

Beleidsnota geheimhouding

bespreekversie met commissie abm

Inhoudsopgave

0. Samenvatting / leeswijzer
1. Aanleiding
2. Beleidsuitgangspunten geheimhouding
3. Uitwerking en effecten beleidsuitgangspunten voor raad, college en organisatie
4. Centraal register
5. Periodieke evaluatie / uitwisseling raad-college over toepassing beleidsnota
6. Bijlagen

0. Samenvatting.

Ter uitwerking van de raadsbehandeling in april 2021 en de daarbij overgenomen aanbevelingen van de rekenkamercommissie (voortaan: RKC), ligt voor u een concept-beleidsnota over geheimhouding als uitvloeisel van de onderzoeksrapportage van de RKC over dit onderwerp.

De nota is beknopt gehouden en anticipeert qua wettelijk regime ook op de nieuwe bepalingen van de gemeentewet over geheimhouding; het is onpraktisch om beleid en werkwijzen uitsluitend te baseren op het binnenkort te vervangen wettelijke systeem, nu de nieuwe bepalingen van de gemeentewet specifiek zijn gericht op verandering / verbetering van het huidige regime. Overigens doet dat aan het hoofd-beleidsuitgangspunt niets af: de naam van het RKC-rapport vat uitstekend samen hoe het beleid kan worden getypeerd: *In principe openbaar*. Dat betekent dat enerzijds het politiek-bestuurlijke streven van raad en college is gericht op zo maximaal mogelijke openbaarheid, en anderzijds dat het college en de organisatie (veel besluiten worden in mandaat genomen) dat beleid moeten toepassen / uitvoeren in de bestuurspraktijk: documenten zijn openbaar, tenzij er wettelijke gronden zijn voor niet-openbaarheid in de zin de Wob (die vervangen wordt door de Wet open overheid: van Wob naar Woo dus). En geheimhouding dient nog sporadischer aan de orde te zijn, nu dat immers het publieke debat in commissie en raad kan frustreren.

1. Aanleiding

Het onderzoek van de RKC naar de toepassing van geheimhouding in onze gemeente heeft geleid tot conclusies en aanbevelingen die de opdracht en basis vormen voor deze beleidsnota. In het rapport is het normenkader beschreven aan de hand waarvan de RKC heeft getoetst hoe de Huizer praktijk kan worden gekenschetst. Daarbij is voor deze beleidsnota vooral relevant het "normenkader voor procedurele toetsing" met als centrale vraag: *In hoeverre zijn het beleid en de praktijk van het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in overeenstemming met de wettelijke en eigen kaders?*

De RKC kwam tot de conclusie dat er weinig beleid is vastgelegd over de procedures en omgang m.b.t. geheimhouding, dat geen specifiek beleid bestaat over de kennisneming, registratie en archivering van geheime stukken en dat evenmin periodieke evaluatie of bijstelling van

het beleid plaatsvindt. Daarnaast werd geconstateerd dat de praktijk slechts matig voldoet aan de wettelijke kaders en algemene normen voor goed bestuur; met name de veelal ontbrekende of zeer beknopte motivering bij het opleggen van geheimhouding en het ontbreken van een centraal register van geheime stukken nopen tot het formuleren van beleid ter zake.

2. Beleidsuitgangspunten / bestuurlijke afspraken

Zoals de RKC terecht stelt in haar rapport, is openbaarheid van bestuur een belangrijk principe van de democratische rechtstaat. De vraag is dus niet of/waarom een document openbaar zou mogen zijn, maar of er (uitgaande van het openbaarheidsbeginsel) actuele gronden en belangen aanwezig zijn die ten aanzien van een bepaald onderwerp of voorstel zouden nopen tot niet-openbaarheid en/of geheimhouding van (delen van die) betreffende documenten of informatie. Naast de specifieke aanleiding (het RKC-onderzoek) is dit een actuele kwestie c.q. beleidsopgave in relatie tot de komst van de Wet open overheid (Woo): deze wet vervangt de Wob en verplicht de overheid sowieso om bepaalde soorten documenten actief openbaar te maken; dit bevestigt eens te meer het openbaarheidsprincipe.

Bij de uitwisseling van informatie en stukken tussen college, commissie en raad biedt de gemeentewet de mogelijkheid tot het opleggen van geheimhouding, mits wordt voldaan aan de eisen zoals geformuleerd in de betreffende artikelen van de gemeentewet. De artikelen 25, 55 en 86 gemeentewet (vanaf 2022 het nieuwe hoofdstuk in de gemeentewet ter zake) verwijzen daartoe steeds naar artikel 10 van de Wob. In zoverre is bij toepassing daarvan geen beleid nodig of mogelijk: de wettelijke eisen voor geheimhouding zijn helder. Daarvan kan ook niet worden afgeweken: er zijn geen andere gronden of mogelijkheden voor het opleggen en bekrachtigen van geheimhouding dan die genoemd in de wettelijke kaders. Ook de vraag of opheffing van geheimhouding aan de orde kan zijn moet langs dezelfde meetlat worden beoordeeld: staan de belangen van artikel 10, die eerder leidden tot oplegging van de geheimhouding, inmiddels (volledige) openbaarheid toe?

Aanbeveling 1 (“beleid opstellen over geheimhouding, d.w.z. de wettelijke en gemeentelijke vereisten, procedures en afspraken over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding, ook voor wat betreft de interne voorbereiding van collegevoorstellen en raadsvoorstellen”) vertalen in beleid zou in theorie kunnen leiden tot het uitgangspunt dat nooit meer geheimhouding zal worden opgelegd, maar dat is niet realistisch. Er zullen in de bestuurspraktijk altijd situaties blijven voorkomen waarin (tijdelijke) geheimhouding aan de orde is, juist ook om de raad zo maximaal mogelijk te kunnen informeren voor wat betreft informatie die (nog) niet openbaar bekend mag worden, maar die wel gedeeld kan worden met de raad onder geheimhouding. Dat betekent dus dat, uitgaande van het streven naar maximale transparantie en openbaarheid, de volgende beleidsuitgangspunten leidend zouden kunnen zijn:

- a. Geheimhouding moet een hoge uitzondering zijn en wordt uitsluitend opgelegd in situaties waarin de belangen zoals bedoeld in artikel 10 van de Wob (en in de nabije toekomst: het betreffende regime uit de Woo) het rechtvaardigen de raad onder oplegging van geheimhouding te betrekken bij het onderwerp; het college en de burgemeester zijn er alert op om zoveel mogelijk te voorkómen dat geheimhouding wordt opgelegd;
- b. Indien geheimhouding opportuun is, dient die niettemin zo beperkt mogelijk te zijn: beperkt voor wat betreft de hoeveelheid informatie en beperkt voor wat betreft de tijd dat de geheimhouding rust op die informatie. College en burgemeester spannen zich in om

rapportages en voorstellen zo in te richten dat zoveel mogelijk informatie openbaar gedeeld kan worden. Geheime bijlagen bij een voorstel bevatten zo weinig mogelijk informatie die wel openbaar gedeeld kan worden.

- c. Indien mogelijk wordt direct bij oplegging / bekrachtiging van de geheimhouding aangegeven op welk moment de geheimhouding vervalt. Indien een vervaldatum niet goed mogelijk is, wordt voorgesteld / bepaald op welk moment de opheffing of voortdoring van de geheimhouding wordt besproken in de raad. Zodoende wordt bij de besluitvorming dus een vervaldatum of evaluatiedatum vastgesteld. Het raadsvoorstel-format zal hierop aangepast worden.
- d. Het college zorgt ervoor dat de oplegging / bekrachtiging van geheimhouding zo helder mogelijk wordt gemotiveerd; niet alleen de toepasselijke gronden en belangen van artikel 10 Wob worden vermeld, maar ook de afweging waarom het belang van openbaarheid (tijdelijk) ondergeschikt moet zijn aan het belang van het delen van die informatie met de raad onder geheimhouding. Het raadsvoorstel-format moet hierop worden aangepast.
- e. Op stukken die het betreft wordt duidelijk herkenbaar aangegeven dat er geheimhouding op rust; bij het vervallen van de geheimhouding wordt die aantekening (of digitale status in de beveiligde ict-omgeving voor de raad) verwijderd.
- f. Er komt een openbaar register waarin wordt bijgehouden op welke stukken geheimhouding is gelegd / bekrachtigd, met vermelding van datum / tijdstip van oplegging en vervallen of evaluatie als bedoeld in beleidsuitgangspunt c. Het college en de raad bespreken jaarlijks de inhoud van het register en de praktijk c.q. beleidsuitgangspunten rondom dit onderwerp geheimhouding.
- g. Geheimhouding betekent een beperking voor raadsleden om de inhoud met derden te delen; in bepaalde gevallen volstaat ook niet-openbaarheid van stukken (zoals bedoeld in artikel 10 Wob) *zonder* dat er geheimhouding wordt opgelegd, indien de raad uitsprekt dat hij de niet-openbaarheid zal respecteren. Te denken valt hierbij aan niet-openbare bijlagen waarin financiële gegevens rondom exploitatie zijn opgenomen, aanbestedingen en dergelijke. Het college en de raad kunnen de politiek-bestuurlijke afspraak maken dat geheimhouding hiervoor niet langer wordt toegepast.

Bovenstaande uitgangspunten worden waar nodig in de volgende hoofdstukken uitgewerkt.

Dit beleid ziet op materiële aspecten (inhoud) en procedurele afspraken / werkwijzen ten aanzien van geheimhouding. Het RKC-onderzoek stipte terecht aan dat, naast het delen van informatie met de raad onder geheimhouding, soms ook sprake is van het niet delen van de informatie met de raad, ook niet onder geheimhouding. Met name in de gevoelige dossiers rondom de 2 integriteitskwesties (teamleider wijkbeheer en service en vertrek burgemeester) speelde dit en leverde dit voor de raad enige frustratie op. Dit onderwerp betreft de inlichtingenplicht van college en burgemeester naar de raad. Waarschijnlijk niet geheel toevalligerwijs was dit gevoel van politiek onbehagen ook in Den Haag mede aanleiding voor het daar uitgevoerde onderzoek naar de praktijk van oplegging van geheimhouding. In de "Leidraad geheimhouding Den Haag 2021" wordt hierover een bestuurlijke afspraak voorgesteld die specifiek ziet op de wijze waarop college en raad informatie kunnen delen, waarbij recht gedaan wordt aan de belangen van maximale informatie voor de raad enerzijds en belangen van integriteitsonderzoeken en organisatiebelangen anderzijds. Verwezen wordt naar de afspraken en randvoorwaarden op blz. 11 en 12 van die leidraad (raadsbehandeling in Den Haag van juli 2021, zie bijlage 2). Volledigheidshalve worden die afspraken en randvoorwaarden hier geciteerd:

1. *Het college informeert de raad halfjaarlijks over de afhandeling van integriteitsmeldingen en - onderzoeken. Hierbij wordt niet volstaan met cijfermatige informatie, maar wordt de raad geïnformeerd over achtergronden, context en ontwikkelingen rond integriteitsmeldingen en - onderzoeken.*
2. *In aanvulling op het bepaalde onder punt 1, kan het college bij een impactvolle zaak besluiten om hangende de fase van een (persoonsgebonden) integriteitsonderzoek de raad te informeren onder het opleggen van geheimhouding.*
3. *Bij een impactvolle zaak informeert het college de raad over de uitkomsten van een (persoonsgebonden) integriteitsonderzoek. Uitgangspunt is openbaarheid, tenzij de belangen van betrokkenen zich daartegen verzetten. In laatstgenoemde situatie vindt het verstrekken van informatie plaats onder het opleggen van geheimhouding.*
4. *Bij een impactvolle zaak kan het college besluiten om het integriteitsrapport aan de raad te verstrekken. De kring van personen die kunnen kennismaken van deze informatie is beperkt tot de raadsleden en de fractievertegenwoordigers.*
5. *Indien het college op grond van het bepaalde onder punt 4 besluit om een integriteitsrapport aan de raad te verstrekken, dan gelden de volgende voorwaarden: a. de namen van alle betrokkenen worden gelakt. Deze namen worden vervangen door een hoofdletter; b. Alleen de in het rapport opgenomen citaten uit mailverkeer en/of citaten uit verklaringen die betrokkenen hebben afgelegd in het kader van de melding en het daaropvolgende onderzoek worden door de opsteller van het rapport vervangen door een geobjectiveerde weergave van het gestelde. Daardoor worden betrokkenen beschermd. Door een citaat geobjectiveerd weer te geven, wordt voorkomen dat de melding- en medewerkingsbereidheid afneemt. Tegelijkertijd ontvangt de raad alle benodigde informatie. Hierdoor wordt de raad in staat gesteld zijn controlerende taak uit te voeren.*
6. *Over het al dan niet aanmerken van een integriteitskwesitie als een impactvolle zaak is het college verantwoordelijk verschuldigd aan de raad.*

Bij bespreking van deze beleidsnota kan ook dit onderwerp inlichtingenplicht bij integriteitskwesities worden betrokken en zouden bovenstaande "Haagse afspraken" als voorbeeld kunnen dienen, waarbij uiteraard de lokale context kan meebrengen dat aspecten worden toegevoegd of verwijderd. Want wat is in onze Huizer context een impactvolle zaak? Een criterium zou kunnen zijn dat het vooral zaken betreft die naar verwachting grote financiële en/of politieke gevolgen kunnen hebben, en niet zozeer de vraag op welk niveau binnen de organisatie de kwestie zich manifesteert (m.a.w. niet op voorhand beperken tot de "topambtenaren" zoals directie en CMT-leden). Verder wordt thans jaarlijks gerapporteerd over de uitvoering van het integriteitsbeleid; die frequentie is naar ons idee toereikend, onder de aantekening dat ons college uiteraard niet zal wachten op een jaarlijks moment indien eerder aanleiding bestaat om de raad te informeren over een integriteitskwesitie.

3. Uitwerking beleidsuitgangspunten / effecten voor college en organisatie

In het vorige hoofdstuk zijn beleidsuitgangspunten benoemd die het politiek-bestuurlijke kader vormen. Ter uitwerking daarvan voorzien we de uitgangspunten van nader commentaar en de voorgestane uitwerking.

- a. *Geheimhouding moet een hoge uitzondering zijn en wordt uitsluitend opgelegd in situaties waarin de belangen zoals bedoeld in artikel 10 van de Wob het noodzakelijk maken de raad onder oplegging van geheimhouding te betrekken bij het onderwerp; het college en de burgemeester zijn er alert op om zoveel mogelijk te voorkomen dat geheimhouding wordt opgelegd;*

Dit uitgangspunt moet handen en voeten krijgen door de concrete toetsing in gevallen waarin geheimhouding wordt overwogen. Artikel 10 van de Wob kent in het eerste lid zogenaamde absolute gronden ("geen informatieverstrekking indien...") en in het tweede lid relatieve gronden, die een belangenafweging veronderstellen tussen de specifieke gronden en het belang van openbaarheid.

De in het eerste lid onder c. en d. genoemde gronden/belangen zijn met name voor de praktijk relevant. Dit betreft achtereenvolgens de bescherming van bedrijfs- en fabricagegegevens (art. 10 lid 1 sub c) en de bescherming van persoonsgegevens (art. 10 lid 1 sub d.). In die gevallen gaat de Wob uit van het niet verstrekken van gegevens voor de openbaarheid en dan kan die informatie dus alleen gedeeld worden met de raad onder oplegging van geheimhouding. Indien bijvoorbeeld een aanvraag om een omgevingsvergunning wordt ingediend waarbij vertrouwelijk verstrekte bedrijfsgegevens horen, mogen die niet openbaar worden. Voor zover die stukken ook met de raad worden gedeeld (op verzoek van de raad bijvoorbeeld, vergunningverlening betreft immers een collegebevoegdheid), zal het college een geheime bijlage bij de stukken kunnen voegen waarin die bedrijfsgegevens vermeld zijn.

Bescherming van persoonsgegevens is uiteraard een te respecteren belang, helemaal indien ook bijzondere persoonsgegevens aan de orde zijn, dat wil zeggen informatie verschaffen over medische gegevens bijvoorbeeld. In de meeste gevallen betekent dit dat, indien de raad een betreffend dossier zou willen zien of behandelen, persoonsgegevens worden weggelakt in de stukken indien die verder geheel openbaar zouden kunnen zijn. Indien een combinatie van factoren en belangen zou meebrengen dat niet ontkomen kan worden aan een geheime bijlage waarin onder meer die persoonsgegevens aan de orde zijn, moet worden overwogen of de raad een reëel belang heeft bij het kunnen vernemen van die persoonsgegevens; zo ja, dan zal de anonimisering voor de raad kunnen worden opgeheven.

Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat "de eenheid van de Kroon" en "de veiligheid van de staat" (art. 10 lid 1 sub a. en b. van de Wob) in de praktijk tot nu toe geen rol hebben gespeeld bij de toepassing van geheimhouding. De b-grond zou aan de orde kunnen zijn indien (als voorbeeld) dossiers over radicalisering en terrorismedreiging zouden spelen waarbij de raad slechts onder oplegging van geheimhouding kan worden betrokken.

Artikel 10 lid 2 van de Wob is in de praktijk wel geregeld aan de orde als grondslag voor oplegging en voortdurende van geheimhouding; de daar genoemde belangen doen zich vaker voor. Met name de belangen genoemd onder b. (de economische of financiële belangen van de gemeente), c. (de opsporing en vervolging van strafbare feiten), e. (eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer) en g. (het voorkomen van onevenredige bevoor- of benadeling van

(rechts)personen of derden) zijn betrokken bij Huizer besluiten tot oplegging en bekrachtiging van geheimhouding.

