

Handreiking opleggen & opheffen geheimhouding gemeente Enschede

1 Aanleiding

Met de Handreiking uit 2018 zijn stappen gezet in het zorgvuldiger uitvoering geven aan de regels over geheimhouding uit de Gemeentewet. Zo wordt expliciet tot geheimhouding besloten, wordt dit goed beargumenteerd, geregistreerd in een register en heffen we geheimhouding op indien aan de orde. Daarnaast is de afgelopen jaren meer informatie actief en op verzoek gedeeld met de gemeenteraad, ook meer geheime informatie. Denk aan procesdossiers, onderhandelingen etc. Deze twee ontwikkelingen samen, maakt dat het onderwerp geheimhouding de afgelopen jaren diverse keren aan de orde is geweest in de gemeenteraad van Enschede. Waarbij soms wordt geworsteld met de informatiestatus en de organisatie van de vergadering. Ook rijzen soms vraagtekens over de noodzaak tot geheimhouding. Uitgangspunt is en blijft Openbaarheid is de regel. Waarbij geldt dat informatie zoveel mogelijk openbaar wordt verstrekt en geheime informatie niet langer geheim blijft dan strikt noodzakelijk is. Zo kan de raad zijn controlerende taak optimaal uitoefenen en geven we openheid aan onze inwoners. Over de juridische uitvoering van de geheimhoudingsbepalingen gaat deze Handreiking. De meest recente wijziging van de Gemeentewet is verwerkt; de bepalingen over geheimhouding zijn in één hoofdstuk opgenomen, de bekrachtigingseis door de gemeenteraad is vervallen en het onder geheimhouding geven van informatie aan individuele raadsleden gaat gepaard met het geven van die informatie aan de gehele raad gelet op het belang van een gelijke informatiepositie.

1.1 Waarom moet zorgvuldig worden omgegaan met geheimhouding?

Het opleggen van geheimhouding kan de vrijheid van meningsuiting en het doelmatig handelen van het gemeentebestuur beperken. Bovendien kan de samenleving niet beschikken over geheime informatie waardoor hij het gemeentebestuur minder goed kan controleren.

1.2 Wat is het juridisch kader voor het opleggen en opheffen van geheimhouding?

Het kader voor het opleggen en opheffen van geheimhouding wordt gevormd door de Grondwet, de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Wet open overheid (Woo) en de jurisprudentie daarover. Specifieke punten zijn op lokaal niveau in Enschede nader uitgewerkt in onder meer het Reglement van Orde voor de raad van Enschede en de Verordeningen die de instelling en governance van raadscommissies regelen.

2 Opleggen van geheimhouding

2.1 Wie kunnen geheimhouding opleggen?

Het college van B en W, een commissie¹ (raads-, bestuurs- of adviescommissie) of de gemeenteraad kunnen binnen het eigen orgaan geheimhouding opleggen over hetgeen in een vergadering met gesloten deuren is behandeld. Daarnaast kunnen het college, de burgemeester en een commissie geheimhouding opleggen op de inhoud van stukken die zijn overgelegd.

2.2 Voor wie geldt de geheimhouding?

De geheimhouding geldt voor 'allen' die bij de behandeling aanwezig waren en voor allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen.

De geheimhouding geldt daarmee ook voor de burgemeester, fractievertegenwoordiger, deskundigen en ambtenaren die kennis kunnen nemen van de stukken. De geheimhouding over hetgeen is behandeld tijdens de besloten vergadering moet tijdens die besloten vergadering worden opgelegd. Na deze besloten vergadering is het niet mogelijk om over het behandelde alsnog geheimhouding op te leggen. Daarnaast kunnen het college van B en W, de burgemeester of een commissie geheimhouding opleggen op stukken die zij overleggen aan een ander orgaan, waaronder het college, een commissie of de gemeenteraad.

De griffie² neemt het opleggen en opheffen van geheimhouding expliciet op in de handreiking voor de voorzitter van de desbetreffende commissie- of raadsvergadering. De motivering wordt hierbij ook vermeld.

1) Een voorzitter van een commissie kan een voorstel doen tot het opleggen van geheimhouding in commissieverband, maar is niet (meer) eigenstandig bevoegd deze geheimhouding op te leggen.

