

Bijlage

Evaluatie van het Protocol geheimhouding in het verkeer tussen college en raad gemeente Leidschendam-Voorburg (Protocol geheimhouding)

Het Protocol geheimhouding is een uitwerking en vertaling voor de gemeentelijke praktijk van artikel 25 van de Gemeentewet en bestaat uit een aantal praktische werkafspraken tussen college en raad over hoe om te gaan met het delen van geheime stukken. Hieronder wordt een inventarisatie van de belangrijkste werkafspraken gemaakt. Per onderwerp worden de bevindingen vermeld en eventuele verbetervoorstellen gedaan.

Vooraf: zoveel mogelijk transparantie

Bij het delen van informatie willen college en raad zoveel mogelijk transparantie betrachten. In het protocol is dit belangrijke uitgangspunt vertaald en opgenomen als eerste punt: "Vergaderingen en stukken van de gemeente zijn in principe openbaar, tenzij...".

Dit uitgangspunt betekent dat in geval van *gevoelige* informatie steeds kritisch moet worden bezien of het opleggen van geheimhouding echt noodzakelijk is. In het protocol wordt dit streven op twee manieren uitgewerkt:

1. van de bevoegdheid om geheimhouding op te leggen wordt zo terughoudend mogelijk gebruik gemaakt. (protocol punt 5) Met andere woorden: zo veel als moet, zo weinig als mogelijk geheimhoudingen opleggen.

Als besloten wordt om gebruik te maken van de geheimhoudingsbevoegdheid, dan geldt:

2. de informatie die geheim moet blijven, wordt in omvang zo beperkt mogelijk gehouden. Deze informatie wordt opgenomen in een afzonderlijk document. (protocol punt 8)

1. Aantal geheimhoudingen: zo weinig mogelijk

Bevindingen

Voor de afgelopen vier jaar is nagegaan hoe vaak het college geheimhouding op stukken heeft gelegd. Het overzicht hierna vermeldt het totaal aantal geheimhoudingen per jaar. De aantallen hebben alleen betrekking op de door het college opgelegde geheimhoudingen die de raad daarna heeft bekrachtigd. Niet meegerekend zijn de geheimhoudingen op beraadslagingen van raadscommissies en raad. Vanaf 2015 neemt het aantal geheimhoudingen flink toe als gevolg van de ontwikkeling van de Duivenvoordecorridor / Vlietvoorde (DVC). Daarom zijn ook de aantallen vermeld zonder de DVC-stukken.

	2014	2015	2016	2017
Aantal geheimhoudingen totaal	3	10	9	6
Aantal geheimhoudingen zonder DVC	3	4	4	2

Die toename in 2015 vormde destijds mede de aanleiding voor de roep om terugdringing van het aantal geheimhoudingen. Zonder de DVC-stukken blijkt het aantal geheimhoudingen redelijk stabiel

en zelfs iets af te nemen. Daarbij gaat het dan om geheimhoudingen op grondexploitaties en verwervingen.

Of college en raad sinds de invoering van het protocol ook “zoveel mogelijk terughoudend” gebruik hebben gemaakt van hun geheimhoudingsbevoegdheid, valt op grond van deze cijfers niet uit te maken. Daarvoor zijn de aantallen (met of zonder DVC) te gering en is de evaluatieperiode te kort. Er is overigens wel een tendens waar te nemen dat het aantal “vertrouwelijke” bijeenkomsten, dus zonder dat geheimhouding wordt opgelegd, licht toeneemt.

2. Omvang van de geheime informatie zo beperkt mogelijk houden

Bevindingen

Sinds de invoering van het protocol levert het college conform afspraak geheime informatie aan door middel van een of meer afzonderlijke geheime bijlage(n).

Het blijkt doorgaans wel lastig om geheime stukken beperkt in omvang te houden. Belangrijkste oorzaak is dat de scheiding tussen strikt geheime en openbare informatie niet altijd even gemakkelijk te maken is. Zekerheidshalve wordt dan al gauw meer informatie onder de geheimhouding gebracht dan strikt nodig zou zijn. Overigens gebeurt dat ook met het oog op de leesbaarheid.