In het integriteitsdossier bijvoorbeeld, speelde dat het Deloitte-rapport in het belang van het strafrechtelijk onderzoek gedurende een bepaalde periode geheim moest blijven. Na bericht van het Openbaar Ministerie dat die noodzaak niet langer bestond, is de geheimhouding ook opgeheven en kon het publieke debat in de raad plaatsvinden. Wij hopen natuurlijk niet nogmaals met een dergelijk dossier geconfronteerd te worden, maar indien wel, dan zal bij noodzaak daartoe op vergelijkbare wijze aan de raad in eerste instantie geheimhouding worden opgelegd op stukken die onder een of meerdere van die gronden uit het tweede lid van artikel 10 Wob vallen.

In het ruimtelijk ordeningsrecht komt het ook geregeld voor dat plannen van projectontwikkelaars, planexploitatie-uitwerkingen of andere gevoelige (bedrijfs)gegevens aan de orde zijn die in een bepaald stadium of zelfs nooit geschikt zijn om aan de openbaarheid prijs te geven: dergelijke belangen worden thans vaak geschaard onder de in artikel 10 lid 2 sub g. genoemde grond. Ook bijvoorbeeld juridische adviezen die een sterkte-zwakte-analyse laten zien van de gemeentelijke positie in een juridisch geschil zijn bij uitstek niet openbaar.

Steeds zal ons college per geval moeten motiveren dat en waarom die gronden en belangen spelen en derhalve dat / waarom oplegging van geheimhouding noodzakelijk is. Bij weging van die belangen kan het uiteraard voorkomen dat de raad een andere afweging maakt en het belang van openbaarheid zwaarder acht. In die gevallen is de raad als hoofd van de gemeente het orgaan dat dan kan besluiten niet over te gaan tot bekrachtiging van de geheimhouding (in het huidige systeem) dan wel na oplegging door het college zelf te besluiten tot opheffing van de geheimhouding (volgens het nieuwe hoofdstuk in de Gemeentewet). Een debat daarover zal in eerste instantie wel in een besloten deel van de raadsvergadering moeten worden gehouden teneinde alle vrijheid van spreken te hebben. Daarna is het aan de raad om te bepalen welke stukken c.q. welke mondeling gegeven informatie niet langer als geheim moet worden aangemerkt.

- b. *Indien geheimhouding opportuun is, dient die niettemin zo beperkt mogelijk te zijn: beperkt voor wat betreft de hoeveelheid informatie en beperkt voor wat betreft de tijd dat de geheimhouding rust op die informatie. College en burgemeester spannen zich in om rapportages en voorstellen zo in te richten dat zoveel mogelijk informatie openbaar gedeeld kan worden. Geheime bijlagen bij een voorstel bevatten zo weinig mogelijk informatie die wel openbaar gedeeld kan worden.*
- c. *Indien mogelijk wordt direct bij oplegging / bekrachtiging van de geheimhouding aangegeven op welk moment de geheimhouding vervalt. Indien een vervaldatum niet goed mogelijk is, wordt bepaald op welk moment de opheffing of voortdurende van de geheimhouding wordt besproken in de raad. Zodoende wordt bij de besluitvorming dus een vervaldatum of evaluatiedatum vastgesteld. Het raadsvoorstel-format zal hierop aangepast worden.*

Deze beleidsuitgangspunten betekenen dat bij het opstellen van stukken (zowel voor ons college als voor uw raad) steeds tijdig wordt beoordeeld:

1. Of geheimhouding opportuun/onvermijdelijk is (alleen bij hoge uitzondering dus);
2. Op welke informatie of (onderdelen van) documenten geheimhouding moet rusten;
3. Wanneer de geheimhouding kan vervallen;

4. Dan wel (als geen vervaldatum kan worden voorgesteld) op welk moment besluitvorming over voortzetting of opheffing van de geheimhouding aan de orde zal zijn.

In de ambtelijke leidraad (ter nadere uitwerking voor de organisatie) zal dit helder moeten worden gemarkeerd; ook zullen we de formats voor college- en raadsvoorstellen hierop aanpassen. Ook in de digitale omgeving (bestuurlijke workflow besluitvorming) zal herkenbaar moeten zijn dat een besluit inzake (oplegging of opheffing van) geheimhouding is genomen.

In hoeverre het uitgangspunt, dat slechts op bepaalde passages geheimhouding rust, ook praktisch gezien uitvoerbaar is ten aanzien van stukken waarin geheime en niet-geheime informatie wezenlijk met elkaar verweven is, zal moeten blijken in de praktijk. Het streven is helder: alleen geheimhouding indien het niet anders kan en zo beperkt mogelijk; dit betekent wellicht in sommige gevallen dat dus verschillende versies van een voorstel moeten worden geproduceerd: een met alle informatie en een met de openbare informatie. Uiteraard verdient het de voorkeur om, indien documenten qua informatie kunnen worden gesplitst, 2 separate stukken te maken: een openbaar college- of raadsvoorstel met alleen een geheime bijlage.

- d. *Het college zorgt ervoor dat de oplegging / bekrachtiging van geheimhouding zo helder mogelijk wordt gemotiveerd; niet alleen de toepasselijke gronden en belangen van artikel 10 Wob worden vermeld, maar ook de afweging waarom het belang van openbaarheid (tijdelijk) ondergeschikt moet zijn aan het belang van het delen van die informatie met de raad onder geheimhouding. Het raadsvoorstel-format moet hierop worden aangepast.*

Onder beleidsuitgangspunt a. is reeds uitgewerkt dat het essentieel is om de juiste motivering, grondslag en afweging te benoemen in de voorstellen tot opleggen of bekrachtigen van geheimhouding. Het ontbreken hiervan belemmert immers een goede afweging en bemoeilijkt ook de politieke controle door de raad. In het raadsvoorstel zal e.e.a. nadrukkelijker een plek moeten krijgen. Het kan uiteraard voorkomen dat meerdere gronden van art. 10 Wob van toepassing zijn.

Bij inwerkingtreding van het nieuwe hoofdstuk over geheimhouding in de Gemeentewet vervalt overigens de eis van bekrachtiging door de raad indien het college (of de burgemeester c.q. een commissie) stukken onder geheimhouding heeft overgelegd aan de raad. Dit vereist dus eens te meer dat in de voorafgaande besluitvorming van het college (c.q. de burgemeester of de commissie) onder ogen wordt gezien dat een toereikende motivering voor de oplegging van geheimhouding bestaat en wordt vermeld in het besluit. Indien de raad zou vinden dat die geheimhouding te ruim of zelfs overbodig is, zal in de raadsvergadering daaromtrent beraadslaging en besluitvorming moeten plaatsvinden, want ook in de nieuwe opzet (na wijziging van de gemeentewet ter zake) blijft de raad de enige instantie die gaat over de voortdrijving van door anderen opgelegde geheimhouding ten aanzien van stukken die aan de raad worden overgelegd.

- e. *Op stukken die het betreft wordt duidelijk herkenbaar aangegeven dat er geheimhouding op rust; bij het vervallen van de geheimhouding wordt die aantekening (of digitale status in de beveiligde ict-omgeving voor de raad) verwijderd.*

Aangezien het schenden van de geheimhoudingsplicht uiteraard zeer ongewenst is en strafrechtelijk kan worden gesanctioneerd, moet het wel duidelijk zijn op welke informatie precies de plicht tot geheimhouding rust. Daarom moet op een document goed kenbaar worden vermeld dat er geheimhouding op rust. Dit maakt het tegelijkertijd lastiger: want indien alleen onderdelen van een document onder die geheimhoudingsplicht vallen, is de rest niet geheim en kan het dus circuleren, ook onder derden en de pers. Dit is hoogstwaarschijnlijk ook de reden dat veelal op een document als geheel de geheimhouding wordt opgelegd, dan kan die verwarring ook niet ontstaan. Dit pleit er eens te meer voor om (ten aanzien van de geheim te houden informatie, uiteraard alleen voor zover geheimhouding onvermijdelijk is) zoveel mogelijk met geheime bijlagen te werken en in college- en raadsvoorstellen sowieso geen geheime informatie te verwerken. In situaties waarin niet kan worden voorkomen dat geheime en niet-geheime informatie met elkaar verweven zijn in de betreffende rapporten of voorstellen, gaan als uiterste consequentie 2 versies circuleren: de volledige versie met geheimhouding op de betreffende passages, en een openbare versie waarin delen zijn weggelakt en waar de aanduiding wordt vermeld dat op de weggelakte passage(s) geheimhouding rust. Dit verdient overigens niet de voorkeur.

In de voor raadsleden beveiligde ict-omgeving zitten dan dus achter het “slotje” de volledige stukken en op de openbare website de bewerkte versies daarvan. Bij het vervallen van geheimhouding in het geheel zal het slotje op de voorheen geheime documenten moeten worden verwijderd. De griffie zal hierop toezien.

- f. *Er komt een openbaar register waarin wordt bijgehouden op welke stukken geheimhouding is gelegd / bekrachtigd, met vermelding van data van oplegging en vervallen of evaluatie als bedoeld in beleidsuitgangspunt c. Het college en de raad bespreken jaarlijks de inhoud van het register en de praktijk c.q. beleidsuitgangspunten rondom dit onderwerp geheimhouding.*
- g. *Geheimhouding betekent een beperking voor raadsleden om de inhoud met derden te delen; in bepaalde gevallen volstaat ook niet-openbaarheid van stukken (zoals bedoeld in artikel 10 Wob) zonder dat er geheimhouding wordt opgelegd, indien de raad uitsprekt dat hij de niet-openbaarheid zal respecteren. Te denken valt hierbij aan niet-openbare bijlagen waarin financiële gegevens rondom exploitatie zijn opgenomen, aanbestedingen en dergelijke. Het college en de raad kunnen de politiek-bestuurlijke afspraak maken dat geheimhouding hiervoor niet langer wordt toegepast.*

Hoofdstuk 4 gaat nader in op het register.

De onder g. benoemde bestuurlijke afspraak tussen college en raad strekt ertoe om te voorkomen dat geheimhouding wordt opgelegd op de daar bedoelde stukken. Geheimhouding brengt immers mee dat raadsleden zich niet mogen verstaan met derden over geheime informatie / documenten. Tegelijkertijd kan spelen dat wellicht consultatie van betrouwbare derden (accountant, advocaat, notaris e.d.) gewenst is voor een raadslid of fractie ten aanzien van een bepaalde financiële of juridische onderbouwing van of passage in een voorstel. Om zo weinig mogelijk beperkingen voor de gemeenteraad te veroorzaken en hem dus zoveel

mogelijk in staat te stellen zijn controlerende en kaderstellende rol optimaal te vervullen, is ons college bereid om deze bestuurlijke afspraak voor te stellen: geen geheimhouding onder de conditie dat de niet-openbaarheid wordt betracht. Dat betekent dus formeel dat geen geheimhouding bestaat en er ook geen geheimhoudingsplicht kan worden geschonden of gesanctioneerd, maar hier geldt dan vooral de politiek-morele code van vertrouwen en vertrouwelijkheid. Geen geheime status, wel werkbaar. Op het stuk zal dan dus ook geen aanduiding "geheim" komen, maar wel de vermelding: "niet openbaar". Uiteraard geldt wel dat het "lekker" van informatie met de kenbare status "niet-openbaar" in strijd is met artikel 2:5 Algemene wet bestuursrecht.

Bij behandeling van deze nota in commissie en raad kan de behoefte hieraan en inkadering ervan nader worden verkend en kan de raad wellicht ook andere voorbeelden benoemen waarvoor deze bestuurlijke afspraak zou kunnen gelden.

4. Centraal openbaar register

Een van de aanbevelingen van de RKC was om voor een centraal register te zorgen waarin voor alle betrokkenen een overzicht te vinden is van de stukken waarop geheimhouding rust, met toevoeging van gegevens als opleg-, verval- of evaluatiedatum. Vandaar beleidsuitgangspunt f:

Er komt een openbaar register waarin wordt bijgehouden op welke stukken geheimhouding is gelegd / bekrachtigd, met vermelding van data van oplegging en vervallen of evaluatie als bedoeld in beleidsuitgangspunt c. Het college en de raad bespreken jaarlijks de inhoud van het register en de praktijk c.q. beleidsuitgangspunten rondom dit onderwerp geheimhouding.

Met de griffier zullen wij dit voor alle details nader uitwerken. Praktische vragen als de specifieke inrichting van het register, startdatum (voorstel: met ingang van 1-1-2022) en inhoud (voegen we ook niet-openbare stukken toe zoals bedoeld in beleidsuitgangspunt g? Dat lijkt wel logisch) kunnen wellicht dan nog verfijnd worden, maar de hoofdopzet is duidelijk verwoord in het beleidsuitgangspunt. Zodra de nadere uitwerking gereed is zullen wij dat ter vaststelling aanbieden aan uw raad. Bijlage1 biedt alvast een conceptuitwerking. Na inwerkingtreding van het nieuwe hoofdstuk in de gemeentewet over geheimhouding zullen we bezien of dat noopt tot wijzigingen in het register.

Wij stellen tevens voor dat in februari 2022 nog eenmaal op de gebruikelijke wijze de lijst van geheime stukken van de huidige raadsperiode 2018-2022 (bijgehouden door de griffier) wordt besproken en dat met ingang van de nieuwe raadsperiode dus het nieuwe register het instrument wordt voor reguliere / periodieke bespreking tussen raad en college.

Het register zelf is een openbaar stuk dat ook in een reguliere commissie of raadsvergadering kan worden behandeld. Het zal ook in het raadsinformatiesysteem permanent aanwezig en dus raadpleegbaar zijn. Indien een inhoudelijke discussie zou ontstaan over de wens om geheimhouding op te heffen betreffende bepaalde documenten of informatie, zal per keer moeten worden beoordeeld of beraadslaging daaromtrent in het openbaar kan dan wel dat een besloten vergadering daarvoor nodig is.

Het lijkt ons eveneens dienstig om niet-openbare besluiten van ons college of de burgemeester op te nemen in het register. Daarmee wordt voor uw raad maximaal transparant welke besluiten nog niet openbaar zijn; soms in afwachting van een volgende fase van besluitvorming (denk weer aan lang lopende ruimtelijke ordenings-kwesties die veelal pas in een eindstadium kunnen leiden tot openbare besluitvorming; ook sommige beleidsaspecten rondom het faillissement van Erven Westrik BV kunnen of konden nog niet openbaar zijn in bepaalde stadia), soms vanwege de aard van de informatie (juridische analyses in relatie tot geschillen e.d.).

5. Periodieke evaluatie / uitwisseling raad-college over toepassing beleidsnota

Beleidsuitgangspunt f. benoemt ook een jaarlijkse bespreking en evaluatie van het beleid rondom geheimhouding. Desgewenst kan dat ook halfjaarlijks, maar de hoeveelheid stukken geeft daarvoor naar onze inschatting geen aanleiding.

Bovendien is het wellicht opportuun om bij elke vergadercyclus van commissie en raad wel aan te stippen of ten aanzien van bepaalde geheime stukken de vervaldatum is/wordt bereikt en de geheimhouding dus komt te vervallen. Indien de (bij vaststelling van de vervaldatum onvoorziene) actualiteit of omstandigheden van dat moment zouden meebrengen dat geheimhouding dient voort te duren, moet daarover immers expliciet worden besloten.

Als jaarlijks evaluatiemoment stellen wij de behandeling van de voorjaarsnota of de begroting voor.

6. Bijlagen

Voor uw informatie zijn als bijlagen toegevoegd:

1. Het voorbeeld register;
2. Leidraad geheimhouding Den Haag 2021;
3. Wetsvoorstel aanpassing gemeentewet met nieuw hoofdstuk geheimhouding
4. FAQ, s door de griffier verspreid over besloten vergaderingen / geheimhouding



Leidraad geheimhouding Den Haag 2021

versie: 0.5
status: definitief concept
Datum: 10 mei 2021

Inhoud

1. Inleiding: geheimhouding leeft in de Haagse raad.....	2
2. Algemeen toetsingskader: openbaar, tenzij	3
3. Gedeeltelijke geheimhouding: waar mogelijk toepassen	5
4. Toetsingskader integriteitskwesities: afspraken en randvoorwaarden.....	7
5. Vermelden expiratie- of evaluatiedatum: tijdelijkheid geheimhouding staat voorop.....	10
6. Vermelden geheimhouding: de gronden	11
7. Digitale beschikbaarheid geheime stukken: gelijk speelveld voor raad, college en burgemeester .	12
8. Register: overzicht geheime stukken	13
9. Bekrachtiging door de raad: geldt voor alle geheime stukken.....	14
10. Opheffen geheimhouding: door de raad.....	16
11. Geheime vergaderingen van commissie en raad: volgens de wet.....	17
12. Inwerkingtreding: direct na besluitvorming/zo snel als verantwoord is	18

1 Inleiding: geheimhouding leeft in de Haagse raad

Wettelijk kader

De Gemeentewet voorziet in een duaal stelsel. Dit betekent dat het college en de burgemeester (in zijn hoedanigheid van zelfstandig bestuursorgaan) het dagelijks bestuur van de gemeente voeren. De raad controleert, bepaalt de budgetten en stelt de kaders vast. Deze wettelijke taakverdeling betekent dat het college en de burgemeester verantwoording moeten afleggen aan de raad over het gevoerde bestuur.¹

Het duale stelsel brengt met zich mee dat het college en de burgemeester de raad alle inlichtingen moeten geven die de raad nodig heeft voor het uitoefenen van zijn controlerende taak. Dit is alleen dan anders, indien het openbaar belang zich verzet tegen het verstrekken van inlichtingen.²

Bij het verstrekken van informatie geldt openbaarheid van informatie als uitgangspunt. Openbare informatie geeft de raad de gelegenheid een publiek debat te voeren met het college en de burgemeester over het gevoerde bestuur. Hierdoor kan de raad zijn controlerende taak optimaal uitvoeren. Met openbaarheid van informatie leggen college en burgemeester maximaal verantwoording af aan de raad en aan de stad.