2) Practices zijn te vinden in het rekenkamerrapport van de Metropoolregio Amsterdam via Geheimhouding - Rekenkamer Metropool Amsterdam

2.3 Aan welke eisen moet geheimhouding voldoen?

- Het opleggen van geheimhouding is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit betekent dat gemotiveerd moet worden waarom geheimhouding wordt opgelegd.
- Geheimhouding mag alleen worden opgelegd op grond van een belang als genoemd in artikel 5.1 Woo, maar hoeft niet te worden opgelegd. Het betreffende bestuursorgaan moet altijd afwegen of het geheimhouding wil en moet opleggen. Dit moet ook terugkomen in de argumentatie.
- Het besluit om geheimhouding op te leggen over het behandelde in een besloten vergadering moet in dezelfde vergadering worden genomen.
- Het stuk of de informatie mag niet eerder openbaar zijn geweest.
- Het moet duidelijk zijn dat de informatie geheim is en waarom. De wijze van vermelding dat het stuk geheim is of de woordkeuze die daarvoor wordt gebruikt is van ondergeschikt belang.

Verzoek om openbaarmaking is ook meteen een verzoek tot opheffen geheimhouding

Een verzoek om openbaarmaking van documenten waarop geheimhouding is gelegd moet ook worden opgevat als verzoek om opheffing van die geheimhouding. Nu de bevoegdheid tot het opheffen van de geheimhouding exclusief bij de raad berust, wanneer de informatie met de raad is gedeeld, zal ook op een verzoek tot het opheffen van de geheimhouding door de raad moeten worden beslist. Een Woo-verzoek dat bij het college wordt ingediend, zal dus moeten worden doorgeleid naar de raad. Het verzoek wordt afgedaan op basis van de bevoegdheidsverdeling zoals opgenomen in het Raadsdelegatiebesluit Enschede.

In onderstaande het opleggen van geheimhouding vanuit het 'zendende' bestuursorgaan schematisch weergegeven:

Overleggen van stukken aan een ander orgaan met verplichting tot geheimhouding	... de raad	... het college	... een commissie
Door het college aan...	Door het college, aan de raad: op grond van artikel 88 lid 2 Gemeentewet	Door het college, aan zichzelf: op grond van artikel 87 Gemeentewet	Het college, aan een commissie: op grond van artikel 88 lid 2 Gemeentewet
Door een commissie aan...	Door een commissie, aan de raad: op grond van artikel 88 lid 4 Gemeentewet	Door een commissie, aan het college: op grond van artikel 88 lid 4 Gemeentewet	Door een commissie aan zichzelf: op grond van artikel 87 Gemeentewet
Door de burgemeester aan...	Door de burgemeester, aan de raad: op grond van artikel 88 lid 3 Gemeentewet	Door de burgemeester, aan het college: op grond van artikel 88 lid 3 Gemeentewet	Door de burgemeester, aan een commissie: op grond van artikel 88 lid 3 Gemeentewet

Ook mondelinge informatie kan onder geheimhouding vallen. Voor de burgemeester is nog een bijzondere rol weggelegd als het gaat om opleggen van geheimhouding. Hij is verplicht om er serieus op toe te zien of niet ten onrechte door het college van B en W wordt besloten tot geheimhouding.

Schema opheffen van geheimhouding op grond van de Gemeentewet

door	aan	bevoegd tot opheffen
Opgelegd door college	College	College. Als het college zich echter m.b.t. de geheime informatie (schriftelijk of mondeling) tot de raad heeft gericht, is alleen de raad nog bevoegd. (Artikel 89 lid 4)
	Commissie	College of raad. Als het stuk aan de raad is voorgelegd, is alleen de raad nog bevoegd.
	Raad	Raad
Opgelegd door burgemeester	College	Burgemeester of raad. Als het college zich m.b.t. het stuk tot de raad heeft gericht, is alleen de raad nog bevoegd.
	Commissie	Burgemeester of raad.
	Raad	Raad

Opgelegd door commissie	College	Commissie of raad. Als het college zich m.b.t. het stuk tot de raad heeft gericht, is alleen de raad nog bevoegd.
	Commissie	Commissie en door het orgaan dat de commissie heeft ingesteld (artikel 89, derde lid, Gemeentewet). Als de commissie zich m.b.t. het stuk tot de raad heeft gericht, is alleen de raad nog bevoegd.
	Raad	Raad
Opgelegd door raad	Raad	Raad

2.4 Wat is het verschil tussen “vertrouwelijk” en “geheim”?

“Vertrouwelijk” is geen wettelijke term en heeft daarmee juridisch niet dezelfde status als geheim. Om helderheid te hebben over het karakter van stukken geniet het de voorkeur alleen de term geheimhouding te gebruiken en dus ook de geheimhoudingsbepalingen te volgen. Voor zaken die bijvoorbeeld nog niet in de openbaarheid kunnen worden besproken tussen college en raad, wordt gesproken over besloten, (nog)niet openbare informatie. Hier wordt van raadsleden gevraagd integer om te gaan met deze informatie, getuige ook bepalingen in de Gedragscode integriteit. Daarnaast zijn leden van de gemeenteraad gebonden aan artikel 2:5 Awb. Overtreding daarvan is strafbaar.

