

Toelichting Verordening delen van informatie onder geheimhouding Elburg 2023

Per 1 april 2023 is de regelgeving over geheimhouding gewijzigd. Uitgangspunten hierbij zijn een verduidelijking van de regelgeving, het versterken van de positie van de gemeenteraad en het benadrukken van het uitgangspunt dat raadsvergaderingen in het openbaar worden gehouden. Tevens is een duidelijk onderscheidt aangebracht tussen het besluit tot het opleggen van geheimhouding en het delen van stukken die onder de geheimhouding vallen. De meest relevante artikelen uit de Gemeentewet zijn de artikelen 23 en 24 over het vergaderen met gesloten deuren en hoofdstuk Va over het delen van informatie waar geheimhouding op rust.

Deze verordening heeft als doel om, vanuit de algemene belangen voor het dagelijks bestuur van de gemeente en efficiëntie, een aantal processuele werkafspraken vast te leggen. Dit is wenselijk om te bewerkstelligen dat op een juiste wijze met vertrouwelijke informatie wordt omgegaan en bewust een terughoudend gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid tot het opleggen van geheimhouding. In de praktijk wordt er bij de Gemeente Elburg weinig geheimhouding opgelegd. Maar als dat wel wenselijk c.q. noodzakelijk is, dan is het ook prettig dat er afspraken zijn over het delen van informatie onder geheimhouding.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

Onder a, b en c

Dit zijn de gebruikelijke gemeentelijke organen waar deze regeling over het delen van stukken onder geheimhouding op van toepassing is. Deze organen kunnen ook stukken delen met de rekenkamer als bedoeld in artikel 81a Gemeentewet. Voor het delen van informatie onder het opleggen van geheimhouding is buiten de wettelijke bepalingen geen nadere regeling noodzakelijk. De rekenkamer is dan ook niet in deze regeling opgenomen.

Onder d

Hier zijn de drie soorten commissies uit de Gemeentewet benoemd waar stukken onder geheimhouding mee kunnen worden gedeeld en welke commissie geheimhouding kan opleggen en stukken kan delen. In de begripsomschrijving is het element opgenomen dat sprake moet zijn van een door de gemeenteraad ingestelde commissie of een commissie waar raadsleden zitting in hebben. Deze regeling is daarmee alleen van toepassing op die commissie die aan deze twee criteria voldoet. Voor de overige commissies is buiten de wettelijke regeling over het opleggen van geheimhouding en het delen van informatie waar geheimhouding op rust, geen nadere regeling noodzakelijk.

Onder e

De Woo is een algemeen gebruikelijke afkorting voor de Wet open overheid. Uitgangspunt van deze wet is dat overheidsinformatie openbaar is, tenzij. De gronden op basis waarvan geheimhouding kan worden opgelegd zijn limitatief opgenomen in artikel 5.1, 1e en 2e lid. De wet onderscheidt absolute (artikel 5.1, 1e lid) en relatieve (artikel 5.1, 2e lid) gronden voor het opleggen van geheimhouding. Bij een absolute grond mag de gemeente de informatie niet verstrekken. Bij een relatieve geheimhoudingsgrond moet de gemeente een belangenafweging maken. Absolute gronden zijn de eenheid van de Kroon, de veiligheid van de Staat, bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk zijn verstrekt en bijzondere persoonsgegevens. Relatieve gronden zijn stukken die de betrekkingen van Nederland kunnen schaden, economische en

financiële belangen van overheidsorganen (milieu-informatie alleen bij handelingen met een vertrouwelijk karakter), opsporing van strafbare feiten, inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen, de eerbiediging van de levenssfeer, bescherming van concurrentiegevoelige bedrijfs- of fabricagegegevens, bescherming van het milieu, beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage en het goed functioneren van publiekrechtelijke organen.