Op grond van de Gemeentewet kunnen het college en de burgemeester geheimhouding opleggen op stukken die aan de raad of een commissie worden verstrekt. Daarvoor is vereist dat het opleggen van geheimhouding gerechtvaardigd is, gelet op een belang genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).³ Indien het gaat om stukken die aan de raad zijn verstrekt, moet de raad de opgelegde geheimhouding in de eerstvolgende raadsvergadering bekrachtigen.⁴ Aangezien het college en de burgemeester de meeste stukken ter besluitvorming voorleggen aan de raad, is het op grond van de Gemeentewet aan hen om zonedig geheimhouding op te leggen op die stukken. De Gemeentewet legt het laatste woord met betrekking tot geheimhouding echter bij de raad. De raad beslist immers over bekrachtiging van de door het college of de burgemeester opgelegde geheimhouding. De wet hecht bijzondere waarde aan het opleggen van geheimhouding: schending van de geheimhouding levert een strafbaar feit op.⁵

Geheimhouding in Den Haag

Het onderwerp geheimhouding is de afgelopen jaren diverse keren aan de orde geweest in de Haagse gemeenteraad. Het ging daarbij onder meer over de wijze waarop de raad geheime informatie krijgt van het college (omvang, reikwijdte en wijze van verstrekking). De gedachtewisseling over het onderwerp speelde in het bijzonder tegen de achtergrond van een integriteitskwesitie en een discussie rond geheimhouding in een verkoopproces.

De wijze waarop wordt omgegaan met geheimhouding heeft geleid tot het indienen van twee initiatiefvoorstellen vanuit de raad. Tevens heeft de Rekenkamer in 2021 een rapport opgeleverd over het onderwerp geheimhouding.

Uit het vorenstaande valt één conclusie te trekken; het onderwerp geheimhouding leeft. De raad en het college hebben daarom eind 2020 afgesproken een gezamenlijke werkgroep in te stellen die tot

¹ Zie artikel 160 en 169 van de Gemeentewet.

² Aldus uitdrukkelijk artikel 169, lid 3, en artikel 180, lid 3, van de Gemeentewet.

³ Zie artikel 25 en 86 van de Gemeentewet.

⁴ Aldus artikel 25, lid 3, van de Gemeentewet.

⁵ Zie artikel 272 Wetboek van Strafrecht

Leidraad geheimhouding Den Haag 2021

doel heeft te komen tot een door raad en college gezamenlijk gedragen Leidraad rond het onderwerp geheimhouding. Deze duale werkgroep is eind 2020 en in de eerste twee kwartalen van 2021 zeven keer bijeengekomen. Tijdens deze bijeenkomsten hebben leden van het college en de raad vrijelijk met elkaar van gedachten gewisseld over het onderwerp geheimhouding. Het resultaat van deze gedachtewisseling is verwoord in deze Leidraad.

Leidraad

De Leidraad bevat de afspraken die college en raad met elkaar maken over de wijze waarop in Den Haag wordt omgegaan met het onderwerp geheimhouding. Rode draad daarbij is het uitgangspunt dat informatie in de gemeente openbaar is.

Bij de gemaakte afspraken rond geheimhouding gaat het niet alleen om een toetsingskader voor het verstrekken van geheime stukken in het algemeen, maar ook om een breder palet aan afspraken:

- a. gedeeltelijke geheimhouding,
- b. digitale beschikbaarheid geheime stukken,
- c. diverse formaliteiten als aantekenen expiratie- of evaluatiedatum, afspraken rond bekrachtiging en opheffing van geheimhouding.

Met deze afspraken rond het onderwerp geheimhouding borgt deze Leidraad dat informatie zoveel mogelijk openbaar wordt verstrekt en geheime informatie niet langer geheim blijft dan strikt noodzakelijk is. Zo kan de raad zijn controlerende taak optimaal uitoefenen. Dit bevordert het onderlinge vertrouwen en de onderlinge samenwerking tussen college en raad. Met deze Leidraad vertrouwt de duale werkgroep er op hieraan een bijdrage te hebben geleverd.

De afspraken zijn verwoord in elf paragrafen. Daarbij is steeds dezelfde opbouw gehanteerd. Gestart wordt met een korte schets van de aanleiding voor het maken van de afspraken. Vervolgens worden de afwegingen die hebben geleid tot de afspraken besproken. Tot slot worden de concrete afspraken verwoord. Voor de leesbaarheid zijn deze afspraken steeds terug te vinden in een kader dat aan het einde van een paragraaf is opgenomen.

2 Algemeen toetsingskader: openbaar, tenzij

De gemeente heeft een breed takenpakket, waarover de gemeenteraad door het college en de burgemeester via een groot aantal stukken wordt geïnformeerd. Uitgangspunt in de informatievoorziening tussen college, burgemeester en raad is openbaarheid en transparantie. Het college en de burgemeester verstrekken de raad alle informatie die zij voor haar taak nodig heeft. In dit kader wordt dit nader uitgewerkt en wordt stil gestaan bij strijdigheid met openbaar belang en het verstrekken van informatie onder geheimhouding.

Gelet op de breedte van het takenpakket van de gemeente moet steeds per casus een afweging gemaakt worden.

Er is echter wel een overkoepelend kader te geven met uitgangspunten waarbinnen deze afweging moet plaatsvinden. In deze paragraaf wordt dit kader beschreven.

Actieve informatieplicht college en burgemeester

Vooropgesteld: het college en de burgemeester verstrekken de raad alle informatie die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft (actieve informatieplicht). Het college en de burgemeester hebben daarbij de opdracht de verstrekte informatie volledig, juist en zoveel mogelijk openbaar te verstrekken. Dit betekent bijvoorbeeld ook dat het college en de burgemeester, indien zij afspraken maken met derden, zich daarbij steeds inspannen om te voorkomen dat informatie die openbaar is in de (nabije) toekomst slechts onder het opleggen van geheimhouding aan de raad mag worden verstrekt.

Openbaar belang

Het verstrekken van geheime informatie blijft alleen dan achterwege indien sprake is van strijd met het openbaar belang. Daarmee wordt aangesloten bij de begrenzing die is gesteld in artikel 169 en 180 Gemeentewet.

Wat is openbaar belang?

Er staat geen definitie van het begrip 'openbaar belang' in een wet of in de literatuur.

Er zijn wel voorbeelden waarbij het openbaar belang zo belangrijk is, dat het college of de burgemeester met een beroep op het openbaar belang kan weigeren om bepaalde informatie te verstrekken:

- kwesties in de persoonlijke levenssfeer.
- informatie die de veiligheid van de staat in gevaar kan brengen.

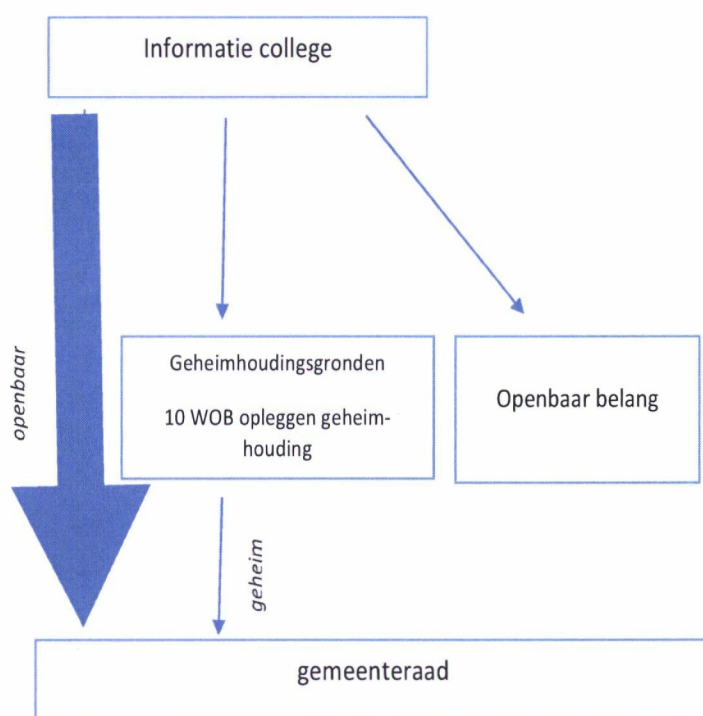
Andere voorbeelden van openbaar belang kunt u lezen in de brief van de minister van BZK aan de voorzitter van de Tweede Kamer, d.d. 21 januari 2002 (TK 2001-2002, 28 362, nr. 2)

Gelet op het feit dat openbaarheid van informatie uitgangspunt is in het openbaar bestuur, zal niet lichtvaardig een beroep gedaan kunnen worden op het openbaar belang om de raad informatie te onthouden. Een beroep op het openbaar belang is ook niet snel nodig. In veel gevallen zal het niet nodig zijn om informatie te weigeren, maar kan aan het verzoek om inlichtingen worden voldaan door de informatie in geabstraheerde vorm te verstrekken.

Geheimhouding: alleen als er gronden zijn uit de Wet openbaarheid van bestuur

Hoewel openbaarheid van informatie uitgangspunt is, kunnen er in een concrete casus gegronde redenen zijn om informatie niet openbaar te maken. De wetgever heeft dit onderkend. Daarom bepaalt de Gemeentewet dat geheimhouding kan worden opgelegd, maar alleen op grond van een belang als genoemd in artikel 10 van de Wob. Dit wettelijk kader begrenst de afspraken die gemaakt kunnen worden rond het onderwerp geheimhouding. Concreet betekent dit dat bijvoorbeeld geheimhouding opgelegd kan worden bij vertrouwelijke bedrijfsgegevens, eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, economische en financiële belangen van de overheid en bijzondere persoonsgegevens. Het college, de burgemeester en de raad streven maximale transparantie na in het delen van informatie. Het is aan het college dan wel de burgemeester om zich daarbij steeds in te spannen om te voorkomen dat informatie slechts aan de raad wordt verstrekt onder het opleggen van geheimhouding.

Het informeren van de raad ziet er schematisch als volgt uit:



Het college en de burgemeester wegen af, de raad controleert

Het is aan het college en de burgemeester om af te wegen of a) het verstrekken van informatie alleen mogelijk is onder het opleggen van geheimhouding, en b) of het openbaar belang zich verzet tegen het verstrekken van geheime informatie aan de raad. Het in de Gemeentewet neergelegde duale stelsel waarbij de raad het college en burgemeester controleert, brengt met zich mee dat het college dan wel de burgemeester over de gemaakte keuze politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid schuldig is aan de raad. De raad kan zijn controlerende taak op dit punt alleen dan uitoefenen, indien het college en de burgemeester het besluit om informatie enkel onder het opleggen van geheimhouding - of zelfs niet onder geheimhouding, maar te weigeren wegens strijd met het openbaar belang - te verstrekken deugdelijk inhoudelijk motiveren. Alleen dan kan de raad nagaan of

Leidraad geheimhouding Den Haag 2021

het in een concrete casus, gelet op de specifieke omstandigheden van dat geval, gerechtvaardigd is om de informatie onder het opleggen van geheimhouding of in het geheel niet te verstrekken.

Motivering geheimhouding

In de praktijk wordt ter motivering doorgaans volstaan met een verwijzing naar artikel 10 van de Wob. Daarmee wordt echter niet voldaan aan de motiveringsplicht. Een besluit waarbij geheimhouding wordt opgelegd, moet - naast een verwijzing naar de wettelijke geheimhoudingsgrond - steeds ook inhoudelijk worden gemotiveerd. Door middel van het opnemen van een inhoudelijke motivering van het besluit tot oplegging geheimhouding kan de raad immers beter beoordelen of de geheimhouding terecht is opgelegd en of de opgelegde geheimhouding bekrachtigd moet worden. Een deugdelijke inhoudelijke motivering is verder ook van belang bij het vergemakkelijken van de beoordeling of de geheimhouding te zijner tijd kan worden opgeheven.

Tegelijkertijd leert de praktijk dat een nadere motivering niet in alle situaties kan worden gegeven. Gedacht kan worden aan de situatie waarbij het opleggen van geheimhouding alleen gemotiveerd kan worden door de informatie (die geheim moet blijven) openbaar te maken. In een dergelijke situatie kan het college dan wel de burgemeester bij het opleggen van geheimhouding volstaan met het geven van een toelichting waarom een nadere motivering niet mogelijk is.

Het vorenstaande leidt tot de volgende afspraken:

- 1. Het college, de burgemeester en de raad streven maximale transparantie na in het delen van informatie. Het is aan het college dan wel de burgemeester om zich daarbij steeds in te spannen om te voorkomen dat informatie slechts aan de raad wordt verstrekt onder het opleggen van geheimhouding.*
- 2. Het college en de burgemeester geven de raad altijd mondeling of schriftelijk de door de raad gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.*
- 3. De informatie van college en burgemeester aan commissies en raad is openbaar, tenzij verstrekking van die informatie gelet op de belangen zoals genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur uitsluitend onder het opleggen van geheimhouding mogelijk is.*
- 4. Het college en de burgemeester wegens af of het openbaar belang zich verzet tegen het verstrekken van geheime informatie aan de raad. Over de gemaakte keuze zijn zij verantwoordelijk en verschuldigd aan de raad.*
- 5. Een weigering om door de raad gevraagde informatie te verstrekken, alsmede het opleggen van geheimhouding op informatie die aan een commissie of aan de raad wordt verstrekt, gebeurt door middel van een besluit. Het besluit wordt altijd inhoudelijk gemotiveerd.*

3 Gedeeltelijke geheimhouding: waar mogelijk toepassen

Indien een stuk onder het opleggen van geheimhouding aan de raad wordt verstrekt, kan tussen college, burgemeester en raad discussie ontstaan over de vraag of de geheimhouding op het gehele stuk moet rusten, of dat er passages als niet geheim gekwalificeerd zouden moeten worden, waarmee die passages onderdeel zijn van het openbare debat.

Gemeentelijk beleid

Op grond van de Gemeentewet kan geheimhouding worden opgelegd op stukken die naar de commissie of de raad gaan. In het gemeentelijk beleid is niet vastgelegd of geheimhouding op hele stukken of op delen wordt opgelegd. In de praktijk wordt geheimhouding doorgaans op het gehele stuk gelegd en niet alleen op die delen waarvoor de uitzonderingsgrond van toepassing is. Sporadisch wordt ervoor gekozen om de geheime informatie in een apart document te zetten en hierop geheimhouding op te leggen. Hierbij kan gedacht worden aan de door het college aan de raad verstrekte grondexploitaties waarbij financiële overzichten in een apart document worden opgenomen waarop geheimhouding wordt opgelegd.

Als informatie al openbaar is, dan niet opnemen in geheim stuk

Om recht te doen aan het uitgangspunt dat informatie in het openbare bestuur openbaar is, staat in het algemene toetsingskader van paragraaf 2 dat het college en de burgemeester de raad alle informatie verstrekken die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Hierbij geldt als uitgangspunt dat de verstrekte informatie volledig, juist en zoveel mogelijk openbaar is. Dit geldt te meer voor datgene wat reeds openbaar bekend is in objectieve bronnen.

Indien een stuk informatie bevat die deels openbaar is en deels niet, mag alleen geheimhouding worden opgelegd op die delen van het stuk die nog niet openbaar zijn. Op laatstgenoemde delen mag alleen per onderdeel geheimhouding worden gelegd, indien zich een van de in artikel 10 van de Wob neergelegde weigeringsgronden voordoet. Zo wordt door het hanteren van partiële geheimhouding gelet op de WOB-gronden zoveel als mogelijk van een betreffend stuk openbaar.

Uitzondering: zeer uitzonderlijke situaties

Niettemin kan zich in zeer uitzonderlijke gevallen de situatie voordoen waarbij aanleiding bestaat om geheimhouding op te leggen op een stuk dat ook openbare informatie bevat. Bij wijze van voorbeeld kan worden gedacht aan de situatie die zich voordeed bij het verkoopproces Eneco.

Verkoopproces Eneco

Bij de verkoop van Eneco waren afspraken gemaakt met derden (Eneco Groep NV en de overige aandeelhouders) welke documenten wel of niet openbaar mochten worden gemaakt.

Gedeeltes van deze documenten waren wellicht al openbaar. Op het moment dat deze delen openbaar worden gemaakt, zou de gemeente de gemaakte afspraken schenden. Dit doet afbreuk aan de betrouwbaarheid van de overheid. Het openbaar maken van documenten brengt dan onaanvaardbare schade toe aan het onderlinge vertrouwen.

Het vorenstaande laat onverlet dat nogmaals benadrukt wordt dat het college dan wel de burgemeester zich aan voorkant dient in te spannen om te voorkomen dat dit soort afspraken worden gemaakt.

