

---

## Onderzoek naar het proces rond geheimhouding

---

**11 februari 2021**

---

RekenKamer   
MAASTRICHT

---

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
2.1	Aanleiding	4
2.2	Verkenning door de rekenkamer	4
2.3	Onderzoeksvraag	5
<b>3</b>	<b>Juridisch kader</b>	<b>6</b>
3.1	Landelijke wet- en regelgeving	6
3.1.1	Geheimhouding en de Wet openbaarheid bestuur	7
3.1.2	Geheimhouding en de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)	8
3.2	Lokale regelgeving	8
<b>4</b>	<b>Bevindingen</b>	<b>10</b>
4.1	Het Register geheime informatie	10
4.2	Beoordeling van het register	10
4.3	De casus Zorgdossiers	11
4.4	Beoordeling van de casus zorgdossiers	11
4.5	De casus Verbouwing MECC	12
4.6	Beoordeling van de casus Verbouwing MECC	12
<b>5</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>13</b>
5.1	Conclusies	13
5.2	Aanbevelingen	13
<b>6</b>	<b>Appendix</b>	<b>15</b>
	<b>BIJLAGE 1</b>	<b>17</b>
	<b>Landelijke wet- en regelgeving over 'geheimhouding'</b>	<b>17</b>
	<b>Stroomschema's geheimhouding</b>	<b>23</b>
	<b>BIJLAGE 2</b>	<b>27</b>
	<b>Lokale regels over 'geheimhouding' in de gemeente Maastricht</b>	<b>27</b>
	<b>BIJLAGE 3</b>	<b>30</b>
	<b>Het register geheime informatie</b>	<b>30</b>
	<b>BIJLAGE 4</b>	<b>36</b>
	<b>Casus zorgdossiers</b>	<b>36</b>

## 1 Samenvatting

Overheidsinformatie is altijd openbaar, tenzij ...

Deze hoofdregel geldt om de transparantie van het openbaar bestuur te waarborgen en geldt dus ook voor de informatie die het college van B en W deelt met de gemeenteraad.

Alleen in situaties met belangen die zwaarder wegen dan het belang van transparantie, kan geheimhouding worden opgelegd. De gronden hiervoor zijn vastgelegd in de Gemeentewet en in de Wet openbaarheid bestuur. Ook zijn in deze wetten procedurele kaders opgenomen. Degenen op wie de geheimhoudingsplicht rust, mogen deze informatie niet delen buiten de kring van belanghebbenden, d.w.z. degenen op wie de geheimhoudingsplicht rust.

De directe aanleiding voor deze verkenning door de rekenkamer was een gesprek met de Commissie Begroting en Verantwoording over de wijze waarop college en raad met geheimhouding omgaan. Deze verkenning van de rekenkamer richt zich enerzijds op het in kaart brengen van de landelijke en lokale regelgeving over 'geheimhouding' en anderzijds op de toepassing daarvan in de praktijk van de gemeente Maastricht.

Het accent ligt op het in kaart brengen van de regelgeving, steeds voor zover het gaat over het verkeer tussen het college en de raad. Het onderzoek naar de toepassing in de praktijk heeft een beperkte reikwijdte en is vooral bedoeld als illustratie van de praktische vragen bij de toepassing van de regelgeving rond geheimhouding.

Dit rapport beoogt dus vooral de wet- en regelgeving rond geheimhouding te verhelderen en het laten zien welke onduidelijkheden kunnen ontstaan als procedures rond die geheimhouding niet precies worden toegepast.

Het proces van geheimhouding is te verdelen in drie onderdelen: opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding. De hoofdlijn van de bevindingen ten aanzien van de procedures is dat de wettelijke kaders rond het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in het verkeer tussen college en raad in Maastricht herkenbaar zijn, maar niet altijd eenduidig worden toegepast.

Op lokaal niveau kan de landelijke regelgeving over geheimhouding eventueel verder worden toegespitst op de lokale situatie. De rekenkamer constateert dat de gemeente Maastricht deze mogelijkheid om landelijke wet- & regelgeving lokaal uit te werken nauwelijks heeft benut. Dit in tegenstelling tot veel andere gemeenten. Door het ontbreken van door de raad vastgesteld lokale procedures over de vraag "*hoe te handelen als het college informatie niet in openbaarheid wil delen met de raad?*" ontstaat soms onduidelijkheid over de procedure als het college informatie waar de raad om vraagt, niet in openbaarheid wenst te delen. Dit uit zich bijvoorbeeld in de manier waarop wordt omgegaan met het vertrouwelijk ter inzage leggen van documenten en in het niet altijd consequent hanteren van de bekrachtiging van geheimhouding.

De rekenkamer beveelt dan ook aan een lokale regeling op te stellen die specifiek voor Maastricht invulling geeft aan de procedures rond geheimhouding.

Los van de vraag of informatie geheim of niet geheim moet zijn, speelt uiteraard ook de "ruimhartigheid" waarmee elk college van B en W de gemeenteraad van informatie voorziet, een belangrijke rol in het verkeer tussen college en raad. Aan dit aanpalende onderwerp wordt ook een korte beschouwing gewijd, zonder dat dit nader onderzocht is.

De rekenkamer beveelt aan om in de eventueel nog op te stellen lokale regelgeving over geheimhouding gelijktijdig ook aandacht te besteden aan de in de Gemeentewet vastgelegde verplichting van het college om informatie, gevraagd en ongevraagd, te delen met de gemeenteraad, tenzij er – uiteraard – sprake is van strijdigheid met het openbaar belang.

## 2 Inleiding

### 2.1 Aanleiding

De aanleiding voor de Rekenkamer Maastricht om zich in dit onderwerp te verdiepen, was een overleg van de rekenkamer met de Commissie Begroting en Verantwoording van de gemeenteraad over het onderzoeksprogramma 2020 van de rekenkamer. Eén van de onderwerpen die vanuit de commissie werd geopperd was geheimhouding/vertrouwelijkheid. Voor dit onderwerp bestond in de commissie belangstelling omdat meerdere raadsleden vragen hadden over de toepassing van de regels over geheimhouding door het college. De mogelijkheid werd niet uitgesloten dat het college vaker geheimhouding oplegt dan nodig, dat de procedures niet altijd consequent worden toegepast en dat de status van "vertrouwelijk" verstrekte informatie onduidelijk was. De rekenkamer heeft daarop besloten een verkenning naar de van toepassing zijnde regelgeving uit te voeren.

En die regelgeving is complex: "De regels over geheimhouding behoren tot de meest ingewikkelde regels in de wet, en de wettelijke regeling zelf is bovendien bepaald niet perfect. Sommige dingen zijn niet geregeld terwijl op ander plaatsen de bepalingen elkaar tegen (lijken te) spreken"<sup>1</sup>.

### 2.2 Verkenning door de rekenkamer

Openbaarheid is een grondbeginsel in het Nederlandse openbaar bestuur. In artikel 110 van de grondwet is als hoofdregel opgenomen: "*De overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens de regels bij de wet te stellen.*" Geheimhouding vormt de uitzondering op het uitgangspunt van openbaar bestuur en daarom heeft de wetgever regels gesteld hoe om te gaan met geheimhouding. Dit geldt ook op gemeentelijk niveau voor het uitwisselen van informatie tussen college en gemeenteraad. Dit is vastgelegd in de Gemeentewet (Gw)<sup>2</sup>.

De rekenkamer heeft een verkennend onderzoek uitgevoerd naar deze landelijke en lokale regelgeving. Ook is gekeken naar het Register geheime informatie en naar twee Maastrichtse casussen om de werking in de praktijk te illustreren. Doel van dit rapport is de raadsleden te ondersteunen met kennis over de (wettelijke) procedures, zodat zij – in situaties waarin geheimhouding aan de orde is – mede op basis van deze kennis kunnen oordelen.

De verkenning bestaat uit de volgende onderdelen:

- schets van het juridisch kader met betrekking tot geheimhouding, op landelijk en lokaal niveau; (zie paragraaf 3);
- analyse van het Maastrichtse "Register geheime informatie tot 31 december 2019" en van twee Maastrichtse casussen uit 2019 (paragraaf 4).

Het onderzoek naar de toepassing in de praktijk pretendeert zeker niet een volledig beeld te geven van het verkeer tussen college en raad in Maastricht waarbij geheimhouding een rol speelde. Het is bedoeld als illustratie van de vraagpunten die zich in de praktijk kunnen voordoen bij toepassing van de regelgeving.

De kern van deze verkenning richt zich op de vraag of de regels over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in het verkeer tussen college en raad duidelijk zijn en hoe deze regels hun weerslag vinden in de praktijk.

Het is dus een onderzoek naar de procedures. De inhoudelijke onderbouwing van opgelegde geheimhouding in specifieke praktijksituaties is niet onderzocht en vormt dus geen deel van dit onderzoek.

De verkenning sluit af met een beschouwing in paragraaf 6 over de huidige praktijk in de gemeente Maastricht en geeft in paragraaf 7 een aantal aanbevelingen hoe het onderwerp geheimhouding met meer procedurele duidelijkheid kan worden toegepast in het verkeer tussen college en raad.

<sup>1</sup> Prof. mr. dr. S.A.J. Munneke, *Geheim? En dan? Een beknopt overzicht van de wettelijke regels rond geheimhouding voor de gemeenteraad van Amsterdam*, augustus 2018

<sup>2</sup> Naast uiteraard de Wob die geldt voor alle openbare lichamen; zie paragraaf 3.1.1.

Op 14 oktober 2020 hebben enkele leden van de rekenkamer gesproken met de Commissie Begroting & Verantwoording van de raad over een concept van deze verkenning. Naar aanleiding van dit gesprek is een scherper onderscheid gemaakt tussen conclusies en aanbevelingen op basis van de bevindingen en de epiloog waarin de rekenkamer aanvullend reflecteert op art. 169 van de Gemeentewet.

In dit rapport zijn ook enkele verdiepende bijlagen opgenomen:

- Bijlage 1 vat de landelijke wet- en regelgeving over geheimhouding samen inclusief een aantal stroomschema's van de procedures.
- Bijlage 2 geeft de uitwerking die in Maastricht is gegeven aan de landelijke regelgeving, plus enkele voorbeelden van andere mogelijkheden.
- Bijlage 3 geeft een analyse van het Register geheime informatie tot en met 31-12-2019.
- Bijlage 4 presenteert in detail de casus zorgdossiers

### 2.3 Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt:

**Wat zijn de landelijke en lokale regels rondom geheimhouding en volgt de gemeente Maastricht deze regels over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in het verkeer tussen college en raad?**

Deelvragen:

1. Welke landelijke wet- en regelgeving heeft betrekking op 'geheimhouding' in het verkeer tussen college en raad en tot welke procesvereisten leiden die?
2. Welke gemeentelijke regels of afspraken kent Maastricht over 'geheimhouding'?
3. Hoe is de betreffende regelgeving met betrekking tot geheimhouding in het 'Register geheime informatie' en twee concrete gevallen toegepast?
4. Welke conclusies kunnen worden getrokken aan de hand van de analyse van het 'Register geheime informatie' en deze twee casussen.
5. Welke verbetermogelijkheden ziet de rekenkamer in het proces van opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding en tot welke adviezen leidt dit?

Bij de beantwoording van de vragen baseert de rekenkamer zich op de bestaande wet- en regelgeving over geheimhouding.

Daarbij is het volgende van belang. In 2020 is een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend dat onder meer betrekking heeft op de regelgeving over geheimhouding zoals vastgelegd in de Gemeentewet. Als dit wetsvoorstel kracht van wet krijgt, dan zal dit van invloed zijn op procedures die gevolgd moeten worden in het verkeer tussen college en raad. In par 5.2 wordt aandacht besteed aan de wijzigingen die zijn opgenomen in het wetsvoorstel.

## 3 Juridisch kader

### 3.1 Landelijke wet- en regelgeving

Openbaarheid is een grondbeginsel voor het Nederlands bestuur. Dit uitgangspunt is vastgelegd in de Grondwet (artikel 110). Het sluit daarmee aan op een beginsel dat in de literatuur wordt beschreven als 'openbaar, tenzij'. Geheimhouding is de uitzondering op dit uitgangspunt van openbaar bestuur. De artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet en de artikelen 10 en 11 van de Wet openbaarheid van bestuur bieden het juridisch kader voor geheimhouding (de uitzonderingsgronden) in het verkeer tussen college en raad.

De raad heeft een zelfstandige bevoegdheid om geheimhouding op te leggen op alle informatie die in een besloten vergadering<sup>3</sup> wordt behandeld en op stukken die aan de raad zijn overgelegd. (Gw. Art 25, lid 1) De geheimhoudingsplicht geldt voor alle aanwezigen in de besloten vergadering. Willen individuele leden die geheimhouding niet, dan kunnen ze de raadzaal verlaten. Zij dragen dan geen kennis van die geheime informatie.

De burgemeester en het college van B en W kunnen geheimhouding opleggen op stukken voordat deze aan de gemeenteraad worden overgelegd (Gw. art 25, lid 2). Deze opgelegde geheimhouding is voorlopig want deze moet nog door de gemeenteraad worden bekrachtigd (Gw. art 25, lid 3). Bekrachtigt de raad de geheimhouding, dan wordt de raad geacht de geheimhouding te hebben opgelegd. Indien informatie onder (voorlopige) geheimhouding aan de raad wordt overgelegd, dan is dit te beschouwen als een verzoek van een bestuursorgaan, in casu het college van B en W, aan een hoger bestuursorgaan, in casu de raad, om de geheimhouding te bekrachtigen. Deze eventuele bekrachtiging vindt plaats door de raad in een openbare vergadering. Als de gemeenteraad besluit om niet te bekrachtigen, dan vervalt de geheimhouding en zijn de stukken vanaf dat moment in beginsel openbaar. De situatie die in dergelijke gevallen ontstaat, is diffuus<sup>4</sup>.

Wanneer de raad de geheimhouding heeft opgelegd (ofwel zelfstandig ofwel na bekrachtiging), dan is ook alleen de raad bevoegd om de geheimhouding weer op te heffen.

Het is in principe mogelijk om informatie onder geheimhouding te delen met individuele raadsleden of een deel van de raad, zoals bijvoorbeeld een commissie. In dat geval hoeft de de geheimhouding niet door de raad bekrachtigd te worden. Het is dan aan het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd om deze ook weer op te heffen.

Alle raadsleden behoren een gelijke informatiepositie te hebben. De mogelijkheid om geheimhouding aan individuele raadsleden op te leggen, mag niet zo verstaan worden dat alle raadsleden individueel worden geïnformeerd waardoor de vereiste van bekrachtiging zou kunnen worden ontweken. Alle leden van de raad individueel informeren betekent – de facto – dat de stukken aan de raad als geheel (dus als orgaan) worden verstrekt. Dan dient de geheimhouding dus ook bekrachtigd te worden.<sup>5</sup>

In bijlage 1 is de landelijke wet- en regelgeving die van toepassing is op geheimhouding uitvoeriger beschreven.

<sup>3</sup> Een besloten vergadering is een uitzondering op het uitgangspunt dat raadsvergaderingen openbaar zijn. In Gw. art 23 is geregeld aan welke eisen moet worden voldaan om in beslotenheid te vergaderen.

<sup>4</sup> Hebben de raadsleden wel al kennis kunnen nemen van de stukken die zij onder voorlopige geheimhouding hebben ontvangen, dan zijn zij niet vrij om over de inhoud van die stukken in openbaarheid te spreken omdat de mogelijkheid van openbaarheid in het concrete geval nog moet worden vastgesteld. Het kan immers zijn dat bepaalde belangen zich tegen openbaarheid verzetten.

