

Werkinstructie geheimhouding, niet openbaar en embargo

Het college van burgemeester en wethouders,
de gemeentesecretaris en griffier gelet op artikel 3, tweede lid van het Protocol geheimhouding,
ieder voor zover bevoegd,

Besluiten

Vast te stellen de volgende werkinstructie: Werkinstructie geheimhouding, niet openbaar en embargo.

Inhoudsopgave

1 Inleiding

2 Geheimhouding op informatie

2a Juridisch kader

2b Rollen en verantwoordelijkheden

2c Werkproces opleggen geheimhouding

2d Werkproces opleggen geheimhouding spoedprocedure

2e Formulering beslispunten opleggen geheimhouding

2f Lakken van documenten

2g Opheffen geheimhouding

2h Omgang met documenten (waarop geheimhouding rust)

2i Kring van ambtenaren die kennis mogen dragen van geheime informatie

2j Geheime informatie die niet op schrift staat (mondeling)

2k Sancties

3 Niet openbaar

4 Embargo

Bijlage

1 Verschil niet openbaar versus geheim

2 Visual van het werkproces en de spoedprocedure.

1 Inleiding

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.

De Gemeentewet bepaalt dat het college de raad alle inlichtingen geeft die de raad voor de uitoefening van zijn taken nodig heeft. De informatie wordt in beginsel altijd openbaar verstrekt. Deze openheid van informatieverstrekking sluit aan bij het feit dat de raad in de openbaarheid vergadert, en dat de agenda voor een raadsvergadering met de bijbehorende voorstellen ook openbaar is. Informatie wordt niet verstrekt als dat in strijd is met het openbaar belang.¹

Als bepaalde informatie wel verstrekt moet worden (omdat het openbaar belang daar niet aan in de weg staat) maar niet in een openbaar raadsdebat aan de orde kan komen (omdat openbaarmaking ervan een bepaald belang bv. concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens of een financieel belang van de gemeente, te zeer zou schaden), kan het college de desbetreffende informatie onder oplegging van geheimhouding aan de raad verstrekken (artikel 87 e.v. Gemeentewet). Zo wordt bereikt dat de raad beschikt over de informatie die hij nodig heeft voor de uitoefening van zijn taken, maar wordt tegelijkertijd voorkomen dat een bepaald ander belang geschaad zou worden door openbaarmaking.

In sommige gevallen gaat het opleggen van geheimhouding te ver, bijvoorbeeld omdat het alleen gaat om persoonsgegevens. Denk aan een zienswijzennota bij het wijzigen van het Omgevingsplan (voorheen bestemmingsplan). Dan is het mogelijk om deze informatie aan de raad te verstrekken als zijnde niet openbaar. Dit komt niet vaak voor maar is theoretisch wel mogelijk.

Het opleggen van geheimhouding op informatie en het aanmerken van informatie als niet openbaar, hebben beide als consequentie dat die informatie niet openbaar wordt. Dit is verwarrend en wordt dan ook regelmatig door elkaar gehaald. In feite gaat het om twee verschillende instrumenten die je ook niet goed met elkaar kunt vergelijken omdat ze beiden een ander doel hebben. Bij geheimhouding is het doel om de informatie maar bij een kleine groep bekend te laten zijn en het geen onderdeel te laten zijn van een openbaar debat. Bij niet openbaarheid is het doel om niet alle informatie aan eenieder openbaar te maken ofwel op internet te plaatsen.

Tot slot, het begrip embargo. Embargo ligt in het verlengde van niet openbaarheid. De informatie is 'gewoon' openbaar maar er zit een vertraging op de feitelijke openbaarmaking. In deze periode worden bijvoorbeeld eerst de belanghebbenden geïnformeerd.

Samenvattend: *Geheime informatie is altijd niet openbaar, maar niet openbare informatie is niet altijd geheim.*

¹ Hiervoor moeten zwaarwegende belangen in geding zijn, te denken valt aan informatie die onze nationale veiligheid raken. De grondslag hiervoor staat in artikel 169, lid 3, Gemeentewet. Dit komt zeer zelden voor en is altijd een besluit van de burgemeester of het college.

Leeswijzer

De raad heeft het protocol 'Protocol geheimhouding' vastgesteld. Je vindt het protocol op overheid.nl. Onderhavige werkinstructie is ondersteunend bij een correcte uitvoering van het protocol en de relevante wetgeving.

De kern van deze werkinstructie ziet op het opleggen en opheffen van geheimhouding. Hierin wordt duidelijk welke spelers op welk moment een rol hebben in het proces. Daarnaast komen alle aspecten aan bod die bij het opleggen van geheimhouding komen kijken, zoals het lakken van stukken. Voor de duidelijkheid wordt ook kort aandacht besteed aan niet openbaarheid en embargo.

In de bijlage is een voorbeeld opgenomen van informatie die geheim is versus informatie die niet openbaar is. Tevens is het proces visueel weergegeven.

2 Geheimhouding op informatie

2a Juridisch kader

Artikel 23, 87, 88 en 89 Gemeentewet, Protocol geheimhouding, Instellingsbesluit commissies.