Motivering vereist

Het feit dat zich in een casus uitzonderlijke omstandigheden voordoen waardoor geheimhouding wordt opgelegd op informatie waarvan niet uitgesloten is dat deze (deels) al openbaar is, moet gemotiveerd worden door het college dan wel de burgemeester. Daarmee wordt recht gedaan aan het uitgangspunt dat alle informatie binnen het openbaar bestuur openbaar is. Door de aanwezigheid van bijzondere omstandigheden inhoudelijk te motiveren kan de raad beter beoordelen of de geheimhouding terecht is opgelegd op het hele stuk en of geheimhouding bekrachtigd moet worden. Een deugdelijke inhoudelijk motivering is verder ook van belang bij het vergemakkelijken van de beoordeling of de geheimhouding te zijner tijd kan worden opgeheven waardoor de informatie alsnog openbaar wordt gemaakt.

Spoed als tijdelijke uitzonderingsgrond

Niet uitgesloten is dat een stuk naar de raad gaat onder het opleggen van geheimhouding, terwijl (delen van) de daarin opgenomen informatie reeds openbaar is. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen, indien stukken met spoed naar de raad moeten. In een dergelijke situatie ontbreekt het simpelweg aan tijd om de selectie tussen geheime en openbare delen uit de stukken te maken. In een dergelijke situatie moet het college dan wel de burgemeester – nadat de opgelegde geheimhouding door de raad is bekrachtigd – nagaan welke delen van de documenten alsnog openbaar gemaakt kunnen worden. Van deze delen kan de opgelegde geheimhouding vervolgens worden opgeheven.

Het vorenstaande leidt tot de volgende afspraken:

1. Op informatie die al openbaar is, wordt geen geheimhouding opgelegd. Indien een schriftelijk stuk zowel openbare als geheime informatie bevat, mag alleen geheimhouding worden opgelegd op die delen van het stuk die nog niet openbaar zijn. Op laatstgenoemde delen mag alleen per onderdeel geheimhouding worden gelegd, indien zich een van de in artikel 10 van de Wob neergelegde weigeringsgronden voordoet.

2. In zeer uitzonderlijke omstandigheden kan worden afgeweken van het gestelde onder punt 1. Deze zeer uitzonderlijke omstandigheden dienen door het college dan wel de burgemeester te worden gemotiveerd.

3. Indien het bepaalde onder punt 1 niet kan worden nageleefd, dan wordt het voorstel tot bekrachtiging geheimhouding wel op de besluitenlijst van de raad geplaatst, en bekrachtigt de gemeenteraad de geheimhouding op het gehele stuk. In een dergelijke situatie wordt een reactie opgesteld in de vorm van een raadsvoorstel, waarin het college of de burgemeester toelicht waarom de geheimhouding op het hele stuk moet rusten en tot wanneer, of komt het college dan wel de burgemeester met een raadsvoorstel tot opheffing van de geheimhouding op die delen van het stuk die bij nader inzien alsnog openbaar gemaakt kunnen worden.

c: afspraken en randvoorwaarden

Openbaarheid van informatie is uitgangspunt in het openbaar bestuur.

Leidraad geheimhouding Den Haag 2021

Door informatie openbaar te delen is een publiek debat mogelijk over het gevoerde bestuur. Hierdoor kan de raad zijn controlerende taak optimaal uitvoeren. In paragraaf 2 is een algemeen toetsingskader met spelregels geformuleerd waarbinnen per casus afgewogen moet worden of de betrokken belangen vragen om het opleggen van geheimhouding. Het betreft maatwerk waarbij de weging, afhankelijk van de specifieke feiten en omstandigheden van het geval, steeds anders kan uitpakken. Politiek-bestuurlijk heeft de raad hierover steeds het laatste woord.

In het verleden heeft binnen de gemeente een aantal integriteitskwesties gespeeld waarbij het niet enkel ging om individuele personele integriteitskwesties, maar ook om een publiek belang. Juist deze casusposities hebben de discussie tussen college en raad over het onderwerp geheimhouding gevoerd. Deze discussie maakt het mogelijk dat concreet handen en voeten gegeven kan worden aan de wijze waarop wordt omgegaan met de informatieverschaffing aan de raad bij integriteitskwesties.

Voor een goed politiek-bestuurlijk-ambtelijk samenspel is het van belang dat raad, college en het ambtelijk apparaat elkaar in staat stellen om ieders rol goed te kunnen vervullen. Het belang om de raad volledig, juist en tijdig te informeren zodat zij haar controlerende taak goed kan uitvoeren staat buiten kijf. Het uitgangspunt is dan ook dat de raad steeds wordt geïnformeerd over meldingen en onderzoeken over integriteitskwesties. Hoe, en in welke mate, hangt echter af van de andere betrokken belangen. Het belang van deze maximale transparantie kan bij integriteitskwesties namelijk wrijven met andere belangen die in een concrete integriteitskwestie spelen. Het belang om maximaal transparant te zijn moet in de praktijk steeds worden afgewogen tegen deze belangen. Het betreft:

Het belang van betrokkenen

Bij integriteitsonderzoeken moet rekening worden gehouden met de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen. Hierbij gaat het overigens niet alleen om de direct betrokkene(n), maar ook om indirect betrokkenen zoals collega's en getuigen. Het is van belang stil te staan bij dit aspect, aangezien de gemeente als werkgever richting hen een zorgplicht heeft.

Het belang van het integriteitsonderzoek

Tijdens het integriteitsonderzoek is het van belang zo weinig mogelijk handelingen te verrichten die het onderzoek kunnen schaden. In sommige gevallen betekent dit dat een onderzoek zo stil mogelijk moet worden gehouden. Dit speelt met name als er ook een strafrechtelijke component aanwezig is.

Het belang van de organisatie

In het kader van goed werkgeverschap is het van groot belang dat er binnen de gemeente een veilige cultuur is waarin alle medewerkers zich vrij voelen om een melding te doen in het geval er niet integer zou worden gehandeld. Goed werkgeverschap betekent verder dat medewerkers vervolgens de vrijheid moeten voelen en krijgen om aan een integriteitsonderzoek medewerking te verlenen. Juist om onregelmatigheden aan te kunnen pakken, geldt als absolute randvoorwaarde dat medewerkers veilig en vertrouwelijk kunnen melden en verklaren. Aan de veilige cultuur binnen de organisatie die medewerkers ook als zodanig moeten kunnen voelen en ervaren, mag geen afbreuk worden gedaan.

Het belang van de gemeenteraad

Het afwegen van de betrokken belangen vindt plaats tegen de achtergrond dat de informatie die aan de raad wordt verstrekt volledig en juist moet zijn. Voorkomen moet worden dat te vroeg in het proces informatie wordt verstrekt waarop later teruggekomen moet worden omdat deze informatie onvolledig of onjuist blijkt te zijn. Dit heeft gevolgen voor de fase waarin informatie wordt gedeeld.

Leidraad geheimhouding Den Haag 2021

Om er voor te zorgen dat het belang van de gemeenteraad om tijdig en juist geïnformeerd te worden in evenwicht is met het belang van de gemeentelijke organisatie om een veilige werkomgeving te laten voortbestaan is het volgende concrete kader vastgesteld:

1. Het college informeert de raad halfjaarlijks op hoofdlijnen over de afhandeling van integriteitsmeldingen en -onderzoeken. Hiermee wordt de raad geïnformeerd en in staat gesteld om de controlerende taak uit te oefenen. Om de raad nog beter in staat te stellen zijn controlerende taak te kunnen uitoefenen wordt de halfjaarlijkse raadsmededeling over de afhandeling van integriteitsmeldingen en -onderzoeken verrijkt. Concreet betekent dit dat naast een cijfermatig overzicht ook achtergrondinformatie en context wordt opgenomen. De actieve informatieplicht aan de raad brengt met zich mee dat het college de raad informeert over wat opvalt. Zijn er bijvoorbeeld bepaalde trends waarneembaar, welke aanvullende maatregelen heeft de gemeente genomen ter preventie?

2. In aanvulling hierop kan het college besluiten om bij een zogenaamde “impactvolle zaak” de raad reeds hangende een integriteitsonderzoek meer concreet te informeren. Dit betreft een zaak waarbij

- de D070 (directeuren) betrokken is, en/of
- grote financiële en/of politieke gevolgen te verwachten zijn.

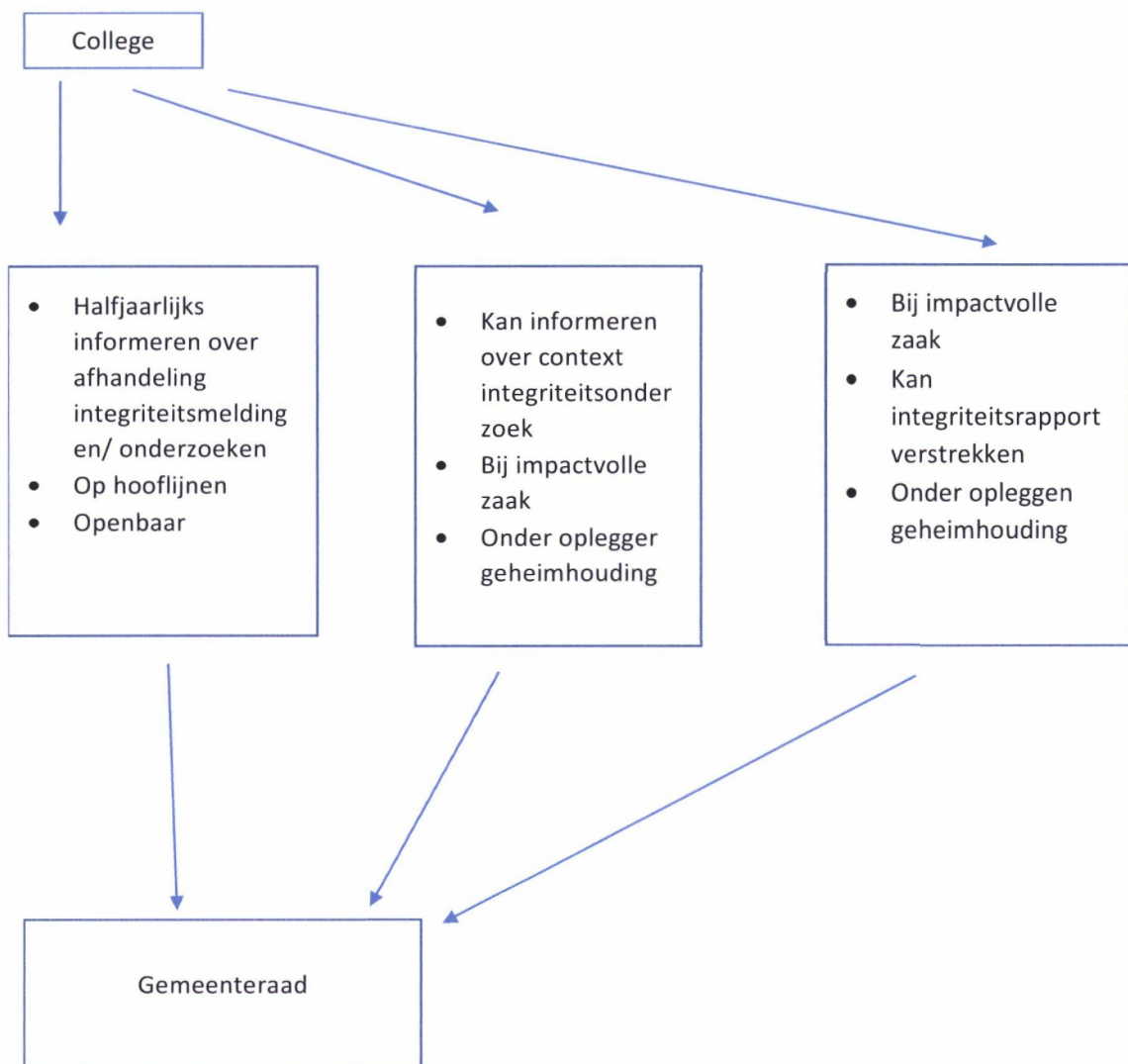
Bij dit soort zaken is het publiek belang in het geding en is het belang van informatieverschaffing aan de raad groot. Dit vereist dat spelregels worden gehanteerd die recht doen aan het belang van informatieverschaffing aan de raad (en daarmee het uitgangspunt van openbaarheid van informatie) enerzijds en anderzijds de belangen van betrokkenen, het belang van het integriteitsonderzoek en de belangen van de organisatie. Of, en zo ja, op welke wijze de raad wordt geïnformeerd is op grond van deze bepalingen afhankelijk van de fase van het onderzoek. De afweging van voornoemde belangen pakt immers per fase anders uit.

3. Het openbaar belang verzet zich in de regel tegen het verstrekken van integriteitsrapporten aan de raad. Gelet op het publiek belang en het belang van de raad om kennis te kunnen nemen van impactvolle zaken, kan het college besluiten om bij deze zaken een integriteitsrapport wel aan de raad te verstrekken. Daarbij neemt het college een aantal randvoorwaarden in acht. Deze voorwaarden moeten borgen dat de raad zijn controlerende taak kan uitvoeren, terwijl tegelijkertijd wordt voorkomen dat de gemeente wordt belemmerd in het voeren van een goed integriteitsbeleid, doordat de melding- en medewerkingsbereidheid afneemt.

4. Het in de Gemeentewet neergelegde duale stelsel waarbij de raad het college controleert, brengt met zich mee dat het college politiek-bestuurlijke verantwoording schuldig is aan de raad over het al dan niet aanmerken van een integriteitskwestie als een impactvolle zaak.

In de volgende figuur is het vorenstaande schematisch weergegeven:

Leidraad geheimhouding Den Haag 2021



Het vorenstaande leidt tot de volgende afspraken en randvoorwaarden:

- 1. Het college informeert de raad halfjaarlijks over de afhandeling van integriteitsmeldingen en - onderzoeken. Hierbij wordt niet volstaan met cijfermatige informatie, maar wordt de raad geïnformeerd over achtergronden, context en ontwikkelingen rond integriteitsmeldingen en - onderzoeken.*
- 2. In aanvulling op het bepaalde onder punt 1, kan het college bij een impactvolle zaak besluiten om hangende de fase van een (persoonsgebonden) integriteitsonderzoek de raad te informeren onder het opleggen van geheimhouding.*
- 3. Bij een impactvolle zaak informeert het college de raad over de uitkomsten van een (persoonsgebonden) integriteitsonderzoek. Uitgangspunt is openbaarheid, tenzij de belangen van betrokkenen zich daartegen verzetten. In laatstgenoemde situatie vindt het verstrekken van informatie plaats onder het opleggen van geheimhouding.*

4. Bij een impactvolle zaak kan het college besluiten om het integriteitsrapport aan de raad te verstrekken. De kring van personen die kunnen kennisnemen van deze informatie is beperkt tot de raadsleden en de fractievertegenwoordigers.

5. Indien het college op grond van het bepaalde onder punt 4 besluit om een integriteitsrapport aan de raad te verstrekken, dan gelden de volgende voorwaarden:

a. de namen van alle betrokkenen worden gelakt. Deze namen worden vervangen door een hoofdletter;

b. Alleen de in het rapport opgenomen citaten uit mailverkeer en/of citaten uit verklaringen die betrokkenen hebben afgelegd in het kader van de melding en het daaropvolgende onderzoek worden door de opsteller van het rapport vervangen door een geobjectieerde weergave van het gestelde. Daardoor worden betrokkenen beschermd. Door een citaat geobjectieerd weer te geven, wordt voorkomen dat de melding- en medewerkingsbereidheid afneemt. Tegelijkertijd ontvangt de raad alle benodigde informatie. Hierdoor wordt de raad in staat gesteld zijn controlerende taak uit te voeren.

6. Over het al dan niet aanmerken van een integriteitskwesitie als een impactvolle zaak is het college verantwoording schuldig aan de raad.

5 Vermelden expiratie- of evaluatiedatum: tijdelijkheid geheimhouding staat voorop

Vanwege gegronde redenen kan op een stuk geheimhouding worden opgelegd. Wanneer deze gegronde redenen niet meer aanwezig zijn, moet recht worden gedaan aan het uitgangspunt binnen het openbaar bestuur dat informatie zo veel mogelijk openbaar is. Om deze reden moet op geheime informatie steeds een expiratie- of evaluatiedatum opgenomen worden. Dit geldt ook indien geheimhouding wordt opgelegd vanwege de aanwezigheid van een absolute weigeringsgrond uit artikel 10 van de Wob zoals de veiligheid van de Staat of bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk zijn medegedeeld. Door te werken met een expiratie- dan wel een evaluatiedatum houdt de raad steeds een vinger aan de pols waar het gaat om de geheimhouding die op stukken is gelegd.

Expiratiedatum

Indien vooraf al duidelijk is wanneer geheime informatie openbaar kan worden gemaakt, dan wordt op het stuk een expiratiedatum genoemd. Na het verstrijken van de expiratiedatum is het stuk openbaar. Indien het college of de burgemeester van mening is dat zich omstandigheden voordoen als gevolg waarvan de geheimhouding niettemin moet voortduren, legt het college of de burgemeester de beoordeling voor aan de raad, voorzien van een voorstel tot verlenging van de geheimhouding waarin een nieuwe expiratie- dan wel evaluatiedatum is vermeld. Zie hierover nader paragraaf 10 van deze Leidraad.

