

Geheim – eind rapportage

Openheid over geheimhouding

Onderzoek van de rekenkamer Lelystad naar het beleid
én de praktijk van geheimhouding in de gemeente Lelystad

HET ONDERZOEK IN ÉÉN BEELD: OPENHEID OVER GEHEIMHOUDING

CONTEXT ONDERZOEK

Openbaarheid is een groot goed voor het functioneren van de lokale democratie. Bij de gratie van openbare vergaderingen en -besluitvorming kan de gemeenteraad zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol op een goede manier vervullen. Niet voor niets vormt openbaarheid het uitgangspunt in de Grondwet. Maar volledige openbaarheid, waar iedereen bij alles kan meekijken, is niet altijd wenselijk. Raadsleden ervaren geheimhouding nogal eens als een belemmering om hun werk goed te kunnen doen. Het is lastig om een politiek debat te voeren over informatie die niet met de buitenwereld kan worden gedeeld. Bovendien wordt de volksvertegenwoordigende rol van de raad bij geheime informatie beperkt, omdat ruggespraak met de achterban niet mogelijk is. Kortom, er is veel aan gelegen om geheimhouding alleen toe te passen als het echt niet anders kan. Vanwege het belang van openbare informatie voor het functioneren van de lokale democratie heeft de Rekenkamer Lelystad onderzoek gedaan naar het beleid en de praktijk van geheimhouding in Lelystad en de gevolgen ervan voor de kwaliteit van het bestuur van de gemeenteraad. Tijdens het onderzoek is ook gekeken naar de betekenis van een belangrijke recente wetwijziging op het gebied van geheimhouding, de invoering van de Wet open overheid (Woo), voor het bestuur van de gemeente Lelystad.

CONCLUSIES

De Rekenkamer Lelystad concludeert dat er in algemene zin tevredenheid bestaat over de geheimhoudingspraktijk binnen de gemeente Lelystad in de onderzochte periode 2018-2022, maar dat deze tegelijkertijd ook kwetsbaar is.

Op basis van de in dit onderzoek beschikbare informatie werd er in deze periode relatief weinig geheimhouding bekrachtigd door de raad. De gebruikte Wob-gronden en de inhoud van de beschreven motivaties voor het opleggen en bekrachtigen van geheimhouding waren grotendeels in lijn met wet- en regelgeving én passend bij de inhoud van de geheime documenten. Het geheimhoudingsbeleid was daarnaast rechtmatig. Geheimhouding lijkt proportioneel in onderzochte gevallen.

Geheimhouding werd en wordt in de gemeente Lelystad niet ervaren als een hoofdzaak en het doorlopen van het geheimhoudingsproces lijkt een formaliteit. Geheimhouding van documenten maar ook besloten bijeenkomsten zorgen ervoor dat er zonder terughoudendheid van de ambtelijke organisatie en/of het college, de raad meer geïnformeerd de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol kan vervullen.

Tegelijkertijd stond het geheimhoudingsproces zelf en de zorgvuldigheid waarmee geheimhouding werd opgelegd in de onderzochte periode ook een zuiver democratisch proces in de weg. Raadsleden ervaren en ervaren ook anno 2023, zelf nauwelijks hinder van de geheimhoudingspraktijk bij het vervullen van de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol. Zij profiteerden zelfs van 'geheimhouding' en 'besloten overleggen' omdat zij hierdoor beter geïnformeerd hun werk konden doen.

Maar dit onderzoek laat ook zien dat de geheimhoudingspraktijk een risico vormde voor de kwaliteit van het gevoerde bestuur. Omdat raadsleden door deze praktijk waarin veelal kwalitatieve argumenten ontbreken, niet altijd weloverwogen geheimhoudingsbesluiten konden bekrachtigen. En omdat door onzorgvuldigheden in het geheimhoudingsproces het risico bestond dat er informatie niet openbaar besproken kon worden, terwijl dit wel het geval zou moeten zijn. Op basis van voorliggend onderzoek is niet precies te bepalen wat de exacte impact van de geheimhoudingspraktijk op de kwaliteit van het gevoerde bestuur is.

FOCUS ONDERZOEK

Onderzoeksvraag: Welke invloed heeft de geheimhoudingspraktijk van de gemeente Lelystad op de kwaliteit van het gevoerde bestuur van de gemeenteraad? En welke lessen kunnen hieruit worden geleerd voor de toekomst van de gemeente(raad) Lelystad op het gebied van geheimhouding?

Opleggen

Bekrachtigen

Opheffen

ONDERZOEKSAANPAK

Het onderzoek richtte zich op de periode 2018-2022. Het beleid en de praktijk van geheimhouding zijn onderzocht en beoordeeld aan de hand van wet- en regelgeving die op dat moment van kracht waren. Dit betekent dat is gekeken vanuit de inmiddels 'oude' regels uit de Gemw en de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Voor het onderzoek zijn de volgende informatiebronnen gebruikt:

- Overzichten omvang geheimhouding
- Interviews met medewerkers, college- en raadsleden
- Documentenanalyse:
- Procedurele analyse
- Kwalitatieve analyse cases

AANBEVELINGEN

Op basis van voorgaande conclusies uit voorliggend rapport komt Rekenkamer Lelystad/ & Van de Laar tot drie aanbevelingen voor de raad (en indirect het college en de ambtelijke organisatie) van de gemeente Lelystad ten aanzien van geheimhouding. Daarmee wordt deels antwoord gegeven op het tweede deel van de centrale vraag, namelijk: welke lessen kunnen worden geleerd uit het rekenkameronderzoek naar geheimhouding in Lelystad voor de toekomst van de gemeente(raad) Lelystad op het gebied van geheimhouding?'

1	Investeer in kennis en afspraken over geheimhouding bij de raad	Geef de griffie de opdracht om in afstemming met de raad een (vierjaarlijkse) leercyclus over geheimhouding op te zetten ter bevordering van de kennis van de raad over geheimhouding en de ontwikkeling van het bijbehorende handelingsrepertoire
		Agendeer één (of meerdere) momenten per jaar voor een bespreking tussen college en raad over geheimhouding
2	Investeer in de kennis van de ambtelijke staf over geheimhouding	Draag het college op om de opdracht te geven om jaarlijks een workshop te organiseren met enkele ambtenaren over geheimhouding
3	Investeer in een zorgvuldige geheimhoudingswerkwijze die recht doet aan wet- en regelgeving en lokale afspraken over geheimhouding	Vraag het college (en griffie) om collegevoorstellen en raadsvoorstellen om geheimhouding op te leggen te verbeteren
		Vraag het college (en griffie) om het geheimhoudingsproces (inclusief stukkenstroom richting college en raad) te optimaliseren
		Vraag het college om samen met de griffie te komen met een register waarin overzichtelijk alle stukken te vinden zijn waarop geheimhouding is opgelegd. En agendeer jaarlijks één moment voor een bespreking van een geactualiseerd register van geheime stukken door de raad



1. **Inleiding**
2. **'Techniek' van geheimhouding**
3. **Beleid en werkwijze geheimhouding**
4. **Praktijk geheimhouding**
 - 4.1 Overzicht omvang geheimhouding
 - 4.2 Geheimhoudingsproces
 - 4.3 Procedurele toets
 - 4.4 Diepgaand casusonderzoek
 - 4.5 Casusonderzoek
 - 4.6 Ervaringen gemeenteraad met geheimhoudingspraktijk
5. **Analyse geheimhouding**
 - 5.1 Belangrijkste patronen
 - 5.2 Analyse oorzaken patronen
 - 5.3 Duiding betekenis patronen en oorzaken voor kwaliteit gevoerde bestuur
 - 5.4 Samenvattende tabel normenkader én beantwoording deelvragen
6. **Conclusies en aanbevelingen**
 - 6.1 Conclusies
 - 6.2 Aanbevelingen

Bijlagen

- A. Lijst geraadpleegde documenten en respondenten
- B. Normenkader
- C. Proces selectie casuïstiek
- D. Relevante wetsartikelen geheimhouding (oud)
- E. Visualisatie verschil geheimhoudingsregels: oud & nieuw
- F. Proces werkwijze geheimhouding

1. INLEIDING

Aanleiding, vraagstelling, afbakening en aanpak van het onderzoek naar geheimhouding in de gemeente Lelystad zijn in dit hoofdstuk uitgewerkt



1. Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

Openbaarheid cruciaal voor de lokale democratie

Openbaarheid is een groot goed voor het functioneren van de lokale democratie. Bij de gratie van openbare vergaderingen en -besluitvorming kan de gemeenteraad zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol op een goede manier vervullen. Niet voor niets vormt openbaarheid het uitgangspunt in de Grondwet.

Maar volledige openbaarheid, waar iedereen bij alles kan meekijken, is niet altijd wenselijk. Bijvoorbeeld rondom aanbestedingsprocedures of gevoelige informatie waarbij personen kunnen worden beschadigd (persoonlijke levenssfeer). De Gemeentewet (Gemw) biedt om deze redenen de mogelijkheid om geheimhouding te leggen op documenten of delen daarvan. Door het opleggen van geheimhouding kan de gemeenteraad tóch kennis nemen van gevoelige informatie, zonder dat de belangen van inwoners, organisaties en de gemeente worden geschaad. Geheime informatie mag niet worden verstrekt aan derden en kan alleen in een besloten vergadering (dus zonder publiek en pers) worden besproken.

Raadsleden ervaren geheimhouding nogal eens als een belemmering om hun werk goed te kunnen doen. Het is lastig om een politiek debat te voeren over informatie die niet met de buitenwereld kan worden gedeeld. Bovendien wordt de volksvertegenwoordigende rol van de raad bij geheime informatie beperkt, omdat ruggespraak met de achterban niet mogelijk is. Kortom, er is veel aan gelegen om geheimhouding alleen toe te passen als het echt niet anders kan.

Om te voorkomen dat geheimhouding de raad in zijn taak hindert, zijn er strikte regels opgenomen in de Gemeentewet. Zo is er vastgelegd onder welke specifieke randvoorwaarden geheimhouding mag worden opgelegd en welke procedures moeten worden gevolgd. Bovenal is belangrijk dat de noodzaak van geheimhouding goed wordt onderbouwd en de nadelen

ervan worden afgewogen tegenover het belang van openbaarheid.

Veel aandacht binnen gemeenten voor geheimhouding

De vele randvoorwaarden en regels maken geheimhouding een complex en technisch instrument. Voor lang niet alle raadsleden is duidelijk wat de regels rondom geheimhouding precies zijn en welke positie de raad heeft bij geheime informatie. Raadsleden hebben vragen: hoe zit het precies met geheimhouding? Wordt politiek gevoelige informatie niet ten onrechte geheim gemaakt? Mogen wij ook 'nee' zeggen tegen geheimhouding? Mag geheime informatie wel met fractieondersteuners worden gedeeld?

Rekenkamer Lelystad kiest voor onderzoek naar geheimhouding

Vanwege het belang van openbare informatie voor het functioneren van de lokale democratie heeft de Rekenkamer Lelystad (hierna RK) onderzoek gedaan naar het beleid en de praktijk van geheimhouding in Lelystad en de gevolgen ervan voor de kwaliteit van het bestuur van de gemeenteraad. In het onderzoek is ook gekeken naar de betekenis van een belangrijke recente wetswijziging op het gebied van geheimhouding, de invoering van de Wet open overheid (Woo), voor het bestuur van de gemeente Lelystad.

1.2 Vraagstelling

In het onderzoek stond de volgende onderzoeksvraag centraal:

Welke invloed heeft de geheimhoudingspraktijk van de gemeente Lelystad op de kwaliteit van het gevoerde bestuur van de gemeenteraad? En welke lessen kunnen hieruit worden geleerd voor de toekomst van de gemeente(raad) Lelystad op het gebied van geheimhouding?

1. Inleiding

De hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Welke *landelijke wet- en regelgeving* heeft betrekking op 'geheimhouding' in het verkeer tussen college en raad en tot welke procesvereisten leiden die? (*wettelijke kaders*)
2. Hoe is het *formele beleid en werkproces* (denk aan werkprocessen, werkinstructies, instrumenten en (registratie)systemen) rondom het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding ingeregeld in de gemeente Lelystad? (*lokaal beleid & werkprocessen*)
3. In hoeverre zijn het *beleid* voor en de *praktijk* van (het opleggen, bekrachtigen en opheffen van) geheimhouding van het gemeentebestuur van Lelystad *in overeenstemming* met de *wettelijke en eigen kaders* op dit vlak? (*rechtmatigheid*)
4. In hoeverre is er *kennis* bij de raad, de griffie, het college en de ambtelijke organisatie over landelijke wetgeving én het lokale formele beleid en werkproces (incl. rechten en plichten) op het gebied van geheimhouding? (*praktijk - inzicht*)
5. In hoeverre en op welke wijze maken de betrokken gremia *expliciete afwegingen* in de praktijk van het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding (m.n. bij het opleggen van geheimhouding)? (*praktijk - afwegingsproces*)
6. In hoeverre *weegt het belang van geheimhouding* in dossiers waarop geheimhouding rust(te) *op tegen het algemene belang van openbaarheid van bestuur*? (*proportionaliteit*)
7. Welke *rollen* vervullen de raad, de griffie, het college en de ambtelijke organisatie in de geheimhoudingspraktijk en hoe is het *samenspel* tussen deze partijen op dit vlak? (*praktijk - rollen & samenspel*)
8. Welke *informatiepositie heeft de raad* bij geheimhouding en in hoeverre is deze toereikend (ervaren)? Waarom wel of niet? (*praktijk - rollen & samenspel*)

9. In hoeverre spelen andere begrippen, die te maken hebben met openbaarheid van overheidsinformatie (*zoals niet openbaar, niet actief openbaar gemaakt, besloten, vertrouwelijk en onder embargo*), een rol in de geheimhoudingspraktijk van de gemeente Lelystad (voor de raad)? (*lokaal beleid & werkprocessen en praktijk*)
10. Wat is de betekenis van *nieuwe/aanstaande wetgeving* voor geheimhouding in de gemeente Lelystad? (*wettelijke kaders*)
11. Welke *verbetermogelijkheden* zijn te onderscheiden in het geheimhoudingsproces en tot welke adviezen leidt dit? (*aanbevelingen*)

Kortom, een onderzoek met oog voor de volgende aspecten:

- **Rechtmatigheid van beleid geheimhouding in de gemeente Lelystad:** *Voldoen lokaal beleid en procedures aan wet- en regelgeving rondom geheimhouding? Past de gemeente Lelystad geheimhouding in de praktijk ook toe conform de lokale en landelijke (procedure)vereisten?*
- **Omvang van en zicht op geheimhouding binnen de gemeente:** *Hoe vaak legt Lelystad geheimhouding op? Hoe houdt de gemeente zicht op geheime dossiers en tijdige en correcte verlenging dan wel opheffing van geheimhouding?*
- **Proportionaliteit van de toepassing van geheimhouding:** *Weegt het belang van geheimhouding in dossiers waarop geheimhouding rust(te) op tegen het algemene belang van openbaarheid van bestuur?*
- **Gevolgen van dit beleid en deze praktijk voor de kwaliteit van het gevoerde bestuur:** *Wat betekent geheimhouding voor de taakuitvoering en rol van het gemeentebestuur, in het bijzonder van de raad? Hoe geeft de raad invulling aan zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol bij geheime dossiers? In hoeverre hindert de opgelegde geheimhouding het openbare debat?*
- **Betekenis van wetswijzigingen voor beleid en praktijk geheimhouding**

1. Inleiding

1.3 Reikwijdte van het onderzoek

Onderzoeksperiode: 2018-2022

Het onderzoek richtte zich op de periode 2018-2022. Het beleid en de praktijk van geheimhouding zijn onderzocht en beoordeeld aan de hand van wet- en regelgeving die op dat moment van kracht waren. Dit betekent dat is gekeken vanuit de inmiddels 'oude' regels uit de Gemw en de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). De Wob is inmiddels vervangen door de Woo. Wel is gekeken naar de mogelijke consequenties en aandachtspunten van de nieuwe regelgeving voor de gemeente Lelystad.

➤ **Hoofdstuk 2:** toelichting op de 'techniek' van geheimhouding

➤ **Bijlage A:** overzicht van de geanalyseerde documenten

➤ **Hoofdstuk 6:** consequenties en aandachtspunten nieuwe regelgeving

Focus op betekenis van geheimhouding voor gemeenteraad

Er is gekeken naar de manier waarop de gemeente Lelystad omgaat met geheimhouding. De focus van het onderzoek lag op documenten waarbij het college van B&W (college) geheimhouding heeft opgelegd én die daarna naar de raad zijn gestuurd. Van deze (geheime) documenten is de impact op het functioneren van de raad naar verwachting het meest voelbaar. Immers was informatie die alleen door het college geheim is verklaard toch al niet openbaar en zijn er geen negatieve gevolgen voor het functioneren van de lokale democratie te verwachten.

Toch is ook gekeken naar documenten die enkel door het college geheim zijn verklaard en niet naar de raad zijn gestuurd. Hierdoor ontstaat een goede indruk van het totaal aan geheime informatie in Lelystad. Het onderzoek heeft zich nadrukkelijk niet gericht op de bredere gemeentelijke praktijk van omgang met niet-openbare stukken, vergaderingen en besluiten.

Geen onderzoek naar informatieplicht

Geheimhouding kan gemakkelijk worden verward met 'alles dat niet openbaar is'.

Geheimhouding is echter slechts een zeer klein deel van alle niet-openbare informatie in de gemeente. Dit is geen onderzoek naar de invulling van de actieve (art. 169 lid 2 en 180 lid 2 Gemw) en passieve informatieplicht (art. 169 lid 3 en 180 lid 3 Gemw) van het college aan de raad. Waar de actieve en passieve informatieplicht gaan over de wettelijke verplichting van het college om de raad tijdig en correct te informeren, richt dit onderzoek zich uitsluitend op het wettelijke instrument geheimhouding, zoals het in Gemw is bedoeld.

1.4 Analysemodel en normenkader het onderzoek

Om een antwoord te krijgen op de hoofd- en deelvragen zijn de volgende zes aspecten van geheimhouding onderzocht:

1. Wettelijke kaders geheimhouding:

- Bestaande wetgeving
- Betekenis van wetswijzigingen voor beleid en praktijk van geheimhouding in Lelystad

2. Lokaal beleid en werkprocessen (formeel)

3. Praktijk geheimhouding:

- Omvang geheimhouding (hoe vaak komt geheimhouding voor)
- Inzicht in geheimhouding (kennis van wetgeving en lokale kaders)
- Rollen en samenspel raad, griffie, college en ambtelijke organisatie
- Feitelijk (afwegings)proces geheimhouding

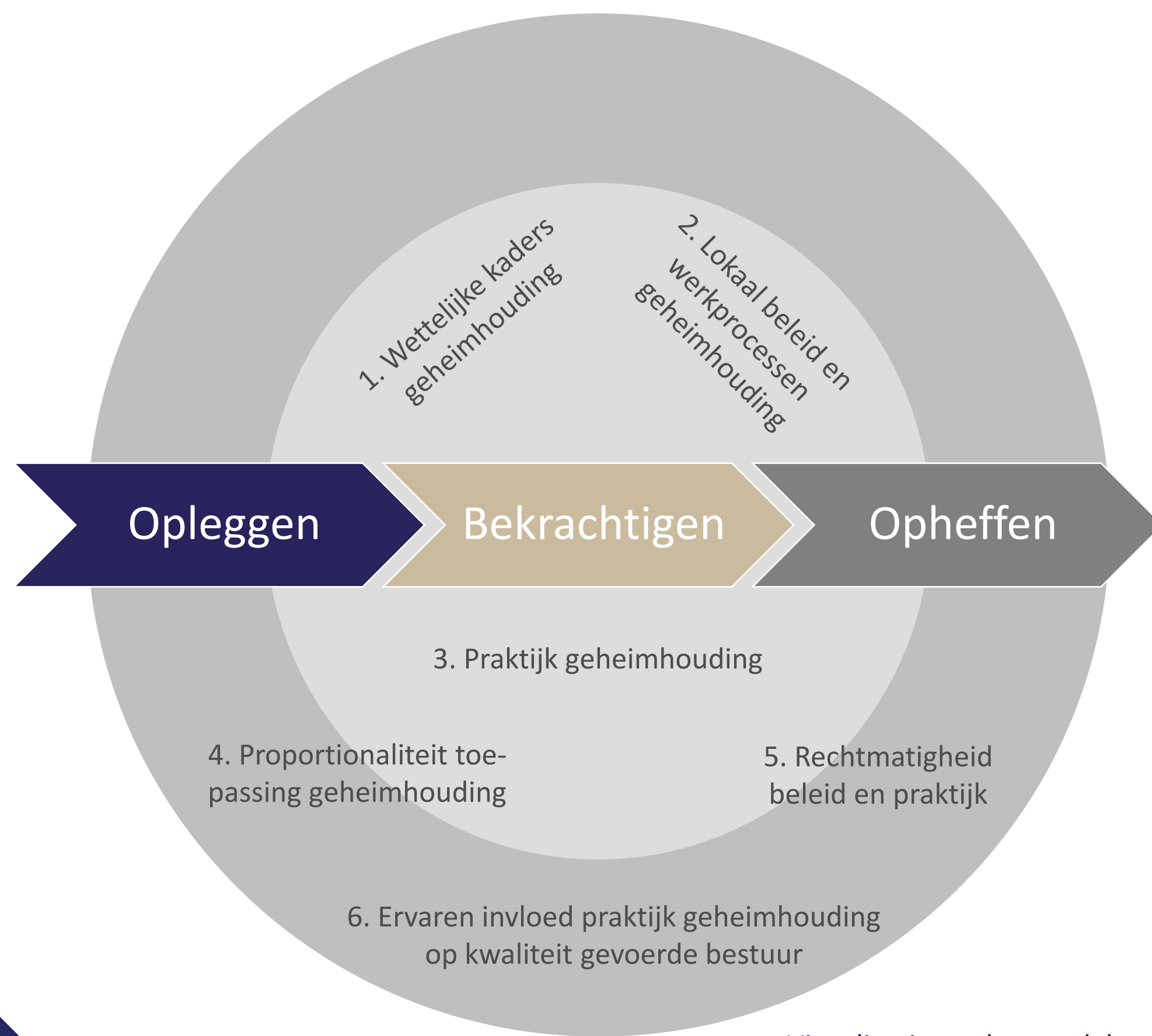
4. Proportionaliteit toepassing geheimhouding

5. Rechtmatigheid van beleid en praktijk

6. Ervaren invloed hiervan op de kwaliteit van het gevoerde bestuur door gemeenteraad

➤ **Bijlage B:** volledig normenkader met criteria per deelvraag en bovenstaande aspecten

1. Inleiding



Visualisatie analysemodel

1.5 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek vond plaats in de periode van mei 2022 t/m september 2023.

Informatiebronnen

Voor het onderzoek zijn de volgende informatiebronnen gebruikt:

- **Overzichten omvang geheimhouding**
Analyse van de omvang van geheimhouding in de vorige raadsperiode: 2018-2022. Er is onderzocht hoe vaak geheimhouding voorkwam en bij welke onderwerpen geheimhouding vaker werd opgelegd. Doel van deze analyse was om een beeld te vormen van de proporties van geheimhouding en om vast te stellen of er sprake is van patronen.
➤ **Hoofdstuk 4.1:** Overzicht omvang geheimhouding
- **Interviews met medewerkers, college- en raadsleden**
Er is gesproken met medewerkers, college- en raadsleden die betrokken waren bij de voorbereiding van en besluitvorming over geheimhouding. In deze gesprekken is in beeld gebracht hoe geheimhoudingsbesluiten in de praktijk werden voorbereid, welke stappen daarbij zijn doorlopen, wie daarbij betrokken was en welke rol zij hadden.
➤ **Bijlage A:** lijst met respondenten
➤ **Hoofdstuk 4 (en 4.5 raadsgesprek):** bevindingen beschreven met input gesprekken
- **Documentenanalyse:**
Er is in kaart gebracht welke (beleids)documenten, werkinstructies, formats en templates beschikbaar zijn in relatie tot geheimhouding. Dit geeft een beeld van de manier waarop geheimhoudingsbesluiten worden genomen en voorbereid.

1. Inleiding

- **Procedurele analyse**
Van 15 geheimhoudingsdossiers is een reconstructie gemaakt van de praktijk van opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding. Daarbij werd gekeken of deze praktijk in overeenstemming is met de toen geldende wettelijke en lokale kaders.
➤ **Hoofdstuk 4.3:** procedurele toets
➤ **Bijlage C:** beschrijving van het selectieproces van de 15 cases
- **Kwalitatieve analyse cases**
Inhoudelijk zijn vier cases uit de raadsperiode 2018-2022 meer diepgaand bestudeerd met aandacht voor de inhoudelijke afweging die in de voorkomende gevallen zijn gemaakt. Daarbij is rekening gehouden met de vele contextuele factoren die aan de orde waren.
➤ **Hoofdstuk 4.4:** casusonderzoek
➤ **Bijlage C:** beschrijving van het selectieproces van de diepgaand onderzochte cases

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt gestart met een toelichting op de technische en wettelijke betekenis van het begrip geheimhouding. Hoofdstuk 3 gaat in op het beleid, de werkinstructies en de procesgang van geheimhoudingsbesluiten en de voorbereiding die daar aan vooraf gaat. In hoofdstuk 4 zijn de omvang van geheimhouding in Lelystad en de bevindingen van de procedurele toets, casusonderzoek en de gemeenteraad achtereenvolgens uitgewerkt. Deze bevindingen worden in hoofdstuk 5 vervolgens geanalyseerd: welke patronen zijn te ontdekken in de bevindingen, wat is de verklaring hiervoor en wat is de impact hiervan voor de kwaliteit van het gevoerde bestuur? In dit hoofdstuk worden de bevindingen ook beschreven in termen van de deelvragen en de daaraan gekoppelde criteria. Hoofdstuk 6 sluit af met de

beantwoording van de hoofdvraag en een aantal conclusies. Tot slot wordt ook een aantal aanbevelingen gedaan om de geheimhoudingspraktijk van Lelystad verder te verbeteren en toekomstbestendig te maken, gelet op de gewijzigde regelgeving in de Woo.