Artikel 2 Delen geheime informatie door raad met commissie

Eerste lid

Hierin is feitelijk het normale proces van besluitvorming vastgelegd. Het college of burgemeester verstrekt via een raadsvoorstel informatie onder geheimhouding aan de gemeenteraad. Voor de voorbereiding van de besluitvorming is een raadscommissie ingesteld. In het belang van een zorgvuldige voorbereiding is het noodzakelijk dat alle commissieleden over dezelfde informatie beschikken. De 'burgerleden' hebben net als de raadsleden de eed of gelofte afgelegd en zijn lid van een formele adviescommissie. Het college of de burgemeester verstrekt deze informatie via de griffie aan de gemeenteraad, waarna de griffie deze informatie gelijktijdig aan de raads- en commissieleden beschikbaar stelt.

Onder de wijziging van de Gemeentewet, zoals die geldt per 1 april 2023, dient aan hen dan ook de informatie verstrekt te worden waar geheimhouding bij is opgelegd. Met de regeling in dit artikel hoeft de gemeenteraad niet iedere keer apart te besluiten om die informatie te delen. In artikel 88, vijfde lid, Gemeentewet is geregeld dat het college of de burgemeester informatie die verstrekt is aan een commissie waar raadsleden zitting in hebben ook direct deelt met de hele gemeenteraad. In de praktijk worden raadsbesluiten direct gericht aan de gemeenteraad en vraagt de raad – formeel gezien – een advies aan de raadscommissie. Formeel is die informatie dan niet beschikbaar voor de burgerleden van de raadscommissie. Dat is niet onze bedoeling, deze regels gelden onverkort voor burgerleden waardoor deze niet uitgesloten worden van de informatie en zich moeten houden aan de regels over geheimhouding.

In het besluitvormingsproces kunnen zich ook situaties voordoen dat het vanuit inhoud of procesmatig in de tijd niet mogelijk is een voorstel aan de gemeenteraad voor te leggen met advisering door de raadscommissie. Eveneens dan kan sprake zijn van het actief of passief delen van informatie onder geheimhouding, waar geen besluitvormingsproces door de gemeenteraad noodzakelijk is. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij de invulling van de verantwoordings- en informatieplicht van artikel 169 Gemeentewet. In deze situaties is het uitgangspunt vanuit de algemene informatiepositie dat ook alle commissieleden over dezelfde informatie beschikt als de gemeenteraad.

Naast de raadscommissie kunnen ook bestuurscommissies of zogenaamde 'overige' commissies zijn ingesteld. In de situatie dat informatie onder geheimhouding beschikbaar wordt gesteld die ook relevant is voor de taken van deze commissie, is het ook logisch dat de gemeenteraad deze informatie zonder nadere besluitvorming deelt met die commissies.

Tweede lid

In dit lid wordt de mogelijkheid geboden aan het college of de burgemeester om expliciet te besluiten informatie waar zij geheimhouding op hebben gelegd alleen te delen met de gemeenteraad. Hierbij kan gedacht worden aan informatie over personen, zeer specifieke situaties of informatie waar de gemeenteraad vanuit zijn 'werkgeversfunctie' over dient te beschikken. Daarna kan de gemeenteraad op basis van artikel 88, zesde lid, Gemeentewet besluiten om die informatie alsnog te delen met de

commissie of anderen. Dit artikellid schept een uitzonderingsprocedure op het automatisme van het delen van geheime informatie met commissies.

Artikel 3 Mandaat verstrekken van geheime informatie aan derden

Eerste lid

Nadat het college of de burgemeester geheimhouding heeft opgelegd en die informatie heeft gedeeld met de gemeenteraad, is het een bevoegdheid van de gemeenteraad te besluiten over het delen van die informatie. Gelet op de processuele tijd van de besluitvormingscyclus door de gemeenteraad is dit niet altijd wenselijk en praktisch. De wijze waarop, en de voorwaarden waarbinnen, geheimhouding kan worden opgelegd zijn in de Gemeentewet en de Wet open overheid met vele waarborgen uitgewerkt. Het delen van geheime informatie kan daarom vanuit efficiëntie aan het college, en in voorkomende situaties aan de burgemeester, worden overgelaten. Met het verlenen van een mandaat aan de partij die de informatie deelt, wordt aan dit bezwaar tegemoet gekomen.