Evaluatiedatum

In de meeste gevallen is niet meteen op voorhand duidelijk wanneer de geheime informatie openbaar gemaakt kan worden. In deze gevallen moet op het stuk een evaluatiedatum worden genoemd. Elk halfjaar wordt gekeken of op een stuk de evaluatiedatum is bereikt en wordt opnieuw beoordeeld of de geheimhouding kan worden opgeheven. Daarmee wordt geborgd dat de geheimhouding niet langer duurt dan noodzakelijk is. Paragraaf 10 van deze Leidraad gaat in op de procedure die gevolgd wordt na het bereiken van de evaluatiedatum.

Het vorenstaande leidt tot de volgende afspraken:

- 1. Geheimhouding op informatie is in beginsel tijdelijk, de duur van geheimhouding is zo kort mogelijk.*
- 2. Indien op het moment dat geheimhouding wordt opgelegd duidelijk is wanneer de geheimhouding kan komen te vervallen, dan wordt op het stuk een expiratiedatum vermeld.*
- 3. Indien op het moment dat geheimhouding wordt opgelegd niet duidelijk is wanneer de geheimhouding kan komen te vervallen, dan wordt op het stuk een evaluatiedatum vermeld.*

6 Vermelden geheimhouding: de gronden

Artikel 25, lid 2, Gemeentewet bepaalt dat geheimhouding vermeld moet worden op stukken wanneer een bestuursorgaan geheimhouding oplegt aan een ander bestuursorgaan. Dit betekent dat wanneer het college of de burgemeester een geheim stuk deelt met de raad of een commissie, op het stuk vermeld moet staan dát het geheim is.

In het (fysieke of digitale) archief is daarmee steeds goed zichtbaar dat op een stuk en op eventueel daarbij behorende bijlagen geheimhouding is gelegd. Daarmee wordt voorkomen dat bij raadpleging van dossiers informatie uit geheime stukken wordt gebruikt en openbaar wordt gemaakt.

Het vorenstaande leidt tot de volgende afspraken:

- 1. Het college en de burgemeester vermelden op elk geheim stuk dat het geheim is. Dit geldt ook voor eventuele bij het stuk behorende bijlagen waarop eveneens geheimhouding is opgelegd.*
- 2. Indien het geheime stuk niet fysiek maar digitaal beschikbaar is, dragen het college en de burgemeester er zorg voor dat de vermelding van de opgelegde geheimhouding digitaal onlosmakelijk gekoppeld is aan het stuk en de bijbehorende bijlagen die eveneens geheim zijn.*

7 Digitale beschikbaarheid geheime stukken: gelijk speelveld voor raad, college en burgemeester

Geheime raadsstukken worden op dit moment in tweevoud op rood aan de fracties ter beschikking gesteld. Wanneer het stuk te omvangrijk is, wordt het stuk ter inzage gelegd bij de griffie. In de praktijk leidt met name de laatste optie tot een aantal problemen. Zo kunnen de stukken die ter inzage worden gelegd bij de griffie alleen tijdens kantooruren worden ingezien. Hierdoor worden raadsleden in de praktijk belemmerd bij het voorbereiding van vergaderingen. Tijdens de commissie- en raadsvergadering worden raadsleden verder benadeeld, aangezien ze de stukken niet paraat hebben. Hierdoor is het moeilijker om adequaat te reageren op hetgeen wordt gesteld door het college of de burgemeester.

Geheime informatie digitaal beschikbaar voor de raad

Gelet op het vorenstaande is afgesproken om te breken met de bestaande praktijk en wordt geheime informatie voortaan beschikbaar gesteld in een beveiligde digitale omgeving, zowel voorafgaand als tijdens vergaderingen van raad en commissies. Hiermee wordt voorzien in een "gelijk speelveld" voor raad, college en burgemeester. Hierdoor wordt de raad optimaal in staat gesteld om zijn controlerende taak uit te voeren.

Gelet op de inhoud van geheime stukken behoeft het geen betoog dat het digitaal beschikbaar stellen pas mogelijk is, indien dit naar het oordeel van het college en de raad op een veilige en uit oogpunt van ICT verantwoorde manier kan geschieden. In paragraaf 12 van deze Leidraad wordt hier nader op ingegaan.

Het vorenstaande leidt tot de volgende afspraak:

Informatie die onder het opleggen van geheimhouding is verstrekt, is voor de raad beschikbaar in een beveiligde digitale omgeving, zowel voorafgaand als tijdens vergaderingen van raad en commissies.

8 Register: overzicht geheime stukken

De stukken die het college of de burgemeester openbaar verstrekken aan de commissies en de raad, worden gepubliceerd op het raadsinformatiesysteem (RIS). Dit systeem vormt het register voor openbare stukken.

Register geheime stukken

Ook voor geheime stukken die aan de raad worden verstrekt is een register van belang. Een registratie van geheime stukken draagt er aan bij dat gewaarborgd is dat het opheffen van geheimhouding plaatsvindt, zodra er geen sprake meer is van een belang zoals genoemd in artikel 10 Wob. Om deze reden zullen het college en de burgemeester een register bijhouden van stukken die onder het opleggen van geheimhouding zijn verstrekt aan de commissies en de raad. Dit register moet actueel en raadpleegbaar zijn voor raadsleden en burgers. Door te werken met een openbaar register is de raad niet langer afhankelijk van de informatievoorziening van het college en de burgemeester, maar hebben raadsleden zelf zicht op de stukken waar geheimhouding op is opgelegd. In het overzicht staat bij elk stuk ook de expiratie- en evaluatiedata waarop de geheimhouding wordt opgeheven dan wel opnieuw beoordeeld.

Halfjaarlijkse evaluatie

Het college en de burgemeester beoordelen halfjaarlijks of de geheimhouding die op informatie is opgelegd, kan worden opgeheven. Hierbij worden alleen de stukken beoordeeld waarvan het evaluatiemoment is bereikt. Indien uit de evaluatie blijkt dat de opgelegde en door de raad bekrachtigde geheimhouding kan worden opgeheven, legt het college dan wel de burgemeester de beoordeling voor aan de raad, voorzien van een voorstel tot opheffing geheimhouding. Doordat het register voor geheime stukken raadpleegbaar is voor raadsleden en burgers (zie hiervoor) hebben raadsleden steeds zicht op stukken waarop geheimhouding rust. Een raadslid behoeft daarom niet het initiatief van het college of de burgemeester af te wachten, maar kan ook zelf een initiatiefvoorstel indienen om de geheimhouding op te laten heffen door de raad. Zie hierover nader paragraaf 10 van deze Leidraad.

Indien de geheimhouding van een stuk gekoppeld is aan een expiratedatum en deze expiratedatum wordt bereikt, volgt daaruit dat de geheimhouding is opgeheven. Indien het college van mening is dat zich omstandigheden voordoen als gevolg waarvan de geheimhouding niettemin moet voortduren, legt het college de beoordeling eveneens voor aan de raad, voorzien van een voorstel tot verlenging van de geheimhouding waarin een nieuwe expiratie- dan wel evaluatiedatum is vermeld.

Het vorenstaande leidt tot de volgende afspraken:

1. Er wordt een openbaar register bijgehouden van stukken die aan de commissies en raad zijn overgelegd onder het opleggen van geheimhouding. Alle stukken waarop door de raad de geheimhouding is bekrachtigd worden opgenomen in een openbaar raadsregister.

2. Halfjaarlijks beoordelen het college en de burgemeester aan de hand van het in het eerste lid genoemde register of de geheimhouding die op informatie is opgelegd, kan worden opgeheven. Indien dat het geval is, legt het college dan wel de burgemeester de beoordeling voor aan de raad, voorzien van een voorstel tot opheffing van de geheimhouding.

*3. Indien de geheimhouding van een stuk gekoppeld is aan een expiratiedatum en deze expiratiedatum wordt bereikt, volgt daaruit dat de geheimhouding is opgeheven. Zijn er omstandigheden als gevolg waarvan de geheimhouding niettemin moet voortduren dan legt het college dan wel de burgemeester dit ter beoordeling voor aan de raad, voorzien van een voorstel tot verlenging van de geheimhouding waarin een nieuwe expiratiedatum, dan wel een evaluatiedatum is vermeld.
Een raadslid kan ook altijd met een initiatiefvoorstel aan de raad voorstellen de geheimhouding op een stuk op te heffen.*

9 Bekrchtiging door de raad: geldt voor alle geheime stukken

Indien het college of de burgemeester een stuk naar de raad stuurt en hierbij geheimhouding oplegt, dient de raad de geheimhouding op grond van de Gemeentewet in de eerstvolgende raadsvergadering te bekrchtigen. Dit betreft zowel stukken die naar de raad gaan als stukken die naar een raadscommissie worden gestuurd (zie hierna). Wanneer de geheimhouding in de eerstvolgende vergadering niet is bekrchtigd, vervalt de geheimhouding automatisch en is de informatie openbaar. Dit is het geval wanneer de bekrchtiging niet in de eerstvolgende raadsvergadering is geagendeerd, dan wel er in de eerstvolgende raadsvergadering geen expliciet bekrchtigingsbesluit is genomen, dan wel de raad in de raadsvergadering expliciet besluit om de geheimhouding niet te bekrchtigen.

Bekrchtiging geheimhouding in eerstvolgende raad, ook als raad nadere onderbouwing wenst

Het behoeft geen betoog dat het onwenselijk is dat de geheimhouding op stukken vervalt, doordat de geheimhouding niet in de eerstvolgende raadsvergadering is bekrchtigd. Daarom is in deze Leidraad de thans gehanteerde praktijk vastgelegd waarbij de geheimhouding automatisch in de eerstvolgende raadsvergadering wordt bekrchtigd. Indien de raad verschilt van inzicht met het college en/of de burgemeester over de noodzaak van bekrchtiging is het college dan wel de burgemeester gehouden na de bekrchtiging een reactie op te stellen waarom de geheimhouding moet voortduren, of komt het college dan wel de burgemeester met een voorstel tot opheffing van de geheimhouding als dit bij nader inzien alsnog mogelijk blijkt te zijn. Daarmee wordt aangesloten bij de thans gehanteerde procedure.

Bekrchtiging geheimhouding op alle stukken die naar commissie en raad gaan

Voor stukken die onder het opleggen van geheimhouding naar een commissie gaan, wordt nog het volgende opgemerkt. Het college en de burgemeester blijven normaal gesproken verantwoordelijk om de geheimhouding op deze stukken al dan niet op te heffen. Bekrchtiging van de opgelegde geheimhouding is hier normaal gesproken niet nodig op grond van de Gemeentewet. Dit uiteraard met dien verstande dat de wetgever de raad als hoogste orgaan binnen de gemeente ziet die uiteindelijk de geheimhouding kan opheffen. Om de raad een besluit over de geheimhouding te kunnen laten nemen, kan de commissie het geheime stuk doorsturen naar de raad, waarna de raad de geheimhouding (al dan niet) kan bekrchtigen en na eventuele bekrchtiging weer kan opheffen.

In Den Haag worden de geheime stukken die het college dan wel de burgemeester naar een commissie stuurt echter verspreid onder alle raadsleden, fractievertegenwoordigers en -ondersteuners. Dit is het gevolg van het besluit van het presidium uit 2018 om alle raadsleden en fractievertegenwoordigers lid te maken van alle raadscommissies. Bovendien is in de Regeling informatievoorziening en geheimhoudingsplicht fractie medewerkers uit 2006 (RIS137846) bepaald, dat wanneer geheime stukken aan leden van de raad en raadscommissies worden gezonden, elke fractie deze stukken eveneens ontvangt en daarmee alle raadsleden, fractievertegenwoordigers en -ondersteuners de beschikking kunnen hebben over alle geheime stukken voor de raadscommissies. Onder de streep betekent dit dat stukken die het college dan wel de burgemeester onder het opleggen van geheimhouding naar een commissie stuurt de facto naar de hele raad gaan. Daarom is bekrchtiging van de geheimhouding door de raad noodzakelijk op alle stukken die aan commissie en raad onder geheimhouding zijn toegezonden. Dat geldt ook voor verslagen van geheime commissievergaderingen.

Leidraad geheimhouding Den Haag 2021

Het vorenstaande leidt tot de volgende afspraken:

- 1. De raad bekrachtigt alle stukken die onder geheimhouding aan commissies en raad zijn overgelegd in de eerstvolgende raadsvergadering, conform het bepaalde in de wet.*
- 2. Het college of de burgemeester draagt zorg voor tijdige aanlevering van het raadsvoorstel bekrachtiging geheimhouding. In dit voorstel is opgenomen tot wanneer de geheimhouding op een stuk blijft bestaan (expiratedatum), dan wel op welk moment wordt beoordeeld of de geheimhouding kan worden opgeheven (evaluatiedatum). Een concept-raadsvoorstel bekrachtiging geheimhouding is aanwezig tijdens het fractievoorzittersoverleg.*

Het definitieve raadsvoorstel tot bekrachtiging geheimhouding wordt uiterlijk op woensdag om 13.00 op het RIS geplaatst.
- 3. Is er tijdens het fractievoorzittersoverleg, of na ontvangst van het definitieve raadsvoorstel tot bekrachtiging geheimhouding, geen verschil van inzicht tussen fractievoorzitters en college dan wel burgemeester over de noodzaak tot bekrachtiging geheimhouding, dan wordt het voorstel tot bekrachtiging geheimhouding op de besluitenlijst van de raad geplaatst.*
- 4. Het volgende geldt indien er tijdens het fractievoorzittersoverleg, of na ontvangst van het definitieve raadsvoorstel tot bekrachtiging geheimhouding, twijfel bestaat over de noodzaak tot bekrachtiging geheimhouding van een van de stukken in het raadsvoorstel waarin bekrachtiging van de geheimhouding wordt voorgesteld. In dat geval wordt het voorstel tot bekrachtiging geheimhouding wel op de besluitenlijst van de raad geplaatst, en bekrachtigt de gemeenteraad de geheimhouding. Door middel van een stemverklaring benoemt de raad het punt waarover twijfel bestaat. In deze situatie stelt het college dan wel de burgemeester vervolgens een reactie op in de vorm van een raadsvoorstel, waarin wordt toegelicht waarom de geheimhouding moet voortduren, of komt het college dan wel de burgemeester met een raadsvoorstel tot opheffing van de geheimhouding als dit bij nader inzien alsnog mogelijk blijkt te zijn.*
- 5. Voor deze onder punt 4 genoemde stukken bereidt het college dan wel de burgemeester ook voor welke informatie met inachtneming van de Wob verstrekt kan worden, indien de raad toch besluit tot opheffing van de geheimhouding.*
- 6. De reactie als bedoeld onder punt 4 wordt zo spoedig mogelijk in een vertrouwelijk deel van een commissievergadering besproken.*
- 7. De reactie van het college dan wel de burgemeester is beschikbaar uiterlijk vóór de tweede raadsvergadering volgend op die waarin de geheimhouding als bedoeld onder punt 4 is opgelegd.*

10 Opheffen geheimhouding: door de raad

In paragraaf 9 is aangegeven dat geheime stukken die het college dan wel de burgemeester naar een commissie stuurt in Den Haag worden verspreid onder alle raadsleden, fractievertegenwoordigers en -ondersteuners. Onder de streep betekent dit dat deze stukken de facto naar de hele raad gaan. Daarmee ligt de verantwoordelijkheid voor het opheffen van de geheimhouding op grond van de Gemeentewet enkel bij de raad.

Dat geldt ook voor de verslagen van geheime commissie- en raadsvergaderingen.

Het initiatief om geheimhouding op te heffen dan wel voort te laten duren, ligt bij het college dan wel de burgemeester. (Bij het presidium voor zover het betreft verslagen van geheime commissie- en raadsvergaderingen). Een raadslid behoeft het initiatief van het college of de burgemeester echter niet af te wachten, maar kan ook zelf een initiatiefvoorstel indienen om de geheimhouding op te laten heffen door de raad. Hierbij is van belang dat het register voor geheime stukken raadpleegbaar is voor raadsleden en burgers (zie hiervoor onder paragraaf 8) zodat raadsleden steeds zicht hebben op stukken waarop geheimhouding rust.

Bij het behandelen van het raadsvoorstel of het initiatiefvoorstel in de raad kunnen raadsleden die de geheimhouding willen laten voortduren tegen het initiatiefvoorstel stemmen of een amendement indienen. Met een amendement kan het initiatiefvoorstel bijvoorbeeld worden gewijzigd in een besluit tot gedeeltelijke opheffing van de geheimhouding.

Het vorenstaande leidt tot de volgende afspraken:

1. Geheimhouding op stukken vervalt automatisch indien op de stukken een expiratiedatum is opgenomen. Is het college dan wel de burgemeester van mening dat er redenen zijn om de geheimhouding te laten voortduren, dan dient het college dan wel de burgemeester een voorstel tot voortdurende van de geheimhouding in bij de raad.

2. Het college dan wel burgemeester kijken bij de halfjaarlijkse actualisatie van het register geheimhouding of de geheimhouding op een stuk na het bereiken van de evaluatiedatum kan komen te vervallen. Indien dat het geval is, dan dient het college dan wel de burgemeester een voorstel tot opheffing geheimhouding in bij de raad. Het presidium voert ook een halfjaarlijkse evaluatie uit op de verslagen van geheime commissie- en raadsvergaderingen en dient zondig een voorstel tot opheffing geheimhouding in bij de raad.

3. Is een raadslid van mening dat de geheimhouding op een stuk kan komen te vervallen, dan dient het raadslid een initiatiefvoorstel opheffen geheimhouding in. Het college dan wel de burgemeester dient een reactie in op dit initiatiefvoorstel. Bespreking volgt in de commissie, waarna besluitvorming volgt in de raad. Het college dan wel de burgemeester bereidt ook voor welke informatie met inachtneming van de Wob verstrekt kan worden, indien de raad besluit tot opheffing van de geheimhouding.