2. DE 'TECHNIEK' VAN GEHEIMHOUDING

Wat is geheimhouding precies en hoe werkt het? Hoe verhoudt geheimhouding zich tot andere begrippen als 'vertrouwelijkheid' en 'niet openbaar'? Wat is er veranderd sinds de komst van de Wet open overheid en de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur?



2. ‘Techniek’ van geheimhouding

2.1 Wat is geheimhouding?

Geheimhouding is een wettelijk instrument uit de Gemeentewet dat bedoeld is om gevoelige informatie te kunnen delen met personen buiten het college en de ambtelijke organisatie van de gemeente. Door geheimhouding te gebruiken kan gevoelige informatie toch met de raad worden gedeeld zónder dat personen en organisaties op wie de informatie betrekking heeft er door worden benadeeld. Geheimhouding kan worden opgelegd door het college, de burgemeester, de raad of een commissie (die werkt in opdracht van het college of de raad). Geheimhouding wordt opgelegd aan één of meerdere personen, in de meeste gevallen de hele raad en soms ook aan individuele raadsleden.

2.2 De ‘smaken’ van geheimhouding

Hoewel geheimhouding met de vele verschillende termen complex en verwarrend kan zijn, onderscheidt de wet slechts twee mogelijkheden: een document is **openbaar** of een document is **geheim**. Het wordt ingewikkelder als we het onderscheid maken tussen **geheime, niet openbare** en **openbare** informatie. Dat een document openbaar is wil namelijk niet automatisch zeggen dat iedereen er toegang toe heeft.

In de praktijk kunnen documenten in drie categorieën worden ingedeeld:

- Een document is niet geheim, maar (nog) niet actief openbaar gemaakt
- Een document is niet geheim, en actief openbaar gemaakt
- Een document is geheim

Niet geheim, maar (nog) niet actief openbaar gemaakt

Verreweg de meeste documenten – van e-mails van ambtenaren, werkinstructies voor een

afdeling tot college- en raadsvoorstellen – zijn niet gepubliceerd op een plek waar inwoners, pers en andere belangstellenden toegang tot hebben (bijvoorbeeld de gemeentewebsite en het raadsinformatiesysteem). Ze staan in mailboxen, archief- en zaaksystemen en op de harde schijf van de gemeente; allemaal systemen waar alleen geautoriseerde medewerkers van de gemeente toegang tot hebben. Inwoners, pers en belangstellenden kunnen er niet bij. Toch wordt deze informatie wettelijk gezien ‘**openbaar**’ genoemd.

Niet geheim en actief openbaar gemaakt

Bij openbare informatie denken de meeste mensen aan informatie die ze kunnen vinden op openbaar toegankelijke websites, kranten, boeken en openbare archieven. Deze informatie is gepubliceerd in een openbaar toegankelijke bron. Publicatie van openbare informatie wordt ‘**actieve openbaarmaking**’ genoemd.

De gemeente mag zelf weten of openbare informatie *actief* openbaar wordt gemaakt. Als openbare informatie actief openbaar wordt gemaakt, dan moet de gemeente rekening houden met diverse voorwaarden in de Wob. Deze voorwaarden hebben te maken met onder andere de bescherming van de privacy van individuen, financiële belangen van de gemeente en strategische belangen van de overheid en bedrijven. De wet schrijft niet voor hoe informatie actief openbaar moet worden gemaakt en welke procedure daarvoor moet worden gevolgd. Een document wordt **actief openbaar gemaakt** door het te publiceren in een openbaar toegankelijke bron, bijvoorbeeld door het aan de gemeenteraad te zenden, door het op de gemeentewebsite te publiceren of door vragen van een inwoner of journalist te beantwoorden.

Geheim

Van alle documenten en informatie die voorhanden is in een gemeentelijke organisatie, is een marginaal deel geheim. Personen die informatie onder geheimhouding hebben ontvangen, mogen deze informatie op geen enkele manier verder verspreiden, behalve aan andere mensen die dezelfde informatie óók onder geheimhouding hebben gekregen. Wie geheime informatie

2. ‘Techniek’ van geheimhouding

toch verspreidt, begaat een misdrijf en riskeert strafrechtelijke vervolging. Daarbij kan ook een schadevergoeding worden geëist.

Enkele uitzonderingen op het delen van geheime informatie zijn de eigen griffieondersteuners (zij zijn immers de ambtenaren die uit hoofde van hun functie gebonden zijn aan geheimhouding) en adviseurs die beroepsmatig aan geheimhouding zijn gebonden (zoals een advocaat). De raad kan ook beslissen geheime informatie te delen met bijvoorbeeld een raadscommissie of de Rekenkamer. In dat geval zijn de leden van de commissie of de Rekenkamer eveneens aan de geheimhouding gebonden en mogen raadsleden de stukken met hen bespreken. Dat geldt ook wanneer het college of de burgemeester zelf de stukken onder geheimhouding aan de raadscommissie heeft gezonden. Voor individuele raadsleden geldt dit niet. Zij mogen een stuk bijvoorbeeld niet delen met niet-raadsleden of fractieondersteuners. Door de wetswijziging van 1 april 2023 behoort het uitsluiten van een raadslid van toegang tot geheime informatie voor een periode van drie maanden ook tot de mogelijkheden.

2.3 Geheim, besloten, vertrouwelijk en onder embargo

Deze begrippen worden vaak met geheimhouding in verband gebracht. Ze beperken immers alle de toegang van bepaalde personen tot specifieke (gevoelige) informatie. Ze zijn echter **geen** synoniemen voor geheimhouding en hebben er in de wettelijke betekenis ook niets mee te maken.

Besloten

Beslotenheid gaat niet over documenten, maar over vergaderingen. Net als met documenten geldt ook hier het uitgangspunt dat de gemeenteraad in openbaarheid vergadert. Het college van B&W vergadert daarentegen in beslotenheid. Als de raad wil vergaderen over een gevoelig onderwerp waarvan hij vindt dat dat niet in de openbaarheid kan, dan kan de raad daartoe in

meerderheid beslissen. Publiek moet de vergaderzaal dan verlaten en de deuren worden gesloten. Er wordt een separaat verslag gemaakt van het besloten deel van de vergadering. Als de raad in beslotenheid heeft vergaderd over een geheim document, dan geldt (sinds 1 april 2023) automatisch de verplichting tot geheimhouding voor aanwezigen. Deze geheimhouding duurt voort totdat de raad besluit de geheimhouding op te heffen. Hetzelfde geldt voor verslagen die gemaakt worden van het besloten deel van de vergadering. Tijdens een besloten vergadering mag de raad overigens wél over geheime documenten beraadslagen.

Niet openbaar, vertrouwelijk en onder embargo

Deze drie termen worden geregeld gebruikt door gemeenten als het gaat om het (niet) openbare karakter van vergaderingen of documenten, maar hebben geen wettelijke basis in de Gemeentewet of de Wet open overheid. Dit betekent dat de raad strikt wettelijk genomen niet verplicht is iets te doen of na te laten als documenten getypeerd worden als niet openbaar, vertrouwelijk of onder embargo, tenzij deze termen worden gebruikt als synoniem voor geheim en aan alle wettelijke vereisten om geheimhouding op te leggen in het voorkomende geval is voldaan.

2.4 De procedure van geheimhouding

In de Gemw was ten tijde van de onderzochte raadsperiode 2018-2022 de procedure voor geheimhouding vastgelegd in drie stappen:

1. Opleggen van geheimhouding
2. Bekrachtigen van geheimhouding
3. Opheffen van geheimhouding

2. ‘Techniek’ van geheimhouding

Bij alle drie stappen (opleggen, bekrachtigen, opheffen) moest een afweging worden gemaakt tussen **enerzijds het belang van openbaarheid** van de informatie en **anderzijds het belang dat die openbaarheid in de weg staat**. Deze belangenafweging moest worden gemaakt op basis van de gronden die genoemd zijn in de Wob (o.a. art. 10), bijvoorbeeld persoonsgegevens en economische of financiële belangen van de gemeente. Ook in de Woo is bepaald dat deze belangenafweging wordt gemaakt, alleen zien de drie stappen er anders uit omdat de raad niet langer een geheimhoudingsbesluit hoeft te bekrachtigen.

Het basisprincipe was dat alleen het orgaan dat geheimhouding oplegt, de geheimhouding ook kan opheffen. Uitzondering hierop was de raad: zodra een document onder geheimhouding aan de raad werd aangeboden, dan kon de raad de geheimhouding ‘bekrachtigen’. Door het bekrachtigen nam de raad de verantwoordelijkheid voor de geheimhouding over. Vanaf dat moment besloot de raad over de opheffing. (Zie paragraaf 2.5 hoe dit anno 2023 geregeld is met de inwerkingtreding van de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur).

2.5 Betekenis van wetswijzigingen voor ‘techniek’ geheimhouding

In 2022 en 2023 zijn belangrijke wetswijzigingen doorgevoerd die de regels van geheimhouding hebben veranderd. De Wet open overheid (Woo) heeft de Wob vervangen en er is een wet bijgekomen: Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur (Wbifdb). Ook de Gemeentewet is op een aantal punten aangepast.

➤ **Bijlage E:** visualisatie verschillen oude en nieuwe wetgeving

Wet open overheid

Op 1 mei 2022 is de Wet open overheid (Woo) in werking getreden.¹ Dat betekent dat op beslissingen tot het opleggen van geheimhouding niet langer de gronden uit artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) van toepassing zijn, maar de gronden van artikel 5.1 van de Woo. Inhoudelijk is er niet zoveel veranderd in deze gronden.² Nieuw is de, relatief vage, uitzonderingsgrond dat openbaarmaking moet worden afgewogen tegen het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen (waaronder de gemeente) of bestuursorganen (waaronder o.a. de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester) (art. 5.1 lid 2 aanhef en onder i Woo). Nieuwe jurisprudentie zal moeten uitwijzen hoe strikt deze afweging moet zijn. Het belang van het goed functioneren van een bestuursorgaan of het publiekrechtelijke lichaam moet worden afgewogen tegen het algemene belang van het verstrekken van informatie.

Het bestuursorgaan dat de geheimhouding oplegt zal dus, net als onder de Wet openbaarheid van bestuur, steeds het algemene belang van openbaarmaking moeten afwegen tegen het specifieke belang, genoemd in art. 5.1 Wet open overheid (vgl. art. 3:4 Awb). Het opleggen van geheimhouding, een besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb, moet als zodanig gemotiveerd worden (art. 3:47 Awb). Het is op basis van die motivering dat het orgaan dat bevoegd is de geheimhouding op te heffen kan beslissen of inmiddels tot opheffing van de geheimhouding kan worden overgegaan.

Daar waar de gemeenteraad op basis van de motivering van het college voorheen moest beslissen of deze raad de geheimhouding wel bekrachtigd, hoeft de raad dit besluit niet meer te bekrachtigen omdat dit automatisch van kracht is. Wel kan de raad ertoe besluiten om geheimhouding op te heffen.



3. Onder jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak werd aangenomen dat notulen van besloten vergaderingen nimmer openbaar mochten worden gemaakt, om zo de raadsleden te beschermen die vrijuit moesten kunnen spreken in een besloten vergadering (ABRvS 14 januari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BG9791). In 2021 ging de Afdeling om, waarbij de Afdeling vooruit blikte op de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur. De Afdeling vindt nu dat de raad wel degelijk tot opheffing van de geheimhouding kan beslissen (lees: tot openbaarmaking van de notulen van een besloten vergadering), maar dat de raad daarbij wel de belangen van de raadsleden van ten tijde van de vergadering moet meewegen (ABRvS 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1676).

2. ‘Techniek’ van geheimhouding

Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur

Sinds 1 april 2023 is de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur van kracht. Dit wetsvoorstel behelst een aantal wijzigingen in de Gemeentewet:

- Bij een besloten vergadering van de gemeenteraad geldt dat op informatie die tijdens die vergadering gedeeld wordt automatisch geheimhouding komt te rusten (art. 23 lid Gemw). Deze geheimhouding blijft gelden tot de gemeenteraad haar expliciet opheft (art. 23 lid 4 en 5 Gemw).³ Voorheen kon de raad als hij in beslotenheid had vergaderd over een geheim document, geheimhouding opleggen op het verslag van het besloten deel van de vergadering.
- Duidelijk wordt gemaakt dat zowel de raad, het college, de burgemeester als een commissie geheimhouding kunnen opleggen ten aanzien van informatie die bij het betreffende orgaan berust (art. 87 Gemw). De voorzitter van een commissie heeft deze bevoegdheid niet langer. De raad hoeft de geheimhouding niet meer te bekrachtigen maar kan die wel opheffen. Voorheen was het zo dat op het moment dat een orgaan een geheim document naar de raad stuurde, de raad voor de keuze stond om de geheimhouding te bekrachtigen in de eerstvolgende vergadering. Als de raad dit deed, dan nam hij de geheimhouding als het ware over van bijvoorbeeld het college. Deed hij dat niet, dan werd de geheimhouding opgeheven en was het betreffende document openbaar en als zodanig voor iedereen vrij toegankelijk.
- Het bestuursorgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd kan deze ook intrekken (art. 89 lid 3 Gemw). Is de geheimhouding door een commissie opgelegd, dan kan ook het bestuursorgaan dat de commissie heeft ingesteld de geheimhouding opheffen (art. 89 lid 3 Gemeentewet). Is de informatie aan de gemeenteraad gezonden, dan is uitsluitend de gemeenteraad bevoegd tot opheffing (art. 89 lid 4 Gemw). Dat geldt ook wanneer informatie is verstrekt aan een commissie waarin een of meerdere raadsleden zitting hebben (art. 88 lid 5 Gemw), zoals een raadscommissie.
- Expliciet is geregeld dat de bestuursorganen, ondanks de geheimhouding, de informatie mogen delen met andere bestuursorganen binnen de gemeente (art. 88 lid 1 t/m 4 Gemw). De raad mag aan hem ter beschikking gestelde informatie altijd ook delen met anderen (art. 88 lid 6 Gemw). Het is niet meer mogelijk om individuele raadsleden onder geheimhouding te informeren. Als de wens bestaat om geheime informatie te verstrekken aan enkele raadsleden of een commissie waarin enkele raadsleden zitting hebben, dan moet deze informatie aan de voltallige raad gestuurd worden.
- De raad kan een raadslid of een commissielid dat in strijd handelt met de verplichting tot geheimhouding voor ten hoogste drie maanden uitsluiten van geheime informatie (art. 89 lid 5 Gemw). Deze mogelijkheid is een aanvulling op de strafrechtelijke consequenties die hieraan eerder al verbonden konden worden.

➤ **Bijlage D:** relevante wetsartikelen geheimhouding (oud ten tijde raadsperiode 2018-2022)

3. BELEID EN WERKWIJZE GEHEIMHOUDING

In dit hoofdstuk wordt het formele beleid en werkwijze geheimhouding in de gemeente Lelystad behandeld. Hierbij wordt de link gelegd met de mate waarin dit beleid en de werkwijze aansluit bij wet- en regelgeving op het gebied van geheimhouding



3. Beleid en werkwijze geheimhouding Lelystad (anno 2018-2022)

In dit hoofdstuk is beschreven op welke manier de gemeente Lelystad wettelijke regels over geheimhouding heeft uitgewerkt naar lokaal beleid, werkinstructies en processen. Er is primair gekeken naar het lokale beleid en de wettelijke bepalingen die geldig waren in de onderzochte periode van 2018-2022. Op het einde van hoofdstuk 3 wordt kort gereflecteerd op wijzigingen formele werkwijze anno 2023.

3.1 Lokale documenten, werkinstructies en beleid over geheimhouding

De gemeente heeft de wettelijke regels over geheimhouding in diverse documenten uitgewerkt en vertaald naar formeel beleid, werkinstructies en formats en templates.

Formeel beleid

Het formele beleid is uitgewerkt in drie documenten:

- ‘Reglement van Orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad’ (2020)
- Integriteitsbeleid in de vorm van de ‘Gedragscode Lelystad’ (2013)
- ‘Gedragscode raad’ (2015) en de ‘Gedragscode college B&W’ (2015)

Het formele geheimhoudingsbeleid was conform wet- en regelgeving.

Werkinstructies

Het formele beleid is uitgewerkt in de ‘Kadernota niet-openbare besluitvorming gemeente Lelystad’ (2008). Dit kan worden gezien als het juridische protocol voor niet-openbare besluitvorming waarin strategische kaders en operationele richtlijnen zijn uitgewerkt. Deze kadernota bevat een uitgebreide werkwijze voor de manier waarop medewerkers met geheimhouding moeten omgaan.

➤ **Bijlage F:** stappen geheimhoudingsproces

Formats en templates

Om medewerkers in de dagelijkse praktijk te helpen om gemakkelijk op de juiste manier geheimhoudingsbesluiten voor te bereiden, zijn er diverse templates en formats beschikbaar. Deze zijn voor medewerkers te downloaden op het intranet. Het gaat om: werkinstructies over het opleggen en indienen geheimhouding in het Besluitvormingsportaal én een instructie over de formulering van voorstellen voor besluitvorming over geheimhouding (college en raad). Er is een format voor de formulering van geheimhoudingsbesluiten beschikbaar.

3.2 Hoofdpijnen lokaal beleid

In eerdergenoemde documenten wordt omschreven **wat de ambtelijke organisatie, het college en de raad** ten aanzien van geheimhouding moeten doen:

- Ambtenaren zijn verplicht informatie geheim te houden waarover het bestuur hen geheimhoudingsplicht heeft opgelegd. (Gedragscode Lelystad; zie ook art. 2:5 Awb en art. 9 Ambtenarenwet 2017)
- Een raadslid verspreidt geen geheime of vertrouwelijke informatie. Er wordt in de gedragscode verwezen naar het Wetboek van Strafrecht als afspraken niet worden nagekomen. (Gedragscode Raad)
- De burgemeester en de wethouders verstrekken geen informatie die vertrouwelijk of geheim is, zolang het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd of waarin de vertrouwelijkheid is afgesproken, deze niet heeft opgeheven. De burgemeester en de wethouders houden geen informatie achter, tenzij deze geheim of vertrouwelijk is en het niet geven van informatie mogelijk is op grond van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur. (Gedragscode college)

3. Beleid en werkwijze geheimhouding Lelystad (anno 2018-2022)

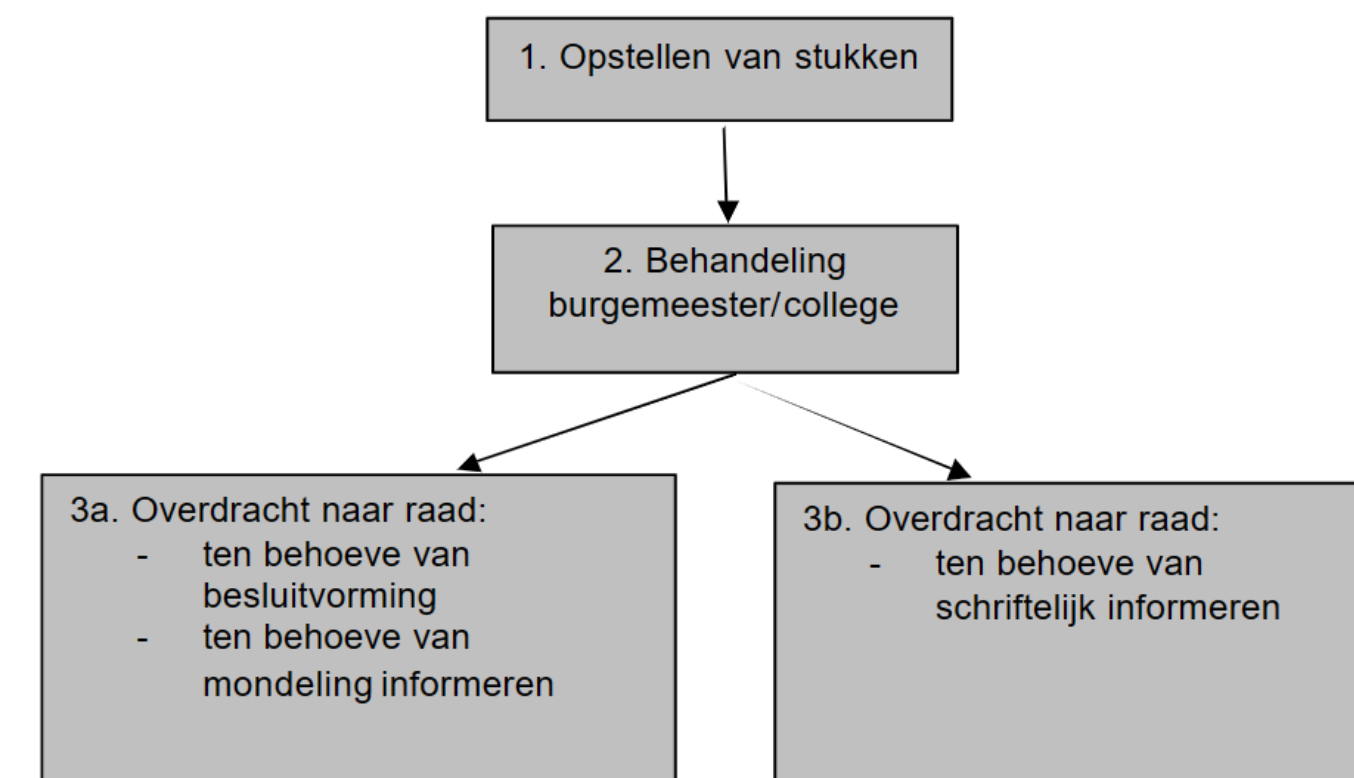
In het beleid wordt – conform de toenmalige artikelen 25, 55 en 86 van de Gemw – binnen de gemeente Lelystad onderscheid gemaakt tussen **drie situaties waarin geheimhouding kan worden opgelegd**, namelijk door **1) de gemeenteraad, 2) een commissie of 3) het college/de burgemeester**. Hierover wordt het volgende geschreven in het Reglement van Orde en de Kadernota niet-openbare besluitvorming gemeente Lelystad:

- 1) De raad kan kiezen voor geheimhoudingsplicht ten aanzien van een besloten vergadering. Geheimhoudingsplicht opgelegd door de raad blijft bestaan totdat de raad besluit de geheimhouding op te heffen.
- 2) In de situatie waarbij geheimhouding wordt opgelegd door het college, zijn er twee varianten denkbaar: één waarbij stukken niet naar de raad gaan en één waarbij stukken wel naar de raad gaan. Deze laatste variant is in de Kadernota niet-openbare besluitvorming gemeente Lelystad beschreven. In dat geval dient de raad in de eerstvolgende vergadering het geheimhoudingsbesluit van het college te bekrachtigen. Doet de raad dit niet tijdens deze eerstvolgende vergadering (die volgens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht), dan vervalt de geheimhouding met betrekking tot de aan de raad overgelegde stukken. Als de raad de geheimhouding bekrachtigt, dan is het ook aan de raad om de geheimhouding op te heffen. In de andere gevallen blijft de geheimhoudingsplicht bestaan tot het moment dat de geheimhouding door het orgaan dat deze heeft opgelegd daaraan een einde maakt door de verplichting op te heffen.

In beide eerder genoemde situaties dient de grond waarop geheimhouding is gebaseerd zoals bedoeld in artikel 10 Wob te worden beschreven én moet op de stukken kenbaar gemaakt worden dat er geheimhouding op rust.

3.3 Procedure voor geheimhoudingsbesluiten

Binnen de gemeente Lelystad is een werkwijze voor geheimhouding beschreven. Grofweg wordt er in het **proces opleggen geheimhouding** onderscheid gemaakt tussen **drie onderdelen**.



Visualisatie proces opleggen geheimhouding gemeente Lelystad

➤ Bijlage F: stappen geheimhoudingsproces

De Kadernota niet-openbare besluitvorming bevat een **gedetailleerd overzicht** met te doorlopen stappen in het geheimhoudingsproces (inclusief een verantwoordelijke per stap. In dit overzicht ligt het accent op het opleggen van geheimhouding (en minder op de opheffing):

3. Beleid en werkwijze geheimhouding Lelystad (anno 2018-2022)

Stap 1: opstellen van de stukken

Een ambtenaar bereidt het geheimhoudingsbesluit voor. Hij of zij moet een afweging maken tussen enerzijds het belang van openbaarheid en anderzijds andere belang(en) die de openbaarheid in de weg staan. Deze afweging moet worden gemaakt op basis van wettelijke grond(en) uit de Wob (art. 10). Omdat openbaarheid het uitgangspunt is en geheimhouding zoveel mogelijk moet worden voorkomen, kan geheimhouding alleen worden toegepast als het niet anders kan en voor een zo kort mogelijke duur. Zo kan de negatieve impact van geheime informatie zoveel mogelijk worden beperkt. Om deze reden moet bij het opleggen van geheimhouding ook worden aangegeven hoe lang de geheimhouding moet voortduren en/of onder welke condities de geheimhouding kan worden opgeheven.

Diverse medewerkers in de organisatie controleren het college-/raadsbesluit om geheimhouding op te leggen.

Stap 2: behandeling college/burgemeester

College/burgemeester/commissie legt geheimhouding op, op basis van een collegevoorstel waarin het geheimhoudingsbesluit aan het college is voorgelegd. Ook de raad kan eigenstandig geheimhouding op stukken leggen, al gebeurt dit in de praktijk zelden.

Stap 3: overdracht naar de raad

Indien het college geheime informatie met de raad wil delen, dan dient de raad in de eerstvolgende raadsvergadering te beslissen of hij de geheimhouding wil bekrachtigen. Daarbij wordt beschreven hoe het (voorgenomen) besluit moet worden geregistreerd (met name in besluitenlijsten) en hoe hierover intern/extern moet worden gecommuniceerd.

Tenslotte wordt beschreven wie wanneer het besluit voor het opleggen van geheimhouding opheft. Als de raad de geheimhouding bekrachtigt, dan neemt hij de verantwoordelijkheid voor

de geheimhouding van het college over. Dit houdt in dat de raad vanaf dat moment beslist over de opheffing van de geheimhouding en niet langer het college.

