

Aan de Gemeenteraad.

Raadsvergadering d.d. : 6 juli 2017  
Commissievergadering d.d. : 15 juni 2017  
Commissie : Commissie Bestuur en Middelen  
Portefeuillehouder : Burgemeester B.B. Schneiders  
Programmaonderdeel : 001. Bestuur  
001002. Raad en Griffie  
Registratienummer : 2017007962  
Productiedatum : 12 april 2017

---

**Onderwerp**

Handleiding geheimhouding voor raadsleden en werkafpraak oplegging geheimhouding op niet-openbare stukken.

**Voorgesteld besluit:**

De raad van de gemeente Bloemendaal;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 8 mei 2017

**besluit:**

1. De handleiding geheimhouding voor raadsleden Bloemendaal 2017 vast te stellen;
2. De werkafpraak vast te stellen, dat niet-openbare stukken aan de raad worden verstrekt door het college, ook zonder dat geheimhouding is opgelegd.

De raad voornoemd, d.d.

de voorzitter,

de griffier,

### **Voorgesteld besluit**

1. De handleiding geheimhouding voor raadsleden Bloemendaal 2017 vast te stellen;
2. De werkafpraak vast te stellen, dat niet-openbare stukken aan de raad worden verstrekt door het college, ook zonder dat geheimhouding is opgelegd.

### **Aanleiding en beoogd effect**

Dit voorstel borduurt voort op een eerder aan u gedaan voorstel in 2015 om in te stemmen met de Notitie geheimhouding 2015. Daaraan lag ten grondslag de startnotitie geheimhouding (zie bijlage). De doelstelling voor de te produceren notitie (thans handleiding) is daarin als volgt geformuleerd:

*In de notitie wordt beschreven hoe in de praktijk om te gaan met vergaderingen en stukken die (deels) geheim zijn. Doel is het aantal geheime stukken en vergaderingen zo beperkt mogelijk te houden. Een tweede doel is duidelijke en praktische afspraken te maken omtrent bekrachtiging en opheffen van geheimhouding.*

De Commissie bestuur en middelen was van mening dat het stuk nog niet gereed was voor besluitvorming in de raad.

De commissie wilde graag aan een expert-meeting over dit onderwerp deelnemen. Verder wil de commissie dat er naast een achtergrond document voor de juristen in de organisatie, ook een praktisch werkdocument voor raad en organisatie komt.

### **Politieke keuzeruimte**

Uw raad kan besluiten om de handleiding al dan niet vast te stellen.

### **Gedachtegang**

Met de vaststelling van de handleiding wordt duidelijkheid verschaft over alles rond het proces geheimhouding.

### **Overwegingen van het college met betrekking tot de handleiding**

De expert-meeting, verzorgd door mr. H. Doornhof van AKD advocaten, heeft op 21 januari 2016 plaatsgevonden en het stuk is op onderdelen bijgesteld. Daarbij is de regeling zoals is vastgesteld in Haarlem als blauwdruk genomen.

Gelet op het feit dat alles is geregeld in de wet en de wet leidend is, kan het stuk slechts uitleg geven over de wet. Vandaar dat het de titel "handleiding" heeft gekregen. Het stuk is niet voorzien van een protocol, aangezien alles uitputtend in de wet is geregeld. Een protocol kan immers leiden tot interpretatieverschillen ten opzichte van de wet, hetgeen tot verwarring en mogelijk tot juridische procedures leidt.

In deze handleiding worden achtereenvolgens behandeld:

- Oplegging geheimhouding op stukken;
- Wijze van verstrekken van de stukken;
- Bekrachtiging van geheimhouding;
- Opheffen van de geheimhouding;
- Besloten vergaderingen met betrekking tot een geheim stuk of onderwerp;
- Schending van de geheimhouding.

### **Doelstellingen:**

Met de vaststelling van de handleiding wordt dus duidelijkheid gegeven over alles rond het proces geheimhouding.

Daarmee is aan één van de doelstellingen voldaan.

De tweede doelstelling in 2015 was om het aantal opgelegde geheimhoudingen te beperken. Hierover kort het volgende:

Het aantal opgelegde geheimhoudingen door het college is de afgelopen jaren drastisch gedaald. Hieronder volgt een overzicht van de opgelegde geheimhoudingen de afgelopen jaren:

jaar	2014	2015	2016
Aantal geheimhoudingen	14	7	2

Aan de doelstelling uit 2015 om het aantal opgelegde geheimhoudingen terug te dringen lijkt reeds te zijn voldaan.

