# Raadsvoorstel

Zaaknummer: Volgt
Steller: J. Hoek
Datum commissie: 21 februari 2023
Datum raadsvergadering: 14 maart 2023

Team: GRF
Teammanager: M. Horjus
Portefeuillehouder: -
E-mail: j.hoek@hoorn.nl

**Onderwerp**
Conclusie en aanbevelingen rekenkamerrapport geheimhouding

**Agendering**
Ter besluitvorming

**Bijlagen**

| | |
|---|---|
| 1 | Rapport rekenkamercommissie geheimhouding Hoorn |

**De raad besluit**

1. De aanbevelingen uit het rekenkamerrapport 'Geheimhouding Hoorn' over te nemen:
    - Actualiseer de interne richtlijnen conform de wettelijke kaders;
    - Neem in het protocol handvatten voor de organisatie op over opheffing van de geheimhouding;
    - Houd oog voor het vereiste van het juiste wetsartikel én de motivatie bij het opleggen van geheimhouding en neem die in het protocol op;
    - Stel een centraal overzicht van geheime stukken op en wijs een verantwoordelijke aan die hierop toeziet;
    - Wees eenduidig in terminologie en zie hier ook op toe;
    - Investeer in structurele kennis over geheimhouding onder medewerkers;
    - Voer als raad en college het gesprek over de afwegingen omtrent geheimhouding (en formuleer uitgangspunten voor het vervolg).

**Samenvatting**
De komst van nieuwe wet- en regelgeving heeft invloed op de manier waarop gemeenten met geheimhouding omgaan. De rekenkamercommissie heeft daarom de afgelopen periode onderzocht hoe geheimhouding binnen de gemeente Hoorn wordt toegepast en wat er verbeterd kan worden.
De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat de gemeente geheimhouding volgens de juiste wettelijke grondslag oplegt. Het geheimhoudingsprotocol van de gemeente moet wel worden geactualiseerd concludeert de rekenkamercommissie. Zo is niet altijd duidelijk op welke stukken geheimhouding rust door het ontbreken van een centraal overzicht. Dat maakt het voor de raad moeilijke om te controleren of die geheimhouding nog nodig is. Ten slotte wordt niet altijd eenduidig omgegaan met begrippen. De termen 'vertrouwelijk' en 'geheim' worden beide gebruikt, terwijl alleen de term 'geheim' een wettelijke basis heeft.
De raad wordt nu gevraagd de aanbevelingen van de rekenkamercommissie over te nemen.

## 1. Inleiding: reden van het voorstel

**Aanleiding**
Het afgelopen half jaar heeft de rekenkamercommissie onderzoek gedaan naar geheimhouding binnen de gemeente Hoorn mede door de komst van nieuwe wet- en regelgeving. Doel van dit onderzoek is meer inzicht te geven in de manier waarop wordt omgegaan met geheimhouding en vanuit daar aanbevelingen te doen.

**Belang**
De omgang met geheimhouding verandert door onder andere de *Wet Open Overhei*d (Woo) en de wet *Bevordering integriteit en functioneren decentraal bestuur*. Belangrijk is dat op de juiste manier wordt omgegaan met geheimhouding conform deze nieuwe wet- en regelgeving. De rekenkamercommissie doet hiervoor aanbevelingen.

**Centrale vraag**
In welke mate kan de raad de aanbevelingen van de rekenkamercommissie over geheimhouding in Hoorn onderschrijven en overnemen?

## 2. Beoogd maatschappelijk resultaat
De aanbevelingen van de rekenkamercommissie moeten er voor zorgen dat door de gemeente op een juiste manier wordt omgegaan met geheimhouding. De gemeente zelf, maar ook de stad en de maatschappij, hebben baat bij een transparante overheid die correct omgaat met geheimhouding.

## 3. Bijdrage aan de duurzaamheidsambitie
Niet van toepassing.

## 4. Kaders

*4.1 Wet open overheid (Woo)*
De Woo is ingegaan op 1 mei 2022 en vervangt de Wet openbaarheid van Bestuur (Wob). Ten aanzien van het onderwerp geheimhouding brengt de Woo een beperkt aantal wijzigingen met zich mee. De Woo heeft geen wijziging in de werking van de Gemeentewet ten aanzien van geheimhouding gebracht. Wel brengt de Woo een wijziging aan in de weigeringsgronden waar een beroep op moet worden gedaan bij het opleggen van geheimhouding.