3.4 Bijzonderheden en afwijkingen

Sancties en strafrechtelijke vervolging

Op het moment dat formele geheimhoudingsafspraken geschonden worden, zijn hier (strafrechtelijke) consequenties aan verbonden. In de documentatie is **geëxpliciteerd** dat er **sancties vasthangen aan het niet nakomen van deze afspraken**. In deze context wordt (onder andere in de Kadernota niet-openbare besluitvorming) verwezen naar de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), de Gemeentewet (in het bijzonder artikel 25, 55 en 86 van Gemw), de bij de wet verplichte gemeentelijke Integriteitscode (art. 4 Ambtenarenwet 2017) én in het bijzonder het Wetboek van Strafrecht.

Geheime documenten altijd aangeduid met 'geheim'

Het beleid van Lelystad is dat geheime documenten louter met de term 'geheim' wordt aangeduid. Dit is één van de uitgangspunten in de Kadernota niet-openbare besluitvorming gemeente Lelystad (2008). De reden hiervoor is dat andere begrippen (zoals vertrouwelijk) in juridisch opzicht geen synoniem voor 'geheim' zijn. Tegelijkertijd valt op dat er in de gedragscodes wel degelijk verschillende termen worden gebruikt: er wordt verwezen naar zowel 'geheime' als 'vertrouwelijke' informatie.

'Voor raadsleden is niets geheim'

Naast 'alles in openbaar, tenzij...' en 'toepassing eenduidige kwalificatie: geheim' is er een derde algemeen uitgangspunt ten aanzien van geheimhouding in Lelystad (in de Kadernota niet-openbare besluitvorming gemeente Lelystad): **'voor raadsleden is niets geheim'**. Dat wil zeggen dat de raad in principe tot alle documenten toegang heeft, ook als die geheim zijn. De raad dient zich dan wel te houden aan opgelegde geheimhouding en de regels rondom geheimhouding.

3. Beleid en werkwijze geheimhouding Lelystad (anno 2018-2022)

Voorheen lagen stukken fysiek ter inzage in een 'geheime kastje' en moesten raadsleden registeren welke stukken ze inzagen. Sinds de coronacrisis worden deze stukken digitaal maar afgeschermd met behulp van een slotje aangeboden. In het systeem wordt zichtbaar voor de griffie wie welke stukken heeft ingezien.

Magere sturing op beschrijving belangenafweging in format voor geheimhoudingsbesluiten

In het tekstvlak aan de rechterzijde van de pagina staat het eerste deel van de werkinstructie over geheime informatie die begin 2022 (en tevens op het einde van de onderzochte raadsperiode) beschikbaar was voor medewerkers. In deze werkinstructie wordt kort stilgestaan bij het proces opleggen geheimhouding én worden voorbeelden gegeven van besispunten en/of argumenten voor het collegevoorstel/raadsvoorstel. Met dit format is het voor medewerkers vooral een invuloefening om geheimhoudingsbesluiten voor te bereiden. Er kan zo volgens een vast stramen worden gewerkt. Opvallend is echter dat in dit format wordt aangestuurd op het vermelden van de inhoudelijke gronden voor het opleggen van geheimhouding, maar niet op het maken van een expliciete belangenafweging tussen openbaarheid en de andere belangen (art. 10 Wob) die deze openbaarheid in de weg staan.

Geheimhouding opleggen

Het opleggen van geheimhouding op bijlagen of besluiten van het college voor bepaalde of onbepaalde tijd kan niet zomaar en dient altijd goed gemotiveerd en onderbouwd worden.

Als een voorstel na het college, naar de raad ter behandeling gaat, dient de raad de door het college opgelegde geheimhouding te bekrachtigen.

Hiervoor is een bekrachtigingsvoorstel nodig die de raad in de eerst volgende raadsvergadering dient te besluiten.

De grondslag voor het opleggen van geheimhouding is altijd te vinden in de Wet Openbaarheid van Bestuur onder artikel 10 lid 1 en lid 2.

[Hier](#) kunt u de betreffende artikelen vinden.

U geeft de betreffende artikelen aan in de argumenten van het VB.

Hieronder geven wij voorbeelden en bepalingen weer die je kan gebruiken als besluitpunt en/of als argument voor het collegevoorstel/raadsvoorstel.

Grondexploitaties:

Collegebesluiten:

1. Op grond van artikel 55, lid 1, en artikel, 25, lid 2, van de gemeentewet geheimhouding op de bijlage grondexploitatie te leggen.
2. De raad: De door het college ingevolge artikel 25, lid 2 van de Gemeentewet opgelegde geheimhouding op de grondexploitatie op grond van artikel 25 lid 3 van de Gemeentewet te bekrachtigen.

Argumenten:

Op grond van artikel 55, lid 1, en artikel, 25, lid 2, van de gemeentewet geheimhouding op de bijlage grondexploitatie te leggen.

De bijlage bevat vertrouwelijke financiële informatie die bij het openbaar worden de financiële belangen van de gemeente kan schaden. Op grond van de betreffende artikelen van de Gemeentewet en op basis van artikel 10, lid 2, sub b, van de Wet openbaarheid van bestuur. Legt het college geheimhouding op de door hun aangeboden bijlage grondexploitatie

De door het college ingevolge artikel 25, lid 2 van de Gemeentewet opgelegde geheimhouding op de grondexploitatie op grond van artikel 25 lid 3 van de Gemeentewet te bekrachtigen.

De grondexploitatie bevat economische en financiële belangen die de gemeente kunnen schaden. Op grond van de betreffenden artikelen uit de gemeentewet en op basis van artikel 10, lid 2, sub b, van de Wet openbaarheid van bestuur. Wordt de raad voorgesteld de door het college opgelegde voorlopige geheimhouding te bekrachtigen. De door ons opgelegde voorlopige geheimhouding vervalt namelijk als deze niet door de raad wordt bekrachtigd in de eerstvolgende raadsvergadering volgend op de datum waarop de documenten door het college aan de raad zijn aangeboden. Deze geheimhouding op de stukken blijft rusten zolang zij niet wordt opgeheven. Omdat het opleggen van

3. Beleid en werkwijze geheimhouding Lelystad (anno 2023)

Reflectie op wijzigingen formele werkwijze anno 2023

Tijdens de looptijd van het onderzoek werden wijzigingen aangebracht in de werkwijze geheimhouding. Dit blijkt uit de aanscherping van de werkinstructie geheimhouding op het Intranet op basis van wijzigende wetgeving op het gebied van geheimhouding, namelijk: de inwerkingtreding van de Wet open overheid op 1 mei 2022 én de inwerkingtreding van de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur op 1 april 2023. Deze nieuwe werkinstructie (zie tekstfragmenten aan rechterzijde) verschilt met de voorgaande instructie omdat:

- 1) Er meer uitvoerig wordt stilgestaan bij het geheimhoudingsproces.
- 2) Er een meer expliciete toelichting wordt gegeven op de wettelijke en lokale uitgangspunten in Lelystad ten aanzien van geheimhouding (grondslagen, proportionaliteit en duur, geheimhouding op informatie en opheffen geheimhouding).
- 3) Er voorbeelden worden beschreven van diverse type documenten met daarin zinsnedes over het opleggen van geheimhouding (inclusief informatie over het expliciteren van de belangenafweging tussen geheimhouding versus openbaarheid).

In tegenstelling tot de voorgaande werkinstructie is daarmee binnen de nieuwe 'tegel' in het bijzonder aandacht voor het openbare karakter van raadsvoorstellen, de motivering voor keuze opleggen geheimhouding (met name bij 'relatieve' Woo-gronden) en de mogelijkheid om op delen van documenten geheimhouding op te leggen. De werkinstructie van 2023 is langer én meer expliciet over de eerder beschreven onderwerpen dan de versie van begin 2022.

Geheimhouding opleggen

Inleiding

Het opleggen van geheimhouding op bijlagen of besluiten van het college, burgemeester of raad voor zowel bepaalde als onbepaalde tijd, kan niet zomaar. Dit moet je altijd goed motiveren en onderbouwen. Op 1 mei 2022 is de Wet open overheid (hierna: [Woo](#)) in werking getreden. Artikel 3.3 over de actieve openbaarmaking is nu deels in werking getreden. Bij de volledige inwerkingtreding is in dit artikel geregeld dat het niet is toegestaan om ten aanzien van bepaalde informatie geheimhouding op te leggen.

In deze notitie kun je allereerst lezen wat de vereisten zijn om geheimhouding op te leggen. Verder wordt ingegaan op de categorieën die na inwerking treden van artikel 3.3 van Woo actief openbaar gemaakt dienen te worden. In de bijlage zijn de relevante wetartikelen van de Gemeentewet en de Wet open overheid opgenomen.

Geheimhouding:

Openbaar, tenzij

In het Reglement van Orde van de raad is opgenomen dat raadsvoorstellen afkomstig van het college (inclusief voorgestelde besluiten) altijd openbaar zijn. Aan raadsvoorstellen kunnen wel geheime bijlagen (notities e.d.) worden toegevoegd waarnaar in het voorgestelde besluit kan worden verwezen.

Grondslagen opleggen van geheimhouding

De grondslagen voor het opleggen van geheimhouding, kun je alleen vinden in artikel 5.1, eerste en tweede lid van de Woo¹. Hierin zijn zowel absolute (lid 1) als relatieve (lid 2) uitzonderingsgronden opgenomen.

Als een absolute uitzonderingsgrond van toepassing is, moet geheimhouding opgelegd worden. Er is geen ruimte voor het bestuursorgaan om een eigen afweging te maken. In het geval van een relatieve uitzonderingsgrond moet het bestuursorgaan het bijzondere belang, opgenomen in de uitzonderingsgrond, afwegen tegen het algemene belang van openbaarmaking.

Proportionaliteit en duur geheimhouding

Als je geheimhouding wilt laten opleggen, dan dient altijd de proportionaliteit in ogenschouw te worden genomen. Dit houdt in dat je kritisch beoordeelt of op alle informatie (zowel het collegebesluit zelf als de daarbij behorende bijlagen) geheimhouding moet rusten. Het is namelijk ook mogelijk om bijvoorbeeld alleen op delen van een bijlage geheimhouding op te leggen. Geheimhouding kan ook voor een bepaalde tijdperiode worden opgelegd. Een dergelijke tijdelijke geheimhouding kan bijvoorbeeld opgeheven worden als aan een bepaalde voorwaarden is voldaan of als een bepaalde tijdperiode is verstreken.

Geheimhouding op informatie en niet meer op documenten

Met ingang van de inwerkingtreding van de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur op 1 april 2023, geldt de geheimhouding op informatie en niet meer op documenten. Kortom als een document (deels) openbare informatie bevat kan nooit het gehele document geheim zijn. Het kan daardoor soms handiger zijn om alleen de geheime informatie in een aparte bijlage op te nemen zodat deze geheim kan worden verklaard en de overige documenten (al dan niet nadat de geheime informatie weggelakt is) openbaar is.

VOORBEELD ARGUMENTATIE

Argumenten bij art. 5.1 lid 2 onder b van de Woo (financiële belangen gemeente):

Geheimhouding kan worden opgelegd, indien de financiële belangen van de gemeente in het gedrang komen (op grond van de betreffende artikelen van de Gemeentewet en op basis van artikel 5.1 lid 2 onder b van de Wet open overheid). De bijlage bevat vertrouwelijke financiële informatie, die bij het openbaar worden, de financiële belangen van de gemeente kan schaden. Dit financiële belang van de gemeente is groter dan het belang van openbaarmaking voor een ieder. Daarom wordt voorgesteld dat uw college geheimhouding oplegt op (een deel van) de bijlage.....

Argumentatie geheimhouding bepaalde tijd:

Omdat het opleggen van geheimhouding niet langer mag voortduren dan noodzakelijk is, is als een dergelijke situatie zich in de toekomst voordoet alleen het college/de raad (keuze maken, zie hierboven) bevoegd te besluiten om de geheimhouding op te heffen. Aan de geheimhouding is een termijn van tenminste één jaar na eindigen van de overeenkomst gekoppeld, waarop de geheimhouding opgeheven kan worden. Hiervoor is gekozen omdat op dat moment de financiële gevolgen voor de gemeente en de contractspartij minder groot zijn dan het belang van openbaarheid.

Persoonsgegevens:

Collegebesluit:

Ten aanzien van onderhavig besluit en de daarbij behorende bijlagen, besluiten geheimhouding op te leggen op grond van artikel 87 van de Gemeentewet [juncto artikel 5.1](#) lid 2 onder e van de Wet open overheid.

Argumenten:

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is een grondrecht, dat voortvloeit uit de Grondwet. Het opleggen van geheimhouding voor onbepaalde tijd is noodzakelijk met het oog op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van verzoeker, aangezien uit de toelichting op dit voorstel en de daarbij behorende bijlagen persoonsgegevens van verzoeker kan worden afgeleid. Omdat de persoonlijke levenssfeer te allen tijde dient te worden geëerbiedigd, is het belang van algemene openbaarheid voor een ieder ondergeschikt en is het noodzakelijk om de geheimhouding voor onbepaalde tijd op te leggen.

Het opleggen van deze geheimhouding door uw college is wettelijk toegestaan op grond van de artikelen 87 van de Gemeentewet en op basis van artikel 5.1 lid 2 onder e van de Wet Open Overheid.

Informatie aan de raad:

Collegebesluit:

Geheimhouding op de op te leggen op grond van artikel 89 van de Gemeentewet juncto

Voorbeelden:

1. Artikel 5.1 lid 2 onder b
→ de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen, in geval van milieu-informatie slechts voor zover de informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter.
2. artikel 5.1 lid 2 onder e
→ de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Raadsbesluit (opheffen geheimhouding), wanneer geheimhouding niet voor onbepaalde tijd is:
Op grond van artikel 89 lid 4 Gemeentewet de geheimhouding op<< (deel van) informatie, bijlage, etc. >>... op te heffen met ingang van<< datum of omschrijving van een gebeurtenis

4. Praktijk geheimhouding

In dit hoofdstuk beschrijven we de geheimhoudingspraktijk. De bevindingen beschrijven we op basis van de onderzochte documenten, de gevoerde interviews, de procedurele toets, het casusonderzoek én het raadsgesprek



4. Praktijk geheimhouding

In dit bevindingen hoofdstuk beschrijven we de geheimhoudingspraktijk in de gemeente Lelystad. Basis voor deze bevindingen zijn (a) een documentenanalyse, (b) (groeps)interviews met ambtenaren, collegeleden, de griffie en raadsleden, (c) een steekproef van vijftien geheime dossiers en (4) het casusonderzoek. Paragraaf 4.1 bevat een globaal overzicht en inzicht over de omvang van geheime documenten bestuursperiode 2018-2022. In paragraaf 4.2 wordt op basis van bovengenoemde bronnen stilgestaan bij het geheimhoudingsproces. In de daarop volgende paragrafen wordt de geheimhoudingspraktijk beschreven met behulp van de bevindingen van de procedurele toets (4.3), het casusonderzoek (4.4) én het raadsgesprek (4.5).

4.1 Overzicht omvang geheimhouding

Onderstaand wordt in cijfers aangegeven hoe vaak geheimhouding werd opgelegd, bekrachtigd en opgeheven in de bestuursperiode 2018-2022. Deze cijfers worden afgezet tegen cijfers van andere gemeenten. Dit geeft een globaal beeld van de omvang van geheimhouding in Lelystad. De cijfers zijn gebaseerd op een geheimhoudingsoverzicht dat ten behoeve van voorliggend onderzoek door de ambtelijke organisatie werd opgesteld.

- **326 keer** is in de **bestuursperiode 2018-2022** geheimhouding opgelegd op document(en) (of delen daarvan).
- Van de 326 geheimhoudingsbesluiten is verreweg in de meeste gevallen geheimhouding (enkel) door het college opgelegd:
 - **285 keer** is geheimhouding opgelegd door het **college**, maar is het document niet naar de raad gestuurd (art. 55 Gemw);
 - **41 keer** is het document waar door het **college** geheimhouding op werd opgelegd, onder geheimhouding naar de raad gestuurd en heeft de **raad** de geheimhouding bekrachtigd (art. 25 Gemw);
 - **0 keer** is geheimhouding opgelegd door een **commissie** (art. 86 Gemw).

- De 326 geheimhoudingsbesluiten in de bestuursperiode 2018-2022 zijn als volgt verdeeld per jaar. In 2018 werd op **69 documenten** geheimhouding opgelegd. In 2019 ging het om **77 documenten**. In 2020 **77**, in 2021 **87** en in 2022 in de periode tot de gemeenteraadsverkiezingen **16 documenten**. Het aantal geheime documenten per jaar is dus grofweg gelijk verdeeld over de jaren van de bestuursperiode 2018-2022.
- Een interessante vraag voor dit geheimhoudingsonderzoek is of het aantal geheimhoudingsbesluiten dat is opgelegd 'veel' is? Hoewel dit een begrijpelijke vraag is, is het lastig te bepalen waarmee je de aantallen moet vergelijken om tot een veelzeggende vergelijking te komen. In onderstaande tabel is van een aantal Nederlandse gemeenten op een rij gezet hoe vaak geheimhouding voorkomt. Let wel: het gaat hier om het aantal geheimhoudingsbesluiten van de gemeenteraad, per jaar.

In vergelijking met deze gemeenten heeft de gemeenteraad van Lelystad dus **ongeveer 10 keer** geheimhouding opgelegd per jaar.

Ter indicatie is het aantal inwoners van deze gemeenten toegevoegd, al moeten kanttekeningen worden geplaatst bij de relevantie van inwonertal voor hoe vaak geheimhouding voorkomt. Het opleggen van geheimhouding is namelijk een maatwerkafweging in een specifieke situatie en heeft niet zozeer te maken met het inwonertal, omvang begroting, oppervlakte, etc.

Gemeente	Aantal
Huizen (41.000 inwoners)	10
Zwolle (123.000 inwoners)	21
Ede (111.000 inwoners)	43
Heerhugowaard (52.000 inwoners)	3
Tilburg (206.000 inwoners)	21
Haarlemmermeer (144.000 inwoners)	38

Benchmark van aantallen dossiers waar geheimhouding is opgelegd, per jaar

4. Praktijk geheimhouding

- Er wordt **geen geheimhoudingsregister** bijgehouden. Een overzicht van een deel van alle stukken waarop geheimhouding werd opgelegd in de periode 2018-2022 was beschikbaar als gevolg van een eerder Wob-verzoek.
- Ten behoeve van voorliggend onderzoek is een overzicht gemaakt van de documenten waarop door het college van B&W geheimhouding is opgelegd dan wel bekrachtiging van de geheimhouding heeft plaatsgevonden door de gemeenteraad in de bestuursperiode 2018-2022. Van de in totaal 326 geheimhoudingsbesluiten van de gemeente Lelystad in dit overzicht is gedurende het onderzoek **niet exact duidelijk** geworden in hoeveel gevallen de geheimhouding ook is **opgeheven**.
- De 326 geheimhoudingsbesluiten door het college en de raad zijn onder te verdelen naar de Wob-grond die als argumentatie is gebruikt om geheimhouding op te leggen. In het overzicht op de rechterzijde van de pagina is dit uiteengezet langs de bepalingen van artikel 10 lid 1 en lid 2 Wob. Inhoudelijk hebben de geheimhoudingsbesluiten met diverse onderwerpen te maken.

Vaak voorkomende onderwerpen in het geheimhoudingsoverzicht van de gemeente Lelystad zijn: **grondzaken, financiën voor bijvoorbeeld het vrijmaken van krediet voor investeringen voor onderhoud en infrastructuur, persoonsgegevens van inwoners, ambtenaren en derden, etc.**

Uit dit overzicht blijkt dat **financiën (170), de persoonlijke levenssfeer (46) en de bescherming van gegevens (38) de belangrijkste redenen** zijn om geheimhouding op te leggen.

Wob-artikel	Grond	Aantal
Artikel 10 lid 1:	<i>Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:</i>	
sub a	de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;	0
sub b	de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;	0
sub c	bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;	8
sub d	persoonsgegevens betreft als bedoeld in de artikelen 9, 10 en 87 van de Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.	38

Wob-artikel	Grond	Aantal
Artikel 10 lid 2:	<i>Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:</i>	
sub a	de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties	1
sub b	de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;	170
sub c	de opsporing en vervolging van strafbare feiten;	1
sub d	inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;	1
sub e	de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;	46
sub f	het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;	26
sub g	het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.	25

Overzicht Wob-gronden



4. Praktijk geheimhouding

4.2 Geheimhoudingsproces

Binnen de gemeente Lelystad zijn de ambtelijke organisatie, het college en de raad over het algemeen **tevreden over de geheimhoudingspraktijk**. Het beeld bestaat dat er **terughoudend** wordt omgegaan met het opleggen van geheimhouding.

Aanscherping geheimhoudingspraktijk

Volgens respondenten is de werkwijze rondom geheimhouding binnen de gemeente Lelystad gedurende de vorige raadsperiode (2018-2022) én met name de nieuwe raadsperiode (2022 tot medio 2023) steeds verder **aangescherpt**. Er is in beleid én in de praktijk meer aandacht voor de vraag waarop geheimhouding op te leggen (volledig stuk of deel document), de termijn waarover geheimhouding wordt opgelegd én een expliciete beschrijving van de afweging. Dit primair als gevolg van wijzigende wetgeving. Maar ook door een scherper oog van de ambtelijke organisatie, het college en de raad voor het geheimhoudingsproces en de motivatie horend bij de keuze om geheimhouding op te leggen. Vooral vanaf 2020 toen er sprake was van bestuurlijke onrust vanwege een bestuurscrisis die in maart van datzelfde jaar werd ingeluid door het vertrek van twee coalitiepartijen. Daarna werd een meerderheidscoalitie gevormd, waarin geen plek meer was voor twee voormalig coalitiepartijen in het college. Daarnaast vertrokken enkele ambtenaren op sleutelposities.

Volgens enkele respondenten (ambtenaren en bestuurders) bestaat binnen de gemeente het beeld dat het **gebruik van het raadsakkoord zorgt voor een versterking van de terughoudendheid in het opleggen van geheimhouding**. De noodzaak om informatie geheim te houden, zou ontbreken doordat gelijkgerichte belangen de boventoon voeren. Terwijl bij het gebruik van een coalitieakkoord uiteenlopende belangen tussen coalitie en oppositie juist aanleiding kunnen zijn voor het (tijdelijk) opleggen van geheimhouding.

Stappen geheimhoudingsproces in de praktijk

Over het algemeen volgt de gemeente Lelystad het wettelijk (in Gemw) bepaalde proces om geheimhouding op te leggen, te bekrachtigen en op te heffen. De ambtelijke organisatie bereidt besluitvorming voor het opleggen van geheimhouding (door college en/of raad) voor. Het voorbereide besluit wordt intern (juridisch) gecontroleerd. Vervolgens wordt het concept besluit voorgelegd aan het college en indien van toepassing ook aan de gemeenteraad.

In het geheimhoudingsproces is in beperkte mate oog voor de opheffing van geheimhouding. Afgaande op de tijdens voorliggend onderzoek beschikbare informatie kan niet precies worden bepaald in hoeveel gevallen geheimhouding is opgeheven, maar werd wel zichtbaar dat bij een klein deel van de 326 stukken eindcondities aan de geheimhouding zijn verbonden en/of geheimhouding is opgeheven.

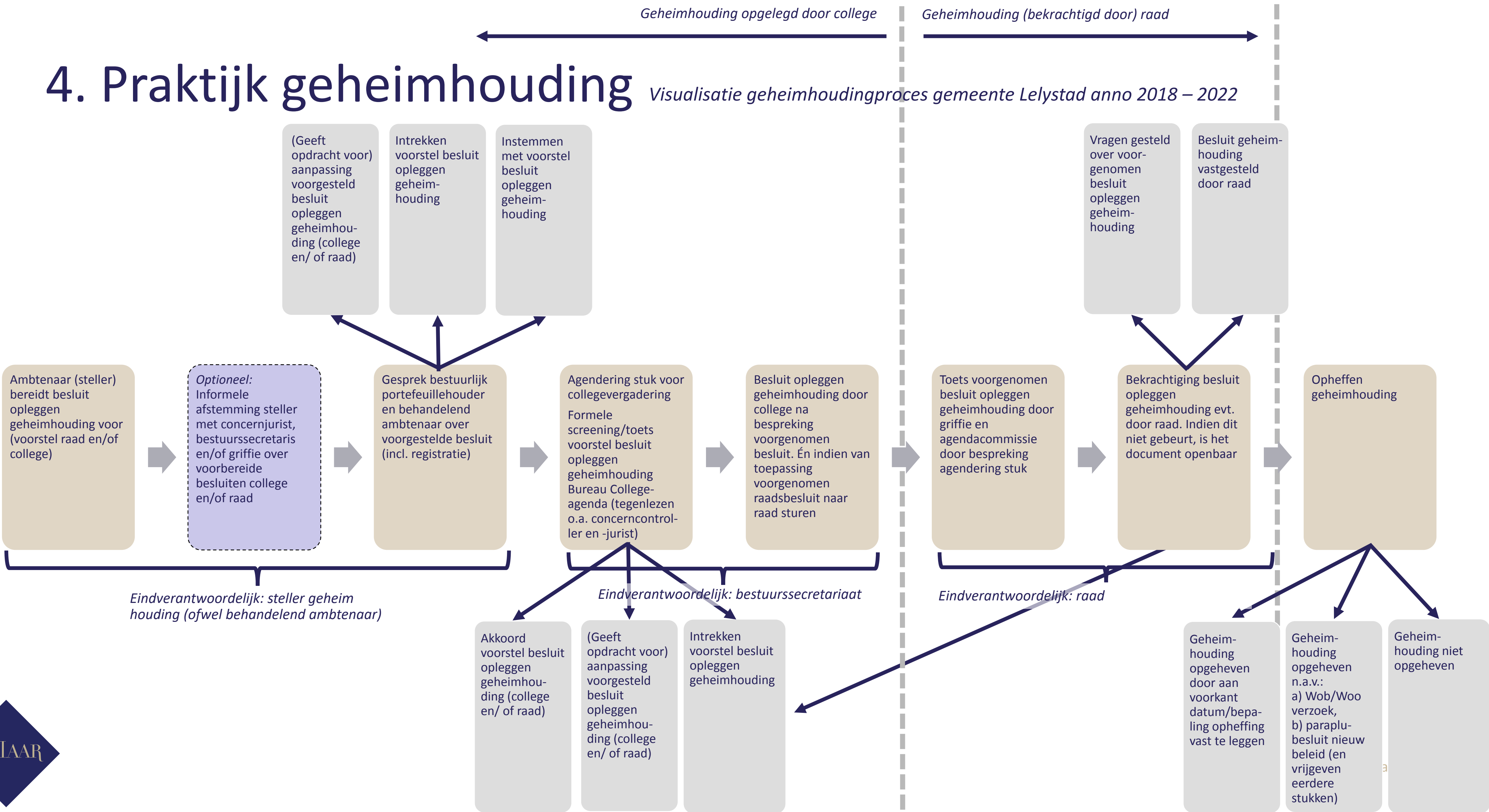
Het geheimhoudingsproces is geborgd in de vergadercyclus (raadsperiode 2018-2022) van het college en de raad. De organisatie heeft twee dagen om het voorgenomen besluit om geheimhouding op te leggen, te toetsen en waar nodig aan te scherpen voordat naar het college voor behandeling wordt gestuurd.