4. Wil in het geval als bedoeld onder punt 3 een raadslid dat de geheimhouding gedeeltelijk voortduurt, dan geschiedt dat bij amendement op het initiatiefvoorstel tot opheffing van de geheimhouding.

11 Geheime vergaderingen van commissie en raad: volgens de wet

De Gemeentewet kent spelregels rond de wijze waarop geheime vergaderingen van commissie en raad moeten plaatsvinden. Het naleven van genoemde regels vergroot de bewustwording van het aspect geheimhouding. Om te borgen dat deze regels in de praktijk daadwerkelijk worden nageleefd, zijn deze regels in deze Leidraad volledigheidshalve expliciet verwoord. Dit geldt ook voor de regel dat een register moet worden bijgehouden van verslagen van de geheime commissie- en raadsvergaderingen. Daarmee wordt voorkomen dat de raad geen zicht heeft op hetgeen geheim besproken is.

Het vorenstaande leidt tot de volgende afspraken:

- 1. Vergaderingen van commissies en raad zijn openbaar. Een geheime vergadering wordt openbaar aangekondigd.*
- 2. Indien de commissie of de raad daartoe besluit, worden de deuren gesloten. Na het sluiten van de deuren wordt besloten geheim te vergaderen. Aan het einde van de vergadering wordt besloten om geheimhouding op te leggen op hetgeen besproken is.*
- 3. Tot besloten commissievergaderingen hebben toegang raadsleden en fractievertegenwoordigers, collegeleden, ondersteunende ambtenaren en medewerkers van de griffie. Fractiemedewerkers hebben toegang voor zover het geen integriteitsdossiers betreft. Bij integriteitsdossiers wordt het college tijdens de besloten commissievergadering enkel ondersteund door functioneel bij het dossier betrokken ambtenaren.*
- 4. Tot besloten raadsvergaderingen (uitgezonderd de vergaderingen rond benoeming en herbenoeming van de burgemeester) hebben toegang raadsleden, collegeleden, ondersteunende ambtenaren en medewerkers van de griffie. Fractiemedewerkers hebben toegang voor zover het geen integriteitsdossiers betreft. Bij integriteitsdossiers wordt het college tijdens besloten raadsvergaderingen enkel ondersteund door functioneel bij het dossier betrokken ambtenaren.*
- 5. Van geheime vergaderingen wordt een geheim verslag gemaakt. In het verslag wordt in ieder geval melding gemaakt van wie het verzoek afkomstig is om de deuren te sluiten.*
- 6. De griffier houdt een register bij van geheime verslagen. Geheime verslagen van commissievergaderingen worden ter bekrachtiging voorgelegd aan de raad. De afspraken rond evaluatie van op stukken opgelegde geheimhouding zijn van overeenkomstige toepassing op deze verslagen. Zie hiervoor verder hetgeen hierover is vermeld in paragraaf 8 en 10 van deze Leidraad.*
- 7. De voorzitter van de vergadering benadrukt aan het eind van de vergadering dat alles wat in de vergadering is besproken of aan de vergadering aan stukken is overgelegd, geheim is.*

12 Inwerkingtreding: direct na besluitvorming/zo snel als verantwoord is

De Leidraad treedt in werking onmiddellijk nadat deze is vastgesteld door het college en de raad. Met inwerkingtreding van deze Leidraad vervallen de werkafspraken geheimhouding (RIS304024) die door het college en het fractievoorzittersoverleg zijn overeengekomen. Daarmee komt ook de noodzaak om de werkafspraken op te nemen in het Reglement van Orde van de gemeenteraad te vervallen. Dit laat onverlet dat de raad niettemin kan besluiten om een verwijzing naar deze Leidraad op te nemen in het Reglement van Orde van de gemeenteraad.

In paragraaf 7 is ingegaan op het beschikbaar stellen van geheime informatie voor de raadsleden en fractievertegenwoordigers in een beveiligde digitale omgeving. Daarbij is aangegeven dat het noodzakelijk is om de digitale weg pas open te stellen op het moment dat dit naar het oordeel van het college en de raad op een veilige en uit oogpunt van ICT verantwoorde manier kan geschieden.

Het vorenstaande leidt tot de volgende afspraken:

- 1. Deze Leidraad treedt in werking onmiddellijk na besluitvorming in college en raad.*
- 2. De beschikbaarstelling van geheime stukken op beveiligde digitale wijze geschiedt zodra op afdoende wijze is vastgesteld dat dit naar het oordeel van het college en de raad op een veilige en uit oogpunt van ICT verantwoorde manier kan geschieden.*

Vergaderjaar 2019–2020

35 546

Wijziging van de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet, Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en Kieswet in verband met het bevorderen van de bestuurlijke integriteit en de aanpak van aanhoudende bestuurlijke problemen in het decentraal bestuur (Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur)

Nr. 2

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat integriteitskwesaties en aanhoudende bestuurlijke problemen het gezag en functioneren van het decentraal bestuur aantasten en het daarom wenselijk is een regeling te treffen die de integriteit en bestuurbaarheid van het decentraal bestuur waarborgt;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Gemeentewet wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 13, eerste lid, onderdeel o, wordt toegevoegd «of werkzaam ten behoeve van die gemeente».

B

In artikel 19, tweede lid, tweede zin, wordt «met uitzondering van de in artikel 25, tweede lid, bedoelde stukken» vervangen door «met uitzondering van de informatie waarop een verplichting tot geheimhouding rust».

C

Artikel 23 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het vierde en vijfde lid tot vijfde en zesde lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:

4. Indien met gesloten deuren wordt vergaderd, geldt een verplichting tot geheimhouding omtrent informatie die in die vergadering ter kennis van de aanwezigen komt. De verplichting duurt voort, totdat de raad haar opheft.

2. In het vijfde lid (nieuw) wordt «anders beslist» vervangen door «besluit de verplichting, bedoeld in het vierde lid, op te heffen».

3. In het zesde lid (nieuw), tweede zin, wordt «voor zover het aangelegenheden betreft ten aanzien waarvan op grond van artikel 25 geheimhouding is opgelegd of ten aanzien waarvan» vervangen door «in de gevallen waarin een verplichting tot geheimhouding geldt of wanneer».

D

Artikel 25 vervalt.

E

Artikel 28 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt «de stemming» vervangen door «de beraadslaging en stemming».

2. Onder vernummering van het tweede tot en met vierde lid tot derde tot en met vijfde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. Op de beraadslaging en stemming, bedoeld in het eerste lid, is artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

F

In artikel 36a wordt, onder vernummering van het tweede en derde lid tot derde en vierde lid, een lid ingevoegd, luidende:

2. Bij de benoeming is de beoogde wethouder in het bezit van een verklaring omtrent het gedrag als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, die niet ouder is dan drie maanden.

G

In artikel 36b, eerste lid, onderdeel k, vervalt «waarin de gemeente waar hij wethouder is, is gelegen».

H

Artikel 55 vervalt.

I

In artikel 58 wordt «28, eerste tot en met derde lid, 29 en 30» vervangen door «28, eerste tot en met vierde lid, en 30».

J

In artikel 60, derde lid, tweede zin, wordt «voor zover het aangelegenheden betreft ten aanzien waarvan op grond van artikel 55 geheimhouding is opgelegd of ten aanzien waarvan» vervangen door «in de gevallen waarin een verplichting tot geheimhouding geldt of wanneer».

K

Artikel 68, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel k vervalt «waarin de gemeente waar hij burgemeester is, is gelegen».
2. Onderdeel l komt te luiden:
 - l. lid van de raad van een gemeente;

L

Artikel 81f, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de onderdelen g tot en met j vervalt telkens «waarin de gemeente waar hij lid van de rekenkamer is, is gelegen».
2. In de onderdelen l, m en o vervalt telkens «betrokken».

M

In artikel 82, vijfde lid, vervalt «en in artikel 23, vijfde lid, voor «artikel 25» wordt gelezen «artikel 86»».

N

In artikel 83, vierde lid, wordt «23, eerste tot en met vierde lid» vervangen door «23, eerste tot en met vijfde lid».

O

Aan artikel 84, derde lid, wordt een zin toegevoegd, luidende: Artikel 23, vierde en vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing op vergaderingen met gesloten deuren van een door de raad ingestelde andere commissie.

P

Artikel 86 vervalt.

Q

Na hoofdstuk V wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

HOOFDSTUK VA. GEHEIMHOUDING

Artikel 87

De raad, het college, de burgemeester en een commissie als bedoeld in hoofdstuk V kunnen op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, een verplichting tot geheimhouding opleggen ten aanzien van informatie die bij dat orgaan berust.

Artikel 88

1. De raad kan informatie ten aanzien waarvan krachtens artikel 23, vierde lid, een verplichting tot geheimhouding geldt of hij een verplichting tot geheimhouding heeft opgelegd, verstrekken aan het college, de burgemeester, de rekenkamer en een commissie als bedoeld in hoofdstuk V.

2. Het college kan informatie ten aanzien waarvan hij een verplichting tot geheimhouding heeft opgelegd, verstrekken aan de raad, de rekenkamer en een commissie als bedoeld in hoofdstuk V.

3. De burgemeester kan informatie ten aanzien waarvan hij een verplichting tot geheimhouding heeft opgelegd, verstrekken aan de raad, het college, de rekenkamer en een commissie als bedoeld in hoofdstuk V.

4. Een commissie als bedoeld in hoofdstuk V kan informatie ten aanzien waarvan zij een verplichting tot geheimhouding heeft opgelegd, verstrekken aan de raad, het college, de burgemeester en de rekenkamer.

5. Indien het college of de burgemeester overeenkomstig het tweede of derde lid informatie verstrekt aan een commissie waarin leden van de raad zitting hebben, verstrekt het college of de burgemeester die informatie tevens aan de raad.

6. Indien het college, de burgemeester of een commissie overeenkomstig het tweede, derde of vierde lid informatie verstrekt aan de raad, kan de raad die informatie verstrekken aan anderen. De raad kan regels stellen over het verstrekken van informatie ten aanzien waarvan een verplichting tot geheimhouding is opgelegd door het college, de burgemeester of een commissie en die tevens aan de raad is verstrekt.

Artikel 89

1. Een verplichting tot geheimhouding wordt vermeld op het stuk ten aanzien waarvan de geheimhouding geldt. Indien de geheimhouding geldt ten aanzien van informatie anders dan in schriftelijke vorm, wordt de verplichting op een passende wijze kenbaar gemaakt.

2. Een verplichting tot geheimhouding wordt in acht genomen door allen die van de informatie kennis dragen.

3. Een verplichting tot geheimhouding duurt voort totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd haar opheft. Indien de verplichting tot geheimhouding is opgelegd door een commissie, kan die verplichting tevens worden opgeheven door het orgaan dat de commissie heeft ingesteld.

4. Indien informatie ten aanzien waarvan een verplichting tot geheimhouding geldt aan de raad is verstrekt, duurt die verplichting in afwijking van het derde lid voort totdat de raad haar opheft.

5. Een lid van de raad of van een door de raad ingestelde commissie als bedoeld in hoofdstuk V dat in strijd handelt met het tweede lid kan bij besluit van de raad ten hoogste drie maanden worden uitgesloten van het ontvangen van informatie ten aanzien waarvan een verplichting tot geheimhouding geldt.

R

Artikel 155a, vierde lid, komt te luiden:

4. De artikelen 22, 23, vierde en vijfde lid, 82, derde lid, 87 en 89 zijn van overeenkomstige toepassing op de onderzoekscommissie.

S

Na artikel 291 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 292

Artikel 86 zoals dat artikel luidde voor inwerkingtreding van Artikel I van de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur blijft van toepassing op stukken waarop voor die datum geheimhouding is opgelegd op grond van dat artikel.

ARTIKEL II

De Provinciewet wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 13, eerste lid, onderdeel k, wordt toegevoegd «of werkzaam ten behoeve van die provincie».

B

In artikel 19, tweede lid, tweede zin, wordt «met uitzondering van de in artikel 25, tweede lid, bedoelde stukken» vervangen door «met uitzondering van de informatie waarop een verplichting tot geheimhouding rust».

C

Artikel 23 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het vierde en vijfde lid tot vijfde en zesde lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:

4. Indien met gesloten deuren wordt vergaderd, geldt een verplichting tot geheimhouding omtrent informatie die in die vergadering ter kennis van de aanwezigen komt. De verplichting duurt voort, totdat provinciale staten haar opheffen.

2. In het vijfde lid (nieuw) wordt «anders beslissen» vervangen door «besluiten de verplichting, bedoeld in het vierde lid, op te heffen».

3. In het zesde lid (nieuw), tweede zin, wordt «voor zover het aangelegenheden betreft ten aanzien waarvan op grond van artikel 25 geheimhouding is opgelegd of ten aanzien waarvan» vervangen door «in de gevallen waarin een verplichting tot geheimhouding geldt of wanneer».

D

Artikel 25 vervalt.

E

Artikel 28 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt «de stemming» vervangen door «de beraadslaging en stemming».

2. Onder vernummering van het tweede tot en met vierde lid tot derde tot en met vijfde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. Op de beraadslaging en stemming, bedoeld in het eerste lid, is artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

F

In artikel 35b wordt, onder vernummering van het tweede en derde lid tot derde en vierde lid, een lid ingevoegd, luidende:

2. Bij de benoeming is de beoogde gedeputeerde in het bezit van een verklaring omtrent het gedrag als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, die niet ouder is dan drie maanden.

G

Artikel 35c, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder verlettering van de onderdelen j tot en met s tot k tot en met t wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:
 - j. ombudsman of lid van de ombudscommissie als bedoeld in artikel 79q, eerste lid;
2. In onderdeel n (nieuw) vervalt «betrokken».
3. Onderdeel q (nieuw) komt te luiden:
 - q. voorzitter van, lid van het bestuur van of ambtenaar in dienst van een in de provincie gelegen waterschap;

H

Artikel 55 vervalt.

I

In artikel 58 wordt «28, eerste tot en met derde lid, 29 en 30» vervangen door «28, eerste tot en met vierde lid, en 30».

J

In artikel 60, derde lid, tweede zin, wordt «voor zover het aangelegenheden betreft ten aanzien waarvan op grond van artikel 55 geheimhouding is opgelegd of ten aanzien waarvan» vervangen door «in de gevallen waarin een verplichting tot geheimhouding geldt of wanneer».

K

In artikel 67, onderdeel m, vervalt «betrokken».

L

Artikel 79f, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de onderdelen g tot en met i vervalt telkens «betrokken».
2. Onder verlettering van de onderdelen j tot en met n tot l tot en met p worden twee onderdelen ingevoegd, luidende:
 - j. ombudsman of lid van de ombudscommissie als bedoeld in artikel 79q, eerste lid;
 - k. lid van een commissie van de provincie;
3. In de onderdelen l (nieuw) en m (nieuw) vervalt telkens «betrokken».

M

In artikel 80, vijfde lid, vervalt «en in artikel 23, vijfde lid, voor «artikel 25» wordt gelezen «artikel 91»».

N

In artikel 81, vierde lid, wordt «23, eerste tot en met vierde lid» vervangen door «23, eerste tot en met vijfde lid».

O

Aan artikel 82, derde lid, wordt een zin toegevoegd, luidende: Artikel 23, vierde en vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing op vergaderingen met gesloten deuren van een door provinciale staten ingestelde andere commissie.

P

Artikel 91 vervalt.

Q

Na hoofdstuk V wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

HOOFDSTUK VA. GEHEIMHOUDING

Artikel 84

Provinciale staten, gedeputeerde staten, de commissaris van de Koning en een commissie als bedoeld in hoofdstuk V kunnen op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, een verplichting tot geheimhouding opleggen ten aanzien van informatie die bij dat orgaan berust.

Artikel 85

1. Provinciale staten kunnen informatie ten aanzien waarvan krachtens artikel 23, vierde lid, een verplichting tot geheimhouding geldt of zij een verplichting tot geheimhouding hebben opgelegd, verstrekken aan gedeputeerde staten, de commissaris van de Koning, de rekenkamer en een commissie als bedoeld in hoofdstuk V.

2. Gedeputeerde staten kunnen informatie ten aanzien waarvan zij een verplichting tot geheimhouding hebben opgelegd, verstrekken aan provinciale staten, de rekenkamer en een commissie als bedoeld in hoofdstuk V.

3. De commissaris van de Koning kan informatie ten aanzien waarvan hij een verplichting tot geheimhouding heeft opgelegd, verstrekken aan provinciale staten, gedeputeerde staten, de rekenkamer en een commissie als bedoeld in hoofdstuk V.

4. Een commissie als bedoeld in hoofdstuk V kan informatie ten aanzien waarvan zij een verplichting tot geheimhouding heeft opgelegd, verstrekken aan provinciale staten, gedeputeerde staten, de commissaris van de Koning en de rekenkamer.

5. Indien gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning overeenkomstig het tweede of derde lid informatie verstrekken aan een commissie waarin leden van provinciale staten zitting hebben, verstrekken gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning die informatie tevens aan provinciale staten.