<sup>5</sup> <https://www.politiekeambtsdraggers.nl/publicaties/circulaires/2017/4/29/wettelijke-regeling-inzake-geheimhouding> (zie aldaar onder 3.4)

Samengevat in schema<sup>6</sup>:

Geheimhouding documenten (geldt voor iedereen die inhoud stuk kent)				
<b>Afzender</b>	<b>Ontvanger</b>	<b>Opleggen geheimhouding</b>	<b>Opheffen geheimhouding</b>	<b>Wettelijke grondslag</b>
Ambtenaar	College	College	College	Art. 55, 1 <sup>e</sup> lid, Gw
Burgemeester	College	Burgemeester en/of college	Orgaan of organen die geheimhouding hebben opgelegd	Art. 55, 2 <sup>e</sup> lid, Gw
Raadscommissie	College	Commissie en/of college	Orgaan of organen die geheimhouding hebben opgelegd	Art. 55, 2 <sup>e</sup> lid, Gw
Voorzitter commissie	Commissie	Vz. commissie	Vz. commissie of raad	Art. 86, 2 <sup>e</sup> lid Gw
College	Commissie	College	College of raad	Art. 86, 2 <sup>e</sup> lid Gw
College	Raad	College en raad (bekrachtiging) of raad (zelfstandig)	Raad	Art. 25, 1 <sup>e</sup> , 2 <sup>e</sup> en 3 <sup>e</sup> lid Gw
College	Leden raad	College	College of raad	Art. 25, 4 <sup>e</sup> lid Gw

Geheimhouding vergaderingen (geldt voor alle deelnemers aan de vergadering)			
<b>Soort vergadering</b>	<b>Opleggen geheimhouding</b>	<b>Opheffen geheimhouding</b>	<b>Wettelijke grondslag</b>
Vergadering college	College	College of raad	Artikel 55, 1 <sup>e</sup> en 3 <sup>e</sup> lid Gw
Vergadering commissie	Commissie	Commissie of raad	Artikel 86, 1 <sup>e</sup> en 3 <sup>e</sup> lid Gw
Vergadering raad	Raad	Raad	Art. 25, 1 <sup>e</sup> lid Gw

### 3.1.1 Geheimhouding en de Wet openbaarheid bestuur

De Wet openbaarheid bestuur is van toepassing op alle verzoeken tot openbaarmaking van informatie over bestuurlijke aangelegenheden. De artikelen 10 en 11 bevatten limitatief de gronden op basis waarvan het verstrekken van informatie geweigerd kan worden. In bijlage 1 zijn deze artikelen integraal opgenomen.

Geheimhouding die wordt opgelegd op stukken of informatie die met de gemeenteraad wordt gedeeld, kan alleen inhoudelijk gemotiveerd worden aan de hand van de gronden genoemd in artikel 10 van de Wob, waarbij onderscheid wordt gemaakt in absolute en relatieve weigeringsgronden.

Kort samengevat<sup>7</sup> zijn dit de volgende:

- de eenheid van de Kroon kan in gevaar komen,
- de veiligheid van de Staat kan worden geschaad,
- bedrijfs- of fabricagegegevens,
- persoonsgegevens (als bedoeld in de wet ter bescherming van persoonsgegevens),
- onevenredige benadeling waarbij een belangenafweging aan de orde is. Deze belangenafweging is een veel voorkomende aanleiding om informatie onder geheimhouding te delen met de raad in situaties waarbij economische en financiële aspecten een rol spelen.

Artikel 11 van de Wob beschermt de persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren en kan wel dienen als uitzonderingsgrond om bij een Wob-verzoek geen informatie aan 'burgers' te hoeven verstrekken, maar niet om geheimhouding op te leggen aan de gemeenteraad.

<sup>6</sup> Dit schema is ontleend aan het Geheimhoudingsprotocol van de gemeente Ede, Gemeenteblad nr. 61223, 19 april 2017

<sup>7</sup> Zie voor de volledige tekst van art. 10 van de Wob pag. 20/21 van dit rapport.

Bij de behandeling van een Wob-verzoek van 'burgers' zijn de uitzonderingsgronden in beide artikelen relevant.

Als door 'burgers' een Wob-verzoek tot openbaarmaking van informatie wordt gedaan terwijl op die informatie op grond van de Gemeentewet de verplichting tot geheimhouding rust, dan dient dit verzoek tevens opgevat te worden als een verzoek om opheffing van die geheimhouding.

Indien de geheimhouding niet door de raad wordt bekrachtigd of als de raad de geheimhouding (na eerdere bekrachtiging) heeft opgeheven, is het stuk niet langer geheim. Daarmee is overigens niet vanzelfsprekend dat het stuk voor eenieder openbaar is in de zin van de Wob. Bij een eventueel Wob-verzoek vindt dan door het betreffende bestuursorgaan een afweging van belangen plaats die ertoe kan leiden dat het stuk toch niet openbaar gemaakt kan worden.

### 3.1.2 Geheimhouding en de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

De AVG bevat het wettelijk kader voor de verwerking (waaronder het delen) van persoonsgegevens. Deze mogen volgens de AVG uitsluitend worden verwerkt voor een welbepaald, uitdrukkelijk omschreven doel dat is opgenomen in de betreffende materiewetgeving. Omgekeerd: als de materiewetgeving geen grondslag bevat voor verwerking van persoonsgegevens in dat kader, mogen deze ook niet worden verwerkt. Andere doelen voor verwerking van persoonsgegevens dan die genoemd in de materiewetgeving, zijn er niet.

Dat betekent ook dat het delen van persoonsgegevens (openbaar of als geheime informatie) alleen is toegestaan als de materiewetgeving hiervoor een doel formuleert. Dit kan worden "opgelost" door de informatie waarin persoonsgegevens zijn opgenomen te anonimiseren voor de betreffende persoonsgegevens. Of die – dan geanonimiseerde – informatie al dan niet onder geheimhouding mag worden verstrekt, wordt bepaald door de criteria die in art 10 van de WOB zijn opgenomen.

Met ander woorden: de AVG vormt geen zelfstandige grond om informatie niet te delen met de raad, al dan niet onder geheimhouding.

## 3.2 Lokale regelgeving

De landelijke wet- en regelgeving beoogt uniform gedrag van het openbaar bestuur op alle niveaus te bewerkstelligen. Op lokaal niveau kan nog een eigen uitwerking worden gegeven aan de landelijke wet- en regelgeving. Dat is facultatief.

Diverse gemeenten hebben een gemeentelijke regeling die specifiek het onderwerp 'geheimhouding' behandelt. Dit kan de vorm hebben van bijvoorbeeld een 'Protocol' of een 'Handreiking'<sup>8</sup>.

De gemeenteraad van Maastricht heeft een reglement van orde. In dit reglement komen onderwerpen aan de orde die direct te maken hebben met de vergaderingen van de gemeenteraad. Openbaarheid, beslotenheid en geheimhouding zijn – naast vele andere – onderwerpen die in het reglement van orde worden behandeld.

Geheimhouding komt in een aantal artikelen van het reglement aan de orde, waaronder een artikel over het 'Register geheime informatie'.<sup>9</sup> Maar de gemeente Maastricht heeft geen door de raad vastgestelde specifieke regeling m.b.t. 'geheimhouding'.

In 2019 heeft de griffie een aantal memo's en notities opgesteld ten behoeve van de raad waarin enkele aspecten van de werkwijze rond het opleggen en bekrachtigen van geheimhouding worden behandeld.

<sup>8</sup> Een variant die ook voorkomt is een gemeentelijke regeling die invulling geeft aan de actieve informatieplicht zoals geformuleerd in art. 169 en 180 van de Gemeentewet. In dergelijke gemeentelijke regelingen wordt het onderwerp 'geheimhouding' dan behandeld vanuit het bredere perspectief van de informatievoorziening aan de raad.

<sup>9</sup> Reglement van orde, Gemeenteraad Maastricht:

*Artikel 20: Register geheime informatie*

1. Een register van geheime informatie wordt een keer per jaar aan de raad voorgelegd met een voorstel over handhaving dan wel opheffing van de geheimhouding.

2. Een voorstel over handhaving dan wel opheffing van de geheimhouding doet de griffier, na consultatie van het college.



De memo's en notities zijn behandeld in een overleg tussen griffie en presidium, maar zijn niet formeel vastgelegd in een regeling.

In bijlage 2 bij dit rapport is informatie opgenomen die uitgebreider ingaat op bovengenoemde punten en achtereenvolgens behandelt:

- de passages in het reglement van orde van de gemeente Maastricht die handelen over 'geheimhouding';
- een verwijzing naar voorbeelden van gemeentelijke regelingen die 'geheimhouding' behandelen;
- de letterlijke teksten van art. 169 en 180 van de Gemeentewet en ook een verwijzing naar voorbeelden van gemeentelijke regelingen die – naast geheimhouding – ook hier uitwerking aan geven.
- een verwijzing naar de memo's/notities van de griffie.

## 4 Bevindingen

Om te kunnen illustreren hoe de procedures rond het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in de praktijk z'n beslag krijgen, heeft de rekenkamer het 'Register geheime informatie' geanalyseerd en twee casussen bestudeerd. Daartoe heeft de Rekenkamer in de vergadering met de Cie. B&V op 25 juni 2020 specifiek gevraagd naar casuïstiek die volgens de Cie. B&V interessant kan zijn om nader te bezien. De Cie. B&V heeft enkele casussen aangedragen; de rekenkamer heeft vervolgens besloten om de casussen 'Zorgdossiers' en 'Verbouwing MECC' nader te analyseren.

### 4.1 Het Register geheime informatie

De gemeenteraad heeft in artikel 20 van het Reglement van orde een Register geheime informatie opgenomen. Dit register is in overeenstemming met de circulaire van BZK uit 2016 die een nadere toelichting geeft op de wettelijke regeling inzake geheimhouding<sup>10</sup>.

In het Reglement van orde is bepaald dat één keer per jaar het register geheime informatie aan de raad wordt voorgelegd met een voorstel over handhaving dan wel opheffing van de geheimhouding. Dit voorstel maakt de griffie, na consultatie van het college.

De rekenkamer heeft het Register met geheime informatie tot 31 december 2019 (Raadsvoorstel 5-2020<sup>11</sup>) geanalyseerd om te bezien of aan de hand van dit register ook eventueel conclusies te trekken zijn over het verloop van het proces. De analyse gaat in op de registraties die in het jaar 2019 zijn opgevoerd. In bijlage 3 is een gedetailleerde analyse opgenomen van de items die in 2019 in het register zijn opgenomen.

Het gaat hierbij om 23 registraties die betrekking hebben op acht verschillende casussen. De geregistreerde items zijn besproken tijdens het besloten gedeelte van tien verschillende raadsvergaderingen in 2019.

### 4.2 Beoordeling van het register

- Het bestaan van het register is geregeld in het Reglement van orde. Niet is vastgelegd wie verantwoordelijk is voor het bijhouden van het register en welke gegevens in het register worden vastgelegd.
- In 2019 zijn 8 verschillende casussen in het register geplaatst, waarvan 1 casus niet geheim was.
- De redeneerlijn wanneer wel en wanneer geen bekrachtiging door de raad aan de orde is, is niet eenduidig.
  - Soms ligt er wel een bekrachtigingsverzoek om informatie die gedeeld is tijdens besloten vergaderingen geheim te houden en soms niet (driemaal opgesteld door de griffie en eenmaal door het college). In feite is het vragen van bekrachtiging van geheimhouding op informatie die is gedeeld tijdens een besloten vergadering, een overbodige actie.
  - Bij twee 'ter inzage gelegde stukken' blijft bekrachtiging achterwege (nrs. 11 en 12 bijlage 3). Het 'vertrouwelijk' ter inzage leggen zonder bekrachtigingsverzoek, kan suggereren dat deze stukken niet ter inzage lagen voor alle raadsleden.<sup>12</sup> Bij het ter inzage leggen van geheime informatie voor de raad als orgaan (dus voor alle raadsleden), is bekrachtiging noodzakelijk, ook als niet alle raadsleden van dat inzagerecht gebruik maken.
- De raadsvoorstellen, de verslagen en de stukken zoals benoemd in het register, zijn niet herkenbaar geheim. Bij lezing van de inhoud is dat meestal wel duidelijk, maar het zou beter zijn om in één oogopslag te zien dat het hier om geheime informatie gaat.

<sup>10</sup> <https://www.politiekeambtsdraggers.nl/publicaties/circulaires/2017/4/29/wettelijke-regeling-inzake-geheimhouding> (zie aldaar onder 4.2)

<sup>11</sup> Dit raadsvoorstel stond geagendeerd voor de raadsvergadering van 28-1-2020. Het is tijdens die raadsvergadering niet behandeld. Volgens mededeling van de griffie had dit te maken met de nog niet volledige migratie van oude data naar het nieuwe RIS. De nieuwe planning is behandeling in oktober 2020.

<sup>12</sup> Het opnemen in het register om deze suggestie te vermijden, is in de ogen van de Rekenkamer niet de juiste route om duidelijk te maken dat de stukken ter inzage liggen voor alle raadsleden.

- Het register vermeldt dat één item niet geheim is. De vraag is dan waarom dit item in het register is opgenomen.
- Het is niet duidelijk welke 'geheimhoudingen' in het register geplaatst worden. De vraag is of dit alleen de geheimhoudingen zijn waarbij de raad kan besluiten over opheffing van de geheimhouding of ook geheimhoudingen die slechts aan enkele raadsleden zijn opgelegd (waarbij het college de bevoegdheid heeft om de geheimhouding op te heffen). Zie als voorbeeld casus nr.11 en 12 (bijlage 3).

Samenvattende conclusies:

- Het register is een formele weergave van de stukken en de informatie waarop geheimhouding rust.
- De procedures rond geheimhouding, dat wil zeggen opleggen, bekrachtigen en opheffen, worden niet altijd op dezelfde manier toegepast.
- Er zijn geen afspraken over de informatie die in het register moet worden vastgelegd.

### 4.3 De casus Zorgdossiers

De casus 'zorgdossiers' handelt over de informatievoorziening van het college aan de raad over de rechtmatigheidsonderzoeken Jeugd en WMO 2015/2016 waartoe het college in 2016 opdracht heeft gegeven. De resultaten tot dat moment zijn verwerkt in de Monitor Toekomstagenda Sociaal Domein 2018. In bijlage 3 is de tijdlijn van deze casus beschreven.

Voorafgaand aan de behandeling van deze monitor, op 11 juni 2019 in de raad, stellen raadsleden schriftelijke vragen, waaronder ook de vraag om deze rechtmatigheidsonderzoeken te mogen ontvangen.

Het college beantwoordt deze vraag afwijzend met verwijzing naar de Wob en de AVG die beide *'het met u delen en openbaar maken'* van deze informatie in de weg staan.

Bij de raadsronde van 11 juni 2019 volgt dan alsnog een toezegging van het college dat de stukken 'ter inzage worden gelegd'. Deze toezegging wordt herhaald in de RIB van 24 juni 2019, zonder dat dit leidt tot een raadsvoorstel van het college om de geheimhouding van deze informatie te bekrachtigen. De status van de informatie is daardoor formeel 'niet geheim'.

In een open brief en via schriftelijke art. 47-vragen tonen diverse partijen zich ontevreden over de gang van zaken rond geheimhouding in dit dossier. Deze partijen zijn van mening dat meer informatie openbaar toegankelijk moet zijn zodat het bestuur transparant en controleerbaar is.

In een RIB van 5 september 2019 wordt nog eens uitvoerig beargumenteerd waarom volgens het college de gegevens op grond van Wob en AVG niet openbaar kunnen zijn en dat wordt door de stadsadvocaat onderschreven.