Op de volgende pagina een visuele weergave van het feitelijke geheimhoudingsproces op het einde van de raadsperiode 2018-2022. Omdat in de praktijk het geheimhoudingsproces verschillende varianten kent, is in dit figuur een onderscheid gemaakt tussen de basisstappen (*bruin*) en optionele stappen (*paars*) in het geheimhoudingsproces. Én bij enkele stappen worden diverse keuzes beschreven die binnen deze stappen genomen kunnen worden (*grijs*).

Let op: met de inwerkingtreding van de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur is de stap bekrachtigen van de geheimhouding zoals opgelegd door het college, door de raad vervallen.

4. Praktijk geheimhouding

Visualisatie geheimhoudingsproces gemeente Lelystad anno 2018 – 2022



4. Praktijk geheimhouding

In het geheimhoudingsproces is op verschillende manieren ruimte voor de afstemming over én controle en toetsing van geheimhoudingsbesluiten:

- (Informeel) afstemming tussen de behandelend ambtenaar (ook wel steller) met concernjurist, concerncontroller en/of griffie in de beginfase van het proces.
- Afstemming behandelend ambtenaar met een bestuurlijk portefeuillehouder die de mogelijkheid heeft om te besluiten of een voorstel wordt aangepast of ingetrokken. De wethouder registreert in het documentensysteem dat het geheimhoudingsbesluit met hem/haar is besproken.
- Wekelijks vindt een formele integrale toets van voorgenomen geheimhoudingsbesluiten plaats door Bureau Collegeagenda. Al dan niet in samenwerking met een concernjurist, strategisch adviseur, controller en/of gemeentesecretaris. Op basis van de integrale toets kan: 1) worden ingestemd met het voorstel, 2) (opdracht gegeven worden om) het voorstel aan te passen óf 3) worden voorgesteld om het besluit tot opleggen van geheimhouding van de lijst te schrappen. Grote wijzigingen worden verwerkt door de behandelend ambtenaar. Kleine aanpassingen worden opgepakt door het Bureau Collegeagenda zelf: al dan niet samen met een concernjurist, strategisch adviseur, controller en/of gemeentesecretaris samenwerkingspartners.
- (Informeel) afstemming tussen het Bureau collegeagenda en de griffie na een besluit van het college over geheimhouding.
- Het raadsvoorstel wordt doorgeleid naar de agendacommissie van de raad. Deze commissie is in de positie om stukken terug te sturen.

In de gemeente Lelystad is de voorbije jaren meer aandacht voor toetsings- en afstemmingsmomenten in het geheimhoudingsproces met het oog op rechtmatige en zorgvuldig

onderbouwde geheimhoudingsbesluiten. Maar dit wil niet zeggen dat alle ambtenaren hier goed van op de hoogte zijn en hier ook zo mee omgaan. Volgens respondenten zijn het vooral de juristen die de finesses van geheimhouding beheersen, maar zijn de kennis en vaardigheden van ambtenaren, collegeleden en raadsleden op dit vlak beperkter. Vooral daar waar routine ontbreekt om geheimhoudingsbesluiten voor te bereiden en te nemen.

4.3 Procedurele toets

De onderzoekers hebben van de 326 geheimhoudingsbesluiten in de onderzochte bestuursperiode 2018-2022 een steekproef van **15 dossiers** onderworpen aan een procedurele analyse. Tijdens de procedurele analyse is aan de hand van aanwezige documentatie gekeken in hoeverre is voldaan aan de wettelijke vereisten op het gebied van geheimhouding. In het bijzonder met oog voor het proces van het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding, de argumentatie voor een geheimhoudingsbesluit en andere (vorm)vereisten.

Onderzochte criteria procedurele analyse:

- Cr 1. Is een college- en/of raadsvoorstel én –besluit aanwezig?
- Cr 2. Is er een correcte grondslag uit de Gemeentewet voor het opleggen van geheimhouding vermeld?
- Cr 3. Is er verwezen naar een wettelijke grond uit de Wob voor het opleggen van geheimhouding (art. 10)?
- Cr 4. Is er een motivatie aanwezig voor het opleggen van geheimhouding, sluit deze aan bij de genoemde wettelijke grond uit art. 10 Wob en blijkt uit de motivatie dat er een belangenafweging is gemaakt?
- Cr 5. Is alleen geheim gemaakt wat geheim moet zijn?
- Cr 6. Is er een vervaldatum of conditie vermeld waar geheimhouding (van rechtswege) wordt opgeheven?
- Cr 7. Is op de geheime (delen van) documenten of bijlagen vermeld dat deze geheim zijn?

4. Praktijk geheimhouding

Bevindingen procedurele analyse

Op basis van bovenstaande criteria ontstaat een beeld van hoe het er in de praktijk aan toegaat rondom geheimhoudingsbesluiten in Lelystad. De meeste opvallende bevindingen van deze procedurele analyse zijn:

- In **4 van de 15 dossiers (+/- 25%)** is geen Wob-grond genoemd bij het opleggen van geheimhouding;
- In **8 van de 15 dossiers (> 50%)** is niet expliciet een belangenafweging beschreven tussen het belang van openbaarheid en andere belangen die de openbaarheid in de weg staan.
- Door het ontbreken van een duidelijke motivatie voor de keuze voor het opleggen van geheimhouding mét correcte vermelding van de daarbij horende wettelijke gronden uit artikel 10 Wob, is het niet altijd mogelijk om met terugwerkende kracht te beoordelen of geheimhouding in voorkomende gevallen terecht was. En of geheimhouding niet ruimer is geïnterpreteerd dan op grond van de wet en de inhoudelijke argumentatie mogelijk is.
- Afgaande op de beschikbare informatie over de keuze voor geheimhouding in de 15 onderzochte dossiers – namelijk de vermelding Wob-gronden in combinatie met de geheime stukken – lijkt geheimhouding over het geheel genomen conform wet- en regelgeving te worden opgelegd.

Bevindingen procedurele analyse in meer detail

In de tabel hiernaast zijn de bevindingen in meer detail uitgewerkt aan de hand van de hiervoor genoemde criteria.

Er zijn grote verschillen in de volledigheid van de onderzochte voorstellen. Zo zijn niet altijd de juiste Wob-gronden genoemd en is de beschrijving van de onderliggende argumentatie van de

afweging voor geheimhouding niet altijd even zorgvuldig. De volledigheid van de argumentatie is overigens ook niet altijd gelijk voor college en raad. Daardoor kan de raad niet altijd goed beoordelen of de geheimhouding (helemaal) terecht is opgelegd en of alleen geheim is gemaakt wat echt geheim moet zijn.

criterium	Resultaat procedurele analyse
Cr 1.	In alle 15 gevallen is een collegevoorstel aanwezig. In de gevallen waar geheime documenten aan de raad zijn gezonden, zijn raadsvoorstellen aanwezig. In 1 geval is geen raadsbesluit gevonden of ontvangen.
Cr 2.	In alle 15 gevallen is in zowel de college- als de raadsvoorstellen een correcte grond uit de Gemeentewet vermeld.
Cr 3.	In 4 van de 15 dossiers is geen Wob-grond genoemd bij het opleggen van geheimhouding.
Cr 4.	In 8 van de 15 dossiers is niet expliciet een belangenafweging beschreven tussen het belang van openbaarheid en andere belangen die de openbaarheid in de weg staan.
Cr 5.	In tenminste 3 van de 15 gevallen is niet helemaal duidelijk of alléén geheim is gemaakt wat geheim mag zijn. Dit komt omdat de motivatie voor geheimhouding in veel gevallen (zie cr 4) summier is omschreven, waardoor achteraf niet kan worden nagegaan welke (delen van) documenten op grond van de genoemde argumentatie en wettelijke gronden geheim zouden mogen zijn.
Cr 6.	In 1 van de 15 gevallen is een conditie of termijn genoemd waarop geheimhouding (van rechtswege) komt te vervallen.
Cr 7.	In 1 van de 15 gevallen is op de documenten waarop geheimhouding is gelegd, vermeld dat het stuk geheim is.

Bevindingen procedurele analyse in detail in beeld aan de hand van toetsingscriteria

4. Praktijk geheimhouding

4.4 Casusonderzoek

Tijdens het onderzoek werden een aantal cases in meer detail onderzocht. In deze paragraaf worden deze kort beschreven én de belangrijkste bevindingen op het gebied van geheimhouding per casus uitgewerkt.

Noot vooraf: de bedoeling van het casusonderzoek was in eerste aanleg om een aantal cases in detail uit te werken en te rapporteren over de procesgang rondom geheimhouding. Gedurende het onderzoek is gebleken dat als gevolg van een hoog verloop van personeel in combinatie met gebrekkige (niet altijd volledig en zorgvuldige) schriftelijke onderbouwing, motivering en archivering, de cases slecht onderzoekbaar waren door de tijd heen. Er was weinig informatie aanwezig over het exacte verloop van het proces en de totstandkoming van inhoudelijke afwegingen om geheimhouding op te leggen. Daarom is gekozen om in dit hoofdstuk op hoofdlijnen te rapporteren over de bevindingen die het casusonderzoek wél heeft opgeleverd.

4.4.1 Beschrijving casus Overdrachtsplan Jeugd B.V.

De raad heeft met het vaststellen van de Aanpak Sociaal Domein besloten om de toegang tot en regie van de jeugdhulp anders in te richten. De raad bepaalde dat deze werd ingericht in de vorm van een gemeentelijke B.V., namelijk JEL. Om de transitie te kunnen maken van JGT naar JEL werd een transitieplan geschreven en voorgelegd aan de raad in 2021.

Het transitieplan werd vastgesteld op het moment dat er sprake was van een hoge tijdsdruk in de vorm van een strakke tijdsplanning om de transitie naar Jeugd B.V. te maken. Terwijl de reorganisatie in volle gang was, moest een groot aantal zaken geregeld worden die te maken hadden met de plaatsing van personeel met bijbehorende salariëring en het oversluiten van contracten. Dergelijke informatie is gevoelig omdat het deels concurrentiegevoelige informatie betreft van leveranciers van de gemeente c.q. Jeugd B.V. (art. 10 lid 2 Wob). En deels omdat het

gevoelige persoonsgegevens betreft van medewerkers die in dienst zouden treden van Jeugd B.V. (art. 10 lid 1 Wob). Om die redenen is destijds middels een raadsbesluit geheimhouding op bijlagen 3 en 4 op grond van artikel 25 lid 3 van de Gemeentewet opgelegd (in het bijzonder art. 10 lid 1 én 2 van de Wob). In de voorgenomen besluiten van college en raad wordt op hoofdlijnen verwezen naar deze Wob-gronden.

Tijdens de interviews met ambtenaren en collegeleden werd aangegeven dat het opleggen van geheimhouding in deze situatie destijds een vanzelfsprekendheid was, omdat er evidente gronden waren om deze informatie geheim te verklaren. Het college en de raad hebben gedurende het proces geen specifieke vragen gesteld over de geheimhouding van dit dossier. Er is in de beginfase van het geheimhoudingsproces informeel afstemming geweest tussen de behandelend ambtenaar en de griffie over het voorgenomen besluit ten aanzien van het transitieplan. Dit op initiatief van de behandelend ambtenaar zelf.

Wat opvalt in de casus Overdrachtsplan Jeugd B.V.:

- *Vroegtijdig in geheimhoudingsproces op initiatief ambtenaar afstemming met griffie.*
- *Op deel overdrachtsplan is geheimhouding opgelegd (twee bijlagen).*
- *De procesgang zoals beschreven door betrokken ambtenaar en collegeleden geeft de indruk dat er niet expliciet een belangenafweging is gemaakt waarbij het belang van geheimhouding is afgewogen tegen het belang van openbaarheid. Dit belang was voor de betrokken ambtenaren en bestuurders destijds vanzelfsprekend.*
- *Door het ontbreken van een expliciete belangenafweging heeft de raad niet volledig geïnformeerd het collegebesluit om geheimhouding op te leggen op twee bijlagen kunnen bekrachtigen.*
- *De keuze voor geheimhouding lijkt gezien de gevoeligheid van de gegevens op zijn plaats en is in lijn met de genoemde Wob-gronden.*

4. Praktijk geheimhouding

4.4.2 Beschrijving casus bestemmingsplanwijziging Werkeiland Lelystad-Haven

Op het Werkeiland in Lelystad-Haven zijn verschillende bouwplannen in ontwikkeling waaronder de 'Oostvaardersdijk' waarin projectontwikkelaar Levago actief is. Het betreft een langlopend complex dossier met vele uiteenlopende (en conflicterende) belangen van onder andere omwonenden, projectontwikkelaar en gemeente. De gemeente heeft advies ingewonnen bij een extern bureau om te komen tot een zorgvuldige afweging van alle belangen in dit dossier én opereert vanuit juridisch oogpunt voorzichtig.

Vanwege de complexiteit van het dossier Werkeiland Lelystad-Haven werd gedurende het proces op diverse (delen van) documenten door het college en/of de raad geheimhouding opgelegd. Tijdens een nadere bestudering van deze documenten werd duidelijk dat door deze lange looptijd en complexiteit van het dossier diverse personen betrokken waren/zijn bij het geheimhoudingsproces. Behandelend ambtenaren, juristen, wethouders/college én griffiers hebben formeel en informeel afstemming gezocht over de inhoud van het dossier. In wisselende samenstellingen werd gesproken over de keuze voor het opleggen van geheimhouding op (delen van) stukken.

Omdat veel verschillende behandelend ambtenaren, juristen, wethouders en griffiers zich hebben bezig gehouden met de besluiten, verschilt de mate waarin de motivatie voor elk geheimhoudingsbesluit in dit dossier is beschreven. Variërend van zeer uitvoerig met een verwijzing naar Wob-gronden én een duidelijke beschrijving van het afwegingsproces ten aanzien van de keuze voor het opleggen van geheimhouding (tegenover het belang van openbaarheid) in college- en/of raadsvoorstellen. Tot voorstellen waarin enkel verwezen wordt naar een Wob-grond en een onderliggende argumentatie ontbreekt.

In alle gevallen rust geheimhouding op deze stukken tot in lengte van dagen. In één van de documenten wordt expliciet aangegeven dat er geheimhouding rust op het document totdat de raad hier anders over besluit. In alle andere gevallen wordt geen melding gemaakt van de

termijn dat geheimhouding van kracht is.

Begin 2023 hebben behandelend ambtenaren in het licht van de behandeling van het dossier door de raad in het voorjaar van 2023, gekeken bij welke stukken geheimhouding opgeheven kon worden. Dit bleek niet mogelijk omdat dezelfde argumenten nog steeds van kracht zijn, namelijk: bekendmaking van financiële gegevens zou derden kunnen schaden net zoals de financiële en strategische belangen van de gemeente (art. 10 lid 2 b Wob). Één van de respondenten merkte in dit verband op dat als gevolg van de bekendmaking van vragen en antwoorden in het bijzonder de positie van de raad zou verzwakken.

Gedurende de looptijd van het dossier zijn geen specifieke vragen gesteld door de raad over de geheimhouding van documenten.

Respondenten vertelden dat op enig moment per ongeluk geheime informatie openbaar is gemaakt in het proces. Dit werd als hinderlijk ervaren door college en ambtelijke organisatie. Ook anno 2023 omdat er informatie openbaar is gemaakt die het strategisch belang van de gemeente schaadt.

Om bovenstaande geheimhoudingsproces goed te kunnen plaatsen hieronder een korte schets van de tijdlijn dossier Werkeiland Lelystad-Haven:

- Omwonenden dienden eind 2020 een verzoek in om het bestemmingsplan Lelystad-Haven Werkeiland zodanig te wijzigen dat hoogbouw niet langer wordt toegestaan. Op 22 oktober 2020 is het verzoek aangevuld met een addendum, waarin gesteld wordt dat de geldigheidsdatum van het bestemmingsplan Lelystad-Haven Werkeiland verlopen zou zijn en dat er een nieuw bestemmingsplan opgesteld zou moeten worden, waarin ook die kavels moeten worden meegenomen die van monumentaanaanwijzing uitgezonderd zijn. Daarnaast heeft de Eilandraad 12 december 2020 een petitie aan de (toenmalige) wethouder en raad aangeboden tegen de bestaande bouwplannen.

4. Praktijk geheimhouding

- Dit leidde tot een raadsbesluit op 9 maart 2021 waarin het (toenmalige) college werd opgedragen nader in gesprek te gaan over het bouwplan aan de Oostvaardersdijk met ontwikkelaar Levago. Dit gesprek werd gevoerd en was gericht op het realiseren van een lagere bouwhoogte en het maken van afspraken over de daaruit voortvloeiende schade. Hierna volgden diverse bestuurlijke overleggen/vergaderingen.
- Het college heeft de raad tussentijds meermaals geïnformeerd over de uitvoering van de toezeggingen voor het bouwplan van Levago en andere bouwplannen op het Werkeiland via diverse informatienota's.
- Het college heeft op 5 oktober 2021 een raadvorstel ingediend over het verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan. De raad heeft dit voorstel tijdens twee raadsessies (d.d. 7 december 2021 en 21 december 2021) besproken. Bij de behandeling van de stukken in de raadsvergadering van 8 februari 2022 waarbij enkele fracties een motie indienden maar waar niet over werd gestemd, besloot de raad de besluitvorming te verdagen. Dit om het college nogmaals in de gelegenheid te stellen in onderhandeling te gaan met de projectontwikkelaar over het laten vervallen van de plannen en eventuele compensatie van (gemaakte) kosten.
- Sinds het verdagen van het raadsbesluit in februari 2022 is door het college gekeken hoe in overeenstemming met de wensen van de raad tot een nadere afweging te komen. Daarvoor zijn diverse onderzoeken uitgevoerd en is opnieuw contact gezocht met projectontwikkelaar Levago om nogmaals te proberen tot een oplossing te komen. Het college heeft begin maart 2022 aan projectontwikkelaar Levago een uiterste bod gedaan. De projectontwikkelaar heeft per mail laten weten hiermee niet in te stemmen en na 16 maart 2022 niet meer in onderhandeling te gaan. Het huidige college heeft na zijn aantreden op 5 juli 2022 nauwkeurig onderzocht welke ruimte er ligt voor het college en de raad om een besluit te nemen dat in lijn ligt met de onderliggende motivatie voor het indienen van de motie begin 2022. Tijdens het overleg van 21 november 2022 met de

nieuwe wethouders heeft de projectontwikkelaar duidelijk te kennen gegeven niet langer te willen onderhandelen met de gemeente en over te willen gaan tot bouwen.

- Over de inspanningen die in de laatste fase van dit proces zijn verricht en de resultaten hiervan heeft de raad separaat een informatienota ontvangen. Uit de informatienota blijkt dat alle onderzoeken en adviezen geen aanleiding gaven om het destijds voorgestelde raadsbesluit te herzien. Daarom werd de raad gevraagd het verdaagde raadsvoorstel opnieuw te agenderen voor besluitvorming in het eerste kwartaal/helft 2023. Een voorstel waarin de raad uitgenodigd wordt:
 - 1) wensen en bedenkingen uit te brengen tegen het voornemen van het college om niet akkoord te gaan met de financiële compensatie aan Levago of omzetting naar een ontwikkellocatie elders in de stad (voortvloeiende uit de onderhandelingen met Levago);
 - 2) het verzoek van aanvragers, om het bestemmingplan 'Lelystad-Haven Werkeiland' te wijzigen, zodanig dat hoogbouw niet langer zal worden toegestaan, af te wijzen.

Wat opvalt in de casus Bestemmingsplanwijziging Werkeiland Lelystad-Haven:

- *Door de lange looptijd van het dossier wordt zichtbaar dat er geen uniforme manier van werken is op het gebied van geheimhouding. Deze is sterk afhankelijk van personen.*
- *Het ontbreken van een heldere omschrijving van de belangenafweging geheimhouding versus openbaarheid roept de vraag op of er wel een belangenafweging heeft plaatsgevonden bij het opleggen en bekrachtigen van geheimhouding.*
- *Door de variatie in de wijze waarop de belangenafweging ten aanzien van geheimhouding wordt beschreven, heeft de raad in dit dossier meer en minder volledig geïnformeerd de keuzes om geheimhouding op te leggen kunnen bekrachtigen.*
- *Raadsleden zijn in dit dossier veelvuldig geïnformeerd en hebben weinig vragen gesteld.*
- *Hoewel in geen van de gevallen een eindconditie aan geheimhouding is verbonden, is begin 2023 kritisch bekeken of de geheimhouding kon worden opgeheven. Gezien de gevoeligheid van de informatie is besloten dat deze (nog) niet vrijgegeven kan worden.*
- *Het onbewust lekken van informatie heeft anno 2023 nog altijd negatieve gevolgen voor de strategische positie van de gemeente.*

4. Praktijk geheimhouding

4.4.3. Beschrijving casus wijziging bouwconstructie Porteum

In augustus 2021 opende Porteum de deuren: een nieuwe onderwijscampus in Lelystad voor het vmbo en het havo/vwo. Tijdens het uitwerken van de constructie van het nieuwe pand ontstond discussie over de bouwmethode: in het bijzonder de aansluiting van de prefabkolommen op de verdiepingsvloeren. Door de slanke uitvoering van de kolommen, bleek er een kans op breuken bij de aansluiting op de verdiepingsvloeren en dat risico wilden de constructeurs niet nemen. Door het berekenen en storten van een ander soort kolom als alternatief voor de oorspronkelijk ingetekende prefabkolom, liep de planning van de bouw vertraging op. Door afstemming tussen de gemeente en de aannemer is de werkvolgorde aangepast zodat de ontstane vertraging werd ingehaald en Porteum in het schooljaar 2021-2022 (augustus 2021) kon open gaan.

Het dossier Porteum kan worden gekarakteriseerd als complex omdat er verschillende spelers (gemeente, aannemer en school/leerlingen) betrokken zijn en daarmee ook diverse belangen. Ook in deze casus heeft de gemeente advies ingewonnen bij derden en heeft vanuit juridisch oogpunt gezien voorzichtig geopereerd. Als gevolg van wijzigingen in de bouwconstructie is op diverse (delen van) documenten binnen dit dossier door het college en/of de raad geheimhouding opgelegd. Dit omdat deze stukken vertrouwelijke financiële informatie bevatten die bij het openbaar maken de financiële belangen van de gemeente in relatie tot de bouw van de Campus zouden schaden. In deze stukken wordt verwezen naar de Wob-grond die aansluit bij deze reden (art. 10 lid b Wob), maar ontbreekt onderliggende argumentatie van deze keuze waarbij de afweging tussen het belang van openbaarheid en het belang van geheimhouding tegenover elkaar worden afgezet. De keuze om geheimhouding op te leggen werd als zo vanzelfsprekend ervaren dat hier niet expliciet over is gesproken en dat dit ook niet is verwoord in de college- en raadsvoorstellen over het opleggen van geheimhouding.

Bij het bestuderen van de casus Porteum viel op dat de woorden 'geheim' en 'vertrouwelijk' door elkaar heen gebruikt worden. Zo werd de raad geïnformeerd over de voortgang van de bouw middels een informatienota in 2020 die wordt aangeduid als 'vertrouwelijk' maar wel openbaar wordt aangeboden via het raadsinformatiesysteem. Ook wordt er in stukken verwezen naar 'vertrouwelijke financiële informatie' terwijl dit informatie betreft waarop geheimhouding werd opgelegd en nog altijd rust.

Volgens één van de respondenten was het in de casus Porteum zo dat doordat de raad steeds (in besloten overleggen) informatie ontving, het opleggen van geheimhouding op een document vervolgens geen issue was.

Wat opvalt in de casus wijziging bouwconstructie Porteum:

- *Omdat een expliciete belangenafweging tussen openbaarheid en geheimhouding ontbreekt in de stukken, is de vraag in hoeverre er expliciet een belangenafweging is gemaakt.*
- *Op basis van de formele raadsvoorstellen waarin een expliciete belangenafweging ontbreekt, heeft de raad niet volledig geïnformeerd de keuze om geheimhouding op te leggen kunnen bekrachtigen.*
- *Maar door het veelvuldig delen van informatie die niet openbaar was tijdens besloten bijeenkomsten, kon de raad zich juist een goed beeld vormen van het dossier. En daarmee ook beter de keuze maken om het besluit opleggen geheimhouding te bekrachtigen.*
- *Het gebruik van diverse synoniemen voor geheimhouding laat zien dat er binnen de gemeente Lelystad onduidelijkheid bestaat over wat geheimhouding is. Maar dit heeft in het dossier Porteum niet geleid tot een situatie waarbij onrechtmatig geheime informatie openbaar is gemaakt.*
- *Keuze voor geheimhouding lijkt gezien de gevoeligheid van de gegevens op zijn plaats en is in lijn met de genoemde Wob-gronden.*

4. Praktijk geheimhouding

4.4.4. Beschrijving casus Basisschool De Schakel

Op 9 juli 2019 heeft de raad het meerjarenperspectief onderwijshuisvesting voor het primair onderwijs vastgesteld. Onderdeel van dit besluit was het vervangen van het gebouw van christelijke basisschool De Schakel en gymzaal De Botter. In 2018 werd onderzoek verricht naar de kosten van de levensduurverlening van het schoolgebouw versus vervangende nieuwbouw. En in 2019 werd vervolgens – als onderdeel van het IHP meerjarenperspectief voor het primair onderwijs – conform het scenario ‘groen en onderscheidend’ een voorlopig budget voor de vervangende nieuwbouw van de christelijke basisschool De Schakel in de begroting opgenomen. Volgend uit het meerjarenprogramma maatschappelijk vastgoed (d.d. 12 januari 2010) en conform de uitgangspunten van het onderwijshuisvestingsbeleid (vastgesteld op 9 juli 2019) is gekeken of en welke andere maatschappelijke partners konden worden betrokken in het project om een breder aanbod dan alleen onderwijs te realiseren.

