Beleid

Gemeente Bloemendaal
Postbus 201
2050 AE Overveen
T 14 023
www.bloemendaal.nl

Leden van de gemeenteraad Bloemendaal
Postbus 201
2050 AE OVERVEEN

Datum	:	29 oktober 2019
Uw kenmerk	:	
Ons kenmerk	:	2019007230
Behandeld door	:	burgemeester
Doorkiesnummer	:	023-522555
Onderwerp	:	De belemmering van de geheimhouding in het onderzoek naar de gebeurtenissen rond Elswoutshoek in 2014
Verzonden	:	
Bijlage(n)	:	Uitspraak voorzieningenrechter 23 december 2014 (ECLI:NL:RBNHO:2014:12268), Uitspraak Rechtbank Noord-Holland 19 april 2017 (ECLI:NL:RBNHO:2017:3816), Uitspraak Raad van State 18 juli 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2451).

Geachte leden van de raad,

Op 11 juni 2019 heeft uw raad gesproken in een besloten vergadering van de commissie bestuur en middelen met het onderzoeksbureau Integis BV. Dit gebeurde naar aanleiding van de brief van Integis van 20 mei 2019 betreffende geconstateerde belemmeringen en mogelijke oplossingen. Eén van de belemmeringen is volgens het onderzoeksbureau "*de bescheiden waar geheimhouding op rust*". In deze brief wil ik daar nader op ingaan.

Het onderzoeksbureau Integis BV geeft in de brief van 20 mei 2019 de volgende toelichting
"***4. De bescheiden waarop geheimhouding rust/4.1. De inhoud van de statusrapportage***
In de statusrapportage is opgenomen dat, indien de objecten van het vervolgonderzoek (mede) zien op de (inhoud van) de bescheiden waarop geheimhouding rust, onze bevindingen mede zullen zien op (de inhoud van) deze (geheime) bescheiden; wij kunnen daarover alsdan niet rapporteren.

4.2. Nadere toelichting
Indien de objecten van vervolgonderzoek (mede) zien op (de inhoud van) de bescheiden waarop geheimhouding rust, is het vaktechnisch noodzakelijk dat wij de te interviewen personen daarover zonder belemmeringen kunnen bevragen, dat wij de antwoorden in volle omvang kunnen verwerken in de interviewverslagen en dat wij citaten uit de (geaccordeerde) interviewverslagen kunnen opnemen in onze rapportage. Dit is niet mogelijk bij handhaving van de thans geldende geheimhouding.

2019007230

4.3. Mogelijke oplossingsrichtingen
Het is naar onze mening noodzakelijk dat de (resterende) geheimhouding wordt opgeheven. Het alternatief is dat objecten van (vervolg) onderzoek die zien op de (inhoud van) deze (geheime) bescheiden niet bij het onderzoek worden betrokken. Naar onze inschatting in het licht van ons huidig inzicht in het dossier achter wij dat laatste inhoudelijk en gezien de doelstelling van het onderzoek niet verdedigbaar. De overige (potentiële) belemmeringen zoals vermeld in deze brief nog daargelaten, achten wij dit punt derhalve een noodzakelijk voorwaarde voor de uitvoering van een vervolgonderzoek. Wij merken op dat in geval van opheffing van geheimhouding, wij uiteraard - zoals in het algemeen geldt -restrictief en prudent gebruik zullen maken van betreffende informatie. In onze opvatting leidt opheffing van geheimhouding er bovendien niet noodzakelijkerwijs toe dat deze informatie integraal en ongeclausuleerd in het publieke domein komt. Wij kunnen overigens niet voorzien welke dynamiek gepaard gaat met opheffing van de geheimhouding. Dat geldt eveneens voor de gevolgen daarvan voor het eventuele (vervolg)onderzoek zowel in termen van doorlooptijd als van kosten."

In opdracht van de commissie bestuur en middelen heb ik twee vraagstukken verkend, te weten:
1. Over hoeveel 'geheim verklaarde stukken' gaat het feitelijk en waar gaan deze over?
2. Zijn er mogelijkheden om de geheimhouding op te heffen en onder welke voorwaarden?