Op 10 december 2019 volgt – na publicaties in de media en nieuwe art. 47-vragen – een memo waarin de gevraagde informatie *"via de griffie beschikbaar (wordt) gesteld en onder geheimhouding is in te zien"*. In de raadsvergadering van 17 december 2019 wordt een raadsvoorstel (166-2019) behandeld waarin de geheimhouding van het memo van 10 december 2019 wordt bekrachtigd. Dit raadsvoorstel wordt met 23 tegen 10 stemmen aangenomen.

### 4.4 Beoordeling van de casus zorgdossiers

Het college spreekt in eerste instantie alleen over het niet openbaar kunnen maken van de gegevens met verwijzing naar de Wob en de AVG. Het college noemt hierbij niet de mogelijkheid om eventueel de informatie 'onder geheimhouding' aan de raad te overleggen (waarbij de AVG dus geen zelfstandige grondslag voor weigering kan zijn; zie par. 3.1.2). Bij de toezegging daarna om de informatie 'vertrouwelijk' ter inzage te leggen, wordt de vereiste procedure van de bekrachtiging van de geheimhouding niet gevolgd. Daardoor is het niet duidelijk wat de formele status van die informatie dan is.

Met het memo van 10 december 2019 wordt de informatie als 'geheime informatie' nogmaals gedeeld met de raad. Voor de geheimhouding van dit memo plus bijlage wordt bekrachtiging gevraagd, maar pas in de raadsvergadering van 17 december 2019. Dat is niet de 'eerstvolgende' raadsvergadering zoals wettelijk voorgeschreven. Strikt formeel is dus van 11 juni tot 17 december 2019 de door het

college kennelijk beoogde geheimhouding niet bekrachtigd geweest. Het memo van 10 december is overigens niet herkenbaar geheim.

Raadsleden blijven in deze maanden vragen om 'openbare' informatie en opperen niet de mogelijkheid om de informatie onder geheimhouding met de raad te delen. Daardoor blijft de discussie beperkt tot het dilemma openbaar of niet openbaar, waarbij andere gronden van toepassing zijn dan bij de keuze tussen openbaar of onder geheimhouding gedeeld met de raad.

Het college had kennelijk de bedoeling om deze informatie niet openbaar te maken, maar leek wel bereid om (delen van) die informatie onder geheimhouding te delen met de raad. Door termen te gebruiken als 'vertrouwelijk ter inzage leggen', misten college en raad de route om informatie onder geheimhouding (inclusief de daarvoor vereiste bekrachtiging) te delen.

#### **4.5 De casus Verbouwing MECC**

Tijdens een besloten raadsvergadering op 26 februari 2019 is een raadsvoorstel aan de orde waarin de raad wordt geïnformeerd en om een besluit wordt gevraagd over een aanbestedingskwestie rond de verbouwing van het MECC. Oorspronkelijk was het plan om op 12 februari 2019 de raad te informeren over deze kwestie, gevolgd door besluitvorming op 26 februari. Door omstandigheden (en in overleg met het presidium) is gekozen voor informeren en besluiten in één vergadering op 26 februari.

Het college vraagt geheimhouding gelet op de bedrijfseconomische en marktgevoelige informatie die wordt gedeeld op een moment dat de Europese aanbestedingsprocedure nog loopt. De raad gaat akkoord met het in beslotenheid vergaderen over dit punt.

Het raadsvoorstel dat op deze kwestie betrekking heeft, wordt niet voorafgaand aan de bespreking op 26 februari 2019 beschikbaar gesteld maar wordt ter vergadering uitgedeeld en gelezen. Ook de aanwezige burgerleden mogen een exemplaar ontvangen om te lezen. De door de raadsleden gebruikte leespauze is volgens het verslag 9 minuten.

Bij de bespreking geeft een aantal raadsleden aan moeite te hebben met de gang van zaken rond de aanbesteding. Het feit dat er geheimhouding rust op de verstrekte informatie leidt niet tot discussie. Het door het college geformuleerde voorstel wordt met algemene stemmen aangenomen. De uitgedeelde stukken worden na afloop van de bespreking weer opgehaald en geteld.

Ter vergadering wordt aangekondigd dat de geheimhouding wordt opgeheven op het moment van gunning van de aanbesteding. Deze gunning wordt verwacht op 7 maart 2019.

Tijdens de raadsvergadering van 2 april 2019 is het verslag van 26 februari vastgesteld en is ook besloten dat het verslag vanaf 7 maart 2019 openbaar is met uitzondering van geel gemarkeerde passages in dat verslag. De raad gaat hiermee akkoord.

#### **4.6 Beoordeling van de casus Verbouwing MECC**

Deze casus verloopt conform de procedurele regels over het opleggen en opheffen van geheimhouding. Niet duidelijk is waarom het raadsvoorstel niet vooraf aan de raadsleden ter beschikking is gesteld<sup>13</sup> en zij een leespauze van slechts 9 minuten nemen voor een informatierijk raadsvoorstel. Het vooraf overleggen aan de raad van deze informatie en daarop bekrachtiging van geheimhouding vragen, geeft raadsleden meer ruimte om de informatie tot zich te nemen en met elkaar te overleggen en verplicht raadsleden evenzeer tot geheimhouding. De figuur van het uitdelen en weer ophalen van geheime documenten, legt als het ware een 'dubbel slot' op deze documenten. Er is in de regelgeving geen aanleiding om een dergelijke procedure te hanteren.

---

<sup>13</sup> Dit was een mogelijkheid geweest omdat het raadsvoorstel beschikbaar was voor de oorspronkelijk geplande vergadering van 12 februari.

## 5 Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Conclusies

#### Algemeen

- De landelijke regels rond het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding worden in Maastricht in het verkeer tussen college en raad niet altijd eenduidig toegepast.
- De raad hecht veel waarde aan openbaarheid. Wanneer het college de openbaarheid wil beperken maar wel documenten voor de raad "ter inzage" wil geven, dringt de raad niet aan op het volgen van de bestaande (landelijke) procedures rond geheimhouding.
- Het college hecht uiteraard ook waarde aan openbaarheid, maar als er naar het oordeel van het college aanleiding is om beperkingen op te leggen aan die openbaarheid, wordt niet strak gekoerst op geheimhouding, maar worden argumenten tegen openbaarheid herhaald en tussenvormen als 'ter inzage leggen' gehanteerd. En door de raad geaccepteerd.

#### Procedures

Toegespitst op de procedures rond geheimhouding zijn de conclusies de volgende:

- Maastricht heeft, behoudens enkele passages in het Reglement van orde, geen specifieke door de raad vastgestelde lokale regels met betrekking tot geheimhouding.
- Er is niet altijd helderheid over de gebruikte terminologie: de begrippen 'vertrouwelijk ter inzage leggen', 'geheim', openbaar en niet-openbaar worden niet door alle betrokkenen op dezelfde manier gehanteerd.
- Stukken waarop geheimhouding rust, zijn als zodanig niet herkenbaar.
- De argumentatie wanneer wel en wanneer geen bekrachtiging van geheimhouding door de raad aan de orde is, is niet helder.
- Het uitdelen en weer ophalen van geheime documenten in een besloten vergadering vindt geen grondslag in regelgeving.
- De afspraken rond het Register Geheime informatie kunnen duidelijker.

### 5.2 Aanbevelingen

De onderstaande aanbevelingen zijn bedoeld om het proces van geheimhouding in het verkeer tussen college en raad scherper vorm te geven. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt in de ogen van de Rekenkamer zowel bij het college als bij de raad.

1. Maak een helder onderscheid tussen 'openbare informatie', informatie die niet verstrekt wordt bij een Wob-verzoek (met weigeringsgronden in art. 10 en 11 van de Wob) en informatie die als 'geheime' informatie gedeeld wordt met de raad (gemotiveerd met art.10 van de Wob).
2. Gebruik indien van toepassing de term 'geheim' en niet de term 'vertrouwelijk'. Het gebruik van verschillende termen suggereert een onderscheid dat in ieder geval wettelijk niet bestaat.
3. Zorg dat geheime documenten (digitaal of op papier) ook als zodanig herkenbaar zijn, niet alleen door dat in de tekst op te nemen maar ook door middel van een kenmerk dat niet over het hoofd te zien is.
4. Wees duidelijk in de manier waarop 'bekrachtiging' wordt ingezet. Bekrachtiging is nodig als het college documenten onder geheimhouding aan de raad verstrekt. De raad kan ook zelfstandig, zonder bekrachtiging achteraf, in een besloten vergadering geheimhouding opleggen op alle informatie die daar behandeld wordt en ook op stukken die tijdens die besloten vergadering aan de raad worden overgelegd.
5. Geef het register een centrale functie zodat het dient als markeringspunt voor raadsleden over geheime stukken. Het moet te allen tijde duidelijk zijn welke informatie (nog steeds) geheim is. Bespreek met het oog daarop het register vaker dan één keer per jaar.
6. Geef het register ook duidelijk de functie dat daarin die informatie staat waarop de raad geheimhouding heeft opgelegd, ofwel in een besloten vergadering ofwel na bekrachtiging op voorstel van het college. In die gevallen is de raad immers de 'beheerder' van de geheimhouding van de items op het register.

7. Stel een lokale regeling op die specifiek voor Maastricht invulling geeft aan de procedures rond geheimhouding. De bovenstaande aanbevelingen kunnen daarin een plaatsvinden<sup>14</sup>.

## ATTENTIE

### Wetvoorstel bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur

Op 31 augustus 2020 is het wetsvoorstel 'Bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur' aan de Tweede Kamer gestuurd<sup>15</sup>. Het wetsvoorstel bevat o.a. een volledige herindeling van de geheimhoudingsbepalingen zoals die nu in de Gemeentewet zijn opgenomen. Deze worden bij elkaar gebracht in één hoofdstuk.

Het meest opvallende onderdeel in het kader van dit rapport is dat bekrachtiging van de geheimhouding door de raad niet meer vereist is. Wel blijft het opheffen van geheimhouding een aangelegenheid van de raad als hoogste orgaan. Geheimhouding die door het college of een commissie is opgelegd op stukken die aan de raad worden gezonden is dus van kracht totdat de raad besluit de geheimhouding op te heffen.

Dat voorkomt discussie over de vraag óf in alle gevallen bekrachtiging vereist is, over de vraag wat precies de eerstvolgende raadsvergadering is, het voorkomt ingewikkelde werkafspraken over momenten waarop geen geheime stukken aan de raad mogen worden aangeboden en het voorkomt het per ongeluk vergeten van bekrachtiging.

Daarnaast komt de mogelijkheid om individuele raadsleden onder geheimhouding te informeren te vervallen in dit wetsvoorstel. Hiermee benadrukt de wetgever het uitgangspunt van gelijkheid in de informatiepositie tussen raadsleden.

Tenslotte introduceert het wetsvoorstel een lichtere vorm van geheimhouding, namelijk de situatie dat informatie 'onder embargo' wordt verstrekt. Het gaat hier om de situatie dat informatie op korte termijn door bijvoorbeeld het college aan een breed publiek bekend wordt gemaakt en het college de raad daar vooraf over in kennis stelt met het verzoek dit tot die tijd vertrouwelijk te behandelen. Van belang is dat deze variant gebruikt wordt juist om een ander bestuursorgaan tijdig een goede informatiepositie te verschaffen.

De rekenkamer is zich ervan bewust dat dit wetsvoorstel van invloed is op het onderwerp dat in dit rapport is behandeld en dat een lokale regeling – die de rekenkamer adviseert – in de toekomst hierop zal moeten aansluiten en niet meer exact op de bevindingen en aanbevelingen in dit rapport, die immers op de geldende wetgeving per 1 november 2020 zijn gebaseerd.

Het tijdpad voor het in werking treden van de nieuwe wet is echter nog ongewis, net als de exacte inhoud. D66 heeft bijvoorbeeld vragen gesteld bij het vervallen van het vereiste van bekrachtiging, vanuit de zorg dat de raad op het moment dat de discussie over de geheimhouding speelt gepasseerd kan worden. Dit zou de positie van de raad kunnen verzwakken.

De rekenkamer adviseert om wel de noodzakelijke stappen te zetten in de richting van een lokale regeling. Dat blijft in alle gevallen een relevante exercitie.

<sup>14</sup> Zie voor voorbeelden van andere gemeenten de verwijzingen in bijlage 2.

<sup>15</sup> <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2020Z15266&dossier=35546>

## 6 Appendix

De directe aanleiding voor de rekenkamer om deze verkenning uit te voeren, was de vraag in de Commissie B en V of de wijze waarop het college met geheimhouding omgaat wel correct was. Een onderwerp dat hieraan raakt, betreft de mate van ruimhartigheid waarmee het college de raad van informatie voorziet. Deze informatieplicht overstijgt het onderwerp van deze verkenning, die immers gaat over het proces van geheimhouding. De rekenkamer hecht er toch aan om hier enkele woorden aan te wijden omdat in de casus van de zorgdossiers bijvoorbeeld de discussie tussen raad en college eerder dáárover leek te gaan dan over geheimhouding zelf. Bij dit onderwerp, dat niet specifiek voor de Maastrichtse situatie is uitgediept, zijn de volgende punten van belang.

In de wet is vastgelegd dat het college verplicht is om informatie te delen met de gemeenteraad. Deze inlichtingenplicht is vastgelegd in art. 169 (en 180) van de Gemeentewet (ook geschetst in par. 3.3 als achtergrond voor lokale verordeningen).

De burgemeester en het college hebben een *actieve informatieplicht* om de raad te voorzien van 'alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft'. Daarnaast hebben zij de *passieve informatieplicht* de raad te voorzien van 'de door een of meer leden gevraagde inlichtingen'. Het antwoord op een vraag door een of enkele leden gesteld, is bestemd voor alle raadsleden. Dit om te voorkomen dat in de raad ongelijke informatieposities ontstaan. Zoals de MvT bij de Gemeentewet dit formuleert: "*Gebruikmaking van het recht op inlichtingen door een individueel raadslid brengt overigens met zich dat de gevraagde informatie naar alle leden van de raad gaat en niet alleen naar het raadslid dat daarom verzocht heeft.*".<sup>16 17</sup>

De formulering van art. 169 Gw. maakt het verstrekken van inlichtingen een wettelijk plicht uit eigen beweging of op verzoek. Noch het college noch de burgemeester heeft hierin een discretionaire bevoegdheid.

De Gemeentewet kent één uitzonderingsgrond en dat is die van het 'openbaar belang'. Wat het begrip openbaar belang in een bepaald geval inhoudt is in eerste instantie ter beoordeling aan het college, maar het moet gaan om zwaarwegende belangen. Het college moet dit dus goed motiveren. Vervolgens is het aan de raad om te beoordelen of hij het beroep van het college op het openbaar belang aanvaardt.<sup>18</sup>

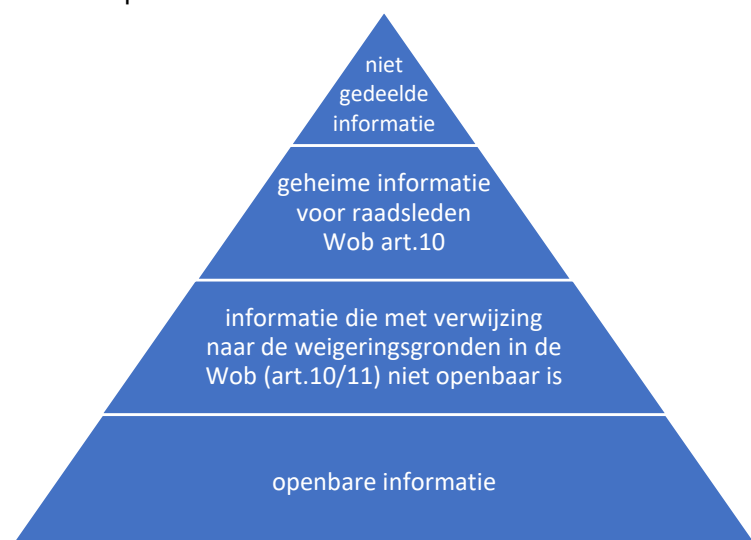
De uitzonderingsgrond 'openbaar belang' (verschoningsgrond) zal zich in de praktijk minder vaak voordoen dan de uitzonderingsgronden die in de Wob worden genoemd.

