Procedures geheimhouding

Handreiking

Gemeente Enschede

Griffie & Concernstaf / JZ

2018

Inhoud

Aanleiding 1

1.1 Waarom moet zorgvuldig worden omgegaan met geheimhouding? 1

1.2 Wat is het juridisch kader voor het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding? 1

2 Opleggen van geheimhouding 1

2.1 Wie kunnen geheimhouding opleggen? 1

2.2 Voor wie geldt de geheimhouding? 1

2.3 Aan welke eisen moet geheimhouding voldoen? 1

2.4 Wat is het verschil tussen ‘vertrouwelijk’ en ‘geheim’ 6

2.5 Hoelang blijft de geheimhouding voortduren? 6

3 Bekrachtigen van geheimhouding 6

3.1 Wat is het bekrachtigen van geheimhouding? 6

3.2 Welke uitzonderingen zijn er op het bekrachtigen van de geheimhouding 6

4 Opheffen geheimhouding 6

4.1 Wie kan de geheimhouding opheffen? 6

5 Werkafspraken in Enschede 7

5.1 Welke gemeentelijke procedures zijn er voor het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in Enschede? 7

5.2 Welke gemeentelijke verbeteringen worden verder in gang gezet? 8

5.3 Communicatie 11

Aanleiding

De bestuurlijke driehoek heeft in oktober 2017 de opdracht gegeven om een aantal documenten te actualiseren. Denk aan reglementen van orde, regels over informatievoorziening etc. Daarnaast is de opdracht gegeven om de procedures van oplegging, bekrachtiging en opheffing van geheimhouding in de praktijk te verbeteren. Het raadspresidium heeft op 3 november 2017 positief gereageerd op een voorstel werkafspraken geheimhouding van de raadsgriffier. In het kernteam is afgesproken deze werkafspraken nader uit te werken.

1.1 Waarom moet zorgvuldig worden omgegaan met geheimhouding?

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

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

Het kader voor het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding wordt gevormd door de Grondwet, de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en de jurisprudentie daarover.

Specifieke punten zijn op lokaal niveau in Enschede nader uitgewerkt in onder meer het Reglement van Orde voor de raad van Enschede 2014 en de Verordening op de stedelijke commissie en de stadsdeelcommissies 2005 (beide stukken worden Q1 2018 geactualiseerd).

2 Opleggen van geheimhouding

2.1 Wie kunnen geheimhouding opleggen?

Het college van B en W, (de voorzitter van) een commissie of de gemeenteraad kunnen binnen het eigen orgaan geheimhouding opleggen over hetgeen in een vergadering met gesloten deuren is behandeld.

Daarnaast kunnen het college, de burgemeester en (de voorzitter van) een commissie geheimhouding opleggen op de inhoud van stukken die zijn overgelegd.

2.2 Voor wie geldt de geheimhouding?

De geheimhouding geldt voor ‘allen’ die bij de behandeling aanwezig waren en voor allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen. De geheimhouding geldt daarmee ook voor de burgemeester, commissielid-niet-raadslid, deskundigen en ambtenaren die kennis kunnen nemen van de stukken. De geheimhouding over hetgeen is behandeld tijdens de besloten vergadering moet tijdens die besloten vergadering worden opgelegd. Na deze besloten vergadering is het niet mogelijk om over het behandelde alsnog geheimhouding op te leggen.

Daarnaast kunnen het college van B en W, de burgemeester of (de voorzitter van) een commissie geheimhouding opleggen op stukken die zij overleggen aan een ander orgaan, waaronder het college, een commissie of de gemeenteraad.

2.3 Aan welke eisen moet geheimhouding voldoen?

- Geheimhouding mag alleen worden opgelegd op grond van een belang als genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid bestuur (Wob), maar hoeft niet te worden opgelegd.
- Het besluit om geheimhouding op te leggen over het behandelde in een besloten vergadering moet in dezelfde vergadering worden genomen.
- Het stuk of de informatie mag niet eerder openbaar zijn geweest.
- Het moet duidelijk zijn dat de informatie geheim is en waarom. De wijze van vermelding dat het stuk geheim is of de woordkeuze die daarvoor wordt gebruikt is van ondergeschikt belang.