Sinds de eerste verkenning van de toekomstige huisvesting christelijke basisschool De Schakel en gymzaal De Botter in 2017 (namelijk in IHP huisvesting schoolgebouwen) worden vragen gesteld over de invulling ervan. Doordat is gekeken naar de huisvesting van meerdere instanties in één gebouw kan dit dossier worden gekenmerkt als een complex dossier waarin meerdere belangen aanwezig waren. Verschillende scenario's werden verkend om vorm te geven aan het MFA. Zo werd in samenspraak met het bestuur van basisschool De Schakel gekeken naar de mogelijkheid om de school te huisvesten in een nieuw te bouwen gebouw sámen met een kinderopvangvoorziening, een consultatiebureau (Icare), kantoorruimte en ruimte voor het wijkteam voor het JGT én een wijkgerichte welzijnsfunctie. Daarnaast is op verzoek van Kerkgemeenschap Het Anker, met instemming van het schoolbestuur van De Schakel (Stichting Christelijk Primair Onderwijs – Willem de Jager) gekeken wat de mogelijkheden zijn voor de huisvesting van Het Anker in het te realiseren gebouw.

Na een voortraject met onderzoekend karakter en betrokkenheid van bovengenoemde partijen werd door het college gekozen voor een Multi Functionele Accommodatie (MFA) zonder huisvesting van de kerk. Maar wel aan Basisschool De Schakel, Kinderopvang Go!, Icare JGZ, Activiteitenruimten en kantoren Welzijn Lelystad en Sportzaal met bijhorende kleedruimten. Het toenmalige college hechtte namelijk veel waarde aan vrijheid van godsdienst en was van mening dat de neutraliteit van de gemeente ten opzichte van religie en levensbeschouwing gewaarborgd dient te worden. Dit uitgangspunt is meegewogen in de besluitvorming over de vorm van de nieuw te realiseren onderwijsvoorziening in De Botter.

Eind 2020 werd een ‘vertrouwelijke sessie’ met de raad belegd na vragen over de stand van zaken van de MFA. Dit nadat er een brief kwam van Het Anker over de keuze om niet verder te gaan met Het Anker in de MFA. Én een brief van SCOP waarin wordt aangegeven dat er verwachtingen zijn gewekt door het beleidskader onderwijshuisvesting. Tijdens deze bijeenkomst van de raad werd de toezegging gedaan dat de raad een feitenrelaas zou ontvangen over het proces. In eerste instantie ontving de raad dit relaas onder de voorwaarde dat de raad de door het college opgelegde geheimhouding zou bekrachtigen. In het college-/raadsvoorstel werd verwezen naar wetteksten om deze geheimhouding op te leggen. In het collegevoorstel naar de Gemeentewet in algemene zin (45 lid 1 van de Gemw voor onbepaalde tijd). En in het raadsbesluit naar artikel 25, lid 2 van de Gemeentewet. In het raadsvoorstel werd duiding gegeven aan de reden waarom geheimhouding op te leggen door de verwijzing naar artikel 10 lid 2 sub b van de Wob, maar ontbreekt onderliggende argumentatie voor de keuze.

Het raadsvoorstel om geheimhouding op het feitenrelaas op te leggen door de raad (ofwel bekrachtigen) werd geamendeerd. De raad wilde alleen geheimhouding bekrachtigen voor zover het de persoonsgegevens betrof, maar wilde dat de overige informatie openbaar werd. Het resultaat van dit amendement was dat de raad een aangepast openbaar feitenrelaas ontving zonder deze persoonsgegevens.

4. Praktijk geheimhouding

Wat opvalt in de casus Basisschool de Schakel:

- *Ook in deze casus ontbreekt een expliciete belangenafweging tussen openbaarheid en geheimhouding waardoor in aanloop naar de bespreking van het raadsvoorstel 'bekrachten geheimhouding' een expliciet belangenafweging is gemaakt.*
- *De keuze om geheimhouding op te leggen werd door betrokken ambtenaren en bestuurders als vanzelfsprekend ervaren. Maar de raad dacht hier anders over. Dit met als gevolg dat de raad een amendement heeft ingediend. Hiervoor was niet zozeer het raadsvoorstel (waarin motivatie ontbrak) de voedingsbodem, maar zijn het de beelden en de belangen ten aanzien van dit dossier die bepalend zijn geweest voor het aanpassen van het stuk zodat geheimhouding niet nodig was.*
- *Hoewel volgens respondenten het amenderen van het raadsvoorstel 'bekrachten geheimhoudingsbesluit van het college' niet vaak voorkomt, blijkt in deze casus dat het mogelijk is om een deel van de informatie in een beladen en complex dossier naar de openbaarheid te brengen.*

4.5 Ervaringen gemeenteraad met geheimhoudingspraktijk

In het kader van dit onderzoek heeft ook een raads gesprek plaatsgevonden, waarin met een deel van de raad een gesprek is gevoerd over de ervaringen van raadsleden met geheimhouding en de mate waarin geheime informatie de hen belemmert in hun werkzaamheden en hun rol als volksvertegenwoordiger, kadersteller en contoleur van collegebeleid. Van alle raadsleden die zijn genodigd voor dit gesprek waren 10 raadsleden als vertegenwoordiging van 7 fracties aanwezig tijdens het gesprek op het gemeentehuis.

4.5.1 Hinder door geheimhouding moeilijk vast te stellen, maar als beperkt ervaren

De raadsleden geven aan weinig tot geen hinder van de geheimhoudingspraktijk in Lelystad te ervaren. Dit komt ook omdat geheimhouding relatief weinig voorkomt en er dus in verreweg de meeste gevallen een openbaar debat kan plaatsvinden over de informatie die de raad is toegestuurd. Omdat de motivatie voor opleggen geheimhouding vaak ontbreekt in raadsvoorstellen moet daarbij wel worden opgemerkt dat het voor raadsleden ook moeilijk is om te bepalen of dit passend is en daarmee ook of de raad wel/niet hinder ondervindt van geheimhouding. Dat de raad geen hinder ervaart wil dus niet zeggen dat die er niet is. Tijdens dit onderzoek is duidelijk geworden dat het democratische proces in ieder geval soms wordt verstoord op het moment dat raadsleden bewust of onbewust ten onrechte geheime informatie delen/lekken (zie ook 4.5.5).

4.5.2 Relatief weinig geheime informatie

Over het algemeen zijn de raadsleden te spreken over de manier waarop in Lelystad wordt omgegaan met geheimhouding. Geheimhouding wordt relatief weinig toegepast, waardoor verreweg de meeste informatie openbaar is en het dus ook mogelijk is om een openbaar debat te voeren over de informatie die wordt aangeleverd.

4.5.3 Beperkte kennis van geheimhouding

Alle bij het raads gesprek aanwezige raadsleden hebben één of meerdere ervaringen met geheime informatie. Algemeen is bekend dat over geheime informatie niet in het openbaar mag worden gesproken en het politieke debat over geheime informatie in beslotenheid moet plaatsvinden. Wanneer het 'technischer' wordt, bijvoorbeeld wanneer het gaat over de vraag in welke situaties commissieleden en fractieondersteuners al dan niet kennis mogen nemen van geheime informatie, geven (de meeste) raadsleden aan in hun kennis van geheimhouding te worden overvraagd. Tijdens dit onderzoek werd dat ook zichtbaar dat de raadsleden beperkte kennis hebben van de regels rondom geheimhouding.

4. Praktijk geheimhouding

4.5.4 Blind vertrouwen in de griffie

De raadsleden geven aan te vertrouwen op de deskundigheid en zorgvuldigheid van de ambtelijke organisatie en de griffie in het bijzonder als het gaat om geheime stukken. Het is wat hen betreft ook de rol en verantwoordelijkheid van de griffie om de raadsleden te adviseren en ondersteunen bij vragen over de mate waarin geheimhouding passend en proportioneel is en waar zij op moeten letten in voorkomende gevallen.

4.5.5 Soms wordt er (on)bewust gelekt

Ondanks de strikte regels rondom geheimhouding, komt het wel eens voor dat er geheime informatie wordt gelekt. Binnen de raad wordt verschillend gedacht over de mate waarin dat gebeurt en wat de impact hiervan is. Sommige raadsleden delen die ervaring niet terwijl sommige raadsleden het beeld hebben dat dit regelmatig voorkomt.

Soms maakt lekken bewust deel uit van een bepaalde (politieke) strategie of -belang. Het gebeurt echter ook dat er per ongeluk wordt 'gelekt': met name als raadsleden in een debat informatie citeren uit geheime (delen van) documenten. Of als ten onrechte geheime informatie bij partijen terecht komt als het 'slotje' voor geheime documenten in IBabs over het hoofd gezien wordt. Omdat geheime documenten tegenwoordig ook digitaal – via iBabs – worden ontsloten, wordt namelijk soms vergeten dat het om geheime informatie gaat. Voorheen was er een 'geheimhoudingskastje' waar geheime stukken voor raadsleden ter inzage lagen op het gemeentehuis. Als raadsleden daar geheime stukken inzagen, waren raadsleden zich er veel bewuster van dat het om geheime informatie gaat. Nu staat er op iBabs een 'slotje' bij een geheim document. Eenmaal geopend ben je snel vergeten dat het om geheime informatie gaat.

Hoewel (het merendeel van de) raadsleden de praktijk geen hinder ondervinden van het lekken, wordt in dit onderzoek duidelijk dat het politiek-bestuurlijke proces soms wordt verstoord zodra

er gelekt wordt. Voor zover bij de raadsleden bekend heeft dit lekken tot nu toe niet geleid tot sancties of strafrechtelijke vervolging. Wel spreken raadsleden elkaar aan als er vermoedens van lekken zijn.

4.5.6 Behoeftte aan uitleg over de regels

Raadsleden geven aan behoefte te hebben aan meer uitleg over de regels rondom geheimhouding. Eens per jaar zou een 'opfrisworkshop' daarbij kunnen helpen. Daarnaast willen de raadsleden dat bij raadsvergaderingen wanneer geheime documenten op de agenda staan dat de voorzitter en/of de griffie de raadsleden duidelijker uitlegt hoe de regels van geheimhouding zijn en waar zij rekening mee moeten houden.

5. Analyse geheimhouding

Hoofdstuk 5 staat in het teken van de analyse van de in hoofdstuk 3 en 4 beschreven bevindingen. Het bevat een overzicht van de belangrijkste patronen in de bevindingen en een analyse van de oorzaken die ten grondslag liggen aan deze geheimhoudingspraktijk. Ook wordt stilgestaan bij de betekenis van deze praktijk voor de kwaliteit van het gevoerde bestuur. Ook wordt antwoord gegeven op de in hoofdstuk 1 beschreven deelvragen door het scoren van enkele vooraf bepaalde criteria

5. Analyse geheimhouding

In dit hoofdstuk analyseren we de bevindingen van voorliggend onderzoek. Paragraaf 5.1 bevat een overzicht van de belangrijkste patronen in de bevindingen. In paragraaf 5.2 ligt de focus op de oorzaken die ten grondslag liggen aan deze bevindingen en in paragraaf 5.3. de betekenis voor de kwaliteit van het gevoerde bestuur. In paragraaf 5.4 wordt tot slot een antwoord gegeven op de in hoofdstuk 1 beschreven deelvragen aan de hand van in het normenkader vooraf bepaalde criteria.

5.1 Belangrijkste patronen

In paragraaf 5.1 beschrijven we de belangrijkste patronen in de bevindingen zoals die naar voren zijn gekomen in de procedurele analyse, het casusonderzoek, de documentenanalyse en de (groeps)gesprekken.

5.1.1 Praktische redenen voor keuze geheimhouding volledige documenten

In plaats van dat geheimhouding op delen van stukken wordt opgelegd, wordt **met regelmaat** geheimhouding op **volledige documenten** opgelegd. De wet schrijft voor dat altijd zo weinig mogelijk informatie geheim moet worden gemaakt. Welke informatie geheim moet zijn en welke niet, moet blijken uit de argumentatie om geheimhouding op te leggen. Op basis van deze motivatie kan de raad de passendheid van deze keuze beoordelen.

De keuze om geheimhouding op een volledig stuk op te leggen wordt soms vanuit **praktisch oogpunt** gemaakt, omdat dit eenvoudiger en sneller zou zijn. In deze gevallen ontbreekt veelal een kwalitatieve argumentatie voor de keuze om geheimhouding op te leggen in stukken. Met name daar waar de keuze voor het opleggen van geheimhouding als 'logisch' wordt gezien en/of een document onder hoge tijdsdruk in de vergadercyclus wordt ingebracht.

5.1.2 Vaak geen deadline voor geheimhouding bepaald of heroverwogen

Veelal wordt gekozen voor **open einde regelingen** waarbij niet expliciet een moment of voorwaarde wordt beschreven waarop geheimhouding dient te worden opgeheven. Dit leidt er in de praktijk toe dat documenten tot in lengte van dagen geheim blijven.

Er wordt bovendien niet structureel gekeken of geheimhouding op stukken mag worden opgeheven. Pas als er aanleiding is om geheimhouding te heroverwegen wordt de geheimhouding opnieuw beoordeeld en kan tot opheffing van geheimhouding worden overgegaan. Bijvoorbeeld naar aanleiding van Wob-/Woo-verzoeken, raadsvragen en de herziening van geheimhouding bij een lange looptijd van een dossier. Tijdens dit onderzoek is niet duidelijk geworden hoe vaak hier precies sprake van is, maar dit lijkt meer de uitzondering dan de regel te zijn. Hierbij baseren we ons primair op de lijst met documenten die bij de start van het onderzoek beschikbaar was naar aanleiding van een Wob-verzoek: namelijk een klein deel van de totale overzichtslijst met alle geheime documenten uit de periode 2018-2022 die voor voorliggend onderzoek is opgesteld.

De keuze voor open einderegelingen laat zien dat er **beperkt invulling** wordt **gegeven** aan het **voornemen** van de gemeente Lelystad om bij het opleggen van geheimhouding **zoveel mogelijk een (conditie voor een) einddatum** voor geheimhouding op te leggen.

5.1.3 Er is geen centraal overzicht van geheime documenten

Binnen de gemeente Lelystad wordt **structureel geen register geheimhouding** bijgehouden. Dit terwijl er door raadsleden en de voormalige griffie signalen werden afgegeven dat hier behoefte aan is. Ook in het document 'Kadernota niet-openbare besluitvorming gemeente Lelystad' (2008) wordt beschreven dat in het geheimhoudingsproces de besluitvorming rondom het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding op stukken moet worden geregistreerd. Maar in deze werkwijze is **niet expliciet** gemaakt in hoeverre **een register** van geheimhoudingsdossiers bijgehouden dient te worden.

5. Analyse geheimhouding

5.1.4 Argumentatie opleggen geheimhouding vaak niet op orde

Het komt **regelmatig** voor dat de **inhoudelijke argumentatie niet afdoende** is: deze is incompleet of ontbreekt volledig. Ofwel omdat de onderliggende afweging tussen het belang van openbaarheid en andere belangen die de openbaarheid in de weg staan niet is gemaakt. Of omdat men onzorgvuldig is geweest bij de beschrijving van de motivatie voor de keuze voor het opleggen van geheimhouding. Het ontbreken van een complete inhoudelijke argumentatie is in strijd met wet- en regelgeving (motiveringsbeginsel uit de AWB). Tijdens dit onderzoek was veel **variatie** te zien in de **beschrijving van de argumentatie** voor het opleggen van geheimhouding en het doorlopen geheimhoudingsproces. Zeker in de dossiers die complex van aard zijn en een lange doorlooptijd kennen. Niet alleen in college- en raadsvoorstellen/besluiten maar ook in de verslaglegging hierover tijdens (besloten) vergaderingen. Dit heeft tot gevolg dat het geheimhoudingsproces en bijbehorende argumenten beperkt herleidbaar zijn. Zeker tegen de achtergrond van vele personeelwisselingen waardoor het geheugen van de organisatie verdwijnt.

5.1.5 Begripsverwarring door wisselende terminologie

In tegenstelling tot het uitgangspunt om slechts de **kwalificatie 'geheim'** te hanteren, wordt in de gemeente het woord **'vertrouwelijk'** gebruikt terwijl dit geen wettelijke of juridische grondslag heeft. Dit alternatieve woordgebruik wordt zichtbaar in beleidsdocumenten én documenten waarop geheimhouding is opgelegd en bijbehorende stukken. Vertrouwelijkheid wordt toegepast in situaties waar het wenselijk wordt geacht om informatie niet openbaar te maken, maar artikel 10 van de Wob (van kracht in periode die onderwerp van onderzoek is) geen wettelijke grondslag biedt. Dit terwijl in deze gevallen het niet openbaar maken van informatie op grond van de Wob/Woo geen optie is. Te denken valt aan situaties waarin informatie gelijktijdig met een ander orgaan of een andere partij naar buiten moet worden gebracht, maar het wel wenselijk is om de raad eerder te informeren. Dit komt slechts een paar keer per jaar voor.

Tijdens het onderzoek werd door enkele respondenten opgemerkt dat het woord **vertrouwelijk** (soms) gebruikt wordt als synoniem van geheim. Het onjuiste woordgebruik is daarmee te

vooral te omschrijven als onzorgvuldig handelen door het gebrek aan kennis en/of vaardigheid op het gebied van geheimhouding (en geen bewuste sabotage van het geheimhoudingsproces).

5.1.6 Incidenteel geheime informatie gelekt

Incidenteel wordt geheime informatie gelekt. Dit gebeurt **onbewust** door raadsleden of leden van de griffie wanneer men even niet scherp heeft welke info nu geheim is of openbaar gemaakt/besproken mag worden. Maar soms ook **bewust**. Mensen worden aangesproken op het lekken van informatie, maar het heeft (nog) niet geleid tot sancties, aangiftes of strafrechtelijke vervolging. Strafrechtelijke vervolging en individuele raadsleden voor een aantal maanden uitsluiten van geheime behoort tot de wettelijke mogelijkheden (zie hoofdstuk 2). De mate waarin bewust wordt gelekt werd gedurende dit onderzoek door raadsleden op diverse manieren geduid: variërend van zeer incidenteel tot een 'cultuur' waarin een beperkt aantal raadsleden dit vaker doen.

5.2 Analyse oorzaken patronen

In paragraaf 5.2 duiden we de oorzaken die ten grondslag liggen aan de in paragraaf 5.1 beschreven patronen.

5.2.1 Geheimhoudingsproces kwetsbaar door vele schakels in proces opleggen geheimhouding en ontbreken centrale regie

Het **geheimhoudingsproces** in de gemeente Lelystad lijkt **kwetsbaar** omdat er **veel schakels in het proces** zitten. Er is een variëteit aan spelers actief, namelijk: behandelend ambtenaren, Bureau Collegeagenda, gemeentesecretaris, bestuurlijk portefeuillehouder, concern jurist, concerncontroller, griffie en raad.

Voor elk deel van het te doorlopen proces is een andere actor **verantwoordelijk. Één verantwoordelijke voor het totale geheimhoudingsproces** (met zicht op alle stappen ten aanzien van een document én de proportionaliteit en rechtmatigheid van geheimhouding) **ontbreekt** en daarmee ook een gebrek aan **regie op dit proces**.

5. Analyse geheimhouding

En hoewel eenieder voor een ander deel van het proces verantwoordelijk is, **leunt uiteindelijk iedereen sterk op de expertise van juristen in de organisatie**. Het **Bureau Collegeagenda**, de **gemeentesecretaris** en de griffie worden gezien als belangrijke **poortwachters** in het **geheimhoudingsproces**. Ambtenaren en het college kijken vooral naar het Bureau Collegeagenda en de gemeentesecretaris voor een goede coördinatie van het geheimhoudingsproces. En de **gemeenteraad vertrouwt** erop dat de **griffie zorgvuldig controleert** of de geheimhouding terecht en proportioneel wordt toegepast en ingrijpt als dat niet zo is. Onduidelijk is in hoeverre een dergelijke laatste controle daadwerkelijk structureel door de griffie wordt gedaan. Ondanks de aanwezigheid van poortwachters, vertrouwen ambtenaren, college en griffie erop dat de juristen in de organisatie ervoor zorgen dat geheimhouding proportioneel wordt toegepast.

Wie op welk moment precies de regie heeft en op welke wijze betrokken is in het geheimhoudingsproces, is afhankelijk van diverse zaken. Denk hierbij aan de formele positie van een speler in het proces. Maar vooral ook aan de inhoud en complexiteit van het document, de mate van ervaren tijdsdruk om informatie te delen, de vanzelfsprekendheid om geheimhouding op het document op te leggen én de stijl van behandelend ambtenaren.

5.2.2 Kort tijdspad voor besluitvorming zet druk op zorgvuldigheid geheimhoudingsproces Medewerkers hebben te maken met een kort tijdspad voor het verwerken van aanpassingen van stukken nádat een stuk in routing is gebracht. Zodra een stuk is bekeken door Bureau collegeagenda, is er nog maar twee dagen voor de steller van het stuk om evt. aanpassingen door te voeren. Bij volle agenda's, vakanties, ziekte, parttime dagen, etc. komt er dan veel druk te staan op het proces. De procedure is daarom ook dat de kwaliteitstoets op de correcte toepassing van de regels rondom geheimhouding feitelijk al moet hebben plaatsgevonden voordat Bureau collegeagenda het stuk heeft bekeken. Hierdoor ligt de verantwoordelijkheid om het stuk (juridisch) te laten nakijken m.b.t. de toepassing van geheimhouding bij de steller van het stuk. Óf en hoe dit in de praktijk gebeurt, verschilt van geval tot geval, en daar schuilt een zeker risico in. Deze opmerking geldt in het algemeen voor alle stukken en dus niet alleen voor stukken waar geheimhouding aan de orde is.

5.2.3 Formele werkinstructies bieden weinig houvast voor kwalitatieve argumentatie en werken subjectieve en persoonsafhankelijke argumentatie in de hand

De **werkinstructies en richtlijnen** voor de ambtelijke organisatie ten aanzien van geheimhouding zijn op **hoofdpijnen beschreven**. Er wordt met enkele voorbeelden geïllustreerd hoe het besluit voor opleggen/bekrachtigen geheimhouding uit te schrijven. Een expliciete uitleg over en/of voorbeeld van kwalitatieve argumentatie ontbreekt in deze stukken. Hierdoor wordt de keuze voor geheimhouding voor meerdere interpretaties vatbaar. Dit komt tot uitdrukking in de variatie in de kwaliteit van de argumentaties en de wijze waarop het geheimhoudingsproces in algemene zin wordt doorlopen. Doordat het formele beleid en bijbehorende werkinstructies voor meerdere interpretaties vatbaar zijn, wordt subjectieve en persoonsafhankelijke argumentatie in de hand gewerkt.

Begin 2023 is een aangescherpte werkinstructie geheimhouding voor de raad verschenen die voldoet aan nieuwe wet- en regelgeving (zie ook hoofdstuk 2). Én waarin meer uitleg wordt gegeven over kwalitatieve argumentatie.

5.2.4 Werkwijze geheimhouding geeft 'instrumentele' indruk met focus op het zetten van formele stappen

Ondanks dat de werkinstructies en richtlijnen ten aanzien van geheimhouding voor meerdere interpretaties vatbaar zijn en cruciale informatie over een kwalitatieve onderbouwing ontbreekt, leunen medewerkers en collegeleden hier sterk op. Zij volgen de stappen en instructies nauwgezet op. Dit geeft de indruk van een vrij **instrumentele werkwijze** ('afvinklijstje') waarbij wél alle formele stappen worden gezet en alle velden in geheimhoudingsvoorstellen/besluiten worden ingevuld, maar er weinig oog is voor de kwaliteit van de argumentatie zelf. Uit de onderzochte documenten blijkt dat er beperkt expliciet een belangenafweging is gemaakt tussen enerzijds het belang van openbaarheid en anderzijds het andere belang dat die openbaarheid in de weg staat. Het lijkt er daarom op dat in veel gevallen eerst bepaald wordt dat geheimhouding moet worden opgelegd en dat vervolgens Wob-

5. Analyse geheimhouding

gronden en/of argumenten gezocht worden om deze keuze te kunnen onderbouwen. College- en raadsvoorstellen en ambtelijke adviezen gaan in de kern over een inhoudelijk onderwerp en geheimhouding is daarbij 'slechts' een formaliteit waar rekening mee gehouden moet worden door de formele geheimhoudingsprocedure te volgen. Het geheimhoudingsproces en het formuleren van een sterke argumentatie blijkt in de dagelijkse praktijk van de gemeente Lelystad eerder een **bijzaak en formaliteit**.

5.2.5 Kennis over geheimhouding aanwezig bij klein aantal ambtenaren en maakt basis voor zorgvuldig geheimhoudingsproces dun

Niet alle ambtenaren zijn even goed op de hoogte van afspraken, wet- en regelgeving op het gebied van geheimhouding. En niet iedereen heeft de routine en daarmee de vaardigheid om als expert om te gaan met het opleggen van geheimhouding. Hierdoor is de **basis voor een zorgvuldig geheimhoudingsproces dun**.

Verschillen in kennis en vaardigheden zijn deels te verklaren doordat een relatief beperkte groep medewerkers regelmatig met geheime informatie te maken heeft. De meeste medewerkers lijken kennis van geheimhouding in de dagelijkse praktijk niet nodig te hebben. De 'werktegel' geheimhouding en bijbehorende werkinstructies op het Intranet zijn vooral breed bekend bij medewerkers die te maken hebben (gehad) met geheimhouding.

Ambtenaren, college, griffie en raad **leunen** in het geheimhoudingsproces sterk op de **expertise van juristen** ten aanzien van geheimhouding. Dit leidt tot risico's en mogelijk ook tot fouten/onzorgvuldigheid in de argumentatie voor geheimhouding. Zeker omdat juristen niet structureel in positie worden gebracht in het geheimhoudingsproces en daardoor niet alle besluiten/argumenten zorgvuldig worden getoetst door een expert.

