



Raadsvoorstel 2012.0014393

Onderwerp	Actief opheffen van geheimhouding
Portefeuillehouder	drs. Th.L.N. Weterings
Steller	Ruben Sombroek
Raadsvergadering	

1. Samenvatting

Wat willen we bereiken?

Procedureel is het opleggen van geheimhouding in Haarlemmermeer goed geregeld. Daarom kan nu een stap verder gezet worden en overgegaan worden tot actieve opheffing van geheimhouding. Actieve opheffing van geheimhouding is de opsomming van; (1) regelmatige kritische beschouwing van opgelegde geheimhouding, (2) het bewustzijn dat, indien mogelijk, informatie weer openbaar moet worden, én (3) geïmplementeerd beleid om echt tot opheffing over te gaan.

Wat gaan we daarvoor doen?

Het voorstel is om de burgemeester op te dragen tezamen met het aanbieden van de jaarstukken een raadsvoorstel voor te leggen met daarin een opsomming welke stukken onder geheimhouding naar de raad zijn gegaan en te beschouwen of de geheimhouding op deze en voorgaande stukken (vanaf het begin van deze raadsperiode) nog noodzakelijk is. Indien mogelijk wordt hierbij voorgesteld van welke stukken de geheimhouding opgeheven kan worden.

Wat mag het kosten?

Er zijn aan dit voorstel, behoudens ambtelijke inzet, geen kosten verbonden.

Wie is daarvoor verantwoordelijk?

De raad en het college van B&W zijn verantwoordelijk voor het naleven van de Wet Openbaarheid van Bestuur. Het college van B&W heeft de portefeuillekennis om de noodzakelijkheid van geheimhouding te beoordelen. De burgemeester heeft als voorzitter van de raad én van het college de positie om de belangen af te wegen en de raad een voorstel te doen.

Wanneer en hoe zal de raad over de voortgang worden geïnformeerd?

Als dit voorstel aangenomen wordt, zal er jaarlijks over de voortgang gerapporteerd.

2. Voorstel

Op grond van het voorgaande stelt de voorzitter de raad voor om:

- De burgemeester op te dragen om jaarlijks, bij het aanbieden van de jaarstukken, te beschouwen van welke bestuurlijke stukken, vanaf 3 maart 2010, de geheimhouding opgeheven kan worden en hiertoe een voorstel aan de raad te doen.

3. Uitwerking

Wat willen we bereiken?

Context en Haarlemmermeerse praktijk

In de gemeente Haarlemmermeer wordt regelmatig geheimhouding op bestuurlijke stukken gelegd. De gemeentewet biedt hiertoe met de artikelen 25, 55 en 86 de mogelijkheid. Openbaarheid en geheimhouding zijn elkaars tegenovergestelde. In de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) artikel 10 worden de uitzonderingsgronden benoemd wanneer afgeweken mag worden van de openbaarheid.

Vanaf het begin van de huidige raadsperiode zijn er ruim zestig documenten onder geheimhouding aan de raad aangeboden. In het overgrote deel van de gevallen initieert het college de geheimhouding op stukken. Wanneer een stuk ter kennisname naar de raad gaat gebeurt dit via artikel 55. Als het stuk ter bespreking of ter stemming naar de raad gaat gebeurt dit via artikel 25. Het onderscheid tussen beiden is dat bij artikel 25 er nog apart bekrachtiging dient plaats te vinden door de raad. Bij artikel 55 is dit niet het geval. Belangrijk punt hierbij is dat de raad in beide gevallen de geheimhouding kan opheffen. De raad kan dus de geheimhouding opheffen van een nota die ter kennisname en onder artikel 55 onder geheimhouding aangeboden is.

Veel aandacht wordt besteed aan de (procedureel) juiste wijze van opstellen en bekrachtigen van geheime stukken. In 2010 is er bijvoorbeeld nog een ambtelijke instructie geschreven om de procedure helder te krijgen. Sindsdien wordt er bij de beslispunten ook verwezen naar het relevante artikel en lid van de WOB. De toets aan artikel 10 WOB bepaalt op welke grond geheimhouding opgelegd mag worden. Deze toets is een momentopname. Als we als voorbeeld lid c nemen: *de opsporing en vervolging van strafbare feiten*, hoeft het natuurlijk niet zo te zijn dat wat vandaag geheim zou moeten zijn, dat over tien jaar nog het geval is.

Er is een gedeeld (democratisch) bewustzijn dat geheimhouding niet te snel ingezet moet worden en indien mogelijk slechts op een deel van een bestuurlijk stuk (via een bijlage). Zo wordt zo veel mogelijk voorkomen dat de openbaarheid in het geding komt. Stukken worden alleen geheim aangeboden als daar ook een (juridische) grondslag voor is door te toetsen aan artikel 10 (WOB).