2b Rollen en verantwoordelijkheden

We onderscheiden de volgende rollen bij de uitvoering van het protocol:

- steller: beleidsinhoudelijk verantwoordelijk voor het voorstel inclusief het opleggen van geheimhouding en het op de juiste wijze opslaan van documenten;
- concernmanager steller: eindverantwoordelijk voor het voorstel inclusief het opleggen van geheimhouding;
- juridisch adviseur geheimhouding bij bureau Juridische Zaken: advisering en juridische beoordeling van het voorstel voor zover het gaat om geheimhouding;
- BBA: verantwoordelijk voor het achter het slotje plaatsen van geheime documenten in ibabs en houdt de registers bij voor gemeentesecretaris, kabinetchef en griffier;
- gemeentesecretaris (aanvullend op de instructie van het college aan de gemeentesecretaris): verantwoordelijk voor bijhouden van het register geheime informatie van college en commissies van het college;
- kabinetchef Burgemeester: verantwoordelijk voor bijhouden van het register geheime informatie van de burgemeester;
- griffier: onverminderd de instructie van de gemeenteraad aan de griffier: verantwoordelijk voor het juist plaatsen van de geheime documenten in het agendatype 'geheime stukken' en het bieden van advies en ondersteuning aan raadsleden bij het raadplegen van geheime informatie. Verantwoordelijk voor bijhouden van het register geheime informatie van raad en commissies van de raad;
- agendabeheerder PO in ibabs: instellen van de toegang tot vertrouwelijke stukken voor een PO conform onderhavige werkinstructie.²

² Met vragen hierover kun je je wenden tot BBA.

2c Werkproces opleggen geheimhouding

Stap 1 (>twee weken voor het PO)

Als een steller aan een bestuursorgaan wil adviseren om geheimhouding op te leggen, licht hij de juridisch adviseur geheimhouding bij bureau Juridische Zaken (verder JZ) daarover in.

Dit moet uiterlijk gebeuren twee weken voordat het voorstel wordt aangeleverd voor bespreking in het PO. De steller geeft daarbij de reden aan voor het opleggen van de geheimhouding en verstrekt alle documenten waarop geheimhouding zou moeten worden opgelegd aan JZ. Naar aanleiding van het eerste contact met JZ, stelt steller een college- en eventueel een raadsvoorstel op, conform onderhavige afspraken en neemt daarbij het protocol geheimhouding in acht. Hierbij hanteert steller het vier-ogenprincipe. Daarnaast overlegt steller het concept college- en raadsvoorstel, alsmede alle bijbehorende stukken aan JZ.

Een voorstel moet te allen tijde van voldoende kwaliteit zijn om aan het PO en het college te worden voorgelegd.

Verantwoordelijkheid: Steller

Stap 2 (>twee weken voor het PO)

JZ beoordeelt:

- of er een belang aanwezig is genoemd in artikel 5.1, eerste en tweede lid, van de Wet open overheid;
- of het voorstel een deugdelijke motivering bevat inhoudende dat dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking. En of het voorstel een deugdelijke motivering bevat ten aanzien van de duur van de geheimhouding;
- of het opleggen van geheimhouding wellicht kan worden beperkt tot een kleinere hoeveelheid informatie;
- of de beslispunten in het openbare en geheime voorstel correct zijn omschreven;
- of de documenten door steller op juiste wijze digitaal zijn zwartgelakt en gewaarmerkt als geheim en of de bestandsnaam geen geheime informatie bevat;
- of alle versies van de documenten voorhanden zijn;
- of de motivering en het voorstel in lijn zijn met eerdere besluitvorming omtrent het betreffende dossier en/of eerdere besluitvorming over geheimhouding in andere dossiers.

Verantwoordelijkheid: JZ

Stap 3 (>twee weken voor het PO)

Steller past het voorstel eventueel aan op advies van JZ.

Verantwoordelijkheid: Steller

Stap 4 (>twee weken voor het PO)

Steller legt het voorstel voor aan concernmanager, BBA en griffie (in de gevallen waarin geheime informatie met de raad wordt gedeeld) voor advies over het voorstel. Steller houdt JZ op de hoogte van de gegeven adviezen.

Verantwoordelijkheid: Steller, concernmanager, BBA en griffie

Stap 5 (>aanleverdatum voor het PO)

Steller levert het voorstel aan in ibabs voor bespreking in het PO. Hierbij worden alle documenten aangeleverd, dus zowel de openbare versie als de geheime versie. In ibabs wordt 'vertrouwelijk' aangevinkt door steller.

De agendabeheerder van het PO kan in ibabs instellen wie de vertrouwelijke stukken kan inzien. Steller houdt JZ op de hoogte van wijzigingen (m.b.t. geheimhouding) naar aanleiding van het PO.

Verantwoordelijkheid: steller

Stap 6 (na PO en voor dinsdag 12:00 uur)

Na bespreking in het PO levert steller het (eventueel aangepaste) voorstel aan in ibabs voor bespreking in het college. Hierbij worden alle documenten aangeleverd, dus zowel de openbare versie als de geheime versie. Bij de geheime versie wordt in ibabs 'vertrouwelijk' aangevinkt.

Verantwoordelijkheid: steller

Stap 7 (dinsdag 13:00 uur – 16:00 uur)

Het voorstel wordt (zoals gebruikelijk) gescreend door BBA, JZ, Financiën, bestuursadviseurs en griffie (in geval van een raadsvoorstel). Dit is een screening op hoofdlijnen. BBA controleert of alles goed is opgenomen in ibabs. Hierbij hanteert BBA het vier-ogenprincipe. JZ gaat na of het voorstel is opgesteld conform het Protocol Geheimhouding (zoals reeds in stap 2, zie hierboven, is beoordeeld. Indien akkoord, dan wordt het voorstel geagendeerd. Lees verder bij stap 8. Zo niet, dan krijgt het voorstel geen akkoord. JZ informeert BBA op welke onderdelen het voorstel in strijd is met het protocol geheimhouding. BBA vermeldt in het opmerkingenveld in ibabs op welke onderdelen het voorstel in strijd is met het Protocol Geheimhouding. Ook steller en de gemeentesecretaris worden hiervan per mail in kennis gesteld door JZ.

