

Rekenkamerrapport geheimhouding Hoorn

Onderzoek naar de kaders en toepassing van geheimhouding in de gemeente Hoorn

Colofon:

Datum:

18 januari 2023

Opdrachtgever:

Rekenkamercommissie Hoorn

T.a.v. Nick Woudstra

Secretaris/onderzoeker Rekenkamercommissie Hoorn

Leden rekenkamercommissie

M. Haubrich (voorzitter)

R. Ngalle (extern lid)

N.M van Egmond (extern lid)

A. Sakes (extern lid)

L. Klinkenberg (intern lid)

R. Droste (intern lid)

S. Bruijne (intern lid)

Onderzoekers:

mr. Marijke van de Plasse

mr. Carin Schreuder

Robert Klaassen MSc

Inhoud

1. Introductie	4
1.1. Aanleiding	5
1.2. Doelstelling en afbakening van het onderzoek	5
1.3. Onderzoeksvragen	6
1.4. Onderzoeksverantwoording	7
1.5. Leeswijzer	7
Nota van Bevindingen	20
2. Wettelijke regels geheimhouding	21
2.1. Overkoepelende wettelijke kaders	21
2.2. Wettelijke kaders geheimhouding op stukken	24
2.3. Wettelijke kaders geheimhouding op vergaderingen per gemeentelijk orgaan	37
2.4. Wijzigingen naar aanleiding van de Woo	39
3. Lokale kaders geheimhouding	41
3.1. Protocol geheimhouding	41
3.2. Interne werkdocumenten geheimhouding	44
3.3. Geheimhouding in raadsreglementen	44
4. Toepassing geheimhouding in de praktijk	48
4.1. Casusonderzoek	48
4.2. De herkenbaarheid van de geheimhouding	49
4.3. De onderbouwing van de geheimhouding	50
4.4. Het opleggen van geheimhouding in raads- of commissievergaderingen	52
4.5. Het bekrachtigen van geheimhouding	52
4.6. Het opheffen van de geheimhouding	52
5. Reflectie op kwaliteit van bestuur	55
5.1. Afwegingen inzake openheid en transparantie	55
5.2. Bestuurlijke reflectie op geheimhouding	56
Bijlage 1. Geraadpleegde bronnen	58
Bijlage 2. Artikel 5.1 en Wijzigingen Woo	59
Bijlage 3. Reglementen van Orde	62
Bijlage 4. Toelichting op de onderzochte cases	68

Bestuurlijke nota



1. Introductie

1.1. Aanleiding

In de vergadering van 21 juni 2021 heeft de rekenkamercommissie Hoorn besloten dat zij graag een onderzoek naar geheimhouding wil doen. Er leven bij raadsleden verschillende vragen over dit onderwerp. Zo stellen raadsleden vragen over de mate waarin zowel het opleggen van geheimhouding als het proces hiertoe juist en volledig wordt uitgevoerd. Daarnaast wordt aan het onderwerp geheimhouding ook in de lokale media aandacht geschonken. NH-nieuws schetst het beeld dat er een sterke stijging te zien is in het aantal geheim verklaarde stukken binnen de gemeente Hoorn in de jaren 2014 tot 2018.¹ Ook spreken verschillende politici in Hoorn zich uit over de vraag in hoeverre geheimhouding in die gevallen altijd noodzakelijk is.² Het thema heeft dus de aandacht in de Hoornse gemeenschap.

Ten aanzien van wet- en regelgeving speelt ook de per 1 mei 2022 in werking getreden Wet Open Overheid (hierna: Woo) die mogelijk invloed heeft op de daarvoor vastgestelde regels en procedures omtrent geheimhouding. De Woo vervangt de Wet openbaarheid van Bestuur, de Wob. Aanvullend heeft ook het momenteel nog in behandeling zijnde wetsvoorstel 'Wet bevorderen integriteit en functioneren bestuur' betrekking op geheimhouding. In dit wetsvoorstel wordt benoemd dat er bij gemeenten onduidelijkheid bestaat over de praktijk van geheimhouding binnen de politiek-bestuurlijke context.³ Het voorstel verduidelijkt het proces op bepaalde vlakken en leidt ook tot wijzigingen in de Gemeentewet. Ook dit wetsvoorstel is dus van belang voor het onderzoek.⁴

1.2. Doelstelling en afbakening van het onderzoek

Het onderzoek kent de volgende doelstelling:

Doel van het onderzoek is om antwoord te geven op de vraag of de gemeente Hoorn goed omgaat met geheimhouding en zo een juiste balans weet te vinden tussen openheid en transparantie waar het kan en geheimhouding waar het moet.

Aanvullend is het onderzoek als volgt afgebakend:

- Het onderzoek richt zich op geheimhouding, zoals bedoeld in de artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet. Het onderzoek gaat niet alleen over stukken en besluiten, maar ook over besloten vergaderingen van de commissie- en raadsvergaderingen en van het college van burgemeester en wethouders (hierna: college).

¹ NH Nieuws (2019). Zeventien gemeenten hielden meer geheim voor inwoners, hoe zit het in jouw gemeente?: <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/258636/zeventien-gemeenten-hielden-meer-geheim-voor-inwoners-hoe-zit-het-in-jouw-gemeente>.

² NH Nieuws (2020). Hoornse fracties: 'Er wordt te veel geheim verklaard': <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/274271/hoornse-fracties-er-wordt-te-veel-geheim-verklaard>

³ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2019). Memorie van toelichting Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur.

⁴ Eerste Kamer der Staten-Generaal (2022). Stand van zaken Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur: "De stemming over het voorstel door de Eerste Kamer vindt plaats op 11 oktober 2022.": https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35546_wet_bevorderen_integriteit

- Het onderwerp betreft de raadsperiode 2018-2022. Daaruit volgt dat de conclusies en aanbevelingen door de in 2022 nieuw aangetreden raad kunnen worden gebruikt bij het organiseren van zijn werkzaamheden.
- Het eerdergenoemde wetsvoorstel Bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur wordt ook reeds bij het onderzoek betrokken.

Het onderzoek strekt zich enerzijds uit tot stukken en besluiten en anderzijds ook over besloten commissie- en raadsvergaderingen en vergaderingen van het college van B&W. Daarmee zijn ook de artikelen 23, 24 en 54 van de Gemeentewet relevant.

1.3. Onderzoeksvragen

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

In hoeverre gaat de gemeente Hoorn op een juiste manier om met het opleggen van geheimhouding met in het oog een goede balans tussen enerzijds openheid en transparantie en anderzijds geheimhouding en beslotenheid?

Op basis van de hoofdvraag en de onderzoeksopzet zijn de volgende deelvragen uitgewerkt, gecentreerd rond een viertal deelonderwerpen:

Wettelijke regels geheimhouding

1. Past de gemeente de wettelijke regels correct toe?
 - a. Wat zijn de huidige wettelijke kaders rondom het opleggen van geheimhouding?
 - b. Wat wijzigt er voor de gemeente Hoorn op het gebied van geheimhouding met de Woo en het wetsvoorstel Bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur?

Lokale kaders geheimhouding

2. Heeft de gemeente zelf kaders en/of handvatten opgesteld voor hoe om te gaan met geheimhouding?
3. Welke lokale kaders en criteria ontbreken ten aanzien van geheimhouding, in het licht van de Woo en het wetsvoorstel Bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur?

Toepassing geheimhouding in de praktijk

4. Op welke manier worden de wettelijke regels en lokale kaders en/of handvatten ten aanzien van geheimhouding in de praktijk gehanteerd?
5. Wordt geheimhouding terecht opgelegd (voor het doel waarvoor het bestemd is)?
 - a. Hoe wordt gewaarborgd dat geheimhouding terecht, tijdig en op een juiste wijze wordt opgelegd en/of bekrachtigd?
 - b. In hoeverre wordt opgelegde geheimhouding gemonitord en zo nodig opgeheven?
 - c. Is er een overzicht van besluiten waarop geheimhouding is opgelegd?

Reflectie op kwaliteit van bestuur

6. In hoeverre spelen bij het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding afwegingen inzake openheid en transparantie een rol?

7. Is in de afgelopen raadsperiode in de raad, dan wel met de raad en/of het college gesproken over geheimhouding in relatie tot openheid en transparantie en zo ja, wat is de uitkomst hiervan?

1.4. Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is aangevangen in november 2021 middels een startgesprek met de ambtelijke organisatie. Hierna heeft vanaf februari 2022 een analyse plaatsgevonden van relevante (wets-)artikelen en documenten. De Woo is per 1 mei 2022 in werking getreden. De wijzigingen die de Woo voor dit onderzoek met zich meebrengt zijn verwerkt. Vervolgens heeft in de periode juli - augustus 2022 een reeks interviews plaatsgevonden met achtereenvolgens vertegenwoordigers van de griffie, de ambtelijke organisatie en het college. Een overzicht van de gevoerde interviews is opgenomen in de bijlage. In het kader van het onderzoek is tevens een casusonderzoek uitgevoerd naar een vijftal relevante cases. Een nadere toelichting op de casusselectie en de methode van casusonderzoek is opgenomen in de nota van bevindingen.

Op basis van de bevindingen uit de documentatie, het casusonderzoek en de interviews is vervolgens een conceptrapport opgesteld. Op 6 oktober 2022 is deze conceptrapportage aangeboden aan de ambtelijke organisatie ten bate van ambtelijk wederhoor. Na het verwerken van dit wederhoor zijn conclusies en aanbevelingen geformuleerd, waarna het eindrapport op 10 december 2022 is aangeboden aan het college voor bestuurlijk wederhoor. Op 18 januari 2023 is het eindrapport aangeboden aan de gemeenteraad.

1.5. Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit twee delen: een bestuurlijke nota en een nota van bevindingen. De bestuurlijke nota bestaat uit bovenstaande inleiding en de bestuurlijke samenvatting met conclusies en aanbevelingen. De nota van bevindingen bestaat uit vier hoofdstukken, waarin de deelvragen worden beantwoord aan de hand van de bevindingen uit documenten en de gevoerde interviews. In de bijlage is een toelichting op de relevante (wets-)artikelen opgenomen, alsmede een overzicht van de geraadpleegde bronnen.

Conclusies en aanbevelingen

Inleiding

Hieronder worden de conclusies en aanbevelingen weergegeven. De conclusies zijn gecentreerd rond de thema's wettelijke regels, lokale kaders, toepassing in de praktijk en reflectie op kwaliteit van bestuur. Per thema is aangegeven op welke deelvragen de conclusies betrekking hebben. Hiermee kunnen de conclusies gelezen worden als een bestuurlijke samenvatting van de nota van bevindingen.

Conclusies

Conclusies wettelijke regels geheimhouding

Deelvragen

1. Past de gemeente de wettelijke regels correct toe?
 - a. Wat zijn de huidige wettelijke kaders rondom het opleggen van geheimhouding?
 - b. Wat wijzigt er voor de gemeente Hoorn op het gebied van geheimhouding met de Woo en het wetsvoorstel Bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur?

1. De Gemeentewet biedt het belangrijkste wettelijk kader voor geheimhouding

Het belangrijkste wettelijke kader voor het opleggen van geheimhouding wordt geboden in de Gemeentewet. In de Gemeentewet zijn verschillende artikelen over geheimhouding opgenomen, waarbij de artikelen zijn opgebouwd op basis van een indeling per orgaan. Geheimhouding kan worden gelegd op stukken en op hetgeen in een besloten vergadering van het college, een commissie of de gemeenteraad wordt besproken. Hiervoor bestaan verschillende wetsartikelen die in de nota van bevindingen nader worden toegelicht.

De raad heeft een bijzondere positie in deze geheimhoudingsregeling: zij functioneert als regisseur van de geheimhouding. De raad is het hoofd van de gemeente, het volksvertegenwoordigende orgaan én controleur van het dagelijks bestuur. Deze rollen veronderstellen openbaarheid als uitgangspunt en de bijzondere positie van de raad vindt hierin haar grondslag.

De gemeente Hoorn heeft in verschillende lokale kaders verder invulling gegeven aan de artikelen over geheimhouding uit de Gemeentewet. Deze kaders zijn op één onderdeel na in lijn met wat er in de Gemeentewet -en de daaruit voortkomende jurisprudentie- wordt voorgeschreven. In conclusies 5 en 6 wordt hierop verder ingegaan.

2. De Woo brengt verschillende wijzigingen mee ten aanzien van geheimhouding

Per 1 mei 2022 is de Woo in werking getreden, de opvolger van de Wob. De Woo heeft omvangrijke gevolgen voor gemeentes en hun werkwijzen zullen daarop aangepast moeten worden. Ten aanzien van het onderwerp geheimhouding brengt de Woo een beperkt aantal wijzigingen met zich mee. De Woo heeft geen wijziging in de werking van de Gemeentewet ten aanzien van geheimhouding gebracht.

Wel brengt de Woo een wijziging aan in de weigeringsgronden waar een beroep op moet worden gedaan bij het opleggen van geheimhouding. In de nota van bevindingen worden deze nader toegelicht. De grootste verandering ziet op persoonlijke beleidsopvattingen in documenten ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming: die moeten voortaan in beginsel openbaar worden gemaakt in niet tot personen herleidbare vorm. De Woo definieert daarnaast preciezer wat wel en niet onder het begrip 'persoonlijke beleidsopvatting' kan worden verstaan.

3. Implementatie van de Woo is in gang gezet, maar aanvullende acties zijn nodig

In Hoorn zijn de gevolgen die de Woo met zich meebrengt inmiddels doorgevoerd in de Reglementen van Orde van de raad en ook in het handboek voor raadsleden. De gemeente heeft verder een Woo-coördinator aangesteld om te inventariseren welke acties er nodig zijn om verder aan de Woo te voldoen, en hier regie op te houden. Er dient nog echter een check te worden gedaan in hoeverre de Woo is geïmplementeerd in de gehanteerde informatiesystemen. Ook het protocol geheimhouding dient nog te worden aangepast aan de Woo. Conclusie 5 gaat daar verder op in.

4. Het wetsvoorstel bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur brengt relevante wijzigingen mee

Het momenteel nog in behandeling zijnde wetsvoorstel 'Wet bevorderen integriteit en functioneren bestuur' heeft op verschillende manieren betrekking op geheimhouding. Het voorstel heeft tot doel om het proces van opleggen van geheimhouding op bepaalde vlakken te verbeteren en te vereenvoudigen. Hiermee zal het voorstel tot enkele relevante wijzigingen van de Gemeentewet kunnen leiden. Zo wordt in het wetsvoorstel uitgegaan van het principe dat geheime informatie altijd met de gehele raad moet worden gedeeld in plaats van met enkele raadsleden. De bekrachtigingsbevoegdheid van de raad vervalt, maar het hoofdschap van de raad blijft in stand: In het wetsvoorstel is ook aangegeven dat het bestuursorgaan dat de geheimhouding oplegt ook bevoegd is om die weer op te heffen, tenzij informatie aan de raad wordt verstrekt. De raad behoudt daarmee dus wel de regie ten aanzien van aan haar opgelegde geheimhouding. Voor een compleet overzicht van de wijzigingen die dit wetsvoorstel met zich meebrengt wordt verwezen naar de nota van bevindingen.

Conclusies lokale kaders geheimhouding

Deelvragen

2. Heeft de gemeente zelf kaders en/of handvatten opgesteld voor hoe om te gaan met geheimhouding?
3. Welke lokale kaders en criteria ontbreken ten aanzien van geheimhouding, in het licht van de Woo en het wetsvoorstel Bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur?

5. De gemeente heeft een lokaal kader voor geheimhouding, maar dit moet worden geactualiseerd

De gemeente Hoorn heeft verschillende lokale kaders opgesteld voor het omgaan met geheimhouding. Het belangrijkste kader hierbij is het protocol geheimhouding uit 2016. Het protocol is gebaseerd op de relevante wetsartikelen in de Gemeentewet en de Wob. Het protocol is enerzijds gericht op raadsleden bij het invullen van hun kaderstellende en controlerende rol, maar ook op ambtenaren die het protocol kunnen gebruiken als stappenplan voor een correcte oplegging van geheimhouding. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat het bestaan van het protocol niet bij iedere medewerker bekend is. Naast het protocol geheimhouding zijn er verschillende interne werkdocumenten op intranet waarin

medewerkers een nadere toelichting krijgen over geheimhouding. Ook wordt er in de reglementen van orde voor de gemeenteraad en de gedragscode voor politiek ambtsdragers op verschillende plekken verwezen naar de wettelijke kaders en/of het protocol.

De reglementen van orde voor de gemeenteraad en de raadscommissie zijn recent geüpdatet en in lijn gebracht met de Woo. Dit geldt nog niet voor het protocol geheimhouding, enkele interne werkdocumenten en de gedragscode voor politiek ambtsdragers. De kaders voor geheimhouding die hierin worden aangehaald zijn niet direct in strijd met de Woo, maar het is wel van belang dat verwezen wordt naar het juiste wettelijke kader. Wat betreft het wetsvoorstel bevorderen integriteit zijn er nog geen verplichte acties voor de gemeente, aangezien er nog geen zicht is op de ingangsdatum van deze wet en evenmin vaststaat dat de tekst van het voorstel geen wijzigingen meer zal ondergaan.

6. Het protocol geheimhouding heeft twee aanpassingen

Hiervoor is aangegeven dat het protocol geheimhouding zal moeten verwijzen naar het juiste wettelijk kader. Het protocol heeft daarnaast wat de rekenkamercommissie betreft twee aanpassingen. Ten eerste wordt in het protocol momenteel aangegeven dat geen bekrachtiging van geheimhouding door de raad nodig is bij geheime stukken van het college die alleen ter informatie naar de raad gaan of die geen raadsbevoegdheid zijn. Jurisprudentie van de hoogste bestuursrechter uit 2013 wijst uit dat deze bekrachtiging wél nodig is, hoewel het de rekenkamer bekend is dat deze jurisprudentie vaak als onduidelijk wordt ervaren en er in gemeenten op verschillende manieren uitvoering aan wordt gegeven. Een geheime raadsinformatiebrief is dus alleen sluitend juridisch geheim indien ze door de raad wordt bekrachtigd.

Ten tweede biedt het protocol geen uitgewerkt kader voor het opheffen van geheimhouding. In de praktijk blijkt het niet altijd duidelijk te zijn wanneer geheimhouding moet worden opgeheven en door wie. Hierdoor is het ook onduidelijk voor welke informatie geheimhouding geldt. In conclusie 10 wordt hier verder op ingegaan.

Conclusies toepassing geheimhouding in de praktijk

Deelvragen

4. Op welke manier worden de wettelijke regels en lokale kaders en/of handvatten ten aanzien van geheimhouding in de praktijk gehanteerd?
5. Wordt geheimhouding terecht opgelegd (voor het doel waarvoor het bestemd is)?
 - a. Hoe wordt gewaarborgd dat geheimhouding terecht, tijdig en op een juiste wijze wordt opgelegd en/of bekrachtigd?
 - b. In hoeverre wordt opgelegde geheimhouding gemonitord en zo nodig opgeheven?
 - c. Is er een overzicht van besluiten waarop geheimhouding is opgelegd?

7. Bij het opleggen van geheimhouding wordt verwezen naar de juiste wettelijke kaders

In de onderzochte cases wordt bij het opleggen van geheimhouding steeds verwezen naar de relevante geldende wettelijke kaders uit de Gemeentewet en de destijds nog van kracht zijnde Wob. In enkele voorstellen wordt ook een nadere toelichting/motivering bij deze artikelen gegeven. In de onderzochte cases waarin het college geheimhouding aan de raad oplegde, diende de raad te besluiten of hij de voorlopige geheimhouding al dan niet zou bekrachtigen en bekrachtigde hij ook. Een uitzondering hierop vormt de door het college gestuurde raadsinformatiebrief in één dossier: college en raad verkeerden ten onrechte in de veronderstelling dat hiervan geen bekrachtiging door de raad nodig was. Voor de overige onderzochte documenten geldt dat, indien deze behandeld zijn, de geheimhouding door de raad is bekrachtigd middels een besluit, conform het reglement van orde voor de gemeenteraad.

8. Bij het opleggen van geheimhouding wordt niet altijd eenduidige terminologie gebruikt

Binnen de gemeente Hoorn wordt de term 'vertrouwelijk' soms gebruikt in aanvulling op- of als alternatief voor de term 'geheim'. In de praktijk leidt dit niet tot meer duidelijkheid, integendeel: doordat de termen 'geheim' en 'vertrouwelijk' soms door elkaar heen worden gebruikt, en niet expliciet is gedefinieerd wat het verschil tussen beide termen precies is, ontstaat onduidelijkheid die niet in het belang van raadsleden is: lekken uit geheime informatie is immers strafbaar, maar geldt dat ook voor lekken uit vertrouwelijke stukken? Een praktijkvoorbeeld is het informeren van het presidium door de burgemeester of een wethouder. Hier wordt het predicaat 'vertrouwelijk' aan gegeven, hetgeen geen formele status heeft. Ook in de onderzochte cases worden de termen 'geheim', 'strikt vertrouwelijk' of 'vertrouwelijk' naast elkaar of door elkaar gebruikt.

9. Er zijn verschillende waarborgen om geheimhouding op een juiste wijze op te leggen

De gemeente Hoorn heeft met de lokale kaders voor geheimhouding, met name het protocol geheimhouding, de basis gelegd om juiste oplegging van geheimhouding te borgen. De verantwoordelijkheid om te signaleren dat in een bepaald geval geheimhouding moet worden opgelegd, is laag in de organisatie belegd: bij de betrokken (beleids-)medewerkers. Er zijn daarom verschillende maatregelen genomen om medewerkers te faciliteren bij het opstellen van bestuursvoorstellen waarin geheimhouding wordt opgelegd. Zo kunnen de griffie of juridisch adviseurs van de betreffende afdeling worden geraadpleegd om na te vragen of de juiste wetsartikelen worden toegepast.

De gemeente Hoorn kent daarnaast een zogeheten toetsingscommissie, bestaande uit zes medewerkers en twee leden vanuit de griffie, die bestuurlijke voorstellen toetst voordat deze aan college of raad worden voorgelegd. De toetsingscommissie gaat ook na of de juiste formele grond voor het opleggen van eventuele geheimhouding wordt toegepast en of de bijbehorende argumentatie juist is. Daarnaast wordt gecheckt of duidelijk is gemaakt wanneer de geheimhouding formeel eindigt. Het raadplegen van de toetsingscommissie is echter niet opgenomen als verplichte stap in het protocol geheimhouding. Hierdoor is niet duidelijk of ieder voorstel waarin geheimhouding wordt opgelegd ook is onderworpen aan een nadere check.

10. Er is beperkt overzicht op het opleggen van geheimhouding

Momenteel is er in Hoorn geen compleet overzicht van alle geheime stukken. De griffie verstrekt op verzoek weliswaar jaarlijks een overzicht van geheime raadsbesluiten van dat jaar aan de media, maar er wordt door college of griffie geen centraal overzicht van geheime stukken, inclusief de opheffingstermijnen, bijgehouden. Er is voor het bijhouden hiervan ook geen verantwoordelijke aangewezen noch is duidelijk welke gegevens in het overzicht opgenomen dienen te zijn. Het wordt veelal gezien als de verantwoordelijkheid van de betrokken beleidsmedewerker om er alert op te zijn dat

een bepaald stuk op een gegeven moment (weer) openbaar wordt. Tot het verwijderen van de geheime status van documenten in de organisatie kan pas worden overgegaan zodra vaststaat dat de geheimhouding op een stuk vervallen of opgeheven is.