6. Indien gedeputeerde staten, de commissaris van de Koning of een commissie overeenkomstig het tweede, derde of vierde lid informatie verstrekken aan provinciale staten, kunnen provinciale staten die informatie verstrekken aan anderen. Provinciale staten kunnen regels stellen over het verstrekken van informatie ten aanzien waarvan een verplichting tot geheimhouding is opgelegd door gedeputeerde staten, de commissaris van de Koning of een commissie en die tevens aan provinciale staten is verstrekt.

Artikel 86

1. Een verplichting tot geheimhouding wordt vermeld op het stuk ten aanzien waarvan de geheimhouding geldt. Indien de geheimhouding geldt ten aanzien van informatie anders dan in schriftelijke vorm, wordt de verplichting op een passende wijze kenbaar gemaakt.

2. Een verplichting tot geheimhouding wordt in acht genomen door allen die van de informatie kennis dragen.

3. Een verplichting tot geheimhouding duurt voort totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd haar opheft. Indien de verplichting tot geheimhouding is opgelegd door een commissie, kan die verplichting tevens worden opgeheven door het orgaan dat de commissie heeft ingesteld.

4. Indien informatie ten aanzien waarvan een verplichting tot geheimhouding geldt aan provinciale staten is verstrekt, duurt die verplichting in afwijking van het derde lid voort totdat de provinciale staten haar opheffen.

5. Een lid van provinciale staten of van een door provinciale staten ingestelde commissie als bedoeld in hoofdstuk V dat in strijd handelt met het tweede lid kan bij besluit van provinciale staten ten hoogste drie maanden worden uitgesloten van het ontvangen van informatie ten aanzien waarvan een verplichting tot geheimhouding geldt.

R

Artikel 151a, vierde lid, komt te luiden:

4. De artikelen 22, 23, vierde en vijfde lid, 80, derde lid, 84 en 86 zijn van overeenkomstige toepassing op de onderzoekscommissie.

S

Artikel 182 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede tot en met zesde lid tot derde tot en met zevende lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. De commissaris is bij de uitvoering van de taak, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, bevoegd alle vergaderingen van het gemeentebestuur bij te wonen en kennis te nemen van alle bescheiden waarover het gemeentebestuur beschikt en waarvan naar het redelijk oordeel van de commissaris kennisneming voor het vervullen van die taak nodig is.

2. In het vijfde lid (nieuw) wordt «derde lid» vervangen door «vierde lid».

3. In het zevende lid (nieuw) wordt «vijfde lid» vervangen door «zesde lid».

T

Na artikel 282 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 283

Artikel 91 zoals dat artikel luidde voor inwerkingtreding van Artikel II van de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur blijft van toepassing op stukken waarop voor die datum geheimhouding is opgelegd op grond van dat artikel.

ARTIKEL III

De Waterschapswet wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 31, tweede lid, onderdeel o, wordt toegevoegd «of werkzaam ten behoeve van dat waterschap».

B

Artikel 35 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het vierde lid tot vijfde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

4. Indien met gesloten deuren wordt vergaderd, geldt een verplichting tot geheimhouding omtrent informatie die in die vergadering ter kennis van de aanwezigen komt. De verplichting duurt voort, totdat het algemeen bestuur haar opheft.

2. In het vijfde lid (nieuw) wordt «anders beslist» vervangen door «besluit de verplichting, bedoeld in het vierde lid, op te heffen».

C

Artikel 37 vervalt.

D

Artikel 38a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt «de stemming» vervangen door «de beraadslaging en stemming».

2. Onder vernummering van het tweede tot en met vierde lid tot derde tot en met vijfde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. Op de beraadslaging en stemming, bedoeld in het eerste lid, is artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

E

Aan artikel 41, eerste lid, wordt een zin toegevoegd, luidende: Bij de benoeming zijn de beoogde leden in het bezit van een verklaring omtrent het gedrag als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, die niet ouder is dan drie maanden.

F

Artikel 43 vervalt.

G

Na hoofdstuk VIII wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

HOOFDSTUK VIII. GEHEIMHOUDING

Artikel 55b

Het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur, de voorzitter en een commissie van het waterschap kunnen op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, een verplichting tot geheimhouding opleggen ten aanzien van informatie die bij dat orgaan berust.

Artikel 55c

1. Het algemeen bestuur kan informatie ten aanzien waarvan krachtens artikel 35, vierde lid, een verplichting tot geheimhouding geldt of hij een verplichting tot geheimhouding heeft opgelegd, verstrekken aan het dagelijks bestuur, de voorzitter en een commissie van het waterschap.

2. Het dagelijks bestuur kan informatie ten aanzien waarvan hij een verplichting tot geheimhouding heeft opgelegd, verstrekken aan het algemeen bestuur en een commissie van het waterschap.

3. De voorzitter kan informatie ten aanzien waarvan hij een verplichting tot geheimhouding heeft opgelegd, verstrekken aan het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en een commissie van het waterschap.

4. Een commissie van het waterschap kan informatie ten aanzien waarvan hij een verplichting tot geheimhouding heeft opgelegd, verstrekken aan het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter.

5. Indien het dagelijks bestuur, de voorzitter of een commissie overeenkomstig het tweede, derde of vierde lid informatie verstrekt aan het algemeen bestuur, kan het algemeen bestuur die informatie verstrekken aan anderen. Het algemeen bestuur kan regels stellen over het verstrekken van informatie ten aanzien waarvan een verplichting tot geheimhouding is opgelegd door het dagelijks bestuur, de voorzitter of een commissie en die tevens aan het algemeen bestuur is verstrekt.

Artikel 55d

1. Een verplichting tot geheimhouding wordt vermeld op het stuk ten aanzien waarvan de geheimhouding geldt. Indien de geheimhouding geldt ten aanzien van informatie anders dan in schriftelijke vorm, wordt de verplichting op een passende wijze kenbaar gemaakt.

2. Een verplichting tot geheimhouding wordt in acht genomen door allen die van de informatie kennis dragen.

3. Een verplichting tot geheimhouding duurt voort totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd haar opheft. Indien de verplichting tot geheimhouding is opgelegd door een commissie, kan die verplichting tevens worden opgeheven door het orgaan dat de commissie heeft ingesteld.

4. Indien informatie ten aanzien waarvan een verplichting tot geheimhouding geldt aan het algemeen bestuur is verstrekt, duurt die verplichting in afwijking van het derde lid voort totdat het algemeen bestuur haar opheft.

5. Een lid van het algemeen bestuur dat in strijd handelt met het tweede lid kan bij besluit van het algemeen bestuur ten hoogste drie maanden worden uitgesloten van het ontvangen van informatie ten aanzien waarvan een verplichting tot geheimhouding geldt.

ARTIKEL IV

De Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 20, tweede lid, tweede zin, wordt «met uitzondering van de stukken, bedoeld in artikel 26, tweede lid,» vervangen door «met uitzondering van de informatie waarop een verplichting tot geheimhouding rust».

B

Artikel 24 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het vijfde en zesde lid tot zesde en zevende lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:

5. Indien met gesloten deuren wordt vergaderd, geldt een verplichting tot geheimhouding omtrent informatie die in die vergadering ter kennis van de aanwezigen komt. De verplichting duurt voort, totdat de eilandsraad haar opheft.

2. In het zesde lid (nieuw) wordt «anders beslist» vervangen door «besluit de verplichting, bedoeld in het vijfde lid, op te heffen».

3. In het zevende lid (nieuw), tweede zin, wordt «voor zover het aangelegenheden betreft ten aanzien waarvan op grond van artikel 26 geheimhouding is opgelegd of ten aanzien waarvan» vervangen door «in de gevallen waarin een verplichting tot geheimhouding geldt of wanneer».

C

Artikel 26 vervalt.

D

In artikel 29, eerste lid wordt «de stemming» vervangen door «de beraadslaging en stemming».

E

In artikel 39 wordt, onder vernummering van het tweede en derde lid tot derde en vierde lid, een lid ingevoegd, luidende:

2. Bij de benoeming is de beoogde eilandgedeputeerde in het bezit van een verklaring omtrent het gedrag als bedoeld in artikel 15, derde lid, van de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag BES, die niet ouder is dan drie maanden.

F

Artikel 66 vervalt.

G

In artikel 69 wordt «29, eerste tot en met derde lid, 30 en 31» vervangen door «29, eerste tot en met derde lid, en 31».

H

In artikel 72, derde lid, tweede zin, wordt «voor zover het aangelegenheden betreft ten aanzien waarvan op grond van artikel 66 geheimhouding is opgelegd of ten aanzien waarvan» vervangen door «in de gevallen waarin een verplichting tot geheimhouding geldt of wanneer».

I

In artikel 117, vijfde lid, vervalt «en in artikel 24, zesde lid, voor «artikel 26» wordt gelezen «artikel 119»».

J

Aan artikel 118, derde lid, wordt een zin toegevoegd, luidende: Artikel 24, vijfde en zesde lid, is van overeenkomstige toepassing op vergaderingen met gesloten deuren van een door de eilandsraad ingestelde andere commissie.

K

Artikel 119 vervalt.

L

In hoofdstuk III wordt na afdeling VII een afdeling ingevoegd, luidende:

AFDELING VIIA. GEHEIMHOUDING

Artikel 119a

De eilandsraad, het bestuurscollege, de gezaghebber en een commissie als bedoeld in hoofdstuk III, afdeling VII, kunnen op grond van een belang, genoemd in artikel 11 van de Wet openbaarheid van bestuur BES, een verplichting tot geheimhouding opleggen ten aanzien van informatie die bij dat orgaan berust.

Artikel 119b

1. De eilandsraad kan informatie ten aanzien waarvan krachtens artikel 24, vijfde lid, een verplichting tot geheimhouding geldt of zij een verplichting tot geheimhouding heeft opgelegd, verstrekken aan het bestuurscollege, de gezaghebber, de gezamenlijke rekenkamer en een commissie als bedoeld in hoofdstuk III, afdeling VII.

2. Het bestuurscollege kan informatie ten aanzien waarvan hij een verplichting tot geheimhouding heeft opgelegd, verstrekken aan de eilandsraad, de gezamenlijke rekenkamer en een commissie als bedoeld in hoofdstuk III, afdeling VII.

3. De gezaghebber kan informatie ten aanzien waarvan hij een verplichting tot geheimhouding heeft opgelegd, verstrekken aan de eilandsraad, het bestuurscollege, de gezamenlijke rekenkamer en een commissie als bedoeld in hoofdstuk III, afdeling VII.

4. Een commissie als bedoeld in hoofdstuk III, afdeling VII, kan informatie ten aanzien waarvan zij een verplichting tot geheimhouding heeft opgelegd, verstrekken aan de eilandsraad, het bestuurscollege, de gezaghebber en de gezamenlijke rekenkamer.

5. Indien het bestuurscollege of de gezaghebber overeenkomstig het tweede of derde lid informatie verstrekt aan een commissie waarin leden van de eilandsraad zitting hebben, verstrekt het bestuurscollege of de gezaghebber die informatie tevens aan de eilandsraad.

6. Indien het bestuurscollege, de gezaghebber of een commissie overeenkomstig het tweede, derde of vierde lid informatie verstrekt aan de eilandsraad, kan de eilandsraad die informatie verstrekken aan anderen. De eilandsraad kan regels stellen over het verstrekken van informatie ten aanzien waarvan een verplichting tot geheimhouding is opgelegd door het bestuurscollege, de gezaghebber of een commissie en die tevens aan de eilandsraad is verstrekt.

Artikel 119c

1. Een verplichting tot geheimhouding wordt vermeld op het stuk ten aanzien waarvan de geheimhouding geldt. Indien de geheimhouding geldt ten aanzien van informatie anders dan in schriftelijke vorm, wordt de verplichting op een passende wijze kenbaar gemaakt.

2. Een verplichting tot geheimhouding wordt in acht genomen door allen die van de informatie kennis dragen.

3. Een verplichting tot geheimhouding duurt voort totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd haar opheft. Indien de verplichting tot geheimhouding is opgelegd door een commissie, kan die verplichting tevens worden opgeheven door het orgaan dat de commissie heeft ingesteld.

4. Indien informatie ten aanzien waarvan een verplichting tot geheimhouding geldt aan de eilandsraad is verstrekt, duurt die verplichting in afwijking van het derde lid voort totdat de eilandsraad haar opheft.

5. Een lid van de eilandsraad of van een door de eilandsraad ingestelde commissie als bedoeld in hoofdstuk III, afdeling VII, dat in strijd handelt met het tweede lid kan bij besluit van de eilandsraad ten hoogste drie maanden worden uitgesloten van het ontvangen van informatie ten aanzien waarvan een verplichting tot geheimhouding geldt.

M

Artikel 160, vierde lid, komt te luiden:

4. De artikelen 23, 24, vierde en vijfde lid, 117, derde lid, 119a en 119c zijn van overeenkomstige toepassing op de onderzoekscommissie.

N

Na artikel 233 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 234

Artikel 119 zoals dat artikel luidde voor inwerkingtreding van Artikel IV van de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur blijft van toepassing op stukken waarop voor die datum geheimhouding is opgelegd op grond van dat artikel.

ARTIKEL V

De Kieswet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel P 19, vijfde lid, wordt «minder dan dertien» vervangen door «minder dan negentien».

B

In artikel W 4, eerste lid, van de Kieswet wordt «dertien leden» vervangen door «negentien leden».

ARTIKEL VI

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

ARTIKEL VII

Deze wet wordt aangehaald als: Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Minister voor Infrastructuur en Waterstaat,

Vragen en antwoorden over besloten vergaderen

Nota bene: alles wat hier staat vermeld over raadsvergaderingen is ook van toepassing op vergaderingen van raadscommissies

1. Vraag:

Wat houdt een besloten raadsvergadering in?

Antwoord:

- Een besloten raadsvergadering is een uitzondering op de hoofdregel, dat raadsvergaderingen openbaar zijn. Een besloten vergadering is een onderdeel van een overigens openbare raadsvergadering. Doel van een besloten vergadering is om één of meerdere onderwerpen in beslotenheid met een beperkt gezelschap te kunnen bespreken.
- Een besloten raadsvergadering is een vergadering waarbij in ieder geval aanwezig mogen zijn: de raadsleden, de raadsvoorzitter en de griffier.
- Andere personen kunnen ook aanwezig zijn, mits met toestemming van de raad. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan: leden van het college, hun ambtelijke ondersteuning, lijstvolgers en ondersteunend (griffie)personeel.
Soms schrijft de wet een besloten raadsvergadering voor (bijvoorbeeld bij de benoeming van een burgemeester), en dan blijft de kring beperkt tot de bij de eerste bullet genoemde personen.
- In een besloten raadsvergadering mogen in ieder geval niet aanwezig zijn: pers en publiek.

2. Vraag:

Wanneer kan een besloten raadsvergadering plaatsvinden?

Antwoord:

Een besloten raadsvergadering kan alleen plaatsvinden als:

- a. ten minste 1/5 van de aanwezige raadsleden, die de presentielijst getekend hebben, daarom vraagt,
- b. de voorzitter het nodig oordeelt, of
- c. de wet een besloten vergadering voorschrijft. Dit is alleen aan de orde als de raad vergadert over de aanbeveling inzake benoeming van een nieuwe burgemeester (art. 61c Gemeentewet).

3. Vraag:

Hoe verloopt de procedure om te komen tot een besloten deel van een raadsvergadering?

Antwoord:

De procedure verloopt als volgt.

- In de openbare raadsvergadering vraagt ten minste 1/5 van de raadsleden, die de presentielijst hebben getekend, om een besloten deel of de voorzitter geeft aan een besloten deel nodig te vinden.
- Vervolgens wordt bepaald wanneer het besloten deel plaatsvindt. Dat kan direct zijn, maar ook op een later moment in de raadsvergadering.
- Als het besloten deel aan de orde is worden de deuren gesloten en mogen alleen de personen blijven zitten vermeld bij het antwoord op vraag 1.
- Nadat de deuren gesloten zijn, wordt door de raad eerst een besluit genomen of er behoefte is aan een besloten vergadering. Dus de argumentatie voor en tegen een besloten vergadering wordt bij aanvang van het besloten deel (en dus in de beslotenheid) met elkaar gewisseld. Als na de (eventuele) beraadslagingen (in meerderheid) besloten wordt dat er geen behoefte

is aan een besloten raadsvergadering, dan gaan de deuren weer open en wordt de vergadering openbaar voortgezet.

- Als na de (eventuele) beraadslagingen (in meerderheid) besloten wordt dat er wel behoefte is aan een besloten vergadering, dan wordt met gesloten deuren verder vergaderd.
- Tijdens de besloten vergadering (dus aan het begin, aan het eind of daar tussenin) wordt ook beoordeeld of er behoefte is om geheimhouding op het besprokene op te leggen, of niet. Als er behoefte aan is, dan dient daartoe een besluit genomen te worden (grondslag artikel 25, lid 1 Gemeentewet). Geheimhouding kan alleen gemotiveerd worden opgelegd op één of meerdere van de gronden genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur.

4. Vraag:

Moet over een stuk waarop door het college, de burgemeester of een commissie geheimhouding aan de raad is opgelegd altijd in een besloten raadsvergadering beraadslaagd en een besluit genomen worden?

Antwoord:

Als er behoefte is aan een inhoudelijke bespreking of de mogelijkheid om vragen te stellen, dan kan dat alleen in een besloten raadsvergadering. Zou inhoudelijke behandeling in de openbare raadsvergadering plaatsvinden, en zouden in de openbaarheid zaken naar voren worden gebracht die onder de geheimhouding vallen, dan wordt de geheimhouding geschonden wat strafbaar is. In een besloten vergadering kan bespreking van een geheim document zonder problemen gebeuren. Als in de besloten bespreking zaken aan de orde komen die onder de geheimhouding vallen, dan zal ook in de besloten vergadering op het besprokene geheimhouding moeten worden gelegd. Als die geheimhouding niet wordt opgelegd, dan is het geven van informatie over het besprokene in de besloten vergadering niet strafbaar.