<sup>16</sup> [https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19851986/0000121051/1/pdf/SGD\\_19851986\\_0007274.pdf](https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19851986/0000121051/1/pdf/SGD_19851986_0007274.pdf) p.41

<sup>17</sup> Dit betekent niet dat het college in alle gevallen verplicht is om onderhands gevraagde informatie ook aan andere raadsleden te verstrekken. Die verplichting ontstaat pas als een raadslid – na een weigering om onderhandse informatie te verstrekken – daarom verzoekt met gebruikmaking van het wettelijke recht op inlichtingen (art 169, lid 3).

<sup>18</sup> Idem, p.145/6

Er is dus sprake van een hiërarchie in informatie:



In beginsel is informatie openbaar. Er kunnen redenen zijn om informatie niet openbaar te maken, niet voor raadsleden en niet voor 'burgers'. De uitzonderingsgronden hiervoor zijn opgenomen in de Wob. Een deel van deze informatie kan wel als 'geheime' informatie worden gedeeld met raadsleden. Indien het openbaar belang in het geding is, kan ook de raad worden buitengesloten van deze informatie.

Geheimhouding ziet op het niet (mogen) informeren van burgers, maar staat het (achter gesloten deuren) informeren van de raad niet in de weg. De verschoningsgrond is de overtreffende trap van geheimhouding. "Niet alleen het grote publiek mag het niet weten, zelfs de raad niet." <sup>19</sup>

Ter illustratie en wellicht ter overweging voor Maastricht moge een casus dienen die in 2018 speelde in de gemeente Bloemendaal. Daaruit blijkt dat het niet eenvoudig is om zelf aanvullend generiek beleid te maken op basis van een specifieke casus. In Bloemendaal was het college van plan om een gemeentelijke regeling<sup>20</sup> op te stellen waarin het begrip 'openbaar belang' werd geoperationaliseerd. Het college baseerde zich hierbij onder meer op een advies van Advocatenkantoor Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn<sup>21</sup>. Naar aanleiding daarvan heeft de hoogleraar staats- en bestuursrecht, W. Voermans, een notitie<sup>22</sup> opgesteld waarin hij dit generieke beleid van de gemeente Bloemendaal in strijd acht met de Gemeentewet. Deze casus maakt duidelijk dat de toepassing van art. 169 Gw niet gemakkelijk is, maar ook dat de gemeenteraad als geheel en ieder van de leden afzonderlijk een ruime bevoegdheid hebben om inlichtingen te vragen aan het college en dat het college een vergaande verplichting heeft om die inlichtingen inderdaad te verstrekken.

Ook in de Tweede Kamer was voorjaar 2020 de discussie actueel wie bepaalt welke informatie de Kamer nodig heeft voor haar kaderstellende en controlerende taak: de regering of de Kamer? Hierbij is artikel 68 van de Grondwet in het geding. Dit artikel is de evenknie van art 169 in de Gemeentewet. De Tweede Kamer heeft in februari 2020 met algemene stemmen een motie aangenomen die behelst dat individuele Kamerleden altijd onderliggende documenten mogen opvragen, dus niet alleen de kabinetsbesluiten zelf, maar ook de ambtelijke stukken die duidelijk maken hoe dat besluit tot stand is gekomen. (Motie Omtzigt c.s. van 20 februari 2020 <sup>23</sup>)

De RKM adviseert om als het onderwerp "geheimhouding" in een lokale regeling wordt uitgewerkt, daarin ook in te gaan op het belendende onderwerp "informatieplicht". Verwijzingen naar voorbeelden van een lokale regeling met een dergelijke brede opzet zijn opgenomen in bijlage 2 van dit rapport.

<sup>19</sup> <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ambtenaar-en-carriere/achtergrond/achtergrond/grenzen-aan-geheimhouding.13642427.lynkx>

<sup>20</sup> <https://wimvoermans.files.wordpress.com/2018/07/01-brief-college-mbt-reikwijdte-art-169-gemeentewet-2018009623.pdf>

<sup>21</sup> <https://wimvoermans.files.wordpress.com/2018/07/02-advies-landsadvocaat-behorend-bij-brief-college-mbt-reikwijdte-art-169-gemeentewet-2018009954.pdf>

<sup>22</sup> <https://wimvoermans.files.wordpress.com/2018/07/03het-college-van-burgemeester-en-wethouders-van-de-gemeente-bloemendaal-laet-de-gemeenteraad-bij-brief-van-19-juni-weten-over-haar-voornemen-niet-langer-alle-inlichtingenverzoeken-te-ho.pdf>

<sup>23</sup> <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z03593&did=2020D07473>



## BIJLAGE 1

### Landelijke wet- en regelgeving over 'geheimhouding'<sup>24</sup>

#### WET- EN REGELGEVING

Deze bijlage behorend bij het rapport van de Rekenkamer Maastricht d.d. .... ten behoeve van de gemeenteraad van Maastricht is gewijd aan de beantwoording van de onderzoeksvraag *"Welke landelijke wet- en regelgeving heeft betrekking op 'geheimhouding' in het verkeer tussen college en raad en tot welke procesvereisten leidt dit?"*.

#### OPENBAAR, TENZIJ

Openbaarheid is een grondbeginsel voor het Nederlands bestuur. Dit uitgangspunt is vastgelegd in artikel 110 van de Grondwet: *"De overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens regels bij de wet te stellen."*

De Grondwet wijst daarmee op een beginsel dat in de literatuur wordt beschreven als 'openbaar, tenzij'. Geheimhouding moet een uitzondering zijn op het uitgangspunt van het openbaar bestuur. Het opleggen van geheimhouding betekent namelijk een beperking van de vrijheid van meningsuiting. Zolang geheimhouding is opgelegd, is een openbaar debat over deze informatie niet mogelijk. Bovendien kan de geheimhouding van informatie de controle van het openbaar bestuur beperken.

#### JURIDISCH KADER

Het juridisch kader voor de geheimhoudingsplicht van gemeentelijke bestuursorganen wordt gevormd door de Gemeentewet (Gw) en de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Daarbij gaat de bijzondere regeling van de Gw boven de algemene regeling van de Wob. Uitgangspunt bij beide is dat alle informatie in beginsel openbaar is of zo spoedig mogelijk openbaar wordt gemaakt.

Niet openbaar maken is pas mogelijk als de concrete situatie valt onder de uitzonderingsgronden van de Wob zoals die zijn opgenomen in de artikelen 10 en 11. Het gaat hier om belangen als de eenheid van de Kroon en staatsveiligheid, maar ook om vertrouwelijke bedrijfsgegevens, de economische en financiële belangen van de Gemeente en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Verder zijn de volgende algemene uitgangspunten relevant:

- \* Er is voor informatie die onder geheimhouding wordt gedeeld met de raad geen juridisch onderscheid tussen schriftelijke, digitale en mondeling gedeelde informatie.<sup>25</sup>
- \* De termen 'vertrouwelijkheid' en 'geheimhouding' worden vaak door elkaar gebruikt. jurisprudentie geeft echter aan dat deze termen niet dezelfde betekenis hebben. Daarom is het beter de term 'geheim' te hanteren.
- \* Zowel voor het opleggen als opheffen van geheimhouding is een besluit door een bestuursorgaan nodig.

De Gw regelt in verschillende artikelen de geheimhouding in het verkeer tussen college en raad en raadscommissies.

In algemene zin regelt Artikel 23 van de Gemeentewet dat vergaderingen van de raad in het openbaar worden gehouden en dat de verslaglegging daarvan eveneens openbaar is. Ook regelt dit artikel aan welke eisen moet worden voldaan om in beslotenheid te vergaderen.

<sup>24</sup> Dit stuk is een bewerking van het overzicht dat de Rekenkamer Zeeland heeft gemaakt ten behoeve van haar onderzoek naar geheimhouding in de provincie Zeeland. Rekenkamer Zeeland, 'Geheimhouding – Onderzoek naar het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding bij de Provincie Zeeland'. 2019

<sup>25</sup> De geheimhoudingsbepalingen uit de Gemeentewet hebben mede betrekking op het in een besloten vergadering (mondeling) behandelde.

Een Wob-verzoek heeft betrekking op informatie, neergelegd in documenten. Het begrip document is gedefinieerd als een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat. Mondelinge informatie die niet in een document (bijv. een geluidsband) is vevat, valt daarmee buiten de reikwijdte van de Wob.

### Artikel 23 Gemeentewet

1.  
De vergadering van de raad wordt in het openbaar gehouden.
2.  
De deuren worden gesloten, wanneer ten minste een vijfde van het aantal leden dat de presentielijst heeft getekend daarom verzoekt of de voorzitter het nodig oordeelt.
3.  
De raad beslist vervolgens of met gesloten deuren zal worden vergaderd.
4.  
Van een vergadering met gesloten deuren wordt een afzonderlijk verslag opgemaakt, dat niet openbaar wordt gemaakt tenzij de raad anders beslist.
5.  
De raad maakt de besluitenlijst van zijn vergaderingen op de in de gemeente gebruikelijke wijze openbaar. De raad laat de openbaarmaking achterwege voor zover het aangelegenheden betreft ten aanzien waarvan op grond van artikel 25 geheimhouding is opgelegd of ten aanzien waarvan openbaarmaking in strijd is met het openbaar belang.

### Geheimhouding ten aanzien van de raad op grond van Artikel 25 Gw

Op basis van artikel 25 van de Gw kunnen het college, de burgemeester of een commissie een (voorlopige) geheimhouding opleggen aan de raad. Ook kan de raad zichzelf geheimhouding opleggen op grond van dit artikel.

### Artikel 25 Gemeentewet

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.
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 blijkens 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 blijkens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht.

De geheimhouding dient de raad in hun eerstvolgende vergadering, nadat het voorlopige geheimhoudingsbesluit is genomen, te bekrachtigen omdat deze anders van rechtswege vervalt. Behandeling van de voorlopige geheimhouding dient in een openbare vergadering te worden aangekondigd. Pas na bekrachtiging kan de beraadslaging over het betreffende onderwerp achter gesloten deuren plaatsvinden. Als hoogste bestuursorgaan kan de raad de geheimhouding opheffen. In dit geval besluiten zij hierover in een besloten vergadering. Eventueel doen zij dat in overleg met het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd. In de regel is dat het college. Niet alleen aan de raad (als orgaan) of aan een commissie, maar ook aan één of enkele raadsleden kan een geheimhoudingsplicht worden opgelegd, wanneer deze (geheime) informatie wensen. Een dergelijke verplichting kan worden opgeheven door het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd.

Omdat die informatie in beheer is bij het college, zal het college moeten afwegen of de informatie in openbaarheid of onder geheimhouding wordt gedeeld. De schriftelijke informatie wordt in zo'n geval niet enkel beschikbaar gesteld voor het betreffende raadslid, maar voor alle raadleden ter inzage gelegd. Dit betekent niet dat alle leden er ook kennis van moeten nemen. Indien geheimhouding is opgelegd, dan blijft deze bestaan tot het moment dat ze wordt opgeheven of van rechtswege is vervallen.

Over het aan leden van de raad overleggen van stukken moet nog het volgende worden opgemerkt: in beginsel geldt dat (alle) raadsleden een gelijke informatiepositie behoren te hebben. De mogelijkheid om geheimhouding aan individuele raadsleden op te leggen, kan niet zo verstaan worden dat alle raadsleden individueel worden geïnformeerd, waardoor het vereiste van bekrachtiging ontweken wordt. Alle leden van de raad individueel Informeren betekent - de facto - dat de stukken aan de raad als geheel (dus als orgaan) worden verstrekt. Dan dient de geheimhouding dus bekrachtigd te worden. De mogelijkheid om leden van de raad Informatie te verschaffen moet gelezen worden als: enkele leden van de raad, en is slechts een uitzondering op de hoofdregel dat (alle) raadsleden een gelijke informatiepositie behoren te hebben.<sup>26</sup>

### Geheimhouding door of aan het college op basis van artikel 55 Gw

Artikel 55 van de Gw regelt onder andere het door het college aan zichzelf opleggen van geheimhouding op documenten en informatie die in haar vergaderingen en bijeenkomsten aan de orde zijn. In het tweede lid van artikel 55 van de Gw wordt geregeld dat de burgemeester of een commissie geheimhouding kan opleggen aan het college.

#### 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.

Het bestaan van een geheimhoudingsplicht ingevolge artikel 55, eerste lid sluit niet uit dat die informatie wordt gedeeld met leden van de raad. Indien het college zich ter zake van het behandelde waarvoor een verplichting tot geheimhouding geldt op grond van het derde lid tot de raad heeft gericht en de raad deze heeft bekrachtigd, wordt de geheimhouding in acht genomen totdat de raad haar opheft. De raad wordt hiermee, als hoogste bestuursorgaan bevoegd te beslissen over het voortduren of opheffen van de geheimhouding.

### Geheimhouding ten aanzien van commissies op grond van artikel 86 Gw

Op grond van dit artikel kan een commissie in een besloten vergadering geheimhouding opleggen op stukken die zij in die vergadering onder ogen krijgt. Daarnaast kunnen de voorzitter van de commissie, het college of de burgemeester geheimhouding opleggen ten aanzien van stukken die zij aan de commissie overleggen. De geheimhouding geldt totdat het orgaan dat deze heeft opgelegd, haar opheft.

<sup>26</sup> <https://www.politiekeambtsdragers.nl/binaries/politieke-ambtsdragers/documenten/circulaires/2017/4/29/wettelijke-regeling-inzake-geheimhouding/circulaire-regeling-gemeentewet-inzake-geheimhouding-van-informatie.pdf> (zie aldaar onder 3.4)

Als de commissie zich met betrekking tot de geheime informatie tot de raad heeft gericht, geldt de geheimhouding totdat de raad haar opheft.

Als er sprake is van een situatie waarin het college stukken onder geheimhouding aan de commissie overlegt, dan is het college bevoegd om de geheimhouding op te heffen. Behalve wanneer de informatie (door de commissie) ook aan de raad is overlegd. Dan is het aan de raad om de geheimhouding te bekrachtigen, dan wel op te heffen: de commissie bekrachtigt dus zelf niet en kan ook niet opheffen.

#### **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.

#### **Kring van degenen voor wie de geheimhouding geldt**

De Gw bepaalt dat de geheimhouding "door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen", in acht wordt genomen. Geheimhouding geldt voor eenieder die kennis heeft genomen van de geheime informatie. Wanneer iemand op de hoogte is van de geheime informatie mag diegene de geheime informatie niet openbaar maken, totdat de geheimhouding is opgeheven. Degenen die in beginsel bij een besloten vergadering aanwezig mochten zijn, hebben ook recht op de informatie die ten behoeve van die vergadering verstrekt is en op de informatie die in die vergadering verstrekt en/of besproken is. Het is dus van belang dat raadsleden met wie men later van gedachten wil wisselen ook daadwerkelijk zijn uitgenodigd en - indien van toepassing - eventuele inzage in schriftelijke geheime stukken hebben gekregen.