Verantwoordelijkheid: screeners, JZ en BBA

Stap 7a (dinsdag 13:00 uur – woensdag 12:00 uur)

Indien naar aanleiding van het bericht van screener (zie stap 7) of op verzoek van de gemeentesecretaris (zie stap 7b), het voorstel wordt aangepast door steller, wordt het nogmaals gescreend. Steller zorgt dat hij bereikbaar is op dinsdagmiddag en tijd heeft om het voorstel aan te passen. Indien akkoord, dan licht de screener BBA in en wordt de motivering in het veld 'toelichting' door BBA verwijderd en de gecorrigeerde versies aangeleverd aan BBA. Het voorstel kan door, lees verder bij stap 8. Indien niet akkoord, dan licht screener BBA en de gemeentesecretaris via een mail in en wordt de motivering in het veld 'toelichting' uitgebreid en haalt de gemeentesecretaris het voorstel eventueel uit de routing (zie stap 7b).

Verantwoordelijkheid: steller, screeners en BBA

Stap 7b (woensdagochtend)

De gemeentesecretaris bekijkt op woensdagochtend het voorstel en de toelichting. Indien een voorstel in strijd is met het protocol geheimhouding, kan besloten worden om een voorstel uit de routing te halen. Wanneer nodig na overleg met de steller en/of JZ en in het uiterste geval na overleg met de burgemeester en/of portefeuillehouder. Indien nodig kan de gemeentesecretaris akkoord geven om de spoedprocedure te volgen. Lees verder bij 2d Werkproces opleggen geheimhouding spoedprocedure.

Verantwoordelijkheid: gemeentesecretaris

Stap 8 (dinsdag)

Indien tijdens de vergadering wijzigingen in het voorstel worden aangebracht, dan past de notulist dit aan in ibabs. Steller wordt geïnformeerd door de gemeentesecretaris (indien mogelijk tijdens de terugkoppeling anders onder vier ogen).

Verantwoordelijkheid: notulist collegevergaderingen.

Stap 9 (dinsdag 12:00 uur)

BBA stuurt het door het college vastgestelde voorstel naar de griffie, indien het een raadsvoorstel of –brief betreft. De griffie ontvangt zowel de geheime (ziet op raadsvoorstellen/brief aan de raad waar geheimhouding op rust) als de openbare stukken. In de notificatie in iBabs wordt de griffie

geattendeerd op het geheime voorstel. Tevens worden het openbare voorstel en bijlage(n) door BBA ter beschikking gesteld aan de pers. BBA hanteert hiervoor het vier-ogenprincipe.

Verantwoordelijk: BBA

2d Werkproces opleggen geheimhouding spoedprocedure

Soms worden voorstellen na dinsdag 12:00 in ibabs geplaatst. Dan komt dit voorstel niet meer op de collegeagenda van de week erop. Indien dat wel nodig is, is een akkoord nodig van de gemeentesecretaris.

In dat geval mag het voorstel later, maar uiterlijk donderdag voor 15:00 uur in ibabs worden geplaatst. We spreken dan van een spoedprocedure.

Ook indien een voorstel niet tijdig wordt aangepast (stap 7a van het normale werkproces) en toch op de collegeagenda van de week erop moet staan, heb je een akkoord nodig van de gemeentesecretaris. Ook dan ga je naar de spoedprocedure.

Er zullen in ieder geval goede argumenten moeten zijn voor uitstel. "ik had geen tijd in mijn agenda om het eerder aan te leveren" is volstrekt onvoldoende omdat je nu wel vraagt dat collega's hun agenda aanpassen. Bovendien is de spoedprocedure foutgevoeliger. Deze procedure willen we dan ook liever niet volgen.

De gemeentesecretaris beoordeelt een verzoek om uitstel op de eigen merites.

Stap 1 (di-donderdag uiterlijk 15:00)

Steller heeft akkoord van de gemeentesecretaris voor het volgen van de spoedprocedure. Direct daarna belegt steller een (teams)overleg met Concernmanager, juridisch adviseur geheimhouding bij bureau Juridische Zaken (verder JZ) en BBA in indien nodig griffie. Tijdens dit overleg licht steller toe waarom geheimhouding nodig is, op welke stukken en waarom de spoedprocedure gevolgd moet worden.

Na het overleg stelt steller een college- en eventueel raadsvoorstel op, conform onderhavige afspraken en neemt daarbij het protocol in acht. Steller stelt de documenten op welke geheim moeten zijn en lakt indien nodig. Hierbij hanteert steller het vier-ogenprincipe. Daarnaast overlegt steller het concept college- en raadsvoorstel, alsmede alle bijbehorende stukken aan JZ, concernmanager en andere screeners (BBA, JZ, Financiën, bestuursadviseurs en griffie in geval van een raadsvoorstel).

Verantwoordelijkheid: Steller

Stap 2 (di – uiterlijk vrijdag 12:00 uur)

JZ beoordeelt:

- of er een belang aanwezig is genoemd in artikel 5.1, eerste en tweede lid, van de Wet open overheid;
- of het voorstel een deugdelijke motivering bevat inhoudende dat dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking. En of het voorstel een deugdelijke motivering bevat ten aanzien van de duur van de geheimhouding;
- of het opleggen van geheimhouding wellicht kan worden beperkt tot een kleinere hoeveelheid informatie;
- of de beslispunten in het openbare en geheime voorstel correct zijn omschreven;
- of de documenten door steller op juiste wijze digitaal zijn zwartgelakt en gewaarmerkt als geheim en of de bestandsnaam geen geheime informatie bevat;
- of alle versies van de documenten voorhanden zijn;
- of de motivering en het voorstel in lijn zijn met eerdere besluitvorming omtrent het betreffende dossier en/of eerdere besluitvorming over geheimhouding in andere dossiers.

Deze beoordeling is geen screening op hoofdlijnen zoals normaliter gebruikelijk. Omdat JZ het voorstel niet eerder heeft gezien, wordt indringend getoetst. Indien nodig heeft JZ ruggespraak met een collega.

Concernmanager beoordeelt of hij de eindverantwoordelijkheid voor het voorstel wil dragen. Screeners voeren de gebruikelijke screening uit.

Verantwoordelijkheid: JZ, Concernmanager en screeners.