Ad 1 Aantal en aard van de geheime stukken
Er zijn - naar aanleiding van het collegebesluit van 4 november 2014 tot oplegging geheimhouding - momenteel nog **16** documenten geheim met dien verstande dat bij document met nummer 16 van één onderdeel de geheimhouding is opgeheven.

Het onderzoeksbureau Integis BV heeft inzage gekregen in alle 16 geheime documenten. Om te garanderen dat alle relevante informatie met betrekking tot deze 16 documenten kan worden gedeeld met de onderzoekers heeft het college, voor alle betrokkenen die voor een interview zijn benaderd, de geheimhouding opgeheven. Deze betrokkenen zijn daarover persoonlijk geïnformeerd per brief van 25 februari 2019, 7 maart 2019 en 21 mei 2019.

De huidige stand van zaken heeft uiteraard een voorgeschiedenis. Om uw raad daar nader inzicht in te geven, geef ik een feitenrelaas dat begint bij de gebeurtenissen die hebben geleid tot van het geheimhoudingsbesluit van 4 november 2014 tot en met de uitspraak van de Raad van State op 18 juli 2018. Ik baseer mij daarbij op de mij bekende informatie.

Toenmalig wethouder M. de Rooij heeft in de zomer van 2014 een aantal documenten verzameld, om zich een beeld te vormen van wat zij kort na haar aantreden hoorde over persoonlijke ervaringen van ambtenaren in hun contact met burgers. In de uitspraak van de voorzieningenrechter van 23 december 2014 is daarover het volgende te lezen: *"De stukken waarop geheimhouding is toegepast, vormen tezamen het dossier dat de wethouder voor haar zelf heeft samengesteld als werkdossier na haar aantreden in mei 2014. Dit werkdossier behelst een door de wethouder zelf aan papier toevertrouwde samenvatting van de, in mails van recente data neergelegde, ervaringen van een aantal ambtenaren van de gemeente Bloemendaal. Deze ambtenaren hebben gemeen dat zij, ieder op eigen wijze, betrokken zijn (geweest) bij de ambtelijke behandeling van aanvragen, in het bijzonder om omgevingsvergunningen, ingediend door de eigenaren van het perceel (..).*Deze stukken vormden de basis voor haar uitspraken in het Haarlem Dagblad. Het interview in het Haarlems Dagblad was aanleiding voor meerdere raadsleden om inzage te verzoeken in het verzamelde dossier van de toenmalig wethouder. Inzage heeft plaatsgevonden op 8 september 2014.
Twee van hen, mevrouw M. Roos-Andriesse (Hart voor Bloemendaal) en de heer L.J.L Heukels (Liberaal Bloemendaal), hebben vervolgens verzocht het dossier persoonlijk te mogen ontvangen. In reactie hierop heeft het college het besluit van 4 november 2014 genomen om op grond van artikel 55, eerste lid van de Gemeentewet geheimhouding op te leggen ten aanzien van documenten in het dossier 'intern dossier wethouder inzake EWH' en deze documenten aan de twee raadsleden te

verstrekken onder oplegging van geheimhouding op grond van artikel 25, tweede lid van de Gemeentewet. In totaal zijn op dat moment **109** documenten geheim verklaard.

Beide raadsleden hebben op 4 november 2014 een brief gekregen met het aan hen gerichte besluit tot oplegging geheimhouding, voorzien van de gevraagde stukken. Een van heeft bezwaar gemaakt tegen het niet openbaar maken van de niet-openbare besluitenlijst van 4 november 2019 én tegen de aan hem opgelegde geheimhouding. Achtereenvolgens de Voorzieningenrechter, de Rechtbank en de Raad van State hebben uitspraak gedaan in deze zaak. Het geheimhoudingsbesluit is daarmee nu *onherroepelijk*. In de uitspraak van de Raad van State van 18 juli 2018 is over de inhoud van het dossier het volgende opgemerkt: *(..) het dossier documenten bevat over (vermeende) intimidaties en bedreigingen van onder andere ambtenaren door twee inwoners van de gemeente Bloemendaal en die in 2014 zijn verzameld door de voormalig wethouder M. Rooij (...)"*

Het collegebesluit tot oplegging geheimhouding is opgenomen in de niet-openbare besluitenlijst van 4 november 2014. Dat dergelijke besluiten in de niet-openbare besluitenlijst worden opgenomen, volgt uit artikel 60, derde lid Gemeentewet. In dit artikel is bepaald dat een besluit tot oplegging geheimhouding (volgens artikel 55 Gemeentewet) opgenomen dient te worden in de niet-openbare besluitenlijst (i.c. de niet-openbare notulen).