Achtergrond
Geheimhouding kan alleen worden opgelegd op grond van een belang als genoemd in artikel 10 van de Wob. Dit betekent echter niet dat het gemeentebestuur verplicht is om geheimhouding op te leggen als aan één van deze gronden is voldaan. Het gemeentebestuur heeft op dit punt beleidsvrijheid. Het opleggen van geheimhouding op stukken is alleen mogelijk wanneer een stuk niet eerder openbaar is geweest. Is het stuk een stuk eenmaal openbaar gemaakt, dan blijft dit stuk naar het oordeel van de bestuursrechter openbaar.

Om onduidelijkheden en bewijsproblemen te voorkomen heeft het de voorkeur de opgelegde geheimhouding te vermelden op het stuk. Een vermelding op het stuk is echter geen harde voorwaarde om de geheimhouding te doen gelden. Belangrijk is dat het voor de geadresseerde duidelijk is dat er een geheimhoudingsplicht is opgelegd en ten aanzien van welke stukken deze geheimhoudingsplicht geldt. Zo kan worden volstaan door het geheime stuk te laten vergezellen van een brief met in de aanhef ‘persoonlijk en geheim’, waarbij in die brief staat vermeld dat is besloten aan de ontvanger ervan geheimhouding op te leggen ten aanzien van (een deel) het bijgesloten stuk.

Het opleggen van geheimhouding is een besluit in de zin van de Awb. Dit betekent dat gemotiveerd moet worden waarom geheimhouding wordt opgelegd. Onduidelijk is op welk niveau de geheimhouding gemotiveerd moet worden. Kan worden volstaan met een motivering voor een set aan stukken, voor een individueel stuk of moet op alineaniveau worden gemotiveerd waarom die passage niet in de openbaarheid mag komen? De wet en de jurisprudentie geven hier nog geen duidelijkheid over. Wel is duidelijk dat als de geheimhouding wordt opgeheven, het stuk daarmee Wob-baar is. In dat geval dient wel concreet gemotiveerd te worden waarom een document of onderdeel daarvan niet openbaar gemaakt kan worden. In een enkel geval is in de jurisprudentie bepaald dat documenten met uitzondering van één of enkele volzinnen openbaar gemaakt moest worden.

Dubbel werk bij een Wob-verzoek kan dus worden voorkomen wanneer de opgelegde geheimhouding en de daarbij behorende motivering zich zoveel mogelijk beperkt tot onderdelen van een stuk.
Bovendien wordt hiermee de transparantie en openbaarheid van het openbaar bestuur gediend.

Uit recente jurisprudentie (23 november 2016 Afdeling bestuursrechtspraak) is gebleken dat een verzoek om openbaarmaking van documenten waarop geheimhouding is gelegd, altijd tevens moet worden opgevat als verzoek om opheffing van die geheimhouding.

Voor de burgemeester is nog een bijzondere rol weggelegd als het gaat om opleggen van geheimhouding. Hij is verplicht om er serieus op toe te zien of niet ten onrechte door het college van B en W wordt besloten tot geheimhouding. Aanvullend is voor de gemeente Enschede bepaald dat vóór de afloop van de besloten raadsvergadering de gemeenteraad beslist of geheimhouding zal worden opgelegd over hetgeen tijdens deze besloten vergadering is behandeld. Wordt geheimhouding opgelegd dan bevestigt de voorzitter van de gemeenteraad dit via een geheim schrijven binnen 24 uren aan de leden van de gemeenteraad. Om de geheimhouding te waarborgen mag een gemeenteraadslid een stuk waarop geheimhouding is opgelegd alleen inzien bij de griffie. Bovendien worden notulen van een besloten vergadering niet openbaar gemaakt, tenzij de raad(scommissie) anders beslist.