5.3 Duiding betekenis patronen en oorzaken voor kwaliteit gevoerde bestuur

In paragraaf 5.3 duiden we de betekenis van de patronen en oorzaken voor de kwaliteit van het gevoerde bestuur van de raad.

5.3.1 Hinder door geheimhouding moeilijk vast te stellen, maar beperkte hoeveelheid kritische vragen over geheimhouding

In de gemeente Lelystad worden **weinig kritische vragen** gesteld over het opleggen van geheimhouding binnen de gemeente. Hoewel het college en de raad een scherp oog hebben voor geheimhouding en incidenteel actief vragen stellen over geheimhoudingskeuzes, worden er weinig vragen gesteld over voorgestelde besluiten inzake het opleggen/bekrachtigen van geheimhouding: niet door het college en niet door de raad.

Er worden weinig kritische vragen gesteld door de raad omdat er in de beleving van respondenten (en ook in vergelijking met benchmark gemeenten) **relatief weinig geheimhouding wordt opgelegd** in de gemeente Lelystad. Maar ook omdat door het **gebrek aan kennis bij raadsleden over geheimhouding** én het **veelal ontbreken van kwalitatieve argumenten** (in college- en raadsvoorstellen/besluiten en verslaglegging over deze geheime stukken en/of besluiten) voor de keuze om geheimhouding op te leggen. Het is hierdoor **moeilijk om vast te stellen door raadsleden in hoeverre zij hier hinder van ondervinden**.

5.3.2 Geheimhoudingspraktijk werkt gedeeltelijk verstorend voor democratische proces

Het **ontbreken van een kwalitatieve onderbouwing voor de keuze om geheimhouding op te leggen/bekrachtigen** werkt **verstorend** voor van het democratische proces, ook al wordt dit niet als zodanig ervaren. De navolgbaarheid van het geheimhoudingsproces en de passendheid van de keuze om geheimhouding op te leggen zijn daardoor namelijk beperkt. Op het moment dat de keuze voor opleggen geheimhouding voorligt maar ook op een later moment is de navolgbaarheid beperkt. Op het moment dat de keuze voor het bekrachtigen van geheimhouding voorligt wordt de raad **onvoldoende in positie gebracht** om een **weloverwogen**

5. Analyse geheimhouding

keuze te maken en daarmee invulling te geven aan de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol.

Het **regelmatig opleggen van geheimhouding op volledige documenten** en het **veelvuldig werken met open einde regelingen** maakt dat de raad hierover **niet in de openbaarheid kan spreken**. Mits deze keuze goed onderbouwd is, draagt dit bij aan een rechtmatig democratisch proces. Maar als de argumentatie te wensen overlaat en er geen weloverwogen beslissing is gemaakt, dan kan dit verstoring werken.

Dat er vrijwel altijd gekozen wordt voor een **open einde regeling** en een **centraal register geheimhouding ontbreekt**, zorgt ervoor dat er **beperkt zicht** is op het **aantal stukken** waarop geheimhouding rust en of deze **keuze rechtmatig en proportioneel** is. Het is hierdoor moeilijk om structureel te bepalen op welke stukken geheimhouding opgeheven kan worden waardoor deze informatie wel in de openbaarheid besproken kan worden. Het risico van deze werkwijze is dus dat er mogelijk niet gesproken kan worden over informatie in de openbaarheid terwijl dit wel mogelijk en/of wenselijk is.

Ook kwam binnen voorliggend onderzoek naar voren dat het democratische proces wordt verstoord doordat er **onbewust of bewust geheime informatie gelekt** wordt. Dit wil niet zeggen dat er wordt gedacht dat geheimhouding onrechtmatig en/of buitenproportioneel is opgelegd, maar het zegt vooral iets over de **moeilijkheid** om in een openbaar debat **onderscheid te maken tussen publieke en geheime informatie**. Of om scherp de wetgeving voor ogen te hebben wanneer nu wel of niet informatie met andere partijen gedeeld mag worden zoals fractieondersteuners. Raadsleden hebben aangegeven dat in gevallen waarin er (vermoedens van) lekken van geheime informatie zijn, men elkaar hierop aanspreekt. In hoeverre dit daadwerkelijk is gebeurd en op welke manier, is niet te achterhalen. Het risico van het lekken van gevoelige informatie is dat personen, organisatie en/of de gemeente en hun positie **beschadigd** kunnen worden en het **democratische proces gefrustreerd** wordt.

En hoewel de termen **geheim** en **vertrouwelijk** vooral als synoniemen naast elkaar gebruikt worden, kan het door elkaar gebruiken van termen met en zonder wettelijke basis tot **verwarring** leiden en **onzorgvuldigheid** in het politiek bestuurlijke proces.

5.3.3 Geheimhoudingspraktijk is gedeeltelijk behulpzaam voor democratisch proces

Dit onderzoek laat ook zien dat raadsleden weinig hinder ervaren van geheimhouding omdat zij juist ook **meer informatie ontvangen doordat dit in besloten vergaderingen of middels geheime memo's met hen wordt gedeeld**. Deze info brengt de raad juist meer in positie om de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol te vervullen ook al kunnen raadsleden daar niet in het openbaar over spreken.

Ook de Nationale ombudsman onderschrijft dat het in het belang van goede besluitvorming kan zijn om in de beginfase van besluitvorming in beslotenheid een open discussie te kunnen voeren, om zo te voorkomen dat fracties zich gebonden voelen aan eerdere standpunten. Bovendien kunnen volgens de Nationale ombudsman op deze manier niet in het college vertegenwoordigde fracties in een vroeg stadium worden geïnformeerd, wat goed is voor het democratisch proces (Rapport No, nr. 2011/364). Dit maakt dat het werken met geheimhouding bevorderlijk kan werken voor een krachtige kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad. Uiteindelijke stellingneming door partijen moet natuurlijk wel openlijk plaatsvinden, om zo democratische controle door pers, belangenorganisaties en inwoners mogelijk te maken.

Een andere kritiek die je in de parlementaire en gemeentelijke praktijk nog weleens hoort is dat het geheim houden van stukken er juist toe leidt dat het politieke debat niet goed of niet volledig gevoerd kan worden. Er mag immers niet over gesproken worden met de achterban of pers, iets wat voor veel politici als belangrijk wordt ervaren. Ruggespraak met de achterban maakt immers dat meer kennis kan worden betrokken om tot standpuntbepaling te komen en spreken met de pers is belangrijk omdat de pers nog altijd een belangrijke rol speelt om standpunten van de fracties inzichtelijk te maken bij de inwoners. Tegenwoordig gebeurt dat ook

5. Analyse geheimhouding

veelvuldig via sociale media, maar ook dat mag natuurlijk niet bij geheime stukken. Het beperkt dus nadrukkelijk de mogelijkheden van een raadslid om zijn volksvertegenwoordigende rol te pakken en om input te krijgen voor de kaderstellende en controlerende rol. Geheimhouding leidt dan tot depolitisering, terwijl besluitvorming in een gemeenteraad nu juist gepolitiseerd zou behoren te zijn. Op die manier komt het pluralisme uit de samenleving naar voren, en wordt duidelijk welke inhoudelijke keuzes er te maken zijn. Overigens wordt dit door het relatief beperkte gebruik van geheimhoudingen in Lelystad dus niet als een probleem ervaren.

5.4 Samenvattende tabel normenkader én beantwoording deelvragen

Onderstaande samenvattende tabel bevat een samenvattend overzicht van de bevindingen. Per deelvraag worden aan de hand van de vooraf geformuleerde criteria de bevindingen weergegeven.

➤ **Hoofdstuk 1:** aspecten normenkader

➤ **Bijlage B:** normenkader

5. Analyse geheimhouding

Samenvattende tabel: toetsing criteria normenkader beleid opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding

3A. In hoeverre is het *beleid* voor (het opleggen, bekrachtigen en opheffen van) geheimhouding van het gemeentebestuur van Lelystad *in overeenstemming* met de *wettelijke en eigen kaders* op dit vlak? (*rechtmatigheid*)

Cr. 3A.1.	In het gemeentelijke beleid (al dan niet vastgesteld door de raad) is het proces van opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding stapsgewijs en volledig beschreven.	Voldaan. In het gemeentelijke beleid (al dan niet vastgesteld door de raad) is het proces van opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding stapsgewijs en volledig beschreven.
Cr. 3A.2.	Het gemeentelijke beleid is openbaar.	Niet voldaan. Het gemeentelijke beleid ten aanzien van geheimhouding is niet openbaar. Het beleid heeft vooral het karakter van een juridische/technische uitleg van de wet- en regelgeving op het gebied van geheimhouding, én een werkinstructie voor medewerkers hoe daarmee op een correcte manier om te gaan. Openbaarmaking hiervan heeft derhalve weinig toegevoegde waarde, aangezien het beleid bedoeld is voor medewerkers. Dit beleid is te vinden op de interne werkomgeving. Het beleid heeft vooral het karakter van werkinstructies. Het Reglement van Orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad waarin verwezen wordt naar geheimhouding is wel openbaar.
Cr. 3A.3.	Het gemeentelijke beleid wordt periodiek geëvalueerd en bijgesteld.	Deels voldaan. Er is geen vaste termijn bepaald waarop gemeentelijke beleid over geheimhouding in Lelystad structureel wordt geëvalueerd en bijgesteld. Dit neemt niet weg dat een deel van dit beleid begin 2023 is geactualiseerd in het licht van wetswijzingen geheimhouding.
Cr. 3A.4.	Het gemeentelijke beleid is in lijn met nationale wet- en regelgeving over het opleggen van geheimhouding.	Voldaan. Het gemeentelijke beleid is in lijn met nationale wet- en regelgeving over het opleggen van geheimhouding.
Cr. 3A.5.	In het gemeentelijk beleid staat het proces beschreven van kennisneming, registratie en archivering van geheime stukken.	Deels voldaan. In het gemeentelijk beleid staat op hoofdlijnen het proces beschreven van kennisneming, registratie en archivering van geheime stukken.
Cr. 3A.6.	Er is een centraal register van stukken waarop geheimhouding rust. Dat geeft op overzichtelijke wijze weer op welke stukken wanneer geheimhouding is opgelegd en bekrachtigd en wanneer geheimhouding zou moeten of kunnen worden opgeheven.	Niet voldaan. Er is geen centraal register van stukken waarop geheimhouding rust.

5. Analyse geheimhouding

Samenvattende tabel: toetsing normenkader praktijk opleggen geheimhouding

3B. In hoeverre is de *praktijk* van (het opleggen, bekrachtigen en opheffen van) geheimhouding van het gemeentebestuur van Lelystad *in overeenstemming met de wettelijke en eigen kaders op dit vlak? (rechtmatigheid)*

Cr. 3B.1. De geheimhouding is door het orgaan op een correcte wettelijke grond uit de Gemeentewet opgelegd.

Voldaan.

Cr. 3B.2. In het besluit is verwezen naar een wettelijke grondslag uit art. 10 Wob.

Deels voldaan. In de meeste gevallen wordt een wettelijke grondslag voor het opleggen van geheimhouding genoemd, echter niet in alle gevallen.

Cr. 3B.3. In het besluit is een motivering voor geheimhouding gegeven en uit deze motivering blijkt dat een afweging is gemaakt tussen het belang van openbaarheid en het belang om in het specifieke geval geheimhouding op te leggen, o.b.v. art. 10 Wob.

Niet voldaan. In verreweg de meeste documenten die zijn onderzocht blijkt uit de motivering niet duidelijk een belangenafweging tussen enerzijds het belang van openbaarheid en anderzijds het andere belang dat de openbaarheid in de weg staat. Ook komt voor dat de motivering in het geheel ontbreekt.

Cr. 3B.4. De geheimhouding is alleen op dat deel van het document gelegd waarvoor de geheimhoudingsgrond van toepassing is en bestrijkt niet meer dan noodzakelijk is voor de gegeven motivering.

Deels voldaan. Niet in alle onderzochte gevallen wordt expliciet een afweging gemaakt welke informatie of welke (delen van) documenten geheim moeten worden verklaard. Door het ontbreken van een heldere motivering (cr. 3B.3) is dit

5. Analyse geheimhouding

Cr. 3B.5.	Bij het opleggen van geheimhouding is zo mogelijk een vervaldatum benoemd of een omstandigheid waarop de geheimhouding vervalt.	Deels voldaan. In een groot deel van de documenten is geen vervaldatum of omstandigheid beschreven waarop geheimhouding vervalt.
Cr. 3B.6.	Van de geheimhouding wordt op de stukken melding gemaakt.	Deels voldaan. In de meeste gevallen wordt melding gemaakt van geheimhouding op de stukken, maar niet altijd.
Cr. 3B.7.	De raad of de commissie heeft na het sluiten van de deuren in meerderheid besloten om al dan niet in beslotenheid te vergaderen.	Onbekend op basis van voorliggend onderzoek.
Cr. 3B.8.	Bekrachten: De raad bekrachtigt de geheimhouding in de eerstvolgende raadsvergadering.	Voldaan.
Cr. 3B.9.	Opheffen: Periodiek en/of na het verlopen van de vervaldatum wordt beoordeeld of de geheimhouding moet voortduren. Wanneer de geheimhouding na het verlopen van de vervaldatum wordt aangehouden wordt dit onderbouwd en wordt een nieuwe vervaldatum vastgesteld.	Niet voldaan. Er is geen overzicht van alle geheime documenten met vervaldata voor de geheimhouding. Ook wordt in de meeste gevallen geheimhouding opgelegd zonder een vervaldatum of conditie voor opheffen van geheimhouding te vermelden.
Cr. 3B.10.	Opheffen: De geheimhouding wordt middels een besluit opgeheven door het daarvoor verantwoordelijke orgaan.	Voldaan.
Cr. 3B.11.	Opheffen: Bij opheffing van de geheimhouding wordt het stuk tijdig en op een eenduidige en toegankelijke wijze openbaar gemaakt, ook als bij oplegging van de geheimhouding een eindtermijn is gesteld aan de geheimhouding.	Niet voldaan. Na opheffing van geheimhouding (van rechtswege) wordt een document waarop eerder geheimhouding rustte niet proactief gepubliceerd. De praktijk is eerder andersom; geheimhouding wordt opnieuw overwogen op het moment dat daar concrete aanleiding toe is, bijv. bij een Wob-verzoek of raadsvragen.

5. Analyse geheimhouding

4. In hoeverre is er *kennis* bij de raad, de griffie, het college en de ambtelijke organisatie over landelijke wetgeving én het lokale formele beleid en werkproces (incl. rechten en plichten) op het gebied van geheimhouding (*praktijk - inzicht*)

Cr. 4.1. Raad, griffie, college en organisatie zijn bekend met wetgeving en lokale regels m.b.t. geheimhouding.

Deels voldaan. Kennis van geheimhouding is aanwezig bij de griffie en ten dele bij college, raad en organisatie. In de organisatie is de kennis van geheimhouding vooral aanwezig bij medewerkers van team Collegeagenda en bij medewerkers die door de aard van hun werk regelmatig met geheime informatie te maken hebben. Kennis van de voorwaarden en procedurevereisten voor geheimhouding is in veel mindere mate of niet aanwezig bij medewerkers die nooit, eenmalig of sporadisch met geheimhouding te maken hebben. Collegeleden vertrouwt m.b.t. geheimhouding op de deskundigheid van medewerkers.

Cr. 4.2. Raad, griffie, college en organisatie kennen de relevante terminologie (geheim, besloten, openbaar/niet openbaar, vertrouwelijk, opleggen, bekrachtigen, opheffen, etc.)

Deels voldaan. Idem cr. 4.1

Cr. 4.3. Raad, griffie, college en organisatie kennen, ieder vanuit zijn/haar positie, de rechten en plichten t.a.v. geheimhouding en/of hebben deze kennis op professionele manier georganiseerd.

Voldaan. Zoals aangegeven bij cr. 4.1 en 4.2 zijn niet alle medewerkers in dezelfde mate op de hoogte van de vereisten en regels rondom geheimhouding. Er is echter wel een werkproces uitgelijnd in het document 'Strategisch kader & operationele richtlijn niet openbare besluitvorming'. In dit document staat per stap en voor diverse scenario's wie welke rol heeft.

5. Analyse geheimhouding

5. In hoeverre en op welke wijze maken de betrokken gremia *expliciete afwegingen* in de praktijk van het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding (m.n. bij het opleggen van geheimhouding)? (*praktijk - afwegingsproces*)

- Cr. 5.1. In het besluit zijn de belangen van openbaarheid enerzijds en de belangen om geheimhouding in het specifieke geval op te leggen anderzijds beschreven. **Niet voldaan.** In de meeste gevallen blijkt uit de motivering voor het opleggen van geheimhouding niet of onvoldoende of, en zo ja, welke belangenafweging is gemaakt. In de meeste gevallen wordt verwezen naar de juiste wetsartikelen uit de Gemeentewet en Wob. Ook wordt de grond (Wob) in de meeste gevallen vermeld in de besluitvormingsdocumenten. Dat is echter op zichzelf geen afweging.
- Cr. 5.2. De motivering voor het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding is gestoeld op objectieve en controleerbare feiten, omstandigheden en overwegingen. **Deels voldaan.** In veel gevallen is er geen expliciete belangenafweging terug te vinden in de college- en raadsvoorstellen waarin geheimhoudingsbesluiten voor worden gelegd. Dit maakt dat het lastig is om te controleren in hoeverre er objectieve en controleerbare feiten, omstandigheden en overwegingen een rol hebben gespeeld om in voorkomende gevallen geheimhouding op te leggen.
- Cr. 5.3. Uit de motivering voor het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding blijkt dat één van de belangen zwaarder weegt. **Niet voldaan.** Zie cr. 5.1

6. In hoeverre *weegt het belang van geheimhouding* in dossiers waarop geheimhouding rust(te) *op tegen het algemene belang van openbaarheid van bestuur* (*proportionaliteit*)

- Cr. 6.1. De feiten, omstandigheden en overwegingen in de motivering voor het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding zijn navolgbaar en controleerbaar. **Deels voldaan.** Door het ontbreken van een duidelijke belangenafweging (zie cr. 5.1 t/m 5.3) is het niet altijd mogelijk om achteraf te toetsen of geheimhouding op grond van feiten, omstandigheden en overwegingen terecht en correct is opgelegd. Echter, in de onderzochte gevallen waar geheimhouding is opgelegd gaat het vrijwel altijd om gevoelige informatie waarbij geheimhouding redelijk 'voor de hand ligt'. Bijv. rondom aanbestedingen en financiële bijlagen, persoonsgegevens van medewerkers, etc.
- Cr. 6.2. Uit een reconstructie van de in het geheimhoudingsbesluit genoemde afwegingen blijkt dat het belang van geheimhouding zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. **Niet voldaan.** Zie ook cr. 5.1

5. Analyse geheimhouding

7. Welke rollen vervullen de raad, de griffie, het college en de ambtelijke organisatie in de geheimhoudingspraktijk en hoe is het *samenspel* tussen deze partijen op dit vlak? (*praktijk - rollen & samenspel*)

- | | |
|---|--|
| Cr. 7.1. De gemeente heeft werkprocessen waarin de wettelijke en lokale kaders voor geheimhouding geborgd zijn. | Deels voldaan. Hoewel zijn het werkproces en de verantwoordelijkheden in het document 'Strategisch kader & operationele richtlijn niet openbare besluitvorming' beschreven en zien we dat in de onderzochte gevallen geheimhouding een vaste patroon aan stappen doorloopt, toch zien we ook grote verschillen tussen dossiers. |
| Cr. 7.2. In de praktijk worden de daarvoor bedoelde werkprocessen gevolgd. | Deels voldaan. Zie cr. 7.1 |

8. Welke informatiepositie heeft de raad bij geheimhouding en in hoeverre is deze toereikend (ervaren)? Waarom wel of niet? (*praktijk - rollen & samenspel*)

- | | |
|---|---|
| Cr. 8.1. De raad is bekend met zijn rechten en plichten t.a.v. het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding en kent als zodanig zijn positie. | Deels voldaan. Uit een gesprek met een afvaardiging van de gemeenteraadsleden blijkt dat onder raadsleden breed bekend is wat geheimhouding is, en dat raadsleden ervaring hebben met geheime informatie. Ook is bekend dat geheime informatie niet mag worden gebruikt in het openbare debat en dat deze informatie niet met inwoners, pers of derden mag worden gedeeld. Hoe de procedure precies luidt en meer specifieke zaken zoals of fractieondersteuners kennis mogen nemen van geheime informatie is niet breed bekend. De raadsleden leunen sterk op de kennis en professionaliteit van de griffie als het om geheimhouding gaat. Men gaat ervan uit dat de griffie geheimhoudingsvoorstellen controleert op (juridische) juistheid en volledigheid. |
| Cr. 8.2. De raad is in staat o.b.v. de bij zijn beschikbare informatie een afweging voor het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding te maken. | Niet voldaan. Raadsleden geven in een raadsbespreking aan niet of nauwelijks zelf een afweging te maken rondom geheimhouding, op een enkele uitzondering na. Raadsleden vertrouwen vrijwel blind op de adviezen en deskundigheid ter zake van de griffie. |

5. Analyse geheimhouding

9. In hoeverre spelen andere begrippen, die te maken hebben met openbaarheid van overheidsinformatie (zoals *niet openbaar*, *niet actief openbaar gemaakt*, *besloten*, *vertrouwelijk* en *onder embargo*), een rol in de geheimhoudingspraktijk van de gemeente Lelystad (voor de raad)? (*lokaal beleid & werkprocessen en praktijk*)

Cr. 9.1. De gemeente hanteert een eenduidig terminologiekader in relatie tot het wettelijke geheimhoudingsbegrip.

Deels voldaan. Over het algemeen wordt gesproken over ‘openbaar’, ‘niet openbaar’ en ‘geheim’; begrippen die ook in de context van de Gemeentewet en Wob een juridische betekenis hebben. We zien echter ook een aantal gevallen waarin wordt gesproken over ‘vertrouwelijk’, een begrip dat geen juridische betekenis heeft en mogelijk voor verwarring over de (niet) openbaarheid van het document kan zorgen.

Cr. 9.2. De gemeente hanteert de wettelijke en lokale kaders voor geheimhouding enkel in relatie tot het begrip ‘geheimhouding’, zodanig dat geen verwarring kan bestaan over de toepasselijkheid van de juridische kaders van geheimhouding.

Deels voldaan. Zie cr. 9.1

Cr. 9.3. Wanneer gebruik wordt gemaakt van het begrip ‘geheimhouding’, worden altijd de wettelijke regels en procedures van het wettelijke geheimhoudingsbegrip, vastgelegd in art. 25, 55, 86 Gemw, toegepast.

Voldaan.

5. Analyse geheimhouding

10. Wat is de betekenis van *nieuwe/aanstaande wetgeving* voor geheimhouding in de gemeente Lelystad? (*wettelijke kaders*)

- | | |
|--|--|
| Cr. 10.1. De gemeente heeft tijdig voorbereidingen getroffen om haar beleid en praktijk rondom geheimhouding in lijn te brengen met de komende wettelijke kaders | Voldaan. Anticiperend op de Wet open overheid, die inmiddels de Wob heeft vervangen, heeft de gemeente haar interne werkinstructies en richtlijnen aangepast. |
| Cr. 10.2. College, raad en organisatie zijn bekend met de wijzigingen van de regels en procedures rondom geheimhouding als gevolg van de wetswijziging. | Voldaan. |

6. Conclusies en aanbevelingen

Tot slot worden in hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen beschreven



6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

Ten aanzien van het eerste deel van de centrale vraag ‘Welke invloed heeft de geheimhoudingspraktijk van de gemeente Lelystad op de kwaliteit van het gevoerde bestuur van de gemeenteraad?’ concludeert Rekenkamer Lelystad/ & Van de Laar dat er in algemene zin tevredenheid bestaat over de geheimhoudingspraktijk binnen de gemeente Lelystad in de onderzochte periode 2018-2022, maar dat deze tegelijkertijd ook kwetsbaar is.

Op basis van de in dit onderzoek beschikbare informatie werd er in deze periode relatief weinig geheimhouding bekrachtigd door de raad. De gebruikte Wob-gronden en de inhoud van de beschreven motivaties voor het opleggen en bekrachtigen van geheimhouding waren in lijn met wet- en regelgeving én passend bij de inhoud van de geheime documenten. Het geheimhoudingsbeleid was daarnaast rechtmatig.

Geheimhouding werd en wordt in de gemeente Lelystad niet ervaren als een hoofdzaak en het doorlopen van het geheimhoudingsproces lijkt een formaliteit. Geheimhouding van documenten maar ook besloten bijeenkomsten zorgen ervoor dat er zonder terughoudendheid van de ambtelijke organisatie en/of het college, de raad meer geïnformeerd de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol kan vervullen.

Tegelijkertijd stond het geheimhoudingsproces zelf en de zorgvuldigheid waarmee geheimhouding werd opgelegd in de onderzochte periode ook een zuiver democratisch proces in de weg. Raadsleden ervoeren en ervaren ook anno 2023, zelf nauwelijks hinder van de geheimhoudingspraktijk bij het vervullen van de kaderstellende, controlerende

en volksvertegenwoordigende rol. Zij profiteerden zelfs van ‘geheimhouding’ en ‘besloten overleggen’ omdat zij hierdoor beter geïnformeerd hun werk konden doen.

Maar dit onderzoek laat ook zien dat de geheimhoudingspraktijk een risico vormde voor de kwaliteit van het gevoerde bestuur. Omdat raadsleden door deze praktijk waarin veelal kwalitatieve argumenten ontbreken, niet altijd weloverwogen geheimhoudingsbesluiten konden bekrachtigen. Én omdat door onzorgvuldigheden in het geheimhoudingsproces het risico bestond dat er informatie niet openbaar besproken kon worden, terwijl dit wel het geval zou moeten zijn.

Op basis van voorliggend onderzoek is niet precies te bepalen wat de exacte impact van de geheimhoudingspraktijk op de kwaliteit van het gevoerde bestuur is.

