



Rekenkamercommissie Assen

Geheimhouding en vertrouwelijkheid

‘Onderzoek naar geheimhouding en vertrouwelijkheid binnen de gemeente (raad) van Assen’

Auteur: A.M.E. Karrenbelt

Opdrachtgever: Rekenkamercommissie gemeente Assen

Praktijkbegeleider: Mevr. mr. C.G.M. Bus

Onderwijsinstelling: Hanzehogeschool Groningen

Opleiding: HBO-Rechten

Afstudeerdocent: Mevr. mr. I. de Haan

Assen, Februari 2016

Geheimhouding en vertrouwelijkheid

Afstudeeronderzoek naar de procedure van geheimhouding en vertrouwelijkheid binnen de gemeente(raad) van de gemeente Assen.

Student: A.M.E. (Esmerij) Karrenbelt (321830)

Stageplaats: Griffie gemeente Assen

Opdrachtgever: Rekenkamercommissie gemeente Assen

Praktijkbegeleider: Cecile Bus

Onderwijsinstelling: Hanzehogeschool Groningen

Opleiding: HBO-Rechten

Afstudeerdocent: Ilse de Haan

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport dat bestemd is voor de Rekenkamercommissie en de Gemeenteraad van de gemeente Assen. Namens de Rekenkamercommissie en voor mijn opleiding HBO-Rechten aan de Hanzehogeschool heb ik een onderzoek uitgevoerd naar geheimhouding en vertrouwelijkheid.

Voor mijn onderzoek wil ik als eerste mijn praktijkbegeleidster, Cecile Bus en mijn afstudeerdocent Ilse de Haan bedanken. Zij hebben mij vanaf het begin af aan geholpen en veel tips en feedback gegeven. Ook de medewerkers van de griffie die mij de afgelopen maanden een fijne werkplek hebben geboden en naast het harde werken ook een stukje gezelligheid hebben gebracht, wil ik bedanken. Tevens wil ik iedereen bedanken die binnen de gemeente Assen aan mijn onderzoek heeft willen meewerken. Als laatste wil ik de leden van de Rekenkamercommissie bedanken die mij de kans gegeven hebben om dit onderzoek uit te voeren.

Esmerij Karrenbelt

Assen, 2016

Samenvatting

Binnen de gemeente Assen kunnen we stellen dat er weinig geheimhouding wordt opgelegd. In de periode van november 2012 tot en met december 2014 is dit veertien keer voorgekomen. De procedures rond geheimhouding binnen de gemeente Assen verlopen over het algemeen goed. Er bestaat een sfeer van vertrouwen tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie.

Onderzoeksresultaten

De belangrijkste resultaten uit het praktijkonderzoek zijn:

- Positieve punten:

- **Overzicht van geheime stukken:** Binnen de gemeente Assen wordt door de griffie een register bijgehouden op welke stukken geheimhouding is opgelegd. Deze stukken worden digitaal gearchiveerd.
- **Verwijzing naar wettelijke grondslag:** Op bijna elk stuk wordt in het onderwerp vermeld dat er geheimhouding is opgelegd. Het is inzichtelijk welk orgaan om geheimhouding heeft verzocht en er wordt verwezen naar de juiste wettelijke grondslag.
- **Juiste bekrachtiging:** Het proces van de bekrachtiging verloopt volgens de juiste wet- en regelgeving en vindt plaats in de eerstvolgende vergadering.
- **Integriteit:** Met geheime en vertrouwelijke informatie wordt integer omgegaan. Binnen de ambtelijke organisatie en de raad is duidelijk wat het verschil is tussen de begrippen geheimhouding en vertrouwelijkheid.

- Punten die nog nader aandacht verdienen:

- **Ontbreken werkafspraken:** Lokale afspraken en protocollen die inhoudelijke informatie over de wet- en regelgeving bevatten ontbreken binnen de ambtelijke organisatie en de gemeenteraad.
- **Opheffen geheimhouding:** Opgelegde geheimhouding wordt niet (tijdig) opgeheven.
- **Omgang vertrouwelijkheid:** Inzichtelijke afspraken tussen de raad en het college over de omgang met geheime en vertrouwelijk zijn niet vastgelegd. Uit de praktijk blijkt dat het vaak onduidelijk is met wie vertrouwelijke informatie wel of niet mag worden gedeeld.
- **Schending geheimhouding:** Er zijn geen afspraken gemaakt over de procedure als de geheimhouding of vertrouwelijkheid wordt geschonden.

Conclusie

De centrale vraag voor het onderzoek naar geheimhouding en vertrouwelijkheid is als volgt:

‘Moet de gemeente Assen nader aandacht besteden aan de wijze waarop binnen de ambtelijke organisatie en binnen de gemeenteraad wordt omgegaan met geheimhouding en vertrouwelijkheid en in welke mate staat dat in verhouding tot de volksvertegenwoordigende rol van de raadsleden?’

Uit het onderzoek blijkt dat de procedure rondom geheimhouding en vertrouwelijkheid binnen de gemeente Assen over het algemeen goed verloopt. De gemeente Assen zou echter op sommige punten nader aandacht moeten besteden aan de wijze waarop zij omgaat met geheimhouding en vertrouwelijkheid. Het belangrijkste is dat er duidelijke werkafspraken gemaakt moeten worden. Juridisch onderscheid tussen de begrippen geheimhouding en vertrouwelijkheid is binnen de

gemeenteraad bekend. Binnen het grijze gebied van vertrouwelijkheid ontstaat nog verwarring. Het proces van geheimhouding staat in verhouding met de volksvertegenwoordigende rol van de raadsleden omdat zij alle informatie binnen de gemeente mogen opvragen. Als er duidelijke afspraken tussen het college en de raad worden gemaakt kan in vertrouwen met gegeven informatie worden omgegaan.

Suggesties voor verbeteringen zijn:

- Binnen de ambtelijke organisatie

1. Laat de ambtelijke organisatie de werkwijze actualiseren en beheren en ga daarbij dieper in op de geldende wet- en regelgeving. Er zijn geen instructies opgesteld waarin artikel 25 en 55 Gemeentewet en artikel 10 Wet openbaarheid van bestuur nader worden toegelicht. (Zie daarbij bijlage 2)
2. Zorg dat in de voorbereiding van stukken onderscheid wordt gemaakt tussen gedeelten die openbaar mogen zijn en delen die geheim moeten blijven. Zo voorkom je dat op te veel delen van een stuk geheimhouding komt te liggen.
3. Pas de werkwijze voor het inboeken en archiveren van geheime stukken aan. Zorg dat het eigen werkproces wordt gehandhaafd en dat de werkzaamheden aan andere collega's overdraagbaar zijn.
 - a. Zorg voor een stempel of watermerk op het stuk zodat in één oogopslag duidelijk is dat het stuk geheime informatie bevat. Maak daarbij afspraken op welke manier wordt aangegeven op welke delen van het stuk geheimhouding ligt en op welk gedeelte de stempel of het watermerk moet staan. Bij digitale stukken moet in het onderwerp (documentnaam) vermeld worden dat het stuk geheime informatie bevat.
 - b. In het verlengde van dit onderzoek verdient de werkwijze van archivering ook nader aandacht in verband met de landelijke digitalisering van overheidsstukken.
4. Zorg ervoor dat de opgelegde geheimhouding ook weer wordt opgeheven. Zorg dat elk stuk een einddatum/termijn bevat. Als er geen termijn kan worden vastgesteld spreek dan af op welk moment gekeken wordt of geheime stukken kunnen worden opgeheven. Laat de griffie dit registreren.

- Binnen de gemeenteraad

5. Overweeg voor de gemeenteraad een werkwijze op te stellen waarin het procesverloop van geheimhouding aan de hand van de wet- en regelgeving wordt weergegeven zodat raadsleden een meer adequate rol hebben in het toetsen van stukken waarop het college geheimhouding wil opleggen.
6. Maak duidelijke afspraken tussen de raad en het college. Afspraken kunnen zijn:
 - a. Maak helder hoe de raad procedureel om kan gaan met door het college oplegde geheimhouding en vertrouwelijkheid.
 - b. Voorkom verwarring tussen de begrippen openbaar, geheim of vertrouwelijk door deze begrippen op een consequente wijze te gebruiken.
 - c. Bij vertrouwelijke informatie kan het college er voor kiezen eerst het presidium (agenda-technisch) of het fractievoorzittersoverleg te informeren:
 - Maak afspraken welke informatie met wie gedeeld mag worden. Spreek af wanneer de informatie uit het presidium (agenda-technisch) of fractievoorzittersoverleg wel of niet met de fractie mag worden gedeeld.
7. Spreek af welke consequenties volgen bij het lekken van informatie of bij verdenking van het lekken van informatie. Een zorgvuldig proces is hierbij van belang. Wanneer vaststaat dat

geheime of vertrouwelijke informatie is gelekt, bespreek dan welke maatregelen moeten worden genomen, bijvoorbeeld het doen van aangifte.

