



Rapportage voor werkgroep 'geheimhouding en openbaarheid'

Geheimhouding in Leeuwarden:
onderzoeksverslag en protocol

Prof.mr.dr. Solke Munneke
Prof.dr. Heinrich Winter

Groningen, juni 2020

www.pro-facto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@pro-facto.nl
050 313 98 53

Inleiding

1.1 Aanleiding

In het recente verleden is in de gemeenteraad van Leeuwarden verschillende keren discussie ontstaan over het toekennen van het predicaat ‘geheim’ aan bepaalde stukken en aan het in beslotenheid voeren van sommige overleggen. De gemeenteraad besloot daarop de ‘werkgroep geheimhouding en openbaarheid’ in te stellen die zou moeten adviseren over de vraag of stukken inderdaad geheim moeten zijn. De werkgroep heet formeel de ‘werkgroep geheimhouding en openbaarheid’, maar gaat ook wel door het leven als ‘commissie stiekem’. Als leden van deze werkgroep werden de heer Marcel Visser (VVD, voorzitter), mevrouw Femke Molenaar (PALGroenLinks) en mevrouw Lyda Veldstra-Lantinga (FNP) aangewezen. De werkgroep kreeg de volgende opdracht mee:

‘Meedenken vooraf en oordeel vormen achteraf over de wijze waarop in concrete gevallen medewerking aan besloten bijeenkomsten en bekrachtiging van geheime stukken wordt gevraagd, in relatie tot de informatiebehoefte van de raad.’

Vanaf de start van de werkgroep is er in de Raad en daarbuiten onduidelijkheid ontstaan over de uitvoering van de opdracht die de werkgroep heeft gekregen. De werkgroep heeft vervolgens haar opdracht nogmaals ter toetsing aan het presidium voorgelegd. Dat heeft geleid tot een opdracht om de regels die in Leeuwarden gelden voor geheimhouding te beschrijven en de raadsleden daarin te trainen.

Voorafgaand daaraan is in een kort onderzoek verkend wat de praktijk in Leeuwarden op het vlak van geheimhouding is. Het onderwerp moet immers nadrukkelijk worden geplaatst in de relatie tussen college en raad en heeft daardoor vanzelfsprekend te maken met de mogelijke spanningen die politiek-bestuurlijke verhoudingen met zich mee kunnen brengen.

1.2 Vraagstelling

De centrale vraag die aan dit verslag ten grondslag ligt luidt als volgt:

‘Wat zijn de regels over geheimhouding, hoe dienen die te worden toegepast en hoe dient de (vergader)cultuur in Leeuwarden zich in dat verband idealiter te ontwikkelen?’

Dit conceptverslag is opgesteld door Solke Munneke (hoogleraar Staatsrecht, RUG) en Heinrich Winter (directeur Pro Facto en hoogleraar Bestuurskunde RUG). Ten behoeve daarvan

hebben zij gesprekken gevoerd met de navolgende personen die ruimhartig hebben meegewerkt en die daarvoor zeer worden bedankt:

- Frans van der Heide (griffier)
- Sjoerd Feitsma (wethouder)
- Sybrand van Haersma Buma (burgemeester)
- Willem Jan Borghardt (medewerker juridische zaken)
- Jacqueline Probst (medewerker concernstaf)
- Lutz Jacobi (fractievoorzitter PvdA)
- Marten van Mourik (fractievoorzitter 50+)
- Evert Stellingwerf (fractievoorzitter PALGroenLinks)
- Serge Hollander (fractievoorzitter VVD)
- Frits Rijpma (fractievoorzitter CU)

Voordat het onderzoek van start ging is met drie leden van de werkgroep van gedachten gewisseld en een concept van deze tekst is ook enkele keren met hen besproken.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een kort chronologisch overzicht van de gang van zaken rond geheimhouding in de gemeente Leeuwarden. Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van het functioneren van geheimhouding op dit moment in Leeuwarden. In hoofdstuk 4 staan enkele observaties op basis van de gevoerde gesprekken en het formeel-juridische kader centraal. Dat leidt tot een in hoofdstuk 5 opgenomen advies voor het vaststellen van een protocol over geheimhouding.

Voorgeschiedenis

Uiteraard zijn de regels over geheimhouding van de Gemeentewet altijd al van toepassing in de gemeente Leeuwarden. Maar net als in veel andere gemeenten in Nederland lijken er de afgelopen jaren op dit onderwerp meer spanningen te zijn ontstaan. Dan kan te maken hebben met de komst van het dualisme waardoor de verhoudingen tussen gemeenteraad en college zijn gewijzigd en wellicht onder grotere druk zijn komen te staan. Het is mogelijk ook een afspiegeling van door politicologen met termen als ‘versplintering’ en ‘volatiliteit’ aangeduide verschijnselen waarbij er steeds meer fracties in gemeenteraden zitten, de omvang van de raadsfracties door de raadsperiodes heen snel wisselt en ook de spanning tussen oppositie- en coalitiepartijen toeneemt.

In de gesprekken die zijn gevoerd is door de gesprekspartners een indruk geschetst van een geschiedenis van toch wat problematische verhoudingen. Enkele incidenten die zich in het verleden hebben afgespeeld rond het ‘lekker’ van informatie die afkomstig zou zijn uit de raad spelen daarbij een belangrijke rol. De vorige burgemeester nam dergelijke incidenten hoog op, dat heeft ook niet voor een ontspannen omgang met het fenomeen ‘geheimhouding’ gezorgd. Maar ook los daarvan wordt door een enkele gesprekspartner wel gesproken over ‘vijandige verhoudingen’ tussen college en raad die ieder op een eigen speelveld opereren en te weinig met elkaar samenwerken. Hoewel vaststaat dat enkele keren informatie is gelekt, is ook duidelijk dat allerlei actoren en/of personen daarbij een rol zouden kunnen spelen, bedoeld of onbedoeld. In de situaties die zich hebben voorgedaan is nooit komen vast te staan dat de oorzaak aan de zijde van de gemeenteraad moest worden gezocht.

Rond het thema geheimhouding is van belang dat tijdens de vorige raadsperiode door de Coördinatiegroep Raad College (CRC), die het overleg burgemeester, griffier en gemeentesecretaris (BGG) ondersteunt, meer precies door mw. Jacqueline Probst van de concernstaf, een memo is opgesteld over ‘omgaan met geheimhouding in besluitvorming’. Dat memo is vervolgens naar burgemeester, griffier en gemeentesecretaris verzonden, maar heeft de gemeenteraad nooit bereikt.

