

Protocol geheimhouding

De gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester van de gemeente Nijmegen,

Gelet op artikel 87 ev Gemeentewet, artikel 2.5 Algemene wet bestuursrecht en de Wet open overheid,

Besluiten

Vast te stellen de volgende regeling: Protocol geheimhouding

Artikel 1 Algemene uitgangspunten

1. Alle informatie die bij organen van de gemeente berust, is in beginsel openbaar. Dat is alleen anders als dat bij of krachtens de wet is geregeld.
2. Geheimhouding wordt alleen opgelegd als dat strikt noodzakelijk is.
3. Geheimhouding wordt zo veel mogelijk op onderdelen (alinea's of onderdelen van alinea's) van een document opgelegd. Alléén wanneer het voorgaande echt niet mogelijk is, wordt geheimhouding opgelegd op het gehele document.
4. De duur van geheimhouding is zo kort mogelijk.

Artikel 2 Opleggen geheimhouding

1. Uit artikel 87 van de Gemeentewet volgt dat de raad, het college, de burgemeester of commissies geheimhouding kunnen leggen op informatie die bij het betreffende orgaan berust.
2. Geheimhouding kan alleen worden opgelegd als sprake is van een belang zoals genoemd in artikel 5.1, eerste en tweede lid, van de Wet open overheid. Zie voor de belangen de in de toelichting bij dit protocol opgenomen tekst van artikel 5.1, eerste en tweede lid, van de Wet open overheid (Woo). Het belang dat aan de orde is dient zwaarder te wegen dan het belang van openbaarmaking. Deze belangenafweging is niet summier maar is deugdelijk en kan het besluit om geheimhouding op te leggen, dragen. Het enkel verwijzen naar artikelen uit de Woo is onvoldoende. De belangenafweging om geheimhouding op te leggen wordt opgenomen in een openbaar raads- of collegevoorstel zonder hierbij de geheim te houden informatie prijs te geven.
3. Bij het besluit tot geheimhouding leggen we vast op welke datum de geheimhouding eindigt (vervaldatum). Alleen als geen vervaldatum kan worden bepaald, dan wordt een materieel feit genoemd waarop de geheimhouding eindigt. Ook de duur van de geheimhouding moet deugdelijk worden gemotiveerd.
4. Informatie waarop geheimhouding is opgelegd wordt voorzien van een duidelijke markering dat het geheime informatie betreft. Dit geldt ook als maar een deel van de informatie geheim is. Ook de naamgeving van een document mag geen informatie prijsgeven die geheim moet blijven. Als sprake is van mondelinge informatie, dan wordt de verplichting tot geheimhouding gedeeld tijdens de besloten vergadering.

Artikel 3 Delen van geheime informatie met anderen

1. De raad, het college, de burgemeester en commissies kunnen informatie waarop zij geheimhouding hebben opgelegd, verstrekken aan elkaar en aan de rekenkamer.
2. De griffier en gemeentesecretaris leggen vast welke ambtenaren uit hoofde van hun functie de stukken mogen inzien.
3. Informatie waarop geheimhouding rust en die is verstrekt aan de raad, wordt alleen gedeeld met anderen indien:
 - a. de raad dit noodzakelijk acht voor het uitoefenen van zijn taken en hiertoe besluit,
 - b. het college of de burgemeester dit noodzakelijk achten voor het dagelijks bestuur van de gemeente en hiertoe besluit.
4. Indien het college of de burgemeester op grond van het vorige lid besluiten informatie met anderen te delen, gebeurt dit in een openbaar besluit en brengen zij dit ter kennis van de raad. Hierbij onderbouwt het college of de burgemeester de reden voor de verstrekking.
5. Het delen van informatie met anderen, zoals bedoeld in het derde lid, gebeurt onder de vermelding dat geheimhouding in acht dient te worden genomen.

Artikel 4 Openbaar register

1. De kabinetchef houdt een register bij van alle informatie waarop de burgemeester geheimhouding heeft opgelegd.
2. De gemeentesecretaris houdt een register bij van alle informatie waarop het college en commissies ingesteld door het college, geheimhouding hebben opgelegd.
3. De griffier houdt een register bij van alle informatie waarop de raad en commissies ingesteld door de raad, geheimhouding hebben opgelegd. In dit register wordt ook de informatie opgenomen die aan de raad is verstrekt en waarop geheimhouding rust.
4. Deze registers bevatten in ieder geval de volgende gegevens: een algemene omschrijving van het onderwerp, datum besluit tot geheimhouding, orgaan dat het besluit tot geheimhouding heeft genomen, vervaldatum of omschrijving materieel feit waarop de geheimhouding eindigt en een omschrijving van de documenten waarop geheimhouding geheel of gedeeltelijk is opgelegd. In de registers genoemd in het eerste en tweede lid wordt ook opgenomen of en zo ja, op welke datum een document is gedeeld met de raad.
5. Zo vaak als nodig is maar in ieder geval ieder jaar, worden de registers door de kabinetchef, gemeentesecretaris en de griffier geactualiseerd voor wat betreft opheffing van de geheimhouding. Indien nodig laten zij een opheffingsbesluit voorbereiden.