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

Overleggen van stukken aan een ander orgaan met verplichting tot geheimhouding	**… de raad**	**… het college**	**… een commissie**
Door het college aan…	Door het college, aan de raad: op grond van artikel 25 lid 2.	Door het college, aan zichzelf: op grond van artikel 55 lid 2.	Het college, aan een commissie: op grond van artikel 86 lid 2.
Door een commissie aan…	Door een commissie, aan de raad: op grond van artikel 25 lid 2.	Door een commissie aan het college: op grond van artikel 55 lid 2.	Door een commissie aan zichzelf: op grond van artikel 86 lid 2.
Door de burgemeester aan…	Door de burgemeester, aan de raad: op grond van artikel 25 lid 2.	Door de burgemeester, aan het college: op grond van artikel 55 lid 2.	Door de burgemeester, aan een commissie: op grond van artikel 86 lid 2.

Bijzondere aandacht verdienen de situaties waarin:

1. Mondelinge informatie wordt verstrekt onder geheimhouding en;
2. geheime informatie wordt verstrekt aan raadsleden op grond van artikel 25 lid 2 Gemeentewet;

Ad 1 Ook mondelinge informatie kan onder geheimhouding vallen. De geheimhouding over die informatie hoeft niet bekrachtigd te worden aangezien het niet gaat om stukken. Wel moet er worden beslist over opheffing.

Ad 2 Op grond van artikel 25 lid 2 Gemeentewet kan ook informatie onder geheimhouding worden verstrekt aan leden van de raad. Hier geldt ook geen bekrachtigingseis.
Die eis geldt alleen bij oplegging aan de raad als orgaan. Hier moet wel worden uitgekeken dat de bekrachtigingseis niet wordt ontweken door alle raadsleden zelfde geheime informatie te geven. Dan is de facto sprake van de raad.

Op de hierna volgende pagina het Schema opleggen, bekrachtigen en opheffen geheimhouding (stukken) volgend uit de artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet.

DOOR	AAN	BEKRACHTIGING	BEVOEGD TOT OPHEFFEN
Opgelegd door **college**	College	Niet nodig. Als het college zich echter m.b.t. een schriftelijk stuk tot de raad richt, dient de raad de geheimhouding te bekrachtigen.	College. Als het college zich echter m.b.t. de geheime informatie (schriftelijk of mondeling) tot de raad heeft gericht, is alleen de raad nog bevoegd.
	Commissie	Niet nodig. Tenzij de commissie het stuk alsnog aan de raad voorlegt, dan dient de raad te bekrachtigen.	College of raad. Als het stuk aan de raad is voorgelegd, is alleen de raad nog bevoegd.
	Raad	Door de raad, in eerstvolgende vergadering die door meer dan de helft van de leden wordt bezocht.	Raad
Opgelegd door **burgemeester**	College	Niet nodig.	Burgemeester of raad. Als het college zich m.b.t. het stuk tot de raad heeft gericht, is alleen de raad nog bevoegd.
	Commissie	Niet nodig. Tenzij de commissie het stuk alsnog aan de raad voorlegt, dan dient de raad te bekrachtigen.	Burgemeester of raad. Vanaf het moment van bekrachtigen is alleen de raad bevoegd.
	Raad	Door de raad, in eerstvolgende vergadering die door meer dan de helft van de leden wordt bezocht.	Raad
Opgelegd door **commissievoorzitter**	Commissie	Niet nodig	Voorzitter of raad. Als de commissie zich m.b.t. het stuk tot de raad heeft gericht, is alleen de raad nog bevoegd.
Opgelegd door **commissie**	College	Niet nodig	Commissie of raad. Als het college zich m.b.t. het stuk tot de raad heeft gericht, is alleen de raad nog bevoegd.
	Commissie	Niet nodig	Commissie. Als de commissie zich m.b.t. het stuk tot de raad heeft gericht, is alleen de raad nog bevoegd.
	Raad	Door de raad, in eerstvolgende vergadering die door meer dan de helft van de leden wordt bezocht	Raad
Opgelegd door **raad**	Raad	Niet nodig	Raad

2.4 Wat is het verschil tussen ‘vertrouwelijk’ en ‘geheim’

De Circulaire Wettelijke regeling inzake geheimhouding d.d. 29 april 2016 geeft aan dat de term vertrouwelijk moet worden vermeden in de bestuurlijke praktijk. Deze term komt niet voor in de Gemeentewet en in de Wob. Alleen schending van geheimhouding is strafbaar gesteld. Om helderheid te hebben over het karakter van stukken geniet het de voorkeur alleen de term geheimhouding te gebruiken.