De notitie geeft aan wat van 2014 tot medio 2016 de situatie was op het terrein van geheimhouding in Leeuwarden en doet voorstellen voor afspraken over het omgaan met geheime stukken. Volgens het memo is in de periode van 2,5 jaar tussen 2014 en medio 2016 op ca. 54 stukken geheimhouding opgelegd. Het ging in 31% van die voorstellen om beslissingen op bezwaar en beroep. Dat betreft geheimhouding die het college zichzelf op-

legt in situaties waarin in bezwaardossiers contrair is beslist. Daarnaast ging het in 15% van de gevallen om beslissingen over het WTC en in 11% van de gevallen om detailinformatie over de financiële positie van de gemeente in concrete dossiers. De andere 43% betreft onder meer de uitreiking van penningen e.d., bijdragen aan bedrijven en samenwerkingsovereenkomsten. Het aantal door het college aan de raad voorgelegde stukken waarvan de raad de geheimhouding bekrachtigde was in die periode volgens de tabel in bijlage A van het memo in totaal 8. In de tekst van het memo staat hierover een afwijkend aantal: "Een aantal geheime stukken is ook door het college aan de raad voorgelegd. In de afgelopen 1,5 jaar zijn ca. 16 raadsbesluiten tot bekrachtiging van de geheimhouding van door college aan raad overlegde stukken genomen." In het memo wordt het verschil tussen deze twee getallen niet duidelijk gemaakt.

De raad heeft voor zover is nagegaan de afgelopen jaren nooit aan zichzelf geheimhouding opgelegd waar het gaat om de geheimhouding van stukken; wanneer geheimhouding aan de orde was, ging het telkens om de bekrachtiging van geheimhouding van stukken die door het college aan de raad werden voorgelegd.

Door de jaren heen lijkt het aantal besluiten tot oplegging van geheimhouding aan het college wel toe te nemen. In 2019 is tot en met oktober door het college aan het college in totaal 25 keer geheimhouding opgelegd. In vergelijking met de 46 keer dat het college aan zichzelf geheimhouding oplegde in de periode van 2,5 jaar tussen 2014 en 2016 lijkt sprake van een toename, maar die is niet erg groot. In 2019 ging het in 8 gevallen om contraire besluiten in bezwaar. De achterliggende reden voor het opleggen van geheimhouding van bezwaarzaken van het college aan zichzelf ligt in de bescherming van (bijzondere) persoonsgegevens. De raad heeft in 2019 3 keer geheimhouding bekrachtigd. In die gevallen ging het telkens om geheimhouding van financiële gegevens in verband met grondexploitatie.

Het memo van oktober 2016 doet een aantal voorstellen voor de wijze waarop met geheimhouding moet worden omgegaan door college en raad. Aan die voorstellen is geen nadere invulling gegeven; op een aantal punten waar een keuzemogelijkheid wordt voorgelegd, is geen keuze gemaakt. Dat is jammer, want het memo betreft wel degelijk enkele relevante vraagstukken die nu weer terugkomen. Dat het memo in korte tijd kennelijk diep was weggezakt mag blijken uit het feit dat daaraan voor het eerst in een gesprek met een van de medewerkers van de gemeente werd gerefereerd, waarna het stuk alsnog ter kennis is gebracht.

Het lijkt er niet op dat het aantal keren dat geheimhouding wordt opgelegd enorm toeneemt. Wel lijkt de context van de besluitvorming hierover gevoeliger te worden. En dat heeft weer te maken met een verschijnsel dat aan geheimhouding raakt, het in vertrouwen informeren van de raad. In het volgende hoofdstuk wordt aan dat onderwerp aandacht geschonken.

De omgang tussen college en raad

3.1 Algemeen

Het vraagstuk geheimhouding van stukken en vertrouwelijke informatie leeft sterk. Dat blijkt uit de instelling enkele jaren geleden van de werkgroep geheimhouding en openbaarheid, maar het kan ook worden afgeleid uit de onvrede die daarover door sommige gesprekspartners wordt geventileerd. Soms heeft die onvrede te maken met de wijze waarop het college omgaat met geheime stukken. Er zijn ook gesprekspartners die erop wijzen dat sommigen het onderwerp om hen moverende motieven van politieke aard aan de orde stellen. Illustratief is wellicht ook dat de gesprekspartners nogal verschillend oordelen over de vraag of deze kwestie tijdens de huidige collegeperiode sterker speelt dan tijdens de vorige. Sommigen menen dat het beter wordt, maar even zo vaak werd het tegenovergestelde beweerd. Unaniem lijkt de behoefte te bestaan aan verduidelijking en vastlegging van de regels.

3.2 Geheimhouding

Over geheime stukken wordt tussen raad en college uiteraard vaak ook gesproken. Die besprekingen vinden plaats in besloten gedeelten van de raadsvergadering. De geheimhouding van een door het college aan de raad verstrekt stuk, dient in de eerstvolgende raadsvergadering door de raad te worden bekrachtigd. De discussie daarover zal gewoonlijk in een besloten raadsvergadering moeten plaatsvinden. Op hetgeen daar ten aanzien van de inhoud van de geheime stukken wordt besproken berust – afgeleid van de stukken zelf – geheimhouding.¹ De geïnterviewde raadsleden vinden geheimhouding op zichzelf een lastig fenomeen. Toch begrijpen ze goed dat wanneer de raad de geheimhouding bekrachtigt naar buiten toe geen mededelingen worden gedaan uit de betreffende stukken, en ook niet over het gesprek daarover met het college.

In de gesprekken hierover wordt regelmatig naar dezelfde casus verwezen die de afgelopen jaren hebben gespeeld:

- Friese Poort / WTC / Cambuurstadion
- Juridische kosten van popfestivals
- Blokhuispoort

¹ Helaas is dat juridisch geen vanzelfsprekendheid. Beslotenheid van een raadsvergadering leidt op zichzelf nog niet tot geheimhouding ten aanzien van de inhoud van die besloten vergadering. Dat vereist volgens de wet een afzonderlijk raadsbesluit. Dat is in zoverre vreemd omdat de inhoud van het besprokene wel degelijk al geheim is. Dit wordt gezien als een van de vreemde punten van de huidige regeling in de Gemeentewet. Die regeling in de Gemeentewet wordt op dit moment gewijzigd.

- Gemeentelijke belastingen
- Poppodium Neushoorn
- Het dossier Wielepolle

Tussen de geïnterviewde fractievoorzitters is er verschil van mening over de noodzaak om de geheimhouding van sommige stukken te bekrachtigen. In ieder geval menen sommige fractievoorzitters dat het college wat al te ruimhartig geheimhouding vraagt; die zou zich soms ook wel tot een beperkter deel van de tekst kunnen uitstrekken. De werkgroep toetst de door het college gevraagde geheimhouding nu aan de voorkant. Voordat de raad beslist, beoordeelt de werkgroep of het nodig is dat geheimhouding wordt opgelegd en of dat voldoende is gemotiveerd.

Een ander punt is dat de duur van geheimhouding niet (goed) wordt vastgelegd. En er is ook geen automatische check van een lijst geheime stukken om te bezien of de geheimhouding moet worden opgeheven. Zolang geheimhouding niet wordt opgeheven, blijft die gelden en blijft het schenden daarvan dus een strafbaar feit. Raadsleden menen dat zo'n register er wel moet komen. Ook is er behoefte aan een protocol waarin staat hoe de regels over geheimhouding moeten worden toegepast.

