

Gemeente Haarlem  
Afdeling Concerncontrol  
Mevrouw mr. drs. E.C.M. Kingma  
Postbus 511  
2003 PB HAARLEM

onze ref. EP/JD/11005492  
uw ref. -  
inzake Advies meldpunt integriteit

E.C. Pietermaat  
advocaat  
t (070) 515 39 44  
f (070) 515 30 70  
ec.pietermaat@pelsrijcken.nl

13 oktober 2017

Geachte mevrouw Kingma,

Door een lid van de SP-fractie is gevraagd om inzage in de dossiers van het meldpunt integriteit. U hebt mij, op verzoek van de burgmeester, gevraagd hoe ver de informatieplicht van het college aan de raad in dit geval gaat. Mijn advies treft u hieronder aan.

## **1 Advies**

Uitgangspunt is dat het college en ieder van de leden afzonderlijk ingevolge art. 169 lid 1 Gemeentewet (Gw) aan de raad verantwoording schuldig is over het gevoerde bestuur. Voor (leden van) de raad bestaat met het oog hierop een recht op inlichtingen (art. 169 lid 2 en 3 Gw). De verplichting geldt niet als het geven van inlichtingen in strijd met het "openbaar belang" is. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van art. 169 Gw en zijn voorganger kan geen eenduidige uitleg aan het begrip "gevoerde bestuur" worden ontleend. Wel is duidelijk dat het begrip ruim moet worden uitgelegd. Het meldpunt integriteit als zodanig valt, naar mijn mening, in ieder geval onder het begrip "gevoerde bestuur". Ik wijs in dit verband in het bijzonder op artikel 2, eerste lid, Wet Huis voor klokkenluiders op grond waarvan het college een procedure moet vaststellen voor het omgaan met het melden van een vermoeden van een misstand binnen zijn organisatie (vgl. ook artikel 125quinquies Ambtenarenwet). Dit brengt mee

dat het college ook aan de raad verantwoording is verschuldigd over (de werkzaamheden van het) meldpunt.

De bestuurspraktijk laat dit ook zien. Regelmatig komen discussies tussen bestuur en vertegenwoordigende lichamen over integriteit en over vermeende misstanden of andere onregelmatigheden binnen een bestuurlijke organisatie aan de orde. Als recent voorbeeld noem ik een discussie tussen de Tweede Kamer en de Minister van Defensie over een klokkenluider op de vliegbasis in Eindhoven.

Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, Aangangsels, 1001, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, Aangangsels 3568, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 550 X, nr. 17, 48, 52, 58 en 70.

Dat betekent echter nog niet dat iedere individuele (voorgenomen) melding over een (mogelijk) integriteitsissue voorwerp van een debat tussen vertegenwoordigend lichaam en bestuur hoeft te zijn. Een breed gedragen staatsrechtelijk uitgangspunt is dat de inlichtingenplicht jegens vertegenwoordigende lichamen niet zo ver gaat dat steeds inlichtingen moeten worden verstrekt over individuele (personeels)aangelegenheden.<sup>1</sup> Slechts wanneer bredere, zaaksoverstijgende belangen aan de orde zijn die de organisatie in bredere zin kunnen raken, zal er voor het college<sup>2</sup> aanleiding kunnen zijn om over een individueel geval inlichtingen te verstrekken, zo nodig onder geheimhouding om de identiteit van betrokkenen niet openbaar te maken. Indien vragen worden gesteld over bij het meldpunt integriteit gedane meldingen, beperkt de inlichtingenplicht zich daarom tot het geven van een antwoord op hoofdlijnen. Of het gaat om meldingen van ambtenaren van de gemeente Haarlem of (andere) burgers maakt daarvoor geen verschil. In het algemeen hebben vertegenwoordigende lichamen voor uitoefening van hun controlerende taak op het door het college gevoerde bestuur, geen informatie nodig over individuele casuïstiek. Op concrete omstandigheden van een individueel geval, hoeft dan, als daarvoor geen bijzondere aanleiding bestaat, niet te worden ingegaan.