Inhoudsopgave

1. Verantwoording onderzoek	8
1.1. Inleiding	8
1.2. Praktische aanleiding	8
1.3 Probleembeschrijving	8
1.4 Doelstelling en onderzoeksvragen	8
1.5 Aanpak onderzoek	9
1.6 Leeswijzer	9
Onderzoeksbevindingen	10
2. Wet- en regelgeving	11
3. Praktijk bevindingen	16
Conclusie	20
Aanbevelingen	22
Bronnenlijst	23
Lijst van veel voorkomende afkortingen	25
Bijlagen	26
Bijlage 1. Hand-out artikel 10 Wet openbaarheid van bestuur	27
Bijlage 2. Werkprocedure	29
Bijlage 3. Werkproces archiveren geheime stukken	30
Bijlage 4. Lijst interviews	31
Bijlage 5. Vragenlijst gemeenteraad	32

1. Verantwoording onderzoek

1.1. Inleiding

Geheimhouding en vertrouwelijkheid zijn voor de meeste gemeenten lastige grootheden. Door het opleggen van geheimhouding wordt het toetsen van doelmatigheid en de controlerende taak vanuit de gemeenteraad soms belemmerd. De beslissing om geheimhouding of vertrouwelijkheid op te leggen behoort tot de gemeentelijke autonomie¹. Het spanningsveld tussen openbaarheid en niet-openbaarheid binnen het bestuur is een belangrijke pijler. Er kunnen belangen spelen die wel gediend zijn met geheimhouding. De Wet openbaarheid van bestuur zegt dat alles openbaar is, tenzij.... De Wob geeft grenzen aan voor informatie die geheim of vertrouwelijk zou moeten blijven om bijvoorbeeld de bedrijfseconomische positie van de gemeente of privacy van burgers te beschermen. Gemeenten kunnen zelf invullen op welke wijze zij omgaan met de procedure rondom geheimhouding en vertrouwelijkheid binnen hun gemeente.

1.2. Praktische aanleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Assen is opdrachtgever van dit onderzoek. Geheimhouding en vertrouwelijkheid wordt binnen de gemeenteraad en de rekenkamercommissie als een belangrijk onderwerp beschouwd. Zij vinden dat de procedure rondom geheimhouding en vertrouwelijkheid nader onderzoek verdient. De vraag vanuit de opdrachtgever is om in kaart te brengen hoe het proces van geheimhouding en vertrouwelijkheid binnen de gemeenteraad in praktijk verloopt en deze te toetsen aan de gestelde wet- en regelgeving.

1.3 Probleembeschrijving

Uit het vooronderzoek bleek dat het gevoel leeft dat er inzicht ontbreekt over hoe werkprocessen verlopen en er te weinig inhoudelijke juridische kennis aanwezig is. Daarnaast kwamen er vanuit de gemeenteraad signalen naar voren dat het onduidelijk is hoe men binnen de raad dient om te gaan met vertrouwelijke informatie en dat in verhouding tot de volksvertegenwoordigende rol en om te kijken of er onduidelijkheid is over de kennis van de begrippen als geheimhouding en vertrouwelijkheid. Vanuit het college en de ambtelijke organisatie kwamen vergelijkbare signalen naar voren.

1.4 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van het onderzoek is inzicht te geven van de werkwijze waarop binnen de organisatie en de gemeenteraad wordt omgegaan met geheimhouding en vertrouwelijkheid, dit in verhouding tot de volksvertegenwoordigende rol van de raadsleden. Aanbevelingen zullen volgen indien blijkt dat de handelswijze van de gemeente Assen niet overeenstemt met de wettelijke verplichtingen.

De centrale vraag luidt als volgt:

Moet de gemeente Assen nader aandacht besteden aan de wijze waarop binnen de ambtelijke organisatie en de gemeenteraad wordt omgegaan met geheimhouding en vertrouwelijkheid en in welke mate staat deze werkwijze in verhouding tot de volksvertegenwoordigende rol van de gemeente raadsleden?

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen voor het onderzoek geformuleerd.

Deelvragen die volgen uit het wettelijk kader:

- Welke wet- en regelgeving speelt een rol binnen de geheimhoudingsprocedure van een gemeente?

¹ D.J. Elzinga, 'Geheimhouding vereist een geheimhoudingsprotocol', *De Gemeentestem* 2015, 8.

- Hoe ziet de juridische procedure rondom het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding eruit?
- Hoe kan het beste met vertrouwelijke informatie binnen een gemeente worden omgegaan?
- Hoe ziet de verhouding van raadsleden met geheimhouding/vertrouwelijkheid in relatie tot hun volksvertegenwoordigende rol eruit?

Uit de theorie volgt een normenkader waaraan de praktijk zal worden getoetst. Voor de geheimhouding geldt een normenkader die is opgedeeld in 5 aandachtspunten:

1. De herkenbaarheid van geheimhouding
2. De onderbouwing van geheimhouding
3. Het opleggen van geheimhouding
4. Het bekrachtigen van geheimhouding
5. Het opheffen van geheimhouding

Binnen de vertrouwelijkheid wordt gekeken naar de manier waarop de gemeenteraad met vertrouwelijke informatie omgaat en hoe de verhouding van raadsleden met geheimhouding en vertrouwelijkheid in relatie tot hun volksvertegenwoordigende rol eruit ziet.

Deelvragen die volgen uit de praktijkresultaten:

- Hoe past de gemeente Assen de wet- en regelgeving en interne gemeentelijke werkprocessen met betrekking tot de geheimhoudingsprocedure toe?
- Waar ondervinden de raadsleden knelpunten binnen de werkwijze omtrent geheimhouding en vertrouwelijkheid van de gemeente Assen?

Deelvraag die volgt uit de beoordeling en de conclusie:

- Wat leert ons de vergelijking van de resultaten van de theorie en de praktijk?

1.5 Aanpak onderzoek

Om het onderzoeksonderwerp af te bakenen is ervoor gekozen om in dit onderzoek alleen te richten op de gemeenteraad. De focus ligt alleen op de opgelegde geheimhouding die de raad bereikt. Het onderwerp geheimhouding en vertrouwelijkheid ligt in elkaars verlengde maar wordt in dit onderzoek in twee aparte delen uitgelicht.

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van verschillende onderzoeksmethoden

1. Literatuur- en dossieronderzoek. In het dossieronderzoek is gekozen voor geheime stukken in de periode van november 2012 tot met december 2014. Vanaf november 2012 is de griffie begonnen met het registreren van geheime stukken. Er is gekozen om stukken tot en met het jaar 2014 te bekijken omdat het jaar 2015 tijdens het onderzoek nog niet was afgerond.
2. Interviews met sleutelfiguren binnen de gemeente die in hun werkzaamheden te maken krijgen met de geheimhouding en vertrouwelijkheid. (Zie bijlage 4)
3. Digitale vragenlijst voor de gemeenteraad die het beeld van het proces binnen de geheimhouding en vertrouwelijkheid vanuit de raad weergeeft. (Zie bijlage 5)
4. Vergelijking met andere gemeenten waarbij is gekeken naar overeenkomstige resultaten en aanbevelingen. Met deze gemeenten is telefonisch contact opgenomen. (Zie bronnenlijst)

1.6 Leeswijzer

Na de verantwoording van dit onderzoek volgen de onderzoeksbevindingen. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de wet- en regelgeving en wordt het normenkader rondom geheimhouding en vertrouwelijkheid toegelicht. Daarna volgt hoofdstuk 3 waar de praktijkresultaten uiteen worden gezet. Daarna volgen de conclusie en aanbevelingen.

Onderzoeksbevindingen

2. Wet- en regelgeving

Binnen dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wet- en regelgeving en juridische en niet-juridische literatuur rondom geheimhouding en vertrouwelijkheid. Daarin wordt de landelijke wet- en regelgeving beschreven aan de hand van Wet openbaarheid van bestuur (Hierna Wob) en de Gemeentewet (Hierna Gemw). En wordt ingegaan op de werkwijze voor het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding.

2.1. Uitgangspunten

Openbaarheid is het uitgangspunt binnen de overheid. In onze Grondwet (Hierna Gw) is daarom artikel 110 Gw opgenomen: *gehele overheid moet bij de uitoefening van haar verschillende taken openbaarheid in acht nemen*. De wetgever heeft daarom strikte eisen verbonden aan het opleggen van geheimhouding.

Daarnaast legt artikel 7 Gw het fundament van de vrijheid van meningsuiting vast. Een politiek debat is bij geheime informatie niet meer mogelijk en beperkt daarmee de doelmatigheid van het bestuur van de gemeente en daarmee haar controlerende taak. In verband met artikel 7 Gw moet de geheimhouding vastliggen in een formeel-wettelijke bepaling die de bevoegdheid tot het opleggen van een geheimhoudingsplicht aan normen bindt.²

Artikel 169 Gemw bepaalt dat het college aan de raad alle inlichtingen geeft die hij voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. De raad heeft recht op alle informatie binnen de gemeente en vanuit hun taak wil de raad in het openbare, transparante en politieke proces gebruik kunnen maken van de informatie. De inlichtingen zijn nodig om in hun controlerende taak vast te stellen of het college wel doelmatig heeft gewerkt. In sommige situaties is het voor de belangen van de gemeente nodig om informatie nog niet openbaar te maken. Het spanningsveld hier kan zijn dat het college terughoudend wordt met het geven van informatie als de raad onzorgvuldig omgaat met vertrouwelijke informatie.