Stap 3 (di-uitelijk vrijdag 12:00 uur)

Steller past het voorstel eventueel aan op advies van JZ, Concernmanager en screeners. Steller zorgt dat hij bereikbaar is en de mogelijkheid heeft om stukken aan te passen. Dit laat hij niet een collega overnemen.

Verantwoordelijkheid: Steller

Stap 4 (di-uitelijk vrijdag 12:00 uur).

Steller legt het aangepaste voorstel terug bij JZ, Concernmanager en screeners en neemt BBA in de cc mee. Betrokkenen laten aan BBA weten of zij akkoord zijn. NB, de concernmanager dient, anders dan bij het normale proces, expliciet akkoord te gaan met het voorstel. Het op de hoogte stellen van de concernmanager is geen expliciet akkoord en dus onvoldoende. Indien alle betrokkenen akkoord zijn, wordt het voorstel door BBA in ibabs geplaatst. Hierbij hanteert BBA het vier-ogenprincipe. Dit is uiterlijk op vrijdag om 12:00 uur. Lees verder bij stap 5

Indien niet akkoord, dan wordt de gemeentesecretaris, steller, concernmanager en BBA hiervan op de hoogte gesteld onder opgaaf van redenen. Zie stap 4a.

Verantwoordelijkheid: JZ, Concernmanager en screeners.

Stap 4a (vrijdag – maandag)

De gemeentesecretaris kan besluiten het voorstel niet verder in routing te brengen. Indien nodig is er overleg tussen betrokkenen. Afhankelijk van de situatie sluiten hierbij aan: steller, concernmanager, JZ, griffie, BBA, financiën, bestuursadviseur. En eventueel de portefeuillehouder.

Desgewenst overlegt de gemeentesecretaris met de burgemeester en/of portefeuillehouder.

Stap 5 (dinsdag)

Zie stap 8 van de gewone procedure

Stap 6 (dinsdag 12:00 uur)

Zie stap 9 van de gewone procedure.

2e Formulering beslispunten opleggen geheimhouding

Het opleggen van geheimhouding gebeurt altijd via een openbaar collegevoorstel. Het moet immers voor eenieder kenbaar zijn dat is besloten tot geheimhouding. Dat betekent dat als een voorstel integraal (voorstel inclusief eventuele bijlagen) geheim moet blijven, óók een afzonderlijk openbaar voorstel wordt gemaakt waarin de geheimhouding wordt opgelegd.

Als in een voorstel geheimhouding wordt opgelegd zijn twee situaties mogelijk:

1. geheimhouding op het gehele voorstel (inclusief evt. bijlagen);
2. geheimhouding op onderdelen uit het voorstel en/of onderdelen van een evt. bijlage(n).

Afhankelijk hiervan wordt een bepaalde werkwijze gevolgd bij het opstellen van de voorstellen. In alle gevallen wordt onder het kopje 'vervolg' opgemerkt dat het besluit tot geheimhouding, wordt opgenomen in de door de bestuursorganen bij te houden registers.

1. Beslispunten voor raad en college, op het gehele college en raadsvoorstel

Collegevoorstel OPENBAAR

Onderwerp luidt: "Collegebesluit opleggen geheimhouding t.a.v. informatie aan de raad".

Advies luidt:

1. Met toepassing van artikel 87 van de Gemeentewet, in verband met artikel 5.1 <lid en sub > van de Wet open overheid, geheimhouding op te leggen op het college- en raadsvoorstel <onderwerp> alsmede op de bijlage <titel> .

Raadsvoorstel OPENBAAR

Onderwerp luidt: "Raadsbesluit inzake termijn van geheimhouding".

Advies luidt:

1. De geheimhouding op het college- en raadsvoorstel <onderwerp>, opgelegd bij collegebesluit d.d. <datum>, op te heffen op <datum> of <feit of omstandigheid>.

Collegevoorstel GEHEIM

Onderwerp luidt: < inhoudelijk, passend bij het voorstel>

Advies luidt:

1. <Inhoudelijke beslispunten>

Raadsvoorstel GEHEIM

Onderwerp luidt: < inhoudelijk, passend bij het voorstel>

Advies luidt:

1. <Inhoudelijke beslispunten>

LET OP : er moeten vier documenten worden aangeleverd:

- Een versie van het geheime collegevoorstel en van het geheime raadsvoorstel met aanduiding GEHEIM, die beide integraal geel gemarkeerd zijn (wel leesbaar) met eventuele bijlagen die op dezelfde wijze zijn voorzien van markeringen;
- Het openbare collegevoorstel en het openbare raadsvoorstel zonder bijlagen.

2. Beslispunten voor raad en college, op gedeelten van het voorstel of gedeelten van de bijlage

Collegevoorstel OPENBAAR

Onderwerp luidt: <inhoudelijk, passend bij het voorstel> **EN** <tekst waaruit opleggen geheimhouding blijkt>

Advies luidt:

1. <inhoudelijk besispunt zonder de geheime informatie openbaar te maken>
2. Met toepassing van artikel 87 van de Gemeentewet, in verband met artikel 5.1 <lid en sub> van de Wet open overheid, geheimhouding op te leggen op de als geheim aangeduide onderdelen in dit college- en raadsvoorstel alsmede op de <als geheim aangeduide onderdelen van> bijlage <titel> .

Raadsvoorstel OPENBAAR

Onderwerp luidt: <inhoudelijk, passend bij het voorstel> **EN** <Raadsbesluit inzake termijn van geheimhouding>

Advies luidt:

1. <Inhoudelijk besispunt zonder de geheime informatie openbaar te maken>
2. Extra besispunt: De geheimhouding op de als geheim aangeduide onderdelen van het college- en raadsvoorstel <onderwerp>, opgelegd bij collegebesluit d.d. <datum>, op te heffen op <datum> of <feit of omstandigheid>.