Bij weten van de gesprekspartners is het nooit voorgekomen dat geheimhouding wordt opgeheven bij een apart formeel besluit door de raad. In de casestudy zijn hier ook geen aanwijzingen voor gevonden. Wel komt het voor dat geheimhouding op een gegeven moment vervalt vanwege de formulering van de voorwaarde, bijvoorbeeld bij bepaalde financiële informatie of stukken over aanbestedingen en vergunningverlening. In de praktijk wordt echter verschillend uitleg aan deze voorwaarden gegeven, waardoor het in zo'n geval nog steeds onduidelijk is of er nog van geheimhouding sprake is. De raad is, zoals al besproken, regisseur van de geheimhouding: haar rol veronderstelt openbaarheid als uitgangspunt. Een logisch gevolg daarvan is dat de raad ook in beeld heeft welke stukken geheim zijn en welke niet (meer). Momenteel is dit niet het geval.

Conclusies reflectie op kwaliteit van bestuur

Deelvragen

6. In hoeverre spelen bij het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding afwegingen inzake openheid en transparantie een rol?
7. Is in de afgelopen raadsperiode in de raad, dan wel met de raad en/of het college gesproken over geheimhouding in relatie tot openheid en transparantie en zo ja, wat is de uitkomst hiervan?

11. Het uitgangspunt is openbaarheid. Geheimhouding wordt alleen toegepast indien nodig

In de gemeente Hoorn wil men uitgaan van het principe dat gemeentelijke informatie openbaar en inzichtelijk is. Volgens dit principe moet geheimhouding dan ook een uitzondering blijven. Binnen de gemeente Hoorn wil men volgens gesprekspartners werken vanuit een houding van onderling vertrouwen. Dat betekent dat informatie zo veel als mogelijk onderling wordt gedeeld, maar ook dat opgelegde geheimhouding door iedereen wordt nageleefd. Wanneer wordt afgewogen of toch geheimhouding moet worden opgelegd, wordt eerst gekeken naar mogelijke alternatieven. Een voorbeeld is het opleggen van geheimhouding op enkel de bijlage(n) bij een stuk, zodat het stuk zelf toch in het openbaar kan worden behandeld. In 2020 is elfmaal geheimhouding opgelegd. In 2021 gebeurde dit zevenmaal.

12. Raad en college hebben in beperkte mate gereflecteerd op afwegingen omtrent geheimhouding

Om de kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen vervullen, is het belangrijk dat de raad beschikt over actuele en volledige informatie. Met het oog hierop wordt de raad zowel schriftelijk als mondeling regelmatig geïnformeerd door het college, bijvoorbeeld middels raadsinformatiebrieven, commissie- en raadsvergaderingen. Wanneer geheimhouding wordt opgelegd, moet goed worden uitgelegd waarom dit gebeurt en moet de raad hierin ook worden meegenomen. Voor het college is het belangrijk om te weten wanneer er sprake kan zijn van het opleggen van geheimhouding en welke afwegingen hierbij moeten worden gemaakt. Voor zowel raad als college moet gemakkelijk inzichtelijk zijn welke grondslagen voor geheimhouding er zijn en welke afwegingen hierbij kunnen en moeten worden gemaakt. Het toevoegen van een motivering is nodig en komt de begrijpelijkheid ten goede.

De griffie is blijkens de gesprekken actief in het organiseren van trainingen voor raads- en collegeleden over onder meer dit onderwerp en heeft middels het handboek voor de gemeenteraad onder meer inzicht gegeven in de ontwikkelingen betreffende de Woo.

Het blijkt echter dat in de praktijk slechts in beperkte mate door het college en de raad gezamenlijk is gereflecteerd op (vragen ten aanzien van) het opleggen van geheimhouding en de afwegingen die hierbij horen. Uit de gevoerde interviews komt naar voren dat het onderwerp geheimhouding als onderdeel van het thema 'integriteit' wel aan de orde is geweest bij een heisessie van de gemeenteraad en het college. Het onderwerp geheimhouding in brede zin zal daarnaast in 2023 aan de orde komen tijdens een gezamenlijke bijeenkomst van raad en college. In de onderzochte cases heeft de raad steeds conform het voorstel van het college besloten om geheimhouding te bekrachtigen, waar dit van toepassing was. Volgens gesprekspartners was dit ook het geval bij niet-onderzochte cases.

Aanbevelingen

Aanbevelingen over kaders en richtlijnen

1. Actualiseer de interne richtlijnen conform de wettelijke kaders

Het is van belang dat interne richtlijnen voor geheimhouding in lijn zijn met de wettelijke kaders. Momenteel verwijzen het protocol geheimhouding en enkele interne werkdocumenten nog naar de Wob in plaats van naar de Woo. Hoewel de kaders in deze documenten niet in strijd zijn met de wettelijke richtlijnen, is het van belang dat wel wordt verwezen naar de nieuwe, juiste wetsartikelen. Op deze manier wordt geborgd dat ook het juiste wetsartikel wordt genoemd en de juiste motivering wordt gebruikt in bestuursvoorstellen en -besluiten waarin geheimhouding wordt opgelegd of opgeheven.

De passage in het protocol geheimhouding over de twee gevallen waarin geen bekrachtiging van de raad nodig zou zijn (namelijk wanneer er door het college stukken alleen ter informatie met de raad worden gedeeld of wanneer het zou gaan om stukken die geen raadsbevoegdheid zijn) dient te vervallen. Deze mutatie impliceert dat bij geheime raadsinformatiebrieven bekrachtiging van de geheimhouding door de raad wel nodig is. Daarnaast wordt aanbevolen om twee aanvullingen te doen op het huidige protocol. Hier gaan aanbeveling 2 en 3 over.

2. Neem in het protocol handvatten voor de organisatie op over opheffing van de geheimhouding

Er is nog geen beleid over het opheffen van geheimhouding in de gemeente. Openbaarheid van informatie is het uitgangspunt, geheimhouding is altijd een uitzondering. Dit betekent dat geheimhouding ook dient te eindigen wanneer het belang erbij is vervallen. Een manier om meer overzicht en duidelijkheid te creëren kan worden bereikt door onderscheid te maken tussen stukken die kort geheim moeten blijven, bijvoorbeeld korter dan een jaar en stukken die naar verwachting langer dan een jaar geheim moeten blijven. In geval van stukken die kort geheim moeten blijven verdient het aanbeveling om in het voorstel aan de raad om de geheimhouding te bekrachtigen een expiratedatum op te nemen, ook indien een schriftelijke voorwaarde aan het vervallen van geheimhouding is verbonden. Deze voorwaarden zijn namelijk niet altijd voor één uitleg vatbaar. De geheimhouding wordt dan aan de expiratedatum gekoppeld, zodat duidelijk is dat na verloop daarvan de geheimhouding vervallen is. Voor stukken die langer dan een jaar geheim moeten blijven is een (half)jaarlijkse afzonderlijke heroverweging in de raad het advies.

3. Houd oog voor het vereiste van het juiste wetsartikel én de motivatie bij het opleggen van geheimhouding en neem die in het protocol op

Voor het opleggen van geheimhouding moet het van toepassing zijnde wetsartikel uit de Woo worden gebruikt. De Woo noemt verschillende weigeringsgronden op basis waarvan geheimhouding mag worden opgelegd. Met de inwerkingtreding van de Woo zijn de weigeringsgronden die eerder in de Wob werden omschreven op onderdelen aangepast. Het is daarom extra belangrijk dat bij het opleggen van geheimhouding de juiste weigeringsgrond wordt gehanteerd. Op basis van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dient de geheimhouding ook van een motivatie te worden voorzien. Zorg ervoor dat naast het juiste artikel ook de motivatie-omschrijving wordt opgenomen in het protocol geheimhouding en in de werkinstructies voor betrokken medewerkers.

Aanbevelingen over praktijkinvulling en monitoring

4. Stel een centraal overzicht van geheime stukken op en wijs een verantwoordelijke aan die hierop toeziet

Momenteel is er een beperkt overzicht van de stukken waar geheimhouding op is opgelegd. Hierdoor is het mogelijk dat er formeel nog geheimhouding geldt op stukken waarvan de geheimhouding allang had moet worden opgeheven. Geadviseerd wordt om daarom een algehele inventarisatie op te zetten van de stukken waarop geheimhouding rust en hierbij na te gaan of de geheimhouding middels een formeel besluit is of zou moeten worden opgeheven. Wijs een verantwoordelijke aan (bijvoorbeeld de griffie) die een overzicht opstelt van alle documenten waarop geheimhouding is opgelegd en voortaan dit overzicht beheert en monitort. Deze verantwoordelijke kan er ook op toezien dat bij het benoemen van een opheffingstermijn wordt gekozen voor een deadline die niet voor interpretatie vatbaar is. Dit bouwt een extra waarborg in voor het voorkomen van geheimhouding op stukken die al openbaar hadden moeten zijn. Maak in de organisatie bekend wie het overzicht houdt op alle geheime stukken en neem in het stappenplan in het protocol geheimhouding op dat deze verantwoordelijke wordt betrokken wanneer geheimhouding wordt opgelegd. Informeer de raad actief over het vervallen van geheimhouding.

5. Wees eenduidig in terminologie en zie hier ook op toe

In de relevante wettelijke kaders wordt uitgegaan van eenduidige terminologie ten aanzien van geheimhouding: enkel de term "geheim" wordt gehanteerd. Het protocol geheimhouding volgt deze lijn. De praktijk blijkt evenwel weerbarstig; er worden op verschillende momenten verschillende termen (langs of door elkaar) gebruikt voor het opleggen van geheimhouding. Zorg voor een eenduidige terminologie in alle gemeentelijke kaders voor geheimhouding en zie erop toe dat deze ook wordt gehanteerd in de (onderbouwing van) besluitvorming. Zorg er ook voor dat op elk stuk dat geheim is ook wordt vermeld dat dit het geval is.

Aanbevelingen over bewustzijn en kwaliteit van bestuur

6. Investeer in structurele kennis over geheimhouding onder medewerkers

In de organisatie zijn verschillende knelpunten te identificeren ten aanzien van de huidige praktijk omtrent geheimhouding: het protocol geheimhouding is in de organisatie niet overal bekend, er wordt uitgegaan van verschillende terminologie en er is sprake van verloop van medewerkers. Deze knelpunten leiden tot een beperking van het structurele kennisniveau over geheimhouding onder medewerkers die betrokken zijn bij het opleggen van geheimhouding. Investeer in structurele kennisopbouw over geheimhouding onder medewerkers door bijvoorbeeld jaarlijkse kennissessies te organiseren en door hen actief te informeren via bijvoorbeeld intranet. Ga het gesprek met medewerkers aan om te

inventariseren welke wensen er ten aanzien van het onderwerp leven en stem samen af op welke manier hieraan invulling gegeven kan worden.

7. Voer als raad en college het gesprek over de afwegingen omtrent geheimhouding (en formuleer uitgangspunten voor het vervolg)

Dit rekenkameronderzoek is mede tot stand gekomen naar aanleiding van de behoefte van de gemeenteraad om inzicht te krijgen in de wettelijke en lokale kaders voor geheimhouding. Gegeven deze behoefte, het feit dat de huidige bestuursperiode 2022-2026 nog relatief kort geleden is gestart en het feit dat college en raad niet eerder collectief hebben gereflecteerd op geheimhouding, wordt aanbevolen op korte termijn een gezamenlijke reflectiesessie over geheimhouding te organiseren. Deze reflectiesessie kan worden georganiseerd na bespreking van deze onderzoeksrapportage in de gemeenteraad. Door samen te reflecteren op de onderzoeksbevindingen en de afwegingen die bij het opleggen van geheimhouding worden gemaakt, kunnen gezamenlijke uitgangspunten worden geformuleerd op basis waarvan in het vervolg wordt geacteerd. Daarnaast wordt aanbevolen om in het raadsbesluit over dit onderzoek op te nemen dat de doorwerking van de aanbevelingen na twee jaar wordt geëvalueerd en dat de raad hierover wordt geïnformeerd.

Reactie van college van B&W



Aan de leden van de
Rekenkamercommissie gemeente Hoorn

Gemeente Hoorn

Nieuwe Steen 1
Postbus 603
1620 AR Hoorn
T 0229 25 22 00
www.hoorn.nl

Contactpersoon
A.M.A. Kessens
Zaaknummer: 2007940

Hoorn, 21 DEC. 2022

Onderwerp: rekenkamerrapport geheimhouding

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Wij begrijpen de keuze van uw commissie om onderzoek te doen naar geheimhouding. Het doel van uw onderzoek is antwoord te geven op de vraag of de gemeente Hoorn goed omgaat met geheimhouding en zo een juiste balans weet te vinden tussen openheid en transparantie waar het kan en geheimhouding waar het moet. Ook wij vinden dit belangrijk.

De gemeente Hoorn heeft in 2016 een protocol geheimhouding ingevoerd. Dit heeft geleid tot een beter in- en overzicht in de eenheid van besluitvorming rondom (oplegging van) geheimhouding. En ook in het verbeteren van eenduidig toepassen van de wettelijke terminologie, formuleren van uitgangspunten zoals tijdelijkheid en minimale toepassing van oplegging van geheimhouding. Het gebruik van het protocol heeft geleid tot aanpassing van de interne formats en werkprocessen om te zorgen dat geheimhouding bestuurlijk en ambtelijk correct wordt opgelegd. Met juiste en afdoende, kenbare motivering, onder toepassing van de juiste wettelijke kaders en uitzonderingsgronden. En met inachtneming van het uitgangspunt dat uitgaat van zo groot mogelijk openbaarheid van overheidsinformatie. Hoorn heeft met dit protocol een duidelijk kader gesteld, dat lokaal kan worden toegepast en waar toezicht op kan worden gehouden.

Wij zien uw onderzoek als waardevolle toets van de huidige werkwijze. Het rekenkamerrapport is door ons met belangstelling gelezen en wij geven hier graag onze reactie op.

Conclusies en aanbevelingen

Door uw Rekenkamercommissie zijn waardevolle aanbevelingen gedaan om het protocol geheimhouding verder te verbeteren. Deze nemen wij over, waarbij we ook specifiek naar uw constatering kijken rondom het opheffen van geheimhouding.

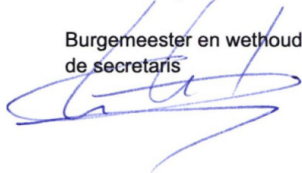
Nieuwe regelingen zijn inmiddels in werking getreden, zoals de WOO, die veranderingen met zich meebrengen. Terecht wijst u erop dat aanvullende acties nodig zijn. Wij zijn ons hiervan bewust. Datzelfde geldt voor uw conclusie dat het wetsvoorstel bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur relevante wijzigingen met zich mee gaat brengen. Wij wachten deze nieuwe wetgeving met belangstelling af.

Ook uw andere aanbevelingen ter verbetering van kaders en richtlijnen, praktijkinvulling en monitoring, bewustzijn en kwaliteit van bestuur, nemen wij graag over.

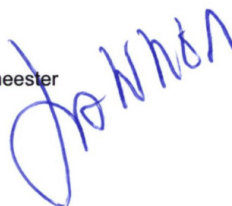
Wij kijken met belangstelling uit naar de reactie van de gemeenteraad op het onderzoek en de bevindingen. En gaan graag met de conclusies en aanbevelingen aan de slag.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Hoorn
de secretaris



de burgemeester



Nawoord rekenkamercommissie

Hoorn, januari 2023

Geheimhouding is een waardevol en belangrijk instrument, maar ook een van nature gevoelig onderwerp. Het staat ogenschijnlijk op gespannen voet met het openbare karakter van overheid en bestuur. Als rekenkamercommissie hebben we dit onderzoek gericht op de juiste balans tussen openheid en transparantie waar het kan en geheimhouding waar het moet.

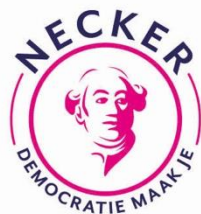
We hebben een aantal landelijke ontwikkelingen rondom wet- en regelgeving meegenomen en vooral de raad de juiste instrumenten mee willen geven rondom dit onderwerp.

We willen alle betrokkenen bedanken voor hun medewerking en danken ook het bestuur voor hun instemmende reactie op dit rapport.

Namens de Rekenkamercommissie Hoorn,

Martin Haubrich
voorzitter

Nota van Bevindingen



2. Wettelijke regels geheimhouding

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen behandeld:

1. Past de gemeente de wettelijke regels correct toe?
 - a. Wat zijn de huidige wettelijke kaders rondom het opleggen van geheimhouding?
 - b. Wat is er voor de gemeente Hoorn gewijzigd op het gebied van geheimhouding met de Woo en kan er wijzigen met het wetsvoorstel Bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur ?

In paragraaf 2.1 gaan we in op de overkoepelende wettelijke kaders voor geheimhouding. Vervolgens gaan we in paragraaf 2.2. en 2.3 in op de aparte wettelijke kaders voor geheimhouding op stukken en geheimhouding bij vergaderingen van bestuursorganen.

In de lopende tekst van dit hoofdstuk zijn de wijzigingen die voort komen vanuit het wetsvoorstel Bevorderen Integriteit zijn in de roze tekstkaders toegevoegd. Deze wet is nog niet aangenomen door het parlement, en wordt mogelijk nog aangepast. De wijzigingen in de rapportage zijn dan ook de wijzigingen die op het moment van schrijven voorliggen.

De aanpassingen op basis van de overgang van Wob naar Woo zijn in een aparte paragraaf aan het eind van dit hoofdstuk opgenomen. In het gehele hoofdstuk is de 'nieuwe' situatie volgens de Woo als uitgangspunt genomen.

2.1. Overkoepelende wettelijke kaders

Uitgangspunten van geheimhouding en transparantie binnen het openbaar bestuur

Vrijheid van meningsuiting is in Nederland een groot goed en wordt geborgd binnen onze Grondwet.⁵ In het openbaar bestuur is openbaarheid van informatie dan ook het uitgangspunt. Zo hebben het college en de burgemeester actieve en passieve informatieverplichtingen.⁶ Uitzonderingen op het uitgangspunt van openbaarheid zijn mogelijk maar die moeten in een formele wet zijn vastgelegd.⁷

De Gemeentewet kent diverse regels rond geheimhouding. Die zijn onderwerp van dit onderzoek: geheimhouding kan worden gelegd op stukken en op hetgeen in een besloten vergadering van het college, een commissie of de gemeenteraad wordt besproken⁸. De geheimhouding wordt opgelegd aan degenen die in zo'n besloten vergadering aanwezig zijn.

Er bestaat ook civiele geheimhouding: daarbij kan worden gedacht aan een situatie waarin de gemeente als contractspartij zaken met een derde doet en partijen daarbij geheimhouding overeenkomen. Dit onderzoek heeft geen betrekking op deze vorm van geheimhouding.

⁵ Artikel 7 Grondwet.

⁶ Een uitzondering op deze verplichtingen is gelegen in het verstrekken van inlichtingen die in strijd zijn met het openbaar belang: "Gevraagde inlichtingen verstrekken tenzij het verstrekken in strijd is met het openbaar belang"; 155, 169 lid 3 en 4 en 180 lid 3 Gw.

⁷ Artikel 110 Grondwet en Kamerstukken II 1985/86, 19403, B, p.21 (nader rapport).

⁸ Artikel 25, 55 en 86 Gemeentewet.

In de Woo wordt uitgegaan van absolute en relatieve weigeringsgronden

De informatieverplichting kent dus uitzonderingen, die in de Woo weigeringsgronden worden genoemd⁹. De weigeringsgronden zijn van toepassing op informatie die niet verstrekt hoeft te worden én op het opleggen van geheimhouding op bepaalde stukken. In de Woo wordt onderscheid gemaakt tussen absolute weigeringsgronden en relatieve weigeringsgronden. Bij absolute weigeringsgronden gaat het om factoren die op zichzelf reden kunnen zijn om informatie niet te verstrekken. De Woo noemt in artikel 5.1 lid 1 de volgende absolute weigeringsgronden:

Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

- a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
- b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
- c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
- d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in [paragraaf 3.1](#) onderscheidenlijk [paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming](#), tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;
- e. nummers betreft die dienen ter identificatie van personen die bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn voorgeschreven als bedoeld in [artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming](#), tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de levenssfeer maakt.

Bij *relatieve* weigeringsgronden gaat het om gevallen waarbij het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen een rechtsstatelijk, diplomatiek, juridisch of persoonlijk belang. De Woo noemt in artikel 5.1 lid 2 de volgende relatieve weigeringsgronden:

Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- a. de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties;
- b. de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen, in geval van milieu-informatie slechts voor zover de informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter;
- c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- d. de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;

⁹ Voor 1 mei 2022 was de Wob van toepassing. In artikel 10 lid 1 Wob zijn de absolute weigeringsgronden vermeld. In artikel 10 lid 2 de relatieve weigeringsgronden. Artikel 10 is opgenomen in bijlage 4.

- e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- f. de bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c, genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;
- g. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
- h. de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;
- i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.

Om geheimhouding te mogen opleggen moet er sprake zijn van een absolute of relatieve weigeringsgrond. Indien van zo'n grond sprake is mag geheimhouding worden opgelegd. Het is geen verplichting.

Tot 1 mei 2022 was de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) van toepassing. In artikel 10 van de Wob zijn de absolute en relatieve weigeringsgronden vermeld die tot die datum gelding hadden. Artikel 5.1 van de Woo¹⁰ wijkt op detailniveau af van artikel 10 van de Wob¹¹. In hoofdstuk 2.4 worden de wijzigingen uitgewerkt die de Woo voor het thema 'geheimhouding' met zich heeft gebracht.

Wijzigingen vanuit het wetsvoorstel Bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur

In het wetsvoorstel wordt de koppeling van geheimhouding aan een belang als genoemd in artikel 5.1 Woo losgelaten als het gaat om mondelinge informatie die tijdens een besloten vergadering wordt verstrekt. Voor de schriftelijke onder geheimhouding te verstrekken stukken blijft de koppeling gehandhaafd.¹² Dit betekent in de praktijk voor de gemeente dat mondeling informatie van rechtswege geheim is zonder dat er een artikel 10-Wob-toets aan vooraf hoeft te gaan.

In het nieuwe artikel 89 is vermeld dat 'de verplichting tot geheimhouding' moet worden vermeld. Het blijft onduidelijk of het de bedoeling is dat voor de kenbaarheid van de geheimhouding ook echt de term 'geheim' op het stuk moet staan. Dit betekent in de praktijk voor de gemeente dat het advies om expliciet de term 'geheim' te vermelden gehandhaafd blijft.

Het wetsvoorstel moet een einde maken aan de versnipperde artikelen over geheimhouding in de Gemeentewet voor de verschillende bestuursorganen. Er komt één centraal en overzichtelijk geheimhoudingshoofdstuk voor in de plaats, waarin onder andere de nieuwe artikelen 87, 88 en 89 zijn opgenomen. Er is niet langer voor gekozen om de geheimhouding per bestuursorgaan te omschrijven; de artikelen 25, 55 en 86 vervallen dus.

Indien geheimhouding op stukken wordt gelegd die aan een ander orgaan worden gestuurd, dient daarvan altijd op de stukken melding te worden gemaakt.¹³ De geheimhouding geldt voor iedereen die van de geheime informatie kennis neemt.

