

Geheimhoudingsprotocol gemeente Groningen 2025

Vooraf:

Per 1 april 2023 is de Gemeentewet gewijzigd (Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur). Dat heeft consequenties voor de omgang tussen raad, burgemeester en college; het bestaande protocol Geheimhouding moet op deze wijzigingen worden aangepast.

Het geheimhoudingsprotocol vormt de basis voor de regeling van en de afspraken over informatiever-schaffing van college en burgemeester aan de gemeenteraad. In dit protocol worden aanvullende be-palingen en afspraken geformuleerd naast de formele bepalingen uit de Gemeentewet. Waar nodig voor de leesbaarheid en het begrip worden die formele bepalingen herhaald en/of geduid.

Uitgangspunt van dit protocol is dat aan de wet uitvoering wordt gegeven, maar dat het protocol daarnaast ook werkbaar moet zijn in de bestuurlijke en politieke praktijk. Vertrouwen dat het college de raad compleet informeert is uitgangspunt, naast dat het college er op moet kunnen vertrouwen dat de raad conform de regelgeving en afspraken met geheime of vertrouwelijke informatie omgaat.

Het protocol behoeft expliciete instemming van het college en wordt vastgesteld door de raad. Daarmee wordt recht gedaan aan het tweezijdige karakter van het protocol. Dat geldt met name voor het aspect van in vertrouwen informeren.

Inmiddels heeft het college (d.d. 3 december 2024) met de tekst van bijgaand concept – protocol Ge-heimhouding ingestemd.

Inleiding:

Artikel 169 van de Gemeentewet stelt dat het college de raad de informatie verschaft die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Daarnaast bepaalt 169 dat inlichtingen die door een raadslid gevraagd worden, aan de gehele raad worden verstrekt. Daarmee worden twee zaken geregeld: dat de raad adequaat geïnformeerd wordt en raads minderheden een gelijke informatiepositie krijgen.

In Groningen passen we dat in formele zin toe met de artikel 36 RvO vragen. Ook in de vragenrondes voorafgaande aan de begroting en rekening worden de vragen van fracties en de antwoorden daarop met de gehele raad gedeeld.

Verder is het zo dat het college ook de raad kan informeren onder expliciete oplegging van geheim-houding. Deze regeling gaat met name over dat proces. Het college gaat terughoudend om met het opleggen van de geheimhouding, openbaarheid is de norm. De raad behoeft de geheimhouding niet meer te bekrachtigen, wel kan de raad besluiten de geheimhouding op te heffen. Daarvoor is dan wel een raadsbesluit nodig. Een raadslid, of een ieder die geheimhouding schendt kan vervolgd worden, het is een misdrijf.

In de praktijk is er de behoefte om de raad ook anders te kunnen informeren. Dat kan te maken hebben met snelheid en/of tijdelijkheid van geheimhouding en informatie waarbij de geheimhouding een te zwaar middel lijkt te zijn, maar waarbij het niet wenselijk is dat de informatie op straat komt te liggen.

Er is daarom in dit protocol een procedure ingericht om de raad ook in vertrouwen te kunnen informeren. Het college of collegeleden kunnen daar gebruik van maken. Schending van vertrouwelijkheid wordt in beginsel dan niet beschermd door het strafrecht. Het is daarmee meer een "gentlemens agreement". Mocht in de praktijk blijken dat deze procedure niet werkt, dan is het aan het college om toch meer van de geheimhoudingsbepalingen gebruik te maken.

In de praktijk vindt ook informatie-uitwisseling plaats tussen de ambtelijke organisatie en individuele raadsleden. Vaak gaat het dan om technische informatie, het nazoeken van gegevens/getallen uit eerdere jaren enz. Voor de duidelijkheid en de compleetheid is hierover een apart artikel 7 opgenomen. De technische informatie kan gewoon verstrekt worden. Het gaat daarbij niet om 'politieke vragen', deze dienen wél via/door het college of collegeleden beantwoord te worden. Hiervoor is een apart protocol/werkinstructie voor de ambtelijke organisatie opgesteld.

Uitgangspunt is verder dat politiek overleg tussen raadsleden/fracties waarbij ook informatie wordt uitgewisseld mogelijk moet zijn/blijven. Artikel 8 van dit protocol gaat verder in op de positie van fractiewoordvoerders en fractiemedewerkers bij geheime informatie.