Met ingang van 2016 wordt eveneens terughoudend gebruik gemaakt van het plaatsen van besluiten op de niet-openbare besluitenlijst. In dit kader wordt ook verwezen naar het door uw Presidium aangenomen memo over openbare- en niet-openbare besluitenlijsten van 11 februari 2016 (zie bijlage). Hieronder volgt een overzicht van het aantal besluiten op de niet-openbare besluitenlijsten over de afgelopen jaren.

jaar	2014	2015	2016
Aantal niet-openbare besluiten	55	38	9

De handleiding ziet uitsluitend op geheimhouding conform de Gemeentewet met de daarvoor vastgestelde procedure. Voor de volledigheid hecht het college eraan het volgende naar voren te brengen:

Naast gegevens waarop geheimhouding is opgelegd, zijn er ook gegevens die niet naar buiten mogen worden gebracht vanwege het vertrouwelijke karakter ervan (artikel 2.5 van de Algemene wet bestuursrecht). Ook voor stukken met een vertrouwelijk karakter geldt dus dat de inhoud hiervan niet door raadsleden met derden mag worden gedeeld. Voor de stukken met een vertrouwelijk karakter ex artikel 2.5 Awb geldt niet de geheimhoudingsprocedure conform de gemeentewet met de daarbij bedoelde bekrachtiging.

Een raadslid zal zelf de inschatting moeten maken of de stukken naar hun aard vertrouwelijk zijn. Wat betreft het soort stukken kan gedacht kan worden aan nog niet getekende intentieovereenkomsten, personeelsgegevens, aanbestedingen, bezwaarschriften in het kader van de Participatiewet of de Wet maatschappelijke ondersteuning, taxatierapporten etc. Ook persoonsgegevens in brieven gericht aan uw raad zijn vertrouwelijk.

Vertrouwelijke stukken voor uw raad worden thans op het Ris geplaatst en zijn slechts toegankelijk met de inlogcode.

#### Scenario's met betrekking tot werkafspraken

Het CVO heeft op 20 december 2016 verzocht om voorafgaand aan de commissie middelen waarbij de Handleiding geheimhouding voor raadsleden zou worden vastgesteld, een themabijeenkomst te houden. Deze themabijeenkomst is verzorgd door de juridisch controller van Haarlem en heeft plaatsgevonden op 9 februari 2017. Op die bijeenkomst is naar voren gekomen dat er twee scenario's denkbaar zijn met betrekking tot geheimhouding van niet-openbare stukken. Aansluitend aan de themabijeenkomst is in de commissie Bestuur en Middelen besloten de behandeling van de voorgelegde "Handleiding geheimhouding voor raadsleden 2017" af te voeren en de twee scenario's (de situatie zoals die thans is of telkens op niet-openbare stukken geheimhouding leggen) uit te laten werken. Die uitwerking is als volgt:

Uw raad heeft de keuze uit twee scenario's. Die scenario's worden hier verder uitgewerkt.

1. De werkafpraak vast te stellen, dat op alle niet openbare stukken geheimhouding wordt opgelegd.
2. De werkafpraak vast te stellen, dat niet-openbare stukken aan de raad worden verstrekt door het college, ook zonder dat geheimhouding is opgelegd.

Beide scenario's bevatten voor- en nadelen. Deze worden hierna per scenario uitgewerkt.

#### *Ad 1. Voordelen opleggen van geheimhouding op alle niet-openbare stukken:*

A Indien geheimhouding wordt opgelegd, is dit een besluit waartegen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. Oplegging van geheimhouding is derhalve in het belang van adequate rechtsbescherming voor belanghebbenden.

B Indien geheimhouding is opgelegd, is er volstrekte duidelijkheid over het feit dat het een niet-openbaar stuk is en dat geheimhouding moet worden betracht.

C Voor eventuele gevolgen in strafrechtelijke zin is geheimhouding het meest ondubbelzinnig handvat. 'Vertrouwelijk' vergt van het betreffende college-, commissie- of raadslid een eigen verantwoordelijkheid en beoordelingsvermogen. Indien telkens geheimhouding wordt opgelegd, is het zogenaamde grijze gebied van stukken die niet openbaar zijn en waarmee toch vertrouwelijk moet worden omgegaan zo klein mogelijk.

*Ad 1. Nadelen opleggen van geheimhouding op alle niet-openbare stukken:*

A Indien op alle niet-openbare stukken geheimhouding wordt gelegd, kan de indruk worden gewekt dat het bestuur niet transparant werkt. Bovendien zou dit tot nog veel meer geheimhoudingsbesluiten leiden, hetgeen juist niet de doelstelling blijktens de startnotitie 2015 was.

B In de gemeente Bloemendaal leidt het opleggen van geheimhouding regelmatig tot (lange) juridische procedures (bezwaar, beroep en hoger beroep). Dit is kostbaar en lijkt onwenselijk.

C Het telkens opleggen van geheimhouding kost bij benadering 0,1 FTE. De juridische procedures die regelmatig hierop volgen, zijn hierbij nog buiten beschouwing gelaten. Zowel voor 0,1 extra FTE als voor de juridische procedures zal budget vrijgemaakt moeten worden. Verder moet uw raad vaker besluiten nemen tot al dan niet bekrachtiging van de geheimhouding.