Geheime stukken worden nu in het gegevensuitwisselingssysteem iBabs aangeboden achter een 'slotje'. Waarschijnlijk komen deze stukken ook ter beschikking van de fractieassistenten. De vraag is of dat wenselijk of juridisch gezien mogelijk is, of dat hiervoor in het reglement van orde iets moet worden geregeld.

3.3 Vertrouwelijk informeren

Ingewikkelder wordt het wanneer een ander verschijnsel bij de beschouwingen wordt betrokken: het vertrouwelijke overleg tussen college, burgemeester of wethouder(s) enerzijds en het presidium of de raad anderzijds.

Veel meer dan geheimhouding van stukken en de beraadslaging daarover is het vertrouwelijk informeren van de raad een ingewikkelde zaak. Vertrouwelijk informeren raakt aan 'vertrouwen' en wanneer het politiek spannend is tussen college en raad, is dat een politiek beladen kwestie.

Vertrouwelijk informeren komt bijvoorbeeld voor in de vorm van een 'bijpraatsessie'. Vaak is niet duidelijk wat de status van die bijeenkomsten is. Maar van de kant van het college wordt dan wel gesteld dat het beter is wanneer de inhoud niet naar buiten gaat. "Ik heb liever dat u het er niet over heeft." Dat levert voor een raadslid een lastig dilemma op. Aan de ene kant is er begrip voor dat een bestuurder in vertrouwen de raad wil informeren. Aan de andere kant leidt het resultaat soms tot frustratie en gaat vertrouwelijk informeren ten koste van de politieke rol die een raadslid graag wil spelen, ook in de buitenwereld en in de media. Vaak overheerst het gevoel dat iets vertrouwelijk of geheim is omdat het het college niet uitkomt dat de informatie naar buiten gaat. Maar raadsleden hebben dikwijls een ander belang. Sommige partijen kiezen er om die reden voor niet bij dergelijke vertrouwelijke informatiebijeenkomsten aanwezig te zijn. Een andere vraag die (sommige) raadsleden regelmatig zeggen te stellen aan een bestuurder is: "kunt u uitleggen waarom dit nu vertrouwelijk of geheim is?" Die vraag wordt naar hun gevoel niet vaak op een bevredigende wijze beantwoord.

Op de achtergrond speelt hier ook een zeker wantrouwen tussen coalitiefracties en oppositiefracties mee. De laatsten menen dat de raadsleden die tot de coalitie behoren regelmatig

een informatievoorsprong hebben. Daarbij zou het niet gaan om inzage in stukken, maar wel om informeel bijpraten. Dat wijst er natuurlijk op dat informatie cruciaal is in het politieke spel.

Door sommige raadsleden wordt gesteld dat het ook wel eens voorkomt dat vertrouwelijk meegedeelde informatie korte tijd later wel in de krant staat of overigens in de media terecht komt. Dat vinden raadsleden nogal frustrerend; eerst is ze gevraagd vertrouwelijkheid te betrachten en vervolgens lezen ze iets over de kwestie in de krant. Het hoort naar hun inzicht zo te zijn dat wanneer informatie naar de media gaat (en dus openbaar wordt) de raad voorafgaand daaraan daarover moet zijn geïnformeerd.

Ook komt het in Leeuwarden voor dat informatie in vertrouwen met het presidium wordt gedeeld terwijl de rest van de raadsleden niet wordt geïnformeerd. Het presidium komt als orgaan niet voor in de Gemeentewet en dat leidt tot de vraag hoe deze praktijk moet worden gewaardeerd.

3.4 Raadsleden en ambtenaren

Een verwant onderwerp is de wijze waarop raadsleden rechtstreeks in contact kunnen treden met de ambtelijke organisatie. Er zijn nu geen heldere afspraken over. In de praktijk bellen raadsleden gemakkelijk rechtstreeks met ambtenaren. Daar is geen bezwaar tegen wanneer het vragen van technische aard betreft. Maar de scheidslijn is uiteraard lastig. En wat is in dit verband een acceptabele hoeveelheid vragen? Idealiter stemt de betreffende medewerker af met de portefeuillehouder voordat de informatie wordt verschaft, maar niet altijd is daarvoor gelegenheid. Ter vergelijking: op nationaal niveau wordt op dit punt gehandeld volgens de zogenoemde oekaze-Kok, genoemd naar minister-president Kok die aanwijzingen vaststelde over het rechtstreekse contact tussen ambtenaren en leden van de Staten-Generaal. Volgens deze aanwijzingen vinden er geen rechtstreekse contacten plaats, tenzij een minister naar aanleiding van een verzoek om een schriftelijk of mondeling contact direct een ambtenaar aanwijst (Staatscourant 8 juni 1998 nr. 104, p. 8).

3.5 Informatievoorziening in brede zin

Het vraagstuk van geheimhouding moet worden gezien tegen de achtergrond van informatievoorziening. Daarbij speelt de manier waarop de pers wordt geïnformeerd, hoe raadsleden worden geïnformeerd, hoe raadsleden zichzelf van informatie voorzien door bijvoorbeeld contact op te nemen met ambtenaren, hoe de timing van de informatievoorziening is (wie krijgt de informatie het eerst?).

Enkele observaties

Uit de gesprekken kwam naar voren dat met name het onduidelijke begrip ‘vertrouwelijkheid’ tot ergernis en onduidelijkheid leidt. Dat ‘geheimhouding’ in mindere mate het probleem is blijkt ook uit het feit dat van formeel-wettelijke oplegging van geheimhouding aan bepaalde stukken door het college en bekrachtiging daarvoor door de raad niet heel vaak sprake lijkt. Wanneer wel sprake is van geheimhouding is dat vaak gerelateerd aan specifieke grote projecten, waarbij ook derden zijn betrokken. Regelmatig zijn dan bedrijfsgegevens, financiële gegevens en persoonsgegevens aan de orde. Dat levert dus maar weinig problemen op. Juist de ongeclausuleerdheid van ‘vertrouwelijkheid’ van bepaalde overleggen kan gemakkelijk het gevoel versterken dat er politiek mee wordt bedreven.

Opvallend is het grote aantal gevallen waarin het college zichzelf geheimhouding oplegt. De oorzaak daarvan lijkt te zijn dat dit standaard in de agenderingssystematiek is ingebouwd, hoewel dat voor de mogelijkheid om in beslotenheid over die kwestie te spreken niet nodig is.

Informatie waarop formeel-wettelijk geheimhouding rust en die aan de raad wordt overgelegd, mag door raadsleden niet aan fractiemedewerkers worden verstrekt. Dat is een schending van de geheimhoudingsplicht. Het is zelfs niet mogelijk hier bij geheimhoudingsovereenkomst van af te wijken. Zou men toch per se fractiemedewerkers willen kunnen informeren, dan is daartoe een raadsbesluit vereist. Dat besluit wordt dan bij voorkeur van dossier tot dossier genomen, en niet in een algemene regeling.