Als in de raadsvergadering geen behoefte bestaat een inhoudelijke behandeling van een geheim document, dan staat er niets aan in de weg om in een openbare vergadering daarover een besluit te nemen. Zo lang maar met dat besluit niet de geheimhouding wordt geschonden (dus in het besluit mag niets staan waar geheimhouding op rust).

5. Vraag:

Kan een raadsvergadering in zijn geheel (dus vanaf de opening door de voorzitter tot en met de sluiting door de voorzitter) besloten zijn?

Antwoord:

Nee dat kan niet. Hoofregel is dat elke raadsvergadering openbaar is, en dus openbaar begint en openbaar eindigt. In een openbare raadsvergadering kan wel een besloten deel plaatsvinden, indien wordt voldaan aan de voorwaarden vermeld in het antwoord op vraag 2.

6. Vraag:

Kan de behandeling van een geheel agendapunt (dus zowel de beraadslagingen als de besluitvorming) in een besloten vergadering plaatsvinden?

Antwoord:

Ja dat kan. In een besloten vergadering kan beraadslaagd worden en kunnen besluiten (ook over voorstellen) genomen worden. Dat geldt echter niet voor:

- a. de toelating van nieuw benoemde raadsleden;
- b. de vaststelling en wijziging van de begroting en vaststelling van de jaarrekening;
- c. de invoering, wijziging en afschaffing van gemeentelijke belastingen;
- d. de benoeming en ontslag van wethouders.

7. Vraag:

Rust op wat besproken wordt in een besloten vergadering automatisch ook geheimhouding?

Antwoord:

Nee. Een besloten raadsvergadering is bedoeld om bespreking met een beperkte groep personen (zie antwoord op vraag 1) mogelijk te maken. Van een besloten raadsvergadering wordt wel een afzonderlijk verslag opgemaakt. Dat verslag wordt niet openbaar gemaakt, tenzij de raad anders beslist.

Op het besprokene in een besloten raadsvergadering kan desgewenst wel geheimhouding worden gelegd. Dat hangt af van de inhoud van wat besproken wordt of is. Indien besloten wordt geheimhouding op te leggen, dan kan dat alleen op één of meer van de gronden genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur.

8. Vraag:

Kan er aangifte worden gedaan, en kun je dus eventueel strafrechtelijk vervolgd worden, als je over het besprokene in een besloten raadsvergadering informatie aan derden geeft?

Antwoord:

Er is alleen reden voor het doen van aangifte als geheimhouding wordt geschonden. Dat geldt dan voor geheimhouding die is opgelegd op de besloten bespreking of voor de geheimhouding die gold voor de inhoud van een document waarover in een besloten vergadering is gesproken. Schending van de geheimhouding is namelijk strafbaar o.g.v. artikel 272 van het Wetboek van strafrecht, en kan bestraft worden met:

- een gevangenisstraf van maximaal een jaar of
- een geldboete van de 4e categorie (= prijspeil 2021 een bedrag van € 21.750).

9. Vraag

Kan in een digitale raadsvergadering ook besloten vergaderd worden?

Antwoord:

Nee, dat kan niet. Dat heeft er mee te maken dat bij een digitale raadsvergadering er geen toezicht is op de vergadersituatie van alle afzonderlijke leden. Op die manier is er geen garantie, en hierop is ook geen controle mogelijk, dat derden niet kunnen meeluisteren/meekijken. Als er in een digitale raadsvergadering behoefte is aan een besloten deel, dan zal daarvoor een afzonderlijke fysieke raadsvergadering belegd moeten worden.

Vragen en antwoorden over (opleggen van) geheimhouding

>> *Nota bene: alles wat hier staat betreft geheimhouding opgelegd door of aan de raad <<*

1. **Vraag:**

Wat houdt geheimhouding in?

Antwoord:

Dat informatie waarop geheimhouding rust niet gedeeld wordt mag worden met derden.

2. **Vraag:**

Zijn geheimhouding, vertrouwelijk en niet-openbaar begrippen met de zelfde betekenis?

Antwoord:

- Geheim(houding) is een begrip uit de Gemeentewet en het Wetboek van strafrecht, dat ziet op informatie die niet met derden mag worden gedeeld.
- Het begrip "vertrouwelijk" komt in voornoemde wetten niet voor. Wel wordt in artikel 2:5, lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht het volgende bepaald: "*Een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.*"
"Vertrouwelijk" is gelijk te stellen met geheimhouding als daarvoor de zelfde handelwijze is gevolgd als wettelijk geldt voor het opleggen van geheimhouding. In die situatie kan schending van de vertrouwelijkheid strafbaar zijn.
- Het begrip "niet-openbaar" is afkomstig uit de Wet openbaarheid van bestuur. Als informatie niet-openbaar is, dan wordt die ook niet met derden gedeeld. Dus derden kunnen geen kennis nemen van de inhoud. Wordt niet-openbare informatie wel gedeeld met derden, dan is dat niet strafbaar.

3. **Vraag:**

Welke gemeentelijke bestuursorganen mogen geheimhouding opleggen?

Antwoord:

- De raad;
- het college;
- de burgemeester, en
- indien ingesteld: een raadscommissie (art.82 Gemeentewet), een bestuurscommissie (art. 83 Gemeentewet) en een "andere" commissie (art. 84 Gemeentewet).

4. **Vraag**

Wie kunnen aan de raad geheimhouding opleggen?

Antwoord:

Dat kunnen

- het college;
- de burgemeester;
- een commissie.

5. **Vraag:**

Waarop kan de raad zelf geheimhouding opleggen?

Antwoord:

De raad zelf kan geheimhouding opleggen op:

- op stukken die bij de raad voorliggen en/of
- het besprokene in een besloten raadsvergadering.

6. **Vraag:**

Voor wie geldt de door de raad opgelegde geheimhouding genoemd in het antwoord op vraag 5?

Antwoord:

Die geheimhouding geldt voor:

- allen die kennis dragen van de stukken waarop geheimhouding is opgelegd;
- hen die bij het behandelde in de besloten vergadering aanwezig waren;
- allen die van het behandelde in de besloten vergadering kennis dragen;

7. **Vraag:**

Hoe lang duurt de door de raad opgelegde geheimhouding genoemd in het antwoord op vraag 5?

Antwoord:

Die geheimhouding geldt totdat de raad die weer opheft.

8. **Vraag:**

Waarop kunnen het college, de burgemeester en een commissie geheimhouding opleggen in relatie tot de raad?

Antwoord:

Zij kunnen geheimhouding opleggen op stukken die zij aanbieden. Op die stukken moet dan vermeld staan "Geheim" of "Geheimhouding".

9. **Vraag:**

Aan wie kunnen het college, de burgemeester en een commissie geheimhouding opleggen?

Antwoord:

Zij kunnen geheimhouding opleggen aan:

- de raad; het gaat dan om een geheim stuk dat wordt toegestuurd aan alle raadsleden waaruit de raad bestaat, minus eventuele vacatures, waarbij het de bedoeling is dat het geheime stuk in de eerstvolgende raadsvergadering wordt behandeld.
- leden van de raad; het gaat dan om een geheim stuk dat wordt toegestuurd aan een beperkt aantal raadsleden (bijvoorbeeld alleen de fractievoorzitters), waarbij het niet de bedoeling is dat het in een raadsvergadering wordt behandeld.

10. **Vraag:**

Op welke gronden mag geheimhouding worden opgelegd?

Antwoord:

Dat mag alleen op één of meer van de volgende gronden vermeld in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur.

Geheimhouding kan worden zonder meer opgelegd als het verstrekken van de informatie:

- de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
- de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;

- bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
- persoonsgegevens betreft als bedoeld in de artikelen 9, 10 en 87 van de Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.

Voor het opleggen van geheimhouding is voldoende als de constatering is één of meerdere van deze gronden aan de orde zijn.

Geheimhouding kan tevens worden opgelegd, als het belang bij het verstrekken van de informatie niet opweegt tegen de bescherming van één van de volgende belangen:

- de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
- de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in [artikel 1a, onder c en d](#), bedoelde bestuursorganen;
- de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
- het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Voor het opleggen van geheimhouding op voornoemde gronden is een belangenafweging vereist, namelijk het belang bij geheimhouding moet opwegen tegen het belang bij openbaarheid van de informatie.

11. **Vraag**

Kan de raad een besluit over bekrachtiging van de geheimhouding uitstellen naar een volgende vergadering?

Antwoord:

Nee. De wet schrijft voor dat de aan de raad opgelegde geheimhouding door de raad in zijn eerstvolgende vergadering moet worden bekrachtigd.

Dat betekent niet dat de raad verplicht is de geheimhouding te bekrachtigen. De raad kan ook besluiten dat niet te doen. Maar de wet verplicht dus wel in de eerstvolgende raadsvergadering een besluit over de aan hem opgelegde geheimhouding te nemen. Neemt de raad geen besluit over de geheimhouding in zijn eerstvolgende vergadering, dan is volgens de wet de geheimhouding vervallen.

12. **Vraag:**

Hoe lang duurt de geheimhouding die door het college, een commissie of de burgemeester aan de raad is opgelegd?

Antwoord:

Wanneer het college, een commissie of de burgemeester geheimhouding hebben opgelegd op een stuk dat zij aan de raad hebben aangeboden, dan geldt die geheimhouding tot het moment dat de raad in zijn eerstvolgende vergadering, na ontvangst van de stukken, een besluit over die geheimhouding heeft genomen. Dat besluit kan één van de twee volgende zijn.

- De raad besluit de geheimhouding te bekrachtigen. Dat betekent dat de raad dan de geheimhouding handhaaft. Het raadsbesluit tot bekrachtiging treedt in de plaats van het besluit van het college, de commissie of de burgemeester tot oplegging van geheimhouding aan de raad. Na bekrachtiging geldt de geheimhouding dus op grond van het raadsbesluit en legt de raad zichzelf, en andere betrokkenen, dus feitelijk geheimhouding op. Dat betekent

ook dat alleen de raad die bekrachtigde geheimhouding weer kan opheffen.

Voor de bekrachtiging kan de raad de gronden (o.g.v. artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur) die het college, de commissie of de burgemeester hebben gebruikt als reden voor geheimhouding, overnemen en de zijne maken. Naar believen kan de raad die gronden bij zijn bekrachtigingsbesluit ook wijzigen en/of aanvullen.

- De raad besluit de geheimhouding niet te bekrachtigen. In dat geval besluit de raad feitelijk de door het college, de burgemeester of commissie opgelegde geheimhouding op te heffen. Het is natuurlijk in dat geval goed dat, voordat de raad besluit om de geheimhouding niet te bekrachtigen, hij zich eerst goed laat adviseren door het college over de eventuele gevolgen die het niet bekrachtigen van de geheimhouding kan hebben voor de gemeente, zodat de raad dat kan betrekken bij zijn overwegingen voordat een besluit wordt genomen.

13. Vraag:

Wat gebeurt met de door het college, de burgemeester of een commissie aan de raad opgelegde geheimhouding als de raad, na ontvangst van de geheime stukken, daarover niet in zijn eerstvolgende raadsvergadering een besluit neemt?

Antwoord:

Dan vervalt de geheimhouding. Daarmee is het niet automatisch ook openbaar geworden. Zie antwoord op vraag 17.

14. Vraag:

Hoe lang duurt de geheimhouding die door het college, een commissie of de burgemeester aan leden van de raad is opgelegd?

Antwoord:

- Hoofdregeel is dat die geheimhouding voortduurt totdat het college, de commissie of de burgemeester (afhankelijk van wie de geheimhouding heeft opgelegd) die weer opheft. Het geheime stuk komt dan dus niet verder dan de leden van de raad die het hebben ontvangen.
- Uitzondering op de hoofdregeel is, dat die geheimhouding voortduurt totdat de raad die opheft, wanneer het betreffende stuk (op een later moment) ook aan de raad is voorgelegd.

15. Vraag:

Als het college een voorstel via een raadscommissie aan de raad wil uitbrengen, waarbij één of meer geheime stukken zitten waarvoor het college geheimhouding aan de raad heeft opgelegd, geldt die aan de raad opgelegde geheimhouding dan ook voor het college zelf en voor de raadscommissie?

Antwoord

Het antwoord hierop moet zijn: ja.

College en raadscommissie zijn formeel niet aan te merken als raadsleden, en vallen als zodanig niet onder de aan de raad opgelegde geheimhouding. Maar als zij kennis dragen van de inhoud van de stukken waarop voor raadsleden geheimhouding rust, dan geldt ook voor hen een geheimhoudingsplicht o.g.v. artikel 2:5 van de Awb waarin het volgende is bepaald: "Een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit."

Als de raad de door het college aan hem opgelegde geheimhouding niet bekrachtigt, dan komt de geheimhouding in zijn geheel te vervallen. De geheimhouding geldt dan dus niet alleen meer voor de raad, maar ook niet meer voor het college en de raadscommissie.

16. **Vraag:**

Wat is het gevolg als informatie waar geheimhouding op rust toch met derden wordt gedeeld?

Antwoord:

In dat geval kan aangifte worden gedaan. Schending van geheimhouding is o.g.v. artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht een strafbaar feit. In dat artikel staat: *Hij die enig geheim waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift dan wel van vroeger ambt of beroep verplicht is het te bewaren, opzettelijk schendt, wordt gestraft met:*

- een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of
- een geldboete van de vierde categorie (= prijspeil 2021 een bedrag van € 21.750).

17. **Vraag:**

Is een stuk waarvan de geheimhouding is komen te vervallen of is opgeheven automatisch openbaar geworden?

Antwoord:

Nee. Als de geheimhouding is vervallen of opgeheven, dan is op dat stuk nog wel de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing. Dat betekent dus, dat als om het stuk wordt gevraagd waarvan de geheimhouding is vervallen/opgeheven, het bevoegde bestuursorgaan o.g.v. artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur kan beoordelen of hij op die gronden (die ook ten grondslag lagen aan de geheimhouding) het stuk openbaar wil maken of niet. Dat kan bijvoorbeeld voor het college aan de orde zijn, als de geheimhouding onbedoeld is komen te vervallen, doordat die niet ter bekrachtiging aan de raad is aangeboden in zijn eerstvolgende raadsvergadering.

18. **Vraag:**

Als de raad een door het college opgelegde geheimhouding op een document heeft bekrachtigd en het college krijgt een aanvraag o.g.v. de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) om het betreffende stuk te mogen ontvangen, kan het college dan volstaan met verwijzing naar de geheimhouding die geldt krachtens het raadsbesluit?

Antwoord:

Nee. Door het bekrachtigingsbesluit van de raad is de raad "eigenaar" van de geheimhouding geworden en voor de duur van die geheimhouding dus ook van het stuk waarop de geheimhouding rust. Dat betekent dat het college formeel de Wob-aanvraag moet doorgeleiden naar de raad, en dat de raad een beslissing op de Wob-aanvraag moet nemen. Die aanvraag moet, volgens jurisprudentie, door de raad opgevat worden als een verzoek tot opheffing van de geheimhouding. Dus het dwingt de raad tot een heroverweging van zijn bekrachtigingsbesluit van de geheimhouding. Als de raad vindt dat de geheimhouding moet blijven dan dient hij de aanvraag gemotiveerd te weigeren. Tegen het weigeringsbesluit:

- kan bezwaar worden gemaakt bij de raad en, bij afwijzing van het bezwaar,
- kan vervolgens beroep worden ingesteld bij de rechtbank en, bij afwijzing van het beroep,
- kan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Tot slot**Vraag:**

Hoe als raad omgaan met door het college opgelegde geheimhouding.

Antwoord

- Als aan u een document wordt voorgelegd waarop geheimhouding rust, dan moet u dus een besluit nemen of u die geheimhouding wil bekrachtigen, of niet.
- Bij bekrachtiging wordt de geheimhouding dus geacht door de raad te zijn opgelegd. Indien u besluit niet te bekrachtigen dan vervalt de geheimhouding. Dat is ook het geval als u geen besluit neemt!
- Voor uw oordeelsvorming of u tot bekrachtiging van de geheimhouding wilt overgaan, of niet, kunt u kijken of de gronden voor geheimhouding voor u duidelijk en goed onderbouwd vermeld staan in het raadsvoorstel. Voor de onderbouwing van de geheimhouding wordt verwezen naar de beantwoording bij vraag 10.
- Indien de raad niet besluit tot bekrachtiging dan is de raad ook geheel verantwoordelijk voor de (financiële) gevolgen van dat besluit. Dus het is wel zaak om als raad u goed te laten informeren en adviseren door het college.
- Bij twijfel kunt u ook besluiten om de geheimhouding te bekrachtigen maar aan het college nog een nadere (schriftelijke) onderbouwing te vragen. In een volgende raadsvergadering kunt u dan op basis daarvan beoordelen of er alsnog aanleiding bestaat om de (bekrachtigde) geheimhouding op te heffen. Want opheffing van de geheimhouding kan altijd op enig moment nadat de geheimhouding is gaan gelden. Maar de nadere onderbouwing kan ook een bevestiging zijn, dat geheimhouding terecht is bekrachtigd en dus tot een nader te bepalen moment kan voortduren.