¹¹ De in hoofdstuk 4 te bespreken cases speelden zich allen af voor 1 mei 2022: daar is dus getoetst aan artikel 10 Wob.

¹² De regering meent dat de effecten hiervan gering zullen zijn omdat de koppeling met de schriftelijke stukken behouden blijft en informatie veelal niet alleen mondeling wordt verstrekt.

¹³ Artikel 25 lid 2 Gemeentewet, 55 lid 2 Gemeentewet en 86 lid 2 Gemeentewet.

Mogelijkheden om op te komen tegen een besluit tot geheimhouding

Een besluit tot het opleggen van geheimhouding is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Tegen een besluit waarin geheimhouding is opgelegd kan dus bezwaar worden gemaakt.¹⁴ Sinds 23 november 2016¹⁵ wordt daarnaast vaak ook een Wob¹⁶ verzoek ingediend. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft toen bepaald dat een Wob verzoek dat zich richt tegen een geheimhoudingsbesluit ook wordt aangemerkt als een verzoek tot opheffing van de geheimhouding. In deze uitspraak werd ook de kring van belanghebbenden verbreed: de indiener van het Wob verzoek wordt automatisch aangemerkt als belanghebbende bij het verzoek om opheffing van de geheimhouding. Sindsdien wordt er door raadsleden vaker gekozen voor de indiening van een Wob verzoek naast het volgen van de gemeenterechtelijke weg van het maken van bezwaar.

Hierdoor kunnen ook derden via een Wob-verzoek verzoeken om opheffing van de geheimhouding.

Jurisprudentie biedt helderheid over het gebruiken van de term 'vertrouwelijk'

In sommige gemeentes wordt naast de term '*geheim*' ook de term '*vertrouwelijk*' gebruikt. Vaak roept dit vragen op: vallen vertrouwelijke stukken ook onder de hier besproken geheimhoudingsregeling? Het is belangrijk dat dit duidelijk is, omdat het strafbaar is om geheime stukken openbaar te maken. Zo rigide hoeft dat niet te zijn met het openbaren van vertrouwelijke stukken. Al eerder is in jurisprudentie de vraag aan de orde geweest of de vermelding van de term '*vertrouwelijk*' op een stuk voldoende is om als een geheim stuk in de zin van de Gemeentewet te kunnen gelden. In die specifieke gemeente bleek dat het geval, omdat daar voor een ieder duidelijk was dat *vertrouwelijk* zoveel betekende als *geheim*. Dat zal echter vaak onduidelijk zijn. De minister van BZK heeft daarom in 2016 een circulaire¹⁷ uitgebracht waarin geadviseerd wordt om niet de term *vertrouwelijk* maar alleen de term *geheim* te gebruiken.

Voor het opheffen van geheimhouding moet een expliciet besluit worden genomen

Wanneer geheimhouding is opgelegd, blijft de geheimhouding onverkort van kracht. Wanneer geheimhouding eenmaal is opgelegd (en waar nodig ook bekrachtigd), kan de geheimhouding pas worden opgeheven door middel van een besluit van de raad.

2.2. Wettelijke kaders geheimhouding op stukken

Wettelijke kaders zijn ingedeeld per bestuursorgaan

In de Gemeentewet zijn verschillende artikelen over geheimhouding opgenomen, waarbij de artikelen zijn opgebouwd op basis van een indeling per orgaan. De raad heeft een bijzondere positie gekregen in de geheimhoudingsregeling: zij functioneert als *regisseur van de geheimhouding*. De raad is hoofd van de gemeente, het volksvertegenwoordigende orgaan én controleur van het dagelijks bestuur. Deze rollen

¹⁴ Indien deze kwestie bij de rechter komt toetst de rechter de aanwezigheid van een belang als bedoeld in artikel 5 Woo en daarmee de aanwezigheid van de bevoegdheid tot het nemen van een geheimhoudingsbesluit, vol, dat wil zeggen, op dezelfde wijze als een regulier Wob-verzoek zou worden getoetst. De vraag of de geheimhouding kan worden opgeheven en of het orgaan dat geheimhouding heeft opgelegd, daartoe heeft kunnen besluiten en dus in de gegeven omstandigheden gebruik heeft kunnen maken van zijn bevoegdheid, toetst de rechter vervolgens terughoudend.

¹⁵ Afdeling bestuursrechtspraak RvS, 23 november 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:3140](#)

¹⁶ Vanaf 1 mei 2022 dient dit een Woo-verzoek te zijn.

¹⁷ Circulaire wettelijke regeling inzake geheimhouding van 29 april 2016 van de Minister van BZK (kenmerk 2015-0000768814).

veronderstellen openbaarheid als uitgangspunt en de bijzondere positie van de raad vindt hierin haar grondslag.¹⁸

Hieronder worden de wettelijke kaders in de volgende situaties toegelicht:

- / Opleggen van geheimhouding aan (en door) de gemeenteraad
- / Opleggen van geheimhouding aan (en door) raadscommissies
- / Opleggen van geheimhouding door het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester
- / Opleggen van geheimhouding door de burgemeester

Dit doen we door in de lopende tekst eerst de volgende vier vragen per orgaan te beantwoorden:

- / Wie legt de geheimhouding op?
- / Aan wie wordt de geheimhouding opgelegd?
- / Is er bekrachtiging nodig?
- / Hoe werkt de opheffing van geheimhouding?

Ook maken we het proces per orgaan inzichtelijk door visueel weer te geven wie aan het orgaan geheimhouding kan opleggen. Aanvullend lichten we per orgaan toe welke wijzigingen voortkomen uit de nieuwe wet Bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur.

Gemeenteraad

Wie legt de geheimhouding op?

Artikel 25 Gemeentewet regelt de geheimhouding die aan de raad (en haar leden) kan worden opgelegd. Er zijn drie varianten:

- De gemeenteraad kan uit eigen beweging geheimhouding op haar eigen stukken leggen.¹⁹ De geheimhouding dient ze te motiveren.²⁰
- Het college, de burgemeester en een commissie kunnen de raad, eveneens met motivering, geheimhouding opleggen.
- Het college, burgemeester of commissie kan stukken ook onder geheimhouding aan enkele leden van de raad verstrekken.²¹

Aan wie wordt de geheimhouding opgelegd?

De raad kan geheimhouding opleggen aan zichzelf maar ook aan het college, een raadscommissie, enkele leden van de raad en de burgemeester.²²

Is er bekrachtiging nodig?

Bij zelf opgelegde geheimhouding op eigen stukken hoeft de raad niet te bekrachtigen. Bekrachtiging is

¹⁸ S.A.J. Munneke, *Lastige vragen over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding*, Gst 2014/98, p. 476.

¹⁹ Artikel 25 lid 1 Gemeentewet.

²⁰ Artikel 3:46 en 3:47 Awb en Artikel 5 Woo.

²¹ Artikel 25 lid 2 en 4 Gemeentewet.

²² In onderstaand schema is niet verwerkt aan wie de raad geheimhouding kan opleggen. Dat volgt alleen uit de woordelijke tekst.

wél aan de orde als het college, de burgemeester of de voorzitter van een raadscommissie aan de raad of leden van de raad geheime stukken sturen. De raad of haar leden ontvangen deze stukken onder ‘voorlopige geheimhouding’. Bekrachtiging van deze voorlopige geheimhouding door de raad is nodig in de eerstvolgende raadsvergadering. De eerstvolgende vergadering gaat om de eerste vergadering die volgt na het moment van het overleggen van de stukken aan de raad.

Als geheime stukken aan individuele raadsleden worden verstrekt, behoeft de raad niet te bekrachtigen.

De gemeenteraad is het enige orgaan dat geheimhouding kan bekrachtigen. Ze kan op deze manier niet tegen haar zin tot geheimhouding worden gedwongen: als een ander orgaan haar namelijk geheimhouding oplegt, dient de raad daar vervolgens zelf over te besluiten en al dan niet te bekrachtigen. Bekrachtigt de raad, dan blijft het stuk geheim. Bekrachtigt ze niet, dan is het stuk niet langer geheim.

Hoe werkt de opheffing van geheimhouding?

Voor het opheffen van geheimhouding geldt als hoofdregel dat het orgaan die de geheimhouding heeft opgelegd, ook zelf dient op te heffen: zo kan alleen de raad zelf de geheimhouding op eigen stukken opheffen.²³ De uitzondering op deze hoofdregel is dat de raad óók tot opheffing van de geheimhouding bevoegd is van stukken die het college heeft toegezonden. In dat geval geldt namelijk dat de raad ook dient te bekrachtigen. Ook hierna is de raad exclusief bevoegd tot het opheffen van de opgelegde geheimhouding.²⁴

Opgelegde geheimhouding op stukken die aan enkele raadsleden (denk aan fractievoorzitters) zijn verstrekt, wordt opgeheven door de oplegger, tenzij het stuk wordt doorgestuurd naar de raad.²⁵ Individuele raadsleden kunnen de opgelegde geheimhouding dus niet zelf opheffen.

BZK beveelt aan om een lijst bij te houden en periodiek in beslotenheid te toetsen of de geheimhouding nog steeds nodig is.²⁶

Opleggen van geheimhouding aan de gemeenteraad

In onderstaand schema wordt weergegeven welke bestuursorganen geheimhouding opleggen op een bepaald stuk dat de gemeenteraad behandelt, en hoe vervolgens bekrachtiging en opheffing in zijn werk gaat. Hierbij wordt verwezen naar de relevante wetsartikelen. In de meeste rechtse kolom is aangegeven of een en ander ten gevolge van het wetsvoorstel Bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur gaat veranderen. Ten aanzien van het opleggen van geheimhouding op een stuk dat de gemeenteraad behandelt, zijn er twee varianten mogelijk: de raad wordt geheimhouding opgelegd door een ander bestuursorgaan, of de raad legt zichzelf geheimhouding op. Over deze laatste variant gaat het tweede schema. Wijzigingen worden verderop nader toegelicht.

	Orgaan	Mogelijke wetswijziging
Wie legt op?	College, burgemeester, raadscommissie. (artikel 25 lid 2 Gemeentewet)	Dit blijft van kracht.

²³ Artikel 25 lid 4 Gemeentewet.

²⁴ Dit volgt niet uit een wetsbepaling, maar is in de jurisprudentie vastgelegd. (21 mei 2014, zie hiervoor)

²⁵ Artikel 25 lid 4 Gemeentewet.

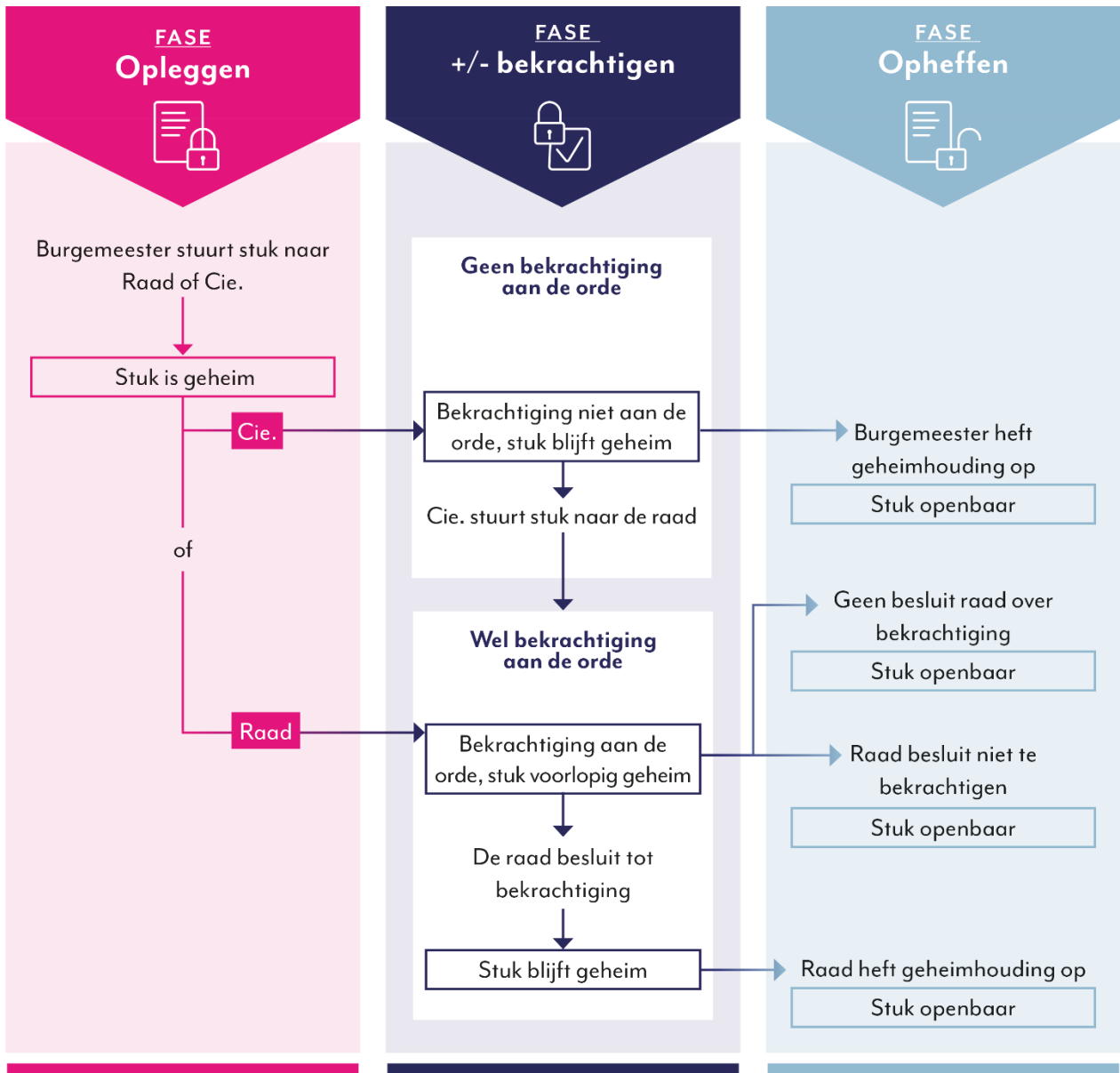
²⁶ Zie: circulaire van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 29 april 2016.

Aan wie?	De gehele gemeenteraad of aan enkele leden van de raad. (25 lid 2 en 4 Gemeentewet)	Dit wijzigt in het wetsvoorstel bevorderen integriteit, zie toelichting verderop.
Bekrachtiging nodig?	Ja, door een raadsbesluit ²⁷ . (25 lid 3 Gemeentewet)	Dit wijzigt in het wetsvoorstel bevorderen integriteit, zie toelichting verderop.
Hoe werkt opheffing?	Opleggend orgaan heft op, tenzij de raad bekrachtigd heeft: dan is opheffing aan de raad.	Dit blijft van kracht, hoewel bekrachtiging vervalt, zie toelichting verderop.

	Orgaan	Mogelijke wetswijziging
Wie legt op?	De gemeenteraad. (artikel 25 lid 1 Gemeentewet)	Dit blijft van kracht.
Aan wie?	De gemeenteraad legt aan zichzelf geheimhouding op.	Dit wijzigt in het wetsvoorstel bevorderen integriteit, zie toelichting verderop.
Bekrachtiging nodig?	Nee.	Dit wijzigt in het wetsvoorstel bevorderen integriteit, zie toelichting verderop.
Hoe werkt opheffing?	De gemeenteraad heft zelf de geheimhouding op.	Dit blijft van kracht.

Visueel kunnen deze twee scenario's ook als volgt in twee stroomschema's worden weergegeven:

²⁷ Wanneer een stuk onder geheimhouding aan de gemeenteraad wordt gestuurd is het *voorlopig* geheim, totdat de raad het heeft bekrachtigd of totdat de raad heeft besloten niet te bekrachtigen: in dit laatste geval wordt het stuk openbaar.



BRON: REKENKAMER DEN HAAG | OPENHEID OVER GEHEIMHOUDING | 2021

Figuur 1: Stroomschema voor het opleggen van geheimhouding op stukken van het college naar raad. Waar hier 'college' is vermeld, kan ook burgemeester of commissie worden gelezen (Necker van Naem 2022)



Figuur 2: Stroomschema voor het opleggen van geheimhouding op stukken van de raad door de raad zelf (Necker van Naem 2022)

Wijzigingen vanuit het wetsvoorstel Bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur

Wie legt de geheimhouding op?

Vanuit het wetsvoorstel Bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur komen de volgende wijzigingen naar voren met betrekking tot het opleggen van geheimhouding aan de gehele gemeenteraad en aan enkele raadsleden:

De mogelijkheid om informatie met enkele raadsleden te delen vervalt: het nieuwe artikel 88 geeft aan dat geheime informatie altijd aan de gehele raad moet worden verstrekt. Gelijkheid in informatie tussen raadsleden is het uitgangspunt. Het wordt wel mogelijk om specifieke raadsleden uit te sluiten van geheime informatie. Op grond van het nieuwe artikel 89 lid 5 mag de raad een raads- of commissielid dat een geheim schendt, uitsluiten van geheime informatie voor ten hoogste drie maanden.

Is er bekrachtiging nodig?

Met betrekking tot het bekrachtigen van geheimhouding brengt het wetsvoorstel de volgende wijzigingen:

De mogelijkheid voor bekrachtiging door de raad vervalt. De verdere regels over opheffing van de geheimhouding wijzigen niet, aldus artikel 89. Concreet betekent dit dat het orgaan dat geheimhouding oplegt, bevoegd is die geheimhouding ook op te heffen, tenzij de informatie aan de raad wordt verstrekt: dan kan de raad de geheimhouding opheffen (artikel 89 lid 4 Gw). Hiermee behoudt de raad dus wel de regie ten aanzien van aan haar opgelegde geheimhouding.

Raadscommissie

Wie legt de geheimhouding op?

Artikel 86 van de Gemeentewet regelt de geheimhouding die aan commissies kan worden opgelegd. De commissie kan op eigen stukken geheimhouding leggen. De geheimhouding dient ze te motiveren. Ook de voorzitter van een commissie, het college en de burgemeester kunnen aan de commissie geheimhouding opleggen.

Aan wie wordt de geheimhouding opgelegd?

De geheimhouding kan de commissie opleggen aan zichzelf, de raad²⁸, enkele leden van de raad, het college en de burgemeester²⁹.

Is er bekrachtiging nodig?

Een commissie kan niet bekrachtigen. Indien een commissie het stuk naar de raad stuurt, ontvangt de raad het stuk onder 'voorlopige geheimhouding'. In de eerstvolgende raadsvergadering dient de raad de geheimhouding te bekrachtigen. Bekrachtigt de raad, dan blijft het stuk geheim. Bekrachtigt de raad niet, dan wordt het openbaar.

Hoe werkt de opheffing van geheimhouding?

Voor het opheffen van geheimhouding geldt als hoofdregel dat het orgaan die de geheimhouding heeft opgelegd, ook zelf dient op te heffen: zo kan alleen de commissie zelf de geheimhouding op eigen stukken opheffen, tenzij zij een voorlopig geheim stuk naar de raad stuurt: dan geldt dat de raad al dan niet bekrachtigt. En als de raad bekrachtigd heeft, is het aan de raad om de geheimhouding vervolgens op te heffen.

Oplegging van geheimhouding aan de raadscommissies

In onderstaand schema wordt weergegeven welk bestuursorgaan geheimhouding oplegt op een bepaald stuk dat de raadscommissie behandelt, en hoe bekrachtiging en opheffing in zijn werk gaat. Hierbij wordt verwezen naar de relevante wetsartikelen. In de rechter kolom is aangegeven of een en ander ten gevolge van de wet Bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur gaat veranderen. Wijzigingen worden verderop nader toegelicht.

	Orgaan	Mogelijke wetswijziging
Wie legt op?	De voorzitter van de commissie, het college of de burgemeester (86 lid 2 Gemeentewet).	Dit wijzigt in het wetsvoorstel bevorderen integriteit, zie toelichting verderop.
Aan wie?	De raadscommissie.	Dit wijzigt in het wetsvoorstel bevorderen integriteit, zie verderop.
Bekrachtiging nodig?	Nee.	Dit blijft van kracht.
Hoe werkt opheffing?	De oplegger op het stuk heft geheimhouding op.	Dit blijft van kracht.

²⁸ Artikel 25 lid 2 Gemeentewet

²⁹ In onderstaand schema is niet verwerkt aan wie de commissie geheimhouding kan opleggen. Dat volgt uit de woordelijke tekst.

	Orgaan	Mogelijke wetswijziging
Wie legt op?	De raadscommissie zelf (86 lid 1 Gemeentewet)	Dit blijft van kracht.
Aan wie?	De raadscommissie.	Dit blijft van kracht.
Bekrachtiging nodig?	Nee.	Dit blijft van kracht.
Hoe werkt opheffing?	De raadscommissie heft zelf geheimhouding op.	Dit wijzigt in het wetsvoorstel bevorderen integriteit, zie verderop.

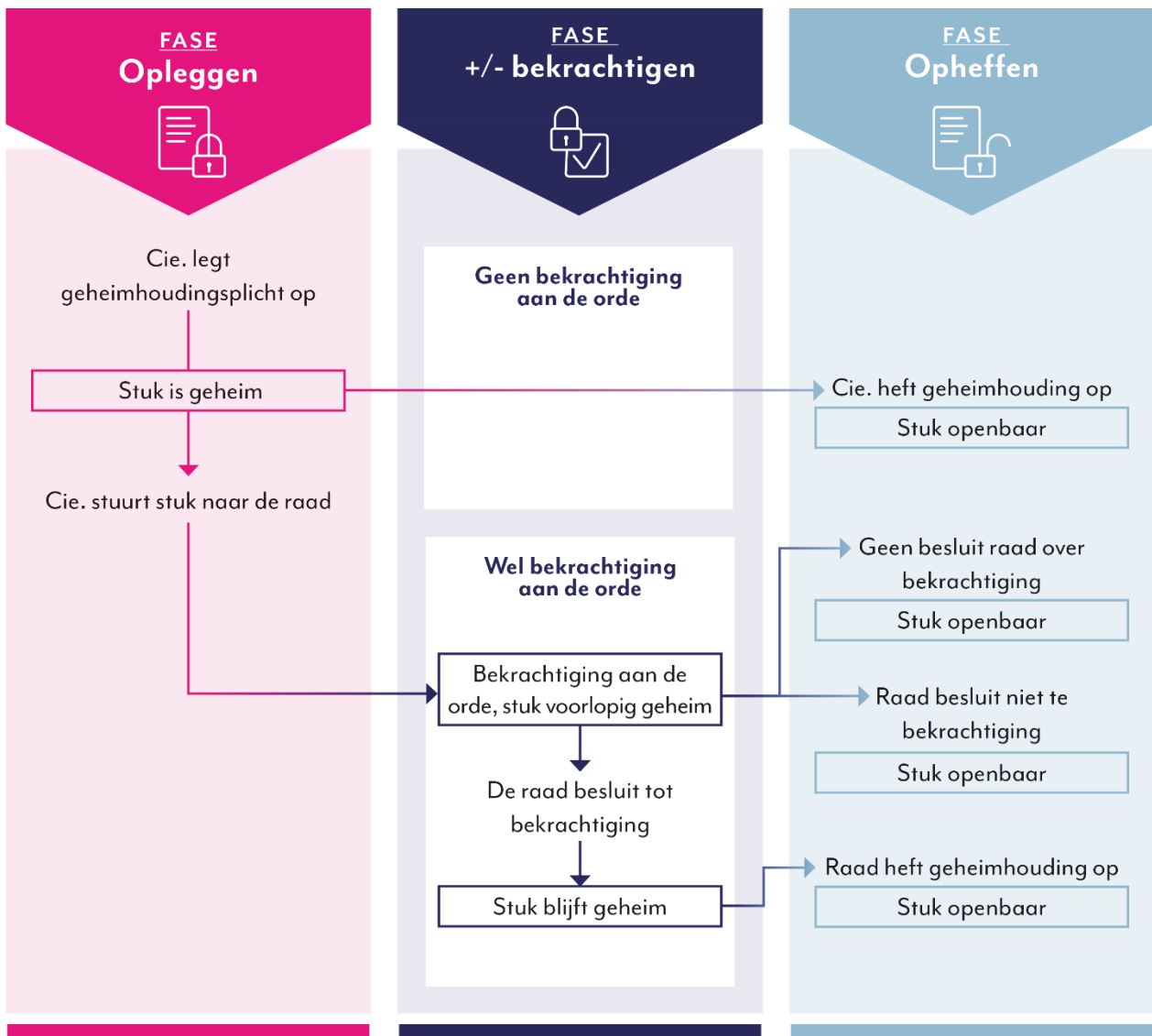
Er zijn ten aanzien van stukken van de raadscommissie dus drie varianten mogelijk:

- / het college legt geheimhouding op een stuk op, de commissie behandelt dit stuk vervolgens en stuurt het door naar de raad: hierna neemt de gemeenteraad een besluit over bekrachtiging en opheffing van de geheimhouding;
- / Het college legt geheimhouding op een stuk op, en de commissie behandelt dit stuk zonder hier een besluit over te nemen (bijvoorbeeld bij ingekomen stukken als raadsinformatiebrieven). Het college heft geheimhouding ook weer op;
- / ofwel de raadscommissie (of: haar voorzitter³⁰) neemt zelf een besluit om geheimhouding op het stuk op te leggen of op te heffen.