Hoofdstuk 1: Algemene bepalingen

Artikel 1: Uitgangspunten

1. In de informatievoorziening van het college/de burgemeester naar de raad, en in de beraadslagingen tussen het college/de burgemeester en de raad is openbaarheid de regel en geheimhouding de uitzondering.
2. Als uitgangspunt geldt ook het algemeen belang van de openbaarheid van bestuurlijke informatie.
3. De keuze voor geheimhouding dient altijd te worden gemotiveerd, bij voorkeur in het openbaar.

Artikel 2: Definities

In dit protocol wordt verstaan onder:

- Woo: de Wet open overheid
- Informatie: zowel mondelinge als schriftelijke informatie
- Presidium: het gremium als bedoeld in artikel 2 van het Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de gemeente Groningen
- RIS: raadsinformatiesysteem
- Sessie: politieke bijeenkomst van de raad anders dan de raadsvergadering, zoals bedoeld in het Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de gemeente Groningen.

Hoofdstuk 2: Geheimhouding en vertrouwelijkheid

Artikel 3: Geheimhouding opleggen

1. Het college/de burgemeester legt enkel geheimhouding op aan de raad als een belang genoemd in artikel 5.1, eerste en tweede lid, Woo in geding is, of als er anderszins een wettelijke grondslag of noodzaak voor is.
2. Het college/de burgemeester legt geen geheimhouding op over een compleet document (brief, voorstel of bijlage daarbij) als het ook mogelijk is de geheimhouding te beperken tot specifieke delen of aspecten daarvan. Uitzondering is als door deze werkwijze een onjuist beeld ontstaat van de inhoud van het gehele document.
3. Het college/de burgemeester motiveert specifiek de oplegging van geheimhouding aan de raad.
4. Informatie met opgelegde geheimhouding wordt regulier ter beschikking gesteld (via Dagmail met inlogcode).
5. In geval van opgelegde geheimhouding (geheel of gedeeltelijk) vermeldt het college/de burgemeester altijd in zwarte kapitalen bovenaan het document dat hiervan sprake is, onder verwijzing naar de relevante bepaling uit de Gemeentewet.
6. Als het college/de burgemeester geheimhouding oplegt aan de raad conform hoofdstuk VA Gemeentewet, moet deze verplichting tot geheimhouding in acht worden genomen door **een ieder** die kennis van de informatie heeft.
7. Het college/de burgemeester geeft zo mogelijk aan tot welke datum (of omstandigheid of gebeurtenis) naar zijn mening de informatie geheim is.
8. Schending van geheimhouding is een overtreding van artikel 2:5 Awb en mogelijk een misdrijf in de zin van artikel 272 WvS.
9. Het opleggen van geheimhouding aan de raad laat onverlet dat het college/de burgemeester de informatie kan delen met derden, indien dat nodig is. Zie artikel 6.

Toelichting:

Openbaarheid is de norm, geheimhouding de uitzondering. Daarom wordt het college als zij geheimhouding oplegt verplicht de geheimhouding te motiveren. Een simpele verwijzing naar een wetsartikel of "de belangen van de gemeente" kan dan niet volstaan. Doorgaans zal het om de onderhandelingspositie van de gemeente Groningen gaan, hetgeen dan toegelicht kan worden. Dit geldt voor zowel mondelinge als schriftelijke oplegging van geheimhouding.

Verder wordt voorgesteld dat de geheimhouding beperkt is tot dat wat echt geheim moet blijven. Door bijvoorbeeld dat wat geheim moet blijven in de bijlage bij een besluit op te nemen en dan de bijlage geheim te verklaren, en niet het gehele besluit.

Ondanks de opgelegde geheimhouding kan de raad (nb niet individuele raadsleden) besluiten de informatie te delen, bijvoorbeeld om een externe deskundige te raadplegen. Dat dient dan te gebeuren met een besluit en wederom expliciete oplegging van geheimhouding.

Indien het college van mening is dat de geheimhouding opgeheven kan worden, legt het college een daartoe strekkend voorstel aan de raad voor. De raad kan dan conform besluiten, het daartoe strekkende besluit wordt opgenomen in de bekendmaking van raadsbesluiten. Dit laatste geldt ook indien de raad zelfstandig een dergelijk besluit neemt.