2.2. Wet openbaarheid van bestuur

Het spanningsveld tussen openbaarheid en niet-openbaarheid is een belangrijke pijler en wordt zichtbaar in de Wob. Er kunnen gegronde belangen zijn waarom informatie niet openbaar wordt gemaakt. Op grond van een belang in artikel 10 Wob mag geheimhouding worden opgelegd. Het artikel bestaat uit absolute en relatieve uitzonderingsgronden.

Artikel 10 van Wet openbaarheid van bestuur refereert aan de formeel wettelijke bepaling die dient te worden genormeerd omdat het opleggen van geheimhouding de vrijheid van meningsuiting beperkt.³ De verschoningsgronden a t/m d uit art. 10 Wob hebben een absoluut karakter en zijn niet af te wegen ten opzichte van het belang van openbaarheid.⁴ Absoluut houdt hier in dat indien één van deze gronden zich voordoet, er geen informatie meer mag worden gegeven. Lid 2 van artikel 10 Wob geven relatieve uitzonderingsgronden weer. De gemeente kan hier zelf een afweging maken of de grond waarom de informatie die niet mag worden verschaft zwaarder opweegt tegen het belang van openbaarheid van bestuur. In bijlage 1 is het artikel verder uitgewerkt.

2.3. Opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding

Om informatie niet openbaar te maken kan op grond van de Gemw (artikel 25, 55, 86) geheimhouding worden opgelegd.

² MvT, *Kamerstukken II* 1985/86 19403, nr. 3, p. 60.

³ A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004.

⁴ MvT, *Kamerstukken II* 1985/1986, 19 403, nr. 3, p. 84.

• Opleggen van geheimhouding

De Gemeentewet geeft aan wie geheimhouding kan opleggen. Het moet daarbij inzichtelijk zijn door welk orgaan om geheimhouding is verzocht (art. 25, 55 en 86 Gemw), voor wie de geheimhouding geldt, tot wanneer de geheimhouding geldt en een toets bevatten naar artikel 10 van de Wob. De norm bepaald dat geheimhouding niet oneindig kan zijn. Het moet inzichtelijk zijn wanneer de geheimhouding kan worden opgeheven of er kan per periode worden gekeken welke informatie niet meer geheim hoeft te blijven.

Het college, de burgemeester en de raadscommissies kunnen ook geheimhouding leggen op stukken die aan de gemeenteraad zijn overlegd. De geheimhouding geldt voor iedereen die op de hoogte is van de geheime informatie.⁵

Geheimhouding kan worden opgelegd aan de gehele raad of aan enkele raadsleden. Als de geheimhouding enkel aan raadsleden wordt opgelegd kan deze weer door het opgelegde orgaan worden opgeheven.⁶ Wordt de geheimhouding aan de gehele raad opgelegd dient deze geheimhouding te worden bekrachtigd. Op geheime stukken moet duidelijk vermeld staan dat het om geheime informatie gaat (artikel 25 lid 2 Gemw).

• Bekrachtigen van geheimhouding

Geheimhouding blijft voortduren totdat deze door datzelfde orgaan wordt opgeheven. Bij de gemeenteraad ligt dit anders. Als geheime stukken onder de bevoegdheid van de gemeenteraad vallen wordt artikel 25 derde lid van de Gemeentewet toegepast. Alleen de raad heeft het recht en de plicht om te bekrachtigen. Gebeurt het bekrachtigen niet de eerstvolgende vergadering dan vervalt de geheimhouding.

• Opheffen van geheimhouding

Geheimhouding blijft net zolang voortduren totdat het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd deze weer opheft. Voor de gemeenteraad als hoofd van de gemeente (artikel 125 Gemw) is er een uitzondering weggelegd.⁷ Wanneer het college geheimhouding op stukken voor de gemeenteraad oplegt of zichzelf geheimhouding oplegt en de raad daarin kent, beslist de raad over de opheffing. De bekrachtiging die vereist is brengt met zich mee dat het college de geheimhouding niet meer mag opheffen en zelfs zijn besluit niet meer kan herroepen.⁸

- Op de volgende pagina is het proces van opleggen, bekrachtigen en opheffen opgenomen in een kort schema⁹:

⁵ A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, blz. 136, Deventer: Kluwer 2004

⁶ A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, blz. 133, Deventer: Kluwer 2004

⁷ S.A.J. Munneke, 'De reikwijdte van gemeentelijke geheimhoudingsplichten', *De Gemeentestem* 2006/11.

⁸ S.A.J. Munneke, 'Lastige vragen over opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding', *De Gemeentestem* 2014/98

⁹ Het onderzoek van de Rekenkamercommissie Haarlem naar 'geheimhouding en vertrouwelijkheid' is als voorbeeld genomen voor het opstellen van dit schema.

Opgelegd door:	Opgelegd aan:	Bekrachtiging door:	Bevoegd tot opheffen:
<u>De raad:</u> Geheimhouding kan worden opgelegd door de raad ten aanzien van de stukken die zij aan de raad of aan leden van de raad overleggen. (art. 25 lid 1 Gemeentewet)	Gemeenteraad	Niet nodig	Gemeenteraad
Geheimhouding kan worden opgelegd door het <u>college</u> , <u>burgemeester</u> , of <u>raadscommissie</u> (art. 25 lid 2)	Gemeenteraad	Bekrachtiging dient in de eerstvolgende vergadering door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden. Indien dit niet gebeurt vervalt geheimhouding. (art. 25 lid 3)	Gemeenteraad
Geheimhouding kan worden opgelegd door het <u>college</u> , <u>burgemeester</u> of <u>raadscommissie</u> (art. 25 lid 2)	Raadsleden	Niet nodig als informatie aan enkele raadsleden wordt opgelegd. Wel bekrachtigen als aan alle leden geheimhouding wordt opgelegd	Opgelegd orgaan <u>OF</u> als het stuk aan gemeenteraad is voorgelegd en de vergadering door meer dan de helft van de leden is bijgewoond is de raad bevoegd. (art. 25 lid 4)

Beoordelingskader: De geheimhouding procedure voldoet als voldaan is aan de volgende 5 aandachtspunten¹⁰:

1. Herkenbaarheid: Men moet duidelijk vermelden dat een stuk geheim is en ook vermelden waarom. De wijze van vermelding op het stuk mag de gemeente zelf bepalen. Gewenst is om een eenduidig beleid te voeren bijvoorbeeld door een stempel of een watermerk. Ook moet in het onderwerp (documentnaam) van het digitale stuk staan dat het stuk geheime of vertrouwelijke informatie bevat.

2. Onderbouwing: Het stuk bevat een heldere overweging waarom tot geheimhouding dient te worden besloten (aan de hand van artikel 10 van de Wob), voor wie de geheimhouding geldt en bevat een verwijzing naar en een toets aan de wettelijke grondslag. Daarnaast bevat het stuk zo mogelijk een (verval)termijn wanneer de geheimhouding wordt opgeheven.

3. Opleggen: Geheimhouding kan door de raad, het college of raadscommissies (art. 25, 55, 86) worden opgelegd. De informatie mag niet eerder openbaar zijn geweest.¹¹

4. Bekrachtigen: Stukken die onder de bevoegdheid van de gemeenteraad vallen moeten in de eerstvolgende vergadering worden bekrachtigd. Als dit niet gebeurt dan vervalt de geheimhouding.

5. Opheffen: De raad kan de geheimhouding opheffen als zij deze geheimhouding heeft opgelegd of bekrachtigd. Bij het opleggen van geheimhouding kan inzichtelijk worden gemaakt hoelang geheimhouding geldt. Per periode kan worden gekeken of de geheimhouding moet worden opgeheven. Als geheimhouding met een termijn is opgelegd is opheffing niet nodig.

¹⁰ Rapport Rekenkamer Amsterdam en Zaanstad: "handreiking geheimhouding", februari 2012

¹¹ S.A.J. Munneke, 'De reikwijdte van gemeentelijke geheimhoudingsplichten', *De Gemeentestem* 2006/11.

2.4. Vertrouwelijkheid

De kern van begrippen als geheim en vertrouwelijk is volgens het hof Amsterdam dat de informatie waarover een persoon zelf beschikt of die hij van anderen heeft ontvangen, door hem niet aan de openbaarheid wordt prijsgegeven met als gevolg dat willekeurige geïnteresseerde derden van de informatie kennis zouden kunnen nemen.¹²

• Geheim of vertrouwelijk

Het begrip vertrouwelijkheid is formeel niet vastgelegd en kan daarom nog wel eens voor verwarring zorgen. Raadsleden zouden vertrouwelijk om moeten gaan met de ambtelijke adviezen die ter inzage liggen bij de commissienotities en de raadsvoorstellen. Openbaarheid is de regel en geheimhouding en vertrouwelijkheid een uitzondering. Het is lastig om te bepalen wanneer de regels worden overtreden. De ene vertrouwelijkheid is namelijk de andere niet en is er geen sprake van een speciale regeling. Er moet dan afweging plaatst vinden. In deze afweging moet men aangegeven waarom beperking van de openbaarheid wordt gewenst.¹³ Het houden aan vertrouwelijkheid is een politieke/bestuurlijke fatsoensnorm en valt officieel niet onder de schending van artikel art. 272 Wetboek van Strafrecht (*Hierna: WvSr*).