Artikel 5 Opheffen geheimhouding

1. Een besluit tot geheimhouding kan altijd worden opgeheven. Ook wanneer de vervaldatum nog niet is verstreken of een materieel feit zich nog niet heeft voorgedaan. Het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd, kan ook besluiten tot opheffing. Hierop gelden twee uitzonderingen. Als de geheimhouding is opgelegd door een commissie, kan zowel de commissie als het bestuursorgaan dat de commissie heeft ingesteld, de geheimhouding

opheffen. Als de geheime informatie is verstrekt aan de raad, dan kan alleen de raad de geheimhouding nog opheffen.

2. Wanneer het college van mening is dat geheimhouding kan worden opgeheven, en alleen de raad hiertoe bevoegd is, dan stelt het college aan de raad voor om de geheimhouding op te heffen.
3. Als er geen geheimhouding op informatie meer ligt, betekent dit niet automatisch dat het betreffende document integraal openbaar kan worden gemaakt. Het is nog steeds mogelijk dat (onderdelen van) informatie niet openbaar zijn op grond van (bijvoorbeeld) de Woo, de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) of een wet met een bijzonder openbaarmakingsregime zoals genoemd in artikel 8.8 van de Woo.
4. De steller van het oorspronkelijke college- of raadsvoorstel, of diens opvolger, draagt voorafgaand aan het verstrijken van de termijn van geheimhouding zorg voor een document dat meteen na opheffing van de geheimhouding openbaar gemaakt kan worden.

Artikel 6 Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze regeling treedt in werking op de dag na bekendmaking.
2. Deze regeling worden aangehaald als: Protocol geheimhouding
3. Het protocol geheimhouding College, raad gemeente Nijmegen, vastgesteld op 25 september 2019 door de gemeenteraad, wordt ingetrokken.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 29 januari 2025

De raadsgriffier,

Drs. S.J. Ruta

De voorzitter,

Drs. H.M.F. Bruls

Aldus vastgesteld in de collegevergadering van 3 december 2024

de gemeentesecretaris

A.P.W. van de Klift

de burgemeester

H.M.F. Bruls

Aldus vastgesteld door de burgemeester op 3 december 2024

Burgemeester

Drs. H.M.F. Bruls

Toelichting

Algemene toelichting

Openbaarheid is één van de grondbeginselen van onze democratische rechtsstaat. Het gaat hier niet alleen om openbaarheid van besluitvorming, maar ook om openbaarheid van informatie. De openbaarheid draagt enerzijds bij aan de legitimatie van dat bestuur, anderzijds aan de controle op dat bestuur. Openbaarheid vormt, met andere woorden, een wezenlijk element van het gemeentelijk handelen. Met het uitgangspunt 'openbaarheid, tenzij' moet een bestuursorgaan de afweging tussen openbaar en niet openbaar zorgvuldig maken. Helderheid over de juridische kaders en specifieke lokale spelregels en procedures is daarbij behulpzaam.

Hoewel openbaarheid het uitgangspunt is, wegen in sommige gevallen andere belangen tijdelijk zwaarder. Bijvoorbeeld als het gaat om economische of financiële belangen van de gemeente. In zo'n geval kan besloten worden geheimhouding op informatie te leggen. Los van het opleggen van geheimhouding, is sommige informatie hoe dan ook niet (of nog niet) openbaar. Dit volgt uit de Woo of uit een andere bijzondere wet. Zie hieronder bij artikel 5.

Informatie waarop geheimhouding ligt, mag niet openbaar worden gemaakt. Gebeurt dat wel, dan is dat strafbaar. Dit volgt uit artikel 2.5 Algemene wet bestuursrecht, artikel 89, tweede lid, Gemeentewet en artikel 272 Wetboek van Strafrecht. In het geval geheimhouding is opgelegd, kan daarnaast nog een sanctie worden opgelegd. De raad kan besluiten om een raads- of commissielid voor maximaal drie maanden uit te sluiten van toegang tot stukken waarop geheimhouding rust.