Deze situatie doet zich niet voor bij de advisering door de commissies. Aan de commissie is daarom geen bevoegdheid toegekend geheime informatie te delen met derden; dat kan dan gebeuren door het college, de burgemeester of de raad.

Tweede lid

In dit lid is opgenomen dat als het college of de burgemeester geheime informatie deelt met derden buiten de kring van ambtenaren en adviseurs, zij de gemeenteraad hiervan in kennis stellen. Toegevoegd is het belang van het dagelijks bestuur van de gemeente om te voorkomen dat de gemeenteraad veelvuldig wordt geïnformeerd over het delen van informatie, als dit logischerwijs voortvloeit uit het uitvoeren van het primaire besluitvormingsproces van de gemeenteraad. Geheime informatie is altijd onderdeel van een primair proces, waar het college voor de uitvoering mee is belast. In de praktijk zijn dit vaak juridische procedures als onderdeel van een ruimtelijk proces of de uitvoering van een exploitatieplan.

In dit artikel is gekozen voor het mandateren van deze bevoegdheid. In de praktijk komt dit nagenoeg neer op delegatie. Hieraan kleven echter nadelen. Ten eerste kan de gemeenteraad dan niet meer zelfstandig besluiten geheime informatie te delen, iets wat de bestuursrechtelijke positie als hoofd van de gemeente van de gemeenteraad aantast. Ten tweede heeft delegatie als nadeel dat dit alleen aan het college (of bestuurscommissie) kan en niet aan de burgemeester. Dan kan in de praktijk de situatie zich voordoen dat de burgemeester geheimhouding oplegt en deelt met de gemeenteraad en vervolgens het college die informatie kan delen met derden. Over de wijze waarop van de gemandateerde bevoegdheid gebruik wordt gemaakt kan de raad altijd zijn controlebevoegdheden gebruiken, zoals de artikelen 155 en 169 Gemeentewet.

Artikel 4 Delegatie besluiten aanvraag beschikbaar stellen publieke informatie

Eerste lid

Op basis van artikel 4.1 kan iedereen een verzoek indienen om publieke informatie beschikbaar te stellen. Hiervoor hoeft de aanvrager geen belang te hebben. Bij de behandeling van een dergelijk verzoek voor stukken waar geheimhouding op rust zijn de artikelen 5.6 en 5.7 Woo van belang. In artikel 5.6 is bepaald dat voor stukken waar geheimhouding op rust besloten kan worden deze uitsluitend aan de verzoeker te verstrekken en niet openbaar te maken. Dit vraagt een belangenafweging in de specifieke situatie. Artikel

5.7 bepaald dat voor historisch, statistisch, wetenschappelijk of journalistiek onderzoek toegang tot informatie geboden kan worden waar geheimhouding op rust. Ook hierbij geldt weer een specifieke belangenafweging indien op basis van dit artikel een verzoek om publieke informatie wordt gedaan.

De Woo heeft op basis van artikel 4.4 een beslissingstermijn van vier weken, met verdagingsmogelijkheid met twee weken, op een verzoek om openbaarmaking van publieke informatie. Voor informatie die beschikbaar is en daarmee onder de verantwoordelijkheid van een raad of commissie valt is afdoening binnen een dergelijke termijn in de praktijk nauwelijks haalbaar. Afdoening van een dergelijk verzoek sluit ook aan bij de uitvoerende taken van het college.

In verband hiermee is daarom in deze verordening gekozen voor de constructie om die bevoegdheid voor alle stukken te delegeren. Primair is dat van toepassing voor stukken die onder het opleggen van geheimhouding zijn gedeeld. In de formulering is doelbewust gekozen voor alle informatie die bij raad of commissie beschikbaar is, zodat het college die als taak van uitvoering beschikbaar kan stellen. Met uitzondering van geheime informatie, is alle informatie bij de raad of commissie feitelijk al openbaar. Uitvoering van een verzoek om publieke informatie gaat vaak over openbare en geheime stukken. Met de huidige formulering wordt voorkomen dat een verschil van inzicht kan ontstaan wie welke informatie verstrekt en kan het college zelfstandig alle informatie verstrekken die overeenkomstig het verzoek gevraagd wordt en beschikbaar gesteld kan worden.