2.5 Hoelang blijft de geheimhouding voortduren?

Hoofdregel is dat de opgelegde geheimhouding blijft voortduren totdat het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd deze weer opheft. Wanneer echter het college, de burgemeester of een commissie de gemeenteraad geheimhouding oplegt op stukken, beslist de gemeenteraad over het opheffen van de geheimhouding en niet langer het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd. Dit geldt ook in het geval dat het college of een commissie zichzelf geheimhouding heeft opgelegd en de raad daarin kent. In die situatie is alleen de raad nog bevoegd om de geheimhouding op te heffen en niet langer het college dat of de commissie die geheimhouding oorspronkelijk had opgelegd. Dit heeft betrekking op alle vormen van informatie, dus ook op niet-schriftelijke informatie.

3 Bekrachtigen van geheimhouding

3.1 Wat is het bekrachtigen van geheimhouding?

De gemeenteraad moet zelf beslissen of de opgelegde geheimhouding voortduurt. Met andere woorden: de door anderen opgelegde geheimhouding op stukken aan de gemeenteraad heeft een voorlopig karakter. Bekrachtigt de gemeenteraad de door anderen opgelegde geheimhouding op stukken niet in de eerstvolgende vergadering, dan vervalt de opgelegde geheimhouding. Het vervallen van de geheimhouding betekent echter niet dat informatie (direct) openbaar is. Afgewogen moet worden of op grond van de uitzonderingsgronden van de Wob informatie niet verstrekt mag worden.

Bekrachtiging kan met een gewone meerderheid, op voorwaarde dat minimaal de helft van het aantal zitting hebbende leden ter vergadering aanwezig is. Het opleggen van geheimhouding met terugwerkende kracht is niet mogelijk.

3.2 Welke uitzonderingen zijn er op het bekrachtigen van de geheimhouding

De gemeenteraad hoeft in de volgende situaties de geheimhouding niet te bekrachtigen:

- Stukken die niet ter kennisneming komen van de gemeenteraad, maar bijvoorbeeld alleen van individuele raadsleden (eventueel in raadscommissieverband). Het college beslist in die situatie wanneer het geheimhoudingskarakter vervalt.
- Stukken die niet onder de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de gemeenteraad vallen, bv die van een gemeenschappelijke regeling.

- Het behandelde in een besloten raadsvergadering waarop de raad zelf geheimhouding heeft opgelegd.

4 Opheffen geheimhouding

4.1 Wie kan de geheimhouding opheffen?

Het primaat over (het opheffen van) geheimhouding ligt bij de gemeenteraad. Hoofdregel is dat het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd deze weer kan opheffen. Wanneer echter het college, de burgemeester of een commissie de gemeenteraad geheimhouding oplegt op stukken, beslist de gemeenteraad over het opheffen van de geheimhouding en niet langer het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd. Dit geldt ook in het geval dat het college of een commissie zichzelf geheimhouding heeft opgelegd en de raad daarin kent. In die situatie is alleen de raad nog bevoegd om de geheimhouding op te heffen en niet langer het college dat of de commissie die geheimhouding oorspronkelijk had opgelegd. Dit heeft betrekking op alle vormen van informatie, dus ook op niet-schriftelijke informatie.

Ook als de geheimhouding is opgelegd aan een raadscommissie of aan individuele raadsleden bestaat de mogelijkheid om de geheimhouding door de raad te laten opheffen. Hiertoe moet de commissie respectievelijk de individuele raadsleden wel een verzoek bij de gemeenteraad indienen om de geheimhouding op te heffen.

De geheimhoudingsplicht kan door de raad alleen maar worden opgeheven indien meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden de vergadering bezoekt. Specifiek voor de Enschedese situatie is bepaald dat de geheimhouding alleen tijdens een besloten vergadering kan worden opgeheven en dat wordt overlegd met het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd.