Op 23 december 2014 deed de voorzieningenrechter uitspraak naar aanleiding van het verzoek om een voorlopige voorziening *(ECLI:NL:RBNHO:2014:12268).*

Enkele relevante passages uit de uitspraak:

- *"bij de wetenschap dat de wethouder deze ambtenaren heeft toegezegd dat deze ervaringen niet aan de grote klok zouden worden gehangen, hebben deze ambtenaren vrij uit hun harten gelucht. De voorzieningenrechter heeft kennis genomen van de in de mails vervatte uitingen en ervaringen en kan tot geen andere conclusie komen dan dat de desbetreffende ambtenaren in ieder geval in subjectieve zin het optreden van bedoelde eigenaren als intimiderend en bedreigend hebben ervaren.*
- *Uit vorenstaande kan in de eerste plaats de conclusie worden getrokken dat er geen sprake is van stukken die van meet af aan openbaar waren en waarop eerst in een later stadium geheimhouding is gelegd. Hieraan doet niet af dat de wethouder ermee heeft ingestemd dat een aantal raadsleden, onder wie verzoeker, in de gelegenheid is gesteld inzage te hebben in dit dossier. Uit het enkele feit dat het college daarna toepassing heeft gegeven aan de geheimhoudingsbepalingen in de Gemeentewet kan reeds worden afgeleid dat in het geheel niet de intentie heeft bestaan om het dossier aan de openbaarheid prijs te geven.*
- *Het verzoek van verzoeker was om de opgelegde geheimhouding te schorsen. Toewijzing van het verzoek leidt tot onomkeerbare gevolgen en geheimhouding ten aanzien van de stukken zal in de toekomst illusoir worden. Een voorlopige maatregel heeft in deze een definitief en onomkeerbaar karakter, die zich niet verdraagt met de aard van de onderhavige voorlopige voorziening procedure. Daarom is het verzoek afgewezen."*

Bij besluit van 27 augustus 2015 wijzigt het college het besluit van 4 november 2014 en heft de geheimhouding ten aanzien van de documenten met nummers 2, 6-I, 7, 8, 8-I tot en met 15, 17-II tot en met 20, 23 tot en met 26, 28, 28-II tot en met 36, 36-II tot en met 41, 41-II tot en met 44-III, 44-V, 45, 45-II tot en met 46, 46-II tot en met 47, 47-II, 48, en 48-III tot en met 50, zoals aangeduid op de bijbehorende inventarislijst, op.

Op 19 januari 2016 besluit het college (bij de beslissing op bezwaar) de geheimhouding ten aanzien van nog eens 5 documenten op te heffen (nummers 36-I en 41-I, nummers 44-IV, 45-I, 46-I).

- Passages collegevoorstel 13 januari 2016: *"overigens overweegt de bezwaarschriftencommissie – onder verwijzing naar de jurisprudentie – dat de omstandigheid dat de documenten zonder toestemming in het bezit zijn gekomen van derden, niet noodzakelijkerwijs volgt dat zij moeten worden geacht openbaar te zijn gemaakt in de zin van de Wob. (....)"*

Op 19 april 2017 doet de rechtbank uitspraak naar aanleiding van het ingestelde hoger beroep tegen het geheimhoudingsbesluit van 4 november 2014 *(ECLI:NL:RBNHO:2017:3816)*. Enkele relevante passages:

