

Bijlage 1: Overzicht met de voorgestelde wijzigingen en toelichting

1. Inleiding

In het raadsvoorstel staan de nut en noodzaak beschreven van de voorgestelde wijzigingen. In dit document worden de wijzigingen benoemd en nader toegelicht. De wijzigingen zijn samengevat in vijf categorieën en betreffen wijzigingen ten aanzien van het protocol geheimhouding en het Reglement van Orde:

Wijzigingen ten aanzien van het protocol geheimhouding:

1. Wijzigingen ten aanzien van 'vertrouwelijkheid'
2. Wijzigingen ten aanzien van verhouding tussen Gemeentewet, Wet Open Overheid en artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht
3. (Technische) wijzigingen na invoering van wetswijziging *Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur*

Wijzigingen ten aanzien van het Reglement van Orde:

4. Introduceren van paragraaf 'Informatievoorziening' in het Reglement van Orde met daarin afspraken ten aanzien van het informatieverkeer tussen college en raad.
5. Verwerking van 'persoonlijke beleidsopvattingen' bij inlichtingenverzoeken

De juridische doorvertaling naar het Protocol Geheimhouding is beschreven in bijlage door middel van een 'was-wordt tabel'.

2. Wijzigingen ten aanzien van het protocol geheimhouding:

2.1 Wijzigingen ten aanzien van 'vertrouwelijkheid'

Het huidige Protocol Geheimhouding schrijft in artikel 2.1. voor dat het college en de burgemeester voor alle documenten die zij aan de raad overleggen en die niet openbaar mogen worden de term 'geheim' gebruiken. De term 'vertrouwelijk' wordt niet gebruikt. Hieraan wordt het volgende toegevoegd:

- De term 'geheim' kan alleen worden gebruikt als daarvoor een wettelijke grondslag van toepassing is, zoals geformuleerd in artikel 87 van de Gemeentewet.
- Indien het college of de burgemeester documenten met privacy gevoelige informatie wil overleggen wordt die privacy gevoelige informatie conform artikel 6 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) weggelakt (het document wordt geanonimiseerd). Hiervoor geldt de term 'Geanonimiseerd'. Het college en de burgemeester kunnen de niet-geanonimiseerde documenten overleggen aan de raad via de griffie. De geanonimiseerde versie wordt openbaar gepubliceerd, de niet-geanonimiseerde versie wordt alleen beschikbaar gesteld

aan raadsleden en fractievolgers. In de praktijk is dit bijvoorbeeld van toepassing bij zienswijzennota's op ruimtelijke plannen.

Toelichting

In het huidige Protocol Geheimhouding staat al aangegeven dat het begrip 'vertrouwelijk' niet wordt gebruikt. Dit wordt herbevestigd. Ook in de situatie waarin de raad informatie opvraagt bij het college die niet openbaar is, maar waar ook geen grondslag voor geheimhouding voor is, kan de informatie niet vertrouwelijk worden aangeboden. Dit is mogelijk het geval als het informatie met 'persoonlijke beleidsopvattingen' betreft. Dat is immers geen grond voor geheimhouding, maar wel voor het weigeren van openbaarmaking in kader van de Woo.

De reden om het begrip 'vertrouwelijk' niet te introduceren komt voort uit het ontbreken van deze 'tussencategorie' in de Gemeentewet. De Gemeentewet kent alleen 'openbaar' of 'geheim'. Een tussencategorie 'vertrouwelijk' bestaat niet, en daarmee is het onzeker wat daarvan de juridische status is, wat je wel of niet met die stukken mag doen als raadslid, wat de afbakening is (wanneer is iets wel of niet vertrouwelijk) en of de schending van de vertrouwelijkheid wel te sanctioneren is. Vanzelfsprekend kan het college een appel doen op de raad om terughoudend met bepaalde informatie om te gaan, maar zonder geheimhouding is dat niet af te dwingen. Informatie waarvan het college vraagt om terughoudend mee om te gaan is gewoon openbaar.