5 Werkafspraken in Enschede

5.1 Welke gemeentelijke procedures zijn er voor het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in Enschede?

Eén integrale procedure voor het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding ontbreekt in Enschede.

Achtergrond

De medewerkers van de gemeente Enschede zijn zelf verantwoordelijk voor de beslissing om informatie te classificeren als geheim en de wijze waarop ze dat procedureel borgen in het besluitvormingsproces. Nog voordat er sprake is van een bestuursorgaan en het bijbehorende geheimhoudingsregime, zijn ambtenaren gebonden aan artikel 2:5 Awb.

Artikel 2:5 Awb:

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

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

Collegevergadering en besluitenlijst

Artikel 54 Gemeentewet bepaalt dat de vergaderingen van het college met gesloten deuren worden gehouden, voor zover het college niet anders heeft bepaald. Binnen deze besloten vergadering bespreekt het college zaken ter beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming.
Op dit moment kennen het Reglement van orde collegevergadering (2002) en de Nota invulling actieve informatieplicht (college; 2012) en de Regeling inlichtingenplicht (raad; 2002) de afspraak dat er twee besluitenlijsten worden opgemaakt; een openbare en een niet openbare lijst. Ook kent het college tot op heden de figuur van de gesloten envelop. Hier worden vertrouwelijke stukken mee aangeduid, waarop geen geheimhouding rust.

Op grond van het geactualiseerde Reglement van Orde collegevergadering (13 maart 2018 vastgesteld) geldt het volgende. De agenda met alle bijlagen, die aan het college wordt overgelegd tijdens de vergadering is geheim tenzij en totdat het college besluit dat de inhoud van de agendapunten openbaar is. Deze oplegging van geheimhouding wordt geacht bij aanvang van iedere vergadering te geschieden. Na besluitvorming wordt aangegeven welke documenten openbaar kunnen worden en welke als geheim geclassificeerd blijven en waarop geheimhouding wordt opgelegd. Hierbij wordt in de praktijk aansluiting gezocht bij de geheimhoudingsartikelen van de Gemeentewet en bij de Wob.

Er volgt vervolgens 1 besluitenlijst, welke wordt aangeboden aan de raad en wordt gepubliceerd op de gemeentelijke website. De term gesloten enveloppe verdwijnt. Een voorstel is ofwel openbaar, uitgesteld openbaar of blijft geheim totdat de geheimhouding wordt opgeheven.

Om de medewerkers te ondersteunen in deze verandering, zal de invulinstructie van college- en raadsvoorstellen worden aangevuld met informatie over wanneer artikel 10 Wob van toepassing is. Daarnaast heeft de afdeling Juridische Zaken de Hand-out artikel 10 Wet openbaarheid van bestuur ter beschikking gesteld via IntEns om de collega's te ondersteunen bij het motiveren waarom één of meerdere gronden uit art. 10 Wob van toepassing zijn.

Digitale ondersteuning besluitvormingsproces en informatievoorziening van college naar raad.
Corsa & I-babs
Corsa is een digitaal systeem dat het hele proces van bestuurlijke besluitvorming ondersteunt. Uitgangspunt is dat elk stuk voor bestuurlijke besluitvorming wordt ingebracht in Corsa en I-babs dossier.

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

Toetsing wettelijke grondslag oplegging en motivering

Toetsingscommissie ten behoeve van het college
Voordat een geheim voorstel op de agenda van het college van B&W komt te staan, wordt het eerst gescreend door de voorzitter van de toetsingscommissie (loco-gemeentesecretaris).
Screening vindt plaats aan de hand van de criteria die zijn opgenomen in de invulinstructies bij het agendaformulier collegevoorstel.

Toetsing ten behoeve van de raad(commissies)
De raadsgriffie screent alle door het college aangeboden raadsvoorstellen voor de gemeenteraads- en commissievergaderingen. De raadsgriffie beoordeelt deze stukken op bestuurlijke en juridische aspecten en of het stuk aan alle criteria voldoet om gepubliceerd te worden via www.raad053.nl (relatie traject RIS en BIS) en het Gemeenteblad. Ook toetst de raadsgriffie de opgelegde geheimhouding inhoudelijk en houdt bij, samen met de Concernstaf, wanneer de geheimhouding moet worden opgeheven.