Verbetervoorstel

Informatie die niet gevoelig is, maar omwille van de leesbaarheid toch in de geheime bijlage is opgenomen, kan toch zoveel mogelijk openbaar worden gemaakt door deze informatie te bewerken en op te nemen in een Openbare Samenvatting. In een nog op te stellen Ambtelijke instructie over het toepassen van het protocol zal gewezen worden op, waar mogelijk, het werken met een Openbare Samenvatting.

3. Opstellen van een openbaar bekrachtigingsvoorstel

Een andere afspraak die de behandeling van de openbare informatie ten goede moet komen, is dat geheime informatie steeds door middel van een extra, *afzonderlijk* openbaar raadsvoorstel en raadsbesluit wordt aangeboden aan de raad: het bekrachtigingsvoorstel. (protocol punt 10)

Het werken met een bekrachtigingsvoorstel is ingevoerd om het delen van geheime stukken met de raad procedureel beter te laten verlopen. In het verleden leverde het indienen van raadsvoorstellen met een geheime bijlage regelmatig discussies op over de procedure en termijnen. Met een extra, afzonderlijk bekrachtigingsvoorstel kan de behandeling van de raadsstukken ten aanzien van (beleids)inhoud en geheimhouding worden gesplitst. Na indiening van de stukken bij de Griffie kan de raad op basis van het bekrachtigingsvoorstel eerst en apart besluiten over de geheimhouding van de bijlage in de eerstvolgende raadsvergadering (zoals de wet dat vereist). Vervolgens kan de raad in de volgende raads cyclus voldoende tijd nemen voor de voorbereiding en behandeling van de (beleids)inhoud van het raadsvoorstel.

Bevindingen

Sinds de invoering van het protocol werkt het college conform afspraak steeds met een afzonderlijk openbaar bekrachtigingsvoorstel.

Door te werken met een extra, afzonderlijk bekrachtigingsvoorstel verloopt de procedure bij het delen van geheime informatie beter dan vroeger en is de besluitvorming over geheimhouding helderder geworden.

4. Motivering van de geheimhouding

Het protocol benadrukt het belang van een goede motivering. Het college moet aangeven waarom in het gegeven geval welk belang genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid (protocol punt 11).

Bevindingen

De motivering blijkt in de meeste gevallen een lastig punt. Vaak is de motivering meer stelling (bijvoorbeeld dat het economisch belang van de gemeente zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking) dan dat in het betreffende geval concreet wordt gemaakt waarom dat zo is. Soms worden de aan de orde zijnde belangen onjuist omschreven: niet de *geheimhouding* van de informatie over de financiële positie van de gemeente weegt zwaarder, maar het *financieel belang* van de gemeente weegt zwaarder dan het belang van openbaarmaking. Niet het *belang* om financiële gegevens *geheim te houden*, maar *het financieel belang* van de gemeente weegt zwaarder dan het belang van openbaarmaking.

Regelmatig ontbreken in de motivering ook wetsartikelen.

Sinds april 2016 bleek in 2 gevallen de motivering niet voldoende. In het geval Haalbaarheids-onderzoek Huygenskwartier heeft de raad op verzoek van een belanghebbende en op voorstel van het college besloten de geheimhouding op een van de stukken deels op te heffen. In een ander geval (het nemen van voorbereidingsbesluit) leidde dit onderwerp en de geheimhouding daarbij tot discussie in de raad en het aftreden van de verantwoordelijke portefeuillehouder.

Verbetervoorstellen

Het protocol is op dit punt voldoende duidelijk en hoeft niet te worden aangepast. Wel is het model-bekrachtigingsbesluit (een bijlage van het Protocol) op het punt van de motivering verbeterd. Verder zal in de Ambtelijke instructie over het toepassen van het protocol worden in gegaan op wat een goede motivering is.