Vertrouwelijkheid omvat minder strenge eisen; de informatie mag vaak wel worden gedeeld met andere vertrouwelingen. Geheimhouding bepaalt dat niemand mag worden geïnformeerd. Vertrouwelijkheid vormt in veel gevallen een grijs gebied. Vaak krijgt de raad vertrouwelijke informatie over iets waar zij niet over gaan. De raad moet wel worden geïnformeerd om te weten wat er speelt en daarom is het nodig om deze informatie te delen. Hier gaat het dan vaak om bijvoorbeeld integriteit kwesties, personele aangelegenheden en aanbestedingen. De fatsoensnorm is dan dat deze informatie niet naar buiten komt.

Als een opgelegde geheimhoudingsplicht wordt geschonden kan dat een overtreding van art. 272 WvSr betekenen. De schending van de geheimhoudingsplicht kan, buiten de gevallen waarvoor de immuniteit van art. 22 Gemeentewet bescherming biedt, tot strafrechtelijke vervolging leiden. Uit een uitspraak van de Hoge Raad blijkt dat het openbaar maken van vertrouwelijke informatie in sommige gevallen ook als onrechtmatig kan worden aangemerkt.¹⁴ Over de verschillen tussen geheim en vertrouwelijk en de schending daarvan blijft ook binnen de jurisprudentie nog altijd discussie bestaan.

2.5. Volksvertegenwoordigende rol

Het doel van de raad is om primair te kijken naar het algemene belang en in zijn besluiten een soort gemiddelde te vinden van wat de samenleving wil.¹⁵ Een democratisch gekozen raadslid bekleedt een bestuurlijk ambt. In deze functie zou een gekozen raadslid zich bewust moeten zijn op welke manier men omgaat met vertrouwelijke of geheime informatie. Intern zal het beste zijn om te zorgen dat alle informatie voor de raad kenbaar is. Dit kan nodig zijn om vertrouwelijk binnen de raad met elkaar om te gaan en om ongelijkheid en opstandigheid binnen het politieke proces te voorkomen.

Het lekken van vertrouwelijke informatie door raadsleden aan derden mag volgens jurisprudentie in sommige gevallen gelijk gesteld worden met het schenden van de geheimhoudingsplicht. Het feit dat een raadslid het volk vertegenwoordigt betekent dus niet dat hij of zij vertrouwelijke informatie zomaar met iedereen mag delen. Vertrouwelijke informatie is op raadsniveau vertrouwelijk en kan tussen raadsleden onderling gewisseld worden.

¹² Hof Amsterdam 6 augustus 2003, ECLI:NL:GHAMS:2003:AI0892

¹³ <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/columns/gemeenten-worstelen-met-vertrouwelijkheid.98439.lynx>

¹⁴ Protocol besloten vergaderingen, geheimhouding en vertrouwelijkheid, Bussum.

¹⁵ F.H. Eijkelhof, *Praktisch Gemeenterecht*, blz. 88, Noordhoff uitgevers juli 2010.

3. Praktijk bevindingen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de praktijkresultaten van het onderzoek. Door middel van de resultaten uit het dossieronderzoek, de interviews en een vragenlijst voor de gemeenteraad wordt beschreven hoe er in de praktijk wordt omgegaan met geheimhouding en vertrouwelijkheid.

3.1. Kwantitatieve gegevens

Voor het dossieronderzoek zijn de geheime stukken uit het register dat is bijgehouden door de griffie onderzocht. Eventuele geheime of vertrouwelijke stukken die niet in de lijst zijn opgenomen zijn ook niet in Docbase (digitale systeem) of het archief gevonden. Uit het dossieronderzoek blijkt dat in de periode van november 2012 tot en met december 2014 het opleggen en bekrachtigen van geheimhouding 14 keer is voorgekomen.

In het digitale systeem Docbase van de gemeente zijn 12 van de 14 geheime stukken terug te vinden. De presentatie FlorijnAs is niet terug te vinden. Uit navraag blijkt dat presentaties niet in Docebase worden ingeboekt. Aanbevelingen van de benoeming van de burgemeester zijn heel geheim en worden daarom niet in Docbase geplaatst. Dit stuk is dan ook niet bekeken. Eén stuk staat wel in Docbase maar is volgens het archief niet gearriveerd. Volgens de administratie is dit stuk waarschijnlijk teruggestuurd naar de voorsteller (ambtenaar) maar niet meer ingeleverd bij het archief. Het stuk is wel bekeken en meegenomen in de beoordeling. De geheimhoudingsprocedure is binnen de onderzoeksobjecten aan de hand van vijf aandachtspunten uit het beoordelingskader getoetst. Uit het dossier onderzoek van de geheime stukken blijkt het volgende:

Onderwerp	Ja	Nee
Herkenbaarheid: Het is duidelijk dat het om geheime informatie gaat	11	1
Opleggen: Het is inzichtelijke door wie geheimhouding is verzocht (art. 25/55/86), voor wie de geheimhouding geldt.	11	1
Onderbouwing: Overwegingen bevatten een toets naar art. 10 Wob en het is duidelijk op welke delen van het stuk geheimhouding ligt.	10	2
Bekrachtiging: Is indien nodig op de juiste wijze toegepast	11	1
Opheffen: Er is een termijn aan de geheimhouding verbonden, het is duidelijke wanneer mag worden opgeheven.	2	10

Voor de gemeenteraad van Assen is er een digitale vragenlijst opgesteld (Zie vragenlijst in bijlage 5). 17 van de 33 gemeenteraadsleden hebben op deze vragenlijst gereageerd. Uit cijfers blijkt dat de meeste raadsleden op de hoogte zijn van het onderscheid tussen de begrippen geheimhouding en vertrouwelijkheid. Iets minder dat de helft van de gevraagde raadsleden blijkt niet op de hoogte te zijn van de landelijke en lokale wet- en regelgeving en blijven achter op de verdieping van de wettelijke grondslag.

3.2 Gemeentelijke procedures

Geheimhoudingsprocedure

- **Herkenbaarheid:** Op de meeste stukken wordt in het onderwerp van het raadsvoorstel aangegeven dat het om geheimhouding op grond van artikel 25 Gemw gaat. Uit de interviews blijkt dat niet iedereen op de hoogte is van de vereisten die op een geheim document horen te staan. Het is niet meteen duidelijk dat het om geheime informatie gaat. Zo ontbreekt er een duidelijke stempel of een watermerk. Ook moet in het digitale systeem in de titel van het document staan dat op het stuk geheime informatie bevat. Uit het onderzoek blijkt dat één stuk hier niet aan voldoet.

Uit de interviews blijkt dat het missen van een stempel op geheime documenten er voor kan zorgen dat stukken verkeerd worden gearhiveerd. De procedure van aanleveren van geheime stukken bij het archief is niet meer up-to-date (zie bijlage 3). Het werkproces dat op intranet staat voldoet niet aan de beschrijving van de huidige werkwijze.

- **Opleggen:** Uit het dossieronderzoek blijkt dat op de meeste stukken inzichtelijk is door wie de geheimhouding is verzocht en voor wie de geheimhouding geldt. Zo wordt er vaak alleen op bijlagen geheimhouding opgelegd. Deze bijlagen zijn in praktijk zo omvangrijk dat er ook gedeelten zijn die wel openbaar kunnen worden gemaakt.

Uit de interviews en uit de geheime dossiers blijkt dat het opleggen van geheimhouding in de gemeente Assen niet vaak voorkomt. Omdat deze procedure niet dagelijkse wordt gevolgd moet per casus de wet- en regelgeving steeds opnieuw worden bekeken. De kennis is daarbij wel aanwezig en uit de praktijk blijkt dat collega's elkaar om raad kunnen vragen.

- **Onderbouwing:** Geheimhouding mag alleen door een orgaan genoemd uit de Gemw worden opgelegd en moet een grondslag bevatten naar artikel 10 van de Wob. De meeste stukken bevatten een toets naar een uitzonderingsgrond maar verwijzen vaak niet naar artikel 10 Wob.

Uit interviews met het college en uit de vragenlijst van de raad blijkt dat beide bestuursorganen niet volledig op de hoogte zijn van de wet- en regelgeving en gaan ze vooral af op de kennis van de organisatie. Binnen de organisatie is ook niet iedereen op de hoogte van de wetgeving. De gemeente Assen hanteert geen heldere regels omtrent het onderbouwen van de geheimhouding. In het werkproces wordt alleen verwezen naar artikel 10 Wob maar het artikel wordt meestal niet verder toegelicht.

- **Bekrachtiging:** Stukken die naar de gemeenteraad worden gestuurd moeten als het stuk onder de bevoegdheid van de raad komt worden bekrachtigd. Voordat stukken naar de raad gaan worden ze door de griffier getoetst. De griffier kijkt als adviseur van de raad mee. De meeste raadsleden geven aan niet op de hoogte zijn van de wettelijke grondslag. Vanuit de vragenlijst kwam naar voren dat de raadsleden vaak mee varen met het voorstel vanuit het college.