#### **UITZONDERINGSGRONDEN WOB**

Geheimhouding die wordt opgelegd op grond van de artikelen 25, 55 en 86 van de Gw, dient gemotiveerd te worden aan de hand van een of meerdere uitzonderingsgronden uit de Wob. Deze zijn opgenomen in artikel 10.

#### **Artikel 10 Wob**

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 voor zover 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 voor zover 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 voor zover 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 voor zover 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.

Voor zover 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.

In artikel 11 van de Wob zijn ook uitzonderingsgronden opgenomen die van toepassing kunnen zijn bij een Wob-verzoek. Artikel 11 gaat over de bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren. Op grond van artikel 11 kan een Wob-verzoek geweigerd worden, maar het is géén grond om geheimhouding op te leggen en het is ook geen voorschrift voor het bekrachtigen en opheffen van geheimhouding.

#### **Artikel 11 Wob**

1.

In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

2.

Over persoonlijke beleidsopvattingen kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.

3.

Met betrekking tot adviezen van een ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie kan het verstrekken van informatie over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen plaatsvinden, indien het voornemen daartoe door het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat aan de leden van de adviescommissie voor de aanvang van hun werkzaamheden kenbaar is gemaakt.

4.

In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Het tweede lid, tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing.

## Geheimhouding bij de rechter

Het openbaar maken van geheime informatie is strafbaar op grond van artikel 272 Wetboek van Strafrecht (Sr): "Hij die enig geheim waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift dan wel van vroeger ambt of beroep verplicht is het te bewaren, opzettelijk schendt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie."

Dit betekent dat wanneer iemand, die weet of kan vermoeden dat op informatie geheimhouding rust, deze informatie opzettelijk openbaar maakt, hij of zij strafbaar is. Zowel de strafrechter als de bestuursrechter hebben al meerdere keren uitspraken gedaan in zaken omtrent geheimhouding.

De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde dat het opleggen van geheimhouding een besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Een besluit tot opleggen van geheimhouding moet dus voldoen aan alle eisen die gesteld zijn aan een besluit in de zin van de Awb. De belangrijkste eis in dit kader is, dat een besluit waarbij geheimhouding wordt opgelegd, gemotiveerd dient te worden.

Over de schending van geheimhouding heeft de Hoge Raad geoordeeld dat de procedure van geheimhouding niet altijd volledig gevolgd hoeft te worden om openbaring van informatie strafbaar te maken in de zin van artikel 272 van het Sr. Dit betekent dat ook de openbaring van stukken, waarop geen geheimhouding als zodanig is gelegd, maar waarvan men wel redelijkerwijs kan weten dat het niet geopenbaard mocht worden, ook strafbaar kan zijn. Dit vloeit voort uit het bepaalde in artikel 2.5 van de Algemene wet bestuursrecht.

## RESUMÉ

Openbaarheid is een grondbeginsel voor het Nederlands bestuur. Dit uitgangspunt is vastgelegd in de Grondwet (artikel 110). Het sluit daarmee aan op een beginsel dat in de literatuur wordt beschreven als 'openbaar, tenzij'. Geheimhouding is de uitzondering op dit uitgangspunt van openbaar bestuur. De artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet en de artikelen 10 en 11 van de Wet openbaarheid van bestuur bieden het juridisch kader voor geheimhouding (de uitzonderingsgronden) in het verkeer tussen college en raad.

Op grond van dit kader kunnen de burgemeester en het college geheimhouding opleggen aan individuele raadsleden, aan commissies en aan de raad als orgaan. Ook commissies en de raad zelf kunnen aan de raad geheimhouding opleggen. Daarnaast kunnen commissies ook geheimhouding opleggen aan het college. Het kan daarbij gaan om schriftelijk te delen informatie maar ook om informatie die mondeling of digitaal verstrekt wordt.

Het schenden van opgelegde geheimhouding kan strafrechtelijke consequenties hebben.

Indien geheimhouding van informatie aan de voltallige raad (als orgaan), wordt opgelegd, dan dient deze opgelegde geheimhouding door de raad in een openbare vergadering te worden bekrachtigd.

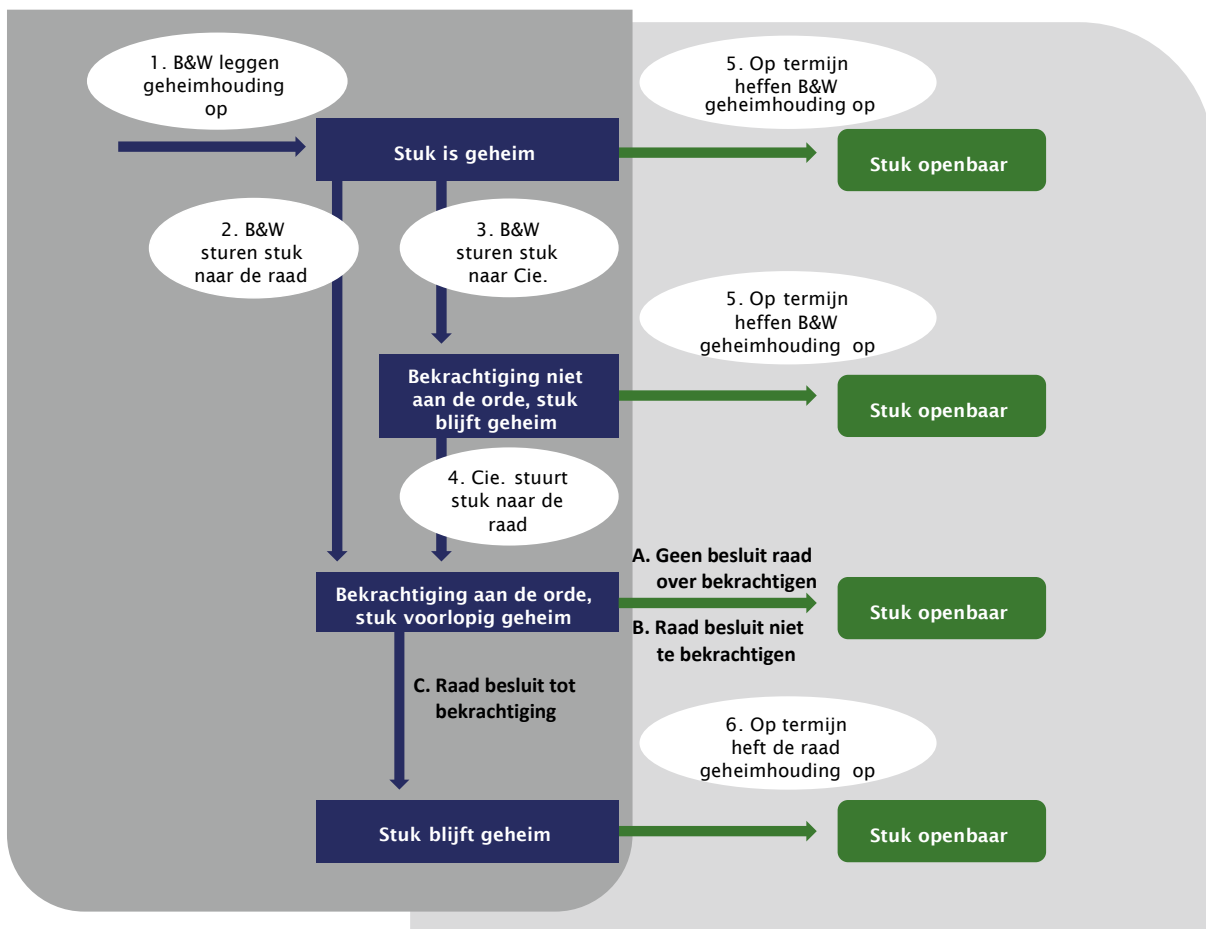
Wanneer de raad de geheimhouding heeft bekrachtigd, dan is alleen de raad bevoegd om de geheimhouding weer op te heffen. Is de geheimhouding slechts gericht op individuele raadsleden of een deel van de raad zoals bijvoorbeeld een commissie, dan wordt deze geheimhouding niet door de raad bekrachtigd. Het is dan aan het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd (de burgemeester, het college of de commissie) om deze ook weer op te heffen.

Geheimhouding die niet op een juridisch correcte wijze werd opgelegd, gemotiveerd en eventueel bekrachtigd, vervalt van rechtswege. Op grond van de Gemeentewet hoeft deze dan niet meer geheim te blijven. Daarbij moet artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht in het oog worden gehouden. Hierin wordt gesteld dat wanneer men weet of men redelijkerwijs kan vermoeden dat iets geheim is, het strafbaar is dit te openbaren.

## Stroomschema's geheimhouding <sup>27</sup>

In de Gemeentewet is opgenomen dat geheimhouding kan worden gelegd op stukken en op het behandelde in een vergadering. Allereerst zijn drie schema's opgenomen over het leggen van geheimhouding op stukken. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar degene die geheimhouding oplegt, namelijk het college van burgemeester en wethouders (B&W), een raadscommissie (Cie.) of de gemeenteraad. Het vierde stroomschema heeft betrekking op het leggen van geheimhouding op het behandelde en geeft de verschillende opties aan die er zijn als de gemeenteraad of een raadscommissie in beslotenheid vergaderen.

### Geheimhouding stukken; B&W leggen geheimhouding op

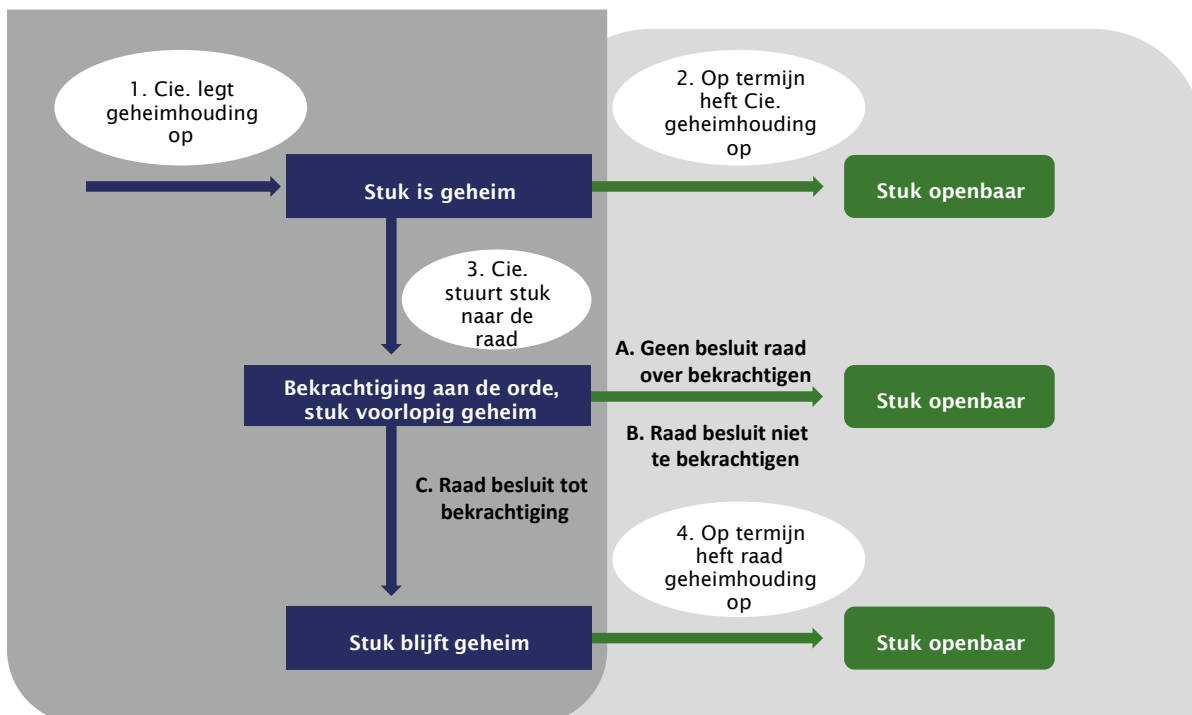


1. B&W hebben de bevoegdheid om geheimhouding op stukken (en het behandelde tijdens een B&W-vergadering) te leggen. Dit besluit moet goed worden onderbouwd. Geheimhouding kan alleen worden opgelegd als er sprake is van een belang zoals genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur. De onderbouwing van het besluit moet bestaan uit een verwijzing naar het desbetreffende artikel uit de Gw, een verwijzing naar een belang zoals genoemd in artikel 10 van de Wob en een toelichting hierop.
2. / 4. Als B&W of een raadscommissie een geheim stuk doorsturen naar de gemeenteraad als geheel, dan moet de gemeenteraad in de eerstvolgende vergadering na ontvangst van het stuk, een besluit nemen over het al dan niet bekrachtigen van de geheimhouding. Als de gemeenteraad geen besluit neemt (optie A) of als de gemeenteraad besluit om de geheimhouding niet te bekrachtigen (optie

<sup>27</sup> Deze stroomschema's zijn overgenomen van het Rapport van de Randstedelijke Rekenkamer 'Openbaar, tenzij – Een onderzoek naar het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding'. 2014

- B), dan vervalt de geheimhouding en zijn de stukken vanaf dat moment in beginsel openbaar.<sup>28</sup> Als de gemeenteraad besluit om de geheimhouding wel te bekrachtigen (optie C), dan blijven de stukken geheim.
3. Als B&W het geheime stuk doorsturen naar een raadscommissie en niet naar de gemeenteraad als geheel, dan hoeft de geheimhouding niet door de gemeenteraad te worden bekrachtigd.
  5. Als de geheimhouding door B&W is opgelegd en het stuk niet naar de gemeenteraad als geheel is gestuurd, dan zijn B&W degenen die de geheimhouding kunnen opheffen.
  6. Als de gemeenteraad de geheimhouding heeft bekrachtigd, dan mag alleen de raad de geheimhouding opheffen.

### Geheimhouding stukken; raadscommissie legt geheimhouding op

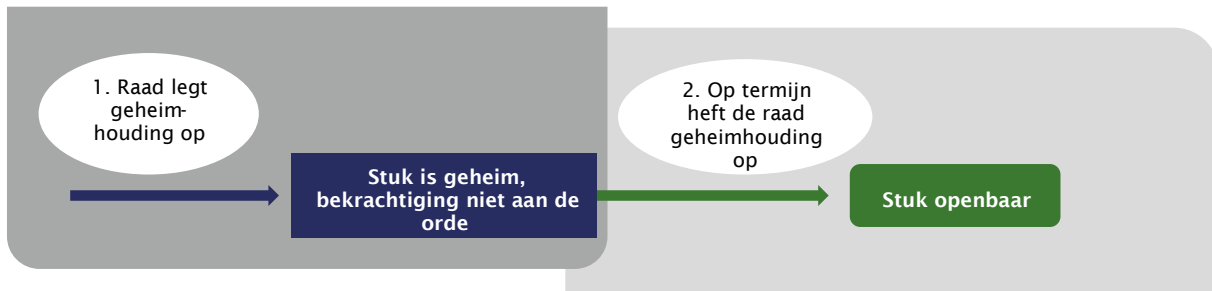


1. In het bovenstaande schema legt een raadscommissie geheimhouding op een stuk op. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een conceptrapport van een extern onderzoeksbureau dat in opdracht van een raadscommissie een onderzoek heeft uitgevoerd.
2. Als de raadscommissie het stuk niet doorstuurt naar de gemeenteraad, dan is het de raadscommissie die op termijn kan besluiten om de geheimhouding op te heffen.
3. Als de raadscommissie het stuk waarop zij geheimhouding heeft opgelegd doorstuurt naar de gemeenteraad, dan is de raad aan zet om de geheimhouding wel of niet te bekrachtigen (zie toelichting bij voorgaande figuur onder 2, 4 en 6).