2.5 Hoelang blijft de geheimhouding voortduren?

Uit artikel 89 lid 3 en lid 4 Gemeentewet blijkt dat een verplichting tot geheimhouding voortduurt totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, haar opheft. De wet schrijft niet voor hoelang de geheimhouding mag duren. Dit hangt af van de aard van het onderwerp af en de argumentatie.

Expiratiedatum

Indien vooraf al duidelijk is wanneer geheime informatie openbaar kan worden gemaakt, dan wordt op het stuk een expiratiedatum genoemd. Na het verstrijken van de expiratiedatum is het stuk openbaar (besluit tot opheffing is dan niet nodig).

Indien het college of de burgemeester van mening is dat zich omstandigheden voordoen als gevolg waarvan de geheimhouding niettemin moet voortduren, legt het college of de burgemeester de beoordeling voor aan de raad, voorzien van een voorstel tot verlenging van de geheimhouding waarin een nieuwe expiratie- dan wel evaluatiedatum is vermeld.

Evaluatiedatum

In de meeste gevallen is niet meteen op voorhand duidelijk wanneer de geheime informatie openbaar gemaakt kan worden. In deze gevallen moet op het stuk een evaluatie-datum worden genoemd. Tenminste tweejaarlijks wordt gekeken of op een stuk de evaluatiedatum is bereikt en wordt opnieuw beoordeeld of de geheimhouding kan worden opgeheven. Daarmee wordt geborgd dat de geheimhouding niet langer duurt dan noodzakelijk is.

2.6 Schending geheimhouding

De geheimhouding geldt voor iedereen die bij een vergadering aanwezig was en voor iedereen die kennis heeft kunnen nemen van het besprokene en/of de geheime stukken. Het schenden van geheimhouding kan tot strafrechtelijke vervolging leiden. Een procedure kan bijvoorbeeld worden aangespannen door de raad. De rechter beoordeelt of er van schending van geheimhouding sprake is. Het Wetboek van Strafrecht (artikel 272) geeft aan welke straf er maximaal op staat.

Ook bestaat de Gedragscode integriteit waarin regels staan over hoe om te gaan met geheimhouding en gevoelige informatie. Overtreding van de regels kan sancties tot gevolg hebben.

De Algemene wet bestuursrecht bepaalt daarnaast dat iedereen die betrokken is bij de uitvoering van een taak van een bestuursorgaan en over vertrouwelijke informatie beschikt, verplicht is tot geheimhouding. Ook geven raads- en commissieleden met de eed/beloofteaflegging (al dan niet in de raadsvergadering) aan dat zij de wetten zullen nakomen.

3 Opheffen geheimhouding

3.1 Wie kan de geheimhouding opheffen?

Hoofregel is dat het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd deze weer kan opheffen. Wanneer echter het college, de burgemeester of een commissie de gemeenteraad geheimhouding oplegt op stukken, beslist de gemeenteraad over het opheffen van de geheimhouding en niet langer het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd. Dit geldt ook in het geval dat het college of een commissie zichzelf geheimhouding heeft opgelegd en de raad daarin kent. In die situatie is alleen de raad nog bevoegd om de geheimhouding op te heffen en niet langer het college dat of de commissie die geheim-

houding oorspronkelijk had opgelegd. Dit heeft betrekking op alle vormen van informatie, dus ook op niet-schriftelijke informatie.

Het initiatief om geheimhouding op te heffen dan wel voort te laten duren, ligt bij het college dan wel de burgemeester. (Bij het presidium voor zover het betreft verslagen van geheime commissie- en raadsvergaderingen). Een raadslid hoeft het initiatief van het college of de burgemeester echter niet af te wachten, maar kan ook zelf een initiatiefvoorstel indienen om de geheimhouding op te laten heffen door de raad. De geheimhoudingsplicht kan door de raad alleen maar worden opgeheven indien meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden de vergadering bezoekt. Specifiek voor de Enschedese situatie is bepaald dat de geheimhouding alleen tijdens een besloten vergadering kan worden opgeheven en dat wordt overlegd met het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd.

4 Besloten vergaderingen

De Gemeentewet kent spelregels rond de wijze waarop geheime vergaderingen van commissie en raad moeten plaatsvinden. Allereerst wordt digitaal vergaderen in beslotenheid uitgesloten en zien onderstaande regels op fysiek vergaderen.