*4.2 Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur*
Deze wet is per 1 januari 2023 ingegaan. In de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur wordt het geheimhoudingsproces op bepaalde vlakken verduidelijk en vereenvoudigd. Daarnaast wordt de Gemeentewet ook aangepast.
In de wet wordt uitgegaan van het principe dat geheime informatie altijd met de gehele raad moet worden gedeeld in plaats van met enkele raadsleden. De bekrachtigingsbevoegdheid van de raad vervalt, maar het hoofdschap van de raad blijft in stand: In het wetsvoorstel is ook aangegeven dat het bestuursorgaan dat de geheimhouding oplegt ook bevoegd is om die weer op te heffen, tenzij informatie aan de raad wordt verstrekt. De raad behoudt daarmee dus wel de regie ten aanzien van aan haar opgelegde geheimhouding.

*4.3 Geheimhoudingsprotocol gemeente Hoorn*
Het protocol geheimhouding van de gemeente Hoorn is begin 2016 opgesteld. Het protocol bestaat uit een overzicht van zeven kaders met aanvullend concrete werkinstructies voor de ambtelijke organisatie.

*4.4 Reglement van orde voor de gemeenteraad 2022 & Reglement van orde voor de Algemene raadscommissie 2022*
In 2022 zijn beide Reglementen geactualiseerd. In verschillende artikelen wordt ingegaan op geheimhouding en hoe dat praktisch invulling krijgt voor zowel de gemeenteraad als algemene raadscommissie.

## 5. Argumenten

De rekenkamercommissie trok op basis van haar onderzoek de volgende conclusies:

1. *De Gemeentewet biedt het belangrijkste wettelijk kader voor geheimhouding*
   Het belangrijkste wettelijke kader voor het opleggen van geheimhouding wordt geboden in de Gemeentewet. In de Gemeentewet zijn verschillende artikelen over geheimhouding opgenomen, waarbij de artikelen zijn opgebouwd op basis van een indeling per orgaan. Geheimhouding kan worden gelegd op stukken en op hetgeen in een besloten vergadering van het college, een commissie of de gemeenteraad wordt besproken. Hiervoor bestaan verschillende wetsartikelen die in de nota van bevindingen nader worden toegelicht. De raad heeft een bijzondere positie in deze geheimhoudingsregeling: zij functioneert als regisseur van de geheimhouding. De raad is het hoofd van de gemeente, het volksvertegenwoordigende orgaan én controleur van het dagelijks bestuur. Deze rollen veronderstellen openbaarheid als uitgangspunt en de bijzondere positie van de raad vindt hierin haar grondslag. De gemeente Hoorn heeft in verschillende lokale kaders verder invulling gegeven aan de artikelen over geheimhouding uit de Gemeentewet. Deze kaders zijn op één onderdeel na in lijn met wat er in de Gemeentewet -en de daaruit voortkomende jurisprudentie- wordt voorgeschreven. In conclusies 5 en 6 wordt hierop verder ingegaan.

2. *De Woo brengt verschillende wijzigingen mee ten aanzien van geheimhouding*
   Per 1 mei 2022 is de Woo in werking getreden, de opvolger van de Wob. De Woo heeft omvangrijke gevolgen voor gemeentes en hun werkwijzen zullen daarop aangepast moeten worden. Ten aanzien van het onderwerp geheimhouding brengt de Woo een beperkt aantal wijzigingen met zich mee. De Woo heeft geen wijziging in de werking van de Gemeentewet ten aanzien van geheimhouding gebracht. Wel brengt de Woo een wijziging aan in de weigeringsgronden waar een beroep op moet worden gedaan bij het opleggen van geheimhouding. In de nota van bevindingen worden deze nader toegelicht. De grootste verandering ziet op persoonlijke beleidsopvattingen in documenten ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming: die moeten voortaan in beginsel openbaar worden gemaakt in niet tot personen herleidbare vorm. De Woo definieert daarnaast preciezer wat wel en niet onder het begrip 'persoonlijke beleidsopvatting' kan worden verstaan.

3. *Implementatie van de Woo is in gang gezet, maar aanvullende acties zijn nodig*
   In Hoorn zijn de gevolgen die de Woo met zich meebrengt inmiddels doorgevoerd in de Reglementen van Orde van de raad en ook in het handboek voor raadsleden. De gemeente heeft verder een Woo-coördinator aangesteld om te inventariseren welke acties er nodig zijn om verder aan de Woo te voldoen, en hier regie op te houden. Er dient nog echter een check te worden gedaan in hoeverre de Woo is geïmplementeerd in de gehanteerde informatiesystemen. Ook het protocol geheimhouding dient nog te worden aangepast aan de Woo. Conclusie 5 gaat daar verder op in.

