



Onderwerp Geheimhouding integriteitsrapport Dreef	
Nummer	2019/834284
Portefeuillehouder	Wienen, J.
Programma/beleidsveld	6.2 Gemeentelijk bestuur
Afdeling	CC
Auteur	Jonker, M.A.
Telefoonnummer	023-5113029
Email	majonker@haarlem.nl
Kernboodschap	Op 22 december 2018 is een Wob verzoek ingediend gericht op het integriteitsonderzoek inzake de Dreef. Het college heeft dit verzoek afgewezen. Hiertegen is bewaar gemaakt, met daarbij het verzoek de zaak direct aan de rechter voor te leggen. De rechtbank bepaalde in april jl. dat het college het bezwaar toch moest behandelen. Er is nog geen beslissing genomen op het bezwaarschrift. De rechtbank heeft op 23 september jl. bepaald dat binnen 6 weken alsnog een beslissing op bezwaar moet worden genomen. Op het onderzoeksrapport is geheimhouding opgelegd door het college, hetgeen is bekrachtigd door de raad op 31 januari 2019. Als bij een Wob verzoek openbaarmaking wordt gevraagd van geheime stukken, moet op grond van nieuwe jurisprudentie eerst opnieuw worden beoordeeld of de geheimhouding nog actueel is. In dit geval wordt de raad dus gevraagd een besluit te nemen over de vraag of de geheimhouding op het betrokken integriteitsrapport in stand moet blijven of moet worden opgeheven. Daarna kan het college het bezwaarschrift in behandeling nemen. Op 3 oktober jl. heeft de commissie Bestuur het voorstel van het college om de geheimhouding te handhaven besproken. De meerderheid van de commissie was van mening dat het rapport openbaar gemaakt kon worden met uitzondering van die delen van de tekst die kunnen leiden tot herkenning van de betrokkenen. Wethouder Snoek, als vervanger van de burgemeester, heeft daarop het voorstel mee teruggenomen naar het college. Het college is zich bewust van deze conclusie en van het feit dat het aan de raad is om een beslissing te nemen over de geheimhouding. Desondanks adviseert het college de raad de geheimhouding te handhaven, in elk geval totdat de Raad van State uitspraak heeft gedaan over het standpunt van het college dat integriteitsdossiers integraal geheim behoren te zijn.



Op het onderzoeksrapport is geheimhouding opgelegd door het college, hetgeen is bekrachtigd door de raad op 31 januari 2019. Als bij een Wob verzoek openbaarmaking wordt gevraagd van geheime stukken, moet op grond van nieuwe jurisprudentie eerst opnieuw worden beoordeeld of de geheimhouding nog actueel is. In dit geval wordt de raad dus gevraagd een besluit te nemen over de vraag of de geheimhouding op het betrokken integriteitsrapport in stand moet blijven of moet worden opgeheven. Daarna kan het college het bezwaarschrift in behandeling nemen.

Op 3 oktober jl. heeft de commissie Bestuur het voorstel van het college om de geheimhouding te handhaven besproken. De meerderheid van de commissie was van mening dat het rapport openbaar gemaakt kon worden met uitzondering van die delen van de tekst die kunnen leiden tot herkenning van de betrokkenen. De wethouder, heeft daarop het voorstel mee terug genomen naar het college.

Het college is zich beslist bewust van deze conclusie en van het feit dat het aan de raad is om een beslissing te nemen over de geheimhouding. Desondanks adviseert het college de raad dringend de geheimhouding te handhaven, in elk geval totdat de Raad van State uitspraak heeft gedaan over het standpunt van het college dat integriteitsdossiers integraal geheim behoren te zijn. De argumenten voor en kanttekeningen bij dit advies staan onder punt 4.

Het college heeft overigens conform de wens van de commissie wel een versie van het rapport voorbereid met weglating van die delen van de tekst die kunnen leiden tot herkenning van betrokkenen (dan wel vertrouwelijke informatie van het onderzoeksbureau prijs zou geven). Wanneer de raad niet tot handhaving van de geheimhouding besluit, zal deze versie worden vrijgegeven.

2. Voorstel aan de raad

Het college stelt de raad voor te besluiten:

de geheimhouding op het integriteitsrapport inzake De Dreef, zoals door het college opgelegd en door de raad op 31 januari 2019 bekrachtigd (2018/901572) te handhaven.

3. Beoogd resultaat

Het doel van dit besluit is een beslissing te nemen op het verzoek om de geheimhouding op te heffen, zodat het college vervolgens een beslissing kan nemen op het bezwaarschrift.