5. Moment van aanlevering: bekrachtigingsvoorstel niet indienen vlak voor raadsvergadering

De raad moet voldoende tijd krijgen om de behandeling van het bekrachtigingsvoorstel voor te bereiden. De afspraak is daarom dat een bekrachtigingsvoorstel niet aan de raad wordt verzonden in de periode tussen het vaststellen van de voorlopige raadsagenda door het Presidium en de dag van die raadsvergadering (tenzij in overleg met de griffie bij spoedgevallen) (protocol 14 en 15)

Bevindingen

Het college heeft zich steeds aan deze indieningsafspraken gehouden. Wel is het een enkele keer voorgekomen (voorbereidingsbesluit Huygenskwartier) dat het college een bekrachtigingsvoorstel op de dag van de vergadering van het Presidium heeft ingediend. Strikt genomen valt die indiening binnen de afspraak, maar in de praktijk stelt dit de raad en Griffie toch voor agenderingsproblemen. Een voor de raad en Griffie werkzamere 'deadline' is de dag waarop de agenda van het Presidium wordt uitgebracht.

Verbetervoorstel

Gezien deze ervaring is het raadzaam om de afspraak over het *uiterste* moment van indienen te wijzigen. Voorstel voor een nieuwe afspraak: Het college zendt een bekrachtigingsvoorstel niet aan de raad in de periode tussen de dag waarop de agenda van het Presidium wordt uitgebracht en de dag van de raadsvergadering.

Huidige tekst	Nieuwe tekst
14 Het college kiest in goed overleg met de griffie het moment van verzenden van het bekrachtigingsvoorstel, zodanig dat de raad voldoende tijd heeft om de behandeling van het voorstel voor te bereiden.	14 Het college kiest in goed overleg met de griffie het moment van verzenden van het bekrachtigingsvoorstel, zodanig dat de raad voldoende tijd heeft om de behandeling van het voorstel voor te bereiden.
15 Met het oog daarop geldt als uitgangspunt dat het college een bekrachtigingsvoorstel niet aan de raad verzendt in de periode tussen <i>het voorlopig vaststellen van de agenda van een reguliere raadsvergadering door het Presidium en de dag van die raadsvergadering</i> . Van dit uitgangspunt kan het college in overleg met het Presidium afwijken, ingeval het aanbieden van geheime informatie spoedeisend is.	15 Met het oog daarop geldt als uitgangspunt dat het college een bekrachtigingsvoorstel niet aan de raad verzendt in de periode tussen de dag waarop de agenda van het Presidium wordt uitgebracht en de dag van de raadsvergadering . Van dit uitgangspunt kan het college in overleg met het Presidium afwijken, ingeval het aanbieden van geheime informatie spoedeisend is.

6. Afgesloten digitale omgeving

De raad neemt kennis van geheime stukken in een afgesloten digitale omgeving. (protocol punt 16)

Bevindingen

Vanaf medio 2016 werden geheime stukken voor raadsleden digitaal beschikbaar gesteld. Ter beveiliging waren de stukken aanvankelijk te raadplegen met een wachtwoord. Vanaf 2017 worden de stukken beveiligd met een 'slotje'. Alleen collegeleden, raadsleden en medewerkers van de Griffie kunnen de stukken raadplegen via Ibabs. Dit systeem voldoet aan de veiligheidseisen en werkt naar tevredenheid.

7. Register geheimhouding

De griffier houdt een openbaar register bij van door de raad bekrachtigde besluiten tot geheimhouding. (protocol punt 20)

Bevindingen

Sinds de invoering van het protocol bestaat een openbaar "Register geheimhouding", beschikbaar gesteld en beheerd door de Griffie. Het register is voor een ieder te raadplegen via de gemeentelijke website. Het bevat alle bekrachtigingsvoorstellen en bijbehorende raadsbesluiten. De geheime bijlagen zelf zijn beveiligd en zijn alleen te raadplegen door collegeleden, raadsleden en medewerkers van de Griffie via Ibabs bij de betreffende vergaderingen.

Aanbeveling

Het valt te overwegen om in het Register geheimhouding niet alleen alle bekrachtigingsvoorstellen en –besluiten op te nemen, maar ook alle *vermeldingen* van verslagen van raadscommissies en raad waar geheimhouding is opgelegd.