Tweede lid

Bij het delegeren van de bevoegdheid de informatie te verstrekken moet voorkomen worden dat de gemeenteraad niet volledig over de noodzakelijke procesinformatie beschikt. Daarom is in dit lid opgenomen dat het college de gemeenteraad informeert over de afdoening van het verzoek. Hierbij kan volstaan worden door het toesturen van een afschrift van de beslissing op het verzoek op grond van de Woo op het openbaar maken van gegevens.

Artikel 5 Termijn geheimhouding

Eerste lid

Artikel 89, 3e lid, Gemeentewet bepaalt dat geheimhouding geldt tot aan het moment dat het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd deze weer opheft. In de praktijk is vaak sprake van een processueel belang om de informatie tijdelijk geheim te houden. Vanuit het wettelijk uitgangspunt van de Woo dat overheidsinformatie openbaar is, tenzij ..., is het streven om het aantal geheime stukken zo laag mogelijk te houden en de tijdsperiode van geheimhouding te beperken. Bij de besluitvorming over het opleggen van de geheimhouding kan soms al een bepaald moment in de toekomst voorspeld worden waarop de geheimhouding kan vervallen. Dit kan een specifieke datum zijn, maar ook het verloop van een bepaalde gebeurtenis. Het orgaan dat de geheimhouding oplegt kan dan in de besluitvorming direct het moment van opheffing vastleggen. Dit is efficiënt en voorkomt dat onnodig sprake is van informatie waar geheimhouding op ligt. Voorkeur is dat zo veel als mogelijk een 'harde' datum in het primaire besluit wordt genoemd. Indien dit niet mogelijk is dient de gebeurtenis zo nauwkeurig mogelijk te worden omschreven. Doel hiervan is het voorkomen van interpretatieverschillen over het moment van vervallen van de geheimhouding op stukken.

Tweede lid

Op basis van artikel 89, 4e lid Gemeentewet, is de gemeenteraad bevoegd de geheimhouding op te heffen over informatie die met hem gedeeld is. Net als het opleggen van de geheimhouding geldt voor het

opheffen ook dat een zorgvuldig proces met belangenafweging noodzakelijk is. In dat proces is het gepast om het primaire bestuursorgaan dat die geheime informatie heeft gedeeld, in staat te stellen een zienswijze in te dienen. Een vaste norm voor een redelijke termijn is zaakafhankelijk. In zijn algemeenheid moet in de praktijk een termijn van vier weken voldoende zijn om een met waarborgen omkleed proces te realiseren.

Derde lid

Het college is op basis van artikel 160, 1e lid onder b Gemeentewet, bevoegd om besluiten van de gemeenteraad voor te bereiden. Doordat een specifieke regel is opgenomen voor het opheffen van de geheimhouding zou de indruk kunnen ontstaan dat deze de algemene bevoegdheid aantast. Met dit lid wordt benadrukt dat deze zelfstandige bevoegdheid blijft bestaan. In de praktijk heeft dit ook de voorkeur dat het college het overzicht van geheimhouding bewaakt. Indien nodig kan op basis van dit dagelijks beheer periodiek, bijvoorbeeld jaarlijks, een voorstel tot opheffing van geheimhouding worden gedaan voor stukken waar bij het opleggen van de geheimhouding geen eindtermijn is gekoppeld.

Artikel 6 Inwerkingtreding

Op grond van artikel 139 Gemeentewet moet een verordening om werking te hebben, gepubliceerd worden in het Gemeenteblad.

De wijzingen in de Gemeentewet over geheimhoudingsbepalingen per 1 april 2023 vloeien rechtstreeks voort uit de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur. Op basis van die wetgeving bestaat voor deze verordening geen behoefte voor overgangsrecht.

Artikel 7 Citeertitel

Dit artikel behoeft geen toelichting.