De Werkinstructie "Toepassing Protocol Actieve Informatieplicht en Integriteitsschendingen" is met dit algemene uitgangspunt in overeenstemming doordat daarin tot uitgangspunt is genomen dat alleen indien een melding ziet op onderwerpen of categorieën die vallen onder schema 1, te weten onderwerp van algemeen belang en/of die in raken aan het (goed) functioneren van de gemeente, de inhoud ervan met de

<sup>1</sup> Zie ook de brief van de Minister van BZK aan de Tweede Kamer van 21 januari 2002 waarin uitvoerig wordt ingegaan op de inlichtingenplicht van de regering aan de Tweede Kamer (artikel 68 Grondwet) en waarin ook tot uitgangspunt wordt genomen dat terughoudend moet worden omgegaan met het verstrekken van privacygevoelige informatie. Tweede Kamer, 2001/02, 28 362, nr. 2, p. 9. De in die brief neergelegde uitgangspunten zijn nog steeds actueel, zie de recentere brief van 25 april 2016 van de Minister van BZK, Tweede Kamer, 2015/16, 28 362, nr. 8.

<sup>2</sup> Hoewel de burgemeester in het algemeen wordt gezien als hoeder van de integriteit van het gemeentebestuur en hij op grond van artikel 170, tweede lid, Gemeentewet de bestuurlijke integriteit, dat wil zeggen de integriteit van politieke ambtsdragers, moet bevorderen, is hij zeker niet de enige verantwoordelijke. De individuele wethouders hebben hier net zo goed een taak, zeker als sprake is van een integriteitsissue dat zich in de eigen portefeuille voordoet.

raadscommissie of met de raad, zo nodig onder geheimhouding, wordt gedeeld. Uitgangspunt daarbij is dat de identiteit van de melder niet bekend wordt. Op deze manier is naar mijn oordeel voldoende gewaarborgd dat de raadscommissie of de voltallige raad tijdig wordt geïnformeerd wanneer zich een dergelijk geval voordoet. Wanneer sprake is van een geval waarin het nodig is de raadscommissie of de voltallige raad te informeren, is voldoende ruim omschreven en laat zich moeilijk nader preciseren anders dan door bijvoorbeeld fictieve voorbeelden te noemen.

Ik wijs ook op artikel 11 van de Regeling integriteitsmeldingen gemeente Haarlem, waarin is bepaald dat jaarlijks in het Integriteitsjaarverslag (vgl. artikel 125 quater, sub d, Ambtenarenwet) op hoofdlijnen en in geanonimiseerde vorm verslag moet worden gedaan van de bij het Meldpunt gedane meldingen en de daarna gedane onderzoeken. Ook dat is in lijn met het staatsrechtelijke uitgangspunt dat de raad niet, althans niet als daarvoor geen bijzondere aanleiding toe is, over individuele casuïstiek gaat.

Wanneer ik deze uitgangspunten afzet tegen het verzoek van de SP-fractie, leidt dat tot het volgende. Een redelijke uitleg van art. 169 Gw brengt mee dat er wel enige informatie zal moeten worden gegeven. Die informatie kan dan bijvoorbeeld betrekking hebben op het aantal meldingen, een korte duiding van de inhoud van de meldingen en de uitkomst van het eventueel uitgevoerde onderzoek. Ook zou nadere informatie kunnen worden verstrekt over de procedure die wordt gevolgd naar aanleiding van de meldingen. In feite komt dat neer op de informatie die op grond van artikel 11 van de Regeling integriteitsmeldingen in het jaarverslag moet worden opgenomen. Het is, naar mijn oordeel, vanwege privacyoverwegingen goed verdedigbaar niet concreet in te gaan op individuele meldingen en/of inzage te geven in de dossiers die op die meldingen betrekking hebben. Verdedigbaar is ook dat de raad, met het oog op zijn taak controle op het door het college gevoerde bestuur uit te oefenen, toekan met aldus verstrekte informatie en dat verdergaande verstrekking van informatie over individuele (en tot personen herleidbare) meldingen daarvoor niet vereist is.

Los van het algemene uitgangspunt dat de verplichting tot verantwoording niet zo ver gaat dat steeds inlichtingen moeten worden verstrekt over individuele (personeels)aangelegenheden, is in dit geval voorts relevant dat op grond van artikel 2, tweede lid, onder d Wet Huis voor klokkenluiders in de procedure die het college op grond van artikel 2, eerste lid, moet vaststellen in ieder geval de verplichting moet worden opgenomen de melding vertrouwelijk te behandelen, als de werknemer hierom heeft verzocht. De Regeling integriteitsmeldingen voorziet daar in door in artikel 8, tweede lid, te bepalen dat de melding vertrouwelijk wordt behandeld en dat de identiteit van de melder niet bekend wordt gemaakt zonder zijn instemming. Dit betekent dat een melder er op grond van de wet recht op heeft dat zijn melding vertrouwelijk wordt behandeld. Dat wettelijk recht wordt in de Regeling integriteitsmeldingen nog eens onderstreept. Daarmee verdraagt zich niet dat de melding en de op de melding betrekking hebbende dossiers zonder meer, dus zonder dat meer algemene belangen aan de orde zijn, aan de raad ter inzage worden