LET OP: er moeten vier documenten worden aangeleverd:

- Een versie van het collegevoorstel en van het raadsvoorstel met aanduiding **GEHEIM**, waarin de geheime onderdelen geel gemarkeerd zijn (wel leesbaar);
- Een versie van het collegevoorstel en van het raadsvoorstel met aanduiding **OPENBAAR**, waarin de geheime onderdelen zwart gemaakt en/of gelakt zijn (onleesbaar).

3. Beslispunten voor alleen college, op het gehele voorstel

Collegevoorstel OPENBAAR

Onderwerp luidt: "Collegebesluit opleggen geheimhouding".

Advies luidt:

1. Met toepassing van artikel 87 van de Gemeentewet, in verband met artikel 5.1 <lid en sub> van de Wet open overheid, geheimhouding op te leggen op het collegevoorstel <onderwerp> alsmede op de bijlage <titel> .
2. De geheimhouding op te heffen op <datum> of <feit of omstandigheid>.

Collegevoorstel GEHEIM

Onderwerp luidt: <inhoudelijk, passend bij het voorstel>

Advies luidt:

1. <Inhoudelijke beslispunten>

4. Beslispunten voor alleen college, op gedeelten van het voorstel of bijlage

Collegevoorstel OPENBAAR

Onderwerp luidt: Onderwerp luidt: <inhoudelijk, passend bij het voorstel> **EN** <tekst waaruit opleggen geheimhouding blijkt>

Advies luidt:

1. <inhoudelijk besispunt zonder de geheime informatie openbaar te maken>
2. Met toepassing van artikel 87 van de Gemeentewet, in verband met artikel 5.1 <lid en sub> van de Wet open overheid, geheimhouding op te leggen op de als geheim aangeduide onderdelen in dit collegevoorstel alsmede op de als geheim aangeduide (onderdelen van) bijlage <titel> .
3. De geheimhouding op te heffen op <datum> of <feit of omstandigheid>.

LET OP: er moeten twee versies worden aangeleverd:

- Een versie met aanduiding GEHEIM, waarin de geheime onderdelen geel gemarkeerd zijn (wel leesbaar);
- Een versie met aanduiding OPENBAAR, waarin de geheime onderdelen zwart gemaakt en/of gelakt zijn (onleesbaar).

2f Lakken van documenten

Digitaal (zwart)lakken van documenten kan met gebruik van eData of Foxit PDF Reader. Zie voor instructies over het gebruik van deze programma's op iNsite. Denk er ook aan om het document als PDF op te slaan zodat het lakken niet meer ongedaan kan worden gemaakt.

Als een document gedeeltelijk gelakt moet worden, stel je uiteindelijk twee documenten op, namelijk:

- 1) een openbare versie met bepaalde onderdelen gelakt;
- 2) een niet openbare versie waarin alle informatie leesbaar is. Deze gaat achter het slotje in ibabs.

Let hierbij goed op! Deze versies worden regelmatig door elkaar gehaald.

Als een document geheel niet openbaar is, dan hoeft je niets te lakken. Het opstellen van een openbaar document waarin alle tekst is zwartgelakt, is immers weinig zinvol. Je stelt alleen een document op dat niet openbaar is, zie hieronder.

De openbare versie van het document

In de openbare versie, zijn bepaalde onderdelen (zwart) gelakt. Dat ziet er zo uit:

Geacht college,

Tot mij wendden zich de heer 5.1.2e wonende aan 5.1.2e te Rommeldam en de heer 5.1.2e, wonende aan 5.1.2e te Rommeldam, hierna te noemen: cliënten, met het verzoek u als volgt te berichten.

In de zwarte balk geef je aan op basis van welke bepaling of welk besluit de informatie niet openbaar is. Dat is dus ofwel de aanduiding '*geheim op grond van een college/raad/etc besluit d.d. [datum besluit]*'. Ofwel de aanduiding van de wettelijke grondslag waaruit volgt dat deze informatie niet-openbaar mag worden. In geval van persoonsgegevens is dat '*artikel 5.1, lid 2, onder e, Woo.*' De naam van het document mag niet te veel informatie prijsgeven. Neem dus geen persoonsgegevens op in de naam van het document.

De niet openbare versie van het document

In de niet openbare versie, is alle informatie leesbaar. Wel is in dit document zichtbaar gemaakt welke onderdelen niet openbaar zijn. Zodat dit in een oogopslag duidelijk is voor raads- en collegeleden en het niet nodig is om twee documenten te vergelijken. Dat ziet er zo uit als je eData gebruikt:

Geacht college,

Tot mij wendden zich de heer ~~Olivier B. Bommel~~ wonende aan ~~de Distellaan 13~~ te Rommeldam en de heer ~~Tom Poes~~, wonende aan ~~de Zandweg~~ te Rommeldam, hierna te noemen: cliënten, met het verzoek u als volgt te berichten.

Als je Foxit gebruikt dan arceer je de tekst geel. Dat ziet er zo uit:

Geacht college,

Tot mij wendden zich de heer Olivier B. Bommel wonende aan de Distellaan 13, te Rommeldam en de heer Tom Poes, wonende aan de Zandweg te Rommeldam, hierna te noemen: cliënten, met het verzoek u als volgt te berichten.

Daarnaast neem je in deze versie op elke pagina een watermerk op met de tekst '*dit document is gedeeltelijk geheim op grond van een [college/raadsbesluit] d.d. [datum]*'. Dit doe je om lezers alert te houden op het feit dat men een document leest met onderdelen die geheim zijn. Overigens volgt dit ook uit de wet (artikel 89, eerste lid, Gemeentewet). Dit document staat achter een slotje in ibabs.