1. Vergaderingen van commissies en raad zijn openbaar. Een geheime vergadering wordt openbaar aangekondigd.
2. Indien de commissie of de raad daartoe besluit, worden de deuren gesloten. Na het sluiten van de deuren wordt besloten geheim te vergaderen. Aan het einde van de vergadering wordt besloten om geheimhouding op te leggen op hetgeen besproken is.
3. Tot besloten commissievergaderingen hebben toegang raadsleden en fractievertegenwoordigers, collegeleden, ondersteunende ambtenaren en medewerkers van de griffie.
4. Tot besloten raadsvergaderingen (uitgezonderd de vergaderingen rond benoeming en herbenoeming van de burgemeester) hebben toegang raadsleden, collegeleden, ondersteunende ambtenaren en medewerkers van de griffie.
5. Van vergaderingen in beslotenheid over geheime informatie wordt een verslag gemaakt. Dit is geheim (artikel 23 lid 5 Gemeentewet). In het verslag wordt in ieder geval melding gemaakt van wie het verzoek afkomstig is om de deuren te sluiten. Het verslag of besluitenlijst van deze besloten vergadering worden niet openbaar gemaakt, tenzij de raad(scommissie) anders beslist en de geheimhouding opheft. De geheime stukken worden als geheime stukken opgeborgen in het archief van de gemeente Enschede en de griffie en worden niet gepubliceerd. Het geheime (audio)verslag of de besluitenlijst worden beschikbaar gesteld aan raadsleden, commissieleden, voorzitter en de portefeuillehouder.
Na deze vergadering is het niet meer mogelijk alsnog geheimhouding op te leggen over het behandelde.
Na opheffing van de geheimhouding draagt de griffie er zorg voor dat het verslag of de besluitenlijst en alsnog worden gepubliceerd op de website en bij de openbare stukken in het archief worden gevoegd.
6. De griffier houdt een register bij van geheime verslagen. De afspraken rond evaluatie van op stukken opgelegde geheimhouding zijn van overeenkomstige toepassing op deze verslagen.
7. De voorzitter van de vergadering benadrukt aan het eind van de vergadering dat alles wat in de vergadering is besproken of aan de vergadering aan stukken is overgelegd, geheim is.

Samenvattende tabel wet- en regelgeving geheimhouding

Algemeen	<p>Hoofregel: openbaar, tenzij</p> <p>Geheimhouding geldt voor iedereen die kennis neemt van informatie waarop geheimhouding rust</p> <p>Schending geheimhouding is strafbaar</p> <p>Redenen voor opleggen geheimhouding staan in de Wet open overheid (Woo)</p>	<p>110 Grondwet</p> <p>87, 88 en 89 Gemeentewet (GW)</p> <p>272 Wetb. Strafrecht</p> <p>5.1 Woo</p>
Raad	<p>Vergaderingen in principe openbaar</p> <p>Kan ook met gesloten deuren als raad of voorzitter dat wenst, dan geldt een verplichting tot geheimhouding over informatie die in die vergadering ter kennis van de aanwezigen komt.</p> <p>Raad neemt over beslotenheid een besluit</p> <p>Verslag in dat geval niet openbaar, tenzij hiertoe een besluit is genomen</p> <p>Op het behandelde kan daarnaast nog in dezelfde vergadering expliciet geheimhouding worden opgelegd</p>	<p>Artikel 23 Gemeentewet</p>