De rekenkamer Amsterdam heeft recent de *Handreiking geheimhouding*¹ gepubliceerd. Hierin wordt besproken wat het juridische kader is van opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding. De spanning tussen geheimhouding en openbaarheid komt in de handreiking ook naar voren. De Rekenkamer Amsterdam zegt hier het volgende over: *Het opleggen van geheimhouding betekent een beperking van de vrijheid van meningsuiting. Zolang geheimhouding is opgelegd op stukken of het behandelde tijdens een commissie- of raadsvergadering, is een openbaar politiek debat niet mogelijk over deze informatie. Bovendien kan de geheimhouding van stukken de doelmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur belemmeren. Wanneer geheimhouding is opgelegd, zijn raadsleden immers niet vrij om derden te consulteren, waaronder juridische, financiële en organisatorische experts. Zij worden daardoor beperkt om in hun controlerende taak vast te stellen of het college van B en W wel doelmatig heeft gewerkt.*

¹ http://www.rekenkamer.amsterdam.nl/contentfiles/handreiking%20_geheimhouding_tekst4.pdf

Een recent voorbeeld onderschrijft de spanning tussen het uitoefenen van het raadslidmaatschap en het ontvangen van informatie onder geheimhouding. Op 8 december 2011 stelde een raadslid tijdens de raadsvergadering de vraag hoe het kan dat er op de radio een interview te horen was over een onderwerp waarover de raad onder geheimhouding een nota ontvangen had.² Het raadslid had het idee gebonden te zijn aan de geheimhouding, terwijl de pers vrijuit kon spreken. De burgemeester gaf vervolgens aan dat het interview het openbare besluit betrof en niet de geheime nota en dat er juist gehandeld is door de geheimhouding te handhaven. De geheime nota gaf een verhelderende toelichting op het besluit. De pers had niet de informatie van de nota. Hoewel er juist gehandeld is, blijkt wel dat geheimhouding op informatie het raadswerk kan bemoeilijken.

Actieve opheffing

Waar weinig aandacht aan besteed wordt is het structureel beschouwen of geheimhouding op informatie na verloop van tijd nog gerechtvaardigd is. Even kort door de bocht; eenmaal geheim, altijd geheim. Er is in Haarlemmermeer geen mechanisme geïmplementeerd wat er voor zorgt dat er naar verloop van tijd opnieuw gekeken wordt naar stukken waarop geheimhouding gelegd is. De raad heeft de mogelijkheid om geheimhouding op te heffen.³ Dit gebeurt slechts incidenteel ("piep-systeem"). Een voorbeeld is de opheffing van de geheimhouding op het verslag van de sessie over het bestemmingsplan Schiphol Sloterweg Koetsierstraat.⁴

Actieve opheffing van geheimhouding gaat een stap verder en is het resultaat van; (1) regelmatige kritische beschouwing van opgelegde geheimhouding, (2) het bewustzijn dat, indien mogelijk, informatie weer openbaar moet worden, (3) én geïmplementeerd beleid om echt tot opheffing over te gaan, door middel van een raadsbesluit. Met het aannemen van dit raadsvoorstel wordt actieve opheffing van geheimhouding de praktijk in Haarlemmermeer. Als beginpunt wordt hierbij de start van deze raadsperiode, 3 maart 2010 voorgesteld.

Situatie omliggende gemeenten

Aan de griffies van de honderdduizend plus gemeenten en de gemeenten van Noord-Holland Zuid is de vraag gesteld of er binnen hun gemeente sprake is van actieve opheffing. Van de drieëntwintig reacties geven zes gemeenten aan een vorm van actieve opheffing te hebben. Dit gebeurt meestal in de vorm van een periodiek aangeleverde lijst waarop stukken onder geheimhouding benoemd zijn, zo mogelijk met daarbij een voorstel tot opheffing. Eén gemeente houdt ook een openbaar register bij waarop te zien is hoeveel stukken geheim zijn, met daarbij de (cryptische) titels.

Wat gaan we daarvoor doen?

Gelijk met de aanlevering van de jaarstukken aan de raad, te beginnen met de jaarstukken 2012, zal de burgemeester verslag doen over geheimhouding. Hierin wordt over het desbetreffende jaar het aantal stukken onder geheimhouding opgesomd, opgesplitst in raadsvoorstellen (art. 25), nota's (art. 55) en brieven aan de raad (art. 55). Verder wordt een lijst bijgevoegd met alle (indien noodzakelijk cryptische) titels van stukken waar nog geheimhouding op rust (ook van de jaren buiten de beschouwing van de voorliggende jaarstukken⁵). In het verslag wordt aangegeven van welke stukken de geheimhouding

² Aanwijzing veiligheidsrisicogebied Den Ruygen Hoek (2011.0035128)

³ Dit is geregeld in de artikelen 25, 55 en 86 van de gemeentewet.