4. *Het wetsvoorstel bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur brengt relevante wijzigingen mee*
   Het momenteel nog in behandeling zijnde wetsvoorstel 'Wet bevorderen integriteit en functioneren bestuur' heeft op verschillende manieren betrekking op geheimhouding. Het voorstel heeft tot doel om het proces van opleggen van geheimhouding op bepaalde vlakken te verbeteren en te vereenvoudigen. Hiermee zal het voorstel tot enkele relevante wijzigingen van de Gemeentewet kunnen leiden. Zo wordt in het wetsvoorstel uitgegaan van het principe dat geheime informatie altijd met de gehele raad moet worden gedeeld in plaats van met enkele raadsleden. De bekrachtigingsbevoegdheid van de raad vervalt, maar het hoofdschap van de raad blijft in stand: In het wetsvoorstel is ook aangegeven dat het bestuursorgaan dat de geheimhouding oplegt ook bevoegd is om die weer op te heffen, tenzij informatie aan de raad wordt verstrekt. De raad behoudt daarmee dus wel de regie ten aanzien van aan haar opgelegde

geheimhouding. Voor een compleet overzicht van de wijzigingen die dit wetsvoorstel met zich meebrengt wordt verwezen naar de nota van bevindingen.

5. *De gemeente heeft een lokaal kader voor geheimhouding, maar dit moet worden geactualiseerd*
De gemeente Hoorn heeft verschillende lokale kaders opgesteld voor het omgaan met geheimhouding. Het belangrijkste kader hierbij is het protocol geheimhouding uit 2016. Het protocol is gebaseerd op de relevante wetsartikelen in de Gemeentewet en de Wob. Het protocol is enerzijds gericht op raadsleden bij het invullen van hun kaderstellende en controlerende rol, maar ook op ambtenaren die het protocol kunnen gebruiken als stappenplan voor een correcte oplegging van geheimhouding. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat het bestaan van het protocol niet bij iedere medewerker bekend is. Naast het protocol geheimhouding zijn er verschillende interne werkdocumenten op intranet waarin medewerkers een nadere toelichting krijgen over geheimhouding. Ook wordt er in de reglementen van orde voor de gemeenteraad en de gedragscode voor politiek ambtsdragers op verschillende plekken verwezen naar de wettelijke kaders en/of het protocol. De reglementen van orde voor de gemeenteraad en de raadscommissie zijn recent geüpdatet en in lijn gebracht met de Woo. Dit geldt nog niet voor het protocol geheimhouding, enkele interne werkdocumenten en de gedragscode voor politiek ambtsdragers. De kaders voor geheimhouding die hierin worden aangehaald zijn niet direct in strijd met de Woo, maar het is wel van belang dat verwezen wordt naar het juiste wettelijke kader. Wat betreft het wetsvoorstel bevorderen integriteit zijn er nog geen verplichte acties voor de gemeente, aangezien er nog geen zicht is op de ingangsdatum van deze wet en evenmin vaststaat dat de tekst van het voorstel geen wijzigingen meer zal ondergaan.

6. *Het protocol geheimhouding behoeft twee aanpassingen*
Hiervoor is aangegeven dat het protocol geheimhouding zal moeten verwijzen naar het juiste wettelijk kader. Het protocol behoeft daarnaast wat de rekenkamercommissie betreft twee aanpassingen. Ten eerste wordt in het protocol momenteel aangegeven dat geen bekrachtiging van geheimhouding door de raad nodig is bij geheime stukken van het college die alleen ter informatie naar de raad gaan of die geen raadsbevoegdheid zijn. Jurisprudentie van de hoogste bestuursrechter uit 2013 wijst uit dat deze bekrachtiging wél nodig is, hoewel het de rekenkamer bekend is dat deze jurisprudentie vaak als onduidelijk wordt ervaren en er in gemeenten op verschillende manieren uitvoering aan wordt gegeven. Een geheime raadsinformatiebrief is dus alleen sluitend juridisch geheim indien ze door de raad wordt bekrachtigd. Ten tweede biedt het protocol geen uitgewerkt kader voor het opheffen van geheimhouding. In de praktijk blijkt het niet altijd duidelijk te zijn wanneer geheimhouding moet worden opgeheven en door wie. Hierdoor is het ook onduidelijk voor welke informatie geheimhouding geldt. In conclusie 10 wordt hier verder op ingegaan.