	Besluitenlijst openbaar, tenzij geheimhouding is opgelegd of in strijd met het openbaar belang	
Raad	Stukken ontvangen van B&W, voorzitter raad of raadscommissie Stuk wordt onder geheimhouding naar de raad gestuurd Alleen raad kan geheimhouding opheffen	Artikel 88 lid 2 Gemeentewet Artikel 89 lid 3 Gemeentewet
Raad	“Eigen” stukken Raad legt geheimhouding op Motivering vereist (Gemeentewet en Woo) Alleen raad kan geheimhouding opheffen	Artikel 87 Gemeentewet 3:46 & 3:47 Awb Artikel 89 lid 3 Gemeentewet
Raadsleden individueel	Stukken van B&W, voorzitter raad of voorzitter commissie Stuk wordt onder geheimhouding naar individuele raadsleden/commissieleden gestuurd <u>alsook aan de raad.</u>	Artikel 88 lid 4 Gemeentewet
Raadscommissies	Vergaderingen (gelijk aan raad) In principe openbaar Kan ook met gesloten deuren als raad of voorzitter dat wenst Raad neemt over beslotenheid een besluit Verslag in dat geval niet openbaar, tenzij hiertoe een besluit is genomen Op het behandelde kan daarnaast nog in dezelfde vergadering expliciet geheimhouding worden opgelegd Besluitenlijst openbaar, tenzij geheimhouding is opgelegd of in strijd met het openbaar belang	Artikel 23 Gemeentewet
Raadscommissies	Stukken van B&W, voorzitter raad of voorzitter commissie Stuk wordt onder geheimhouding naar commissie gestuurd	
Raadscommissies	“Eigen” stukken Commissie legt geheimhouding op Motivering vereist (Gemeentewet en Woo) Commissie heft geheimhouding op, tenzij stuk naar de raad wordt gestuurd	Artikel 87 Gemeentewet 3:46 & 3:47 Awb Artikel 89 lid 3 Gemeentewet
B&W	Vergaderingen vinden in principe in beslotenheid plaats Verslagen zijn niet openbaar Besluiten zijn wel openbaar, tenzij: o B&W geheimhouding hebben opgelegd o In strijd met openbaar belang = uitzonderlijk	Artikel 54 lid 1 Gemeentewet Artikel 60 lid 3 Gemeentewet
B&W	Stukken en behandelde B&W kunnen op behandelde en op stukken geheimhouding opleggen Motivering vereist (GW en Woo) B&W kunnen geheimhouding weer opheffen, tenzij de betreffende informatie naar de raad is gegaan. Dan is de raad bevoegd om geheimhouding op te leggen.	Artikel 87 Gemeentewet 3:46 & 3:47 Awb Artikel 89 lid 3 Gemeentewet

Tabel veelvoorkomende gronden voor geheimhouding

Woo -grond	Toepassing	Richttijd voor geheimhouding
Vertrouwelijk meegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens ¹ (art. 5.1 lid 1 onder c Woo)	Vertrouwelijke bedrijfsplannen met informatie over tarieven, omzet, potentiële klanten e.d.	20 jaar

Bijzondere persoonsgegevens (art. 5.1 lid 1 onder d en e Woo)	Gegevens over godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, lidmaatschap van een vakvereniging, strafrechtelijke persoonsgegevens.	20 jaar
Economische of financiële belangen publiekrechtelijke lichamen (art. 5.1 lid 2 onder b Woo)	Overeenkomsten gemeente Enschede met een financieel karakter (koop, huur, grondexploitatie e.d.)	5 jaar (afronden naar één peildatum van het volgende jaar)
Inspectie, controle en toezicht (art. 5.1 lid 2 onder d Woo)	Strategieën om overtredingen te constateren, waarbij het van belang is dat de overtreder niet weet op welke wijze controle plaatsvindt.	2 jaar (afronden naar één peildatum van het volgende jaar)
Bescherming van de persoonlijke levenssfeer (art. 5.1 lid 2 onder e Woo)	Alle gegevens die herleidbaar zijn tot natuurlijke personen.	20 jaar
Het belang van de geadresseerde om als eerste kennis te nemen van de informatie (art. 5.1 lid 4 Woo)	- Adviezen en onderzoeken die worden uitgevoerd in opdracht van gemeentebestuur; - Verantwoording van college of burgemeester aan de raad; - Beschikkingen op aanvraag; - Koninklijke of gemeentelijke onderscheidingen.	Tot aan kennisname door geadresseerde.
Het goed functioneren van de gemeente (art. 5.1 lid 2 onder i Woo)	- Intern beraad bij oplossen van problemen; - Offertes, informatie uit aanbestedingsprocedures.	5 jaar bij financiële informatie 1 jaar in overige gevallen (afronden naar peildatum van het volgende jaar)
Het voorkomen van onevenredige bevoor- of benadeling (art. 5.1 lid 5 Woo)	Kan enkel worden ingeroepen bij uitzonderlijke gevallen en niet in aanvulling op lid 1 en lid 2	5 jaar

5 Werkafspraken in Enschede

5.1 Ambtenaren en geheime informatie

De medewerkers van de gemeente Enschede zijn gebonden aan artikel 2:5 Awb.

Artikel 2:5 Awb:

1 Een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.

2 Het eerste lid is mede van toepassing op instellingen en daartoe behorende of daarvoor werkzame personen die door een bestuursorgaan worden betrokken bij de uitvoering van zijn taak, en op instellingen en daartoe behorende of daarvoor werkzame personen die een bij of krachtens de wet toegekende taak uitoefenen.

Digitale ondersteuning besluitvormingsproces en informatievoorziening van college naar raad.

Corsa & I-babs

Corsa is een digitaal systeem dat het hele proces van bestuurlijke besluitvorming ondersteunt. Uitgangspunt is dat elk stuk voor bestuurlijke besluitvorming wordt ingebracht in Corsa en I-babs dossier.