Doel van het protocol

Dit Protocol geheimhouding (verder: protocol) bevat de Nijmeegse uitwerking van wetgeving over hoe we omgaan met geheimhouding. Het protocol gaat niet over besloten vergaderen. Zie hiervoor artikel 23 van de Gemeentewet, artikel 51 ev van het Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad 2023 en artikel 15 Gespreksronden 2023.

Het protocol heeft de status van een beleidsregel. Artikel 3, derde, vierde en vijfde lid, heeft de status van een nadere regel.

Dit protocol moet in samenhang met de wettelijke bepalingen, artikel 87 ev. Gemeentewet en de Woo, worden gelezen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Deze bepaling bevat de algemene uitgangspunten die vooral benadrukken dat openbaarheid het uitgangspunt is. Geheimhouding wordt alleen opgelegd als dat echt noodzakelijk is. En dan altijd op zo min mogelijk informatie. Ook de duur van geheimhouding is zo kort mogelijk.

Artikel 2

Wanneer geheimhouding wordt opgelegd, dan gebeurt dat in een openbaar besluit. Hierin wordt deugdelijk gemotiveerd waarom het belang van openbaarheid minder zwaar weegt.

Geheimhouding kan alleen worden opgelegd ter bescherming van de volgende belangen:

- eenheid van de kroon: art 5.1, lid 1 onder a, Woo
- veiligheid van de staat: art 5.1, lid 1 onder b, Woo
- vertrouwelijk meegedeelde bedrijfs- of fabricagegegevens: art 5.1, lid 1, onder c, Woo
- bijzondere persoonsgegevens: art 5.1, lid 1, onder d, Woo
- nummers die leiden tot een persoon: art 5.1, lid 1, onder e, Woo
- internationale betrekkingen van Nederland: art 5.1, lid 2, onder a, Woo
- het economische of financiële belang van de gemeente: art 5.1, lid 2 onder b, Woo
- opsporing en vervolging van strafbare feiten: art 5.1, lid 2 onder c, Woo
- inspectie, controle en toezicht: art 5.1, lid 2, onder d, Woo
- eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer: art 5.1, lid 2, onder e, Woo
- niet vertrouwelijk meegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens: art 5.1, lid 2, onder f, Woo
- het milieu: art 5.1, lid 2, onder g Woo
- beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage: art 5.1, lid 2, onder h, Woo
- het goed functioneren van de gemeente: art 5.1, lid 2, onder i, Woo

Een voorbeeld van het opleggen van geheimhouding: voor de aankoop van een fabrieksterrein wil de gemeente een maximum aankoopbedrag vaststellen. Als dit bedrag vooraf bekend wordt bij de eigenaar van de fabriek, ondermijnt dat de onderhandelingspositie van de gemeente. De kans bestaat dan dat de eigenaar inzet op verkoop tegen dat maximumbedrag in plaats van dat hij een bod doet tegen een lagere prijs. In dit geval speelt het volgende belang uit artikel 5.1 van de Woo: de economische of financiële belangen van de gemeente.

Geheimhouding wordt opgelegd voor een zo kort mogelijke termijn. Bij het opleggen van de geheimhouding leggen we vast op welke datum de geheimhouding zal eindigen. Dat noemen we de vervaldatum. Soms weet je vooraf niet precies wanneer een belang niet meer speelt. In bovenstaand voorbeeld is vooraf onbekend of de onderhandelingen succesvol worden afgesloten of wanneer deze definitief worden beëindigd. Als er tussen gemeente en verkoper overeenstemming is over het aankoopbedrag dan speelt het economische en financiële belang niet meer en kan de geheimhouding worden opgeheven. Wanneer een vervaldatum echt niet kan worden bepaald, dan benoemen we een materieel feit. Het feit omschrijven we zo objectief mogelijk. Bijvoorbeeld: 'het sluiten van een definitieve overeenkomst of het definitief afbreken van de onderhandelingen'.

Een besluit om geheimhouding op te leggen is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. Dat betekent dat er bezwaar en beroep tegen openstaat. Wel is het recht om bezwaar en beroep in te stellen voorbehouden aan belanghebbenden. Belanghebbende bij een geheimhoudingsbesluit zijn degenen voor wie de geheimhoudingsplicht geldt en anderen die rechtstreeks door de geheimhouding worden geraakt (bijvoorbeeld omdat zij genoemd worden in het stuk). Dat is dus een beperkte groep. Als anderen het niet eens zijn met het opleggen van geheimhouding kunnen zij verzoeken om openbaarmaking van het betreffende stuk. Als dat verzoek wordt afgewezen kunnen zij in dat kader wel bezwaar en beroep instellen.