Stukken worden wel op de juiste manier en in de eerstvolgende vergadering bekrachtigd. Er is afgesproken dat deze bekrachtiging van 'routinestukken' ook in een openbare vergaderingen kan plaats vinden. Inhoudelijke bespreking over een geheim stuk vindt in een besloten vergadering plaats.

- **Opheffen:** Uit de praktijk blijkt dat geheimhouding niet wordt opgeheven en er vaak geen einddatum in het stuk wordt opgenomen. Het opleggen van een termijn is geen wettelijke verplichting. Voor de archivering binnen de organisatie is het handig om een termijn op het stuk te leggen. Zo is het duidelijk wanneer geheimhouding niet meer nodig is.

Binnen de gemeente Assen is er geen integrale werk- of procesbeschrijving voor het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding opgesteld. Binnen de ambtelijke organisatie wordt de procedure kort beschreven en alleen verwezen naar de Gemw (zie bijlage 2). Zowel binnen de organisatie als binnen de raad is niet iedereen op de hoogte van de geldende regelgeving rondom de Gemw en de Wob. Er missen duidelijke werkafspraken.

Vertrouwelijkheid

Uit het praktijkonderzoek blijkt dat er binnen de raad en het college afspraken ontbreken over de omgang met vertrouwelijke informatie.

I. Kennis van begrippen

Zowel binnen de organisatie als binnen de raad komt naar voren dat het verschil tussen de begrippen geheimhouding en vertrouwelijkheid bekend is. Met vertrouwelijke informatie wordt in de *organisatie* integer omgegaan maar vaak wel gedeeld met betrokken collega's. Geheime informatie wordt niet gedeeld en blijft bij degene die van de geheimhouding af weet. Uit een interview met een ambtenaren kwam voren:

'Binnen de gemeente Assen is geen apart beleid opgesteld voor het omgaan met geheime en vertrouwelijke informatie. Afspraak is afspraak.'

Het verschil tussen geheime en vertrouwelijke informatie komt volgens de *raad* in de praktijk niet duidelijk naar voren. Een aantal raadsleden geven aan op de hoogte te zijn van de wet- en regelgeving, anderen zeggen hier niets van af te weten:

'Het is voor mij als raadslid niet altijd duidelijk of de informatie die ons wordt aangeboden onder het geheime of vertrouwelijke regime valt. Op dit moment vaar ik op de beoordeling van de griffier, presidium of de raadsvoorzitter.'

Raadsleden vinden het begrip vertrouwelijkheid verwarrend en weten niet goed hoe ze hier mee om moeten gaan. Daarnaast is het voor de raad vaak onduidelijk wat het college wil bereiken met de vertrouwelijke informatie en met wie ze deze informatie mogen delen. Deze uitspraken komen niet zozeer uit ervaringen vanuit de gemeenteraad maar liggen meer binnen de kijk op de werkzaamheden vanuit het college, het presidium en het fractievoorzittersoverleg.

'De kwestie rondom omgaan met vertrouwelijk of geheim ligt niet zo zeer bij de Raad. Meer bij het college en het Presidium. Vaak is het college te wazig en is het voor de Raad niet duidelijk wat ze willen.'

II. Werkproces en afspraken

Uit de wet- en regelgeving blijkt dat vertrouwelijke informatie op raadsniveau vertrouwelijk is en tussen raadsleden onderling verwisseld kan worden. Volgens de raad worden stukken deels openbaar en deels geheim gemaakt waarop soms onduidelijk is welke stukken dan vertrouwelijk of geheim zijn. Soms kennen raadsleden de grens niet en wordt geheime/vertrouwelijke informatie in bijdragen gebruikt. Binnen de raad denkt men verschillend over de omgang met vertrouwelijkheid:

'Over het algemeen goed: mensen die zich niet kunnen vinden in geheimhouding schuiven vaak niet aan bij de besloten vergaderingen, ik kan me geen incident heugen waarin "gelekt" zou zijn.'

Over het algemeen geeft men aan dat binnen de organisatie en de raad integer wordt omgegaan met geheime informatie. De raad wil wel alert blijven op de wijze waarop vertrouwelijke en geheime informatie wordt ingezet. Het onzorgvuldig omgaan met geheimhouding of vertrouwelijkheid kan een overtreding van artikel 272 WvSr opleveren. Afspraken en consequenties (of verdenking) van het lekken van geheime of vertrouwelijke informatie ontbreken.

III. Volksvertegenwoordigende rol gemeenteraadsleden

Ieder raadslid kijkt anders tegen geheimhouding en vertrouwelijk aan. Enkele raadsleden gaan niet naar de besloten vergaderingen en bekijken geen geheime informatie. De keuze die dan voor de volksvertegenwoordiger volgt is dat ze het risico lopen dat het college in deze situaties niet volledig kan worden gecontroleerd.¹⁶

¹⁶ Rekenkamer Heerhugowaard, *Geheimhouding*, augustus 2014

*'Ik ga niet naar besloten vergaderingen en kijk nooit in geheime stukken die apart bewaard worden.
MUV Vertrouwenscommissie.'*

Conclusie

De vergelijking van de resultaten met het normenkader geeft het totale beeld van het proces rondom geheimhouding en vertrouwelijkheid binnen de gemeente Assen. In dit hoofdstuk wordt de conclusie gegeven en weergegeven welke punten de gemeente Assen voldoet en welke punten meer aandacht verdienen.

In dit onderzoek is onderzocht hoe geheimhouding en vertrouwelijkheid binnen de gemeente Assen functioneert. De centrale vraag die hier moet worden beantwoord is als volgt:

‘Moet de gemeente Assen nader aandacht besteden aan de wijze waarop binnen de ambtelijke organisatie en binnen de gemeenteraad wordt omgegaan met geheimhouding en vertrouwelijkheid en in welke mate staat dat in verhouding tot de volksvertegenwoordigende rol van de raadsleden?’

Uit het onderzoek blijkt dat de procedure rondom geheimhouding en vertrouwelijkheid binnen de gemeente Assen in het algemeen goed verloopt. Er kan op sommige punten meer aandacht besteed worden aan de wijze waarop zij omgaan met geheimhouding en vertrouwelijkheid. Het belangrijkste punt dat naar voren komt is dat er duidelijke werkafspraken gemaakt moeten worden.

Het verschil tussen de begrippen geheim en vertrouwelijkheid is binnen de gemeente Assen helder. Het wordt lastig gevonden om met het grijze gebied rondom vertrouwelijkheid om te gaan. Het is onduidelijk met wie deze informatie wel of niet gedeeld mag worden en er ontbreekt een protocol.

Het proces van geheimhouding staat in verhouding met de volksvertegenwoordigende rol van de raadsleden omdat zij alle informatie binnen de gemeente mogen opvragen. Als er duidelijke afspraken tussen het college en de raad worden gemaakt kan met alle informatie in vertrouwen worden omgegaan.

- Positieve punten:

- Binnen de gemeente Assen wordt door de griffie een register bijgehouden op welke stukken op welk moment geheimhouding is opgelegd. Deze stukken worden digitaal gearchiveerd.
- Op elk stuk wordt onder het onderwerp vermeldt dat er geheimhouding op het stuk ligt. Ook is op elk stuk opgenomen op grond van welk wettelijke grondslag (art. 10 Wob) geheimhouding is opgelegd en duidelijk aangegeven welk orgaan om geheimhouding heeft verzocht. Op de meeste documenten wordt er alleen op bijlagen geheimhouding opgelegd.
- Uit de geheime stukken en de interviews blijkt dat bekrachtiging op de juiste grondslag gebeurt en in de eerstvolgende vergadering plaatsvindt.
- Met geheime en vertrouwelijke informatie wordt integer omgegaan. Ook is binnen de ambtelijke organisatie en de raad duidelijk wat het verschil tussen de begrippen geheim en vertrouwelijk is.

- Punten die nader aandacht verdienen:

- **Herkenbaarheid van geheimhouding:** Uit de interviews blijkt dat niet iedereen op de hoogte is van de vereisten die op een geheim document horen te staan. Zo ontbreekt er bijvoorbeeld een duidelijke stempel of watermerk waardoor in één oogopslag duidelijk is dat het document geheime delen bevat.
- De procedure van aanleveren van geheime stukken bij het archief is niet meer up-to-date. Het werkproces dat op intranet staat voldoet niet meer aan de beschrijving van de huidige werkwijze.