2g Opheffen geheimhouding

Bij het opleggen van geheimhouding, wordt ook vastgelegd op welk moment de geheimhouding eindigt. We onderscheiden twee situaties:

1. De vervaldatum verloopt. Op die datum zijn de documenten van rechtswege niet meer geheim.
2. Het materiele feit³ doet zich voor. Op die datum zijn de documenten van rechtswege niet meer geheim.

³ Bijvoorbeeld: het passeren van de leveringsakte bij de notaris.

Alhoewel hiervoor geen besluit van het bestuursorgaan nodig is, moet de steller wel in actie komen. Je leest hieronder wat er van je wordt verwacht.

Indien nodig kan de geheimhouding ook eerder worden opgeheven, of kan de duur worden verlengd. Hiervoor is wel een besluit van het bestuursorgaan nodig. Wie hieronder welke werkprocessen je moet volgen.

Werkproces geheimhouding van rechtswege vervallen

Stap 1

Steller stelt vast dat ofwel de vervaldatum binnenkort verloopt. Ofwel dat het materiele feit zich binnenkort gaat voordoen. Steller bepaalt of de geheimhouding inderdaad kan worden beëindigd of dat verlenging nodig is. In dit laatste geval, ga je verder in het werkproces geheimhouding opheffen of wijzigen. In het eerste geval gaat steller na in hoeverre de documenten waarop geheimhouding ligt, geheel openbaar kunnen worden. Het is mogelijk dat onderdelen van deze documenten, bijvoorbeeld persoonsgegevens, niet openbaar zijn op grond van de Woo. Steller stelt de documenten op die openbaar gemaakt kunnen worden. Zie hiervoor de instructie hoe je moet lakken.

Steller vraagt advies aan de juridisch adviseur geheimhouding bij bureau Juridische Zaken (verder JZ).

Verantwoordelijkheid: Steller

Stap 2

JZ beoordeelt:

- of de veronderstelling juist is dat de geheimhouding gaat vervallen en ook kan vervallen.
- of de documenten openbaar gemaakt kunnen worden en op de juiste wijze zijn gelakt.

Verantwoordelijkheid: JZ

Stap 3

Steller stemt dit af met portefeuillehouder en zijn concernmanager.

Verantwoordelijkheid: Steller

Stap 4

Vóórdat de geheimhouding gaat vervallen, informeert steller BBA over aanpassing van het register. En levert steller de documenten aan die openbaar kunnen worden gemaakt. Hierbij geeft steller zeer duidelijk aan op welk moment de geheimhouding vervalt. Hierover mag geen onduidelijkheid bestaan. Het is de verantwoordelijkheid van steller om BBA hierin goed te informeren. Het doel is dat raadsleden en inwoners direct na opheffing van de geheimhouding de openbare stukken kunnen inzien.

Verantwoordelijkheid: Steller

Stap 5

BBA wijzigt het register.

Werkproces geheimhouding opheffen of wijzigen

Het bestuursorgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd, kan ook besluiten om de geheimhouding op te heffen of te wijzigen. Als het gaat over opheffen gelden twee uitzonderingen, te weten:

1. Als de geheimhouding is opgelegd door een commissie, kan zowel de commissie als het bestuursorgaan dat de commissie heeft ingesteld, de geheimhouding opheffen.
2. Als de geheime informatie is verstrekt aan de raad, dan kan alleen de raad de geheimhouding nog opheffen.

Stap 1

Steller stelt vast dat er een besluit genomen moet worden. De volgende besluiten zijn denkbaar:

- het geheimhoudingsbesluit kan vóór de vervaldatum of het materiele feit, worden opgeheven;
- het geheimhoudingsbesluit moet worden verlengd;
- het geheimhoudingsbesluit moet worden aangepast bijvoorbeeld omdat meer of minder stukken geheim moeten blijven;
- het geheimhoudingsbesluit moet worden heroverwogen vanwege een Woo verzoek;
- het geheimhoudingsbesluit moet worden gedeeld met anderen terwijl de wet, het protocol of het eerdere besluit hierin niet voorzien.

Steller vraagt advies aan de juridisch adviseur geheimhouding bij bureau Juridische Zaken (verder JZ).

Verantwoordelijkheid: Steller

Stap 2

Het besluitvormingsproces moet worden voorbereid. Volgt hiervoor de stappen uit het werkproces onder 2c opleggen geheimhouding. Met dien verstande dat het niet gaat om het opleggen maar om het opheffen of wijzigen van het geheimhoudingsbesluit. Als het gaat om het opheffen van geheimhouding is het natuurlijk niet nodig om documenten te lakken op wat geheim moet blijven. Dan beoordeelt steller in hoeverre de documenten waarop geheimhouding ligt, openbaar kunnen worden. Het is mogelijk dat onderdelen van deze documenten, bijvoorbeeld persoonsgegevens, niet openbaar zijn op grond van de Woo. Steller stelt de documenten op die openbaar gemaakt kunnen worden. Zie hiervoor de instructie hoe je moet lakken.

Jaarlijkse actualisatie van het register

In een register leggen we vast in welke dossiers geheimhouding is vastgelegd en wat de vervaldatum of het materiele feit is. Jaarlijks wordt register geactualiseerd door BBA. Steller worden benaderd met de vraag of in hun dossiers wellicht de geheimhouding kan worden opgeheven. Of dat het materiële feit zich heeft voorgedaan. In de ideale situatie is dit niet nodig omdat het register actueel is.

2h Omgang met documenten (waarop geheimhouding rust)

Het is stellers verantwoordelijkheid om er voor zorg te dragen dat documenten op de juiste wijze worden opgeslagen en bewaard. In de Uitwerking Informatiebeveiligingsbeleid 2022 gemeente Nijmegen zijn uitgangspunten opgenomen voor de wijze waarop wij omgaan met informatie vanuit het oogpunt van beveiliging en de maatregelen die hierbij worden getroffen.

Gevoelige informatie (classificatie vertrouwelijk en zeer geheim) delen wij niet via telefoon of fax, in verband met bijvoorbeeld afluisteren.