- *"De rechtbank is na bestudering van de documenten met verweerder van oordeel dat de belangen als verwoord in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e en g, van de Wob, worden geschaad indien de geheimhouding van de documenten wordt opgeheven. Dit is naar het oordeel van de rechtbank uitsluitend anders voor zover het gaat om onderdeel I van document 16.*
- *De rechtbank is verder van oordeel dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het belang bij geheimhouding in dit geval zwaarder weegt dan het belang van de eiser bij opheffing van de geheimhouding.*
- *De rechtbank is voorts van oordeel dat indien het college per document of onderdeel daarvan zou hebben gemotiveerd dat aan de belangen die zich tegen openbaarmaking verzetten doorslaggevend gewicht toekomt dit zou hebben geleid tot herhalingen die geen redelijk doel dienen.*
- *Uit de gedingstukken en het verhandelde ter zitting kan worden opgemaakt dat geen sprake is van documenten die van meet af aan openbaar waren en waarop pas in een later stadium geheimhouding is gelegd. De enkele omstandigheid dat de ex-wethouder ermee heeft ingestemd dat een aantal raadsleden, onder wie eiser, in de gelegenheid is gesteld inzage te hebben in het dossier maakt niet dat het dossier openbaar is gemaakt. Uit het feit dat het college daarna toepassing heeft gegeven aan de geheimhoudingsbepalingen in de Gemeentewet volgt ook dat in het geheel niet de intentie heeft bestaan om het dossier aan de openbaarheid prijs te geven. Dat geheimhouding eerst een aantal weken nadat het dossier was ingezien is opgelegd maakt dit niet anders. Tijdsverloop staat er niet aan in de weg dat (alsnog) geheimhouding wordt opgelegd.*
- *De omstandigheid dat het college bij brief van 26 augustus 2016 excuses heeft gemaakt aan de twee met naam genoemde inwoners van de gemeente Bloemendaal en heeft geconcludeerd dat van hun zijde geen sprake is geweest van bedreigingen en intimidaties betekent niet dat door openbaarmaking van de geheime documenten de voornoemde belangen niet worden geschaad."*

Op 22 mei 2017 besluit het college tot een gewijzigde beslissing op bezwaar: ook ten aanzien van document 16 onderdeel I wordt de geheimhouding opgeheven.

Uitspraak Raad van State van 18 juli 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2451).
Op 18 juli 2018 doet de Raad van State uitspraak naar aanleiding van ingesteld hoger beroep. Enkele relevante passages:

- *"De Afdeling stelt vast dat gelet op het hoger beroepschrift in beginsel de geheimhouding in geding is ten aanzien van de documenten met nummers 1, 3 tot en met 5, 16 (met uitzondering van onderdeel I) tot en met 17-I, 21 tot en met 22, 27, 28-I, 47-I en 48-II. Ter zitting heeft de appellant evenwel gesteld dat het hem te doen is om de documenten 21, 22 en 27. Ten aanzien van de overige stukken heeft hij geen bezwaren tegen de opgelegde geheimhouding.*
- *Voor zover er - zoals ter zitting door appellant is gesteld - nog 40.000 e-mails zouden bestaan die eveneens betrekking hebben op de (vermeende) intimidaties en bedreigingen als hiervoor bedoeld, overweegt de Afdeling dat die niet tot het dossier behoren ten aanzien waarvan geheimhouding is opgelegd. Die e-mails kunnen in deze procedure dan ook niet aan de orde komen.*