5.2 Welke gemeentelijke verbeteringen worden verder in gang gezet?

Om de procedures correct, eenduidig en integraal toe te passen, heeft de bestuurlijke driehoek de volgende afspraken gemaakt:

1. De Gemeentewet kent maar één smaak: geheim
Formeel kent de Gemeentewet twee mogelijkheden: *openbaar* of *geheim*. Andere wetten spreken over vertrouwelijk. De dreiging van strafrechtelijke vervolging is bij het naar buiten brengen van vertrouwelijke informatie niet van toepassing.
Afspraak: Het college gebruikt voor documenten die aan de raad, raadscommissies of leden van de raad worden overlegd en die niet openbaar mogen worden, de term 'geheim'. De term vertrouwelijk wordt niet meer gebruikt in de aanbieding van documenten door het college aan de raad, raadscommissies of leden van de raad.

2. De kenbaarheid (wettelijke grondslag) en motivering van de redenen voor het opleggen van geheimhouding
Het is in het belang van een openbaar en transparant bestuur dat geheimhouding niet lichtvaardig wordt opgelegd. Een enkele verwijzing naar het belang uit artikel 10 Wob is niet voldoende reden tot geheimhouding. Voor diegenen aan wie geheimhouding wordt opgelegd, moet het kenbaar zijn waarom een document geheim dient te blijven. Dit is mede van belang in de situatie waarin het opleggen van de geheimhouding door de raad bekrachtigd moet worden. Voorkomen moet worden dat de raad een voorlopig opgelegde geheimhoudingsplicht niet bekrachtigt omdat hij geen of onvoldoende kennis draagt van de redenen daarvoor.
Afspraak: Het college vermeldt zowel de wettelijke grondslag als de inhoudelijke motivering voor de geheimhouding op de stukken die hij als geheim aan de raad aanbiedt.

3. Voorkeursregel: hoofddocumenten openbaar, bijlagen geheim
Gestreefd dient te worden naar het zoveel mogelijk scheiden van de openbare informatie in het hoofddocument en de geheime informatie in bijlage(n).
Afspraak: Bij omvangrijke documenten geldt de voorkeursregel dat het hoofddocument openbaar wordt en de geheime informatie in bijlage(n) bij het hoofddocument wordt vastgelegd.

4. Herkenbaarheid geheime documenten
Geheime documenten moeten als zodanig duidelijk herkenbaar zijn. De Gemeentewet schrijft voor dat op de documenten melding wordt gemaakt van het geheime karakter. Een vermelding op het stuk is echter geen harde voorwaarde om de geheimhouding te doen gelden.
Afspraak: Iedere pagina van een geheim document wordt door het college voorzien van de aanduiding ‘geheim’ in kapitalen en 18 punts lettergrootte. Ook via de digitale weg moeten waarborgen voor geheimhouding worden ingebouwd.

5. Beschikbaarheid geheime stukken voor de raadsleden
De geheime stukken worden voor een bepaalde periode ter inzage gelegd in het betreffende kastje bij de griffie. Zodra de raad de geheimhouding op de stukken heeft bekrachtigd kunnen stukken onder het college worden bewaard. Indien het stukken betreft die onder art. 55 Gemeentewet aan de raad worden aangeboden, blijven deze in het kastje totdat de raad de geheimhouding opheft of de functionaliteit van die passieve terinzagelegging door de tijd is verlopen.
Afspraak: de raadsgriffie bewaakt dat geheime stukken (art. 25, 55 resp. 86 Gemeentewet) ter inzage liggen in het betreffende kastje bij de griffie, en ziet ook toe op de functionele termijnen van bewaring in dat kastje en op het feit dat het maken van kopieën verboden is.