In het eerste geval heft de oplegger van het stuk geheimhouding op, in het tweede geval is dit de raadscommissie.

In onderstaand stroomschema wordt dit visueel weergegeven:

³⁰ In het wetsvoorstel bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur vervalt de bevoegdheid van de voorzitter van een commissie om geheimhouding op te leggen.



BRON: REKENKAMER DEN HAAG | OPENHEID OVER GEHEIMHOUDING | 2021

Figuur 3: Stroomschema voor het opleggen van geheimhouding op stukken van de raadscommissie Waar hier commissie is vermeld, kan ook burgemeester, voorzitter commissie of college worden gelezen (Necker van Naem, 2022)

Wijzigingen vanuit het wetsvoorstel Bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur

Wie legt de geheimhouding op?

Vanuit het wetsvoorstel Bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur komt de volgende wijziging naar voren met betrekking tot het opleggen van geheimhouding op stukken van de raadscommissie:

In het Wetsvoorstel vervalt de bevoegdheid van de voorzitter van een commissie om geheimhouding op te leggen. Die bevoegdheid berust nu bij de commissie zelf.

Aan wie wordt de geheimhouding opgelegd?

Indien het college of de burgemeester geheime informatie aan een raadscommissie verstrekt, impliceert dit volgens het nieuwe artikel 88 lid 5 dat de raad hierover ook beschikt.

Wie heeft geheimhouding op?

Een geheimhoudingsverplichting die door een commissie is opgelegd, kan niet alleen door die commissie worden opgeheven, maar ook door het orgaan dat de commissie heeft ingesteld.

College van B&W

Wie legt de geheimhouding op?

Artikel 55 Gemeentewet regelt de geheimhouding die het college op eigen stukken aan zichzelf kan opleggen.³¹ Hiervoor is een motivering vereist.³² De burgemeester of een commissie kan het college ook geheimhouding opleggen ten aanzien van stukken die zij aan het college overleggen.

Aan wie wordt de geheimhouding opgelegd?

Het college kan geheimhouding opleggen aan zichzelf en aan de raad³³, enkele leden van de raad en een raadscommissie³⁴.

Is er bekrachtiging nodig?

Het college kan niet bekrachtigen. Een raadscommissie kan dat evenmin.

Als het college geheime schriftelijke informatie met de raad deelt, ontvangt de raad het stuk onder ‘voorlopige geheimhouding’³⁵: in de eerstvolgende raadsvergadering dient bekrachtiging ervan door de raad plaats te vinden³⁶. Bekrachtigt de raad, dan blijft het stuk geheim. Bekrachtigt ze niet, dan is het stuk niet langer geheim.

Wordt geheime college-informatie mondeling met de raad gedeeld, dan zal dat geschieden in een besloten raadsvergadering. Over het opleggen en opheffen van geheimhouding ten aanzien van die vergadering beslist de raad op grond van artikel 25 Gemeentewet.³⁷

Het ontbreken van bekrachtiging door de raad tast niet met terugwerkende kracht de plicht tot voorlopige geheimhouding aan; deze was rechtsgeldig door het college (of de burgemeester of een commissie) opgelegd, en schending daarvan in de periode dat de voorlopige geheimhouding gold, blijft een strafbaar feit, ook als latere bekrachtiging achterwege blijft. Is in de eerstvolgende raadsvergadering

³¹ Artikel 55 lid 1 Gemeentewet.

³² Artikel 3:46 en 3:47 Awb en Artikel 5 Woo.

³³ Artikel 25 lid 2 Gemeentewet.

³⁴ In onderstaand schema is niet verwerkt aan wie het college geheimhouding kan opleggen. Dat volgt uit de woordelijke tekst.

³⁵ Artikel 25 lid 2 Gemeentewet.

³⁶ Artikel 25 lid 3 Gemeentewet.

³⁷ Wanneer moet een stuk dat door het college als geheim is aangemerkt, door de raad worden bekrachtigd? En wanneer moet de raad gewoon opheffen als het college er om verzoekt? In artikel 55 lid 3 Gemeentewet is vermeld dat, wanneer het college zich tot de raad richt “*terzake van het behandelde waarvoor een verplichting tot geheimhouding geldt*” de geheimhouding in acht genomen wordt totdat de raad haar opheft. In 2013 heeft de afdeling bestuursrechtspraak van de RvS zich hierover uitgelaten: Steeds als stukken aan de raad worden overgelegd is artikel 25 -bekrachtiging- van toepassing. Artikel 55 lid 3 Gemeentewet ziet dan slechts op mondelinge informatie.

geen besluit tot bekrachtiging genomen, dan rust vanaf dat moment geen geheimhouding meer op de overgelegde stukken en is het openbaar maken daarvan geen strafbaar feit meer.

Wordt het niet tijdig bekrachtigd, dan is het stuk niet langer geheim. Daarmee is overigens niet direct gezegd dat het stuk dan openbaar is in de zin van de Wob. De Wob is nu van toepassing (er is geen ander en uitputtend wettelijk openbaarheidsregime meer van toepassing), maar een afweging van belangen, of een absolute weigeringsgrond, kan nog steeds meebrengen dat de gevraagde documenten toch niet openbaar kunnen worden gemaakt.

Hoe werkt de opheffing van geheimhouding?

Het college kan de geheimhouding na toezending aan de raadscommissie alleen zelf opheffen. Als het stuk door het college naar de raad is gestuurd dan is de raad na bekrachtiging zelf bevoegd om de geheimhouding op te heffen (artikel 55 lid 3 Gw en 25 lid 2 en 4 Gw).

Opleggen van geheimhouding aan het college

In onderstaand schema wordt weergegeven welk bestuursorgaan geheimhouding oplegt op een bepaald stuk dat het college behandelt, en hoe bekrachtiging en opheffing in zijn werk gaat. Hierbij wordt verwezen naar de relevante wetsartikelen. In de rechter kolom is aangegeven of een en ander ten gevolge van de wet Bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur gaat veranderen. Wijzigingen worden verderop nader toegelicht.

	Orgaan	Mogelijke wetswijziging
Wie legt op?	De burgemeester of een commissie. (55 lid 2 Gw)	Dit blijft van kracht.
Aan wie?	Het college (in zijn geheel).	Dit blijft van kracht.
Bekrachtiging nodig?	Nee.	Dit blijft van kracht.
Hoe werkt opheffing?	Door de oplegger.	Dit blijft van kracht.

	Orgaan	Mogelijke wetswijziging
Wie legt op?	Het college zelf (55 lid 1 Gw).	Dit blijft van kracht.
Aan wie?	Het college (in zijn geheel).	Dit blijft van kracht.

Bekrachtiging nodig?	Nee.	Dit blijft van kracht.
Hoe werkt opheffing?	Door de oplegger.	Dit blijft van kracht.

Voor een stroomschema betreffende collegestukken: zie het stroomschema in figuur 1.

Burgemeester

Wie legt de geheimhouding op?

De burgemeester kan geheimhouding op stukken leggen³⁸ die hij aan de raad of aan leden van de raad verstrekt. Hiervoor is een motivering nodig.

Aan wie wordt de geheimhouding opgelegd?

De burgemeester kan het college³⁹ de raad en een commissie⁴⁰ geheimhouding opleggen. Er is in de Gemeentewet geen bepaling opgenomen waardoor de burgemeester aan zichzelf geheimhouding kan opleggen, wel is dit aan de orde gezien de burgemeester onderdeel is van het college van B&W.

Is er bekrachtiging nodig?

De burgemeester kan zelf niet bekrachtigen. Ten aanzien van geheime stukken die de burgemeester met de raad deelt, geldt dat de raad die dient te bekrachtigen zoals hierboven onder omschreven bij het gedeelte over het college van B&W.

Hoe werkt de opheffing van geheimhouding?

De burgemeester kan zelf geheimhouding opheffen op stukken die hij naar het college of een commissie zond.

Opleggen van geheimhouding door de burgemeester

In onderstaand schema wordt weergegeven hoe het opleggen van geheimhouding op een stuk door de burgemeester in zijn werk gaat. Hierbij wordt verwezen naar de relevante wetsartikelen. In de rechter kolom is aangegeven of een en ander ten gevolge van de wet Bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur gaat veranderen. Wijzigingen worden verderop nader toegelicht.

	Orgaan	Mogelijke wetswijziging
Wie legt op?	De burgemeester (25 lid 2, 55 lid 2 en 86 lid 2 Gw)	Blijft van kracht
Aan wie?	Het college, de raad en/of de raadscommissie.	Dit wijzigt in het wetsvoorstel bevorderen integriteit, zie onderstaande toelichting.

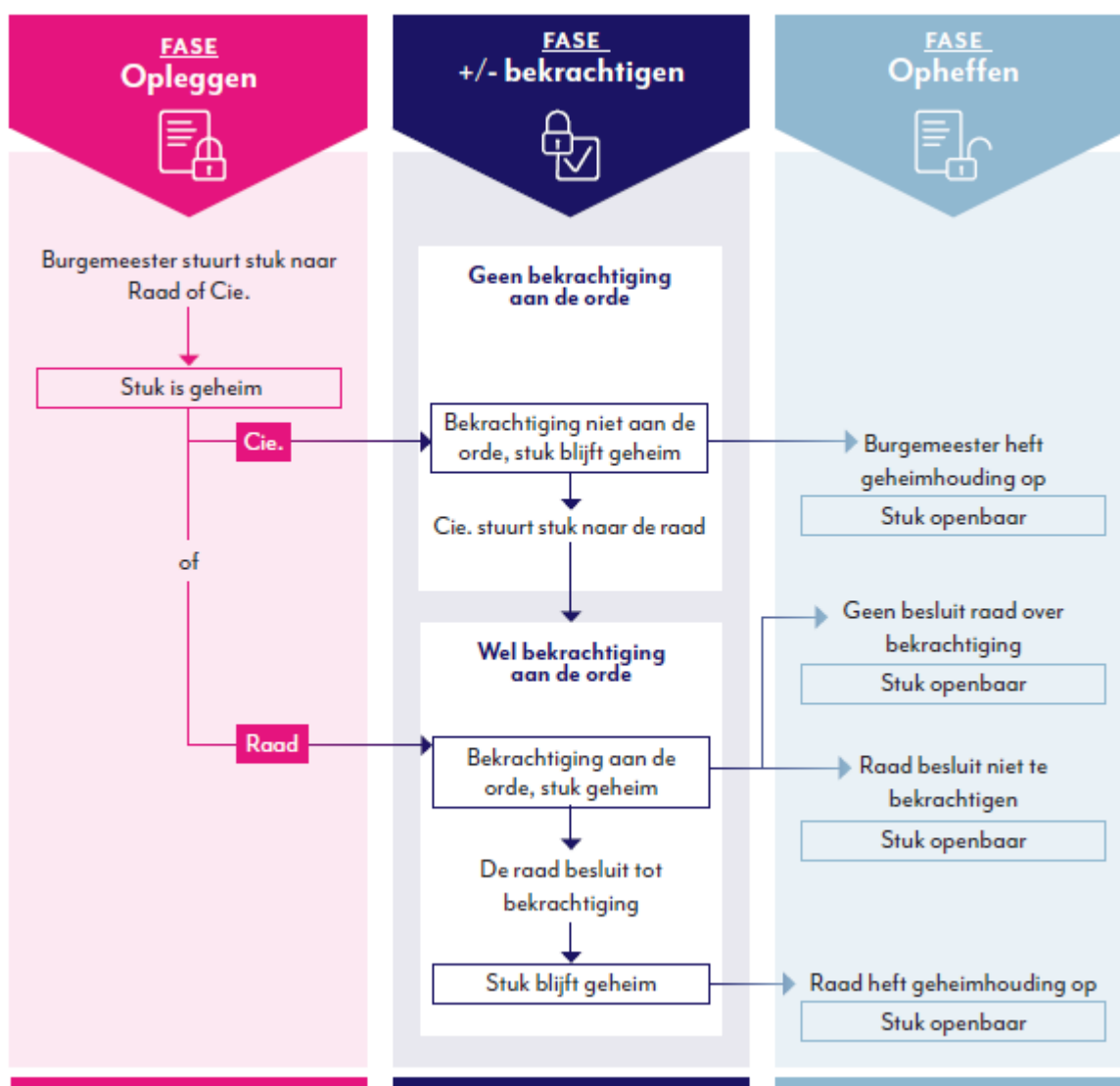
³⁸ Artikel 25 lid 2 Gemeentewet.

³⁹ Artikel 55 lid 2 Gemeentewet.

⁴⁰ Artikel 86 lid 2 Gemeentewet.

Bekrachtiging nodig?	Alleen indien het stuk naar de raad is gestuurd.	Dit blijft van kracht.
Hoe werkt opheffing?	Door de burgemeester, behalve wanneer het stuk aan de raad is gestuurd.	Dit blijft van kracht.

In onderstaand stroomschema wordt opleggen van geheimhouding door de burgemeester visueel weergegeven:



Figuur 4: Stroomschema voor het opleggen van geheimhouding op stukken door de burgemeester (Necker van Naem, 2022)

Vanuit het wetsvoorstel Bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur komt de volgende wijziging naar voren:

Wijzigingen vanuit het wetsvoorstel Bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur

Wie legt de geheimhouding op?

In het wetsvoorstel staat een nieuw artikel (87) dat bepaalt dat de raad, het college, de burgemeester en een commissie een verplichting tot geheimhouding kunnen opleggen “ten aanzien van informatie die bij dat orgaan berust”. Nieuw is dat de burgemeester nu expliciet genoemd wordt.

2.3. Wettelijke kaders geheimhouding op vergaderingen per gemeentelijk orgaan

Voorschriften voor geheimhouding bij vergaderingen van de gemeenteraad

De voorschriften over vergaderingen van gemeenteraad en raadscommissies zijn gelijklopend⁴¹. Er kan beslotenheid worden gelegd op vergaderingen, de verslagen, het behandelde in de vergadering en op de besluitenlijst. Uitgangspunt is dat vergaderingen van de raad openbaar zijn.⁴² Als de raad of haar voorzitter dat wenst, kan er ook met gesloten deuren worden vergaderd⁴³: de raad neemt daarover een besluit.⁴⁴

Het verslag van een vergadering met gesloten deuren is niet openbaar, tenzij de raad anders beslist.⁴⁵ ‘Niet openbaar’ is niet hetzelfde als ‘geheim’. Er is een besluit nodig om een vergadering 'geheim' te noemen. Als geen geheimhouding wordt opgelegd en de raad ook niet beslist over de openbaarmaking van het verslag geldt dat het verslag niet openbaar is, terwijl er ook geen geheimhouding voor geldt.⁴⁶

Op het behandelde dient daarnaast nog in dezelfde vergadering expliciet geheimhouding worden opgelegd.⁴⁷ De besluitenlijst is openbaar, tenzij geheimhouding is opgelegd of sprake is van strijd met het openbaar belang.⁴⁸

Visueel ziet bovenstaande er als volgt uit:

⁴¹ Hierna wordt in de hoofdtekst steeds over de raad gesproken. In de voetnoten bij dit onderwerp wordt ook de corresponderende bepaling voor de raadscommissie vermeld.

⁴² Artikel 23 lid 1 en artikel 82 lid 5 Gemeentewet.

⁴³ Artikel 23 lid 2 en artikel 82 lid 5 Gemeentewet.

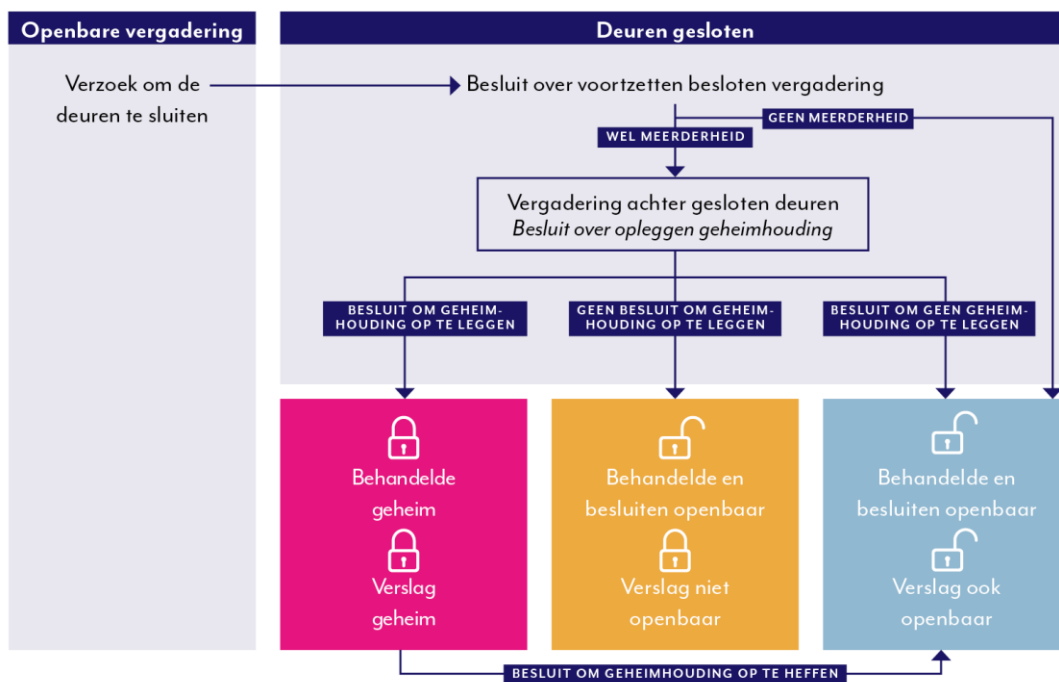
⁴⁴ Artikel 23 lid 2 en 3 en artikel 82 lid 5 Gemeentewet.

⁴⁵ Artikel 23 lid 4 en artikel 82 lid 5 Gemeentewet.

⁴⁶ De geheimhoudingsregeling op de schop, G.J.K. Elsen, Gst 2020/154, p.772.

⁴⁷ Artikel 25 lid 1 en artikel 86 lid 1 Gemeentewet.

⁴⁸ Artikel 23 lid 5 en artikel 82 lid 5 Gemeentewet.



BRON: REKENKAMER DEN HAAG | OPENHEID OVER GEHEIMHOUDING | 2021

Figuur 5: Stroomschema voor het opleggen van geheimhouding bij vergaderingen van raad en raadsclies (Necker van Naem, 2022)

Vanuit het wetsvoorstel Bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur komt de volgende wijziging naar voren:

Wijzigingen vanuit het wetsvoorstel Bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur

Als gevolg van het wetsvoorstel geldt na inwerkingtreding het uitgangspunt dat het verslag van een vergadering met gesloten deuren wél geheim is, tenzij de raad die geheimhoudingsverplichting opheft.⁴⁹ Er komt ook een nieuw artikel 23 lid 4 waarin van rechtswege een verplichting tot geheimhouding geldt ‘omtrent informatie die in die vergadering ter kennis van de aanwezigen komt’. Dit ziet alleen op mondelinge informatie.⁵⁰ Voor schriftelijke stukken die voor, tijdens of na een vergadering worden overgelegd is nog steeds een besluit tot geheimhouding nodig.

Voorschriften voor geheimhouding bij vergaderingen van het college

Uitgangspunt bij collegevergaderingen is dat die 'met gesloten deuren' gehouden worden,⁵¹ tenzij het college anders bepaalt. Verslagen van het college zijn evenmin openbaar. Collegebesluiten zijn wel openbaar, tenzij het college daar geheimhouding op heeft gelegd of openbaarheid in strijd met het openbaar belang zou zijn.⁵²

Het college kan over datgene dat in een collegevergadering wordt behandeld (inclusief stukken), op grond van artikel 55 Gemeentewet, eerste lid, geheimhouding opleggen. Die geheimhouding moet in

⁴⁹ Artikel 23 lid 5 Gemeentewet (nieuw artikel als gevolg van het wetsvoorstel).

⁵⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35546, nr. 3, p.17 en 18.

⁵¹ Artikel 54 lid 1 Gemeentewet.

⁵² Artikel 60 lid 3 Gemeentewet.

acht worden genomen door allen die van het geheime stuk kennis dragen. In beginsel duurt zij voort totdat het college de geheimhouding weer opheft.

2.4. Wijzigingen naar aanleiding van de Woo

De Woo brengt een beperkt aantal wijzigingen mee over geheimhouding

Per 1 mei 2022 is de Woo in werking getreden,⁵³ de opvolger van de Wob. De Woo heeft omvangrijke gevolgen voor gemeentes en hun werkwijzen zullen daarop aangepast moeten worden. Ten aanzien van het onderwerp geheimhouding zijn er ook een beperkt aantal wijzigingen.

De Woo brengt geen wijziging in de werking van de Gemeentewet ten aanzien van geheimhouding.

De Woo kent -evenals de Wob- de verplichting tot actieve openbaarheid en tot openbaarmaking op verzoek. In artikel 5.1 en 5.2 van de Woo zijn de gronden opgenomen die aan openbaarmaking in de weg kunnen staan: dit zijn de opvolgers van artikel 10 en 11 van de Wob⁵⁴.

Waar voor 1 mei 2022 in de artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet nog werd verwezen naar artikel 10 Wob, zijn er met de Woo ten opzichte van de Wob één absolute uitzonderingsgrond (het burgerservice nummer) en twee relatieve uitzonderingsgronden toegevoegd, en zijn twee uitzonderingsgronden uit de Wob over milieu-informatie veranderd in uitzonderingsgronden die voor alle onderwerpen gelden. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van alle wijzigingen die de Woo ten aanzien van dit thema met zich heeft meegebracht.