6.1.1 Hinder van geheimhouding op kwaliteit gevoerde bestuur door raad moeilijk vast te stellen: raad ervaart weinig hinder van geheimhouding al staat de geheimhoudingspraktijk een zuiver democratisch proces in de weg

In algemene zin werd in de onderzochte raadsperiode 2018-2022 én anno 2023 het opleggen van geheimhouding niet als hinderlijk ervaren voor de kwaliteit van het gevoerde bestuur. Echter voorliggend onderzoek laat zien dat de geheimhoudingspraktijk in deze periode een zuiver democratische proces in de weg stond.

Raadsleden ontvingen veelal niet de informatie die nodig was om de rechtmatigheid en de proportionaliteit van afzonderlijke geheimhoudingsbesluiten te bekrachtigen. Veelal ontbrak een goede motivering van de afweging tussen het belang van openbaarheid en het belang van

6. Conclusies en aanbevelingen

geheimhouding waardoor raadsleden niet weloverwogen konden instemmen met geheimhoudingsbesluiten. Het afwegingsproces was beperkt navolgbaar.

De raad had in de onderzochte raadsperiode binnen de gemeente Lelystad bovendien beperkt zicht op het aantal stukken waarop geheimhouding rustte en de rechtmatigheid en proportionaliteit ervan. Dit als gevolg van het veelvuldig werken met open einde regelingen, het ontbreken van een centraal geheimhoudingsregister, het ontbreken van een werkwijze waarbij structureel geheimhoudingsbesluiten worden heroverwogen, het ontbreken van verslaglegging van (besloten) vergaderingen waarin keuze geheimhouding en/of onderliggende informatie worden besproken én het ontbreken van een centrale regie op het geheimhoudingsproces waarin veel schakels actief zijn. Hierdoor was het beperkt mogelijk om structureel te bepalen ten aanzien van welke stukken geheimhouding opgeheven kon worden zodat deze informatie in de openbaarheid besproken kon worden.

Door het regelmatig opleggen van geheimhouding op volledige documenten en het veelvuldig werken met open einde regelingen, kon de raad niet in de openbaarheid spreken over de inhoud van deze stukken. Mits hier goede gronden voor zijn, is dit wenselijk. Maar indien dit niet het geval is, is dit hinderlijk voor het democratische proces.

Ook het lekken van geheime informatie, deed afbreuk aan het democratische proces. Hierdoor kwam druk te staan op dit proces en kwam de rol van de gemeente, ambtenaren, de raad en/of inwoners in het gedrang. Incidenteel werd in de onderzochte periode onbewust en bewust geheime informatie gelekt. Onbewust wanneer raadsleden niet scherp hadden wie precies welke informatie mocht inzien, wanneer raadsleden per ongeluk geheime informatie tijdens openbare bijeenkomst bespraken of wanneer de griffie per ongeluk een geheim stuk openbaar maakte (zoals dit bij de casus Werkeiland het geval was). Bewust wanneer raadsleden opzettelijk informatie deelden over een onderwerp als onderdeel van hun strategie om invloed uit te oefenen op het democratische proces. Dat er bewust en onbewust gelekt

werd, laat zien dat het binnen de gelederen houden van informatie niet altijd eenvoudig is. Het merendeel van de raadsleden vindt dat er op zeer beperkte schaal gelekt werd in de vorige raadsperiode. En indien hier sprake van was, werden mensen aangesproken op hun gedrag al volgden er geen consequenties.

Het hielp in het geheimhoudingsproces niet dat raadsleden beperkt kennis hebben van geheimhouding. Vooral kennis over welke kwalitatieve argumenten nodig zijn om een geheimhoudingsbesluit te kunnen bekrachtigen én wie wanneer wel of niet geheime informatie mag inzien. Maar ook het gebrek aan inzicht in welke consequenties (wettelijk) verbonden zijn aan het lekken van informatie.

Op basis van de in dit onderzoek beschikbare informatie is niet precies te bepalen in welke mate de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad precies werd ondermijnd en wat de precieze implicaties waren voor de kwaliteit van het gevoerde bestuur.

6.1.2 Geheimhouding is een formaliteit en geen hoofdzaak in het democratisch bestuurlijke proces

Er was in de onderzochte raadsperiode (en is anno 2023) weinig tot geen discussie in de ambtelijke organisatie, het college en de raad over het opleggen van geheimhouding in de gemeente Lelystad. Er moet worden vastgesteld dat geheimhouding vooral een formaliteit was omdat de focus en aandacht primair uitging naar de inhoud van de dossiers. Of een document geheim moest worden, was een bijzaak die aan het einde van het proces van belang werd (wanneer de nota werd geschreven en bepaald werd of geheimhouding moest worden opgelegd voordat het werd doorgeleid voor behandeling naar het college en/of raad). De keuze voor het opleggen van geheimhouding werd in de onderzochte gevallen besproken aan verschillende tafels: zowel ambtelijk als bestuurlijk door het college en de raad. Maar het onderliggende afwegingsproces tussen het belang van opleggen geheimhouding en het belang

6. Conclusies en aanbevelingen

van openbaarheid en de daarbij horende argumenten, werd niet structureel door alle betrokkenen even expliciet doorlopen. Veelal omdat deze keuze als vanzelfsprekend werd ervaren.

6.1.3 Geheimhouding lijkt proportioneel in onderzochte gevallen

Over het geheel genomen lijkt geheimhouding in de onderzochte gevallen terecht en proportioneel te zijn opgelegd. Er zijn geen aanwijzingen gevonden van doelbewuste pogingen om informatie zoveel mogelijk geheim te maken. En ook niet van een cultuur waarbij geheimhouding te pas en te onpas werd opgelegd. Meestal werd geheimhouding opgelegd bij documenten waar sprake is van financiën en aanbestedingen, sterk tegenstrijdige belangen, persoonsgegevens van personeel en/of derden, etc. Zo ook in de nader bestudeerde documenten/dossiers. Het voorkomen van schade aan derden is een belangrijke gemene deler in de keuze voor het opleggen van geheimhouding in de nader onderzochte cases (dit naast het strategische belang van gemeente om info geheim te houden).

6.1.4 Geheimhoudingsproces grotendeels conform wet- en regelgeving en lokaal beleid, maar niet altijd even zorgvuldig

Voorliggend onderzoek laat zien dat het beleid en werkprocessen/-instructies conform wet- en regelgeving waren in de onderzochte periode 2018-2022 en anno 2023. Hoewel de intenties om afspraken rondom geheimhouding na te leven er waren én er was nagedacht over de procesgang en vereisten rondom geheimhouding, zijn in dit onderzoek ook diverse onvolkomenheden geconstateerd in de geheimhoudingspraktijk die een democratisch proces in de weg stonden.

De invulling van het geheimhoudingsproces en de wijze waarop de afweging tussen openbaarheid en geheimhouding werd gemaakt, varieerde. Dit was sterk afhankelijk van de interpretatie van geheimhoudingsafspraken door de behandelend ambtenaar en de eventuele

betrokkenheid van een jurist. Tezamen leidde dit tot verschillen in de zorgvuldigheid en volledigheid waarmee geheimhoudingsbesluiten werden onderbouwd: variërend van volledig conform wet- en regelgeving en lokaal beleid daar waar de afweging tussen openbaarheid en geheimhouding expliciet werd beschreven. Tot in strijd met wet- en regelgeving en lokaal beleid daar waar deze afweging ontbrak en mogelijk zelfs helemaal niet werd gemaakt. Ook de mate waarin verslagen tijdens besloten vergaderingen werden gemaakt en/of gearcheveerd varieerde.

Daarnaast werd zichtbaar dat binnen de onderzochte raadsperiode in de gemeente Lelystad relatief weinig aandacht uitging naar de laatste stap in het geheimhoudingsproces van opleggen, bekrachtigen én opheffen. Het veelvuldig werken met open einde regelingen en het ontbreken van een centraal overzicht van alle geheimhoudingsdocumenten schuurde met wet- en regelgeving waarin ook het opheffen van geheimhouding een cruciaal element is in het geheimhoudingsproces om te kunnen voldoen aan het uitgangspunt 'openbaar, tenzij'.

Ook het bewust en het onbewust lekken van geheime informatie is in strijd met wet- en regelgeving en lokaal beleid. Hoewel raadsleden elkaar hier onderling op aanspraken, werd in in de onderzochte raadsperiode werd hier niet stevig op ingegrepen.

Binnen dit onderzoek werden diverse verklaringen zichtbaar voor de onzorgvuldigheid in het geheimhoudingsproces, namelijk: het ontbreken van centrale regie op het geheimhoudingsproces, de aanwezigheid van vele schakels in een geheimhoudingsproces met een te krappe doorlooptijd, werkinstructies die weinig houvast bieden (omdat ze multi-interpretabel zijn en weinig context bieden voor een goede onderbouwing van de keuze voor geheimhouding) én het ontbreken van kennis en vaardigheden op het gebied van geheimhouding (bij ambtenaren en raad).

In het geheimhoudingsproces werd en wordt ook anno 2023 weinig ruimte ervaren voor de toetsing van de onderbouwing van de keuze voor geheimhouding (vooral op het moment dat

6. Conclusies en aanbevelingen

stukken bij Bureau Collegeagenda liggen). Ook ontbreekt het aan een duidelijke rollen van sleutelfiguren in dit proces. In het geheimhoudingsproces vertrouwt de raad sterk op de expertise van de griffie én alle schakels die in het proces hieraan vooraf zijn gedaan (college, Bureau Collegeagenda, juristen en behandelend ambtenaren). Maar niet altijd hebben deze betrokkenen een expliciete plek met een duidelijke verantwoordelijkheid in het geheimhoudingsproces (formeel en feitelijk). Vooral de juristen niet waar zowel ambtenaren als het college en raadsleden op leunen. Dit maakt het geheimhoudingsproces kwetsbaar: niet alleen in de onderzochte periode 2018-2022 maar ook anno 2023. Ook al zijn er mogelijkheden in het geheimhoudingsproces waarop eventuele fouten en onvolkomenheden alsnog (deels) worden hersteld.

6.2 Aanbevelingen aan de raad

Op basis van voorgaande conclusies uit voorliggend rapport komt Rekenkamer Lelystad/ & Van de Laar tot zes aanbevelingen voor de raad (en indirect het college en de ambtelijke organisatie) van de gemeente Lelystad ten aanzien van geheimhouding. Daarmee wordt deels antwoord gegeven op het tweede deel van de centrale vraag, namelijk: welke lessen kunnen worden geleerd uit het rekenkameronderzoek naar geheimhouding in Lelystad voor de toekomst van de gemeente(raad) Lelystad op het gebied van geheimhouding?

1	Investeer in kennis en afspraken over geheimhouding bij de raad	Geef de griffie de opdracht om in afstemming met de raad een (vierjaarlijkse) leercyclus over geheimhouding op te zetten ter bevordering van de kennis van de raad over geheimhouding en de ontwikkeling van het bijbehorende handelingsrepertoire
		Agendeer één (of meerdere) momenten per jaar voor een bespreking tussen college en raad over geheimhouding
2	Investeer in de kennis van de ambtelijke staf over geheimhouding	Draag het college op om de opdracht te geven om jaarlijks een workshop te organiseren met enkele ambtenaren over geheimhouding
3	Investeer in een zorgvuldige geheimhoudings-werkwijze die recht doet aan wet- en regelgeving en lokale afspraken over geheimhouding	Vraag het college (en griffie) om collegevoorstellen en raadsvoorstellen om geheimhouding op te leggen te verbeteren
		Vraag het college (en griffie) om het geheimhoudingsproces (inclusief stukkenstroom richting college en raad) te optimaliseren
		Vraag het college om samen met de griffie te komen met een register waarin overzichtelijk alle stukken te vinden zijn waarop geheimhouding is opgelegd. Één agendeer jaarlijks één moment voor een bespreking van een geactualiseerd register van geheime stukken door de raad.
	<i>Overzicht aanbevelingen</i>	Geef de griffie de opdracht om van elke vergadering met gesloten deuren een verslag te maken en deze te archiveren als een geheim document. Tenzij de raad beslist om geheimhouding op dit verslag op te heffen.

6. Conclusies en aanbevelingen

Hieronder op basis van de conclusies van voorliggend onderzoek een drietal aanbevelingen. Het is van belang om per aanbeveling met de griffie en/of het college een termijn af te spreken waarop deze aanbeveling wordt opgepakt.

1. *Investeer in kennis en afspraken over geheimhouding bij de raad.*

- **Geef de griffie de opdracht om in afstemming met de raad een (vierjaarlijkse) leercyclus over geheimhouding op te zetten ter bevordering van de kennis van de raad over geheimhouding en de ontwikkeling van het bijbehorende handelingsrepertoire.**

Een cyclus waarin raadsleden kennis kunnen nemen van wet- en regelgeving en lokale afspraken rondom geheimhouding en er ruimte is om deze afspraken eigen te maken. Het verdient aanbeveling om als raad tijdens deze cyclus stil te staan bij de wijze waarop raadsleden omgaan met geheimhouding én de rol van de raad, agendacommissie, raadscommissies en fractieassistenten. Zeker in het licht van gewijzigde wet- en regelgeving. Ook dient helderheid gecreëerd te worden over de (nieuwe) consequenties van het schenden van afspraken over geheimhouding. Dit laatste als basis voor een cultuur waarin het lekken van geheime informatie geen optie meer is.

Hieronder enkele suggesties voor de ontwikkeling van de leercyclus:

- Presentatie afspraken geheimhouding tijdens introductieprogramma van de nieuw geïnstalleerde raad;
- Structureel terugkerende interactieve masterclass over geheimhouding gedurende zittingsperiode raad;
- Jaarlijkse bespreking van een geheimhoudingsregister (zie ook aanbeveling 6);
- Inbouwen van reflectiemomenten op het moment dat het geheimhoudingsproces en/of de keuze om geheimhouding op te leggen ter discussie staat.

Aanbeveling 1 veronderstelt dat door de griffie op een voor de raad centrale plek structureel informatie wordt aangeboden over het geheimhoudingsproces in Lelystad.

- **Agendeer één (of meerdere) momenten per jaar voor een bespreking tussen college en raad over geheimhouding.** Dit om samen helderheid te krijgen over de rollen en spelregels in het geheimhoudingsproces. Bespreek daarbij precieze/opvallende cases om de afspraken rondom geheimhouding samen te doorgronden en concrete (verbeter)afspraken te maken. Maak in het bijzonder werkafspraken over wanneer geheimhouding proportioneel is én de rollen van het college en de raad (en daar waar gewenst ook de ambtelijke organisatie) in het geheimhoudingsproces.

Tijdens het gesprek over rollen dient oog te zijn voor de volgende rollen:

- Voorzitter van de raad (en tevens burgemeester): De voorzitter zou bij de bespreking van geheime stukken of besloten bijeenkomsten (een deel van) raadsleden standaard expliciet kunnen informeren over de status van een stuk en/of de informatie in een bijeenkomst én met wie deze informatie gedeeld mag worden. Dit om de raad goed in positie te brengen. Eenzelfde rol kan de griffie en/of de agendacommissie en/of voorzitters van een raadscommissie vervullen wanneer informatie gedeeld wordt die geheim is maar waarbij de voorzitter van de raad niet aanwezig is.
- Griffie: De griffie zou een meer stevige positie moeten krijgen in de driehoek bij het bespreken van de agenda en de stukken die naar de raad moeten. Door vroegtijdige betrokkenheid komt de griffie in positie om stukken waarbij geheimhouding aan de orde is niet voor de raadsvergadering te agenderen en/of niet naar de raad te sturen als hij/zij daar redenen voor ziet. Het is aan de griffie om scherp toe te zien op het nut en de noodzaak van het opleggen van geheimhouding, de wijze waarop een belangenafweging is gemaakt en in hoeverre dit begrijpelijk is verwoord voor raadsleden.
- Raadsleden: Sta stil bij de rol die (delen van) de raad dient te vervullen ten aanzien van geheimhouding. En hoe hier in de praktijk invulling aan wordt gegeven in afstemming met de griffie, het college, de ambtelijke organisatie en de samenleving.

6. Conclusies en aanbevelingen

2. *Investeer in de kennis van de ambtelijke staf over geheimhouding.*

- ❑ **Draag het college op om de opdracht te geven om jaarlijks een workshop te organiseren met enkele ambtenaren die veelvuldig te maken hebben met geheimhouding** om samen het werkproces geheimhouding te bespreken en eigen te maken. In het bijzonder met oog voor de uitdaging om zorgvuldig een belangenafweging tussen openbaarheid en geheimhouding te maken en deze expliciet in college- en raadsvoorstellen op te nemen. Deze workshop kan worden gebruikt om het beleid dat op een centrale plek wordt aangeboden, structureel aan te scherpen.

3. *Investeer in een zorgvuldige geheimhoudingswerkwijze die recht doet aan wet- en regelgeving en lokale afspraken over geheimhouding.*

- ❑ **Vraag het college (en griffie) om collegevoorstellen en raadsvoorstellen gericht op het opleggen van geheimhouding te verbeteren op het gebied van:**
 - Kwalitatieve argumentatie voor geheimhouding opnemen in college-/ raadsvoorstel.
 - Duidelijke datum/conditie(s) opheffen geheimhouding opnemen in documenten.
 - Duidelijke aanduiding geheim document met watermerk/vermelding op stuk.
 - Niet altijd hele documenten geheim maken. Vaak is het opleggen van geheimhouding op delen ervan voldoende.
- ❑ **Vraag het college (en griffie) om het geheimhoudingsproces (inclusief stukkenstroom richting college en raad) te optimaliseren:**
 - Vraag het college om voor stukken waar geheimhouding aan de orde is in het proces één week extra (in totaal bijna twee weken) in te bouwen tussen het moment dat de steller van een stuk het document agendeert voor de bespreking van de college agenda en de daadwerkelijke bespreking in het college.

- Vraag het college om het Bureau Collegeagenda structureel een centrale regierol te geven in het geheimhoudingsproces. Het Bureau dient scherp toe te zien op het nut en noodzaak van het opleggen van geheimhouding, de correctheid van een belangenafweging en of dit begrijpelijk is beschreven. Indien dit ontoereikend is, moet het Bureau Collegeagenda wijzigingen kunnen doorvoeren (of hier opdracht toe kunnen geven aan de behandelend ambtenaar). Deze positie kan alleen nog worden overruled door de gemeentesecretaris of de burgemeester.
- Vraag het college om juristen structureel een duidelijke positie te geven in het geheimhoudingsproces. Dit om de informele rol die zij anno 2023 vervullen structureel formeel een plek te geven. Deze juristen zijn aan zet op het moment dat het concept voorstel opleggen geheimhouding wordt getoetst en bij voorkeur ook eerder in het proces wanneer een behandelend ambtenaar het voorstel schrijft voor het opleggen van geheimhouding. Zeker wanneer het cases betreft die niet vaak voorkomen en de routine om een geheimhoudingsvoorstel voor te bereiden, ontbreekt.
- Geef de griffie de opdracht om van elke vergadering met gesloten deuren een verslag te maken en deze te archiveren als een geheim document. Tenzij de raad beslist om geheimhouding op dit verslag op te heffen.

- ❑ **Vraag het college om samen met de griffie te komen met een register waarin overzichtelijk alle stukken te vinden zijn waarop geheimhouding is opgelegd. Én agendeer jaarlijks één moment voor een bespreking van een geactualiseerd register van geheime stukken door de raad.** In dit register dient te worden aangegeven wanneer geheimhouding is opgelegd/ bekrachtigd, wanneer geheimhouding moet worden heroverwogen en wanneer deze is opgeheven. Dit register van geheime stukken dient één keer per jaar aan het college en de raad voorgelegd te worden om te beoordelen of de geheimhouding kan worden opgeheven of nog moet voortduren. Op dat moment moet dan opnieuw een belangenafweging plaatsvinden. Op deze manier wordt inzichtelijk op welke stukken geheimhouding rust en ten aanzien van welke stukken de geheimhouding is opgeheven.

BIJLAGEN



A. Lijst geraadpleegde bronnen en respondenten

Documenten openbaar

Kaders Lelystad

- Reglement van Orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad (2020)
- Gedragscode Lelystad (2013)
- Gedragscode raad (2015)
- Gedragscode college B&W (2015)
- Kadernota niet-openbare besluitvorming gemeente Lelystad (2008)
- Format formulering besluit geheimhouding (Intranet tegel: versies begin 2022 en begin 2023)
- Reglement van Orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad Lelystad (versies 2015 en 2020)
- Document 'Hoe kan ik een geheim stuk indienen in het Besluitvormingsportaal?' (Intranet: 2017 gepubliceerd)
- Document 'Formulering-besluit-geheimhouding-voorstellen' (Intranet: 2014 laatste gewijzigd)

Casuïstiek kwalitatieve analyse

- Agenda Lelystad - Commissie Ruimte Beheer, Energie & Duurzaamheid dinsdag 7 maart 2023 19:30 - 22:30 - iBabs RIS (bestuurlijkeinformatie.nl): <https://lelystad.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/1ea5672a-fbd5-42cf-9024-b04105707c51#658573db-22d4-4cb0-af86-d8b78af407db>
- Document Lelystad – Motie verzoek bestemmingswijziging Werkeiland: <https://lelystad.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/e0811bbf-b0d5-417c-ab18-1f17f1b5bf8f?documentId=dcde4d73-4b09-42ef-895a-d1727c8ee0cc&agendaltemId=f3adfef7-d68d-4b89-8df6-66f310ae551e>
- Document Lelystad - Informatienota voortgang Porteuum - iBabs RIS (bestuurlijkeinformatie.nl)
- Document Lelystad - Bijlage 3 Feitenrelaas De Botter - Openbaar.docx - iBabs RIS (bestuurlijkeinformatie.nl)
- Realisatie Multifunctionele accommodatie (MFA) De Botter te Lelystad - Details – TenderNed

Landelijke wetgeving

- Gemeentewet (GemW)
- Wet open overheid (Woo)
- Wet openbaarheid van bestuur (Wob)
- Wet bevorderen integriteit en kwaliteit openbaar bestuur

Interviews

- Directiesecretaris
- Bestuursjurist
- Gemeentesecretaris
- Griffie (griffier en griffiermedewerker)
- Adjunct griffier
- Oud gemeentesecretaris
- Groepsgesprek college B&W
- Groepsgesprek Lelystad Haven Werkeiland (drie betrokken ambtenaren)
- Gesprek betrokken ambtenaar Overdrachtsplan Jeugdzorg B.V.
- Gesprek betrokken ambtenaar Porteuum
- Gesprek betrokken ambtenaar Scenario-keuze vervangende nieuwbouw basisschool De Schakel
- Groepsgesprek vertegenwoordiging raad

B. Normenkader

Deelvraag en normen

3. In hoeverre zijn het *beleid* voor en de *praktijk* van (het opleggen, bekrachtigen en opheffen van) geheimhouding van het gemeentebestuur van Lelystad *in overeenstemming* met de *wettelijke en eigen kaders* op dit vlak? (*rechtmatigheid*)

3A. Normen voor het beleid voor opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding

- 3A.1. In het gemeentelijke beleid (al dan niet vastgesteld door de raad) is het proces van opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding stapsgewijs en volledig beschreven.
- 3A.2. Het gemeentelijke beleid is openbaar.
- 3A.3. Het gemeentelijke beleid wordt periodiek geëvalueerd en bijgesteld.
- 3A.4. Het gemeentelijke beleid is in lijn met nationale wet- en regelgeving over het opleggen van geheimhouding.
- 3A.5. In het gemeentelijk beleid staat het proces beschreven van kennisneming, registratie en archivering van geheime stukken.
- 3A.6. Er is een centraal register van stukken waarop geheimhouding rust. Dat geeft op overzichtelijke wijze weer op welke stukken wanneer geheimhouding is opgelegd en bekrachtigd en wanneer geheimhouding zou moeten of kunnen worden opgeheven.

3B. Normen voor de praktijk van geheimhouding

Opleggen:

- 3B.1. De geheimhouding is door het orgaan op een correcte wettelijke grond uit de Gemeentewet opgelegd.
- 3B.2. In het besluit is verwezen naar een wettelijke grondslag uit art. 10 Wob.
- 3B.3. In het besluit is een motivering voor geheimhouding gegeven en uit deze motivering blijkt dat een afweging is gemaakt tussen het belang van openbaarheid en het belang om in het specifieke geval geheimhouding op te leggen, o.b.v. art. 10 Wob.
- 3B.4. De geheimhouding is alleen op dat deel van het document gelegd waarvoor de geheimhoudingsgrond van toepassing is en bestrijkt niet meer dan noodzakelijk is voor de gegeven motivering.
- 3B.5. Bij het opleggen van geheimhouding is zo mogelijk een vervaldatum benoemd of een omstandigheid waarop de geheimhouding vervalt.
- 3B.6. Van de geheimhouding wordt op de stukken melding gemaakt.
- 3B.7. De raad of de commissie heeft na het sluiten van de deuren in meerderheid besloten om al dan niet in beslotenheid te vergaderen.

B. Normenkader

Deelvraag en normen

3. In hoeverre zijn het *beleid* voor en de *praktijk* van (het opleggen, bekrachtigen en opheffen van) geheimhouding van het gemeentebestuur van Lelystad *in overeenstemming* met de *wettelijke en eigen kaders* op dit vlak? (*rechtmatigheid*)

Bekrachtigen:

- 3B.8. De raad bekrachtigt de geheimhouding in de eerstvolgende raadsvergadering.

Opheffen:

- 3B.9. Periodiek en/of na het verlopen van de vervaldatum wordt beoordeeld of de geheimhouding moet voortduren. Wanneer de geheimhouding na het verlopen van de vervaldatum wordt aangehouden wordt dit onderbouwd en wordt een nieuwe vervaldatum vastgesteld.
- 3B.10. De geheimhouding wordt middels een besluit opgeheven door het daarvoor verantwoordelijke orgaan.
- 3B.11. Bij opheffing van de geheimhouding wordt het stuk tijdig en op een eenduidige en toegankelijke wijze openbaar gemaakt, ook als bij oplegging van de geheimhouding een eindtermijn is gesteld aan de geheimhouding.