<sup>28</sup> Uitgaande van de Wet openbaarheid van bestuur is het stuk in beginsel openbaar, maar moet dit nog wel in het concrete geval worden vastgesteld. Het kan immers zijn dat bepaalde belangen zich tegen openbaarheid verzetten.

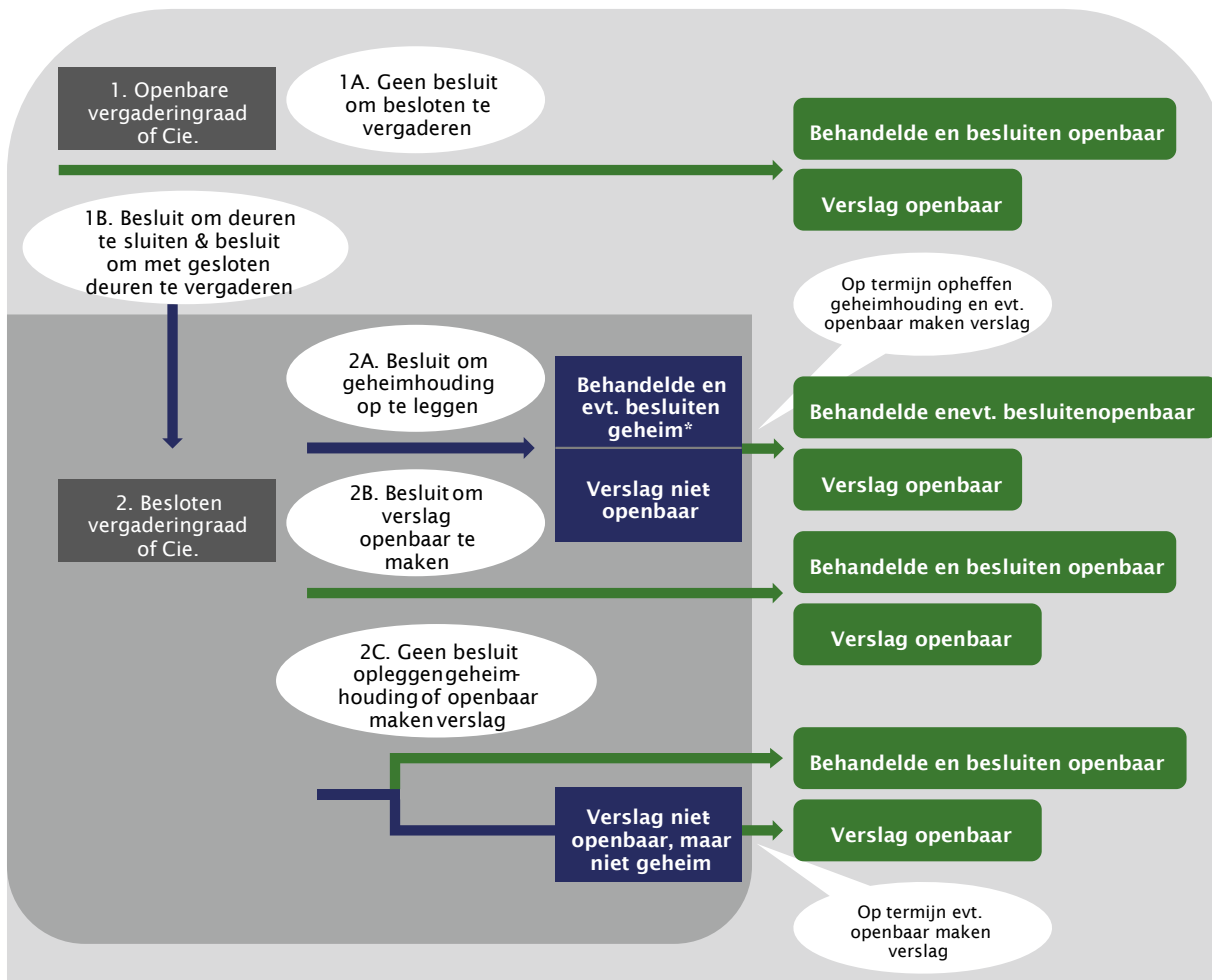


## Geheimhouding stukken; de gemeenteraad legt geheimhouding op



1. Ten slotte kan de gemeenteraad ook geheimhouding op een stuk leggen. Als de raad geheimhouding heeft opgelegd, dan is bekrachtiging niet aan de orde.
2. De gemeenteraad kan als enige de geheimhouding op termijn weer opheffen.

## Besloten vergaderingen van de gemeenteraad en raadscommissies



\* De inhoudelijke besluiten kunnen eventueel ook in een openbare vergadering (aansluitend op het besloten deel) worden genomen.

1. De gemeenteraad en raadscommissies vergaderen in principe in het openbaar. In een openbare vergadering kunnen ze (1/5 van de raad of commissie, of de voorzitter) besluiten om de deuren te

sluiten. Vervolgens beslist de raad of de raadscommissie over het houden van een besloten vergadering:

- A. Als er geen besluit wordt genomen om in beslotenheid te vergaderen, dan zijn het behandelde, de besluiten en het verslag openbaar.
  - B. Als de gemeenteraad of een raadscommissie besluit om in beslotenheid te vergaderen, dan moet een apart verslag van dit deel van de vergadering worden opgesteld.
2. Als de gemeenteraad of raadscommissie achter gesloten deuren vergadert, dan zijn er drie opties:
- A. De raad of een raadscommissie kan geheimhouding leggen op het behandelde. Het behandelde (dus ook de inhoud van het verslag) valt dan onder het regime van geheimhouding, de besluiten komen niet op de openbare besluitenlijst en het verslag is niet-openbaar. Als het gewenst is om het inhoudelijke besluit wél op de openbare besluitenlijst op te nemen, zou men ervoor kunnen kiezen om het inhoudelijke besluit pas te nemen op het moment dat de vergadering weer in het openbaar plaatsvindt. Op termijn kan de raad of de raadscommissie besluiten om de geheimhouding op te heffen. Het behandelde en de besluiten worden dan openbaar. Dit is een logisch moment om ook een besluit te nemen over het wel of niet openbaar maken van het verslag.
  - B. De gemeenteraad of een raadscommissie kan aan het eind van de besloten vergadering besluiten om het verslag van de vergadering openbaar te maken (en geen geheimhouding op te leggen). Het verslag, het behandelde én de besluiten zijn vervolgens openbaar.
  - C. Als de gemeenteraad of een raadscommissie geen geheimhouding heeft opgelegd en geen besluit heeft genomen over het openbaar maken van het verslag, dan zijn het behandelde en de besluiten openbaar en is het verslag niet-openbaar (maar niet geheim). Gevolg is de merkwaardige situatie dat er wel straffeloos gesproken mag worden over wat er in de besloten vergadering behandeld is. Om een dergelijke situatie te voorkomen, is het aan te bevelen om altijd op het eind van een besloten vergadering een besluit te nemen over het al dan niet opleggen van geheimhouding (en het openbaar maken van het verslag).

## BIJLAGE 2

### Lokale regels over 'geheimhouding' in de gemeente Maastricht

Niet alleen de landelijke wet- en regelgeving structureert het gedrag van het openbaar bestuur. Op lokaal niveau kan een specifieke uitwerking worden gegeven aan deze landelijke wet- en regelgeving. In het kader van deze verkenning over 'geheimhouding' is in ieder geval het reglement van orde relevant. Iedere gemeenteraad heeft een dergelijk reglement.

Daarnaast zijn er gemeenten die ook andere lokale verordeningen of protocollen hebben opgesteld waarin het onderwerp 'geheimhouding' aan de orde is.

#### Reglement van orde

Het Reglement van orde bevat regels over de gang van zaken in de gemeenteraad. In dit reglement komen onderwerpen aan de orde die direct te maken hebben met gemeenteraadvergaderingen. Openbaarheid, beslotenheid en geheimhouding zijn onderwerpen die in een reglement van orde worden behandeld.

Het reglement van orde van de gemeenteraad van Maastricht<sup>29</sup> besteedt in een aantal artikelen aandacht aan geheimhouding.

#### Hoofdstuk III – Toelating raadsleden, samenstellen fractie en benoemen wethouders en burgerleden

##### Artikel 11: Burgerleden

1. Elke fractie is gerechtigd maximaal drie niet-raadsleden voor te dragen om als burgerlid aan de stadsronde en/of raadsronde deel te nemen.
2. De raad benoemt de burgerleden op voorstel van de voorzitter en de griffier van de raad.
3. De artikelen 10, 13 en 15 van de Gemeentewet zijn van overeenkomstige toepassing op burgerleden.
4. In de raadsvergadering waar de burgerleden worden benoemd leggen zij de voor raadsleden voorgeschreven eed of verklaring en belofte af.
5. Indien geheimhouding wordt opgelegd aan raadsleden geldt dit ook voor burgerleden.
6. De zittingsperiode van een burgerlid eindigt door ontslagname op eigen verzoek in te dienen bij de voorzitter van de raad, aan het einde van de zittingsperiode van de raad, bij uittreding uit een fractie of door intrekking van de benoeming door de raad.
7. Burgerleden ontvangen een vergoeding voor het bijwonen van bijeenkomsten op grond van de Verordening geldelijke voorzieningen raadsleden, commissieleden en fracties gemeente Maastricht. De vergoeding betreft een dagvergoeding.
8. Om voor vergoeding in aanmerking te komen dient de presentielijst door het betreffend lid te worden getekend.
9. In hoofdstuk V en VI wordt onder de term raadslid ook burgerlid begrepen.

#### Hoofdstuk IV - Bijeenkomsten

##### Artikel 14: Openbare kennisgeving en publiceren van documenten

1. De door het presidium opgestelde agenda's voor de stads- informatie- en raadsronden en de voorgestelde agenda voor de raadsvergadering worden met de daarbij behorende stukken op het raadsinformatiesysteem op de gemeentelijke website gepubliceerd. Publicatie geschiedt 12 dagen voor de bijeenkomsten.
2. De agenda bevat:
  - een aanduiding van de dag, het tijdstip en de plaats van de bijeenkomsten;
  - een programma voor de stads-, informatie- en raadsronden waarbij de doelstelling van de rondes zijn geformuleerd;
  - een voorlopige agenda met raadsvoorstellen voor de raadsvergadering.
3. Indien voor stukken op grond van artikel 25, eerste dan wel tweede lid, of art. 86 van de Gemeentewet geheimhouding is opgelegd, blijven deze stukken onder berusting van het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd. Het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd verleent inzage aan daartoe gerechtigden.

##### Artikel 17: Besloten bijeenkomsten

1. Op basis van artikel 23 of 86 van de Gemeentewet kan een besloten bijeenkomst gehouden worden.
2. Ten aanzien van hetgeen besproken is en omtrent de inhoud van de overlegde documenten, kan geheimhouding worden opgelegd, voorzover artikel 10 Wet openbaarheid van bestuur daartoe een grondslag biedt.
3. Omtrent het in de besloten vergadering behandelde kan tijdens de vergadering geheimhouding worden opgelegd.

<sup>29</sup> <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/gmb-2017-134253.html>

4. Op besloten bijeenkomsten is dit reglement van overeenkomstige toepassing voor zover dat niet strijdig is met het besloten karakter van de vergadering.

#### Artikel 19: Opheffing geheimhouding

1. Als de raad op grond van de artikelen 25 lid 4, artikel 55 lid 2 en 3, of artikel 86 lid 2 en 3 van de Gemeentewet voornemens is de geheimhouding op te heffen, dan wordt, als het orgaan dat geheimhouding heeft opgelegd daarom verzoekt, daarover in een besloten raadsvergadering met het desbetreffende orgaan overleg gevoerd.

#### Artikel 20: Register geheime informatie

1. Een register van geheime informatie wordt een keer per jaar aan de raad voorgelegd met een voorstel over handhaving dan wel opheffing van de geheimhouding.  
2. Een voorstel over handhaving dan wel opheffing van de geheimhouding doet de griffier, na consultatie van het college.

### Toelichting

#### Algemeen

In dit hoofdstuk zijn de bepalingen geclusterd die van toepassing zijn op alle type bijeenkomsten van een raadsavond. Ook de besloten bijeenkomsten met geheimhoudingsplicht maken onderdeel uit van dit hoofdstuk. Het geeft niet alleen de voorzitter van de raadsvergadering instrumenten in handen om de orde te handhaven, maar ook de voorzitters van de stadsronden, informatieronden en raadsronden.

#### Artikel 14

De agenda met bijbehorende stukken wordt 12 dagen vóór het plaatsvinden van de raadsavond gepubliceerd. Dat is steeds op een donderdag. Dit geldt niet voor geheime stukken. Die liggen ter inzage. Niet alleen raadsstukken worden gepubliceerd in het digitaal raadsinformatiesysteem, maar ook de stukken die bij de agenda's van een stadsronde, informatieronde of raadsronde horen (Artikel 19 Gemeentewet en Artikel 25 Gemeentewet).

#### Artikel 17-20:

Het reglement van orde is ook van toepassing op besloten bijeenkomsten. De regeling van besloten bijeenkomsten is primair geregeld in de Gemeentewet en de Wet openbaarheid van bestuur. Indien de voorzitter dan wel een vijfde van het aantal leden van de raad het nodig oordeelt kan de raad besluiten met gesloten deuren te vergaderen en kan geheimhouding worden opgelegd voor zover de Wet openbaarheid van bestuur daartoe een grondslag biedt. Voor het verslag van een besloten bijeenkomst en de opheffing van de geheimhouding geldt een aparte procedure.

Door jaarlijks aan de hand van een register te besluiten over handhaving dan wel opheffing van de geheimhouding voorkomt de commissie en de raad dat onnodig lang bepaalde informatie niet openbaar is (Artikel 24 Gemeentewet, Artikel 25 Gemeentewet en Artikel 10 Wet openbaarheid van bestuur).

#### Artikel 42:

Een elektronisch stemsysteem kan problemen opleveren bij de schriftelijke en geheime stemming over personen (Artikel 31 Gemeentewet). Indien het een vrije ronde betreft waar elk lid eigen kandidaten kan voordragen is dit met het huidige systeem niet mogelijk. Bij vrije stemrondes over personen dient ieder raadslid de mogelijkheid te hebben kandidaten voor te dragen. Daarom wordt over personen schriftelijk en geheim gestemd met behulp van een stembriefje.

### Andere lokale uitwerkingen

Een aantal gemeenten hebben een gemeentelijke regeling die specifiek het onderwerp 'geheimhouding' behandelt.

Dit kan de vorm hebben van een 'Protocol'. Voorbeelden hiervan zijn de gemeenten Arnhem,<sup>30</sup> Ede<sup>31</sup>, Loon op Zand<sup>32</sup>, Vlissingen<sup>33</sup> en Zoetermeer<sup>34</sup>.

Ook zijn er gemeenten die een Handreiking hebben opgesteld hoe om te gaan met de regelgeving over geheimhouding. Voorbeelden hiervan zijn de gemeenten Amsterdam<sup>35</sup>, Oss<sup>36</sup> en Langedijk.