Fysieke documenten laten wij niet onbeheerd achter. Niet voor langere tijd en ook niet voor kortere tijd. We lopen dus niet weg van ons bureau om koffie te halen terwijl documenten waarop geheimhouding ligt, op ons bureau achterblijven. Documenten waarop geheimhouding ligt, berg je op in een kast die op slot kan. Deze documenten neem je niet mee naar huis.

Het samenwerken in een dossier waarbij geheimhouding speelt, vindt binnen MS365 plaats binnen een 'besloten team'. Indien nodig vraag je hiervoor een nieuw besloten team aan. Binnen dit team kun je de documenten opslaan en de chat gebruiken om overleg met elkaar te voeren. Let goed op wie je toevoegt aan het team. Gebruik dus niet, naast het besloten team, de gewone mail in outlook in verband met gedeelde mailboxen.

Bij het uploaden in ibabs van de documenten vinkt steller bij het aanmaken van het dossier 'vertrouwelijk' aan. Hiermee wordt bewerkstelligd dat alleen collega's het dossier kunnen raadplegen die op grond van deze werkinstructie toegang mogen hebben tot het betreffende geheime document.

2i Kring van ambtenaren die kennis mogen dragen van geheime informatie

Voor wat betreft voorstellen die aan de raad, het college, de burgemeester, commissies worden voorgelegd, mogen de volgende ambtenaren kennis dragen van informatie waarop geheimhouding is opgelegd voor zover dat noodzakelijk is:

- gemeentesecretaris en directeur;
- steller en zijn manager en concernmanager;
- overige collega's die noodzakelijkerwijs inhoudelijk bij het voorstel zijn betrokken;
- betrokken juridisch en financieel adviseurs;
- juridisch adviseurs geheimhouding van bureau JZ;
- medewerkers bureau Bestuurs- en organisatieondersteuning;
- betrokken bestuursadviseurs;
- medewerkers van Documentaire Informatievoorziening;
- functioneel beheerders van systemen;
- alle medewerkers van de griffie.

2j Geheime informatie die niet op schrift staat (mondeling)

Niet alle informatie wordt op schrift gesteld. Soms wordt over een voornemen of een ontwikkeling van gedachte gewisseld zonder dat het is opgeschreven. In beslotenheid vergaderen speelt alleen een rol bij de gemeenteraad en bepaalde commissies. Het juridisch kader hiervoor is artikel 23, 82, 83, 84, 87, 88 en 89 Gemeentewet. En daarnaast het Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad 2023, de Verordening Gespreksronden 2023 en het Protocol geheimhouding.

Als de raad besluit om in beslotenheid te vergaderen, dan ligt hier altijd een raadsbesluit aan ten grondslag. De belangen die de raad wenst te beschermen moeten zo zwaarwegend zijn dat het eveneens zwaarwegende belang van openbaarheid hiervoor tijdelijk moet wijken. Hiervoor hoeft geen aansluiting te worden gezocht bij de Woo, maar het kan wel. Dat geldt ook voor opheffing van deze specifieke geheimhouding. Dit is dus anders dan bij schriftelijke documenten.

De raad bepaalt welke ambtenaren bij de besloten vergadering aanwezig mogen zijn.⁴ De ambtenaar die niet bij de besloten vergadering aanwezig was of mocht zijn, wordt dus niet op de hoogte gesteld van het besprokene. Dit is alleen anders als de raad heeft besloten of en zo ja, welke ambtenaren op de hoogte mogen worden gesteld om bijvoorbeeld e.e.a. uit te werken. Met vragen kan een ambtenaar

⁴ Artikel 51 van het Reglement van orde voor de raad 2023.

zich wenden tot de portefeuillehouder.

Op hetgeen wordt besproken tijdens een besloten vergadering alsmede op het verslag van het besloten deel van de vergadering, ligt van rechtswege geheimhouding. Een apart besluit is hiervoor niet nodig. Deze geheimhouding duurt voort totdat de raad het opheft.

Als voorafgaand, tijdens of na de besloten vergadering schriftelijke informatie wordt aangereikt, dan moet hierop wel geheimhouding worden opgelegd. Zie 2c werkproces opleggen geheimhouding. Als tijdens de vergadering een presentatie wordt getoond, dan maakt dit onderdeel uit van het verslag en ligt hierop van rechtswege geheimhouding.

2k Sancties

Eenieder die kennis draagt van informatie waarop geheimhouding rust of die niet-openbaar is, mag deze informatie niet delen met anderen.

Doe je dat wel dan handel je in strijd met artikel 89, tweede lid van de Gemeentewet, artikel 2.5 Algemene wet bestuursrecht en met de Gedragscode voor ambtenaren gemeente Nijmegen 2023. Ook is het schenden van de geheimhoudingsplicht strafbaar op grond van artikel 272 Wetboek van Strafrecht. In dat geval zal passende actie worden ondernomen.

3 Niet openbaar

Informatie kan niet openbaar zijn op grond van de Wet open overheid, de AVG of een wet met een bijzonder openbaarmakingsregime zoals genoemd in artikel 8.8 van de Woo (Aanbestedingswet, Wet Bibob). In deze gevallen leg je geen geheimhouding op.

