffing van geheimhouding – conform het raadsvoorstel – hebben afgewezen, dan moet niet worden vergeten dat dat raadsbesluit ook nog aan het oordeel van de onafhankelijke bezwaarschriftencommissie zou zijn voorgelegd. Dat zou tegelijk met het bestreden besluit van het college op het Woo-verzoek van de bewoners zijn gebeurd. De bezwaarschriftencommissie zou de gemaakte fout dan hebben opgemerkt. Dat wil niet zeggen dat het spijtig is dat dit op deze manier naar voren is gekomen. Uiteraard ziet het college ook graag dat dit soort fouten niet voorkomen.

3. Hoe kan het college ons geruststellen dat als er fouten worden gemaakt, deze ook naar boven komen? Met andere woorden, dat het systeem werkt? Hoe kijkt het college daarop terug?

Zoals in het antwoord op de vorige vraag al genoemd werd, is de gemaakte fout uiteindelijk door de ambtelijke organisatie zelf ontdekt en gemeld. De onderhavige kwestie is voor het college wel aanleiding om de procedure voor het opleggen van geheimhouding op aan de raad te overleggen stukken nog eens tegen het licht te houden en van (extra) waarborgen te voorzien.

4. Kunnen we het proces voor geheimhouding voor dit dossier niet gewoon opnieuw beginnen door het nogmaals 'door de molen van de Woo-wetgeving' te halen?

Dat is niet nodig. Als de raad de ten onrechte op de stukken met 'persoonlijke beleidsopvattingen' gelegde geheimhouding opheft, vallen deze stukken weer onder de reikwijdte van de Woo en kan de onafhankelijke bezwaarschriftencommissie het door het college genomen besluit op het Woo-verzoek van de bewoners in de volle breedte op zijn juistheid toetsen. We zijn daar inmiddels ook mee bezig. Momenteel worden ambtelijk alle stukken die in eerste instantie in z'n geheel niet zijn verstrekt, nogmaals bekeken in hoeverre deze (gedeeltelijk) alsnog kunnen worden verstrekt. Dat zou in een nieuw proces niet anders zijn.

De insteek van het college is om de bewoners zo snel mogelijk duidelijkheid te geven over hun bezwaar én te zorgen voor een zorgvuldige afweging van de te verstrekken informatie. Het college meent aan deze twee zaken invulling te geven door de stukken die in eerste instantie in z'n geheel niet zijn verstrekt, nogmaals te beoordelen.

5. Bezwaren kunnen op dit moment niet in behandeling worden genomen. Dus stopt de behandeling van de bezwaarschriftencommissie voor hun bezwaar. Is het mogelijk de commissie toestemming te geven tot het inzien van de geheime stukken waardoor het bezwaar van de bewoners in ieder geval beoordeeld kan worden?

De commissie kan sowieso alle stukken inzien, dat is niet het probleem. Het gaat er om, dat de commissie de stukken waar geheimhouding op ligt, niet kan betrekken in de beoordeling van het bezwaar van de bewoners. Met het aannemen van het amendement geven we in feite toestemming

aan de bezwaarschriftencommissie om de geheime stukken wél te betrekken bij het bezwaar van de bewoners.

6. Wat kunnen we doen als raad om te voorkomen dat bij toekomstige soortgelijke situaties dit opnieuw zo fout gaat?

Het college zou graag zien dat dit onderwerp van nader gesprek wordt tussen college en raad. Juist omdat dit, zoals de VVD terecht stelt, een kwestie is van vertrouwen tussen raad en college, hechten wij er waarde aan om samen met de raad te verkennen hoe we ervoor kunnen zorgen dat het protocol, de wet en eventuele andere afspraken op elkaar aansluiten. En wat te doen in situaties waarin twijfel ontstaat of we (nog) niet in hebben voorzien.

Tegelijkertijd wil het college benadrukken dat voorliggende situatie een uitzonderlijke situatie is. Door een botsing tussen al ingewikkelde juridische regels (Woo, Gemeentewet) met politieke afspraken (Protocol geheimhouding) is hier een situatie ontstaan die zich nog nauwelijks laat uitleggen. Met uw raad hecht het college eraan dat de informatievoorziening aan maatschappij en aan de raad volstrekt helder verloopt.

7. Kan de raad erop vertrouwen dat de interpretatie van persoonlijke beleidsopvattingen in de behandeling van het inlichtingenverzoek zuiver is gebeurd? En kan het college inzicht geven waarom dat in eerste instantie niet is gebeurd en in de toekomst wel gaat gebeuren

Met het antwoord op de gestelde vragen hoopt het college de raad dat vertrouwen te geven. Het college vindt het belangrijk om transparant te werken en openbaar te maken wat openbaar kan zijn. Als de huidige gang van zaken een andere indruk heeft gewekt, hecht het college eraan nogmaals te benadrukken dat ook zij juist openbaarheid van informatie belangrijk vindt. Het college komt graag met een visie hierover, op basis waarvan het gesprek met de raad gevoerd kan worden. Hierin wordt uiteraard ook de organisatie betrokken.