- *Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat hetgeen zich heeft voorgedaan op 8 september 2014, niet afdoet aan het feit dat het college in beginsel - mits op grond van een belang als bedoeld in artikel 10 van de Wob, waarop hierna wordt ingegaan - ten aanzien van het gehele dossier geheimhouding kan opleggen. Niet valt in te zien dat op 8 september 2014 de stukken naar hun aard openbaar (de Afdeling begrijpt: niet geheim, omdat personen van de inhoud kennis hebben genomen) zijn geworden, behoudens de namen van de daarin genoemde ambtenaren. Op die datum heeft slechts een inzage in het dossier plaatsgevonden. Er zijn geen stukken uit het dossier aan de raadsleden overgelegd, laat staan met de bedoeling dat derden daarvan kennis zouden mogen nemen. Dat appellant bij die inzage aantekeningen heeft mogen maken en dat de mogelijkheid bestond dat in de tussenliggende periode iemand over die stukken de openbaarheid zou hebben gezocht, neemt niet weg dat op 4 november 2014 (alsnog) geheimhouding kon worden opgelegd ten aanzien van het gehele dossier bij de daadwerkelijke verstrekking ervan. Hierbij is niet van belang of de mededeling van de voormalig wethouder als een toezegging aan het college kan worden toegerekend.*
- *De Afdeling stelt vast dat documenten 21 en 22 door dezelfde persoon zijn opgesteld. Het betreft een e-mail van 9 augustus 2014 aan een derde, alsmede een ongedateerde en niet-geadresseerde verklaring, beide met uitlatingen over negatieve ervaringen met de vermelde twee inwoners van Bloemendaal. Document 27 betreft een e-mail van een toenmalig raadslid van 17 februari 2014 aan de hiervoor vermelde derde en heeft eveneens deels betrekking op negatieve ervaringen met de twee betrokken inwoners.*
- *De rechtbank heeft geoordeeld dat niet kan worden uitgesloten dat openbaarmaking van de namen en documenten van de betrokkenen leidt tot op de persoon gerichte beschuldigingen waarvan deze betrokkenen nadeel kunnen ondervinden. Appellant heeft dit oordeel niet weersproken. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat hier het belang van onevenredige benadeling van bij de bestuurlijke aangelegenheid betrokken natuurlijke personen en hun recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer aan de orde zijn, zodat zich twee in artikel 10 van de Wob genoemde belangen voordoen. Dat één van de documenten afkomstig is van een politieke partij - wat daarvan verder ook zij nu de desbetreffende e-mail zonder partijlogo en vanaf een persoonlijk e-mailadres is verzonden - doet er niet aan af dat het hiervoor genoemde nadeel zich ook voor de hier betrokken personen kan voordoen. Voorts heeft de rechtbank ten aanzien van de documenten 21, 22 en 27 terecht geoordeeld dat het geheim houden van de namen niet voldoende is om de privacy van de betrokkenen te garanderen. In dit verband is van belang dat het enkel anonimiseren van de documenten in het dossier volgens het college geen soelaas biedt, omdat uit de informatie zelf valt af te leiden wie de informatie heeft verstrekt. Verder mocht in aanmerking worden genomen dat de door de betrokkenen verstrekte informatie dusdanig is verweven met feiten dat deze laatste niet van bedoelde informatie zijn te scheiden. De belangen op grond van artikel 10 van de Wob betreffen dan ook de volledige inhoud van de documenten 21, 22 en 27.*
- *De rechtbank heeft voorts op goede gronden geoordeeld dat het college gebruik heeft kunnen maken van zijn bevoegdheid tot het opleggen van geheimhouding, mede gelet op de wijze waarop het dat heeft gedaan. In dit verband is van belang dat de heer Heukels heeft gesteld dat (delen van) het dossier in feite niet meer geheim zijn omdat anderen de documenten kennen. Zijn stelling dat voorafgaand aan het besluit van 4 november 2014 in een raadsvergadering uit de op 8 september 2014 gemaakte aantekeningen is geciteerd, heeft hij echter niet met stukken onderbouwd. Daarbij komt dat gesteld noch aannemelijk is gemaakt dat oplegging van de geheimhouding op dat moment illusoir was, omdat de documenten reeds voor iedereen beschikbaar zouden zijn gekomen.*
- *Voorts heeft appellant niet onderbouwd waarom de opheffing van de geheimhouding van documenten 21, 22 en 27 voor de uitoefening van zijn taak als raadslid noodzakelijk is. Niet vast is komen te staan dat hij het integriteitsonderzoek naar het voormalige college, zonder doorbreking van de geheimhouding die daarop rust, niet zou kunnen uitvoeren. Gelet op het vorenstaande heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het belang bij geheimhouding in dit geval zwaarder weegt dan het belang van appellant bij het terugdraaien van de geheimhouding. "*

Ad 2 Zijn er mogelijkheden om de geheimhouding op te heffen?
De personen die betrokken zijn bij de 16 documenten waar nog geheimhouding op ligt, zijn benaderd met de vraag of zij bezwaar hebben tegen opheffing van de geheimhouding.

Eén persoon heeft aangegeven in te kunnen stemmen met opheffing van de geheimhouding van één (persoonlijke) e-mail.