De Woo heeft een belangrijke verandering over persoonlijke beleidsopvattingen gebracht

De grootste verandering ziet op persoonlijke beleidsopvattingen in documenten ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming: die moeten voortaan in beginsel in niet tot personen herleidbare vorm openbaar worden gemaakt⁵⁵. Hierbij geldt dat persoonlijke beleidsopvattingen geanonimiseerd openbaar moeten worden gemaakt als het gaat om documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming. Als uitzondering geldt het geval dat hierdoor het voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.

De VNG heeft hier een advies over uitgebracht onder de titel "van Wob naar Woo".⁵⁶ In dit advies wordt aangegeven dat het uitgangspunt blijft om geen informatie te verstrekken over persoonlijke beleidsopvattingen in documenten voor intern beraad. De Woo definieert preciezer wat wel en niet onder het begrip 'persoonlijke beleidsopvatting' kan worden verstaan. Het gaat hierbij om ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad. Het gaat uitdrukkelijk niet om feiten, prognoses, beleidsalternatieven (en bijbehorende gevolgen) of "andere onderdelen met een overwegend objectief karakter."

Met de nadere definitie van 'persoonlijke beleidsopvatting' tracht de Woo een duidelijker onderscheid te maken ten opzichte van feitelijke informatie. Bij beleidsalternatieven en bijbehorende gevolgen mag het beleidsalternatief zelf wel openbaar worden gemaakt, maar dit geldt niet voor de weging van

⁵³ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/04/01/de-nieuwe-woo-komt-eraan>

⁵⁴ Na 1 mei 2022 dus worden verwezen naar artikel 5.1 lid 1 (absolute uitsluitingsgronden) en 2 (relatieve uitsluitingsgronden), dus niet naar het hele artikel 5.1.

⁵⁵ De indieners van de Woo zijn overigens van mening dat ook onder de WOB al vaker beleidsopvattingen geopenbaard moeten worden op basis van een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 24 februari 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:399).

⁵⁶ VNG (2021). Van Wob naar Woo: <https://vng.nl/nieuws/handreiking-van-wob-naar-woo-is-geactualiseerd>.

beleidsalternatieven. De bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen gaat om bescherming van de ambtenaren en -naar het lijkt- ook om die van bestuurders, in lijn met de Wob, waarbij dus wel geldt dat de toets om persoonlijke beleidsopvattingen niet openbaar te maken strenger geworden is.

Acties van de gemeente Hoorn betreffende de Woo

In Hoorn zijn de gevolgen die de Woo met zich meebrengt inmiddels doorgevoerd in de Reglementen van Orde van de raad en ook in het handboek voor raadsleden, zo is aangegeven in het gesprek dat in het kader van dit onderzoek met de griffie heeft plaatsgevonden. Er dient nog door de griffie een check plaats te vinden of dit ook is gebeurd in de andere systemen, zoals Smartdocs. Ook het protocol geheimhouding dient nog te worden aangepast aan de Woo.

De gemeente heeft verder een Woo-coördinator aangesteld. De griffie heeft met deze coördinator en bestuursadviseur besproken⁵⁷ dat de gemeenteraad in positie moet worden gebracht over de Woo, door middel van een raadsbrief, mogelijk zelfs intensiever dus via informatiesessies of een meningsvormende bespreking.

⁵⁷ Gemeente Hoorn (15 juni 2022). Mailcorrespondentie griffie en medewerkers.

3. Lokale kaders geheimhouding

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen behandeld:

2. Heeft de gemeente zelf kaders en/of handvatten opgesteld voor hoe om te gaan met geheimhouding?
3. Welke lokale kaders en criteria ontbreken ten aanzien van geheimhouding, in het licht van de Woo en het wetsvoorstel Bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur?

3.1. Protocol geheimhouding

In 2016 is een protocol geheimhouding opgesteld

Uit de interviews komt naar voren dat de gemeenteraad in 2016 aan het college heeft gevraagd om duidelijk uiteen te zetten op welke manier in Hoorn met het thema geheimhouding dient te worden omgegaan. Naar aanleiding hiervan heeft het college (specifiek de waarnemend burgemeester destijds) opdracht gegeven tot het opstellen van een protocol geheimhouding.

Het doel van dit protocol is om duidelijk te maken hoe lokaal invulling kan worden gegeven aan de wettelijke vereisten voor het opleggen van geheimhouding. Met het protocol zou er meer eenduidigheid moeten komen in terminologie, alsmede meer bewustwording onder medewerkers over de mogelijke gronden en de tijdsduur van het opleggen van geheimhouding. Het protocol is hierbij gericht op raadsleden bij het invullen van hun kaderstellende en controlerende rol, maar ook op ambtenaren die het protocol kunnen gebruiken als stappenplan voor een correcte oplegging van geheimhouding.

Gesprekspartners geven aan dat een bijkomend doel van het protocol was om het aantal bestuurlijke stukken waarop geheimhouding wordt opgelegd te verkleinen, om zo een transparanter gemeentebestuur te realiseren.

Het protocol geheimhouding bevat verschillende richtlijnen

Het protocol geheimhouding van de gemeente Hoorn is begin 2016 opgesteld. Hierover is de gemeenteraad op 17 maart 2016 per raadsinformatiebrief geïnformeerd door het college.⁵⁸ De raad heeft dus zelf geen besluit genomen over dit protocol. Het protocol bestaat uit een overzicht van zeven kaders (gebaseerd op de relevante Gemeentewet- en Wob-wetteksten, zie hiervoor hoofdstuk 2 van deze rapportage) met aanvullend concrete werkinstructies voor de ambtelijke organisatie. Deze zeven kaders luiden (samengevat) als volgt:

1. De gemeente Hoorn gaat zo terughoudend mogelijk om met het opleggen of bekrachtigen van geheimhouding op grond van de Gemeentewet;
2. Pas alleen de term 'geheim' uit de Gemeentewet toe;
3. Het bestuursorgaan dat geheimhouding oplegt, legt dit op met een expliciet besluit;
4. Bij geheime bijlagen wordt expliciet vermeld dat er geheimhouding op rust;
5. Behandeling van geheime documenten tijdens een raads- of commissievergadering vergt extra organisatie (hiervoor is in het protocol een stappenplan voor de organisatie opgenomen);

⁵⁸ Gemeente Hoorn (2016). Raadsinformatiebrief protocol geheimhouding, d.d. 17 maart 2016.

6. Inzage in geheime documenten of bijlagen is mogelijk door plaatsing van een slotje in het bestuursinformatiesysteem;
7. Opheffen van geheimhouding gebeurt alleen door het bestuursorgaan dat geheimhouding heeft opgelegd, maar de raad kan ook besluiten de geheime status op te heffen;

Hieronder wordt ingegaan op enkele relevante onderdelen van het protocol.

Niet-openbare stukken

In het protocol is een aparte passage opgenomen over stukken die "niet direct geheim" zijn maar wel op de niet-openbare besluitenlijst van het college kunnen worden geplaatst, bijvoorbeeld omwille van privacyredenen:

"Op stukken voor het college komt, als dat van toepassing is, eerst een duidelijke keuze of de stukken op de 'niet-openbare besluitenlijst' van het college moeten staan. Het kan dan ook gaan om beslissingen die niet direct geheim hoeven te zijn, maar die vanwege privacy van betrokkenen ook niet direct openbaar mogen worden."

Beslispunten in het college- of raadsvoorstel

In het protocol wordt omschreven dat onderstaande beslispunten in een geheim document moeten worden opgenomen:

"Het college neemt bij college- en raadsvoorstellen expliciet het besluit:

- / Dat sprake is van geheimhouding;*
- / De WOB-grond waarop dit gebeurt;*
- / Exact welke (bijlagen van) documenten het betreft en hoe lang of tot welke datum of gebeurtenis de geheimhouding geldt."*

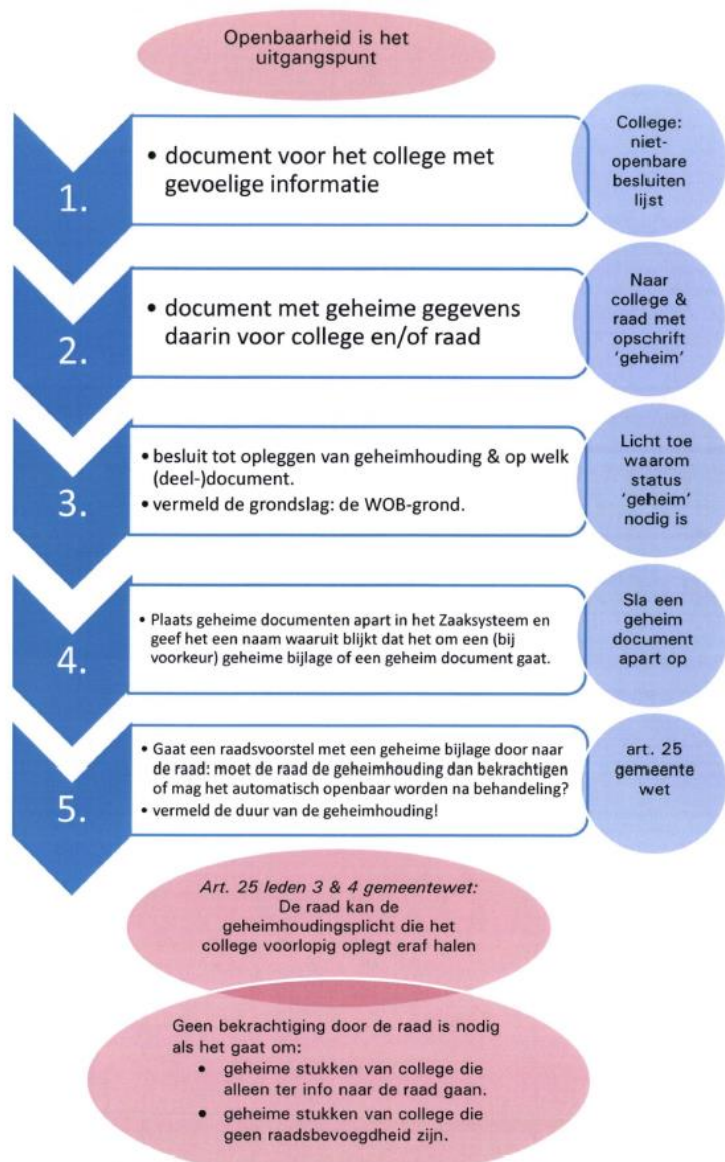
Geheimhouding in de raadscommissie

Over geheimhouding van stukken in de raadscommissie wordt het volgende opgenomen:

"De gemeenteraad hoeft de geheimhouding niet te bekrachtigen van stukken die niet in een vergadering van de gemeenteraad belanden, maar bijvoorbeeld alleen besproken worden in een raadscommissie. In dat geval is het de commissie zelf die een geheimhouding in acht moet nemen (bekrachtiging is daar niet aan de orde, men is dan gehouden de status die het college heeft opgelegd in acht te nemen voortvloeiend uit art. 86 lid 2 Gemeentewet)."

In het protocol is een stroomschema opgenomen met de stappen voor geheimhouding

In het protocol is het hierna opgenomen stroomschema opgenomen, waarin is uitgelegd wat de verschillende stappen zijn die moeten worden gezet bij het opleggen van geheimhouding. Het protocol begint met het centrale uitgangspunt dat informatie in principe openbaar moet zijn, tenzij anders gemotiveerd op basis van wettelijke gronden.



Figuur 6. Stroomschema stappen voor geheimhouding. Bron: Gemeente Hoorn (2016) Protocol geheimhouding.

In het protocol is kort aandacht besteed aan het opheffen van geheimhouding. Hierbij geeft het protocol twee vereisten waar de raad rekening mee moet houden:

"De raad kan deze beslissing [tot opheffing van geheimhouding] alleen nemen in een vergadering die blijkens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht. In het Reglement van Orde van de Raad staat als aanvullende regel dat de raad dan eerst in een besloten raadsvergadering met het desbetreffende orgaan -meestal het college- overleg voert."⁵⁹

⁵⁹ Gemeente Hoorn (2016) Protocol geheimhouding, p. 6.

3.2. Interne werkdocumenten geheimhouding

De gemeente kent verschillende interne werkdocumenten over geheimhouding

De gemeente Hoorn beschikt naast het protocol ook over een tweetal interne werkdocumenten over geheimhouding die bestemd zijn voor medewerkers.⁶⁰ Deze documenten zijn opgenomen op HOI, het intranet van de Hoornse organisatie. In het eerste document over geheimhouding in het algemeen, wordt omschreven dat er bij bepaalde stukken sprake kan zijn van geheimhouding en dat hiervoor een belang moet zijn welke genoemd is in artikel 10 van de Wob. Verder wordt toegelicht dat medewerkers geadviseerd wordt om, indien mogelijk geheimhouding aan de orde dient te zijn, contact op te nemen met de griffie of de afdeling juridische zaken. Ook wordt er verwezen naar sjablonen die worden toegepast bij het opstellen van bestuurlijke stukken. Hierbij kan een keuze gemaakt worden tussen de volgende categorieën: openbaar, geheime bijlagen, niet-openbare besluitenlijst college of algehele geheimhouding.

Aanvullend wordt toegelicht dat het advies geldt om waar mogelijk te werken met geheime bijlagen, in plaats van dat aan het hele stuk geheimhouding wordt opgelegd. Dit biedt namelijk de mogelijkheid om de stukken zelf wel in de openbaarheid te bespreken. Als raadsleden willen spreken over de geheime bijlagen kunnen op dat moment tijdens de vergadering volgens het document 'de deuren gesloten worden'.

In het tweede document wordt aan medewerkers toegelicht dat het mogelijk is om voorstellen te agenderen voor de 'Niet-openbare lijst college'. Over deze lijst wordt onderstaande toegelicht:

'Juridisch gezien is er óf sprake van geheimhouding (dit wordt getoetst aan artikel 10 van de Wob), óf is wat een bestuursorgaan doet openbaar. Alleen als er sprake is van voorstellen waar eerst meningsvorming over plaats moet vinden in het college (en er dus nog geen besluit wordt genomen), of van voorstellen waar geheimhouding op rust, mogen deze op de niet-openbare lijst terecht komen.'

Toetsingscommissie kan om advies worden gevraagd over geheimhouding

Uit de gevoerde interviews komt naar voren dat de gemeente Hoorn een zogeheten toetsingscommissie kent, die bestuurlijke voorstellen toetst voordat deze worden voorgelegd aan het college of de raad. De toetsingscommissie bestaat uit zes medewerkers vanuit de verschillende beleidsafdelingen en twee leden vanuit de griffie. De toetsingscommissie gaat onder meer na of tegemoet wordt gekomen aan bestuurlijke toezeggingen en of de college- en raadsbesluiten correct zijn geformuleerd. Bij dat laatste gaat de toetsingscommissie ook na of de juiste formele grond voor het opleggen van eventuele geheimhouding wordt toegepast en of de bijbehorende argumentatie juist is. Daarnaast wordt gecheckt of duidelijk is gemaakt wanneer de geheimhouding formeel eindigt. Uit de gesprekken met medewerkers komt naar voren dat de toetsingscommissie op verzoek schriftelijk (per mail) advies kan geven wanneer medewerkers zelf vragen hebben bij de manier waarop geheimhouding moet worden opgelegd.

3.3. Geheimhouding in raadsreglementen

Gemeentelijke reglementen bieden een nadere invulling van wettelijke kaders

De gemeente Hoorn kent een reglement van orde voor de gemeenteraad⁶¹ en een reglement van orde voor de algemene raadscommissie⁶², beiden zijn recent, in 2022, geüpdatet en opnieuw vastgesteld door

⁶⁰ Gemeente Hoorn (2019). Toelichting op geheimhouding en niet-openbare besluitenlijst, HOI.

⁶¹ Gemeente Hoorn (2022). Reglement van orde voor de gemeenteraad.

⁶² Gemeente Hoorn (2022). Reglement van orde voor de algemene raadscommissie.

de gemeenteraad. In deze reglementen van orde wordt op verschillende plekken ingegaan op geheimhouding. Daarnaast kent de gemeente Hoorn een gedragscode voor politiek ambtsdragers uit 2014,⁶³ waarin ook op geheimhouding wordt ingegaan. Hieronder worden de relevante passages uit deze documenten weergegeven en voorzien van een beknopte toelichting. In bijlage 4 zijn de complete artikelen inclusief toelichting integraal opgenomen.

Raads- en commissieleden kunnen vertrouwelijk inzage krijgen

In de gemeente Hoorn kunnen raads- en commissieleden vooraf aan vergaderingen waar geheime stukken worden besproken, inzage krijgen in die geheime stukken. Dit staat omschreven in zowel het reglement van orde voor de gemeenteraad (artikel 8, lid 5) als het reglement van orde voor de raadscommissie (artikel 7, lid 5). In het reglement van orde voor de gemeenteraad wordt hierbij gesproken over 'vertrouwelijke' inzage, in het reglement van orde voor de raadscommissie wordt gesproken over inzage 'onder geheimhouding.' In het reglement van orde voor de raadscommissie wordt nader toegelicht dat in stukken waar geheimhouding is opgelegd duidelijk moet zijn omschreven dat het een geheim stuk betreft en welk orgaan geheimhouding heeft opgelegd. Inzage kan zowel fysiek als digitaal zijn. In de interviews is toegelicht dat geheime stukken in het bestuursinformatiesysteem achter een slotje worden geplaatst. Hiermee zijn deze stukken wel inzichtelijk voor raads- en commissieleden, maar niet voor het grote publiek.

Fysieke stukken worden volgens het reglement van orde van de gemeenteraad (artikel 12, lid 3) ter inzage gelegd door de griffier in een speciale ruimte. In de toelichting op dit artikel wordt aangegeven dat het gaat om zogeheten 'achterliggende' stukken als ambtelijke adviezen. Wanneer een stuk wordt gedeeld op verzoek van één raadslid, wordt het betreffende stuk ook gedeeld met alle andere raadsleden. Dit met het oog op het principe van gelijke informatievoorziening.

Raadsleden kunnen verzoeken om inlichtingen van het college

Raadsleden kunnen uit hoofde van artikel 169 of artikel 180 van de Gemeentewet het college verzoeken om alle inlichtingen te verstrekken die de raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. Hierbij wordt aangegeven dat inlichtingen mondeling of schriftelijk altijd worden gegeven, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang. In het reglement van orde voor de raad (artikel 37) is niet expliciet toegelicht of het hier om belangen gaat zoals omschreven in de Wob of de Woo. Wel is toegelicht dat verlangde inlichtingen zo snel mogelijk aan de raad worden gegeven tijdens de eerstvolgende of daaropvolgende raadsvergadering. Inlichtingen kunnen volgens het reglement echter niet worden afgedwongen via de rechter, gegeven de weigeringsgrond van het openbaar belang.

Bij besloten vergaderingen moet expliciet besloten worden over geheimhouding

Besloten vergaderingen zijn vergaderingen waarbij ingevolge artikel 23 Gemeentewet 'de deuren gesloten worden.' Het gaat dus om niet-openbare vergaderingen van de gemeenteraad of raadscommissie volgens de voorschriften van de Gemeentewet. Volgens de reglementen van orde voor de raad en de commissie moet er bij besloten raads- of commissievergaderingen, waarbij geheime stukken kunnen worden behandeld, altijd een expliciet besluit worden genomen over het opleggen of opheffen van geheimhouding. Wanneer geheimhouding op een stuk wordt opgelegd of opgeheven, moet dit volgens het reglement van orde van de gemeenteraad (artikel 26) expliciet gebeuren in het kader van artikel 22, 55 en 86 van de Gemeentewet.

⁶³ Gemeente Hoorn (2014). Gedragscode voor politiek ambtsdragers.

Ook het opheffen van geheimhouding moet conform de Gemeentewet plaatsvinden. Hierbij moet het orgaan dat geheimhouding heeft opgelegd een verzoek indienen bij de raad, die de geheimhouding tijdens een besloten vergadering vervolgens middels een besluit kan opheffen. Uitzondering hierbij is als geheimhouding is opgelegd door de raadscommissie, die geheimhouding zelf opheft (zie ook de stroomschema's in hoofdstuk 2 van deze rapportage).

Er zijn aanvullende richtlijnen voor geheimhouding bij commissievergaderingen

In het reglement van orde voor de raadscommissie is op de betreffende artikelen toegelicht dat in plaats van het organiseren van een besloten vergadering kan worden gekozen voor een openbare commissievergadering. In dat geval kan de voorzitter van de commissie de leden verzoeken de deuren niet te sluiten, mits de geheimhouding niet wordt geschaad. Wanneer dit vervolgens wel dreigt te gebeuren, kunnen de deuren alsnog gesloten worden bij meerderheidsbesluit van de commissie.

De raadscommissie brengt soms adviezen uit aan de gemeenteraad over geheime stukken. Volgens de toelichting in het reglement van orde voor de raadscommissie kan zo'n advies op een dusdanig algemene manier zijn geformuleerd, dat geheimhouding van het advies niet nodig is. In dat geval kan de commissievoorzitter hiervan melding maken bij de raad. Wanneer er sprake is van een geheime bijlage kan verzocht worden om het overkoepelende stuk wel in het openbaar te behandelen, mits de geheime informatie geen onderwerp van bespreking wordt.

Besluitenlijsten van besloten vergaderingen waarvan de inhoud geheim is, worden pas openbaar gemaakt als de raad in een besloten vergadering heeft besloten tot het opheffen van geheimhouding.

Gedragcode voor politieke ambtsdragers bevat een enkele bepaling over geheimhouding

In het protocol geheimhouding wordt verwezen naar de Gedragcode voor politieke ambtsdragers uit 2014. In deze gedragcode, vastgesteld door de raad op 18 februari 2014,⁶⁴ is een enkel artikel opgenomen over geheimhouding. Er wordt in artikel 3.3 aangegeven dat politiek ambtsdragers geen informatie verstrekken die vertrouwelijk of geheim is. In het protocol geheimhouding uit 2016 wordt echter aangegeven dat het onderscheid tussen vertrouwelijk en geheim in de gedragcode 'overbodig' is. Hierbij is echter niet expliciet aangegeven of onder geheimhouding of vertrouwelijkheid hetzelfde moet worden verstaan.

Raads- en commissieleden leggen bij de start van hun werkzaamheden de eed of belofte af en verklaren daarnaast schriftelijk dat zij de gedragcode (met de bepaling over geheime informatie) onderschrijven. De regels omtrent geheimhouding worden door de griffie bij het aantreden van nieuwe raads- en commissieleden aan hen uitgelegd. Gesprekspartners geven aan dat dit onderwerp ook onderdeel is van het inwerkprogramma voor de raad. De gedragcode zal volgens gesprekspartners in 2023 worden geactualiseerd.