4. In hoeverre is er *kennis* bij de raad, de griffie, het college en de ambtelijke organisatie over landelijke wetgeving én het lokale formele beleid en werkproces (incl. rechten en plichten) op het gebied van geheimhouding? (*praktijk - inzicht*)

- 4.1. Raad, griffie, college en organisatie zijn bekend met wetgeving en lokale regels m.b.t. geheimhouding.
- 4.2. Raad, griffie, college en organisatie kennen de relevante terminologie (geheim, besloten, openbaar/niet openbaar, vertrouwelijk, opleggen, bekrachtigen, opheffen, etc.)
- 4.3. Raad, griffie, college en organisatie kennen, ieder vanuit zijn/haar positie, de rechten en plichten t.a.v. geheimhouding en/of hebben deze kennis op professionele manier georganiseerd.

5. In hoeverre en op welke wijze maken de betrokken gremia *expliciete afwegingen* in de praktijk van het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding (m.n. bij het opleggen van geheimhouding)? (*praktijk - afwegingsproces*)

- 5.1. In het besluit zijn de belangen van openbaarheid enerzijds en de belangen om geheimhouding in het specifieke geval op te leggen anderzijds beschreven.
- 5.2. De motivering voor het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding is gestoeld op objectieve en controleerbare feiten, omstandigheden en overwegingen.
- 5.3. Uit de motivering voor het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding blijkt dat één van de belangen zwaarder weegt.

Zie tevens norm 3B.3: “In het besluit is een motivering voor geheimhouding gegeven en uit deze motivering blijkt dat een afweging is gemaakt tussen het belang van openbaarheid en het belang om in het specifieke geval geheimhouding op te leggen, o.b.v. art. 10 Wob.”.

B. Normenkader

Deelvraag en normen

6. In hoeverre weegt het belang van geheimhouding in dossiers waarop geheimhouding rust(te) op tegen het algemene belang van openbaarheid van bestuur? (*proportionaliteit*)

- 6.1. De feiten, omstandigheden en overwegingen in de motivering voor het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding zijn navolgbaar en controleerbaar.
- 6.2. Uit een reconstructie van de in het geheimhoudingsbesluit genoemde afwegingen blijkt dat het belang van geheimhouding zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid.

7. Welke rollen vervullen de raad, de griffie, het college en de ambtelijke organisatie in de geheimhoudingspraktijk en hoe is het *samenspel* tussen deze partijen op dit vlak? (*praktijk - rollen & samenspel*)

- 7.1. De gemeente heeft werkprocessen waarin de wettelijke en lokale kaders voor geheimhouding geborgd zijn.
- 7.2. In de praktijk worden de daarvoor bedoelde werkprocessen gevolgd.

8. Welke *informatiepositie* heeft de raad bij geheimhouding en in hoeverre is deze toereikend (ervaren)? Waarom wel of niet? (*praktijk - rollen & samenspel*)

- 8.1. De raad is bekend met zijn rechten en plichten t.a.v. het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding en kent als zodanig zijn positie.
- 8.2. De raad is in staat o.b.v. beschikbare informatie een afweging voor het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding te maken.

9. In hoeverre spelen andere begrippen, die te maken hebben met openbaarheid van overheidsinformatie (*zoals niet openbaar, niet actief openbaar gemaakt, besloten, vertrouwelijk en onder embargo*), een rol in de geheimhoudingspraktijk van de gemeente Lelystad (voor de raad)? (*lokaal beleid & werkprocessen en praktijk*)

- 9.1. De gemeente hanteert een eenduidig terminologiekader in relatie tot het wettelijke geheimhoudingsbegrip.
- 9.2. De gemeente hanteert de wettelijke en lokale kaders voor geheimhouding enkel in relatie tot het begrip 'geheimhouding', zodanig dat geen verwarring kan bestaan over de toepasselijkheid van de juridische kaders van geheimhouding.
- 9.3. Wanneer gebruik wordt gemaakt van het begrip 'geheimhouding', worden altijd de wettelijke regels en procedures van het wettelijke geheimhoudingsbegrip, vastgelegd in art. 25, 55, 86 Gemw, toegepast.

10. Wat is de betekenis van *nieuwe/aanstaande wetgeving* voor geheimhouding in de gemeente Lelystad? (*wettelijke kaders*)

- 10.1. De gemeente heeft tijdig voorbereidingen getroffen om haar beleid en praktijk rondom geheimhouding in lijn te brengen met de komende wettelijke kaders.
- 10.2. College, raad en organisatie zijn bekend met de wijzigingen van de regels en procedures rondom geheimhouding als gevolg van de wetwijziging.

C. Proces selectie casuïstiek

Selectie cases

De keuze voor het aantal te bestuderen dossiers én cases en de precieze selectie vond plaats in afstemming met sleutelfiguren in de gemeente Lelystad en de RK van Lelystad:

- **Selectie procedurele analyse:**

Een drietal criteria werden gehanteerd voor het trekken van de steekproef van 15 dossiers:

1	Spreiding gremia dat geheimhouding heeft opgelegd	Raad (art. 25) College (art. 55) Commissie en (art. 86)
2	Spreiding gebruikte Wob-grond: in termen van aantal én betekenis voor het lokaal gevoerde bestuur	Art. 10 Wob - lid 1 sub a t/m d - lid 2 sub a t/m g
3	Spreiding jaartallen	2018 t/m 2022

Daar het onderzoek in het teken staat van het in beeld brengen van de geheimhoudingspraktijk in de gemeente Lelystad en de betekenis hiervan voor de kwaliteit van het gevoerde bestuur door de raad, werd voor het merendeel – binnen tien dossiers – gekeken naar dossiers waarbij geheimhouding werd opgelegd door de raad (art. 25). Om ook een beeld te krijgen van de mate waarin door het college op een juridisch juiste en proportionele wijze geheimhouding wordt opgelegd, werden vijf dossiers bestudeerd waarin het college geheimhouding heeft opgelegd.

Bij het selecteren van de dossiers werd niet alleen gekeken naar de spreiding van gebruikte Wob-gronden in termen van aantallen maar ook in termen van betekenis voor het lokaal gevoerde bestuur. Op die manier werd zowel inzicht verkregen in de Wob-gronden die verhoudingsgewijs vaak voorkomen in Lelystad (namelijk lid 1d en lid 2e van artikel 10 Wob verbonden aan persoonsgegevens en de persoonlijke levenssfeer) als artikelen die minder

vaak voorkomen maar ook van betekenis zijn voor het lokaal gevoerde bestuur gezien de aard van de Wob-grond.

De Wet openbaarheid van bestuur kende verschillende gronden om een stuk niet openbaar te hoeven maken. Via de geheimhoudingsbepalingen in de Gemeentewet werkten die gronden in artikel 10 door in de mogelijkheid om geheimhouding op te leggen op stukken. De uitzonderingsgronden zijn op twee manieren te categoriseren:

1. Relatieve en absolute weigeringsgronden
2. Vage en concrete weigeringsgronden

De absolute weigeringsgronden waren opgenomen in het eerste lid van artikel 10 Wob. Deed één van deze gronden zich voor, dan mocht/mag informatie überhaupt niet openbaar worden gemaakt. Bij gemeenten ging het dan met name om de gronden *bedrijfs- en fabricagegegevens en persoonsgegevens*. In het tweede lid van artikel 10 Wob waren de relatieve weigeringsgronden opgenomen. Daarbij moest altijd een afweging worden gemaakt tussen het algemene belang van openbaarmaking tegen het bijzondere belang dat met de weigeringsgrond werd gediend. Vooral in die tweede categorie speelt het onderscheid tussen vage en concrete weigeringsgronden een rol, waarbij overheden vaak een voorkeur lijken te hebben voor de vagere gronden. Hoe vager een grond is, hoe makkelijker het is een redenering te bouwen dat daarvan sprake is. De meest vage grond was daarbij het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling (2f en 2g), gevolgd door economische of financiële belangen van de overheid (2b).

Concreet betekende dit voor het trekken van de steekproef dat een selectie werd gemaakt op basis van frequentie waarop Wob-grond verhoudingsgewijs voorkomt én de inhoudelijke aard van de weigeringsgronden. Het accent ligt hierbij op relativiteit en vaagheid.

C. Proces selectie casuïstiek

- **Selectie casuïstiek kwalitatieve analyse:**

Bij het selecteren van vier cases voor diepgaand onderzoek werd gebruik gemaakt van diverse criteria, namelijk:

- Leerrijke cases waarbij het afwegingsproces opleggen geheimhouding complex was (ofwel cases met 'rafelrandjes')
- Mix verschillende onderwerpen/domeinen
- Mate van politieke aandacht: waar mogelijk grote dossiers in gemeente Lelystad (ook in toekomst). Dit betekent dat de dossiers onder geheimhouding aan de raad zijn verstrekt (dus niet louter geheimhouding opgelegd door het college)
- Het onderwerp of dossier is afgebakend en behapbaar. Ter illustratie: geheimhouding op tientallen documenten voor planontwikkeling gedurende vele jaren is niet haalbaar
- Jaar waarin geheimhouding is opgelegd, valt in raadsperiode 2018-2022

D. Relevante wetsartikelen geheimhouding (oud)

Artikel 25 Gemeentewet

Lid 1. De raad kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan de raad worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de raad haar opheft.

Lid 2. Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens 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. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt.

Lid 3. De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan de raad overgelegde stukken vervalt, indien de oplegging niet door de raad in zijn eerstvolgende vergadering die blijkt de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht, wordt bekrachtigd.

Lid 4. De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan leden van de raad overgelegde stukken wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel, indien het stuk waaromtrent geheimhouding is opgelegd aan de raad is voorgelegd, totdat de raad haar opheft. De raad kan deze beslissing alleen nemen in een vergadering die blijkt de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht.

Artikel 55 Gemeentewet

Lid 1. Het college kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan het college worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat het college haar opheft.

Lid 2. Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door de burgemeester of een commissie, ten aanzien van de stukken die zij aan het college overleggen. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt. De geheimhouding wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel de raad haar opheft.

Lid 3. Indien het college zich ter zake van het behandelde waarvoor een verplichting tot geheimhouding geldt tot de raad heeft gericht, wordt de geheimhouding in acht genomen totdat de raad haar opheft.

D. Relevante wetsartikelen geheimhouding (oud)

Artikel 86 Gemeentewet

Lid 1. Een commissie kan in een besloten vergadering, op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in die vergadering met gesloten deuren behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan de commissie worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de commissie haar opheft.

Lid 2. Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door de voorzitter van een commissie, het college en de burgemeester, ieder ten aanzien van stukken die hij aan een commissie overlegt. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt. De geheimhouding wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel de raad haar opheft.

Lid 3. Indien een commissie zich ter zake van het behandelde waarvoor een verplichting tot geheimhouding geldt tot de raad heeft gericht, wordt de geheimhouding in acht genomen totdat de raad haar opheft.

Wet openbaarheid van bestuur (Wob) – artikel 10 lid 1 en 2

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

- a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
- b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
- c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
- d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.

D. Relevante wetsartikelen geheimhouding (oud)

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;
- b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
- c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
- g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

E. Visualisatie verschil geheimhoudingsregels: oud & nieuw

Onderwerp	Wat blijft bestaan?	Wat is nieuw?	Wat vervalt?
1. Uitgangspunt	Openbaarheid blijft uitgangspunt en geheimhouding de uitzondering.		
2. Wettelijke basis	Het opleggen van geheimhouding blijft geregeld in de Gemeentewet.	Alle bevoegdheden komen in één centraal geheimhoudingshoofdstuk (hoofdstuk Va Gemeentewet) in plaats van in een regeling per bestuursorgaan (de artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet). Het opleggen van geheimhouding wordt nadrukkelijker losgekoppeld van het verstrekken van geheime informatie aan anderen.	
3. (Bevoegdheid tot opleggen van) geheimhouding van schriftelijke informatie	De raad, het college en commissies blijven bevoegd om geheimhouding op schriftelijke informatie op te leggen. Geheimhouding kan worden opgelegd op grond van een belang genoemd in artikel 5.1, eerste en tweede lid, Woo.	De burgemeester wordt expliciet bevoegd om geheimhouding op schriftelijke informatie op te leggen.	De voorzitter van een commissie kan niet langer eigenstandig geheimhouding op schriftelijke informatie opleggen.
4. Geheimhouding van mondelinge informatie		Mondelinge informatie die in een besloten vergadering van de raad of een commissie ter kennis van de aanwezigen komt, is geheim, tenzij de raad of commissie anders beslist. De geheimhoudingsplicht van deze mondelinge informatie geldt dus van rechtswege.	
5. Geheime schriftelijke informatie verstrekken	De raad, het college, de burgemeester en commissies blijven bevoegd om informatie waarop zij geheimhouding hebben opgelegd, aan elkaar en aan de rekenkamer te verstrekken.	Als geheime informatie aan een ander bestuursorgaan wordt verstrekt, wordt daarbij vermeld dat op de betreffende informatie geheimhouding rust. In beginsel is het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd als enige bevoegd om die informatie met anderen te delen. Voor aan de raad verstrekte informatie geldt een uitzondering: alleen de raad mag deze informatie na verstrekking aan hem nog met anderen delen. De raad kan hierover regels stellen.	De raad hoeft de verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan hem verstrekte informatie niet meer te bekrachtigen. Het college en de burgemeester hebben niet meer de mogelijkheid geheime informatie aan een of enkele raadsleden te verstrekken. De betreffende informatie moet dan (ook) aan alle (andere) raadsleden worden verstrekt.

E. Visualisatie verschil geheimhoudingsregels: oud & nieuw

Onderwerp	Wat blijft bestaan?	Wat is nieuw?	Wat vervalt?
		<p>Informatie die met een commissie wordt gedeeld waarin leden van de raad zitting hebben, moet ook met de gehele raad worden gedeeld.</p> <p>Op het moment dat (een lid van) het college of de burgemeester tijdens een besloten commissievergadering geheime informatie mondeling deelt met de aanwezigen, dan is de regel dat die informatie ook met de gehele raad moet worden gedeeld volgens de Circulaire van BZK (Stb. 2023, 444) niet van toepassing.</p>	
6. Duur geheimhouding	<p>In beginsel zijn de raad, het college, de burgemeester en commissies bevoegd de geheimhouding op te heffen ten aanzien van informatie waarop zijzelf geheimhouding hebben opgelegd.</p> <p>Ten aanzien van geheime informatie die met de raad is gedeeld, is de raad exclusief bevoegd de geheimhouding op te heffen.</p> <p>Een Woo-verzoek over geheime informatie dient, in het geval de raad bevoegd is de geheimhouding op te heffen, te worden ingediend bij of doorgeleid naar de raad. De raad beslist dan eerst of de geheimhouding kan worden opgeheven, alvorens op het Woo-verzoek wordt beslist.</p>	<p>Als een commissie de geheimhouding heeft opgelegd, kan de geheimhouding niet alleen worden opgeheven door die commissie, maar ook door het orgaan dat die commissie heeft ingesteld.</p>	
7. Schending geheimhouding	<p>Schending van de geheimhouding is strafbaar op grond van artikel 272 Wetboek van Strafrecht.</p>	<p>De raad heeft de mogelijkheid om te besluiten dat een lid dat de geheimhouding schendt, voor de duur van maximaal drie maanden geen geheime informatie verstrekt krijgt. Een dergelijk raadsbesluit staat los van de beoordeling van de strafbaarheid van schending van de geheimhouding in de zin van artikel 272 Wetboek van Strafrecht.</p>	

F. Proces werkwijze geheimhouding

1. Bij het opstellen van stukken

	Stap	Handeling	Verantwoordelijkheid
1	Openbaar of niet openbaar?	Nagaan of het stuk openbaar verspreid kan worden of niet (Bij twijfel altijd het team juridische zaken van Advies en Beheer raadplegen)	Steller
2	Geheim of niet geschikt voor actieve verspreiding? (zie bijlage 1: gronden artikel 10 WOB)	Bij behoefte om de openbaarheid te beperken, vaststellen of de reden van het niet openbaar maken voldoet aan de eisen van de wet. (Publicitaire redenen zijn geen grond tot opleggen van geheimhouding, maar er kunnen wel keuzes gemaakt worden ten aanzien van de interne en externe communicatie van het besluit)	Steller
3	Helemaal geheim of deels geheim?	Indien de voorgenomen geheimhouding voldoet aan de eisen van de wet, vaststellen of de geheimhouding van toepassing is op het hele stuk of op onderdelen ervan (kan ook een bijlage bij een voorstel zijn of een onderdeel van de bijlage)	Steller
4	Vermelding status Geheim	Expliciet vermelden van de geheime status van het voorstel of de bijlagen op het voorblad van het collegevoorstel en de bijbehorende bijlagen.	Steller
5	Opleggen geheimhouding (zie bijlage 1: artikel 25 en 55 GW)	Geef in de voorgestelde beslispunten van college- en/of raadsvoorstel aan: a. dat er geheimhouding opgelegd wordt en welk wetsartikel uit de Gemeentewet en de WOB daarop van toepassing is b. het onderdeel waarop de geheimhouding van toepassing is c. het betreffende bestuursorgaan dat geheimhouding oplegt/bekrachtigt	Steller
6	Toelichting geheimhouding (zie bijlage 1: gronden artikel 10 WOB)	Geef in de toelichting van het voorstel aan: a. het belang van de geheimhouding b. welk belang van toepassing is c. de motivering waarom een belang van de WOB van toepassing is (bv. "In het kader van de WOB artikel 10 is dit belang van toepassing om die reden")	Steller
7	Bepaalde of onbepaalde tijd?	Geef aan of de geheimhouding op het stuk voor bepaalde of onbepaalde tijd geldt. Ingeval van onbepaalde tijd volgt een toelichting. In geval van bepaalde tijd aangeven wanneer en door welk bestuursorgaan het opgeheven wordt.	Steller
8	Interne controle	Vaststellen dat het stuk voldoet aan de gestelde eisen.	Afdelingshoofd (i.s.m. de controller)

Let op: in gevallen dat geen raadsvoorstel en -besluit volgt, maar wel de behoefte/plicht bestaat de raad actief te informeren, zijn twee sporen te bewandelen:

- a. **mondeling:** er kan bij het agendaoverleg van de raad een agendaverzoek ingediend worden voor een besloten informatieverstrekking (zie stappen 19 en 20)
b. **schriftelijk:** er kan gebruik gemaakt worden van een raadsbrief/informatieformat (zie vanaf stap 26)

2. Bij de besluitvorming door het college/burgemeester

	Stap	Handeling	Verantwoordelijkheid
9	In procedure	Apart registreren en afzonderlijk onderdeel in de bundel	Steller Bureau agenda
10	Signalering	Vaststellen dat het stuk voldoet aan de gestelde eisen van geheimhouding	Concernstaf
11	Toetsing	Vaststellen dat het stuk behandelbaar is voor het college	Directie
12	Opleggen geheimhouding	Opleggen van de geheimhouding door het college/de burgemeester: - de betreffende onderdelen van het stuk - de reden en de motivering hiervan - de betreffende periode Bij aanvullend raadsvoorstel de raad voorstellen de geheimhouding te bekrachtigen onder vermelding van: - de betreffende onderdelen - de reden en de motivering hiervan - de betreffende periode	College/ burgemeester
13	Besluitenlijst	Hanteren van drie verschillende besluitenlijsten a. de openbare besluitenlijst met directe openbaarheid (zo spoedig mogelijk na de vergadering) b. de openbare besluitenlijst met uitgestelde openbaarheid (binnen een week na de vergadering) c. de niet-openbare besluitenlijst	College
14	Interne verspreiding	Vaststellen welke besluiten van de <u>openbare besluitenlijsten</u> met welke formulering intern verspreid worden: - ten behoeve van de ambtelijke organisatie - ten behoeve van de gemeenteraad (RIS) Informatie over individuele personeelsleden wordt niet verspreid	Bureau agenda
15	Externe verspreiding	Vaststellen welke besluiten van de <u>openbare besluitenlijsten</u> met welke formulering en/of voorzien van een persbericht extern verspreid worden - ten behoeve van de media - ten behoeve van door de organisatie uitgegeven nieuwsberichten in bijv. stadsbulletin, nieuwsbrieven etc. Informatie over individuele personeelsleden wordt niet verspreid	Afdeling Communicatie
16	Opheffen geheimhouding	Opheffen van de geheimhouding door college of burgemeester of door het verlopen van de vooraf bepaalde termijn van geheimhouding	College/ burgemeester

F. Proces werkwijze geheimhouding

3a. Bij de overdracht naar raad ten behoeve van besluitvorming en/of mondeling informeren

Stap	Handeling	Verantwoordelijkheid
17. In procedure	Geheime stukken in een rood mapje bij griffie aanleveren. (Besluiten van het college genomen met uitgestelde openbaarheid worden door bureau agenda aangehouden totdat ze openbaar zijn, waarna ze naar de griffie gaan)	Steller Bureau agenda
18. Ter inzage leggen	Ter inzage leggen van de stukken waar geheimhouding opgelegd is in het kastje voor geheime stukken. De stukken mogen niet gekopieerd worden	Griffie
19. Bespreking in openbaarheid of in beslotenheid? (artikel 24 GW)	Na opening van de openbare vergadering motiveren van verzoek tot bespreking in beslotenheid door de verzoeker. Op basis van deze motivatie besluiten de aanwezige raadsleden tot het al dan niet sluiten van de deuren. (Het plenaire deel van de bijeenkomst start te allen tijde openbaar. In beslotenheid wordt vergaderd als 1/5 ^{de} van het aantal raadsleden die de presentielijst hebben getekend, daarom verzoekt of als de voorzitter dat nodig oordeelt. Niet besloten wordt vergaderd over: - toelating van nieuw benoemde leden - vaststelling en wijziging van begroting en jaarrekening - invoeren, wijzigen en afschaffen van gemeentelijke belastingen - benoeming en ontslag wethouders)	Raad
20. Beslotenheid bijeenkomst	Noteren van de aanwezige deelnemers. Uitgangspunt is dat het aantal deelnemers aan een besloten bijeenkomst zoveel mogelijk beperkt wordt. Aanwezig mogen zijn: steller stuk, afdelingshoofd, directeur en ambtenaren die namens het bestuur aanwezig zijn. (De geheimhouding geldt voor alle personen die bij de behandeling aanwezig zijn, alsook voor alle personen die van het behandelde of	Griffie

		de stukken kennis dragen)	
21	Opleggen/ bekrachten geheimhouding	Opleggen van de geheimhouding van de besloten bespreking voor het eind van de besloten bespreking. De notulen van de besloten bespreking of de geheime stukken uiterlijk in de eerstvolgende raadsvergadering (Het is mogelijk dat een vergadering besloten plaats vindt, maar dat op het besprokene geen geheimhouding wordt opgelegd)	Raadsleden /raad/griffie
22	Notulen	Ter inzage leggen van het afzonderlijke verslag van de besloten bespreking.	Griffie
23	Besluitenlijst	Opnemen besluit tot opleggen/bekrachten geheimhouding in besluitenlijst	Griffie
24	Opheffen geheimhouding	Opheffen van de geheimhouding door de raad of door het verlopen van de termijn van geheimhouding	Raad/griffie
25	Besluitenlijst	Opnemen besluit tot opheffen geheimhouding in besluitenlijst	Griffie

F. Proces werkwijze geheimhouding

3b. Bij de overdracht naar raad ten behoeve van schriftelijk informeren

	Stap	Handeling	Verantwoordelijkheid
26	Vermelding status Geheim	Expliciet melden van de geheime status van de informatie in de aanhef van de raadsbrief of de bijbehorende stukken.	Steller
27	Toelichting geheimhouding (zie bijlage 1: gronden artikel 10 WOB)	Geef in de raadsbrief aan: a. dat er geheimhouding opgelegd is door het college op basis van artikel 55 GW b. het onderdeel waarop de geheimhouding van toepassing is c. het belang van de geheimhouding (juridische grondslag) d. de motivering waarom een belang van de WOB van toepassing is (bv. "In het kader van de WOB artikel 10 is dit belang van toepassing om die reden")	Steller
28	In procedure	Aanleveren van geheime stukken in een rood mapje bij griffie.	Bureau agenda
29	Ter inzage/verzending	Raadsbrieven, waar een besluit tot geheimhouding aan ten grondslag ligt, worden in het kastje voor geheime stukken ter inzage gelegd en mogen <u>niet</u> gekopieerd worden. Ze worden tevens in print verstuurd (bij voorkeur met de weekverzending) naar de raadsleden in een gesloten envelop. Raadsbrieven met informatie waar geheimhouding opgelegd is, worden <u>niet</u> over de mail verspreid.	Griffie
30	Bekrachten geheimhouding	Bekrachten van geheime stukken (dus geheimhouding opgelegd door het college of burgemeester) die ter informatie naar de raad gaan, in de eerstvolgende vergadering.	Raad/griffie
31	Besluitenlijst	Opnemen besluit tot bekrachten geheimhouding in besluitenlijst	Griffie
32	Opheffen geheimhouding	Opheffen van de geheimhouding door de raad of door het verlopen van de termijn van geheimhouding	Raad/griffie
33	Besluitenlijst	Opnemen besluit tot opheffen geheimhouding in de besluitenlijst	Griffie



**& VAN
DE LAAR**

Denkers en doeners voor
de publieke sector

& Van de Laar B.V.

Emmasingel 29-11
5611 AZ Eindhoven
085 - 747 06 18

info@en-vdl.nl
en-vandelaar.nl

& Van de Laar is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met denkers én doeners voor de publieke sector.

Onze adviseurs zijn op missie: bijdragen aan een weerbare en wendbare publieke sector. Samen met onze opdrachtgevers werken wij resultaatgericht, betrokken en met energie aan hun maatschappelijke- en organisatievraagstukken.

Helpen bij de ontwikkeling van organisaties, teams en mensen. Herijken van governance, structuur en sturing. Versterken van leiderschap. Vormgeven, evalueren en doorontwikkelen van samenwerkingsverbanden. Verkennen van de bestuurlijke toekomst van gemeenten. Begeleiden van ambtelijke integratie, ontvlechting en herindeling. Versterken van participatief werken. Grip aanbrengen op het sociaal domein. Bevorderen van klimaatadaptatie en duurzaamheid. Doen van onafhankelijk onderzoek.

Een greep uit de vraagstukken waarop onze ervaren adviseurs én jonge talenten graag hun hersens kraken én waarvoor zij met passie hun handen uit de mouwen steken.

Onderzoek & Advies | Procesbegeleiding & Realisatie | &VDL Academy | Interim, Executive Search & Werving en Selectie

 & Van de Laar B.V. is lid van de Raad van Organisatieadviesbureaus.