6. Mondelinge informatie
Wij definiëren hoe we met mondelinge informatie omgaan.

- ***Embargo (uitgesteld openbaar)***

Definitie uit de Van Dale: Onder embargo wordt verstaan het *verbod om tot een bepaalde datum te publiceren uit gegeven informatie.*
De raadsleden kunnen onder embargo kennisnemen van mondelinge informatie van het college. Hiervan kan gebruik worden gemaakt in situaties waarin het college bepaalde informatie allereerst aan de Raad of aan een raadscommissie wil verstrekken, alvorens de informatie algemeen bekend wordt. In een dergelijke situatie kan afgesproken worden dat de leden zich aan een embargo houden, dat per definitie kortdurend en tijdelijk is. Het opleggen van geheimhouding is niet noodzakelijk.

- ***Geheim***

Indien echter wel geheimhouding wordt gewenst op mondeling ingebrachte informatie, dan gebeurt dat tijdens de betreffende vergadering. In die vergadering achter gesloten deuren wordt deze geheimhouding aan het begin van de vergadering opgelegd, zodat het collegelid de zekerheid van de geheimhouding heeft voordat hij de informatie inbrengt.

Indien het een informele bijeenkomst is (dus geen raad of commissievergadering) kan de geheimhouding door het college of de burgemeester op grond van art 55 Gemeentewet worden opgelegd. Hierbij wordt de mogelijkheid geboden aan aanwezigen om te vertrekken indien zij zich niet aan deze geheimhouding wensen te houden. Tegelijk wordt aan het eind van de vergadering de mogelijkheid aan de aanwezigen geboden om exact te bepalen op welke gewisselde informatie de geheimhouding concreet betrekking heeft. Dit om te voorkomen dat raadsleden informatie die zij al hadden of anderszins konden verkrijgen, niet meer mogen delen omdat deze nu geheim zijn geworden omdat zij zijn ingebracht door het college of de burgemeester. Om te zorgen dat alle raadsleden kennis kunnen nemen van de betreffende geheime informatie, wordt er altijd een – geheim - verslag van deze bijeenkomsten gemaakt. Dit – geheime – verslag ligt ter inzage voor alle raadsleden in het geheime kastje van de griffie. Deze geheimhouding wordt gerespecteerd tot de raad haar opheft. Deze werkwijze houdt de facto in dat de raad als geheel is geïnformeerd en zal de raad de geheimhouding moeten bekrachtigen.

- ***Altijd een verslag***

Conform artikel 23 van de Gemeentewet wordt van een vergadering met gesloten deuren een afzonderlijk (audio)verslag opgemaakt, dat niet openbaar wordt gemaakt tenzij de raad anders beslist.
Zodra geheimhouding geldt voor uitsluitend mondeling gewisselde informatie, is een verslag het enige middel om achteraf openbaarheid te kunnen verstrekken.

- ***WOB is van toepassing bij opleggen geheimhouding mondelinge informatie***

Bij het opleggen van de geheimhouding dient het college of het individuele lid van het college één van de gronden van artikel 10 van de WOB in te roepen.

- ***Overleg in fracties mogelijk***

Overleg tussen fractiegenoten over aldus verstrekte mondelinge geheime informatie is mogelijk met hen die behoren tot de zogenaamde ‘kring van geadresseerden’. Behoudens in enkele bijzondere situaties hebben alle raadsleden en alle commissieleden-niet raadslid zijnde, toegang tot de vergaderingen van de raad en raadscommissies en derhalve ook toegang tot de verslagen van deze vergaderingen. Zij behoren tot de kring van geadresseerden. Binnen deze kring is onderling overleg over de verstrekte geheime informatie toegestaan, óók met hen die weliswaar niet aanwezig waren bij de betreffende vergadering, maar wel van het verslag ervan kennis hebben kunnen nemen. Op deze wijze wordt invulling gegeven aan het belangrijke uitgangspunt dat alle leden van de raad exact dezelfde rechten hebben op inlichtingen van het college, geheim of niet.