De lokale kaders zijn al deels in lijn met de Woo gebracht

Uit de analyse van de lokale kaders voor geheimhouding komt naar voren dat de gemeentelijke kaders betreffende geheimhouding grotendeels in lijn zijn gebracht met de Woo, waarvan de mutaties zijn weergegeven in hoofdstuk 2. Dit geldt met name waar gemeentelijke kaders recentelijk zijn geüpdatet (met name de reglementen van orde). Tegelijkertijd zijn er nog enkele verouderde gemeentelijke kaders die niet direct in strijd zijn met de Woo, maar niet expliciet naar deze wet verwijzen en nog uitgaan van de Wob. Het gaat hierbij om de interne werkdocumenten op intranet, het protocol geheimhouding en de

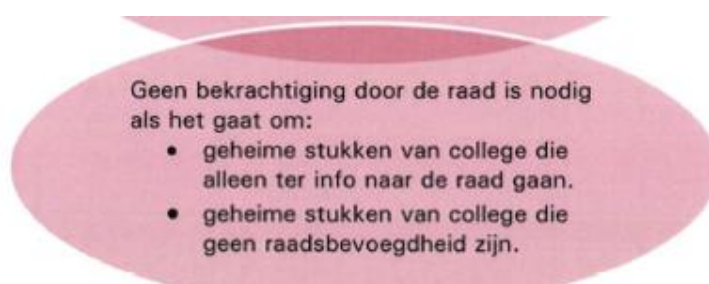
⁶⁴ Gemeente Hoorn (2014). Gedragcode voor politiek ambtsdragers.

gedragscode voor politiek ambtsdragers. Deze documenten zullen in lijn moeten worden gebracht met de bepalingen uit de Woo, met name waar er in de documenten nog verwezen wordt naar de Wob. Ook moet er één duidelijke lijn getrokken worden ten opzichte van het onderscheid tussen vertrouwelijkheid en geheimhouding.

Wat betreft het wetsvoorstel bevorderen integriteit zijn er nog geen verplichte acties voor de gemeente, aangezien er nog geen zicht is op het ingaan van deze wet. Wel kan de gemeente overwegen om alvast voor te sorteren op mogelijke wijzigingen die het wetsvoorstel met zich meebrengt, zoals in hoofdstuk 2 nader toegelicht.

Protocol geheimhouding dient te worden gewijzigd met het oog op jurisprudentie

In het Protocol geheimhouding is (in het laatste roze tekstvak van het stroomschema) opgenomen:



Figuur 7. Stroomschema stappen voor geheimhouding, inzet bekrachtiging geheimhouding. Bron: Gemeente Hoorn (2016) Protocol geheimhouding.

In de toelichting hierbij is verwezen naar een uitspraak van de Rechtbank Assen van 3 april 2003.⁶⁵ De grondgedachte onder deze uitspraak was dat onder artikel 55 Gemeentewet stukken zijn bedoeld die onder de bevoegdheid van het college vallen. Hierop kwam meteen al kritiek, omdat ze er in de kern op neerkwam dat de raad alleen al vanwege zijn controlerende bevoegdheden en zijn politieke rol steeds bevoegd is om zich met alle dossiers van het gemeentebestuur te bemoeien.

In de jaren erna werd er verder gezocht naar een onderscheidend criterium. Zo werd wel gezegd dat artikel 25 Gemeentewet betrekking heeft op schriftelijke stukken en artikel 55 Gemeentewet alleen op mondelinge informatie.

In 2013 heeft de hoogste bestuursrechter zich hierover uitgesproken.⁶⁶ In deze casus meende het college dat bekrachtiging van de door haar verstrekte stukken aan de raad niet nodig was omdat er geheimhouding volgens artikel 55 Gemeentewet was opgelegd. De Raad van State ging hier niet in mee: als er stukken aan de raad worden overgelegd, is artikel 25 (en dus niet 55) Gemeentewet van toepassing en is bekrachtiging dus wel vereist. Dit betekent dat artikel 55 lid 3 Gemeentewet alleen betrekking heeft op mondelinge informatie en dit roze tekstvak dus aanpassing behoeft.

Dit brengt wel praktische beperkingen met zich mee voor berichtgeving uit het college: : een geheime raadsinformatiebrief is dus alleen sluitend juridisch geheim indien ze door de raad wordt bekrachtigd.

⁶⁵ Rechtbank Assen (voorzieningenrechter), 3 april 2003, Gst.2003, 130 (m. nt. S.A.J. Munneke).

⁶⁶ ABRvS 14 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:705, Gst. 2014/100

4. Toepassing geheimhouding in de praktijk

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen behandeld:

4. Op welke manier worden de wettelijke regels en lokale kaders en/of handvatten ten aanzien van geheimhouding in de praktijk gehanteerd?
5. Wordt geheimhouding terecht opgelegd (voor het doel waarvoor het bestemd is)?
 - a. Hoe wordt gewaarborgd dat geheimhouding terecht, tijdig en op een juiste wijze wordt opgelegd en/of bekrachtigd?
 - b. In hoeverre wordt opgelegde geheimhouding gemonitord en zo nodig opgeheven?
 - c. Is er een overzicht van besluiten waarop geheimhouding is opgelegd?

4.1. Casusonderzoek

Toelichting op het casusonderzoek

Concrete situaties zeggen vaak veel over hoe werkbaar en doorleefd het beleid is, hoe groot het bewustzijn over de consequenties van geheimhouding is en waar eventuele knelpunten zitten. Daarom is als onderdeel van dit onderzoek een casusonderzoek uitgevoerd naar vijf cases in de onderzoeksperiode 2018-2022. Op de onderzochte documenten is geen geheimhouding (meer) van toepassing. Deze cases worden gebruikt om verdere inkleuring te geven aan de feitelijke informatie uit de documentanalyse.

Sinds 2016 is in de gemeente het protocol geheimhouding beschikbaar. Hierin zijn naast de wettelijke bepalingen ook richtlijnen en aanwijzingen opgenomen voor de organisatie voor het werken met geheimhouding. Het protocol lijkt in de gemeentelijke organisatie evenwel niet overal even bekend: diverse ambtenaren die zelf bij het onderwerp betrokken zijn en die wij in het kader van dit onderzoek spraken, gaven aan het niet te kennen.

Bij de selectie van de cases is gezorgd voor een spreiding over de grondslagen op basis waarvan geheimhouding wordt opgelegd en de afdeling waardoor het betreffende stuk is voorbereid voor besluitvorming door college en raad. De casestudy is uitgevoerd op basis van deskresearch, waarbij aanvullend door middel van interviews betrokken ambtenaren en bestuurders zijn geraadpleegd voor een nadere toelichting.

Voor de vijf cases zijn documenten (waaronder raads- en collegevoorstellen met bijbehorende bijlagen) uit diverse gemeentelijke domeinen bestudeerd en zijn aanvullende gesprekken gevoerd met betrokken ambtenaren. In vier gevallen (bij ons bekend onder de noemers Uitvoeringskrediet Multifunctionele Accommodatie (MFA) De Kreek 2018; Sluiting penitentiaire inrichting (PI) Zwaag; Turborotonde -2x3 rijstroken; en het Meerjarenperspectief grondexploitaties 2021) heeft het college geheimhouding op stukken aan de gemeenteraad opgelegd. In één geval, het Meerjarenperspectief grondexploitaties 2021,

verzocht de gemeenteraad het college vervolgens een besloten informatieve sessie te organiseren voorafgaand aan de behandeling van het raadsvoorstel. Deze sessie heeft ook plaatsgevonden. Tenslotte onderzochten we een casus waarbij het college zichzelf geheimhouding oplegde (intentieovereenkomst verkoop oude hockeyvelden 2019).

MFA De Kreek: geheimhouding wordt opgelegd, en vervolgens weer ingetrokken

Dossier MFA De Kreek bleek een bijzonder geval, dat hier aparte bespreking behoeft. Hier besloot het college op 16 mei 2018 eerst tot het opleggen van geheimhouding op een financiële onderbouwing bij een collegevoorstel. De onderbouwing van de geheimhouding luidde:

"de geheimhouding volgens artikel 25 van de Gemeentewet op te leggen op de financiële bijlage van het raadsvoorstel op grond van artikel 10 lid 2 onder b en g van de Wob, waarbij de geheimhouding geldt tot na de gunning van de bouw van de uitbreiding en de gunning van de verbouwing van het bestaande deel".

Op 4 juni 2018 besloot het college vervolgens deze geheimhouding echter weer in te trekken. Ter toelichting is vermeld:

"Zowel bij de Griffie als bij de voorzitter van de raadscommissie zijn twijfels gerezen over de noodzaak van geheimhouding. Bureau Inkoop verwacht dat het openbaar maken van de financiële bijlage weinig tot geen nadelige gevolgen voor de gemeente zal hebben in relatie tot de aanbesteding. De geheimhouding kan daarom komen te vervallen"

Dit roept bij de onderzoekers de vraag op in hoeverre het college ruimte heeft om voorlopige geheimhouding in te trekken, zonder afstemming met de gemeenteraad. Het eerste collegebesluit was immers al naar de raad gestuurd, zodat formeel de raad aan zet was. De gesprekspartners hebben hierover desgevraagd aangegeven dat met een kwestie als deze pragmatisch wordt omgegaan. Het stuk is zonder geheimhouding aan de raad verstrekt.

Voor elk van de andere cases is in kaart gebracht hoe in de praktijk is omgegaan met het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding ('stukken') en hoe hier tijdens de raads- of commissievergadering mee is omgegaan ('vergaderingen'). Per case is gekeken naar vijf aspecten: de herkenbaarheid van de geheimhouding, de onderbouwing van geheimhouding, het opleggen van geheimhouding in raads- of commissievergaderingen, het bekrachtigen van geheimhouding en het opheffen van geheimhouding. Deze aspecten worden hierna verder uitgewerkt.

In bijlage 5 is per casus een korte nadere toelichting over de inhoud en het besluitvormingsproces opgenomen.

4.2. De herkenbaarheid van de geheimhouding

Uit de titel van een document blijkt of het geheime informatie bevat

De casestudy laat zien dat de documenten waarop geheimhouding is gelegd meestal herkenbaar zijn als geheim stuk doordat het woord 'geheim' in de titel is opgenomen. Dit geldt zowel voor het 'hoofddocument' als voor de bijbehorende bijlagen. Voor een meerderheid van de documenten geldt dat dit op elke pagina van het document vermeld staat. De gemeente maakt geen gebruik van een watermerk of een sjabloon voor geheime documenten.

In de onderzochte documenten valt op dat er wisselende terminologie wordt toegepast. Op één van de als geheim bedoelde bijlagen⁶⁷ was 'strikt vertrouwelijk' vermeld. Op een overeenkomst⁶⁸ ontbrak het woord 'geheim'. In het toelichtende collegebesluit waarmee de geheimhouding werd opgelegd was hierover opgenomen: "*intentie overeenkomst (vertrouwelijk)*".

Wat verder opvalt is dat meestal alleen op een (of meerdere) bijlage(n) geheimhouding wordt gelegd. Dit is in lijn met het protocol geheimhouding, waarin is aangegeven dat het de voorkeur verdient geheime informatie zoveel mogelijk in een bijlage te plaatsen, zodat de behandeling van het raadsvoorstel in commissie en raad gewoon in het openbaar kan plaatsvinden.

Er wordt nog in beperkte mate onderscheid gemaakt tussen 'geheim' en 'vertrouwelijk'

In het protocol geheimhouding wordt aandacht besteed aan het onderscheid tussen 'vertrouwelijk' en 'geheim'. Onder kader 2 van het protocol is vermeld:

'Pas alleen de term 'geheim' uit de Gemeentewet toe. De term 'vertrouwelijk' werd vroeger veel gebruikt. Om verwarring te voorkomen spreken we uitsluitend nog van geheimhouding op bestuurlijke documenten'.

Uit zowel de casestudy als de gevoerde interviews komt naar voren dat er binnen de gemeente Hoorn soms toch onderscheid wordt gemaakt tussen 'geheime' of 'vertrouwelijke' stukken. Beide termen worden soms ook door elkaar heen gebruikt. Dat geldt bijvoorbeeld voor informatie voor medewerkers op het intranet.⁶⁹ Bovendien geven gesprekspartners aan dat niet iedere medewerker even vaak te maken heeft met geheimhouding en dat factoren als het relatief grote verloop in de organisatie en de krappe capaciteit maken dat medewerkers minder tijd of kennis hebben om een correcte grondslag voor geheimhouding te formuleren.

Er zijn echter ook gevallen waarin bewust wordt gekozen voor de term 'vertrouwelijk' in plaats van 'geheim'. Gesprekspartners geven hiervoor een verschillende uitleg en noemen diverse afwegingen die hieraan ten grondslag liggen. Zo wordt als reden om de term 'vertrouwelijk' te hanteren genoemd dat op die wijze meer informatie in de gemeentelijke organisatie of met de gemeenteraad zou kunnen worden gedeeld, bijvoorbeeld tijdens tussentijdse informatiesessies of besloten vergaderingen. Hoewel men ermee bekend is dat de Gemeentewet alleen spreekt van de term 'geheimhouding', kan het met het oog op het informatieniveau van de raad wenselijk zijn om een andere term te gebruiken, aldus de gesprekspartners. Anderen geven aan dat het onderscheid tussen 'vertrouwelijk' en 'geheim' te maken heeft met de inhoud van een bepaald stuk. Bij stukken die op een later moment weer openbaar worden zou de term 'vertrouwelijk' kunnen worden toegepast.

4.3. De onderbouwing van de geheimhouding

In ieder voorstel wordt geheimhouding met een wetsartikel onderbouwd en soms toegelicht

De voorgestelde geheimhouding is in alle gevallen onderbouwd door te verwijzen naar de relevante artikelen uit de Wob. In enkele voorstellen wordt ook een nadere toelichting bij deze artikelen gegeven.

In het protocol geheimhouding is onder kader 1 vermeld dat de keuze voor het grondslagartikel onderbouwd dient te worden. Dit is ook in overeenstemming met de eis tot deugdelijke motivatie die voortvloeit uit artikel 3:46 en volgens de Awb. Inzage in de gemaakte afwegingen die hebben geleid tot

⁶⁷ Dit betreft bijlage 1 bij het Meerjarenperspectief Grondexploitaties 2021.

⁶⁸ Intentie overeenkomst met Intermaris, locatie Nieuwe Steen d.d. 8 mei 2020.

⁶⁹ Gemeente Hoorn (2019). Toelichting op geheimhouding en niet-openbare besluitenlijst, HOI.

het voorstel om geheimhouding op te leggen, kunnen het draagvlak voor de oplegging vergroten. Gesprekspartners geven aan dat het erop lijkt dat deze inzage de laatste tijd minder goed wordt opgenomen in de stukken.

Het protocol en interne werkdocumenten bieden inzicht in de onderbouwing

In hoofdstuk 3 zijn de verschillende gemeentelijke kaders en richtlijnen voor het opleggen van geheimhouding uiteengezet. Uit de interviews komt naar voren dat verschillende medewerkers niet op de hoogte zijn van het protocol geheimhouding uit 2016 en het bijbehorende stroomschema. Wel maken medewerkers veel gebruik van de verschillende interne werkdocumenten die op intranet beschikbaar zijn. Zo geven medewerkers aan dat er bij het opstellen van bestuursvoorstellen vaste stappen in het systeem zijn ingebouwd waarbij medewerkers een toelichting moeten geven op het eventueel opleggen van geheimhouding. Onduidelijk is of deze vaste stap kan worden overgeslagen: uit de interviews volgt geen eenduidig beeld. Wel is aangegeven dat de toetsingscommissie of de locogriffier hierover om advies kan worden benaderd. Dit laat onverlet dat de eerste afweging of geheimhouding aan de orde kan zijn, is belegd bij de betrokken beleidsmedewerker(s). De betrokken beleidsmedewerker(s) moeten daarom op de hoogte zijn van de wettelijke richtlijnen betreffende geheimhouding, en de manier waarop hier in de gemeente Hoorn invulling aan wordt gegeven. Uit de interviews komt naar voren dat dit in de praktijk niet altijd het geval is.

Afwegingen over het opleggen van geheimhouding zijn relatief 'laag' belegd

Uit de interviews komt naar voren dat de afweging of op een stuk al dan niet geheimhouding wordt opgelegd, veelal (impliciet of expliciet) is belegd bij de betrokken beleidsmedewerker(s). Zij dienen zelf op basis van de inhoud (overigens wel in overleg met collega's of de portefeuillehouder) af te wegen of er geheimhouding dient te worden opgelegd, en zo ja op basis van welke grondslag. Wanneer medewerkers niet goed weten hoe een en ander moet worden geformuleerd, kan een beroep worden gedaan op de toetsingscommissie, maar ook op de juridisch medewerkers van de betrokken afdeling. Gesprekspartners geven aan dat het soms niet vanzelfsprekend is of er geheimhouding moet worden opgelegd. Het kan soms afhankelijk zijn van de betrokken medewerker of er geheimhouding wordt opgelegd, en ook welke term (vertrouwelijk of geheim) wordt gehanteerd. Diverse betrokken medewerkers ervaren de documentatie hierover op intranet als niet eenduidig. Dit maakt het proces kwetsbaarder. De griffie constateert met regelmaat dat er in stukken sprake is van een onjuiste uitleg van de grondslag voor geheimhouding.

Geheimhouding wordt veelal opgelegd bij financiële of ruimtelijke stukken

Geheimhouding wordt volgens gesprekspartners in de praktijk vooral opgelegd wanneer er sprake is van financiële begrotingen of exploitaties van derden. Bij subsidieverleningen aan verenigingen heeft de gemeente bijvoorbeeld bepaalde financiële informatie van de betreffende verenigingen nodig. Ook kan gedacht worden aan aanbestedingsprocedures.

Bij het opleggen van geheimhouding bij deze stukken is het volgens gesprekspartners belangrijk om eerst goed intern te overleggen over de te maken afwegingen en de grond voor het opleggen van geheimhouding. De belangrijkste afweging is wat de impact kan zijn van openbaarmaking van informatie. Als openbaarmaking schadelijk kan zijn voor derden, voor het proces of voor de gemeente is geheimhouding evident. Wanneer bepaalde financiële informatie gemakkelijk herleidbaar of terug te rekenen is uit al bestaande informatie, wordt volgens gesprekspartners geen geheimhouding opgelegd.

4.4. Het opleggen van geheimhouding in raads- of commissievergaderingen

De richtlijnen voor geheimhouding in vergaderingen worden in de praktijk ook gevolgd

In hoofdstuk 3 is uiteengezet welke gemeentelijke kaders er zijn voor het opleggen van geheimhouding in of omtrent raads- of commissievergaderingen. In de onderzochte cases waarin het college geheimhouding aan de raad oplegde, behoefde de raad zich niet verder uit te laten over de voorlopige geheimhouding. Het enige wat de raad wel dient te doen is te besluiten of zij de voorlopige geheimhouding al dan niet bekrachtigt. Voor de documenten geldt dat, indien deze besproken zijn, de geheimhouding is opgelegd middels een besluit, conform het reglement van orde voor de gemeenteraad (artikel 26).

Soms worden geheime stukken besproken in een besloten vergadering of bijeenkomst. In de Gemeentewet is opgenomen op welke manier dit dient te worden vormgegeven, zie ook hoofdstuk 2 en paragraaf 3 van dit rapport. Gesprekspartners geven aan dat het behandelen van geheime stukken echter maar zelden voorkomt.

De besloten informatiebijeenkomst over het meerjarenperspectief

Een voorbeeld waar wel sprake is geweest van een besloten informatiebijeenkomst is het dossier Meerjarenperspectief Grondexploitaties 2021. Het college had geheimhouding op stukken uit dit dossier gelegd en de stukken zouden in de commissie worden besproken. De commissie adviseerde evenwel in haar advies van 11 mei 2021⁷⁰ dit onderwerp van haar agenda af te halen omdat er behoefte bleek aan een informatieve sessie. Het college heeft vervolgens een besloten informatieve bijeenkomst voor raadsleden georganiseerd op 3 juni 2021.

Deze sessie is evenwel niet te kwalificeren als een besloten bijeenkomst zoals bedoeld in de Gemeentewet. De Gemeentewet voorziet in raads- of commissievergaderingen waarin raad of commissie zelf regie heeft over al dan niet openbaarheid, niet in vergaderingen waarin het college dit aan de raad of een commissie oplegt. Geheimhouding of niet openbaarheid van hetgeen daar is behandeld en besproken, is dan ook niet aan de orde.

4.5. Het bekrachtigen van geheimhouding

Geheimhouding is bekrachtigd middels een raadsbesluit

Voor de documenten waarop door het college tot geheimhouding is besloten en die aan de raad zijn aangeboden geldt dat de gemeenteraad deze geheimhouding dient te bekrachtigen. Gaat de gemeenteraad daartoe niet over, dan wordt het stuk openbaar.

In de onderzochte cases waarin bekrachtiging door de gemeenteraad nodig was, heeft de gemeenteraad daartoe ook steeds besloten middels een raadsbesluit. De enige uitzondering hierop is de raadsinformatiebrief die in dossier PI Zwaag door het college aan de raad is gezonden. Deze brief was beoogd geheim te zijn, maar is dat niet, aangezien de raad niet tijdig de geheimhouding daarvan bekrachtigd heeft. Zij ging er gezien het gebruikte protocol ook vanuit dat dit niet nodig was. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 3.3.

4.6. Het opheffen van de geheimhouding

De voorwaarden waaronder geheimhouding eindigt zijn voor meerdere uitleg vatbaar

⁷⁰ Gemeente Hoorn (2021). Advies raadscommissie over meerjarenperspectief grondexploitaties, d.d. 11 mei 2021.

In de onderzochte besluiten worden geen termijnen gehanteerd ten aanzien van het opheffen van de geheimhouding. Wel is een toelichting vermeld en wordt een opschortende voorwaarde vermeld: zodra die in vervulling is gegaan, eindigt de geheimhouding. Deze voorwaarden die aangegeven wanneer de geheimhouding eindigt luiden als volgt:

- / *'als alle grondexploitaties zijn afgerond'* (Meerjarenperspectief Grondexploitaties 21),
- / *'tot een nader besluit van het college'* (PI Zwaag),
- / *'totdat alle opdrachten zijn uitgevoerd'* (Turborotonde) en
- / *'tot de vaststelling van het bestemmingsplan voor de locatie hockeycomplex Nieuwe Steen te Hoorn'* (Intermaris).

De tekst van de voorwaarden is niet steeds voor één uitleg vatbaar, zo gaven ook gesprekspartners aan. Dit kan in de organisatie, maar ook daarbuiten, leiden tot discussie over de vraag of de geheimhouding al geëindigd is (behalve bij de formulering: "tot een nader besluit van het college"). Dit is ongewenst. De onderzoekers hebben overigens op basis van de cases geen aanwijzingen gevonden dat besluitvormingsprocessen door eventuele onzekerheid over de richtlijnen voor geheimhouding langer duren dan gemiddeld.

Centraal overzicht geheime stukken ontbreekt

Op basis van de ontvangen documentatie is het niet herleidbaar of de geheimhouding is opgeheven, hoewel uitgangspunt bij de verstrekking van deze stukken ten behoeve van dit onderzoek was, dat de geheimhouding geëindigd is.

Uit de gesprekken komt naar voren dat hier ook niet expliciet toezicht op wordt gehouden. De wenselijkheid hiervan wordt wel uitgesproken, ook met het oog op archivering. Er wordt blijkens het gesprek met de griffie op verzoek een jaarlijks overzicht van geheime raadsbesluiten aan de media verstrekt, maar er wordt door college of griffie geen centraal overzicht van geheime stukken, inclusief de opheffingstermijnen, bijgehouden. Er is voor het bijhouden hiervan derhalve ook geen verantwoordelijke aangewezen, noch is duidelijk welke gegevens in het overzicht opgenomen dienen te zijn. Enkele gesprekspartners geven aan dat het relatief hoge verloop in de organisatie het minder eenvoudig maakt om structurele kennis over de richtlijnen voor het opleggen en opheffen van geheimhouding op te bouwen.