Het onderzoek toont aan dat er reden is het onderwerp geheimhouding te agenderen en in concrete actiepunten (register, tijdelijkheid, bundeling van geheime informatie) te vertalen. In het volgende hoofdstuk van dit rapport is een voorstel voor een protocol opgenomen, waarin de geldende regels over geheimhouding in Leeuwarden op overzichtelijke wijze zijn opgesomd en vertaald in een aantal actiepunten.

Protocol: de regels over geheimhouding

5.1 Algemeen

Het opleggen van geheimhouding is geregeld in de Gemeentewet. De wet geeft aan wie er geheimhouding kan opleggen en op welke gronden dat kan gebeuren. Ook bevat de wet regels over het bekrachtigen van de geheimhouding en over de opheffing ervan. Wie een plicht tot geheimhouding opzettelijk schendt, begaat een strafbaar feit. Artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht stelt op het opzettelijk schenden van een geheim waarvan iemand weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij uit hoofde van zijn ambt, beroep of wettelijk voorschrift verplicht is het te bewaren, een maximale straf van 1 jaar gevangenisstraf, of een geldboete van de vierde categorie (ruim € 20.000).

Een verplichting tot geheimhouding houdt in dat degene die van het geheim op de hoogte is, niet het recht heeft om die informatie te delen met iemand die niet zelf het recht heeft om van die informatie kennis te nemen. Geheime informatie mag niet bij anderen dan de geheimhouders bekend worden. Die 'anderen' zijn in de eerste plaats individuele burgers, het grote publiek en de pers. Geheimhouding is, met andere woorden, een uitzondering op de openbaarheid.

Openbaarheid is voor het functioneren van de raad een bestaansvoorwaarde. Het stelt raadsleden in staat aan de ingezetenen te laten zien hoe zij vertegenwoordigd worden. Het stelt raadsleden ook in staat hun controlerende taak goed te vervullen door bijvoorbeeld de pers op te zoeken of door externe deskundigen in te schakelen bij ingewikkelde dossiers. Dat belang van openbaarheid dwingt dan ook tot een terughoudende omgang met het opleggen van geheimhouding; de raad wordt er immers ernstig in zijn functioneren door beperkt. Vandaar dat het opleggen van geheimhouding in de wet aan regels en procedures is gebonden.

Niettemin zijn er soms goede redenen waarom toch, al dan niet tijdelijk, bepaalde informatie geheim moet blijven. De Gemeentewet verwijst voor deze gronden naar de belangen die staan opgesomd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur. Geheimhouding kan op grond van de Gemeentewet worden opgelegd als een of meer van de volgende belangen in het geding zijn. Het moet gaan om informatie die:

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

- 3) bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
- 4) 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.

Ook kan het gaan om informatie die betrekking heeft op:

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

Wanneer een besluit wordt genomen tot geheimhouding van bepaalde stukken moet dat besluit worden gemotiveerd, waarbij de relevante grond moet worden vermeld, al dan niet uitgesplitst naar het document waarop de aangevoerde grond in het bijzonder ziet.

Hoewel deze lijst van gronden de nodige ruimte biedt, is het toch goed erop te wijzen dat andere belangen geen legitieme grond kunnen zijn om geheimhouding op te leggen. Zo is bijvoorbeeld het feit dat het om stukken gaat die bedoeld zijn voor intern beraad en die persoonlijke beleidsopvattingen van medewerkers bevatten, geen afdoende reden om geheimhouding op te leggen.²

Daarbij moet wel worden opgemerkt dat artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht zijn eigen omschrijving van het schenden van een geheimhoudingsplicht kent, waarin ook sprake is van een geheimhoudingsplicht die voortvloeit uit hoofde van het ambt. Dat zou ruimer kunnen worden geïnterpreteerd dan alleen de geheimhoudingsplichten die op grond van de Gemeentewet zijn opgelegd. Ook artikel 2:5 Awb bevat een ruimere omschrijving van de verplichting tot geheimhouding. Hoe deze bepalingen zich tot het regime van de Gemeentewet verhouden is in de rechtspraak nog niet opgehelderd. Gelet op het grote belang van openbaarheid voor het functioneren van de raad en van individuele raadsleden moet niet al te snel tot uitbreiding van de geheimhoudingsplichten voor volksvertegenwoordigers worden geconcludeerd.

Eenieder kan op grond van de Wet openbaarheid van bestuur verzoeken om openbaarmaking van documenten die bij een bestuursorgaan berusten. Ook raadsleden kunnen dat doen, maar zij hebben dan geen andere positie dan 'gewone' burgers. Wordt een Wob-verzoek gedaan ten aanzien van een stuk waarop geheimhouding op grond van de Gemeentewet berust, dan wordt dat verzoek niet inhoudelijk beoordeeld. De regels in de Gemeentewet hebben voorrang op die in de Wob, zo is in de jurisprudentie bepaald. Het enkele feit dat er geheimhouding op een stuk rust, is dus voldoende grond om het Wob-verzoek af te

² Interne beraad is geregeld in artikel 11 van de Wob, de Gemeentewet verwijst slechts naar artikel 10 waar het de oplegging van geheimhouding betreft.

wijzen. Wel heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitgemaakt dat een dergelijk Wob-verzoek ten aanzien van geheime stukken ook steeds zal moeten worden beschouwd als een verzoek de geheimhouding op te heffen. Op dat verzoek moet afzonderlijk worden beslist, soms zelfs door een ander bestuursorgaan.

Hierna komt aan de orde waarover de geheimhouding zich uitstrekt (5.2), met wie over geheimgehouden informatie mag worden gesproken (5.3), geheimhouding in het college (5.4), de verplichting de raad te formuleren (5.5), vertrouwelijkheid (5.6), het beperken van geheimhouding (5.7) en de hoofdlijnen van een Protocol Geheimhouding (5.8).

5.2 Waarover strekt de geheimhoudingsplicht zich uit?

1 *Geheimhouding ten aanzien van mondelinge informatie*

De wettelijke mogelijkheden om geheimhouding op te leggen ten aanzien van mondelinge informatie zijn beperkt. Alleen mondelinge informatie die *tijdens* een raadsvergadering, collegevergadering of commissievergadering wordt meegedeeld, kan onder het beslag van een geheimhoudingsplicht komen te liggen. Het zal in de praktijk dan steeds gaan om besloten (dus niet-openbare) vergaderingen. Het orgaan waarvan het de vergadering betreft, is bevoegd geheimhouding op te leggen over het in die besloten vergadering behandelde (art. 25 lid 1 Gemw (raad), art. 55 lid 1 (college) en art. 86 lid 1 (commissie)). Dat zal steeds in die besloten vergadering zelf moeten gebeuren, het kan niet achteraf alsnog. Buiten die vergaderingen om is het dus niet mogelijk om ten aanzien van mondelinge informatie geheimhouding op te leggen.