De keuze voor geheimhouding brengt met zich dat de inhoud van het (deel)dossier en het stuk geheim blijft, totdat een besluit wordt genomen om de geheimhouding op te heffen en de inhoud openbaar te maken.

In Corsa kan geheime informatie als zodanig worden geclassificeerd. Dan is die informatie alleen nog zichtbaar voor het college en de directe staf daarom heen.

Toetsing wettelijke grondslag oplegging en motivering

Toetsingscommissie ten behoeve van het college

Voordat een geheim voorstel op de agenda van het college van B&W komt te staan, wordt het eerst gescreend door de voorzitter van de toetsingscommissie (loco-gemeentesecretaris) met advies van de

bestuurlijk-juridisch adviseur. Screening vindt plaats aan de hand van de juridische criteria die zijn opgenomen in de invulinstructies bij het agendaformulier collegevoorstel.

Toetsing ten behoeve van de raad(commisseries)

De raadsgriffie toetst de opgelegde geheimhouding inhoudelijk en houdt bij, samen met de Concernstaf, wanneer de geheimhouding moet worden opgeheven. De griffie zorgt voor juiste wijze van agenderen en organisatie van besloten bijeenkomsten.

5.2 Welke gemeentelijke verbeteringen worden verder in gang gezet?

Hoewel sinds 2018 al wat verbeteringen zichtbaar zijn, verdienen een aantal zaken een extra impuls.

1. De Gemeentewet kent maar één smaak: geheim

Formeel kent de Gemeentewet twee mogelijkheden: openbaar of geheim. Andere wetten spreken over vertrouwelijk. De dreiging van strafrechtelijke vervolging is bij het naar buiten brengen van vertrouwelijke informatie veelal niet van toepassing. Indien wel vertrouwelijk wordt gebruikt en bv geheimhouding werd bedoeld, is dat zuur voor degene die aan de geheimhouding was gehouden.

Afspraak: Om verwarring te voorkomen, gebruikt het college voor documenten die aan de raad of commissies worden overlegd en die niet openbaar mogen worden gelet op een belang uit artikel 5.1 Woo, de term 'geheim'.

Bespreking van geheime stukken in het kader van informatievoorziening, beeldvorming of besluitvorming wordt gedaan tijdens commissie³ of raadsvergaderingen zodat de bepalingen uit de Gemeentewet en het Reglement van orde kunnen worden nageleefd.

De term vertrouwelijk wordt niet meer gebruikt in de aanbieding van documenten door het college aan de raad of commissies.

In de praktijk kan het wel voorkomen dat mondeling of schriftelijke informatie wordt gedeeld over stukken die (nog) niet in de openbaarheid mogen komen. Dan wordt een beroep gedaan op artikel 2:5 Awb en de zorgvuldige omgang met die informatie op grond van de Gedragscode integriteit raadsleden. Het is van belang dat steeds duidelijk is welke status de informatie heeft.

2. De kenbaarheid (wettelijke grondslag) en motivering van de redenen voor het opleggen van geheimhouding

Het is in het belang van een openbaar en transparant bestuur dat geheimhouding niet lichtvaardig wordt opgelegd. Een enkele verwijzing naar het belang uit artikel 5.1 Woo is niet voldoende reden tot geheimhouding.

Voor diegenen aan wie geheimhouding wordt opgelegd, moet het kenbaar zijn waarom een document geheim dient te blijven.

Afspraak: Het college vermeldt zowel de wettelijke grondslag als de inhoudelijke motivering voor de geheimhouding op de stukken die hij als geheim aan de raad aanbiedt.

3. Voorkeursregel: hoofddocumenten openbaar, bijlagen geheim

Gestreefd dient te worden naar het zoveel mogelijk scheiden van de openbare informatie in het hoofddocument en de geheime informatie in bijlage(n).

Afspraak: Bij omvangrijke documenten geldt de voorkeursregel dat het hoofddocument openbaar wordt en de geheime informatie in bijlage(n) bij het hoofddocument wordt vastgelegd. En hierbij ook het liefst werken met passages zodat zoveel mogelijk in de openbaarheid komt.

4. Herkenbaarheid geheime documenten

Geheime documenten moeten als zodanig duidelijk herkenbaar zijn. De Gemeentewet schrijft voor dat op de documenten melding wordt gemaakt van het geheime karakter. Een vermelding op het stuk is echter geen harde voorwaarde om de geheimhouding te doen gelden.

Afspraak: Iedere pagina van een geheim document wordt door het college voorzien van de aanduiding 'geheim' in kapitalen en 18 punts-lettergrootte. Ook via de digitale weg moeten waarborgen voor geheimhouding worden ingebouwd.