Het wordt veelal gezien als de verantwoordelijkheid van de betrokken beleidsmedewerker om er alert op te zijn dat een bepaald stuk op een gegeven moment (weer) openbaar wordt. Tot het verwijderen van de geheime status van documenten in de organisatie kan evenwel pas worden overgegaan zodra vaststaat dat de geheimhouding op een stuk vervallen of opgeheven is. Het is niet gebruikelijk om met een vaste frequentie de status van nog geheime stukken in de raad of het college te bespreken, en dus evenmin om te besluiten of geheimhouding kan eindigen. Gesprekspartners geven wel aan dat dit onderwerp binnenkort op de colleegetafel komt.

De raad wordt niet geïnformeerd wanneer geheimhouding afloopt

Bij weten van de gesprekspartners is het nooit voorgekomen dat geheimhouding wordt opgeheven bij een formeel besluit door de raad. In de casestudy zijn hier ook geen aanwijzingen voor gevonden. Wel komt het voor dat geheimhouding op een gegeven moment verloopt vanwege de formulering van de voorwaarde, bijvoorbeeld bij bepaalde financiële informatie of stukken over aanbestedingen en vergunningverlening. Uit de interviews bleek dat in de organisatie soms een verschillende uitleg aan de voorwaarden wordt gegeven, zodat in zo'n geval onduidelijk is of nog van geheimhouding sprake is. De raad is, zoals al besproken, regisseur van de geheimhouding: haar rollen veronderstellen openbaarheid

als uitgangspunt. Een logisch gevolg daarvan is dat de raad ook in beeld heeft welke stukken geheim zijn en welke niet (meer).

Dat is op dit moment nog niet het geval. Dat geldt ook voor gevallen waarbij de raad een besluit heeft genomen over het opleggen van geheimhouding. De raad kan volgens gesprekspartners actiever worden geïnformeerd over wat er na het opleggen van geheimhouding gebeurt in de uitvoeringsfase, anders dan enkel via de P&C-cyclus of de raadsinformatiebrieven van het college.

5. Reflectie op kwaliteit van bestuur

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen behandeld:

6. In hoeverre spelen bij het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding afwegingen inzake openheid en transparantie een rol?
7. Is in de afgelopen raadsperiode in de raad, dan wel met de raad en/of het college gesproken over geheimhouding in relatie tot openheid en transparantie en zo ja, wat is de uitkomst hiervan?

5.1. Afwegingen inzake openheid en transparantie

Uitgangspunt is dat informatie openbaar is

Zoals ook al eerder in deze rapportage aangegeven wil men in de gemeente Hoorn uitgaan van het principe dat gemeentelijke informatie openbaar en inzichtelijk is. Gesprekspartners geven aan dat het opleggen van geheimhouding binnen de gemeente Hoorn dan ook een uitzondering is en moet blijven. Binnen de gemeente Hoorn wil men volgens gesprekspartners werken vanuit een houding van onderling vertrouwen. Dat betekent dat informatie zo veel als mogelijk onderling wordt gedeeld, maar ook dat geheimhouding door iedereen wordt nageleefd wanneer die is opgelegd.

Volgens het eerdergenoemde overzicht dat de griffie heeft opgesteld voor de media is geheimhouding in 2020 en 2021 respectievelijk elfmaal en zevenmaal opgelegd. Wanneer wordt afgewogen of toch geheimhouding moet worden opgelegd, wordt eerst gekeken naar mogelijke alternatieven. Een voorbeeld is het opleggen van geheimhouding op enkel de bijlage(n) bij een stuk, zodat het stuk zelf toch in het openbaar kan worden behandeld.

Uit de gevoerde interviews komt naar voren dat de term 'vertrouwelijk' soms wordt gebruikt in aanvulling of als alternatief op de term 'geheim'. In de praktijk leidt dit echter niet altijd tot meer duidelijkheid, integendeel: doordat de termen 'geheim' en 'vertrouwelijk' soms door elkaar heen worden gebruikt, en niet expliciet is gedefinieerd wat het verschil tussen beide termen precies is of moet zijn ontstaat onduidelijkheid. Uit de interviews komt ook naar voren dat het onderscheid ook verschillend wordt geïnterpreteerd.

Geheimhouding moet een uitzondering zijn

Wanneer er geheimhouding moet worden opgelegd, moet dit op grond van een belang gebeuren zoals geborgd wordt in de Woo. Zoals in het vorige hoofdstuk uiteengezet gebeurt dit veelal bij ruimtelijke of andere projecten waarbij er sprake is van (gevoelige) financiële informatie. Geheimhouding wordt vaak opgelegd om de positie van de gemeente te beschermen. Denk daarbij aan grondexploitaties, zeker als onderhandeld moet worden over toekomstige ontwikkelingen.

Meestal signaleert de organisatie in een vroeg stadium dat geheimhouding moet worden opgelegd, bijvoorbeeld als het gaat om financiën of grondbeleid. In bestuursvoorstellen moet goed zijn onderbouwd waarom geheimhouding wordt opgelegd, en binnen de organisatie zijn verschillende checks en balances opgezet in de vorm van documenten en functionarissen (griffie en toetsingscommissie) om ervoor te zorgen dat er een zorgvuldige afweging plaatsvindt. Het kan blijken de interviews ook

voorkomen dat aan de collegetafel wordt besproken dat het toch goed zou zijn om geheimhouding op te leggen waar dat aanvankelijk niet zo was, maar dat zijn volgens gesprekspartners uitzonderingsgevallen.

5.2. Bestuurlijke reflectie op geheimhouding

Borgen van structurele kennis is belangrijk

Voor het college is het belangrijk om te weten wanneer er sprake kan zijn van het opleggen van geheimhouding en welke afwegingen hierbij moeten worden gemaakt. Er vinden door de jaren heen veel wisselingen in de samenstelling van het college plaats, wat de borging van structurele kennis hierover in het college extra belangrijk maakt. Voor zowel de organisatie als voor de raad en het college moet het gemakkelijk inzichtelijk zijn welke mogelijke grondslagen voor geheimhouding er zijn en welke afwegingen hierbij kunnen en moeten worden gemaakt. De griffie is blijkens de gesprekken actief in het organiseren van trainingen voor raads- en collegeleden over onder meer dit onderwerp en heeft middels het handboek voor de gemeenteraad onder meer inzicht gegeven in de ontwikkelingen betreffende de Woo.

Een proactieve informatievoorziening van het college

Om de kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen vervullen, is het belangrijk dat de raad beschikt over actuele en volledige informatie. Met het oog hierop wordt de raad zowel schriftelijk als mondeling regelmatig geïnformeerd door het college, bijvoorbeeld middels raadsinformatiebrieven, maar ook via commissie- of raadsvergaderingen. Wanneer geheimhouding wordt opgelegd, moet goed worden uitgelegd waarom dit gebeurt en moet de raad hierin ook worden meegenomen.

Binnen de reguliere besluitvormingscyclus biedt het college de raad alle stukken aan, zowel geheime als niet-geheime stukken. Wanneer een stuk aan de raad is aangeboden, is het formeel in handen van de raad, en is het aan de raad om een besluit te nemen wat ermee gedaan wordt. De agendacommissie beslist conform het reglement van orde van de gemeenteraad (artikel 4) over de raadsagenda. Het is blijkens de gesprekken wel voorgekomen dat het college na het opleggen van geheimhouding op een stuk tussen twee raadsvergaderingen in deze geheimhouding toch weer introk met een nieuw besluit. Dit terwijl het stuk al was aangeboden aan de raad. Formeel zou de raad moeten beslissen of hier al dan niet mee wordt ingestemd. In de praktijk is het stuk echter zonder geheimhouding voorgelegd aan de raad.

Geheime stukken die vrij zijn gegeven voor behandeling zijn voor raadsleden inzichtelijk in het raadsinformatiesysteem Ibabs, achter een digitaal slotje. Wanneer raadsleden in het informatiesysteem inloggen zijn deze stukken voor hen in te zien. In het openbare informatiesysteem voor inwoners zijn de stukken niet in te zien. Raadsleden kunnen wanneer zij dat willen technische vragen stellen over een geheim stuk. De beantwoording van technische vragen wordt ook in Ibabs achter een slotje geplaatst.

De Woo heeft implicaties voor de informatievoorziening en geheimhouding

De gemeente Hoorn heeft blijkens de gevoerde gesprekken intern verkend welke implicaties de Woo heeft voor lokale regelgeving. Volgens gesprekspartners zal het bestaande protocol Geheimhouding van 2016 moeten worden geactualiseerd om hierin de nieuwe ontwikkelingen op te nemen. De Woo wordt in tranches ingevoerd en zal de gemeente verplichten om meer proactief informatie openbaar te maken, ook wanneer het gaat om ambtelijk advies en ambtelijke beleidsopvattingen (zij het geanonimiseerd).

De gemeente Hoorn heeft sinds 1 mei een Woo-coördinator in dienst, die het proces van implementatie van de nieuwe wet coördineert en toeziet op alle inspanningen in dit kader. De coördinator heeft daarover veelal contact met de griffie. De rol van de gemeenteraad is daarbij ook een aandachtspunt. De

raad en het college zullen betrokken moeten worden in het invulling geven aan de Woo. De gemeenteraad zal na deze zomer waarschijnlijk worden betrokken middels een informatiesessie.

Er is tot nu toe geen gezamenlijke reflectie geweest op geheimhouding

Het presidium wordt blijkens de interviews in sommige gevallen vooraf geïnformeerd over bepaalde (politiek) gevoelige ontwikkelingen door de burgemeester of door een wethouder. Hier wordt in bepaalde gevallen het predicaat 'vertrouwelijk' aan gegeven, hetgeen geen formele status heeft. Omdat wettelijk gezien alle raadsleden recht op hetzelfde informatieniveau hebben, wordt volgens gesprekspartners daarom in het presidium altijd gemeld dat de gedeelde informatie met de gehele raad zal worden gedeeld, bijvoorbeeld middels een geheime raadsinformatiebrief. Sinds kort worden verslagen van het presidium daarnaast 'vertrouwelijk' met alle raadsleden gedeeld. Zo kunnen alle raadsleden in ieder geval al kennisnemen van wat er in het presidium is besproken. Het presidium kan overigens zelf geen geheimhouding opleggen.

Uit de interviews komt naar voren dat het onderwerp geheimhouding als onderdeel van het thema 'integriteit' eens is besproken bij een heisessie van de gemeenteraad en het college. Ook ligt het volgens gesprekspartners in de verwachting dat het onderwerp geheimhouding aan de orde zal of is (ge)komen in het inwerkprogramma van de gemeenteraad. Als onderdeel hiervan zou kunnen worden overwogen om als raad en college een gezamenlijk gesprek te voeren over hoe met geheimhouding wordt omgegaan. Lopende het onderzoek is dit nog niet gebeurd.

Bijlage 1. Geraadpleegde bronnen

Schriftelijke bronnen

Voor de geraadpleegde schriftelijke bronnen verwijzen wij naar de voetnoten in de rapportage.

Lijst van gesprekspartners

Hieronder is een lijst opgenomen van de in het kader van dit onderzoek gevoerde interviews.

Functie	Datum interview
Raadsgriffier	12 juli 2022
Locogriffier, juridisch adviseur	12 juli 2022
Manager	19 juli 2022
Wethouder	19 juli 2022
Programmamanager	21 juli 2022
Senior jurist grondzaken	21 juli 2022
Projectmanager	21 juli 2022
Senior planeconoom	21 juli 2022
Burgemeester	22 augustus 2022

Bijlage 2. Artikel 5.1 en Wijzigingen Woo

Wijzigingen ten opzichte van geheimhouding

Hieronder is een overzicht opgenomen van alle wijzigingen die de Woo per 1 mei 2022 met zich heeft meegebracht waar het gaat om geheimhouding:

- / Aan de absolute uitzonderingsgronden is er één toegevoegd, namelijk voor nationale identificatienummers van personen (artikel 5.1 lid 1 onder e Woo).
- / Er zijn twee nieuwe relatieve uitzonderingsgronden: (1) het belang van de bescherming van andere gegevens dan de concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens genoemd in artikel 5.1 lid 1 onder c (artikel 5.1 lid 2 onder f Woo) en (2) het belang van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen (artikel 5.1 lid 2 onder i Woo).
- / Twee uitzonderingsgronden die onder de Wob alleen voor milieu-informatie golden, zijn algemene gronden geworden: (1) het belang van de bescherming van het milieu waarop de informatie betrekking heeft (art. 5.1 lid 2 onder g Woo) en (2) het belang van de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage (art. 5.1 lid 2 onder h Woo).
- / Een beroep op een relatieve uitzonderingsgrond moet uitdrukkelijk worden gemotiveerd (art. 5.1 lid 3 Woo).
- / Openbaarmaking kan tijdelijk achterwege blijven, indien het belang van de geadresseerde van de informatie om als eerste kennis te nemen van de informatie dit kennelijk vereist (artikel 5.1 lid 4 Woo).
- / De ‘restgrond’ van artikel 10 lid 2 onder g Wob (het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen, rechtspersonen of derden) zal terughoudender moeten worden toegepast (artikel 5.1 lid 5 Woo). Dit kan alleen nog in uitzonderlijke gevallen en niet meer in combinatie met andere uitzonderingsgronden.
- / Milieu-informatie over emissies in het milieu moet altijd openbaar worden gemaakt (artikel 5.1 lid 7 Woo).
- / In de Woo is uitgewerkt wat wel en niet onder ‘persoonlijke beleidsopvattingen’ moet worden verstaan (artikel 5.2 lid 1 Woo). Hierbij geldt dat persoonlijke beleidsopvattingen geanonimiseerd openbaar moeten worden gemaakt als het gaat om documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad (art. 5.2 lid 3 Woo).
- / Bij een verzoek om informatie die ouder is dan 5 jaar zal het bestuursorgaan, als het de openbaarmaking ervan wil weigeren vanwege een relatieve uitzonderingsgrond of omdat sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen, moeten motiveren waarom dat ondanks het tijdsverloop nodig is (artikel 5.3 Woo).
- / De Woo kent een bijzondere bepaling over het verstrekken van informatie die de verzoeker zelf betreft (artikel 5.5 Woo).
- / De Woo bevat de bevoegdheid voor bestuursorganen om wegens klemmende redenen aan verzoeker informatie te verstrekken die op grond van artikel 5.1 en 5.2 niet voor eenieder openbaar gemaakt kan worden (artikel 5.6 Woo).
- / Tot slot biedt de Woo de mogelijkheid voor bestuursorganen om toegang te verlenen tot niet-openbare informatie ten behoeve van historisch, statistisch, wetenschappelijk of journalistiek onderzoek (artikel 5.7 Woo).

Overzicht van de uitzonderingsgronden voor geheimhouding

Artikel 5.1. Woo: Uitzonderingen

1. Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

- a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
- b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
- c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
- d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in [paragraaf 3.1](#) onderscheidenlijk [paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming](#), tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;
- e. nummers betreft die dienen ter identificatie van personen die bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn voorgeschreven als bedoeld in [artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming](#), tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de levenssfeer maakt.

2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- a. de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties;
- b. de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen, in geval van milieu-informatie slechts voor zover de informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter;
- c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- d. de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- f. de bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c, genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;
- g. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
- h. de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;
- i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.

3. Indien een verzoek tot openbaarmaking op een van de in het tweede lid genoemde gronden wordt afgewezen, bevat het besluit hiervoor een uitdrukkelijke motivering.

4. Openbaarmaking kan tijdelijk achterwege blijven, indien het belang van de geadresseerde van de informatie om als eerste kennis te nemen van de informatie dit kennelijk vereist. Het bestuursorgaan doet mededeling aan de verzoeker van de termijn waarbinnen de openbaarmaking alsnog zal geschieden.

5. In uitzonderlijke gevallen kan openbaarmaking van andere informatie dan milieu-informatie voorts achterwege blijven indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt. Het bestuursorgaan baseert een beslissing tot achterwege laten van de openbaarmaking van enige informatie op deze grond ten aanzien van dezelfde informatie niet tevens op een van de in het eerste of tweede lid genoemde gronden.

6. Het openbaar maken van informatie blijft in afwijking van het eerste lid, onderdeel c, in geval van milieu-informatie eveneens achterwege voor zover daardoor het in het eerste lid, onderdeel c, genoemde belang ernstig geschaad wordt en het algemeen belang van openbaarheid van informatie niet opweegt tegen deze schade.

7. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu.

Bijlage 3. Reglementen van Orde

Relevante artikelen uit het reglement van orde van de gemeenteraad

Vertrouwelijke inzage in geheime stukken

Artikel 8 uitnodiging en voorlopige agenda

1. De voorzitter zendt in principe 14 dagen voor een vergadering de leden van de raad een schriftelijke digitale uitnodiging en voorlopige agenda met bijbehorende stukken, met uitzondering van de in artikel 25 eerste en tweede lid van de wet bedoelde stukken.
2. De agendacommissie bepaalt welke dossiers in het kader van de BOB-procedure langere aanlevertermijnen kennen.
3. De agendacommissie is verantwoordelijk voor het plaatsen van onderwerpen op de concept raadsagenda.
4. De agenda wordt bij aanvang van een raadsvergadering door de raad vastgesteld.
5. Als op de inhoud van stukken op grond van artikel 25, eerste of tweede lid, van de Gemeentewet geheimhouding is opgelegd, wordt de raadsleden vertrouwelijk inzage verleend.

Toelichting Artikel 8.

In artikel 19, eerste lid van de Gemeentewet is bepaald dat de burgemeester de leden van de raad schriftelijk of digitaal uitnodigt voor de vergadering.

De aanlevertermijn van een (zwaar) dossier kan door de agendacommissie worden verruimd naar ten minste 30 dagen om de raad beter in positie te brengen. Deze ruimere termijn is bedoel voor het leggen van verbinding met de stad en de inwoners/belanghebbenden. De agendacommissie geeft bij vaststelling van de bestuurlijke planning van de raad aan om welke dossiers dit gaat.

Artikel 12 ter inzage leggen van stukken

1. Stukken of bijlagen bij de stukken, die horen bij de onderwerpen of voorstellen op de agenda, worden gelijktijdig met het verzenden van de schriftelijke uitnodiging fysiek of digitaal ter inzage gelegd.
2. Fysieke stukken kunnen bij de griffie ingezien worden. Stukken die digitaal ter beschikking zijn, worden op de website geplaatst.
3. Indien omtrent stukken op grond van artikel 25, eerste of tweede lid, van de wet geheimhouding is opgelegd, dan verleent de griffier de leden van de raad inzage in een speciale fysieke ruimte of in een beperkt toegankelijke digitale omgeving.

Toelichting Artikel 12.

In dit artikel gaat het, naast om de geheime stukken, om de zogenaamde 'achterliggende' stukken waarvan vaak in de raadsvoorstellen melding wordt gemaakt (ambtelijke adviezen, toelichtende nota's, etc.).

Alle raadsleden, en andere geïnteresseerden, dienen wel de mogelijkheid te hebben om alle stukken desgewenst in te zien. Hiervoor hebben ze voldoende tijd nodig. Daarom worden dergelijke stukken gelijktijdig met het verzenden van de uitnodiging ter inzage gelegd. De griffie zal in alle gevallen nog beoordelen of ter inzage aangeboden stukken al dan niet van belang zijn voor een goede behandeling van het onderwerp in een raad of (in de voorbereidende fase) in een commissie van advies. In overleg met het college kan dit ertoe leiden dat stukken ter inzage alsnog worden geplaatst op IBABS. Ook raadsleden kunnen verzoeken, na ontvangst van de stukken, om alsnog achterliggend materiaal ter inzage te krijgen. Dit gebeurt in principe digitaal). Stukken toegestuurd of gemaïld aan één raadslid, worden aan alle leden van de raad toegestuurd dan wel toe gemaïld (uit hoofde van gelijke informatievoorziening).

Vervolg toelichting artikel 12:

Op grond van artikel 60 lid 1 Gemeentewet kan de raad bepalen bij welke stukken met terinzagelegging kan worden volstaan. Hierover kan de raad nadere regels stellen in een document over informatievoorziening vanuit het college.

Een 'stuk' is een 'document' in de zin van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB). Een document houdt in: een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat. Onder documenten vallen niet alleen de door de overheidsorganen gecreëerde stukken of ander materiaal. Ook alle van buiten komende stukken en ander voor overheidsorganen bestemd materiaal zoals agenda's, notulen, (concept)adviezen en magneetbanden verkrijgen de status van document in de zin van de WOB.

Verzoek om inlichtingen van het college

Artikel 37 inlichtingen

1. Een raadslid dient verzoeken tot inlichtingen als bedoeld in de artikelen 169, derde lid, en 180, derde lid, van de Gemeentewet schriftelijk in bij de griffier.
2. De griffier brengt de inhoud van het verzoek zo spoedig mogelijk ter kennis van de overige raadsleden en het college of de burgemeester.
3. De verlangde inlichtingen worden zo spoedig mogelijk in de raad gegeven, in de eerstvolgende of daaropvolgende vergadering. Het onderwerp vormt een agendapunt tijdens de eerstvolgende of daaropvolgende raadsvergadering.

Toelichting Artikel 37.

Artikel 37 lijkt op een interpellatiedebat, al is dat als instrument zwaarder. Dit artikel is vooral het gevolg van de actieve informatieplicht van het college van 169 Gemeentewet. Het college moet zelf actief informeren, maar dat neemt niet weg dat raadsleden hierin ook zelf initiatief kunnen nemen, als zij dit nodig achten.

De vraag is nog of deze inlichtingenplicht wordt beperkt door de weigeringsgrond van het openbaar belang als bedoeld in het derde lid van de artikelen 169 en 180 van de Gemeentewet. Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord op basis van ongeschreven gemeenterecht. Het verstrekken van inlichtingen kan niet via de rechter worden afgedwongen.

Besloten raadsvergaderingen

Paragraaf 5. Besloten raadsvergaderingen

Artikel 26 toepassing reglement op besloten vergaderingen

Op besloten raadsvergaderingen is dit reglement van overeenkomstige toepassing voor zover dat niet strijdig is met het besloten karakter van de vergadering.

Toelichting Artikel 26.

Dit artikel gaat over de regels die gelden voor vergaderingen die besloten zijn. Openbaarmaking van digitale beeldverslagen, bijvoorbeeld, is dan niet voor de hand liggend. Zie hiervoor ook art. 27. Ten aanzien van alle stukken die horen bij een besloten vergadering, zal de raad moeten besluiten of geheimhouding als bedoeld in de artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet wordt opgelegd dan wel opgeheven.

In artikel 23 van de Gemeentewet zijn procedurevoorschriften opgenomen voor 'het sluiten van de deuren', de wijze waarop een vergadering een besloten vergadering wordt.

Artikel 27 besluitenlijst besloten vergadering

1. Besluitenlijsten van besloten raadsvergaderingen waarvan de inhoud geheim is, worden pas openbaar gemaakt als de raad achter gesloten deuren heeft besloten tot opheffing van de geheimhouding.
2. De besluitenlijsten worden onder duidelijke verwijzing naar de geheimhouding geplaatst in een digitale afgeschermdde omgeving.