2 *Geheimhouding ten aanzien van schriftelijke informatie*

Ten aanzien van schriftelijke informatie zijn de mogelijkheden om geheimhouding op te leggen ruimer.

Elk orgaan (raad, college, commissie) kan in zijn eigen besloten vergadering geheimhouding opleggen over de inhoud van stukken die aan dat orgaan zijn overgelegd.

Daarnaast is het in een aantal gevallen mogelijk dat het ene orgaan aan een ander gemeentelijk orgaan geheimhouding oplegt. Dit is geregeld in de artikelen 25 lid 2, 55 lid 2 en 86 lid 2 van de Gemeentewet.

In de praktijk gaat het hierbij meestal om stukken die door het college aan de raad ter beschikking worden gesteld. De manier waarop die terbeschikkingstelling gebeurt, is voor de toepassing van de regels niet relevant: het kan gaan om papieren stukken die per post naar een raadslid worden gestuurd of in een postvakje worden gedeponneerd, het kan ook gaan om stukken die uitsluitend bij de griffier of elders ter inzage liggen, of het kan bijvoorbeeld gaan om stukken die in een digitaal systeem zijn opgenomen en slechts door raadsleden kunnen worden geopend. In al deze gevallen geldt de hoofdregel van artikel 25 lid 2 Gemw: Op grond van een belang genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan geheimhouding worden opgelegd door het college, de burgemeester en een commissie, ieder ten aanzien van de stukken die zij aan de raad of aan leden van de raad overleggen.

Naast de motiveringsplicht ten aanzien van de relevante Wob-grond, geldt hier de wettelijke eis dat van de opgelegde geheimhouding op de stukken melding wordt gemaakt. Het moet voor raadsleden immers duidelijk zijn dat het stukken betreft waarvan de inhoud niet openbaar gemaakt mag worden, ook niet in een openbaar raadsdebat of een openbare commissievergadering.

3 *Bekrachtiging*

De Gemeentewet eist verder (artikel 25 lid 3) dat een dergelijke door het college (of de burgemeester of een commissie) opgelegde geheimhouding ten aanzien van stukken die aan de raad worden overgelegd, door de raad wordt *bekrachtigd*. De raad heeft hier zelfstandig een keuze te maken, hij behoort geen ‘stempelmachine’ te zijn.

De wet schrijft dwingend voor dat dit moet gebeuren in de eerstvolgende raadsvergadering. Daarbij geldt bovendien als eis dat een quorum aanwezig is van meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden. Concreet betekent dit voor Leeuwarden dat (voor zover er geen vacatures zijn), ten minste 20 raadsleden over de bekrachtiging van de geheimhouding moeten stemmen, waarbij een meerderheid uiteraard voor de bekrachtiging moet stemmen. Is die meerderheid er niet, of wordt niet in de eerstvolgende vergadering tot stemming overgegaan, dan vervalt de geheimhouding van rechtswege.

Als de geheimhouding niet wordt bekrachtigd, betekent dat overigens niet dat het stuk dan automatisch voor eenieder openbaar is. Het is dan alleen niet meer geheim, en dus is het niet strafbaar als een raadslid over die niet-bekrachtigde informatie spreekt. Doet een burger een Wob-verzoek, dan moet dat verzoek nog steeds aan de hand van de gronden uit o.a. artikel 10 en 11 Wob inhoudelijk worden beoordeeld. Dat kan betekenen dat de openbaarmaking alsnog wordt geweigerd, bijvoorbeeld voor zover er persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren in staan.

Door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is uitgemaakt dat na een bekrachtigingsbesluit van de raad, dát besluit als (nieuwe) grondslag voor de geheimhouding geldt. Dat betekent dat *vanaf dat moment ook nog slechts de raad bevoegd is* de geheimhouding weer op te heffen. Het college kan dat zelfstandig dus niet meer doen. Eventuele bezwaarschriften zullen dus ook tot de raad gericht moeten zijn (of, mochten zij aan het college zijn gericht, door het college moeten worden doorgezonden). Een en ander heeft ook consequenties voor de mogelijkheid om tijdelijk geheimhouding op te leggen. Een beslissing van het college daaromtrent zal door de raad bij de bekrachtiging moeten worden overgenomen (dan wel aangepast), omdat na bekrachtiging immers alleen dat raadsbesluit nog als grondslag van de geheimhouding geldt.

4 *Raadscommissies*

Is een geheim stuk door het college aan een raadscommissie gezonden (in plaats van aan de raad), dan geldt niet de regel van artikel 25 lid 2 maar de regel van artikel 86 lid 2 Gemw: de leden van de commissie zijn dan tot geheimhouding verplicht (evenals alle anderen die van de geheime informatie kennis dragen). De geheimhouding hoeft in dit geval niet te worden bekrachtigd. Zij blijft voortduren totdat de geheimhouding weer wordt opgeheven. Dat opheffen geschiedt in principe door het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd, in dit geval dus het college (al kan dat ook de raad zijn), maar dat is anders als de commissie zich terzake van het behandelde inmiddels tot de raad heeft gewend: in dat geval is uitsluitend nog de raad bevoegd de geheimhouding weer op te heffen.

5 *Presidium*

De Gemeentewet kent geen bepalingen over het presidium. Daarvan is bewust afgezien, mede naar aanleiding van opmerkingen van de VNG. Deze overwoog in 2009, naar aanleiding van de zogeheten Staat van de dualisering hierover het volgende:

“Een wettelijke regeling voor het presidium achten wij echter onnodig en onwenselijk. Het gevaar daarvan is namelijk dat een presidium allerlei eigenstandige bevoegdheden krijgt waardoor in feite besluitvorming daar plaatsvindt. Dat zou het democratisch besluitvormingsproces kunnen frustreren, omdat raadsbesluiten de facto dan niet meer worden genomen in een openbare en voor iedereen toegankelijke raadsvergadering. Dat kan niet de bedoeling zijn van het wettelijk formaliseren van het presidium. Codificatie van het presidium hoort naar onze mening derhalve niet in de Gemeentewet thuis.”³

Het is duidelijk dat in deze benadering het presidium een organisatorische hulpstructuur is, een dagelijks bestuur van de gemeenteraad, bedoeld om de raadsvergaderingen en overige werkzaamheden van de raad in goede processuele banen te leiden. Het presidium is niet bedoeld als eigenstandig gemeentelijk orgaan met eigen rechten en bevoegdheden. Ook het reglement van orde van de gemeenteraad van Leeuwarden lijkt daar, blijkens de artikelen 6 en 6a, van uit te gaan. Mede daarom is het presidium ook niet aan te merken als een commissie in de zin van de Gemeentewet (tenzij het als zodanig expliciet zou worden ingesteld). De consequentie hiervan is in de eerste plaats dat het presidium niet zelfstandig bevoegd is tot het opleggen van geheimhouding, en de regels van artikel 86 Gemeentewet op het presidium niet van toepassing zijn.