De opheffing van de geheimhouding door het college kan ook gekoppeld worden aan een bepaalde termijn of ook een bepaalde gebeurtenis. Bij de eerste optie moet goed nagedacht worden over welke termijn dan reëel is, om te voorkomen dat er alsnog besluitvorming moet plaatsvinden om de opheffing van de geheimhouding te voorkomen.

Bij de tweede optie moet gedacht worden aan het definitief worden van een overeenkomst of aanbesteding, de toekenning van een subsidie of een gebeurtenis/omstandigheid waardoor geheimhouding niet meer nodig is. Er mag geen twijfel zijn of de termijn verstreken is en of de omstandigheid/gebeurtenis heeft plaatsgevonden.

Het is aan het college om goed na te denken bij de oplegging van geheimhouding of deze aan een datum of gebeurtenis kan worden gekoppeld.

Verder kan het een punt van overweging zijn om alsnog geheime informatie actief openbaar te maken. Dat zou kunnen bij de jaarlijkse herziening van geheim verklaarde stukken. Of eerder, indien daar aanleiding toe is.

Tot slot moet geheimhouding in acht worden genomen door eenieder die kennis heeft van de geheime informatie. Anderen dan raadsleden die op de hoogte zijn of worden gebracht ten aanzien van stukken waar het college c.q. de burgemeester geheimhouding over heeft opgelegd, zijn ook verplicht de geheimhouding te handhaven.

De wet biedt strikt genomen niet de mogelijkheid om informatie onder geheimhouding naar het presidium te sturen. Wel geldt het uitgangspunt uit de Gemeentewet dat een ieder die kennis heeft van informatie waarop de verplichting tot geheimhouding geldt, deze geheimhouding in acht neemt. Dit geldt ook voor presidiumleden.

Artikel 4: Geheimhouding informatie vergadering achter gesloten deuren

1. Indien met gesloten deuren wordt vergaderd, geldt ingevolge artikel 23, vierde lid Gemeentewet, een verplichting tot geheimhouding omtrent informatie die in die vergadering ter kennis van de aanwezigen komt. De verplichting duurt voort, totdat de raad haar opheft.
2. Genoemde informatie wordt achter inlogcode op het raadsinformatiesysteem (RIS) geplaatst.
3. Indien een raadssessie/commissie met gesloten deuren vergadert, kan op grond van artikel 87 Gemeentewet geheimhouding worden opgelegd door de commissie op alle informatie die in die vergadering ter kennis van de aanwezigen komt.
4. De commissie (raadssessie) kan de geheimhouding opheffen. Als de informatie met de raad is gedeeld kan alleen de raad de opgelegde geheimhouding opheffen.

Artikel 5: Informatie die in vertrouwen gedeeld wordt

1. Het college/de burgemeester of wethouder kan de raad en/of het presidium naast informatie onder geheimhouding zowel schriftelijk als mondeling in vertrouwen informeren.
2. Als het om schriftelijke informatie gaat, wordt deze in de aanhef voorzien van het predicaat: vertrouwelijk.
3. In vertrouwen informeren is aan de orde wanneer het college/de burgemeester meent dat er geen noodzaak is voor geheimhouding, maar de informatie (tijdelijk) niet voor de openbaarheid geschikt is.
4. Vertrouwelijke informatie wordt de raad verschaft met een tijdslimiet
5. Raadsleden/leden van het presidium/woordvoerders respecteren de vertrouwelijkheid van informatie.

Toelichting:

In de systematiek van de Gemeentewetsbepalingen is de vraag van openbaar of geheim een digitale: informatie is óf openbaar óf geheim. Voor dat laatste is een aantal procedurele stappen noodzakelijk, die dwingendrechtelijk zijn voorgeschreven.

Hoewel de status geheim of niet-geheim de helderheid bevordert, past deze indeling niet altijd op de praktijk van een bestuurlijk/politieke organisatie en omgang. Daarnaast hebben zowel raad als college baat bij een systeem waarbij de raad over kwesties geïnformeerd kan worden die niet op straat behoren.

Ook kan het wenselijk zijn om de raad van te voren te informeren, zodat raadsleden bepaalde informatie niet “uit de krant” hoeven te lezen.

Verder is van belang dat ook wethouders de mogelijkheid hebben om de raad “politiek mee te nemen” of in een vroeg stadium te informeren over bepaalde kwesties. Individuele wethouders hebben daarbij niet de mogelijkheid tot het opleggen van geheimhouding. Dat kan alleen via het college.