Artikel 28 opheffing geheimhouding

Als de raad op grond van de artikelen 25, derde en vierde lid, 55, tweede en derde lid, of 86, tweede en derde lid, van de Gemeentewet voornemens is de geheimhouding op te heffen, wordt, als het orgaan dat geheimhouding heeft opgelegd daarom verzoekt, daarover in een besloten raadsvergadering met het desbetreffende orgaan overleg gevoerd.

Relevante artikelen uit het reglement van orde van de algemene raadscommissie

Inzage in geheime stukken

Artikel 7 uitnodiging en voorlopige agenda

1. De voorzitter zendt ten minste 14 dagen voor een vergadering de leden van de ARC een schriftelijke digitale uitnodiging en voorlopige agenda met bijbehorende stukken.
2. Bij dossiers waarvan de agendacommissie heeft bepaald dat deze in het kader van de BOB-procedure een langere aanlevertermijnen kennen, is de publicatie overeenkomstig eerder.
3. De agendacommissie is verantwoordelijk voor het plaatsen van onderwerpen op de voorlopige commissieagenda.
4. De agenda wordt bij aanvang van de ARC door de commissie vastgesteld.
5. Als omtrent de inhoud van stukken op grond van artikel 25, eerste of tweede lid, of artikel 86 van de Gemeentewet geheimhouding is opgelegd, wordt de leden onder geheimhouding inzage verleend.

Toelichting Artikel 7. *De cyclus van ARC naar raad ziet er als volgt uit: Week 0: verzending stukken ARC, week 1: stellen vragen over stukken, week 2: beantwoording vragen, week 3: beeldvorming (kan op locatie of in stadhuis), week 5: behandeling in de ARC, week 8: raadsvergadering. Meerdere cycli kunnen elkaar overlappen.*

De uitnodiging voor een vergadering van de ARC wordt dus minstens 14 dagen voor de behandeling in de commissie in IBABS geplaatst en er wordt publiekelijk melding van gemaakt in een huis-aan-huisblad, en op de website. Op dossiers waarvan de agendacommissie heeft bepaald dat deze een langere aanlevertermijnen kennen, zal ook de publicatie eerder plaatsvinden. In de agenda staat: een duidelijke verwijzing naar het doel van het agendapunt en de essentie van het voorstel.

Bij geheime stukken, wordt duidelijk vermeld dat het hier om geheimhouding gaat en welk orgaan de geheimhouding heeft opgelegd. Hierbij wordt voldaan aan het Protocol Geheimhouding dat de raad heeft vastgesteld in 2017. Het kan gaan om schriftelijke dan wel digitale inzage onder geheimhouding, of allebei. Op grond van lid 3 van artikel 86 van de wet wordt de geheimhouding van stukken die naar de commissie gaan, in acht genomen totdat de raad of het college deze opheft. Bij stukken die naar de raad doorgaan, geldt de geheimhoudingsplicht o.g.v. artikel 25 jo. 55 lid 3 van de wet totdat de raad deze opheft dan wel de geheimhouding bekrachtigt.

Paragraaf 3. Besloten vergaderingen

Artikel 20. toepassing verordening op besloten vergaderingen

Op besloten vergaderingen is deze verordening van overeenkomstige toepassing voor zover dat niet strijdig is met het besloten karakter van de vergadering.

Toelichting Artikel 20.

Dit artikel lijkt op eenzelfde artikel 26 uit het RVO van de raad. Het gaat over de regels die gelden voor vergaderingen die besloten zijn. Openbaarmaking van digitale beeldverslagen, bijvoorbeeld, is dan niet voor de hand liggend. Het ligt verder voor de hand dat de raadadviseur en de voorzitter beoordelen wat nodig is om besloten vergaderingen goed te laten verlopen.

Artikel 21. besluit tot besloten vergaderen & geheimhouding

1. De vergaderingen van een ARC zijn behoudens het bepaalde in de wet en deze verordening, openbaar.
2. De deuren worden in ieder geval gesloten als op een onderwerp of een deel van de inhoud van een onderwerp al geheimhouding rust, tenzij voor de voorzitter duidelijk is dat de beraadslagingen de geheimhouding niet zullen schenden.
3. Over onderwerpen waarover advies aan de raad wordt uitgebracht wordt het advies openbaar, tenzij de inhoud van het advies de geheimhouding schendt.

Toelichting Artikel 21.

Dit artikel gaat over de basisregel: openbaarheid is regel, beslotenheid uitzondering. Hetzelfde geldt voor geheimhouding van stukken. Als door de debatten de geheime status niet wordt geraakt, is er geen reden het hele debat achter gesloten deuren te laten plaatsvinden. De voorzitter kan voorstellen aan de ARC de deuren niet te sluiten, mits de leden de geheimhouding niet schenden. Dreigt dit wel te gebeuren, dan kan een fractie/groepering, de voorzitter of de verzoeker alsnog voorstellen de deuren te sluiten. Bij een meerderheid van de ARC wordt de vergadering besloten vervolgd.

Ien aanzien van de stukken die betrekking hebben op een besloten vergadering en het behandelde zal een ARC moeten besluiten of geheimhouding als bedoeld in artikel 86 van de Gemeentewet wordt opgelegd dan wel opgeheven. Als het college de geheimhouding opgelegd heeft, kan alleen de raad of het college zelf die status eraf halen. De ARC moet de geheime status o.g.v. 86 lid 2 jo. 25 Gemeentewet in acht nemen. Een geheime status kan alleen ontleend worden aan de bepalingen van de WOO.

Soms is een advies over een geheim onderwerp dermate algemeen gesteld, dat er geen reden is om een raadsadvies geheim te houden. De ARC kan dan openbaar advies geven. Als dit het geval is, kan de voorzitter hiervan melding maken. Als voorbeeld: een unaniem positief advies voor plaatsing op de B-lijst van de raad, zonder verdere inhoudelijke opmerkingen, over een geheim stuk, hoeft niet als 'geheim' te worden afgehandeld. Als het gaat om een geheime bijlage dan kan de beraadslaging plaatsvinden over het openbare gedeelte van de vergaderstukken voor zover en zo lang als de geheime informatie niet onderwerp van bespreking wordt.

Artikel 22. opheffing geheimhouding

Als de raad op grond van artikel 25, derde en vierde lid, van de Gemeentewet voornemens is de geheimhouding op te heffen, wordt, als de ARC die geheimhouding heeft opgelegd daarom verzoekt, daarover in een besloten vergadering met de ARC overleg gevoerd.

Toelichting Artikel 22.

Dit artikel gaat over de situatie dat een ARC als bestuursorgaan zelf geheimhouding oplegt over een onderwerp en bijbehorende stukken of informatie. Dit opheffen van geheimhouding gebeurt niet dan na overleg met het bestuursorgaan dat de geheime status erop heeft gelegd.

Bijlage 4. Toelichting op de onderzochte cases

Inleiding

Casusonderzoek naar vijf cases

Als onderdeel van dit onderzoek is een casusonderzoek uitgevoerd naar vijf cases in de onderzoeksperiode 2018-2022. Op de onderzochte documenten is geen geheimhouding (meer) van toepassing. Deze cases worden gebruikt om verdere inkleuring te geven aan de feitelijke informatie uit de documentanalyse. De casestudy is uitgevoerd op basis van deskresearch, waarbij aanvullend door middel van interviews betrokken ambtenaren en bestuurders zijn geraadpleegd voor een nadere toelichting.

Bij de beschrijving van iedere casus wordt steeds eerst een korte inhoudelijke casusomschrijving gegeven, waarna een beschrijving wordt gegeven van het besluitvormingsproces omtrent geheimhouding. In de hoofdttekst (hoofdstuk 4) zijn de relevante bijzonderheden uit de cases benoemd en nader verklaard. De cases worden in chronologische volgorde behandeld.

Toetsing van de cases aan artikel 10 Wet openbaarheid van bestuur

Tot 1 mei 2022 was de Wob van toepassing. Dit was dan ook het wettelijke kader in de onderzochte cases. De absolute weigeringsgronden van artikel 10 lid 1 Wob luiden als volgt:

Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

- a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
- b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
- c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
- d. 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

De relatieve weigeringsgronden zijn vermeld in artikel 10 lid 2 Wob:

Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
- b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in [artikel 1a](#), onder c en d, bedoelde bestuursorganen;

- c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
- g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Uitvoeringskrediet Multifunctionele Accommodatie (MFA) De Kreek (2018)

Korte casusomschrijving

Deze casus heeft betrekking op het ter beschikking stellen van een uitvoeringskrediet ten behoeve van de doorontwikkeling van een multifunctionele accommodatie in Zwaag, gemeente Hoorn. Hierin zijn uiteindelijk twee scholen, een IKC, een sportaccommodatie en diverse zorg- en welzijnsorganisaties gehuisvest.

De geheimhouding in deze casus had betrekking op de financiële bijlage bij het besluit over het uitvoeringskrediet. De geheime financiële bijlage -waarnaar in het raadsvoorstel d.d. 22 mei 2018 wordt verwezen- is niet beschikbaar, zodat niet kan worden vastgesteld of en op welke manier de geheimhouding kenbaar is gemaakt op het document zelf. Voor de andere documenten bij het raadsvoorstel geldt dat deze niet geheim zijn.

Besluitvormingsproces over geheimhouding

Het besluitvormingsproces over het opleggen van geheimhouding in deze casus vond plaats in de periode mei - juni 2018. Op 22 mei 2018 wordt middels een collegebesluit geheimhouding opgelegd op de financiële bijlage van het raadsvoorstel *Uitvoeringskrediet voor uitbreiding van MFA De Kreek*. De onderbouwing van deze geheimhouding is daarin als volgt omschreven:⁷¹

"de geheimhouding volgens artikel 25 van de Gemeentewet op te leggen op de financiële bijlage van het raadsvoorstel op grond van artikel 10 lid 2 onder b en g van de Wob, waarbij de geheimhouding geldt tot na de gunning van de bouw van de uitbreiding en de gunning van de verbouwing van het bestaande deel."

In het raadsvoorstel behorend bij dit collegebesluit wordt de geheimhouding in een losse paragraaf als volgt toegelicht:⁷²

"Op de Financiële Bijlage (GEHEIM) wordt volgens artikel 25 van de Gemeentewet geheimhouding opgelegd op grond van artikel 10 lid 2 onder b en g van de Wob, waarbij geheimhouding geldt tot na de definitieve gunning van zowel de uitbreiding als de verbouwing van het bestaande deel. Deze geheimhouding wordt opgelegd aangezien de

⁷¹ Collegebesluit uitvoeringskrediet voor uitbreiding MFA De Kreek, d.d. 22 mei 2018.

⁷² Conceptraadsvoorstel uitvoeringskrediet voor uitbreiding MFA De Kreek, d.d. 22 mei 2018.

bijlage financieel gevoelige gegevens bevat, die bij openbaarheid mogelijk de strategische belangen van de gemeente onevenredig kunnen schaden (art 10 lid 2 onder b van de Wob).

Deze geheimhouding wordt ook opgelegd om te voorkomen dat sprake is van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden (art 10 lid 2 onder g van de Wob)."

Op 4 juni 2018 neemt het college echter het besluit om het collegebesluit van 22 mei in te trekken:⁷³

"1. Het besluit van 22 mei 2018 om de financiële bijlage geheim te houden, in te trekken;

2. Het voorstel tot geheimhouding van de financiële bijlage uit het raadsvoorstel te verwijderen en bijgevoegd gewijzigd raadsvoorstel vast te stellen;

3. De raad voor te stellen om bijgaande begrotingswijziging vast te stellen."

Ter toelichting is in dit collegebesluit opgenomen: "Zowel bij de Griffie als bij de voorzitter van de raadscommissie zijn twijfels gerezen over de noodzaak van geheimhouding. Bureau Inkoop verwacht dat het openbaar maken van de financiële bijlage weinig tot geen nadelige gevolgen voor de gemeente zal hebben in relatie tot de aanbesteding. De geheimhouding kan daarom komen te vervallen."

Op 12 juni 2018 bespreekt de raadscommissie het raadsvoorstel. Hierin is inmiddels geen sprake meer van geheimhouding van de financiële bijlage.⁷⁴ Ook in het raadsbesluit van 28 juni 2018 wordt niet gesproken van geheimhouding.⁷⁵

Sluiting penitentiaire inrichting (PI) Zwaag (2019)

Korte casusomschrijving

Deze casus heeft betrekking op de sluiting van penitentiaire inrichting (PI) in Zwaag in juni 2018. De gemeente Hoorn heeft gelobbyd richting Kamerleden om deze PI open te houden, maar niet met succes. Op 30 oktober 2018 nam de raad een motie aan om het gebouw en de grond te kopen. In vervolg hierop heeft het college gesprekken gevoerd met het Rijksvastgoedbedrijf over de gevolgen van sluiting van het gebouw.⁷⁶

De geheimhouding in deze casus heeft betrekking op het collegevoorstel en de brief aan de raad over de ontwikkelingen in het dossier. Voor het collegevoorstel en het collegebesluit geldt dat het woord "[geheim]" bovenaan elke pagina vermeldt wordt. Voor de raadsbrief geldt dat dit alleen op de eerste pagina het geval is.

Besluitvormingsproces over geheimhouding

Het besluitvormingsproces over het opleggen van geheimhouding in deze casus vond plaats in april 2019. Op 16 april 2019 besluit het college geheimhouding op te leggen op het collegevoorstel en de brief aan

⁷³ Collegebesluit aanpassing raadsvoorstel over uitvoeringskrediet voor uitbreiding van De Kreek, d.d. 4 juni 2018.

⁷⁴ Advies algemene raadscommissie, d.d. 12 juni 2018.

⁷⁵ Raadsbesluit Uitvoeringskrediet voor uitbreiding MFA De Kreek, d.d. 28 juni 2018.

⁷⁶ Collegevoorstel vervolg sluiting PI Zwaag, tweede brief aan de raad, d.d. 16 april 2019.

de raad over het vervolg van de sluiting van PI Zwaag. In het collegebesluit is het volgende opgenomen over het opleggen van geheimhouding:⁷⁷

"de geheimhouding volgens artikel 55 Gemeentewet op te leggen op dit collegevoorstel en de brief aan de raad (beiden met zaaknummer 1623785) op grond van artikel 10 lid 2 sub 4 WOB, waarbij de geheimhouding geldt tot een nader besluit van het college."

In de raadsbrief aan de gemeenteraad van 18 april 2019 is de volgende toelichting opgenomen over geheimhouding:⁷⁸

"Omdat de gesprekken met het RVB nog steeds lopen en de uitkomst nog niet duidelijk is, vragen wij u met de informatie uit deze brief vertrouwelijk om te gaan. U heeft daar in uw motie ook zelf om gevraagd. Wij hebben dan ook geheimhouding op deze brief gelegd.

We houden u - vertrouwelijk - op de hoogte van onze vorderingen. We verwachten tegen de zomer u weer te kunnen informeren."

Intentieovereenkomst verkoop oude hockeyvelden (2019)

Korte casusomschrijving

Deze casus heeft betrekking op de ontwikkeling van de locatie oude hockeyvelden aan de Nieuwe Steen te Hoorn. Deze locatie is in 2018 aangemerkt als mogelijke locatie voor een Integraal Kind- en Expertisecentrum (IKEC), woningbouw en eventueel een sportvoorziening. In de kadernota 2018 is voor deze ontwikkeling budget gereserveerd.

De geheimhouding in deze casus heeft betrekking op een intentieovereenkomst tussen de gemeente en woningcorporatie Intermaris in 2019 over de sociale woningbouwopgave op deze locatie.⁷⁹ In het collegevoorstel en het collegebesluit wordt bij de verwijzing naar de intentieovereenkomst aangegeven dat deze "vertrouwelijk" is.

Besluitvormingsproces over geheimhouding

Het besluitvormingsproces over het opleggen van geheimhouding in deze casus vond plaats in april 2019. Op 30 april 2019 besluit het college de geheimhouding op de intentieovereenkomst met Intermaris op te leggen. In het collegebesluit is het volgende hierover opgenomen:⁸⁰

"De geheimhouding volgens artikel 55 Gemeentewet op te leggen op de intentieovereenkomst Intermaris, hockeycomplex Nieuwe Steen te Hoorn, op grond van artikel 10 lid 2 sub b en g WOB, waarbij de

⁷⁷ Collegebesluit vervolg sluiting PI Zwaag, tweede brief aan de raad, d.d. 16 april 2019.

⁷⁸ Raadsbrief vervolg informatie gebouw en grond voormalige PI Zwaag, d.d. 18 april 2019.

⁷⁹ Collegevoorstel grondverkoop aan Intermaris, locatie Nieuwe Steen, ontwikkeling oude hockeyvelden, d.d. 30 april 2019.

⁸⁰ Collegebesluit grondverkoop aan Intermaris, Nieuwe Steen, ontwikkeling oude hockeyvelden, d.d. 30 april 2019.

geheimhouding geldt tot de vaststelling van het bestemmingsplan voor de locatie hockeycomplex Nieuwe Steen te Hoorn."

Turborotonde -2x3 rijstroken (2020)

Korte casusomschrijving

Deze casus heeft betrekking op het oplossen van een verkeersknelpunt op de Provincialeweg in Hoorn. De raad besloot op 22 februari 2018 het kader vast te stellen dat de turborotonde zou worden vervangen door twee gelijkvloerse kruisingen met een verkeersregelininstallatie.⁸¹ Nadere besluitvorming hierover vond plaats in oktober 2020.

De geheimhouding in deze casus had betrekking op een bijlage bij het raadsvoorstel waarin een toelichting werd gegeven op de kosten van het project. Deze bijlage is door de onderzoekers ingezien. Hierop staat met de aanduiding "[geheim]" in de titel vermeld dat het om een geheime bijlage gaat.

Besluitvormingsproces over geheimhouding

Het besluitvormingsproces over het opleggen van geheimhouding in deze casus vond plaats in de periode oktober - december 2020. Op 20 oktober 2020 wordt middels een collegebesluit aan de gemeenteraad geheimhouding opgelegd op bijlage 4 "Toelichting kosten 2x3 rijstroken". De raad wordt voorgesteld de geheimhouding te bekrachtigen. In het collegevoorstel is dit als volgt omschreven:⁸²

"De geheimhouding volgens artikel 25 Gemeentewet op te leggen voor bijlage 4 "Toelichting kosten 2x 3 rijstroken" op grond van artikel 10 lid 2 onder b van de Wet openbaarheid bestuur, waarbij de geheimhouding geldt totdat alle opdrachten zijn uitgevoerd;

De raad voor te stellen de geheimhouding volgens artikel 25 Gemeentewet, die het college heeft opgelegd voor bijlage 4 "Toelichting kosten 2x 3 rijstroken" op grond artikel 10 lid 2 onder b van Wet openbaarheid bestuur, waarbij de geheimhouding geldt totdat alle opdrachten zijn uitgevoerd te bekrachtigen."

Op 8 december 2020 besluit de raad om de geheimhouding die het college heeft opgelegd te bekrachtigen. Hierover is de volgende tekst in het raadsbesluit opgenomen:

"De geheimhouding die het college volgens artikel 25 lid 2 van de Gemeentewet heeft opgelegd voor de bijlage 4 "Toelichting kosten 2x 3 rijstroken" op grond van artikel 10 lid 2 onder b van de Wet openbaarheid bestuur te bekrachtigen, op grond van artikel 25 lid 3 van de Gemeentewet waarbij de geheimhouding geldt totdat alle opdrachten zijn uitgevoerd."

Meerjarenperspectief grondexploitaties (2021)

Korte casusomschrijving

⁸¹ Raadsbesluit oplossen knelpunt turborotonde d.d. 22 februari 2018.

⁸² Collegebesluit oplossen knelpunt Turborotonde d.d. 20 oktober 2020.

Deze casus heeft betrekking op het meerjarenperspectief grondexploitaties van de gemeente Hoorn. De gemeenteraad geeft door middel van het meerjarenperspectief jaarlijks de financiële kaders mee aan het college voor de uitvoering van projecten.

De geheimhouding in deze casus heeft betrekking op het meerjarenperspectief 2021 en de bijbehorende bijlagen waarin een toelichting is opgenomen over de risicoanalyses naar enkele projecten. Op de bijbehorende college- en raadsbesluiten staat de term "[geheim]" duidelijk genoteerd. Op de genoemde bijlagen wordt bij twee bijlagen de term "strikt vertrouwelijk" gebruikt, bij één bijlage is de term "geheim" gebruikt.

Besluitvormingsproces over geheimhouding

Het besluitvormingsproces over het opleggen van geheimhouding in deze casus vond plaats in de periode april - juni 2021. Het college neemt op 13 april 2021 een besluit over het vaststellen van het meerjarenperspectief 2021 en het opleggen van geheimhouding op de bijbehorende stukken. In het collegebesluit is hier het volgende over opgenomen:⁸³

"De geheimhouding volgens artikel 25 Gemeentewet op te leggen op het MPG 2021 inclusief bijlagen risicoanalyses Bangert en Oosterpolder en Zevenhuis op grond van artikel 10 lid 2 sub b van WOB, waarbij de geheimhouding geldt tot alle grondexploitaties zijn afgerond.

De raad voor te stellen de geheimhouding volgens artikel 25 Gemeentewet die het college heeft opgelegd op het MPG 2021 inclusief bijlagen risicoanalyses Bangert en Oosterpolder en Zevenhuis op grond van artikel 10 lid 2 sub b van WOB, waarbij geheimhouding geldt tot alle grondexploitaties zijn afgerond te bekrachtigen."

Tijdens de behandeling van het raadsvoorstel over het meerjarenperspectief 2021 in de algemene raadscommissie geeft één fractie aan behoefte te hebben aan een informatieve sessie voorafgaand aan de behandeling van het voorstel in de raadsvergadering. Dit voorstel wordt unaniem door de commissie gesteund.⁸⁴

Op 8 juni 2021 adviseert de commissie het onderwerp "vaststellen meerjarenperspectief 2021" zonder discussie door te sturen naar de raadsvergadering van 29 juni 2021 als B-onderwerp.⁸⁵ De onderzoekers beschikken niet over een raadsbesluit met de datum 29 juni 2021. Uit het raadsinformatiesysteem blijkt dat het stuk als hamerstuk is behandeld in deze raadsvergadering.⁸⁶ De onderzoekers hebben wel beschikking over een door de griffier en voorzitter van de raad getekend raadsbesluit met de datum "mei 2021". In dit raadsbesluit is de volgende tekst opgenomen over geheimhouding:⁸⁷

"de geheimhouding te bekrachtigen die het college volgens artikel 25 Gemeentewet heeft opgelegd op dit raadsvoorstel en alle bijlages, behoudens bijlage 5, van dit voorstel op grond van artikel 10 lid 2 onder b van Wet openbaarheid bestuur, waarbij geheimhouding geldt tot de in het MPG 2021 genoemde projecten afgewikkeld zijn"

⁸³ Collegebesluit meerjarenperspectief grondexploitaties 2021, d.d. 13 april 2021.

⁸⁴ Advies algemene raadscommissie d.d. 11 mei 2021.

⁸⁵ Advies algemene raadscommissie d.d. 8 juni 2021.

⁸⁶ Gemeente Hoorn (2021). Gemeenteraadsvergadering 29 juni 2021: <https://hoorn.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/cd1ccd77-93f2-47bf-8d72-0c6c4c80fa7e>.

⁸⁷ Raadsbesluit meerjarenperspectief grondexploitaties 2021, d.d. mei 2021.