Hoewel het uitgangspunt van de Gemeentewet is dat alle raadsleden een gelijk recht hebben op inlichtingen van het college (zie artikel 169 lid 3 Gemeentewet, waarin is vastgelegd dat de door een of meer raadsleden gevraagde inlichtingen aan de *gehele* raad worden verstrekt), lijkt de Gemeentewet er bij de regels omtrent het opleggen van geheimhouding vanuit te gaan dat verschillen tussen raadsleden wél mogelijk zijn. Art 25 lid 2 en 4 Gemw kennen, naast de mogelijkheid om geheimhouding aan de raad op te leggen, de mogelijkheid om geheimhouding aan *enkele leden* van de raad op te leggen. Mede in dat licht is het – naar huidig recht – verdedigbaar dat geheime informatie wordt gedeeld met de raadsleden die deel uitmaken van het presidium, en niet (direct) met anderen. Deze handelswijze (en het genoemde artikel 25 lid 2 en 4) staat op dit punt echter op gespannen voet met zowel de beoogde positie van het presidium (geen eigen rechten en bevoegdheden), als met het uitgangspunt van gelijkwaardigheid van raadsleden. In een voorstel tot wijziging van de Gemeentewet dat op dit moment nog in voorbereiding is, wordt voorgesteld deze mogelijkheid om geheimhouding aan enkele raadsleden op te leggen af te schaffen.

Met andere woorden, het delen van geheime informatie met uitsluitend het presidium kent een wankel gemeenterechtelijke basis. Voor zover toch de behoefte bestaat geheime informatie niet direct met de gehele raad te delen verdient het aanbeveling een en ander te gieten in de vorm van (geheime informatieverschaffing aan) een gemeentelijke commissie. Dat biedt duidelijkheid over de rechten en plichten over en weer, en over de te volgen procedures.

6 Politieke Dialoog en Open Podium

Volgens een wijziging van het Reglement van Orde uit 2019⁴ wordt de raadsvergadering in Leeuwarden aangeduid als Politiek Podium (artikel 1 onderdeel f). Daarbij wordt een drietal onderdelen onderscheiden, aangeduid als respectievelijk Open Podium, Politieke dialoog en Besluitvormende raad. De besluitvormende raad wordt, enigszins verwarrend, in het Reglement van orde ook aangeduid als ‘vergadering’ (artikel 1 onderdeel g), wat als gevolg

³ Reactie VNG op de Staat van de dualisering, 24 februari 2009, p. 3.

⁴ Die overigens niet is terug te vinden op overheid.nl, en dus wellicht (nog?) niet formeel in werking is getreden.

heeft dat de ‘vergadering’ kennelijk slechts een onderdeel is van de ‘raadsvergadering’. Wat daarvan ook zij, niet de naamgeving is juridisch gezien bepalend, maar de materiële kwalificatie, dat wil zeggen, datgene wat er werkelijk gebeurt.

Toch bestaat ook op dat punt – nodeloos – onduidelijkheid, namelijk voor wat betreft het Open Podium en de Politieke Dialoog. Uit artikel 15 van het Reglement van Orde 2019 blijkt dat dit Open Podium beschouwd moet worden als raadscommissie in de zin van artikel 82 Gemeentewet. Van deze raadscommissie zijn dan – kennelijk – alle raadsleden lid. Hetzelfde geldt voor de Politieke Dialoog. Ook dit onderdeel wordt in het Reglement van orde (ongenummerd artikel, paragraaf 2.2) gekwalificeerd als raadscommissie in de zin van artikel 82 Gemeentewet. Beide onderdelen zijn dus, anders dan de definitie van Politiek Podium suggereert, geen onderdeel van de raadsvergadering zoals de Gemeentewet die term gebruikt.

Voor de geheimhouding zijn de – ingewikkelde - consequenties de volgende:

- Hetgeen hierboven is opgemerkt over (raads)commissies geldt in Leeuwarden voor het Open Podium en voor de Politieke Dialoog. Artikel 86 Gemeentewet regelt de geheimhouding ten aanzien van deze gremia, niet artikel 25. Bekrachtiging van stukken is hier niet aan de orde.
- Alleen de besluitvormende raad (‘vergadering’) is te beschouwen als ‘gemeenteraad’ in de zin van de Gemeentewet. Hierop is artikel 25 van toepassing. Geheimhouding op stukken die door het college of de burgemeester zijn verstrekt, dient hier wél te worden bekrachtigd.

In de praktijk zal de raad (besluitvormende raad) via de gezamenlijke raadscommissie vrijwel steeds al over eventuele geheime informatie van het college beschikken. Van afzonderlijke verstrekking in de zin van artikel 25 is dan feitelijk geen sprake. Toch kan het niet zo zijn dat langs deze weg de bekrachtigingseis wordt omzeild. Aangenomen moet worden dat bekrachtiging alsnog vereist is in de eerstvolgende raadsvergadering, ook als de stukken in feite van de raadscommissie naar de raad als geheel gaan. Artikel 25 lid 2 en 3 spreken immers ook over de geheimhouding van stukken die door een commissie aan de raad zijn overgelegd.

De constructie roept, al met al, zeker ook op het punt van de geheimhouding, veel onduidelijkheid op.

5.3 Met wie mag over geheime informatie worden gesproken?

In de praktijk bestaat nogal eens onduidelijkheid over de vraag met wie geheime informatie wel en niet gedeeld mag worden.

Twee uitgangspunten zijn hier van belang.

- A. Voor zover informatie aan een bepaald gemeentelijk orgaan is gezonden, geldt dat alle leden van dat orgaan dezelfde rechten hebben. Gaat dus een geheim stuk naar de raad, dan hebben alle raadsleden evenveel recht om van dat geheime stuk kennis te nemen.
- B. Een geheimhoudingsplicht staat aan de mogelijkheid van openbaarmaking in de weg, maar ontnemt raadsleden niet het recht over die geheime informatie te spreken met anderen die zelf ook onder die geheimhoudingsplicht vallen.

Concreet betekent dit het volgende:

- Raadsleden mogen met elkaar spreken over geheime informatie, die aan de raad is gestuurd. Dat geldt dus ook voor het spreken met raadsleden die bijvoorbeeld bij een besloten vergadering van de raad niet aanwezig waren. Raadsleden mogen over

die geheime informatie ook spreken met anderen die een eigen geheimhoudingsplicht ten aanzien van die stukken hebben, bijvoorbeeld de leden van het college of de griffier.