Artikel 3

Het orgaan dat geheimhouding heeft opgelegd (gemeenteraad, college, burgemeester of een commissie) kan deze documenten delen met een of meer andere bestuursorganen binnen de gemeente. Maar ook met de rekenkamer.

Er zijn situaties denkbaar waarin het wenselijk en/of noodzakelijk zou kunnen zijn om in vertrouwelijkheid informatie met een externe partij (derden) te delen. De Gemeentewet is dan niet van toepassing. Hierop is artikel 2:5 Awb en artikel 272 Wetboek van Strafrecht van toepassing.

Wanneer geheime informatie is verstrekt aan de raad, dan mag na de verstrekking alleen nog de raad deze informatie aan anderen (bestuursorganen en derden) verstrekken (artikel 88, zesde lid, eerste volzin Gemeentewet). Uit artikel 88, zesde lid van de Gemeentewet volgt dat de raad hierover regels kan stellen. Artikel 3, derde, vierde en vijfde lid, van het protocol geeft hieraan invulling. We onderscheiden twee situaties. Allereerst de gevallen waarin de raad zelf besluit wanneer hij verstrekking aan anderen nodig acht. Zo is in het Reglement van Orde voor de raad 2023 vastgelegd dat ook fractievolgers geheime documenten mogen raadplegen.¹ Daarnaast mag het college en de burgemeester besluiten om geheime documenten aan derden te verstrekken wanneer dit noodzakelijk wordt geacht voor het dagelijks bestuur. Hierbij kan gedacht worden aan de situatie dat advies wordt gevraagd aan een advocaat of accountant. Dit besluit wordt openbaar en de raad wordt hiervan in kennis gesteld.

Welke ambtenaren uit hoofde van hun functie kennis mogen hebben van een geheim document, leggen de griffier en gemeentesecretaris vast in een werkinstructie.

Geheime informatie kan niet meer met één raadslid gedeeld worden. De gehele raad heeft recht om op de hoogte te zijn van de geheime informatie. Dat geldt ook voor fractievolgers.² Wanneer een raadslid niet aanwezig was bij de beraadslaging achter gesloten deuren, mag hij dus wel het verslag raadplegen.

Geheime informatie die aan een commissie wordt verstrekt waaraan raadsleden deelnemen, dan wordt deze informatie ook aan de gehele raad versterkt.³ Concept-verslagen van een besloten commissievergadering zijn toegankelijk voor de gehele raad.⁴

Artikel 4

De gevallen waarin geheimhouding is opgelegd, leggen we vast in een openbaar register. Dit register wordt zo vaak als nodig is maar in ieder geval jaarlijks geactualiseerd.

Artikel 5

In voorkomende gevallen kan het college de raad voorstellen om geheimhouding op te heffen. De achterliggende gedachte hierbij is dat het college veelal sneller dan de raad zicht heeft op situaties waarbij geheimhouding niet langer nodig is.

Indien een vervaldatum verstrijkt, vervalt de geheimhouding automatisch. De documenten worden dan alsnog integraal openbaar gemaakt behoudens onderdelen die niet openbaar mogen zijn op grond van de Woo, AVG of andere bijzondere wetgeving.

¹ Artikel 11, zesde lid en artikel 13, tweede lid, van het Reglement van Orde voor de raad 2023.

² Artikel 11, zesde lid en artikel 13, tweede lid, van het Reglement van Orde voor de raad 2023.

³ Artikel 88, lid 5, Gemeentewet.

⁴ Artikel 15 Verordening Gespreksronden 2023.

Wat wel of niet openbaar is, dat volgt uit de artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid en artikel 5.2 van de Woo. In artikel 5.1 is een aantal belangen genoemd. Soms is hiervoor een belangenafweging nodig (genoemd in het tweede lid van artikel 5.1). Andere belangen leiden direct tot de conclusie dat informatie niet openbaar is (genoemd in het eerste lid van artikel 5.1). In artikel 5.2 van de Woo worden persoonlijke beleidsopvattingen die zijn opgenomen in een document ten behoeve van intern beraad genoemd als reden voor niet openbaarheid. Ook uit bijzondere wetgeving kan volgen dat informatie niet openbaar is. Bijvoorbeeld de Aanbestedingswet of de Wet Bibob.

Een voorbeeld van niet-openbaarheid bij documenten die aan de raad worden voorgelegd, is de zienswijzennota bij het wijzigen van het Omgevingsplan (voorheen bestemmingsplan). De zienswijzennota wordt zo opgesteld dat hierin geen persoonsgegevens zijn opgenomen. In een tweede document worden de persoonsgegevens wel opgenomen. Alleen dit laatste document is niet-openbaar.