- **Onderbouwing van geheimhouding:** Binnen de gemeente Assen is niet iedereen op de hoogte van de wettelijke grondslag voor het opleggen van geheimhouding. De gemeente Assen hanteert geen heldere regels omtrent het onderbouwen van geheimhouding.
- **Opleggen van geheimhouding:** Vanuit de ambtelijke organisatie blijkt dat er geen standaard en duidelijke werkafpraak is opgesteld hoe men kan omgaan met het opleggen van geheimhouding. Er mist een duidelijk stappenplan voor de ambtelijke organisatie en de raad. Doordat de raad niet volledig op de hoogte is van de wetgeving kunnen zij geen rol vervullen in het toetsen van geheime stukken. Heldere voorschriften wanneer geheimhouding wel of niet moet worden bekrachtigd ontbreken.
- **Bekrachtigen van geheimhouding:** De bekrachtiging vindt op de juiste gronden plaats. Uit de vragenlijst blijkt dat de raad vaak mee vaart met het voorstel vanuit de organisatie en het college en heeft daarin niet altijd het inzicht of geheimhouding wel of niet mag worden opgelegd. De griffier heeft voorafgaand nog een toetsende rol maar dat is bij de meeste raadsleden niet bekend.
- **Opheffen van geheimhouding:** Het theoretisch kader geeft aan dat bij het opleggen van geheimhouding een termijn kan worden gegeven zodat de geheimhouding tijdig vervalt. Uit de praktijk blijkt dat geheimhouding niet wordt opgeheven en er geen termijn in het raadsvoorstel wordt opgenomen.
- Er ontbreken duidelijke werkafspraken tussen de raad en het college over de omgang met vertrouwelijke informatie. Daarnaast is er geen protocol opgesteld welke consequenties volgen als geheime of vertrouwelijke informatie wordt gelekt. Zonder deze afspraken loop je het risico dat het onduidelijk is wat er moet gebeuren als een dergelijke situatie zich voordoet.

Aanbevelingen

Uit de conclusie volgt dat de gemeente Assen op sommige punten nader aandacht moet besteden aan de wijze waarop zij omgaat met geheimhouding en vertrouwelijkheid. Suggesties voor verbeteringen zijn:

- Binnen de ambtelijke organisatie

1. Laat de ambtelijke organisatie de werkwijze actualiseren en beheren en ga daarbij dieper in op de geldende wet- en regelgeving. Er zijn geen instructies opgesteld waarin artikel 25 en 55 Gemeentewet en artikel 10 Wet openbaarheid van bestuur nader worden toegelicht. (Zie daarbij bijlage 2)
2. Zorg dat in de voorbereiding van stukken onderscheid wordt gemaakt tussen gedeelten die openbaar mogen zijn en delen die geheim moeten blijven. Zo voorkom je dat op te veel delen van een stuk geheimhouding komt te liggen.
3. Pas de werkwijze voor het inboeken en archiveren van geheime stukken aan. Zorg dat het eigen werkproces wordt gehandhaafd en dat de werkzaamheden aan andere collega's overdraagbaar zijn.
 - a. Zorg voor een stempel of watermerk op het stuk zodat in één oogopslag duidelijk is dat het stuk geheime informatie bevat. Maak daarbij afspraken op welke manier wordt aangegeven op welke delen van het stuk geheimhouding ligt en op welk gedeelte de stempel of het watermerk moet staan. Bij digitale stukken moet in het onderwerp vermeld worden dat het stuk geheime informatie bevat.
 - b. In het verlengde van dit onderzoek verdient de toekomstige werkwijze van archivering ook nader aandacht in verband met de verplichte landelijke digitalisering van overheidsstukken.
4. Zorg ervoor dat de opgelegde geheimhouding ook weer wordt opgeheven. Zorg dat elk stuk een einddatum/termijn bevat. Als er geen termijn kan worden vastgesteld spreek dan af op welk moment gekeken wordt of geheime stukken kunnen worden opgeheven. Laat de griffie dit registreren.

- Binnen de gemeenteraad

5. Overweeg voor de gemeenteraad een werkwijze op te stellen waarin het procesverloop van geheimhouding aan de hand van de wet- en regelgeving wordt weergegeven zodat raadsleden een meer adequate rol hebben in het toetsen van stukken waar geheimhouding wordt opgelegd.
6. Maak duidelijke afspraken tussen de raad en het college. Afspraken kunnen zijn:
 - a. Maak helder hoe de raad procedureel om kan gaan met door het college oplegde geheimhouding en vertrouwelijk gedeelde informatie.
 - b. Voorkom verwarring tussen de begrippen openbaar, geheim of vertrouwelijk door deze begrippen op een consequente wijze te gebruiken en leg deze begrippen goed uit.
 - c. Bij vertrouwelijke informatie kan het college er voor kiezen eerst het presidium (agenda-technisch) of het fractievoorzittersoverleg te informeren:
 - Maak afspraken welke informatie met wie gedeeld mag worden. Spreek af wanneer de informatie uit het presidium (agenda-technisch) of fractievoorzittersoverleg wel of niet met de fractie mag worden gedeeld.
7. Spreek af welke consequenties volgen bij het lekken van informatie of bij verdenking van het lekken van informatie. Een zorgvuldig proces is hierbij van belang. Wanneer vaststaat dat geheime of vertrouwelijke informatie is gelekt, bespreek dan welke maatregelen moeten worden genomen, bijvoorbeeld het doen van aangifte.

Bronnenlijst

Dölle en Elzinga 2004

A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004.

Damen 2005

L.J.A. Damen, *Bestuursrecht deel 1*, Boom Juridische Uitgevers, januari 2005.

D.J. Elzinga, 'Geheimhouding vereist een geheimhoudingsprotocol', *De Gemeentestem* 2015/8.

Eijkelhof 2011

F.H. Eijkelhof, *Praktische gemeenterecht*, Noordhoff uitgevers 2011.

Hof van Amsterdam 6 augustus 2003, ECLI:NL:GHAMS:2003:AI0892

MvT, *Kamerstukken II* 1985/86 19403, nr. 3.

MvT. *Kamerstukken II* 1986/1987, 19859, 3

Schaaik 2011

G.F.A.M. van Schaaik, *praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2011.

S.A.J. Munneke, 'De reikwijdte van gemeentelijke geheimhoudingsplichten', *De Gemeentestem* 2006/11.

S.A.J. Munneke, 'Lastige vragen over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding', *De Gemeentestem* 2014/98.

Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet, *Opleggen geheimhoudingsplicht bij: Gemeentewet*, artikel 25 (Geheimhouding).

Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet, *Oplegging geheimhouding bij: Gemeentewet*, artikel 55 (Geheimhouding).

Onderzoeken

Gemeente Geertruidenberg, 'Geheim, vertrouwelijk of openbaar', Raamsdonkveer 2014. (Telefonisch contact)

Rekenkamer Tilburg, 'Licht op geheimhouding', Tilburg juli 2013 (Telefonisch contact)

Rekenkamer Amsterdam, 'Handreiking geheimhouding', Amsterdam 2012 (Telefonisch contact)

Bijlage 1- rapport Rekenkamer Amsterdam en Zaanstad: "handreiking geheimhouding", februari 2012

Rekenkamercommissie Haarlem, 'Geheimhouding en vertrouwelijkheid', Haarlem 2013

Rekenkamer Heerhugowaard, *Geheimhouding*, augustus 2014

Protocol besloten vergaderingen, geheimhouding en vertrouwelijkheid, Bussum.

Notitie 'Omgang met vertrouwelijke en/of geheime informatie', gemeente Renkum.

Interne documenten

Procedure opleggen/bekrachten geheimhouding

Register geheime stukken

Geheime stukken archiveren

Lijst van veel voorkomende afkortingen

- Raad
- Gw
- College
- Gemw
- ABRvS
- Awb
- HR
- JZ
- MvA
- MvT
- Wob
- Rb
- WvSr
- Gemeenteraad
- Grondwet
- College van Burgemeesters en Wethouders
- Gemeentewet
- Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
- Algemene wet bestuursrecht
- Hoge Raad
- Juridische Zaken
- Memorie van Antwoord
- Memorie van Toelichting
- Wet openbaarheid van bestuur
- Rechtbank
- Wetboek van Strafrecht

Bijlagen

Bijlage 1. Hand-out artikel 10 Wet openbaarheid van bestuur

Toetsing artikel 10 Wob

Op grond van een belang als genoemd in artikel 10 van Wob mag geheimhouding worden opgelegd. In lid 1 van dit artikel zijn de in artikel 4 van de Wob genoemde absolute uitzonderingsgronden opgenomen. Zij strekken er toe aan te geven in welke gevallen een overheidsorgaan op grond van de Wob informatieverstrekking achterwege laat.¹⁷ Lid 2 van artikel 10 Wob geeft de relatieve uitzonderingsgrond weer.

Absolute uitzonderingsgronden

De verschoningsgronden a t/m d uit art. 10 Wob hebben een absoluut karakter en zijn niet af weegbaar ten opzichte van het belang van openbaarheid.¹⁸ Absoluut houdt hier in dat indien 1 van deze gronden zich voordoet, er geen informatie meer mag worden gegeven.

Lid 1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

- *de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;*

Met eenheid van de kroon worden hier de Koning en ministers bedoeld die in gevaar kunnen komen als er bepaalde informatie naar buiten zal worden gebracht.

- *b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;*

Deze bepaling heeft, evenals alle andere uitzonderingsgronden van de wet, alleen betrekking op het al dan niet verstrekken van informatie door het overheidsorgaan aan burgers.¹⁹

- *c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;*

Veel gegevens van bedrijven worden aan de overheid verstrekt om beleid te kunnen voeren. Het is de bedoeling van de wetgever geweest om de maatschappij de gegevens te geven die zij behoeft en de gegevens van bedrijven vertrouwd zullen blijven. Bedrijven kunnen ook wettelijk verplicht worden tot het verstrekken van bedrijfs- en fabricagegegevens. Deze moeten dan verschaft worden zonder dat daar iets tegenover staat om die gegevens geheim te houden, redelijkerwijs mogen deze gegevens wel als vertrouwelijke informatie worden beschouwd.²⁰

- *d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.*

Zie het artikel in de Wet bescherming persoonsgegevens.