7. *Bij het opleggen van geheimhouding wordt verwezen naar de juiste wettelijke kaders*
In de onderzochte cases wordt bij het opleggen van geheimhouding steeds verwezen naar de relevante geldende wettelijke kaders uit de Gemeentewet en de destijds nog van kracht zijnde Wob. In enkele voorstellen wordt ook een nadere toelichting/motivering bij deze artikelen gegeven. In de onderzochte cases waarin het college geheimhouding aan de raad oplegde, diende de raad te besluiten of hij de voorlopige geheimhouding al dan niet zou bekrachtigen en bekrachtigde hij ook. Een uitzondering hierop vormt de door het college gestuurde raadsinformatiebrief in één dossier: college en raad verkeerden ten onrechte in de veronderstelling dat hiervan geen bekrachtiging door de raad nodig was. Voor de overige onderzochte documenten geldt dat, indien deze behandeld zijn, de geheimhouding door de raad is bekrachtigd middels een besluit, conform het reglement van orde voor de gemeenteraad.

8. *Bij het opleggen van geheimhouding wordt niet altijd eenduidige terminologie gebruikt*
Binnen de gemeente Hoorn wordt de term 'vertrouwelijk' soms gebruikt in aanvulling op- of als alternatief voor de term 'geheim'. In de praktijk leidt dit niet tot meer duidelijkheid, integendeel:

doordat de termen 'geheim' en 'vertrouwelijk' soms door elkaar heen worden gebruikt, en niet expliciet is gedefinieerd wat het verschil tussen beide termen precies is, ontstaat onduidelijkheid die niet in het belang van raadsleden is: lekken uit geheime informatie is immers strafbaar, maar geldt dat ook voor lekken uit vertrouwelijke stukken? Een praktijkvoorbeeld is het informeren van het presidium door de burgemeester of een wethouder. Hier wordt het predicaat 'vertrouwelijk' aan gegeven, hetgeen geen formele status heeft. Ook in de onderzochte cases worden de termen 'geheim', 'strikt vertrouwelijk' of 'vertrouwelijk' naast elkaar of door elkaar gebruikt.

9. *Er zijn verschillende waarborgen om geheimhouding op een juiste wijze op te leggen*
De gemeente Hoorn heeft met de lokale kaders voor geheimhouding, met name het protocol geheimhouding, de basis gelegd om juiste oplegging van geheimhouding te borgen. De verantwoordelijkheid om te signaleren dat in een bepaald geval geheimhouding moet worden opgelegd, is laag in de organisatie belegd: bij de betrokken (beleids-)medewerkers. Er zijn daarom verschillende maatregelen genomen om medewerkers te faciliteren bij het opstellen van bestuursvoorstellen waarin geheimhouding wordt opgelegd. Zo kunnen de griffie of juridisch adviseurs van de betreffende afdeling worden geraadpleegd om na te vragen of de juiste wetsartikelen worden toegepast. De gemeente Hoorn kent daarnaast een zogeheten toetsingscommissie, bestaande uit zes medewerkers en twee leden vanuit de griffie, die bestuurlijke voorstellen toetst voordat deze aan college of raad worden voorgelegd. De toetsingscommissie gaat ook na of de juiste formele grond voor het opleggen van eventuele geheimhouding wordt toegepast en of de bijbehorende argumentatie juist is. Daarnaast wordt gecheckt of duidelijk is gemaakt wanneer de geheimhouding formeel eindigt. Het raadplegen van de toetsingscommissie is echter niet opgenomen als verplichte stap in het protocol geheimhouding. Hierdoor is niet duidelijk of ieder voorstel waarin geheimhouding wordt opgelegd ook is onderworpen aan een nadere check.