5. Beschikbaarheid geheime stukken voor de raadsleden; fysiek

De geheime stukken worden voor een bepaalde periode ter inzage gelegd in het betreffende kastje bij de griffie. Indien het stukken betreft die aan de raad worden aangeboden, blijven deze in het kastje totdat de raad de geheimhouding opheft of de functionaliteit van die passieve terinzagelegging door de tijd is verlopen.

Afspraak: De raadsgriffie bewaakt dat geheime stukken ter inzage liggen in het betreffende kastje bij de griffie.

3) Denk hierbij ook aan het presidium of het seniorenconvent.

De griffie ziet ook toe op de functionele termijnen van bewaring in dat kastje en op het feit dat het maken van kopieën verboden is.

6. Het geheimhoudingsregister is actueel en raadpleegbaar

Voor raadsleden en inwoners maken we inzichtelijk welke besluiten tot geheimhouding zijn genomen. Door te werken met een openbaar register is de raad niet langer afhankelijk van de informatievoorziening van het college en de burgemeester, maar hebben raadsleden zelf zicht op de stukken waar geheimhouding op is opgelegd. In het overzicht staat bij elk stuk ook de expiratie- en evaluatiedata waarop de geheimhouding wordt opgeheven dan wel opnieuw beoordeeld.

7. Mondelinge informatie

Wij definiëren hoe we met mondelinge informatie omgaan.

- **Embargo (uitgesteld openbaar)**
Definitie uit de Van Dale: Onder embargo wordt verstaan het verbod om tot een bepaalde datum te publiceren uit gegeven informatie. De raadsleden kunnen onder embargo kennisnemen van mondelinge informatie van het college. Hiervan kan gebruik worden gemaakt in situaties waarin het college bepaalde informatie allereerst aan de Raad of aan een raadscommissie wil verstrekken, voordat de informatie algemeen bekend wordt. In een dergelijke situatie kan afgesproken worden dat de leden zich aan een embargo houden, dat per definitie kortdurend en tijdelijk is. Het opleggen van geheimhouding is niet noodzakelijk.
- **Geheim**
Indien echter wel geheimhouding wordt gewenst op mondeling ingebrachte informatie, dan gebeurt dat tijdens de betreffende vergadering. In die vergadering achter gesloten deuren wordt deze geheimhouding aan het begin van de vergadering opgelegd, zodat het collegelid de zekerheid van de geheimhouding heeft voordat hij de informatie inbrengt.
- **Altijd een verslag**
Er wordt altijd van een vergadering met gesloten deuren een afzonderlijk (audio)verslag opgemaakt, dat niet openbaar wordt gemaakt tenzij de raad anders beslist. Zodra geheimhouding geldt voor uitsluitend mondeling gewisselde informatie, is een verslag het enige middel om achteraf openbaarheid te kunnen verstrekken.
- **Woo is van toepassing bij opleggen geheimhouding mondelinge informatie**
Bij het opleggen van de geheimhouding dient het college één van de gronden van artikel 5.1 Woo in te roepen en aan te geven waarom daarvan sprake is.
- **Overleg raadsleden, fractievertegenwoordigers en onderling**
Raadsleden mogen onderling over informatie praten waarop geheimhouding is opgelegd. Voorwaarde is wel dat ze actief raadslid zijn. Met een voormalig raadslid mag niet over die informatie worden gesproken.
Fractievertegenwoordigers mogen met raadsleden over geheime informatie praten, wanneer zij op grond van hun benoeming in de commissie kennis hebben genomen of hadden kunnen nemen van die informatie. En vice versa.
Raadsleden en fractievertegenwoordigers mogen buiten de vergadering niet met anderen over die geheime informatie praten, zoals fractiemedewerkers, partijgenoten of deskundigen. Uitzondering daarop is als die derde een eigen inlichtingenrecht heeft, zoals medewerkers van de rekenkamer.

8. Geheimhouding is altijd tijdelijk

De wet kent enkele specifieke categorieën waarin geheimhouding aan een wettelijke termijn is gebonden, met als voorbeeld de archiefstukken van een vertrouwenscommissie (deze blijven voor 75 jaar geheim). Het spreekt voor zich dat in alle andere gevallen geheimhouding aan (veel) kortere termijnen moet worden gekoppeld vanuit de basis van openbaarheid.

Afspraak: De bestuursorganen van de gemeente Enschede dienen bij besluit tot geheimhouding altijd concreet te bepalen op welke informatie de geheimhouding betrekking heeft en waar mogelijk dient een concrete termijn (expiratedatum) te worden aangegeven tot wanneer een document geheim blijft. Het bestuursorgaan dat de geheimhouding oplegt zal een lijst bijhouden.