- Raadsleden mogen niet over geheime informatie die aan de raad is gestuurd spreken met personen die niet zo'n eigen recht hebben om van die geheime informatie kennis te nemen. Dat zijn bijvoorbeeld fractiemedewerkers, eventuele niet-raadsleden die lid zijn van een raadscommissie, leden van de politieke partij die geen gemeentelijk ambt vervullen, familieleden en journalisten.

Het feit dat fractiemedewerkers de eed of belofte afleggen, verleent hun geen extra rechten of bevoegdheden. Zij hebben dus niet op grond van het feit dat zij zijn beëdigd het recht om bij besloten raads- of commissievergaderingen aanwezig te zijn, of om kennis te nemen van geheime stukken. Een raadslid dat een geheim verklaard stuk deelt met een fractiemedewerker begaat strikt genomen een strafbaar feit. Ook fracties kunnen niet zelfstandig besluiten hun medewerkers geheime informatie toe te vertrouwen.

Het is niet ondenkbaar dat deze uitkomst als onwenselijk wordt beschouwd. Met name kleine fracties zijn vaak van deze fractiemedewerkers afhankelijk. Het is juridisch mogelijk dat de raad in een verordening beslist dat de kring van geheimhouders met fractiemedewerkers wordt uitgebreid. De raad gaat immers zelf over de geheimhouding. Toch is terughoudendheid hier geboden. Raadsleden hebben een mandaat van de kiezer en hebben als volksvertegenwoordigers een bijzondere constitutionele positie. Dat verleent rechten maar brengt ook verantwoordelijkheden met zich. Voor fractiemedewerkers geldt dit alles niet. Om die reden dient terughoudend te worden omgegaan met het behandelen van fractiemedewerkers als waren zij wel raadsleden.

De Gemeentewet kent de mogelijkheid dat ook niet-raadsleden lid zijn van een raadscommissie als bedoeld in artikel 82 Gemeenw. Zij zijn dan wel volwaardig commissielid en hebben dus dezelfde rechten als commissielid als de overige leden van de commissie. Zij mogen dus kennisnemen van geheime stukken die aan de commissie zijn gezonden. Wordt een geheim stuk vervolgens in de raad behandeld dan hebben zij, omdat zij geen raadslid zijn, evenwel geen recht om kennis te nemen van de geheime informatie die in de raad aan de orde is geweest. Ook hebben zij geen recht op toegang tot besloten raadsvergaderingen. Wat hiervoor over fractiemedewerkers is opgemerkt, geldt ook voor deze commissieleden die geen raadslid zijn.

Heeft een raadscommissie zelf geheimhouding opgelegd (art. 86 lid 1), dan kan de vraag rijzen of ook de raadsleden die geen lid van die commissie zijn, inzage hebben in die geheime stukken. Artikel 82 lid 1 Gemeenw bepaalt hierover dat de raad moet regelen op welke wijze die raadsleden inzage hebben in die geheime stukken. Deze inzage, zo zegt de wet, kan slechts worden geweigerd voor zover zij in strijd is met het openbaar belang.

5.4 Geheimhouding in het college

Anders dan de vergaderingen van de raad zijn de vergaderingen van het college in principe niet openbaar (art. 54 lid 1 Gemeenw). Dat wil niet zeggen dat hetgeen daar wordt besproken automatisch geheim is. Geheimhouding ten aanzien van hetgeen in beslotenheid is besproken of behandeld dient door het college afzonderlijk te worden opgelegd op grond van artikel 55 Gemeenw. Vaak is dat overigens niet nodig gelet op het kleine gezelschap en de gemeenschappelijke belangen.

Het college is wettelijk verplicht zijn besluitenlijsten openbaar te maken (art. 60 lid 3 Gemw), ook die van de besloten vergaderingen. Openbaarmaking blijft echter achterwege voor zover het aangelegenheden betreft ten aanzien waarvan op grond van artikel 55 geheimhouding is opgelegd, of ten aanzien waarvan openbaarmaking in strijd is met het openbaar belang.

5.5 De verplichting de raad te informeren

Geheimhouding, zo bleek hiervoor, is de uitzondering op openbaarheid, op de kennisneming door derden. Het opleggen van geheimhouding ontslaat het college echter niet van de plicht de raad te informeren. Die inlichtingenplicht heeft zijn eigen wettelijke grondslag in artikel 169 van de Gemeentewet. Voor de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan geldt een vergelijkbare verplichting op grond van artikel 180 Gemw.

Volgens deze artikelen zijn de burgemeester en het college (en elk van zijn leden) verplicht de raad alle door een of meer leden gevraagde informatie te geven, tenzij dat in strijd is met het openbaar belang. Ook het in beslotenheid informeren van de raad of het sturen van stukken onder oplegging van geheimhouding door het college geldt als het informeren van de raad. Informeren van de raad hoeft dus niet per se in openbaarheid te geschieden. Omdat dit de raad echter ernstig in zijn functioneren kan belemmeren, heeft de Gemeentewetgever gekozen voor een systeem waarin de raad het laatste woord heeft over de bekrachtiging of het voortduren dan wel opheffen van de geheimhouding, en niet het college.

Het college en de burgemeester kunnen (en vermoedelijk zelfs: moeten) het informeren van de raad achterwege laten als het verstrekken van de gevraagde inlichtingen in strijd zou zijn met het openbaar belang. Het college mag immers nooit het openbaar belang schenden.

De term ‘openbaar belang’ is echter zeer onbepaald. In de praktijk is zij vaak de uitkomst van een belangenafweging welke verplichting in een concreet geval het zwaarste weegt, het democratische belang om de raad te informeren, of het daartegenover staande belang. Dat vraagt om een zorgvuldige motivering, maar die is juist bij inlichtingenweigeringen vaak moeilijk goed te geven. Ook het tijdsaspect kan bij deze afweging een rol spelen. Duidelijk is wel dat het enkele feit dat het college zaken geheim wil houden, of een eigen geheimhoudingsplicht heeft opgelegd, onvoldoende is om de raad die inlichtingen te weigeren, juist omdat de raad ook achter gesloten deuren kan worden geïnformeerd.

5.6 Vertrouwelijkheid

Vertrouwelijk is niet hetzelfde als geheim. Het enkele feit dat informatie ‘vertrouwelijk’ wordt meegedeeld, maakt niet dat een wettelijke plicht tot geheimhouding bestaat. Dat betekent dat de regels uit de Gemeentewet over bijvoorbeeld bekrachtiging of opheffing niet van toepassing zijn, en dat ook ernstig betwijfeld moet worden of het schenden van die vertrouwelijkheid een strafbaar feit is.

Waarschuwing: Zoals opgemerkt kent artikel 272 Sr een eigen delictsomschrijving die los staat van de Gemeentewet en die ook het bestanddeel ‘geheimhouding uit hoofde van het ambt’ kent. Het is om die reden niet helemaal uitgesloten dat de strafrechter tot een veroordeling zou komen wegens schending van het ambtsgeheim als iemand uit de mededeling ‘vertrouwelijk’ had moeten afleiden dat de informatie niet openbaar zou mogen worden gemaakt. Zoals ook al eerder opgemerkt zal met die redenering echter juist voor raadsleden zeer terughoudend moeten worden omgesprongen, gelet op het grote belang van openbaarheid voor hun werk,

en gelet ook op de uitvoerige en vermoedelijk uitputtende regels over openbaarheid en geheimhouding in de Gemeentewet.