⁴ Opheffen geheimhouding op verslag raadsessie inzake Vaststelling bestemmingsplan Schiphol Sloterweg Koetsierstraat (10164689), aangenomen op 4 november 2010

⁵ Uitgangspunt is dat alle stukken vanaf 3-3-2010 jaarlijks getoetst worden op mogelijk opheffing geheimhouding

opgeheven kan worden; hiertoe wordt ook een voorstel aan de raad gedaan. De beoordeling of geheimhouding opgeheven kan worden is een samenspel van raad en college, geholpen door de dossierkennis en de expertise van beleidsambtenaren. Indien de raad zelfstandig geheimhouding op een stuk gelegd heeft, ligt de registratie en initiatie van opheffing bij de griffie. Een eventueel voorstel tot opheffing zal ten tijde van de behandeling van de jaarstukken aangeleverd worden.

Van stukken waarvan het opheffen van geheimhouding gezien de actualiteit niet kan wachten tot de jaarlijkse beschouwing kan eerder de geheimhouding opgeheven worden. Hiervoor kan zowel het college als de raad (of individuele raadsleden) een voorstel indienen.

In lijn met wat besproken is in het presidium⁶ wordt voorgesteld om als startpunt voor actieve opheffing het begin van deze raadsperiode te nemen. In eerste instantie zal er een inhaalslag gemaakt moeten worden vanaf 3 maart 2010. Alles van voor deze periode ligt buiten de beschouwing van dit voornemen. Wel blijft natuurlijk de mogelijkheid bestaan voor de raad om, evenals nu, op verzoek van een burger, het college of raad(slid), over te gaan tot opheffing van de geheimhouding van een concreet stuk.

Wat mag het kosten?

Er zijn aan dit voorstel, behoudens ambtelijke inzet, geen kosten verbonden.

Wie is daarvoor verantwoordelijk?

De raad en het college van B&W zijn verantwoordelijk voor het naleven van de Wet Openbaarheid van Bestuur. Het college van B&W heeft de portefeuillekennis om de noodzakelijkheid van geheimhouding te beoordelen. De burgemeester heeft als voorzitter van de raad én van het college de positie om de belangen af te wegen en de raad een voorstel te doen.

Wanneer en hoe zal de raad over de voortgang worden geïnformeerd?

Als dit voorstel aangenomen wordt, zal er jaarlijks over de voortgang gerapporteerd.

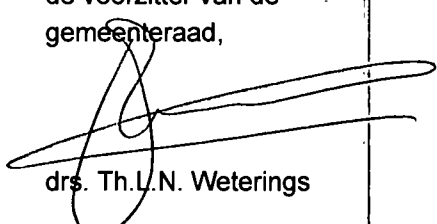
4. Ondertekening

de griffier,



J. van der Rhee, B.Ha

de voorzitter van de
gemeenteraad,



drs. Th.L.N. Weterings

Bijlage(n)
diverse

⁶ Zie presidium besluitenlijst 9-2-2012

BIJLAGEN:

Artikel 10 Wet openbaarheid van bestuur

- 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.
- 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.
- 3. Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voorzover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.
- 4. Het eerste lid, aanhef en onder c en d, het tweede lid, aanhef en onder e, en het zevende lid, aanhef en onder a, zijn niet van toepassing voorzover het milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. Voorts blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieu-informatie uitsluitend achterwege voorzover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.
- 5. Het tweede lid, aanhef en onder b, is van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie voor zover deze handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter.
- 6. Het tweede lid, aanhef en onder g, is niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.
- 7. Het verstrekken van milieu-informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voorzover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
 - a. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
 - b. de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.
- 8. Voorzover het vierde lid, eerste volzin, niet van toepassing is, wordt bij het toepassen van het eerste, tweede en zevende lid op milieu-informatie in aanmerking genomen of deze informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

Artikel 25 Gemeentewet

- 1. De raad kan op grond van een belang, genoemd in [artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur](#) (Stb. 1991, 703), 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.

- 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.
- 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 blijktens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht, wordt bekrachtigd.
- 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 blijktens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht.

Artikel 55 Gemeentewet

- 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.
- 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.
- 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.

Artikel 86 Gemeentewet

- 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.
- 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.
- 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.