2.2 Verduidelijking ten aanzien van verhouding tussen Gemeentewet en artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht

Artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) regelt een geheimhoudingsplicht voor alle gegevens waarvan iemand het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden. Dit bestaat naast het geheimhoudingsregime van de Gemeentewet en kan mogelijk tot verwarring leiden. Artikel 2:5 van de Awb kan slechts in zeer bijzondere omstandigheden van toepassing zijn. Het kan dan slechts gaan om een situatie waarin een raadslid of een fractievolger kennis krijgt van informatie die niet door het college met de raad is gedeeld en waarvan het raadslid of de fractievolger kan weten dat de informatie geheim is. Dan is er sprake van een uitzonderlijke situatie waarin artikel 2:5 van de Awb van toepassing is. Gezien het zeer uitzonderlijke karakter hiervan, wordt voorgesteld om dit niet in het protocol geheimhouding op te nemen, maar het te laten bij deze verduidelijking.

Om een voorbeeld te geven: deze situatie kan zich voordoen nadat een raadslid zich technisch heeft laten informeren door ambtenaren en daarmee (mogelijk onbedoeld) geïnformeerd is over kennis die niet openbaar is (niet via de Woo verstrekt is aan anderen) en waarvan het duidelijk is dat die informatie geheim is. Dan is 2:5 Awb van toepassing. Is diezelfde informatie namens het college gedeeld met de hele raad, zonder beroep op geheimhouding op grond van de Gemeentewet, dan is diezelfde informatie openbaar. Het is dus niet mogelijk dat het college aan de raad informatie verstrekt met een beroep op 2:5 Awb als grondslag voor geheimhouding.

2.3 (Technische) wijzigingen na invoering van wetswijziging

Door de invoering van de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur per 1 april 2023 is de Gemeentewet op een aantal punten gewijzigd die de geheimhouding raken. De voornaamste wijzigingen zijn dwingend en hoeven dus niet opgenomen te worden in het Protocol Geheimhouding of het Reglement van Orde, maar de lokale verordeningen dienen hier wel op aangepast te worden. De wijzigingen uit de wet zijn de volgende:

- De burgemeester is nu ook expliciet bevoegd om geheimhouding op informatie te leggen en deze informatie te verstrekken aan de raad, het college, de rekenkamer en een commissie.
- Mondelinge informatie in besloten raadsvergaderingen is voortaan van rechtswege geheim.
- De mogelijkheid vervalt om individuele raadsleden onder geheimhouding te informeren.
- De raad hoeft de geheimhouding niet meer te bekrachtigen maar kan die wel opheffen.
- Een raadslid of commissielid dat in strijd handelt met een geheimhoudingsplicht kan bij besluit van de raad ten hoogste 3 maanden worden uitgesloten van het ontvangen van informatie waarop een verplichting tot geheimhouding rust.

Het Protocol Geheimhouding en het Reglement van Orde dienen op deze wijzigingen aangepast te worden. Zo zal de paragraaf over het bekrachtigen van geheimhouding vervallen (dat is niet meer nodig) en moeten verwijzingen naar de Wob worden aangepast als verwijzing naar de Woo.

Ten slotte zijn er wijzigingen waarover de raad een expliciete keuze heeft. Dat zijn de volgende:

Vergroten kring van geheimhouders

Het nieuwe artikel 88, zesde lid, Gemeentewet geeft de ruimte aan het lokale bestuur om te bepalen dat het orgaan dat informatie geheim heeft verklaard, na het verstrekken van die informatie aan de raad, alsnog zelf de kring van geheimhouders mag uitbreiden. Het voorstel is om het college die bevoegdheid te geven indien dit voor het dagelijks bestuur van de gemeente noodzakelijk is. Daarnaast is het voorstel om de raad die bevoegdheid ook te geven, bijvoorbeeld door de raad de bevoegdheid te geven om geheime stukken te verstrekken aan fractievolgers. Feitelijk is dit laatste een voortzetting van een reeds bestaande praktijk.