Vertrouwelijkheid doet vooral een moreel appèl op degenen die worden geïnformeerd, maar heeft geen rechtsgevolgen. Tegelijkertijd is er in de politiek-bestuurlijke praktijk van alledag soms behoefte aan vertrouwelijkheid en vertrouwelijk informeren. Duidelijk moet zijn dat een scherp onderscheid met geheimhouding moet worden gemaakt. Het is duidelijk dat het soms wenselijk wordt geacht de raad iets eerder te informeren dan het grote publiek of de pers. En dat het soms aantrekkelijk is in een informele setting en mondeling bij te praten is ook evident. Over de spelregels die dan gelden zullen raad en college afzonderlijk afspraken moeten maken, maar dat staat los van de regels over geheimhouding.

5.7 Beperking van geheimhouding: bundeling, geheimhoudingsregister en tijdelijke geheimhouding

De Gemeentewet regelt het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding. De wet kent niet de figuur van tijdelijke geheimhouding. Een eenmaal geldende geheimhoudingsplicht duurt in beginsel onbepaald voort totdat zij weer wordt opgeheven. Met name in langlopende dossiers is dat soms onwenselijk. Het vergroot namelijk het risico van schending van de geheimhoudingsplicht vanwege het ongemerkt voortduren van die verplichting. Bovendien is vaak de reden waarom de geheimhouding werd opgelegd door tijdsverloop naar de achtergrond verdwenen of zelfs komen te vervallen. Proportionaliteitsoverwegingen schrijven bovendien voor dat geheimhouding, als uitzondering op de hoofdregel van openbaarheid, niet langer zou moeten voortduren dan strikt noodzakelijk is.

Er zijn verschillende manieren de omvang van geheimhoudingsplichten te beperken:

- a. Soms worden hele documenten of zelfs dossiers geheim verklaard terwijl de geheimhouding slechts ziet op enkele onderdelen van dat dossier of document, bijvoorbeeld persoonsgegevens of financiële gegevens. Dat is niet erg proportioneel. Het probleem kan worden vermeden door de geheim te houden gegevens zoveel mogelijk in een afzonderlijk document op te nemen, en alleen dat document geheim te verklaren. Dat voorkomt ook het risico van per ongeluk 'lekker' van geheime informatie.
- b. Het bijhouden van een geheimhoudingsregister. Door in een afzonderlijk bestand bij te houden wanneer ten aanzien van welke stukken geheimhouding is opgelegd, valt in één oogopslag te zien hoeveel documenten geheim zijn en kan eenvoudiger worden nagegaan of het voortduren van die geheimhouding nog nodig is. De raad zou het geheimhoudingsregister periodiek, bijvoorbeeld twee keer per jaar, moeten agenderen.
- c. Het opleggen van tijdelijke geheimhouding. Hoewel de wet deze figuur niet kent, lijkt zij niet geheel uitgesloten. Omdat de door het college aan de raad overgelegde stukken opgelegde geheimhouding door de raad moet worden bekrachtigd, ligt het niet op de weg van het college maar op de weg van de raad de geheimhouding al dan niet tijdelijk op te leggen (na bekrachtiging). Tijdelijk geheimhouding, met name als zij langer duurt, kan echter tot rechtsonzekerheid over het moment van opheffing of voortduren leiden. Daarom is het, gelet op de rechtszekerheid, wenselijker dat de geheimhouding zelf niet tijdelijk wordt opgelegd, maar de raad in de begeleidende stukken aangeeft tot wanneer de geheimhouding nodig is, en vervolgens expliciet het besluit tot opheffing van de geheimhouding agendeert. Overigens zou ook het college daarover in de begeleidende stukken uiteraard al aanwijzingen kunnen geven.

5.8 Protocol

Op basis van het voorgaande wordt voorgesteld een besluit te nemen tot vaststelling van een Protocol Geheimhouding:

- 1 College en raad gaan terughoudend om met het opleggen en bekrachtigen van geheimhouding van informatie vervat in documenten.
- 2 Geheimhouding wordt zo goed mogelijk gemotiveerd aan de hand van belangen, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur.
- 3 Geheimhouding wordt zoveel mogelijk beperkt; indien mogelijk wordt aangegeven voor welke tekstonderdelen die geldt; zo mogelijk wordt de geheim te houden informatie in een afzonderlijk document bijeengebracht.
- 4 Indien geheime stukken in een besloten raadsvergadering worden besproken, wordt expliciet in die vergadering stilgestaan bij de vraag in hoeverre ook ten aanzien van de besloten vergadering zelf geheimhouding moet worden opgelegd, en hoe wordt omgegaan met het verslag van de besloten vergadering en de besluitenlijst.
- 5 Van de geheimhouding op stukken wordt melding gemaakt door het plaatsen van een stempel op de voorpagina en de volgende pagina's. Bij digitale stukken wordt dit op het digitale exemplaar kenbaar gemaakt (zowel in de benaming van het document als op de pagina's in het document zelf).
- 6 Voor zover ten behoeve van het Open Podium en de Politieke Dialoog geheime stukken worden verstrekt, dient artikel 86 Gemw als wettelijke grondslag te worden gehanteerd.
- 7 Het delen met fractiemedewerkers van geheime informatie die bij de raad berust, is slechts toegestaan na een expliciet raadsbesluit daarover.
- 8 Fractiemedewerkers hebben slechts toegang tot een besloten raads- of commissievergadering nadat de raad of die commissie daartoe een besluit heeft genomen.
- 9 Wordt een stuk na het Open Podium en de Politieke Dialoog doorgezonden naar de besluitvormende gemeenteraad, dan bekrachtigt de raad de geheimhouding ex art. 25 lid 3 Gemwet in de eerstvolgende raadsvergadering.
- 10 Wordt op een stuk op grond van art. 25 lid 2 door het college geheimhouding opgelegd en dat stuk vervolgens aan de besluitvormende raad gezonden, dan bekrachtigt de raad die geheimhouding in de eerstvolgende raadsvergadering (art. 25 lid 3 Gemwet).
- 11 Bij de bekrachtigingsbeslissing legt de raad zo mogelijk vast tot welk moment de geheimhouding zou moeten gelden.
- 12 De griffie legt de opgelegde geheimhouding of de bekrachtigingsbeslissing vast in een register; tweemaal per jaar wordt door de raad beslist voor welke documenten de geheimhouding kan worden opgeheven.
- 13 De hierboven opgenomen regels over geheimhouding worden als bijlage bij het Protocol Geheimhouding opgenomen.

pro facto