gegeven. Van een vertrouwelijke behandeling is dan geen sprake meer. Dat geldt te meer nu in eerdergenoemde Werkinstructie staat vermeld dat, behoudens bijzondere gevallen, er geen verplichting is de raad te informeren. Melders zullen er daarom vanuit zijn gegaan dat hun melding en het naar aanleiding daarvan gevormde dossier in beginsel niet aan raadsleden zullen worden verstrekt. Ook in meer in algemene zin geldt dat de Regeling integriteitsmeldingen zo is ingericht dat in uitgangspunt slechts een zeer kleine kring van vooraf bepaalde personen kennis neemt van de melding. Daarmee verhoudt zich niet dat de melding en de dossiers ter inzage worden gelegd voor de raad. Het eventueel onder geheimhouding inzage geven in de dossiers ligt daarom in dit geval niet voor de hand. Door de dossiers onder geheimhouding ter inzage te leggen, krijgen alle 39 raadsleden daar toegang toe. Dat is bepaald geen kleine kring meer te noemen. Goed voorstelbaar is dat potentiële melders terughoudender zullen worden met het doen van een melding, omdat zij er rekening mee moeten houden dat uiteindelijk een grote groep daar kennis van zal nemen.

Tot slot noem ik artikel 169, derde lid, Gw op grond waarvan geen inlichtingen hoeven te worden verstrekt indien dat in strijd zou zijn met het openbaar belang. Het begrip "openbaar belang" wordt in de Gemeentewet niet verder uitgewerkt, maar algemeen wordt aangenomen dat de in de Wob genoemde belangen redenen kunnen zijn om in een uitzonderlijk geval het verstrekken van inlichtingen met een beroep op het openbaar belang aan (leden van) de raad achterwege te laten. Als ondanks het bepaalde in artikel 2, tweede lid, onder d Wet Huis voor klokkenluiders en de Regeling integriteitsmeldingen, de meldingen en de dossiers aan raadsleden toch, onverkort ter beschikking zouden worden gesteld, is dat, meen ik, in strijd met het openbaar belang te achten, zodat het college in dit geval op goede gronden het geven de gevraagde inlichtingen zou kunnen weigeren. De relevante in de Wob genoemde belangen zijn dan het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10, tweede lid, onder e, Wob) en het belang voorkomen van onevenredige benadeling (artikel 10, tweede lid, onder g, Wob).

Onder laatstgenoemd belang kan ook nog het belang van de gemeente bij een goed functionerend Meldpunt integriteitsschendingen worden gebracht. Het is bepaald voorstelbaar dat melders zich in de toekomst zullen onthouden van het indienen van meldingen, als zij er rekening mee moeten houden dat hun melding op grote(re) schaal bekend wordt. Problemen zullen daardoor mogelijk onnodig verder escaleren en er zal eerder een beroep worden gedaan op de externe instantie, het Huis voor Klokkenluiders.

## 2 Tot slot

Uit het voorgaande volgt mijns inziens dat de inlichtingenplicht van het college niet zo ver strekt dat het gehouden is de raad inzage te geven in alle bij het Meldpunt gedane meldingen en de daarbij behorende dossiers. Daarvoor is – samengevat – relevant:

- het breed gedragen uitgangspunt is dat de verplichting tot verantwoording niet zo ver gaat dat steeds inlichtingen moeten worden verstrekt over individuele (personeels)aangelegenheden.
- Artikel 2, tweede lid, onder d Wet Huis voor klokkenluiders en artikel 8 van de Regeling integriteitsmeldingen op grond waarvan de melder het recht heeft dat zijn melding vertrouwelijk wordt behandeld.
- De belangen genoemd in de artikelen 10, tweede lid, onder e en g Wob die zich tegen verstrekking aan de raad verzetten, zodat het verschaffen van inlichtingen in strijd zou zijn met het openbaar belang (artikel 169, derde lid, Gw).

Tot zover mijn advies. Het spreekt vanzelf dat ik graag tot nadere toelichting of overleg bereid ben

Met vriendelijke groet,



E.C. Pietermaat