8. Jaarlijkse opheffing geheimhouding

Aan het eind van het kalenderjaar beoordeelt de raad, na het college gehoord te hebben, voor iedere geheimhouding of de redenen waarom de geheimhouding werd opgelegd en bekrachtigd, nog aanwezig zijn. Als er geen redenen meer bestaan om de geheimhouding voort te zetten, heft de raad de geheimhouding op. (protocol punt 21 en 22)

Bevindingen

Eind 2016 is de griffie er niet meer aan toe gekomen om conform protocol voor het kalenderjaar 2016 het college te consulteren over de vraag van welke stukken de geheimhouding kan worden opgeheven.

Wel heeft de raad in december 2016 de geheimhouding op een tweetal commissieberaadslagingen opgeheven.

Voor 2017 is het college intussen wel geconsulteerd over de vraag welke geheimhoudingen kunnen worden opgeheven. De geheimhoudingen van het jaar 2016 zijn daarin alsnog meegenomen.

Aanbeveling

Het jaarlijks bezien door de raad welke geheimhoudingen kunnen worden opgeheven, laat onverlet dat het college ook zelf, op eigen initiatief, tussentijds de raad kan voorstellen om geheimhoudingen, waar mogelijk, op te heffen.

Ook kan het college bij iedere oplegging van geheimhouding standaard overwegen om – in de gevallen waar dat mogelijk is - een tijdslimiet aan de geheimhouding te verbinden.

Samenvatting van de bevindingen en conclusie

Nagenoeg alle afspraken in het protocol zijn nagekomen en werkbaar gebleken. Positief is ook dat het werken met een bekrachtigingsvoorstel zorgt voor een beter verloop van de procedure bij het delen van geheime stukken. Helpend daarbij is dat het college zich steeds gehouden heeft aan de afspraak over het moment van aanleveren van de stukken. De afspraak over het *uiterste* moment van indiening (de dag waarop het Presidium vergadert en de raadsagenda vaststelt) blijkt voor de Griffie en raad echter niet goed werkbaar. Het voorstel is om deze afspraak iets te wijzigen: het college zendt een bekrachtigingsvoorstel niet aan de raad in de periode tussen de dag waarop de agenda van het presidium wordt uitgebracht en de dag van de raadsvergadering.

Sinds de invoering van het protocol bestaat er een openbaar Register geheimhouding, benaderbaar via de website van de gemeente en waar een ieder alle onderwerpen kan raadplegen waarop geheimhouding is gelegd. De geheime stukken zelf zijn alleen voor collegeleden, raadsleden en griffiemedewerkers te raadplegen via een afgesloten digitale omgeving. Dit systeem voldoet aan de veiligheidseisen en werkt naar tevredenheid.

Wat nog kan verbeteren, is de motivering van geheimhoudingen, en het streven – waar mogelijk – om de omvang van de geheime stukken te beperken. De Griffie zal jaarlijks tijdig het initiatief moeten nemen om het college te consulteren over welke geheimhoudingen opgeheven kunnen worden. Het college van haar kant kan ook tussentijds spontaan voorstellen doen om geheimhoudingen op te heffen. Ook zou het college bij iedere oplegging van geheimhouding standaard kunnen overwegen een tijdslimiet aan die geheimhouding te verbinden.

De doelstellingen van het protocol zijn gedeeltelijk gehaald. De procedure is door het protocol en met name de invoering van het bekrachtigingsvoorstel, verhelderd.

Het jaarlijks aantal geheimhoudingen - zonder DVC/Vlietvoorde stukken – blijkt redelijk stabiel en zelfs iets af te nemen. Of het streven om zo terughoudend mogelijk gebruik te maken van de geheimhoudingsbevoegdheid daaraan heeft bijgedragen, valt niet te zeggen. Daarvoor zijn de aantallen te gering en de evaluatieperiode te kort. Het protocol heeft mogelijk wel de bewustwording en het streven naar minder geheimhoudingen bij college en raad verhoogd.

Het voorstel is om de afspraak in het protocol te wijzigen over het uiterste moment van indiening van geheime stukken bij de Griffie. De overige afspraken in het protocol behoeven geen aanpassing of aanvulling.