7. Bekrachtiging geheimhouding door de gemeenteraad.

De gemeenteraad kan de geheimhouding bekrachtigen die is opgelegd op documenten die door het college, de burgemeester of een commissie onder (voorlopige) geheimhouding aan de raad zijn overgelegd. Doet de raad dit niet, dan vervalt de geheimhouding.
Afspraak: De bekrachtiging van geheimhouding geschiedt als volgt:
· De bekrachtiging van geheimhouding van documenten die door het college of de burgemeester onder (voorlopige) geheimhouding worden overgelegd aan de raad, wordt op de agenda van de eerstvolgende vergadering van de raad geplaatst door middel van een concreet raadsvoorstel van het betreffende bestuursorgaan.
· Tijdens de behandeling in de raad kunnen raadsleden de reden voor geheimhouding ter discussie stellen. Dit vormt een agendapunt voor de vergadering. Alvorens dit agendapunt aan de orde is, worden de deuren van de zaal gesloten.
. Een lid van de raad kan een voorstel tot wijziging van bekrachtiging indienen bij wijze van amendement. Dit amendement krijgt een reguliere behandeling in de besloten vergadering.
. Het besluit van de raad wordt openbaar gemaakt nadat de deuren van de zaal weer zijn geopend.

9. Geheimhouding is altijd tijdelijk
De wet kent enkele specifieke categorieën waarin geheimhouding aan een wettelijke termijn is gebonden, met als voorbeeld de archiefstukken van een vertrouwenscommissie (deze blijven voor 75 jaar geheim).
Het spreekt voor zich dat in alle andere gevallen geheimhouding aan (veel) kortere termijnen moet worden gekoppeld vanuit de basis van openbaarheid.
Afspraak: De bestuursorganen van de gemeente Enschede dienen bij besluit tot (bekrachtiging) geheimhouding altijd concreet te bepalen op welke informatie de geheimhouding betrekking heeft en waar mogelijk dient een concrete termijn te worden aangegeven tot wanneer een document geheim blijft. Het bestuursorgaan dat de geheimhouding oplegt zal een lijst bijhouden. Voorstellen tot opheffing moeten jaarlijks worden aangeboden aan het bestuursorgaan dat geheimhouding heeft opgelegd dan wel bekrachtigd. Indien het om geheimhoudingen van de raad gaat, zal hierover ofwel in een besloten vergadering worden besloten dan wel via een hamerstuk. De behandeling van dit voorstel nemen wij op in de jaaragenda van de raad. Op deze wijze wordt gegarandeerd dat informatie waarop de raad geheimhouding heeft gevestigd, deze geheimhouding tenminste eens per jaar wordt heroverwogen.

Relatie Archiefwet 1995
In principe wordt een overheidsarchief na 20 jaar openbaar gemaakt. De stukken gaan dan naar het Stadsarchief. Deze termijn kan soms worden verlengd tot 75 jaar na de datum van een individueel stuk of dossier, op basis van de volgende drie gronden:

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

De Archiefwet voorziet in de mogelijkheid om toch inzage te krijgen in archief waarop een openbaarheidsbeperking rust. Dat kan als het belang van de beperking niet opweegt tegen het belang van de raadpleger.

5.3 Communicatie
De volgende verbetermaatregelen worden de komende periode geïmplementeerd:

In het voorstel (dictum) tot opleggen geheimhouding[1] moet in ieder geval de volgende informatie worden opgenomen:
• Verwijzing naar de gronden uit artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur.
• Motivering waarom de stukken en/of de daarbij behorende voordracht (geheel of gedeeltelijk) geheim zijn.
• Duur van de geheimhouding.
• Of geheimhouding geldt voor het gehele besluit (inclusief bijlagen) dan wel een deel ervan.
• Of de stukken (of een deel daarvan) onder geheimhouding aan de raadscommissie en/of de raad moeten worden overlegd.

De gemeentelijke organisatie wordt op de invoering van deze nieuwe werkwijze voorbereid door voor de ambtenaren:
• Advies over de omgang met geheime informatie via intEns en de invulinstructie bestuursvoorstellen (college en raad) te geven;
• Cursus schrijven bestuursvoorstellen aan te bieden via de Enschedese School, waarbij ook expliciet wordt ingegaan op het opleggen, laten bekrachtigen en laten opheffen van geheimhouding. En voor de nieuwe raadsleden en collegeleden hiervoor aandacht te geven in het introductieprogramma, als onderdeel van duiding actuele reglementen, vergaderwijze en dit soort gemeente wettelijke bijzonderheden.

[1] Is opgenomen in toelichting agendaformulier.