Relatieve uitzonderingsgronden

Lid 2 van artikel 10 Wob geven relatieve uitzonderingsgronden weer. De gemeente kan hier zelf een afweging maken of de grond waarom de informatie die niet mag worden verschaft zwaarder opweegt tegen het belang van openbaarheid van bestuur. De uitzonderingsgronden in lid 2 zijn vastgelegd om te voorzien in veel verschillende en niet voorspelbare situaties. Naast natuurlijke- en rechtspersonen gelden deze uitzonderingen ook voor publiekrechtelijke personen. Dit mag er niet toe leiden dat overheidsorganen informatie achter mogen houden omdat publicatie van die informatie mogelijk een ongunstig licht zou werpen op het gevoerde beleid of de kansen op aanvaarding van het door hen voorgenomen beleid zou verkleinen.²¹

¹⁷ MvT. Kamerstukken II 1986/1987, 19859, 3, p. 33

¹⁸ MvT, Kamerstukken II 1985/1986, 19 403, nr. 3, p. 84.

¹⁹ MvT. Kamerstukken II 1986/1987, 19859, 3, p. 33

²⁰ MvT. Kamerstukken II 1986/1987, 19859, 3, p. 33

²¹ MvT. Kamerstukken II 1986/1987, 19859, 3, p. 37

Lid 2. 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;*

Deze uitzonderingsgrond is ingesteld om te voorkomen dat de wettelijke plicht tot het verstrekken van informatie tot gevolg zou hebben dat de Nederlandse internationale betrekkingen schade zouden lijden.²²

- *b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;*

Gedacht kan worden aan procedures rondom aanbestedingen en belasting heffing etc.

- *c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;*

Het achterwege laten van informatie inzake een onderzoek.

- *d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;*

Inspecties en controles die hun zin zouden verliezen als alle relateerde documenten ter inzage zouden liggen.

- *e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;*

Voor individuele verstrekte informatie die door de overheid alleen worden verstrekt indien het publieke belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het belang van de vertrouwelijkheid van de informatie. Deze bescherming geldt niet alleen voor particulieren personen maar ook bestuurders en ambtenaren hebben hier recht op.²³

- *f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;*

Het maatschappelijke verkeer verlangt eerst de geadresseerde op de hoogte te stellen alvorens deze aan anderen bekend wordt gemaakt. Indien er een verzoek komt voor verstrekken van informatie uit documenten die bestemd zijn om te worden verzonden, dan wel zijn verzonden, zal er een belangenafweging moeten worden gemaakt waarbij het belang van onmiddellijke informatieverstrekking moet worden afgewogen tegen het belang van voorafgaande kennisneming van de informatie door de geadresseerde.²⁴

- *g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.*

Deze regel wordt toegepast als door het verstrekken van informatie andere belangen dan de eerder genoemde te zeer worden geschaad.²⁵

²² MvT. Kamerstukken II 1986/1987, 19859, 3, p. 34

²³ MvT. Kamerstukken II 1986/1987, 19859, 3, p. 36

²⁴ MvT. Kamerstukken II 1986/1987, 19859, 3, p. 36

²⁵ MvT. Kamerstukken II 1986/1987, 19859, 3, p. 36

Bijlage 2. Werkprocedure

Procedure opleggen/bekrachten geheimhouding volgens eigen werkproces:

	Omschrijving	
	Vorbereiding gemeentelijke organisatie	
1.	Ambtenaar bepaalt in overleg met CJZ welke wettelijke grondslag van toepassing is - B&W o.g.v. art. 55 Gemeentewet - Raad o.g.v. art. 25 Gemeentewet - Raads-, bestuurs- of andere commissie o.g.v. art. 86 Gemeentewet	
2.	Ambtenaar bepaalt in overleg met CJZ of raad moet bekrachten (alle geheime stukken die aan de raad of leden van de raad worden overlegd)	
3.	Ambtenaar maakt 2 raadsvoorstellen: - Een voor het bekrachten van de geheimhouding - Een voor de inhoudelijke behandeling van het stuk	
4.	De bestuurscoördinator neemt contact op met de griffie	
	Plannen raadsvergadering	
	Opheffen	

TOELICHTING:

Over het algemeen is het handig een apart raadsvoorstel te maken voor het bekrachten van geheimhouding door de raad op een stuk of een deel van een stuk. Deze wordt namelijk in een ander (besloten) deel van de vergadering behandeld.

Het onderwerp wordt in principe in een openbare vergadering opiniërend besproken en vervolgens wordt er in openbaarheid over besloten. Raads- en collegeleden mogen tijdens de openbare vergaderingen niet uit de geheime stukken citeren.

Alleen als openbare behandeling daardoor niet goed mogelijk is, vindt ook de inhoudelijke discussie plaats in een besloten vergadering.

Bijlage 3. Werkproces archiveren geheime stukken

Geheime stukken archiveren (papier):

Algemeen:

Dossiers die aangemerkt worden als geheim bevatten documenten waarop het College c.q. de Raad besloten heeft geheimhouding op te leggen.

Voor de classificatie geheime documenten worden twee stempels gebruikt:

Geheim op grond van artikel 25 van de gemeentewet; documenten waarop de raad een besluit neemt, of

Geheim op grond van artikel 55 van de gemeentewet; documenten waarop het college een besluit neemt

Procedure archivering:

Deze stukken moeten persoonlijk door de medewerk(st)er(s) van de gemeente bij de infopuntmedewerker van documentmanagement op kamer 2.14 worden afgegeven. De stukken worden direct na ontvangst door de infopuntmedewerker doorgegeven aan een medewerker documentmanagement die belast is met archivering.

De stukken worden direct gearchiveerd in dossier en voorzien van een rode ronde sticker aan de rechtervoorzijde van het dossier. Hiermee is het dossier aangemerkt als een geheim dossier en zijn de stukken niet voor iedereen ter inzage beschikbaar. Het geheime dossiers worden in de archiefkasten bij documentmanagement opgeborgen.

De geheime dossiers die betrekking hebben op het Cultureel Kwartier en zijn voorzien van een rode ronde sticker worden in een aparte archiefkast opgeborgen die na werktijd wordt afgesloten. Van het Cultureel Kwartier wordt door de projectsecretaris tevens een door hem/haar zelf samengesteld werkdocument met alleen gekopieerde stukken aangeleverd. Dit dossier krijgt ook een rode ronde sticker(=geheim dossier), en wordt bij de andere dossiers van Cultureel Kwartier in de af te sluiten archiefkast geplaatst. Omdat het dossier alleen kopieën bevat worden deze stukken na afloop van de gebruikswaarde door de documentmanagement in overleg met de beleidsmedewerker/controller/jurist vernietigd (zonder mogelijkheid tot inzage).

Procedure uitlening:

Uitlening van geheime dossiers kan alleen aan de directeur, leidinggevenden, beleids- en projectmedewerkers en College die hier i.v.m. hun werkzaamheden inzage in moeten hebben. Beoordeling of er wel of niet uitgeleend wordt gebeurt door een medewerker van documentmanagement. Bij twijfel over uitlening neemt de medewerker van documentmanagement contact op met de betrokken ambtenaar. De uitlening wordt vastgelegd in een uitleenregistratie met naam dossierlener en datum uitlening. Hierna is de medewerker die het dossier heeft geleend volledig verantwoordelijk voor het dossier en de geheimhouding van de inhoud.

Het dossier moet na raadpleging zo spoedig mogelijk persoonlijk worden teruggebracht en persoonlijk worden afgegeven bij de infopuntmedewerker van documentmanagement. Het dossier wordt direct na ontvangst door de infopuntmedewerker opgeborgen in de kast en de uitleen administratie wordt bijgewerkt.

Voor inzage in stukken in het geheime dossier door andere personen (NB: ook raadsleden) dan bovengenoemd is de procedure als volgt:

Schriftelijke aanvragen (brief, maar ook e-mail) registratie door documentmanagement in DMS van de gemeente doorzending (brief/e-mail) naar de behandelen beleidsambtenaar. Afhandeling vindt plaats op basis van de Wet Openbaar van Bestuur.