Onder vertrouwelijk informeren valt ook het informeren onder een tijdsembargo. Dat betreft dan de situatie waarin bepaalde informatie nog niet openbaar is geworden, maar waar slechts de factor tijd de opschortende voorwaarde is voor openbaarmaking.

Daarmee is er een behoefte om naast de dwingendrechtelijke bepalingen over geheimhouding, een categorie vertrouwelijk te hanteren. Voor die situaties is in dit protocol de mogelijkheid van in vertrouwen informeren opgenomen, gebaseerd op de Groningse cultuur waarbij vertrouwen tussen college en raad een kernbegrip is. Dit in het besef dat afdwingbaarheid niet bestaat, en de sanctie ontbreekt van vervolging wegens schending van de geheimhouding.

Deze regeling is geen vervanging of wijziging van de formele geheimhoudingsregeling maar is daarop aanvullend. Ten aanzien van het presidium geldt dat het presidium volgens de Gemeentewet geen bestuursorgaan is. Het presidium zelf kan geen geheimhouding opleggen ten aanzien van schriftelijke of mondelinge informatie. Toch biedt het presidium de gelegenheid om in vertrouwelijkheid procedurele en inhoudelijke maar ook (politieke) onderwerpen voor te bespreken, die (nog) niet geschikt zijn voor openbaarmaking. Voorbeelden daarvan zijn bedrijfsvoerings-informatie en benoemingsvoorstellen.

Praktisch wordt er geen afbreuk gedaan aan het informatierecht van de raad (als geheel). Daaraan draagt ook bij dat alle politieke partijen vertegenwoordigd zijn in het presidium. Wel kan er sprake zijn van het feit dat fractievoorzitters eerder geïnformeerd zijn.

Hoofdstuk 3: Algemene regels en procesafspraken

Artikel 6: Algemene regel over het verstrekken van informatie waarop de verplichting tot geheimhouding rust door het college

Het college mag ook na opgelegde geheimhouding aan de raad informatie delen met de ambtelijke organisatie en/of externe adviseurs of betrokkenen.

Toelichting:

Artikel 88, zesde lid, Gemeentewet bepaalt dat indien het college geheimhouding heeft opgelegd aan de raad, de raad ook beslist over de opheffing daarvan en over het delen van de informatie. Dat zou onnodig afbreuk (kunnen) doen aan de taak en bevoegdheid van het college om als dagelijks bestuur op te treden. Een heel simpel voorbeeld: het college deelt een probleem met de raad onder opgelegde geheimhouding. Het college zou dan niet meer de informatie kunnen delen met externe adviseurs zoals bijvoorbeeld de stadsadvocaat of accountant.

De raad heeft de bevoegdheid ten aanzien van het aspect geheimhouding regels te stellen aan het college. Om het college in de gelegenheid te stellen zijn taak uit te kunnen voeren wordt dit artikel gebruikt.

Artikel 7: Algemene regel over de ambtelijke informatie

1. Raadsleden kunnen de ambtelijke organisatie benaderen voor technische en/of openbare en/of niet-politieke informatie.
2. De verstrekte informatie als bedoeld in lid 1 hoeft niet met de gehele raad te worden gedeeld.
3. Indien de ambtelijke organisatie, in de situatie als bedoeld in het eerste lid, een mogelijk politiek aspect constateert, wordt het verzoek om informatie voorgelegd aan de gemeentesecretaris en/of portefeuillehouder. Het betreffende raadslid wordt daarvan op de hoogte gesteld.
4. De informatie zal zo spoedig mogelijk worden verstrekt. Indien de informatie langer op zich laat wachten, wordt het raadslid van uitstel en de reden daarvan op de hoogte gesteld.
5. Indien zou blijken dat de beantwoording van vragen van raadsleden politiek geduid kan worden, dan wordt alsnog de beantwoording aan de gehele raad voorgelegd.

Toelichting:

Bij gebruik van het officiële inlichtingenrecht wordt informatie gedeeld met de gehele raad (artikel 169, derde lid, Gemeentewet)

Indien het echter gaat om openbare of technische informatie, is het mogelijk de ambtelijke organisatie te consulteren. Het kan dan gaan om openbare stukken, cijfers uit eerdere jaren, oudere regelingen enz. Die informatie behoeft dan niet te worden gedeeld met de gehele raad, de informatie kan onderhands worden verstrekt.