<sup>30</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2019-290014.pdf>

<sup>31</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2017-61223.pdf>

<sup>32</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2020-137305.pdf>

<sup>33</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2016-122669.pdf>

<sup>34</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2019-127550.pdf>

<sup>35</sup> [https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/content/uploads/2012/09/geheimhouding\\_handreiking.pdf](https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/content/uploads/2012/09/geheimhouding_handreiking.pdf)

<sup>36</sup>

[https://www.google.nl/search?xsrf=ALeKk02b5ZQTyXrZAnbkMTvCRrFrcoOoHQ%3A1591275297773&ei=Ie\\_YXpLULqz6sAeRyZ8I&q=handreiking+geheimhouding+gemeente+oss&oq=handreiking+geheimhouding+gemeente+oss&qslcp=CqZwc3ktYWIQAzoECAAQRzoICCEQFhAdEB46BwghEAoQoAFQ1h9Y\\_CJgkCVoAHABeACAAXyIAZkCkgEDMi4xmAEAoAEBqgEHZ3dzLXdpeg&scient=psy-ab&ved=0ahUKEWjS6PO2mujpAhUsPewKHZHkBWEO4dUDCAs&uact=5](https://www.google.nl/search?xsrf=ALeKk02b5ZQTyXrZAnbkMTvCRrFrcoOoHQ%3A1591275297773&ei=Ie_YXpLULqz6sAeRyZ8I&q=handreiking+geheimhouding+gemeente+oss&oq=handreiking+geheimhouding+gemeente+oss&qslcp=CqZwc3ktYWIQAzoECAAQRzoICCEQFhAdEB46BwghEAoQoAFQ1h9Y_CJgkCVoAHABeACAAXyIAZkCkgEDMi4xmAEAoAEBqgEHZ3dzLXdpeg&scient=psy-ab&ved=0ahUKEWjS6PO2mujpAhUsPewKHZHkBWEO4dUDCAs&uact=5)

Een variant die ook voorkomt is een lokale regeling die invulling geeft aan de actieve informatieplicht zoals geformuleerd in de Gemeentewet art. 169 (in hfst X over de bevoegdheid van het college) en art 180 (in hfst XI over de bevoegdheid van de burgemeester. Lid 2 ziet op de actieve informatieplicht en lid 3 op de passieve informatieplicht. (zie hierna in kader)

In dergelijke lokale regelingen wordt ook het onderwerp 'geheimhouding' behandeld. Voorbeelden hiervan zijn de gemeenten Castricum<sup>37</sup>, Enschede<sup>38</sup> en Oegstgeest<sup>39</sup>.

#### Artikel 169

1. Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur.
2. Zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.
3. Zij geven de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.
4. Zij geven de raad vooraf inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder e, f, g en h, indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In het laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.
5. Indien de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder f, geen uitstel kan lijden, geven zij in afwijking van het vierde lid de raad zo spoedig mogelijk inlichtingen over de uitoefening van deze bevoegdheid en het terzake genomen besluit.

#### Artikel 180

1. De burgemeester is aan de raad verantwoording schuldig over het door hem gevoerde bestuur.
2. Hij geeft de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.
3. Hij geeft de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.

### Situatie in Maastricht

Behalve het reglement van orde heeft de gemeente Maastricht geen door de raad vastgestelde regelgeving die betrekking heeft op geheimhouding.

Wel heeft de griffie een aantal memo's/notities opgesteld ten behoeve van de raad hoe de raad kan omgaan met de spanning tussen openbaarheid en beslotenheid:

- Memo van 6 februari 2019, met als onderwerp: Beslotenheid, openbaarheid en geheimhouding, inclusief een korte beschrijving van de werkwijze ter voorbereiding en verslaglegging van besloten bijeenkomsten. Dit memo is aan het presidium voorgelegd ter informatie en afstemming. Het memo bevat uitleg over enkele aspecten van de regelgeving waaronder de situatie die ontstaat voor raadsleden die niet aanwezig waren bij besloten vergaderingen.
- Memo van 19 september 2019, met als onderwerp: Opleggen en bekrachtigen van geheimhouding. Dit memo is opgesteld ten behoeve van het werkoverleg van de griffie en gaat vooral in op de vraag in welke situaties bekrachtiging van de geheimhouding noodzakelijk is.
- E-mails van de griffier over inzage in het verslag van besloten vergaderingen (ongedateerd)
- Notitie van de griffie met als titel: Aspecten betreffende in beslotenheid vergaderen. Deze notitie is op 25 februari 2019 via de zogenaamde 'vier-uurmail' met de raads- en burgerleden gedeeld.

De informatie hierin is goed en bruikbaar, maar niet alle aspecten rond geheimhouding worden behandeld en door de vorm (memo, e-mail, notitie) is de informatie minder gemakkelijk terug te vinden. Ook in het procedureboek van de griffie Maastricht is een hoofdstuk gewijd aan besloten vergaderingen. Die procedureboek is een intern werkdocument dat alleen beschikbaar is voor de medewerkers van de griffie.

<sup>37</sup> <https://zoek.officiëlebekeendmakingen.nl/gmb-2020-111860.pdf>

<sup>38</sup> <https://zoek.officiëlebekeendmakingen.nl/gmb-2018-119633.pdf>

<sup>39</sup> <https://zoek.officiëlebekeendmakingen.nl/gmb-2017-182962.pdf>

## BIJLAGE 3

### Het register geheime informatie

In Circulaire 2015-0000768814 van 29 april 2016<sup>40</sup> heeft de toenmalige minister van BZK de aanbeveling opgenomen om een lijst bij te houden met stukken die (nog) geheim zijn, vooral met het doel om periodiek te kunnen toetsen of geheimhouding nog steeds noodzakelijk is.

De betreffende tekst luidt:

#### **4.2 Voortduren van geheimhouding**

*De geheimhouding rust op de stukken zolang zij niet wordt opgeheven. Het is niet altijd nodig dat de geheimhouding blijft voortduren. Dit kan gebeuren doordat stukken minder prioriteit krijgen na verloop van tijd. Het is daarom raadzaam dat het bestuursorgaan dat de geheimhouding oplegt een lijst bijhoudt met stukken die (nog) geheim zijn. In een besloten vergadering kan dan periodiek getoetst worden of geheimhouding nog steeds noodzakelijk is. Het is aan gemeenten zelf om hier een voor de lokale situatie passende werkwijze voor te vinden.*

Er is geen verplichting om een dergelijk register aan te leggen, het blijft bij een aanbeveling.

De gemeenteraad van Maastricht heeft in haar Reglement van orde een Register geheime informatie opgenomen:

#### **Artikel 20 Register geheime informatie**

- 1. Een register van geheime informatie wordt een keer per jaar aan de raad voorgelegd met een voorstel over handhaving dan wel opheffing van de geheimhouding.*
- 2. Een voorstel over handhaving dan wel opheffing van de geheimhouding doet de griffier, na consultatie van het college.*

Maastricht kent geen andere bepalingen in het Reglement van orde of in een andere lokale verordening over de inhoud van het register en wie dit register beheert.

In het kader van haar onderzoek heeft de rekenkamer het register met geheime informatie tot 31 december 2019 geanalyseerd. Dit register is met raadsvoorstel 5-2019 aan de raad aangeboden om te behandelen in de raadsvergadering van 28-1-2020. Het is tijdens die raadsvergadering niet behandeld. Volgens mededeling van de griffie had dit te maken met de nog niet volledige migratie van oude data naar het nieuwe RIS. Inmiddels is dit raadsvoorstel behandeld in de raadsvergadering van 15 december 2020.

### Analyse van de geregistreerde items

Het register met geheime informatie tot 31 december 2019 bevat in totaal 35 items waarvan er 23 in 2019 zijn opgevoerd. Deze 23 registraties hebben betrekking op 8 verschillende onderwerpen.

De geregistreerde items zijn besproken tijdens het besloten gedeelte van een raadsvergadering in 2019. De geregistreerde items zijn besproken tijdens het besloten gedeelte van 10 verschillende raadsvergaderingen in 2019.

In de overzichtstabel aan het einde van deze bijlage zijn de items beschreven en genummerd en heeft ieder onderwerp voor de duidelijkheid een eigen kleur.

### De onderwerpen

- 5 items hebben betrekking op één beslissing op bezwaar nadat een verzoek tot inzage in verwerkte persoonsgegevens is afgewezen en betrokkene in bezwaar is gegaan. De raad was in deze casus

<sup>40</sup> <https://www.politiekeamtsdragers.nl/publicaties/circulaires/2017/4/29/wettelijke-regeling-inzake-geheimhouding>

bevoegd om het bezwaarschrift te behandelen. Het betreft vijf verslagen van besloten vergaderingen en één raadsvoorstel met de achterliggende stukken.

- 1 item heeft betrekking op een andere beslissing op bezwaar, waarvan het register vermeldt dat dit niet geheim is.
- 3 items hebben betrekking op het aanbestedingsbeleid van de gemeente. 1 x mondelinge informatie en 2 x verslag van het besprokene).
- 2 items hebben betrekking op een specifiek aanbestedingsdossier. 1 x raadsvoorstel, 1 x verslag van het besprokene.
- 4 items hebben betrekking op de ontwikkeling van kenniscentra. 2 x mondelinge informatie en 2 x verslag van het besprokene. Een memo met informatie is voorafgaand aan de vergadering 'vertrouwelijk' ter inzage gelegd.
- 1 item heeft betrekking op een bijlage bij een RIB over de Bankastudio's. Die bijlage is 'vertrouwelijk' ter inzage gelegd en door enkele raadsleden bekeken. Bij dit item vermeldt het register dat alleen het college bevoegd is om de geheimhouding op te heffen.
- 6 items hebben betrekking op het Eurovision Song Contest. 1 x mondeling gedeelde informatie, 4 x verslag van het besprokene en 1x verzoek om bekrachtiging van geheimhouding op door het college overgelegde stukken.
- 1 item heeft betrekking op de kostprijsonderzoeken zorgdossiers. Betreft bekrachtiging van geheimhouding op door het college overgelegde stukken. (ook behandeld in rapport onder 5.2.1 en in bijlage 4)

### Het gevolgde proces

Van de 23 opgevoerde items zijn er 14 met een raadsvoorstel aan de raad aangeboden.

Waarvan:

- 11 opgesteld door de griffie:
  - 6 x ter vaststelling van een verslag van een besloten vergadering (van in totaal 9 vergaderingen);
  - 3 x met de vraag om bekrachtiging van geheimhouding van informatie die is gedeeld tijdens een besloten vergadering;
  - 1 x met een voorgenomen besluit over een beslissing op bezwaar;
  - 1 x over een niet ontvankelijk bezwaar.
- 3 opgesteld door college:
  - 2 x een ter vergadering uitgedeeld (en weer ingenomen) raadsvoorstel inclusief het verzoek om hierover geheimhouding te betrachten;
  - 1 x met het verzoek om bekrachtiging van geheimhouding op stukken die eerder ter inzage hebben gelegen.

De 9 items zonder raadsvoorstel betreffen:

- 4 x mondeling gedeelde informatie;
- 3 x het verslag van een besloten vergadering;
- 2 x informatie die vooraf ter inzage heeft gelegen en die tijdens de besloten vergadering is aangevuld met mondelinge informatie.

Van de 23 items hebben er 9 (dus 40%) betrekking op het verslag van een besloten vergadering en in 6 van die 9 gevallen stelt de griffie een raadsvoorstel op ter vaststelling van het verslag. Waarom dit niet in alle gevallen met een raadsvoorstel wordt aangeboden is niet duidelijk. Voor het proces van het opleggen van geheimhouding is het niet noodzakelijk om het verslag van een besloten vergadering met een raadsvoorstel aan te bieden. Dat laat onverlet dat het een goed gebruik kan zijn om de vaststelling van een verslag per raadsvoorstel aan te bieden.

Voor 4 van de 5 raadsvoorstellen ter bekrachtiging van de geheimhouding van informatie (nrs. 16, 18, 19 en 21), geldt dat deze informatie is gedeeld tijdens een besloten vergadering. Dit is niet de door de wetgever bedoelde bekrachtiging is (namelijk dat een bestuursorgaan aan een hoger bestuursorgaan vraagt om geheimhouding op overgelegde stukken te bekrachtigen). Het bekrachtigen van

geheimhouding van informatie die is gedeeld tijdens een besloten vergadering, is een overbodige actie. Immers in Gw. art. 25, lid 1 is gesteld dat *"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."*

Met het instemmen met de beslotenheid van de vergadering is de geheimhouding van het besprokene daarmee vanzelfsprekend.

Ten slotte valt op dat van de 8 verschillende casussen er één niet geheim was (nr. 17).



**Overzicht items uit 2019 in register geheime informatie tot 31 december 2019**

	Raadsvergadering	Onderwerp	Nr. raadsvoorstel	inhoud	opmerking
1	29-1-2019	Beslissing op bezwaar Avg	09-2019 en 12-2019 Opgesteld door griffie	Verslagen van besloten vergaderingen van 11-12-2018 en 18-12-2018 waarvan de vaststelling per raadsvoorstel aan de raad wordt voorgelegd	
2	29-1-2019	Aanbestedingen algemeen	n.v.t.	Mondeling gedeelde informatie door college tijdens besloten vergadering van 29-1-2019.	
3	26-2-2019	Beslissing op bezwaar Avg	27-2019 Opgesteld door griffie	Verslag van besloten vergadering van 29-1-2019 (gedeelte beslissing op bezwaar) waarvan de vaststelling per raadsvoorstel aan de raad wordt voorgelegd.	
4	26-2-2019	Aanbestedingen algemeen	n.v.t.	Verslag van besloten vergadering van 29-1-2019 (deel aanbesteding).	
5	26-2-2019	Aanbestedingsvraagstuk specifiek	24-2019 Opgesteld door college	Raadsvoorstel over dit onderwerp wordt ter vergadering uitgereikt. Besluitvorming tijdens zelfde vergadering.	
6	2-4-2019	Verslag beslissing op bezwaar Avg	40-2019 Opgesteld door griffie	Verslag van besloten vergadering van 26-2-2019 (gedeelte beslissing op bezwaar) waarvan de vaststelling per raadsvoorstel aan de raad wordt voorgelegd.	
7	2-4-2019	Aanbestedingsvraagstuk specifiek	n.v.t.	Verslag van besloten vergadering van 26-2-2019.	Geheimhouding weer vervallen op 7-3-2019 met uitzondering van geel gemarkeerde deel van verslag
8	2-4-2019	Aanbestedingen algemeen	n.v.t.	Verslag van besloten vergadering van 26-2-2019.	
9	7-5-2019	Ontwikkeling kenniscentra	n.v.t.	Mondeling gedeelde Informatie door college tijdens besloten vergadering van 7-5-2019	
10	11-6-2019	Verslag Ontwikkeling kenniscentra	83-2019 Opgesteld door griffie	Verslag van besloten vergadering van 7-5-2019 waarvan de vaststelling per raadsvoorstel aan de raad wordt voorgelegd.	