Voorstellen tot opheffing moeten tenminste tweejaarlijks worden aangeboden aan het bestuursorgaan dat geheimhouding heeft opgelegd dan wel heeft ontvangen. De jurist bij de Concernstaf bewaakt de kwaliteit van het geheimhoudingsregister (deel collegewerk en deel griffie) en is verantwoordelijk voor het voorstel tot opheffing van geheimhouding. Dat laatste na consultatie van de indieners.

Indien het om geheimhoudingen van de raad gaat, zal hierover ofwel in een besloten vergadering worden besloten dan wel via een hamerstuk. De behandeling van dit voorstel nemen wij op in de jaaragenda van de raad.

Op deze wijze wordt gegarandeerd dat informatie waarop de raad geheimhouding heeft gevestigd, deze geheimhouding wordt heroverwogen.

Relatie Archiefwet

De Archiefwet maakt geen onderscheid in het archiveren van documenten⁴ die wel of niet geheim zijn. Zowel geheime als openbare documenten moeten in goede, geordende en toegankelijke staat gebracht en bewaard worden. Volgens de Archiefwet moeten overheidsdocumenten, in principe, na 20 jaar openbaar worden. Permanent te bewaren documenten moeten dan worden overgebracht naar de gemeentelijke archiefbewaarplaats⁵ (het Stadsarchief).

Daar zijn ze openbaar.⁶ Eventueel opgelegde geheimhouding (volgens de Gemeentewet) komt dan te vervallen. Als een document bij overbrenging nog geheime informatie bevat en de inhoud ervan nog niet openbaar mag worden dan kan de zorgdrager (het college van B&W) bij overbrenging beperkingen aan de openbaarheid stellen. Een "Besluit beperking openbaarheid" moet dan bij de verklaring van overbrenging worden toegevoegd. Dit is daarna de juridische onderlegger voor het beperken van de openbaarheid van de documenten die eerder als geheim zijn benoemd. Na overbrenging is er geen beperking van de openbaarheid meer mogelijk.

Bij het overbrengingsproces moet daarom ook voldoende stil worden gestaan bij mogelijk geheime inhoud van de stukken en de vraag of het stellen van een beperking op grond van de Archiefwet niet op zijn plaats zou zijn.

De openbaarheid van documenten kan alleen voor een bepaalde termijn en op basis van specifieke gronden door de zorgdrager in de openbaarheid beperkt worden: tot maximaal 75 jaar na de datum van een individueel stuk of dossier en op basis van de volgende drie gronden:

- De bescherming van de privacy van personen;
- Het belang van de Staat;
- Onterechte bevoor- of benadeling van personen of instanties⁷

De Archiefwet biedt verzoekers de mogelijkheid om inzage te krijgen in overgebrachte documenten waarop een openbaarheidsbeperking rust. Dit kan toegepast worden als het belang van de openbaarheidsbeperking niet opweegt tegen het belang van de verzoeker om het document te raadplegen of te gebruiken. Hiervoor moet de zorgdrager desgevraagd een bewuste belangenafweging maken.⁸

5.3 Communicatie:

De afgelopen jaren hebben we gewerkt aan het zorgvuldiger omgaan met de termen openbaar en geheim. De komende tijd zullen we moeten wennen aan het gebruik van de actuele wettelijke grondslag voor het opleggen en opheffen geheimhouding. De volgende verbetermaatregelen worden de komende periode geïmplementeerd.

In het voorstel (dictum) tot opleggen geheimhouding⁹ moet in ieder geval de volgende informatie worden opgenomen:

- Verwijzing naar de gronden uit artikel 5.1 van de Wet open overheid.
- Motivering waarom de stukken en/of de daarbij behorende voordracht (geheel of gedeeltelijk) geheim zijn.
- Duur van de geheimhouding.
- Of geheimhouding geldt voor het gehele besluit (inclusief bijlagen) dan wel een deel ervan.
- Of de stukken (of een deel daarvan) onder geheimhouding aan de raadscommissie en/of de raad moeten worden overlegd.

Aldus vastgesteld in de vergadering van burgemeester en wethouders van Enschede van 13 december 2023

De loco-secretaris, E.A. Smit

De Burgemeester, R.W. Bleker

4) Archiefbescheiden" volgens de Archiefwet 1995, art. 1c

5) Aw1995, art.12

6) Aw1995, art.14

7) Aw1995, art.15, lid 1

8) Aw 1995, Artikel 15, lid 3

9) Is opgenomen in toelichting agendaformulier