Als blijkt dat de vraag om informatie toch een antwoord kan opleveren dat politiek van betekenis is, dient de ambtelijke organisatie de vraag en het antwoord voor te leggen aan de gemeentesecretaris of portefeuillehouder. Kan de informatie wel (exclusief) aan het raadslid worden verstrekt, of moet deze informatie door middel van een collegebesluit alsnog met de gehele raad worden gedeeld, al dan niet onder geheimhouding?

Hoofdstuk 4: Procedureel

Artikel 8: Publicatie geheime raadsstukken

1. Informatie waarop de verplichting tot geheimhouding rust (doordat de raad dit zelf heeft opgelegd of omdat het college/de burgemeester de verplichting tot geheimhouding op informatie heeft gelegd en de informatie aan de raad heeft verstrekt) wordt op het RIS geplaatst maar is alleen toegankelijk via een inlogcode.
2. De inlogcode wordt uitsluitend verstrekt aan raadsleden, fractievoordrers, fractiemedewerkers, medewerkers van de griffie en leden van het college.
3. De plicht tot geheimhouding geldt voor de in het tweede lid genoemde personen en gremia.
4. De agendering van een besloten vergadering waarin geheime informatie wordt gedeeld of besproken geschiedt neutraal zonder vermelding van het desbetreffende onderwerp.

Toelichting:

De keuze om geheimhouding op te leggen dient een weloverwogen keuze te zijn, omdat openbaarheid de norm is. Als er aanleiding is om geheimhouding op te leggen, dan geldt dat ook voor het betreffende onderwerp. Vermelding van het onderwerp geeft op zich geen nuttige informatie en kan zelfs aanleiding geven tot speculatie en misinterpretatie. Daarom het voorstel om de betreffende informatie geheel geheim (zelfs het onderwerp) te behandelen.

Indien de raad van mening is dat er geen aanleiding is voor geheimhouding, kan de raad de geheimhouding opheffen door middel van een expliciet besluit.

Artikel 9: Lijst geheime stukken en vergaderingen

1. De griffier houdt een lijst bij van alle, aan de raad verstrekte informatie waarop de verplichting tot geheimhouding rust, alsmede van alle besloten vergaderingen en van alle informatie die tijdens een besloten vergadering is overlegd waarop ingevolgde artikel 23, vierde lid, Gemeentewet de verplichting tot geheimhouding rust.
2. De gemeentesecretaris houdt een lijst bij van alle collegestukken- en besprekingen waarover geheimhouding is opgelegd.
3. Genoemde lijsten bevatten in ieder geval de datum van het stuk, de datum waarop de geheimhouding is opgelegd en voor zover mogelijk de datum waarop de verplichting tot geheimhouding wordt opgeheven.

Artikel 10: Jaarlijkse controle

1. De griffier stuurt de lijst geheime stukken en vergaderingen van de raad een keer per jaar naar het college, met het verzoek na te gaan van welke stukken naar de mening van het college en/of de burgemeester, de geheimhouding kan worden opgeheven.
2. Na ontvangst van de reactie van het college en/of de burgemeester worden de lijst en genoemde reactie geagendeerd voor het presidium; op basis van de bespreking in het presidium bereidt de griffie een raadsvoorstel tot opheffing van geheimhouding voor.
3. De gemeentesecretaris doet voor zover van toepassing hetzelfde met de lijst geheime stukken en vergadering van het college.
4. Het college kan de raad actief tussentijds voorstellen om de geheimhouding op stukken op te heffen.

Artikel 11: Publicatie openbaar geworden stukken

1. Zodra een voorstel tot opheffing van geheimhouding is overgenomen, draagt de griffier zorg voor publicatie via het RIS, onder vermelding van genoemd besluit.

Hoofstuk 5: Slotbepalingen

Artikel 12: intrekking oude document en inwerkingtreding nieuwe document

1. Het geheimhoudingsprotocol 2025 treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking.
2. Gelijktijdig wordt het oude 'Geheimhoudingsprotocol gemeente Groningen 2019' ingetrokken.

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van 26 maart 2025

*De griffier,
Josine Spier.*

*De voorzitter,
Mirjam van 't Veld.*