Vergaderen met gesloten deuren: één van de gronden van artikel 5:1 Woo moet gelden

Artikel 23 van de Gemeentewet regelt dat als de raad (of raadskamer) met gesloten deuren vergadert er een verplichting tot geheimhouding geldt omtrent informatie die in de vergadering ter kennis van de aanwezigen komt. De raad hoeft dit niet separaat (naast het besluit tot vergaderen met gesloten deuren) te beslissen. De koppeling met de Woo is vervallen: een besluit tot vergaderen met gesloten deuren hoeft volgens de wet niet meer te verwijzen naar een grondslag in de Woo. Omdat informatie die gewisseld is in een vergadering met gesloten deuren automatisch geheim wordt, is het voorstel om die koppeling met de Woo vast te leggen in het Protocol Geheimhouding. Op die manier is het geborgd dat er altijd een juridische grondslag is voor het delen van geheime informatie.

3 Wijzigingen ten aanzien van het Reglement van Orde:

3.1 Introduceren van paragraaf 'Informatievoorziening' in het Reglement van Orde

Ter verduidelijking voor raadsleden, leden van het college en ambtenaren van de gemeente Arnhem is het voorstel om in het presidium in de afgelopen jaren gemaakte afspraken over de informatievoorziening van het college aan de raad vast te leggen in een nieuwe paragraaf 'Informatievoorziening' in het Reglement van Orde. Het gaat om de volgende bestaande afspraken:

1. De gemeenteraad wordt door het college schriftelijk per raadsbrief geïnformeerd;
2. Moties kunnen door het college worden afgedaan door middel van een raadsbrief of een raadsvoorstel;
3. Toezeggingen kunnen door het college worden afgedaan door middel van een raadsbrief, een raadsvoorstel, via een mondelinge mededeling zoals bedoeld tijdens Rondvraag en Mededelingen op een Politieke Avond of door een raadsmemo. Een raadsmemo wordt door of namens de wethouder per mail verzonden aan de raad.
4. Een raadsmemo kan naast een toezegging ook (en alleen dan) gebruikt worden om de raad te informeren over een onderwerp dat op dat moment in behandeling is door de raad. De reden daarvoor is dat een raadsbrief anders te lang op zich doet wachten.
5. Antwoorden op technische vragen worden door de betrokken ambtenaar alleen naar het raadslid of fractievoorzitter gestuurd die de vragen heeft gesteld, tenzij het een onderwerp betreft dat op dat moment in behandeling is door de raad of is aangeboden aan de raad. De reden daarvoor is dat de raad over een gelijke informatiepositie moet beschikken, voor zover het gaat om onderwerpen die in procedure zijn of komen.

3.2 Verwerking van 'persoonlijke beleidsopvattingen' bij inlichtingenverzoeken

Persoonlijke beleidsopvattingen zoals bedoeld in artikel 5.2 Wet open overheid is geen grondslag voor geheimhouding in de informatievoorziening van het college aan de raad. Wel is het een mogelijke weigeringsgrond voor het verstrekken van informatie aan inwoners bij het Woo-verzoek. In de praktijk kan dus de situatie voorkomen dat een burger en een raadslid dezelfde informatie opvraagt, de burger via een Woo-verzoek en het raadslid via een inlichtingenverzoek, maar dat de afhandeling door het college verschillend is. Zonder dat het college de mogelijkheid heeft om de informatie onder geheimhouding te delen (want 'persoonlijke beleidsopvattingen' is geen grondslag voor geheimhouding).

Het college heeft bij de beantwoording van artikel 44-vragen van Volt, D66 en PvdA over de uitvoering van de Wet open overheid aangegeven altijd alle persoonlijke beleidsopvattingen te delen, tenzij er in een bepaald geval specifieke redenen zijn om dat niet te doen. In kader van het inlichtingenverzoek van de raad (artikel 169 lid 3 Gemeentewet) moet het gaan om redenen die duidelijk maken dat het verstrekken van de informatie in strijd is met het openbaar belang.

Om hier volledige duidelijkheid in te verschaffen is het voorstel om het volgende op te nemen in de paragraaf over informatievoorziening in het Reglement van Orde:

- Indien in een inlichtingenverzoek, zoals bedoeld in artikel 169 lid 3 Gemeentewet, om persoonlijke beleidsopvattingen wordt gevraagd, worden die persoonlijke beleidsopvattingen altijd gedeeld, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.
- Omwille van de privacy en de onmogelijkheid voor ambtenaren om zich in het openbaar te verdedigen worden persoonlijke beleidsopvattingen verstrekt op een wijze die niet herleidbaar is tot personen.