Aandachtspunten

- Motiveer in het collegevoorstel waarom onderdelen niet openbaar zijn en noem hierbij de wettelijke grondslag. Dat kun je doen bij de kanttekeningen.
- De bijlage die gedeeltelijk niet-openbaar is, voeg je tweemaal toe. Eenmaal een openbare versie met informatie zwartgelakt. Eenmaal een versie waarin deze informatie gemarkeerd is. Zie elders in deze werkinstructie hoe je moet lakken.
- Neem géén persoonsgegevens op in het college- of raadsvoorstel, met uitzondering van benoemingen in commissies en benoemingen van bestuurders van de gemeente.
- In de aanhef van het voorstel geef je in het veld status (openbaar/niet openbaar/embargo) aan dat het voorstel openbaar is wanneer slecht een onderdeel van het voorstel of een (onderdeel van) een bijlage niet-openbaar is. Alleen in het geval het gehele collegevoorstel niet openbaar is, vermeld je onder status 'niet openbaar'.
- Gebruik de volgende standaard motiveringen:

Persoonsgegevens

1.1 Dit voorstel is (gedeeltelijk) niet openbaar op grond van de Woo en de AVG.

Het belang om de persoonlijke levenssfeer te beschermen weegt zwaarder dan openbaarmaking. Daarnaast is er geen noodzaak voor verwerking van de persoonsgegevens.

Aanbestedingswet

1.1 Het gunningsadvies (bijlage ..) is niet openbaar op grond van artikel 2.138 van de Aanbestedingswet 2012.

Openbaarmaking kan de rechtmatige commerciële belangen van ondernemers schaden

4 Embargo

Soms is het wenselijk dat een document, besluit of informatie pas later openbaar wordt. Bijvoorbeeld omdat je eerst de geadresseerde of de gemeenteraad wil informeren. Je wilt voorkomen dat een beslissing al in de besluitenlijst is te lezen of dat het in de krant staat, voordat men de beslissing zelf heeft ontvangen.

Aandachtspunten

- De termijn dient net lang genoeg te zijn om er zeker van te zijn dat het besluit bij de geadresseerde in de bus is beland of is gemaild. De termijn mag ook niet onnodig lang zijn.
- Nadat het embargo is verlopen, worden de documenten en het besluit openbaar tenzij onderdelen niet openbaar zijn (zie hierboven onder 3).
- In de aanhef van het voorstel geef je in het veld status (openbaar/niet openbaar/embargo) aan dat je embargo voorstelt.
- In het collegevoorstel motiveer je onder de kanttekeningen waarom het besluit pas later openbaar kan worden en wanneer het embargo eindigt. Gebruik hiervoor de volgende standaard.

1.1 Dit voorstel (of de brief) wordt later openbaar zodat eerst de geadresseerde (of de gemeenteraad) in kennis kan worden gesteld.

Aldus vastgesteld in de collegevergadering van 3 december 2024.

de gemeentesecretaris

A.P.W. van de Klift

de burgemeester

Drs. H.M.F. Bruls

Aldus vastgesteld door de gemeentesecretaris op: **PM**.

de gemeentesecretaris

A.P.W. van de Klift

Aldus vastgesteld door de griffier op: **PM**

de griffier

Drs. S.J. Ruta

Bijlage

1. Verschil niet openbaar versus geheim

Bij geheime informatie mag deze informatie slechts bij een kleine groep mensen bekend zijn. Het bestuursorgaan en de ambtenaren die er noodzakelijkerwijs bij betrokken zijn. Het moet (nog even) 'geheim zijn'. Dit staat op gespannen voet met het grondbeginsel van openbaarheid. Daarom is geheimhouding zeer uitzonderlijk en moet dit deugdelijk worden gemotiveerd. Wanneer de raad een debat wil voeren over bepaalde informatie, en deze informatie mag niet openbaar worden, dan is het opleggen van geheimhouding de enige mogelijkheid. Daarentegen is er bij niet openbaarheid geen sprake van geheime informatie die maar bij weinig mensen bekend mag zijn. Wij beschikken als gemeente over enorm veel informatie. Maar een deel daarvan hoeft niet bekend te zijn bij de hele samenleving. Denk bijvoorbeeld aan concurrentiegevoelige bedrijfsinformatie. Dit is niet geheim, maar het is tegelijkertijd niet 'nodig' om dit openbaar te maken ofwel om deze informatie op internet te plaatsen. Het thema openbaarheid en de Woo is in daarom pas echt actueel geworden sinds de overheid steeds meer informatie (actief) op internet is gaan plaatsen.

Een voorbeeld van het opleggen van geheimhouding:

Voor de aankoop van een fabrieksterrein wil de gemeente een maximum aankoopbedrag vaststellen. Het is om politieke redenen wenselijk om vooraf de raad te vragen om met deze aanpak in te stemmen. 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. Het is dus van belang dat het maximum aankoopbedrag gedurende een bepaalde periode geheim blijft. In dit geval speelt het volgende belang uit artikel 5.1 van de Woo: de economische of financiële belangen van de gemeente. Er wordt een college- en raadsvoorstel voorbereid waarin geheimhouding wordt opgelegd. Wanneer alleen het bedrag geheim moet blijven, dan wordt voorgesteld om alleen op het bedrag geheimhouding op te leggen. Het college en raadsvoorstel zelf zijn dan openbaar. Het bedrag wordt opgenomen in een aparte bijlage waarop geheimhouding wordt gelegd, of wordt in het college- en raadsvoorstel zwartgelakt.

Een voorbeeld van het niet openbaar maken:

We plaatsen veel informatie op internet. Hiermee maken we deze informatie openbaar voor eenieder. Soms weegt het belang van openbaarmaking minder zwaar dan een ander belang dat we op grond van een wettelijke bepaling moeten beschermen. Een duidelijk voorbeeld is de persoonlijke levenssfeer. Namen en adressen van personen maken we om deze reden niet openbaar. Maar het kan ook gaan om bedrijfs- en fabricagegegevens van een ondernemer. Stel wij krijgen inzicht in een uniek bedrijfsproces dat maakt dat een onderneming zo succesvol is, in een markt met concurrentie. Dan kan het natuurlijk niet zo zijn dat deze unieke informatie door de gemeente openbaar wordt gemaakt. Dat doen we dus ook niet. Anderzijds is het niet nodig om deze informatie te kwalificeren als 'geheim'.

2. Visual van het werkproces en de spoedprocedure

Zie apart document