D Niet alle niet-openbare stukken kunnen geheim worden verklaard. In geval van bijvoorbeeld artikel 11 van de Wob (zie uw bijgevoegde handleiding) kan op zichzelf geen geheimhouding worden opgelegd. Het grijze gebied ex artikel 2:5 Algemene wet bestuursrecht dat handelt over stukken met een vertrouwelijk karakter waarvoor geheimhouding geldt, kan dus niet geheel worden uitgesloten.

*Ad 2. Voordelen werkafpraak verstrekken van stukken aan de raad ook zonder dat geheimhouding is opgelegd.*

A De werkwijze leidt niet tot een verhoogde administratieve last en kost derhalve minder arbeidskracht;

B De werkwijze leidt tot minder juridische procedures;

C Er hoeft minder formeel juridisch en bureaucratisch met geheimhouding omgegaan te worden, hetgeen de stukkenstroom naar de raad vergemakkelijkt.

D De huidige situatie doet recht aan het grijze gebied ex artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht dat er nu eenmaal is en ook zal blijven.

E Met de werkafpraak dat niet-openbare stukken slechts zijn in te zien middels inlogcode is volstrekt helder dat de stukken niet openbaar gemaakt mogen worden. In zoverre weten individuele raadsleden precies waar zij aan toe zijn.

*Ad 2. Nadeel werkafpraak verstrekken van stukken aan de raad ook zonder dat geheimhouding is opgelegd.*

Als er geen besluit ligt tot oplegging van geheimhouding, kan er geen rechtsmiddel worden ingesteld.

Het ontbreken van rechtsbescherming is een belangrijk argument om telkens geheimhouding op te leggen. Daar kan tegenin worden gebracht dat –vrijwel- uitsluitend raadsleden rechtsmiddelen aanwenden tegen besluiten tot oplegging van geheimhouding. Tegen deze achtergrond wordt de volgende aanbeveling van de bezwaarschriftencommissie uit het jaarverslag 2015 in overweging gegeven.

*De commissie heeft geconstateerd dat raadsleden in een aantal gevallen raadsbesluiten ten overstaan van de Commissie Bezwaarschriften ter discussie hebben willen stellen. Hoewel dat juridisch mogelijk is en de commissie zeer terughoudend wil zijn om opmerkingen te maken die haar toegankelijkheid in gevaar kunnen brengen, is de commissie – hoewel benoemd door de raad – niet voldoende democratisch gelegitimeerd om die rol op te pakken. Omdat de commissie op grond van de bedoeling van de wetgever ook dient te adviseren met betrekking tot de doelmatigheid van democratisch genomen besluiten ontstaat een situatie die als minder wenselijk kan worden gezien.*

Ten slotte wordt opgemerkt dat de keuzeruimte in feite moet worden gezien als een werkafpraak tussen het college en de raad. Deze werkafpraak heeft op zichzelf geen invloed op de vast te stellen "Handleiding

geheimhouding raadsleden Bloemendaal 2017”.

### **Overwegingen van het college met betrekking tot de twee scenario's**

Het college heeft een voorkeur voor het tweede scenario, aangezien dit minder kost en de voordelen van telkens opleggen van geheimhouding niet opwegen tegen de nadelen. Het college verwijst hierbij naar hetgeen hierover is opgenomen onder de voor- en de nadelen van beide scenario's en de aanbeveling van de bezwaarschriftencommissie.

### **Middelen**

Het is moeilijk om dit exact te begroten. Gedacht wordt aan ongeveer 0,1 extra FTE indien u kiest voor het telkens opleggen van geheimhouding. Ook zal telkens geheimhouding opleggen meer procedures genereren, waardoor de kosten procesvertegenwoordiging verder oplopen.

### **Participatie**

N.v.t.

### **Communicatie**

De handleiding wordt niet alleen aan uw raad verstrekt, maar zal ook binnen de gehele organisatie kenbaar worden gemaakt. De handleiding zal ook op de website van de gemeente en gemeenteraad worden geplaatst. De beide scenario's zijn in de kern werkafspraken tussen het college en de raad. Deze afspraken hoeven niet extern te worden gecommuniceerd.

### **Samenwerking (Heemstede)**

Een dergelijk stuk als de handleiding is niet voorhanden in de gemeente Heemstede. De scenario's zijn besproken met de afdeling juridische zaken van de gemeente Heemstede.

### **Vervolgproces/evaluatie**

De doelstelling van het terugbrengen van het aantal opgelegde geheimhoudingen is reeds behaald. Aan de hand van de praktijk zal moeten blijken of de handleiding voldoende handvatten geeft voor rechtmatig en doelmatig toepassen van de wetgeving omtrent geheimhouding.

### **Bijlagen**

Handleiding geheimhouding raadsleden Bloemendaal 2017 (HL00000360);  
Startnotitie geheimhouding (2015035680);  
Raadsvoorstel Notitie geheimhouding 2015 (2015055250);  
Memo openbare en niet-openbare besluiten (2016001105).

### **Achterliggende documenten**

-

Burgemeester en wethouders van Bloemendaal,

, burgemeester.

, gemeentesecretaris.

Advies Commissie