	Raadsvergadering	Onderwerp	Nr. raadsvoorstel	inhoud	opmerking
11	11-6-2019	Ontwikkeling kenniscentra	n.v.t.	Voorafgaand aan raadsvergadering van 11-6-2019 is een memo vertrouwelijk ter inzage gelegd. Tijdens de raadsvergadering wordt in aanvulling daarop mondeling nieuwe informatie gedeeld.	Enkele raadsleden hebben vooraf stukken (het memo van de wethouder) ingezien. Deze stukken zijn niet ter vergadering uitgereikt. Er heeft geen bekrachtiging van de geheimhouding van deze stukken plaats gevonden. Met verwijzing naar GW art.25 lid 4 wordt In het Register aangetekend dat de geheimhouding uitsluitend door het college kan worden opgeheven. Dit standpunt onderschrijft de RKM niet. De ter inzage gelegde stukken waren bestemd voor alle raadsleden. Dat daar slechts enkele raadsleden gebruik van hebben gemaakt, doet daar niets aan af. Er had bekrachtiging moeten plaats vinden en uitsluitend de raad kan daarna de geheimhouding opheffen
12	11-6-2019	Banka-studio's	n.v.t.	Voorafgaand aan de raadsvergadering is een onderzoeksrapport van Deloitte vertrouwelijk ter inzage gelegd. Als bijlage bij de raadsinformatiebrief van 28 mei 2019 over de Banka-studio's. De stukken zijn in de raadsvergadering niet besproken.	Enkele raadsleden hebben vooraf de stukken ingezien. Deze stukken zijn niet ter vergadering uitgereikt. Er heeft geen bekrachtiging plaats gevonden van de geheimhouding op deze stukken. Met verwijzing naar GW art.25 lid 4 wordt In het Register aangetekend dat de geheimhouding uitsluitend door het college kan worden opgeheven. Dit standpunt onderschrijft de RKM niet. De ter inzage gelegde stukken waren bestemd voor alle raadsleden. Dat daar slechts enkele raadsleden gebruik van hebben gemaakt, doet daar niets aan af. Er had bekrachtiging moeten plaats vinden en uitsluitend de raad kan daarna de geheimhouding opheffen
13	25-6-2019	Verslag ontwikkeling kenniscentra	89-2019 Opgesteld door griffie	Verslag van besloten vergadering van 11-6-2019 (ten onrechte gedateerd op 6-6-2019) waarvan de vaststelling per raadsvoorstel aan de raad wordt voorgelegd.	Verslag heeft ter inzage gelegen bij de griffie. Er zijn geen wijzigingsvoorstellen ingediend. Verslag is aldus vastgesteld.
14	25-6-2019	Raadsbesluit over beslissing op bezwaar Avg	90-2019 Opgesteld door griffie	Raadsvoorstel met voorgenomen besluit.	Op het raadsvoorstel is niet zichtbaar dat hier geheimhouding op rust. Raadsvoorstel is behandeld in besloten gedeelte van de raadsvergadering.
15	25-6-2019	Eurovision Song Context	n.v.t.	Mondeling gedeelde informatie door college tijdens besloten vergadering 25-6-2019	
16	2-7-2019	Beslissing op bezwaar Avg	94-2019 Opgesteld door griffie	Bekrachtiging van geheimhouding gevraagd over informatie is gedeeld op 25-6-2019	Hier wordt bekrachtiging gevraagd van geheime informatie die in een besloten vergadering is gedeeld. Bekrachtiging is overbodig.

	Raadsvergadering	Onderwerp	Nr. raadsvoorstel	inhoud	opmerking
17	2-7-2019	Beslissing op bezwaar over beslotenheid	101-2019	Bezwaar door een burger over beslotenheid. Bezwaar is niet ontvankelijk.	Dit stuk staat ten onrechte op het register omdat het besluit op bezwaar openbaar is.
18	2-7-2019	Eurovision Song Contest	100-2019 Opgesteld door college	Raadsvoorstel ter besluitvorming en ter bekrachtiging van de geheimhouding van het raadsvoorstel inclusief bijlagen.	Raadsvoorstel is ter vergadering uitgedeeld en ook weer opgehaald. Niet duidelijk is waarom Maastricht kiest voor deze werkwijze. Het raadsvoorstel zelf is niet herkenbaar geheim. Ook hier is sprake van bekrachtiging van geheimhouding van informatie die tijdens een besloten vergadering is gedeeld.
19	8-8-2019	Eurovision Song Contest	105-2019 Opgesteld door griffie	Bekrachtiging van geheimhouding gevraagd over informatie die is gedeeld op 2-7-2019	Hier wordt bekrachtiging gevraagd van geheime informatie die in een besloten vergadering is gedeeld. Bekrachtiging is overbodig. Volgens het verslag van 8-8-2019 wordt de bekrachtiging van het besprokene op 2-7-2019 ook nog eens door de voorzitter gevraagd.
20	8-8-2019	Eurovision Song Contest	n.v.t.	Mondeling gedeelde informatie + een ter vergadering uitgedeeld raadsvoorstel.	Onderwerp van gesprek was o.a. de reikwijdte van de geheimhouding (ook ná de gunning).
21	10-9-2019	Eurovision Song Contest	114-2019 Opgesteld door griffie	Bekrachtiging van de geheimhouding gevraagd over informatie die is gedeeld op 8-8-2019. Ook besluit over handhaven van de geheimhouding voor specifieke onderdelen van de informatie.	Hier wordt bekrachtiging gevraagd van geheime informatie die in een besloten vergadering is gedeeld. Bekrachtiging is overbodig. Het feit dat de gedeelde informatie geheim is, is ook uitvoerig gedeeld tijdens de besloten vergadering van 8-8-2019.
22	10-9-2019	Eurovision Song Contest	113-2019 Opgesteld door griffie	Verslagen van besloten vergaderingen van 25 juni, 2 juli en 8 augustus waarvan de vaststelling per raadsvoorstel aan de raad wordt voorgelegd. Ook besluit over opheffing van geheimhouding van de verslagen.	Bij het opheffen van de geheimhouding van de verslagen wordt een uitzondering gemaakt voor de 'geel gearceerde passages' in de verslagen. Die moeten langer geheim blijven. Met raadsvoorstel 144-2019 is op 5-11-2019 de geheimhouding over deze passages ook opgeheven
23	17-12-2019	Kostprijsonderzoeken zorgdossiers	168-2019 Opgesteld door college	Raadsvoorstel waarin wordt gevraagd om bekrachtiging van de geheimhouding van een bepaald memo inclusief bijlagen.	

## BIJLAGE 4

### Casus zorgdossiers

In het kader van deze verkenning heeft de Rekenkamer Maastricht de casus onderzocht waarbij het ging om de informatieverstrekking over de rechtmatigheidsonderzoeken Jeugd en WMO 2015/2016.

#### Korte schets van de casus

Door de 'vliegende start' van de transitie Sociaal Domein van het Rijk naar de gemeenten, was het in 2014 niet mogelijk om de tariefafspraken met de zorgaanbieders voor 2015 te baseren op gegevens die door accountants waren gevalideerd. Door de gemeente zijn daarom rechtmatigheidsonderzoeken geïnitieerd om achteraf dit verzuim te herstellen door een controle op de arrangementstarieven. In de Monitor Toekomstagenda Sociaal Domein 2018 worden deze rechtmatigheidsonderzoeken een aantal keren genoemd en de analyse van dit dossier start bij de informatieronde over deze Monitor Toekomstagenda op 11 juni 2019.

#### Tijdslijn

##### Informatieronde 11-6-2019:

Toezegging dat stukken en informatie over de rechtmatigheidsonderzoeken over de jaren 2015-2016 ter inzage worden gelegd, naast het zoveel als mogelijk openbaar verstrekken aan de raad. Deze toezegging volgt op een eerder afwijzend schriftelijk antwoord op een vraag naar informatie over de rechtmatigheidsonderzoeken. In de beantwoording van technische vragen Monitor toekomstagenda sociaal domein 2018, van 7 juni 2019, is op p.11 en op p.14 de volgende tekst opgenomen als antwoord op schriftelijke vragen:

*"De uitgevoerde rechtmatigheidsonderzoeken bevatten bedrijfsgegevens die door zorgaanbieders vertrouwelijk aan de betreffende afdeling zijn verstrekt. Deze gegevens vallen onder de uitzondering van de Wob. Daarnaast zijn er in het onderzoek gegevens verwerkt die, ondanks dat is geprobeerd om dit zoveel mogelijk te voorkomen, herleidbaar kunnen zijn naar individuele personen. Gelet hierop kunnen wij deze onderzoeken niet via deze weg met u delen en openbaar maken. Voor het delen van persoonsgegevens, waaronder gegevens die herleidbaar kunnen zijn naar individuele personen, dient op grond van de Algemene Verordening Gegevensbescherming een wettelijke grondslag te zijn. Er is geen wettelijke grondslag om de gegevens van individuele personen te delen met uw raad en openbaar te maken. Bovendien betreft het hier deels zogenaamde bijzondere persoonsgegevens die informatie bevatten over 12 iemand zijn gezondheid. Het verwerken van deze gegevens is slechts toegestaan in een beperkt aantal situaties die bij wet zijn geregeld."*

##### RIB van 24-6-2019:

De RIB bevat de informatie die openbaar verstrekt mag worden. Daarnaast bevat de RIB de toezegging dat "vertrouwelijke informatie betreffende deze onderzoeken voor u ter inzage worden gelegd". Hierover wordt toegelicht dat "onder strikte geheimhouding dossiers (kunnen) worden ingezien en toegelicht ter nader beeldvorming inzicht". Voor deze inzage wordt een exacte tijd en plaats benoemd.

##### Open brief van 30 juni 2019:

In een open brief van raadsleden van de oppositie uiten zij hun onvrede over de wijze van informatieverstrekking in dit dossier. De brief heeft als onderwerp: "Neem informatieplicht van de gemeenteraad nu eens serieus!"

##### Raadsbehandeling 2 juli 2019:

Bij de behandeling van de Jaarrekening 2018 en Kaderbrief 2019 komt ook het onderwerp rechtmatigheidsonderzoeken in de zorgdossiers aan de orde:

*PvdA (Fokke): "... is het ook teleurstellend hoe tegenwoordig in Maastricht wordt omgegaan met de informatieplicht aan de raad. Het is duwen en trekken om dingen te krijgen waar een raad gewoon*

*recht op heeft. Het college maakt het op deze manier de raad onmogelijk om zijn werk te doen. Dat is zorgwekkend en daarmee moet het college gewoon ophouden. Deze geheimzinnigheid geeft ook eerder te denken dat het college zaken onder de pet wil houden. De PvdA hoopt dat dit niet het geval is. Maar waarom die geheimzinnigheid? Het meest recente voorbeeld gaat over de zorggelden die zijn uitgekeerd over 2015 en 2016. Het college is zelf rechtmatigheidsonderzoeken gestart en als de oppositie hierover doorvraagt, doet het college bijzonder moeilijk. De PvdA wil gewoon weten wat in 2015 en 2016 aan zorginstellingen is uitgekeerd en voor welk bedrag de zorgverlener vervolgens reële zorg heeft verleend. Dat is geen heel ingewikkelde vraag en hierop heeft de raad ook gewoon recht. De raad heeft immers het budgetrecht en anderzijds moet gemeenschapsgeld goed besteed worden. Verder moet de raad ook kunnen controleren. De raad zou geen knip voor zijn neus waard zijn als de raad dit niet zou doen."*  
De wethouder zegt in reactie toe *"dat een geanonimiseerde lijst wordt opgesteld, want anders wordt de AVG overtreden. De informatie kan echter ook vertrouwelijk bij de griffie worden ingezien."*

**23-8-2019:**

artikel 47 vragen over de besteding van zorggelden. De afzenders (8 oppositiepartijen) willen meer informatie over de besteding van zorggelden dan het college tot dan toe heeft verstrekt. Uit de brief blijkt ook dat de betreffende raadsleden niet akkoord gaan met het vertrouwelijk ter inzage leggen van de gevraagde informatie omdat informatie *"immers openbaar en transparant (dient) te zijn"*.

**4-9-2019:**

antwoordbrief op de artikel 47 vragen waarin onder meer wordt verwezen naar de RIB van 5-9-2019.

**RIB 5-9-2019:**

met deze RIB wordt informatie verstrekt *"waarvan ik meen deze zonder voorbehoud te kunnen openbaren"* inclusief een toelichting welke informatie niet wordt verstrekt en waarom. Hierbij wordt verwezen naar de AVG en artikel 10 van de Wob. De RIB argumenteert uitvoerig waarom deze gegevens niet openbaar kunnen zijn. De RIB gaat niet in op de eventuele mogelijkheid om de gegevens 'onder geheimhouding' aan de raad te verstrekken. Wel wordt de mogelijkheid geopend dat dossiers door raadsleden kunnen worden ingezien 'onder strikte geheimhouding'. Hiertoe kan met een ambtenaar een afspraak worden gemaakt.

**2-10-2019:**

artikel 47 vragen over de besteding van zorggelden i.c. de rechtmatigheidsonderzoeken. De afzenders (8 oppositiepartijen) tonen zich opnieuw niet tevreden met de tot dan toe beschikbaar gestelde informatie.

**31-10-2019:**

antwoordbrief op de artikel 47 vragen. Opnieuw verwijzing naar de raadsinformatiebrief van 5-9-2019.

**11-12-2019:**

Advies van Paulussen Advocaten over de vertrouwelijkheid en geheimhouding van onderhandelingen met en besprekingen met zorgaanbieder met de conclusie dat het openbaar maken van onderhandelingsgegevens een negatieve invloed heeft op de voorspoedige afwikkeling van gelijksoortige dossiers. Het advies onderschrijft de RIB van 5 september.

**Memo van 10-12-2019:**

in aanvulling op de informatie die met de RIB van 5-9-2019 is verstrekt, wordt met dit memo de informatie uitgebreid. Het memo *"wordt via de griffie beschikbaar gesteld en is onder geheimhouding in te zien"*. Op het memo of op de (geheime) bijlage is niet te zien dat op deze stukken geheimhouding is opgelegd. Dat staat wel benoemd in het memo.

**RIB 16-12-2019:**

N.a.v. publicaties in de media en vragen van de raad, geeft deze RIB ( "... voor zover juridisch mogelijk ..." ) uitleg over de rechtmatigheidsonderzoeken. De brief besluit met de constatering dat hierover "... telkens transparant, en in volle openheid (is) gecommuniceerd met de raad. De cijfers die om juridische redenen niet geopenbaard konden worden, konden door raadsleden sinds juni 2019 vertrouwelijk worden ingezien. "

Daarna volgt een verwijzing naar de opdracht aan KPMG om "deze tariefonderzoeken te onderzoeken en waar mogelijk met verbetervoorstellen te komen". Niet duidelijk is of hiermee hét KPMG-onderzoek sociaal domein wordt bedoeld. Hierin is over de rechtmatigheidsonderzoeken niets terug te vinden.

**17-12-2019:**

Raadsvoorstel met nr. 168-2019 (gereviseerde versie van 166-2019) om de geheimhouding van het memo van 10-12-2019 te bekrachtigen. Dit raadsvoorstel wordt met 23 tegen 10 stemmen aangenomen. Uit de stemverklaringen blijkt dat de tegenstemmers de argumentatie om de informatie geheim te houden, onvoldoende vinden. De agendering van de bekrachtiging van het memo van 10-12-2019 op 17-12-2019 is overigens strijdig met art.25, lid 3 Gw waarin wordt gesteld dat geheimhouding vervalt als deze niet in de 'eerstvolgende vergadering' is bekrachtigd. De raadsvergadering van 10-12-2019 zou de eerstvolgende vergadering zijn geweest.

**Toetsing van deze casus aan het normenkader**

Opvallend in dit traject is dat het college in eerste instantie alleen spreekt over het openbaar maken van de gegevens, zonder de mogelijkheid te benoemen om de informatie 'onder geheimhouding' aan de raad te overleggen. Bij de toezegging daarna om de informatie 'vertrouwelijk' ter inzage te leggen, wordt de vereiste procedure van de bekrachtiging van de geheimhouding niet gevolgd. Pas in december 2019 wordt een bekrachtiging van de geheimhouding gevraagd. Dus van juni tot december is de geheimhouding niet bekrachtigd geweest.

Het memo van 10 december is overigens niet herkenbaar geheim.

De raad blijft in deze maanden vragen om 'openbare' informatie, zonder duidelijk te maken dat 'geheime' informatie niet zou volstaan om haar controlerende en kaderstellende taak te vervullen.