10. *Er is beperkt overzicht op het opleggen van geheimhouding*
Momenteel is er in Hoorn geen compleet overzicht van alle geheime stukken. De griffie verstrekt op verzoek weliswaar jaarlijks een overzicht van geheime raadsbesluiten van dat jaar aan de media, maar er wordt door college of griffie geen centraal overzicht van geheime stukken, inclusief de opheffingstermijnen, bijgehouden. Er is voor het bijhouden hiervan ook geen verantwoordelijke aangewezen noch is duidelijk welke gegevens in het overzicht opgenomen dienen te zijn. Het wordt veelal gezien als de verantwoordelijkheid van de betrokken beleidsmedewerker om er alert op te zijn dat een bepaald stuk op een gegeven moment (weer) openbaar wordt. Tot het verwijderen van de geheime status van documenten in de organisatie kan pas worden overgegaan zodra vaststaat dat de geheimhouding op een stuk vervallen of opgeheven is.
Bij weten van de gesprekspartners is het nooit voorgekomen dat geheimhouding wordt opgeheven bij een apart formeel besluit door de raad. In de casestudy zijn hier ook geen aanwijzingen voor gevonden. Wel komt het voor dat geheimhouding op een gegeven moment vervalt vanwege de formulering van de voorwaarde, bijvoorbeeld bij bepaalde financiële informatie of stukken over aanbestedingen en vergunningverlening. In de praktijk wordt echter verschillend uitleg aan deze voorwaarden gegeven, waardoor het in zo'n geval nog steeds onduidelijk is of er nog van geheimhouding sprake is. De raad is, zoals al besproken, regisseur van de geheimhouding: haar rol veronderstelt openbaarheid als uitgangspunt. Een logisch gevolg daarvan is dat de raad ook in beeld heeft welke stukken geheim zijn en welke niet (meer). Momenteel is dit niet het geval.

11. *Het uitgangspunt is openbaarheid. Geheimhouding wordt alleen toegepast indien nodig*
In de gemeente Hoorn wil men uitgaan van het principe dat gemeentelijke informatie openbaar en inzichtelijk is. Volgens dit principe moet geheimhouding dan ook een uitzondering blijven. Binnen de gemeente Hoorn wil men volgens gesprekspartners werken vanuit een houding van onderling vertrouwen. Dat betekent dat informatie zo veel als mogelijk onderling wordt gedeeld,

maar ook dat opgelegde geheimhouding door iedereen wordt nageleefd. Wanneer wordt afgewogen of toch geheimhouding moet worden opgelegd, wordt eerst gekeken naar mogelijke alternatieven. Een voorbeeld is het opleggen van geheimhouding op enkel de bijlage(n) bij een stuk, zodat het stuk zelf toch in het openbaar kan worden behandeld. In 2020 is elfmaal geheimhouding opgelegd. In 2021 gebeurde dit zevenmaal.

12. *Raad en college hebben in beperkte mate gereflecteerd op afwegingen omtrent geheimhouding*
Om de kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen vervullen, is het belangrijk dat de raad beschikt over actuele en volledige informatie. Met het oog hierop wordt de raad zowel schriftelijk als mondeling regelmatig geïnformeerd door het college, bijvoorbeeld middels raadsinformatiebrieven, commissie- en raadsvergaderingen. Wanneer geheimhouding wordt opgelegd, moet goed worden uitgelegd waarom dit gebeurt en moet de raad hierin ook worden meegenomen. Voor het college is het belangrijk om te weten wanneer er sprake kan zijn van het opleggen van geheimhouding en welke afwegingen hierbij moeten worden gemaakt. Voor zowel raad als college moet gemakkelijk inzichtelijk zijn welke grondslagen voor geheimhouding er zijn en welke afwegingen hierbij kunnen en moeten worden gemaakt. Het toevoegen van een motivering is nodig en komt de begrijpelijkheid ten goede.
De griffie is blijkens de gesprekken actief in het organiseren van trainingen voor raads- en collegeleden over onder meer dit onderwerp en heeft middels het handboek voor de gemeenteraad onder meer inzicht gegeven in de ontwikkelingen betreffende de Woo. Het blijkt echter dat in de praktijk slechts in beperkte mate door het college en de raad gezamenlijk is gereflecteerd op (vragen ten aanzien van) het opleggen van geheimhouding en de afwegingen die hierbij horen. Uit de gevoerde interviews komt naar voren dat het onderwerp geheimhouding als onderdeel van het thema 'integriteit' wel aan de orde is geweest bij een heisessie van de gemeenteraad en het college. Het onderwerp geheimhouding in brede zin zal daarnaast in 2023 aan de orde komen tijdens een gezamenlijke bijeenkomst van raad en college. In de onderzochte cases heeft de raad steeds conform het voorstel van het college besloten om geheimhouding te bekrachtigen, waar dit van toepassing was. Volgens gesprekspartners was dit ook het geval bij niet-onderzochte cases.

## 6. Maatschappelijk draagvlak
Niet van toepassing.

## 7. Financiële consequenties
Niet van toepassing.

## 8. Communicatie
Het gebruikelijke communicatie traject over het rapport is gevolgd.

## 9. Realisatie
Niet van toepassing.

Hoorn, 1 februari 2023

Namens het presidium,

De griffier,

M. Horjus

De voorzitter,

J. Nieuwenburg