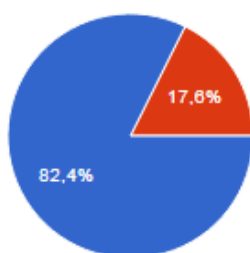
Bijlage 4. Lijst interviews

Sleutelfiguren die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd:

- Financieel Adviseur
- Medewerkster Team Ondersteuning Eenheid Services
- Documentmanager
- Bestuurscoördinator
- Jurist BMA
- Raadsgriffier I. Rozema
- Plv. Raadsgriffier M. Kolkman
- Griffiemedewerkers
- Burgemeester M. Out
- Wethouder A. Smit

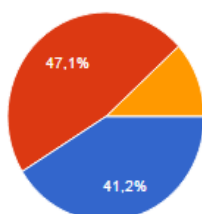
Bijlage 5. Vragenlijst gemeenteraad

1. Bent u op de hoogte van het onderscheid tussen geheime en vertrouwelijke informatie?



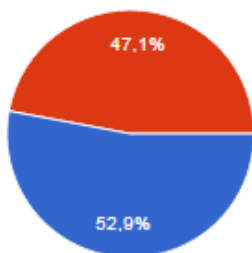
Ja	14	82.4%
Nee	3	17.6%

2. Wordt er volgens u binnen de gemeente Assen verschil gemaakt tussen geheime en vertrouwelijke informatie?



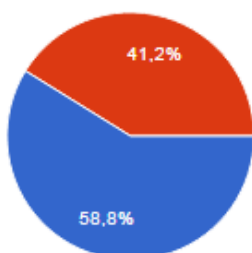
Ja	7	41.2%
Nee	8	47.1%
Weet ik niet	2	11.8%

3. Bent u op de hoogte van de landelijke wetgeving omtrent de geheimhoudingsprocedure?



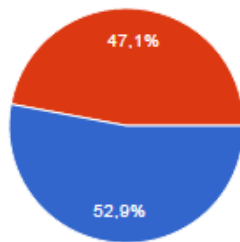
Ja	9	52.9%
Nee	8	47.1%

4. Bent u op de hoogte van de lokale regelgeving omtrent de geheimhoudingsprocedure?



Ja	10	58.8%
Nee	7	41.2%

5. Bent u op de hoogte van lokale regelgeving over het omgaan met vertrouwelijke informatie?



Ja 9 52.9%
Nee 8 47.1%

6. Hoe gaat de raad volgens u om met geheime of vertrouwelijke informatie?

Hieruit volgen enkele citaten uit de vragenlijst:

- Prudent.....integer zoals het hoort
- gaat af op wat college voorstelt.
- geheim is middels een besloten vergadering met oplegging van geheimhouding. Vertrouwelijk wordt meegedeeld. grens tussen beiden niet duidelijk.
- Het is voor mij als raadslid niet altijd duidelijk of de informatie die ons wordt aangeboden onder het geheime of vertrouwelijke regime valt. Op dit moment vaar ik op de beoordeling van de griffier, presidium of de raadsvoorzitter.
- Eenmaal in werking gezet gaat de Raad met geheime informatie naar mijn mening integer om. Geheim blijft geheim. Over vertrouwelijke informatie kan ik alleen voor mezelf spreken. Vertrouwelijk wordt gedeeld in de fractie. Overigens ligt de kwestie rondom omgaan met vertrouwelijk of geheim niet zo zeer bij de Raad. Meer bij het college en het Presidium.
- Te wazig. Nooit duidelijk wat ze nu precies willen, college dan.
- Informatie onder geheimhouding wordt verstrekt aan personen die er niet verder mogen communiceren (lekken). Raadsleden zijn hier derhalve ook persoonlijk op aanspreekbaar.
- Vertrouwelijke informatie is op raadsniveau vertrouwelijk en kan derhalve tussen raadsleden onderling ook gewisseld worden. In de praktijk veelal tussen de fractievoorzitter en andere leden van de fractie.
- Volgens mij ziet ze het onderscheid niet
- Volgens de geldende regels.
- Geheime informatie wordt niet vermeld op het BIS (bestuur informatiesysteem), vertrouwelijke daarentegen wel. Indien er over onderwerpen wordt gesproken die geheimhouding vereisen dat ligt evt de info ter inzage bij griffie en ook worden er besloten vergaderingen belegd. Zo zijn de leden van vertrouwenscommissie gehouden aan een geheimhoudingsplicht waarbij ik wil aantekenen dat er door raadsleden geen formulier of iets dergelijks ingevuld hoeft te worden die je een geheimhoudingsplicht oplegt in voorkomend geval. Politiek heeft vertrouwelijk geen waarde.
- Deels krampachtig, omdat het te gemakkelijk gebruikt wordt. Daarnaast heeft de praktijk uitgewezen dat sommige raadsleden de grens niet kennen, doordat er soms geheime/vertrouwelijke informatie wordt gebruikt in bijdragen. Ook deels het gevolg van het feit dat vertrouwelijke en niet-vertrouwelijke informatie in 1 en hetzelfde stuk verstrekt worden. vb Informatie die ten grondslag ligt aan te voeren beleid, die deels openbaar is, echter gestaafd wordt door cijfers die vertrouwelijk/geheim zijn.
- Naar mijn idee op een goede manier en in balans met de wens tot openheid.

- Over het algemeen goed: mensen die zich niet kunnen vinden in geheimhouding schuiven vaak niet aan bij de besloten vergaderingen, ik kan me geen incident heugen waarin "gelekt" zou zijn. .
- Zorgvuldig

7. Hoe gaat u als individueel volksvertegenwoordiger om met geheime of vertrouwelijke informatie?

Hieruit volgen enkele citaten uit de vragenlijst:

- Beide is voor hetzelfde. Ik deel het niet met anderen buiten de raad
- Ga niet naar besloten vergaderingen en kijk nooit in geheime stukken die apart bewaard worden. MUV Vertrouwenscommissie
- Geheim=geheim, vertrouwelijk=geheim tot het moment dat het openbaar wordt.
- Correct. Over geheime onderwerpen wordt met niemand gesproken en zeker niet in het publiek domein gediscussieerd met andere raadsleden die kennis hebben kunnen nemen van geheime informatie. Dus ook niet met (ondersteunende) leden van de fractie. Vertrouwelijke informatie is voor deze leden beschikbaar op BIS.
- Door deze wijze kan je eerder over informatie beschikken. Echter het zorgt er ook voor dat je niet kan reageren of actie ondernemen. Het blijft daarom mogelijk om de status vertrouwelijkheid / geheimhouding ook politiek bestuurlijk in te zetten.
- Ik ben me zeer bewust van geheimhouding en vertrouwelijkheid en meen te voldoen aan de kaders die hierbij behoren.
- Zeer zorgvuldig. Geheim is geheim en dat geldt feitelijk ook voor vertrouwelijke informatie,
- Als een brief of informatie middels bovenstaand regime wordt aangeboden, dan neem ik dat voor kennisgeving aan en handel daar naar. In de fractie bespreken het betreffende onderwerp en kijken we ook of geheimhouding of vertrouwelijkheid noodzakelijk is.
- Voorzichtig. liefst zo min mogelijk
- Geheim is geheim, dus niet over praten.
- Geheim is niet openbaar noch te delen met anderen. Vertrouwelijk afhankelijk van het onderwerp in ieder geval wel binnen de fractie of daarbuiten.
- Makkelijk. Kan redelijk goed een mix vinden tussen akkoord gaan met deze info en het verstek laten gaan bij geheime bijeenkomsten als ik er de noodzaak niet van in zie.
- Als aangegeven wordt dat het geheim/vertrouwelijk is, dan acteer ok daar ook na.
- Zoals dat aan mij wordt gesteld.
- Geheim is geheim. Vragen worden daarmee beantwoord. Vertrouwelijk komt niet verder dan in de fractie.
- Goed natuurlijk. Sommige info kan al snel wel gedeeld worden zodra embargo vervalst (bijv info over komst AZC in besloten bijeenkomst en dag erna persbericht vd gemeente), andere info zal ik nooit delen (burgemeestersbenoeming).
- Feitelijk zoals hierboven al vermeld: Geheim is strikt persoonlijk en wordt niet gedeeld met derden (binnen op buiten de raad). Vertrouwelijke informatie kan worden gedeeld met anderen binnen dezelfde context (in deze de gemeenteraad).

Overige opmerkingen

Hieruit volgen enkele citaten uit de vragenlijst:

- In de gemeentelijke bestuurspraktijk zou feitelijk geen verschil moeten worden gemaakt tussen geheim en vertrouwelijk (al realiseer ik mij dat dat soms best onpraktisch kan zijn). Bovendien zou er -- zo min mogelijk sprake moeten zijn van geheime/vertrouwelijke informatie (en daar geldt hetzelfde voor).

- Geen
- Het is goed om raadsbreed alert te blijven op de wijze waarop vertrouwelijkheid en geheimhouding wordt ingezet.
- Ik meen dat voor het onderwerp van het onderzoek nog beter inzicht kan worden verkregen door zender en ontvanger van geheime of vertrouwelijke informatie onder de loep te nemen.
- Wat zouden de consequenties kunnen zijn voor iemand die geheime informatie heeft gelekt. Is iedereen op de hoogte van de juridische consequentie indien men geheime info naar buiten brengt. In casu ; je pleegt nl een misdrijf en dat moet voor iedereen duidelijk zijn. Kan een iemand die heeft gelekt nog functioneren als raadslid of deel uitmaken van bijv een vertrouwenscommissie? vraag 1 antwoord gebaseerd op eigen inzicht/invulling.
- Een soort van stroomschema over dit onderwerp zou welkom zijn. Centrale vragen: Wie kan vertrouwelijkheid en geheim opleggen en wanneer is dat legitiem.