Alle andere betrokkenen hebben aangegeven bezwaar te hebben tegen de opheffing van de geheimhouding. Redenen die zijn aangeven: *"er zijn toezeggingen gedaan* en *opheffing van de geheimhouding leidt tot (nieuwe) op de persoon gerichte beschuldigingen, klachten en juridische procedures."*

Gelet op het voorgaande constateer ik het volgende

- Er zijn (van de 109 documenten) nog 16 documenten geheim.
- Van één document kan de geheimhouding – aldus betrokkene - worden opgeheven.
- De documenten bevatten persoonlijke verklaringen van burgers en ambtenaren over hoe zij het contact met twee inwoners hebben ervaren. De rechter heeft hierover een oordeel geveld.
- In de documenten waar de geheimhouding op rust is sprake van onevenredige benadeling en schending van persoonlijke levenssfeer als de geheimhouding wordt opgeheven (en volgens de Wob openbaar zouden worden gemaakt). Dit standpunt is tot aan de Raad van State bevestigd.
- Het geheimhoudingsbesluit is onherroepelijk.
- De overheid beschikt per definitie over bijzonder privacygevoelige informatie van burgers en heeft de plicht hier zorgvuldig mee om te gaan en de privacy van burgers te beschermen.
- Burgers hebben destijds bezwaar gemaakt tegen openbaarmaking van hun e-mails.
- Er zijn destijds toezeggingen gedaan aan betrokkenen over de bescherming van de verklaringen.
- Betrokken hebben eerder aangegeven dat ze anders nooit die verklaringen zouden hebben afgelegd.
- Als werkgever dient de gemeente de privacy van zijn werknemers te garanderen en te zorgen voor een veilige werkomgeving. Dat geldt ook voor (externe) adviseurs van de gemeente.
- Tegen opheffing van geheimhouding is – in het kader van dit onderzoek bij recente navraag - ten aanzien van 15 documenten bezwaar aangegeven door betrokkenen.
- De onderzoekers van het onderzoeksbureau Integis hebben kennis kunnen nemen van de inhoud van de geheim verklaarde documenten.
- Zoals ook door het onderzoeksbureau is aangegeven is niet te voorzien welke dynamiek gepaard gaat met opheffing van de geheimhouding.
- De Raad van State heeft op 18 juli 2018 geoordeeld dat: *"dat niet vast is komen te staan dat hij integriteitsonderzoek naar het voormalige college, zonder doorbreking van de geheimhouding die daarop rust, niet uitgevoerd zou kunnen worden "*
- Betrokkenen - die zijn benaderd door het onderzoeksbureau voor een interview ten behoeve van het onderzoek –zijn volledig vrij om met het onderzoeksbureau te spreken over de inhoud van de geheime e-mails, omdat het college de geheimhouding daarvoor heeft opgeheven.
- De USB-stick met ruim 40.000 e-mails - met de resultaten van Hoffman bedrijfsrecherche is verstrekt aan het onderzoeksbureau Integis.

Ik begrijp de maatschappelijke druk om transparantie en de wens van het onderzoeksbureau om - vijf jaar na de oplegging geheimhouding - in het kader van het onderzoek naar de gebeurtenissen rond Elswoutshoek, de geheimhouding van de resterende 15 documenten op te heffen.

Echter, gelet op voorgaande constateringen acht ik het - in het persoonlijk belang van betrokkenen, de gedane toezeggingen en de uitkomst van de juridische procedures – in strijd met het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel om de geheimhouding op de resterende 15 documenten op te heffen. Het principe van de 'betrouwbare overheid' komt daarmee in het geding. Daarnaast is niet te overzien wat de mogelijke (rechts)gevolgen zijn voor zowel betrokkenen als de gemeente. Ook de mogelijke dynamiek is niet te overzien. Dat constateert ook het onderzoeksbureau.

Ik merk tot slot op dat er veel broninformatie bij de gemeente beschikbaar is - waaronder bijvoorbeeld een usb-stick met 40.000 e-mails – waaruit mogelijk gerechtvaardigde onderzoeksconclusies getrokken kunnen worden.

Het is aan uw raad een definitief oordeel te vellen of de door het onderzoeksbureau geschetste belemmering ten aanzien van de 15 overgebleven geheim verklaarde stukken, het onderzoeksbelang schaadt.

Met vriendelijke groet,

Drs. E.J. Roest,
Burgemeester van Bloemendaal