4. Argumenten en kanttekeningen

De aard van integriteitsdossiers verzet zich tegen openbaarmaking

Het college is van mening dat integriteitsdossiers in hun geheel geheim behoren te blijven. Dat is nodig om zowel de melder als degene over wie de melding gaat te beschermen. Beiden moeten zich veilig voelen om alles op tafel te kunnen leggen. Voor beiden geldt dat het hun reputatie en hun positie kan schaden als hun naam bekend wordt. Die veiligheid waarborgen kan alleen als het hele dossier geheim blijft. Als een beoordeling wordt gemaakt per onderdeel en vervolgens een deel van het dossier toch openbaar wordt gemaakt, kan die zekerheid niet worden geboden. Ook speculaties over de aard van de melding, de melder, de betrokkene en de conclusies kunnen betrokkenen beschadigen. Bovendien is het buitengewoon moeilijk te beoordelen welke delen van de tekst tot herkenning leiden. Dat hangt namelijk ook af van de kennis die de lezer heeft. Bij integriteitsmeldingen gaat het altijd om een ambtenaar, bestuurder of politicus en zijn er dus in elk geval in de gemeentelijke organisatie velen die de context kennen en al snel zullen kunnen afleiden of vermoeden over wie het gaat.

Behalve dat dit de betrokkenen in het concrete dossier treft, kan het ook anderen ervan weerhouden om een melding te doen of informatie te delen met het Meldpunt Integriteit. Dat belemmert goed onderzoek en kan ertoe leiden dat zaken helemaal niet worden gemeld.

In al die gevallen doet dit afbreuk aan het goed werkgeverschap dat het college wil tonen. Zowel de melder als degene over wie een melding gaat, mag verwachten dat er een degelijk onderzoek plaatsvindt. Vervolgens mogen zij ook verwachten dat hun werkgever uiterst zorgvuldig en discreet omgaat met dat onderzoek.

Transparant bestuur en privacy

Geheimhouding van bepaalde dossiers of documenten zou in strijd kunnen lijken met het uitgangspunt dat het openbaar bestuur maximale transparantie betracht, het uitgangspunt dat de grondslag is voor de Wet openbaarheid van bestuur. In een democratie moet de macht kunnen worden gecontroleerd. Zowel de raad als de pers en bewoners moeten kunnen begrijpen hoe besluiten tot stand zijn gekomen en controleren of een redelijke afweging van belang is gemaakt. Om dat begrijpelijk te maken is het echter – wellicht op een enkele uitzondering na – niet nodig te weten wie de betrokkenen zijn. Niet voor niets is privacy oftewel bescherming van de persoonlijk levenssfeer een grondrecht en wordt dit in de Wob als uitzonderingsgrond benoemd. Beide fundamentele rechten hoeven elkaar zoals gezegd niet in de weg te staan. Voor wat de integriteitsdossiers betreft legt het college met het jaarverslag van het Meldpunt integriteit verantwoording af. Hierin staat onder meer het aantal meldingen, de globale strekking daarvan, de uitkomst van de onderzoeken en dergelijke.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft nog niet geoordeeld

In juni jl. heeft de rechtbank Haarlem uitspraak gedaan in een aantal zaken die betrekking hadden op Wob verzoeken waarin is gevraagd om de openbaarmaking van integriteitsdossiers. De rechtbank heeft – kort samengevat – geconcludeerd dat het college ten onrechte integriteitsdossiers integraal



heeft geweigerd te openbaren. Volgens de rechtbank had per document of onderdeel daarvan gemotiveerd moeten worden op welke grond openbaarmaking achterwege wordt gelaten.

Het college is tegen deze uitspraken in hoger beroep gegaan bij de Raad van State, om zijn standpunt dat integriteitsdossiers uit hun aard integraal geheim horen te zijn te laten beoordelen door de hoogste rechter. Daarbij is een voorlopige voorziening gevraagd, inhoudende dat het college gedurende de behandeling van het hoger beroep niet de uitspraken van de rechtbank hoeft uit te voeren. De voorlopige voorziening is toegekend, omdat de Afdeling van mening is dat het belang van de Wob verzoekers bij openbaarmaking van deze dossiers niet met zich meebrengt dat de uitspraak op het hoger beroep niet kan worden afgewacht.

De Afdeling geeft daarbij als reden het volgende aan.

In het geval het college nu uitvoering zou geven aan de uitspraken van de rechtbank, zou het ter voorbereiding op besluiten over de al dan niet openbaarmaking van integriteitsdossiers zienswijzen moeten vragen aan de melders en andere bij de integriteitsonderzoeken betrokken personen, onder meer om te kunnen beoordelen of openbaarmaking van informatie uit de dossiers ertoe kan leiden dat hun identiteit of de aangelegenheid waarop de meldingen betrekken hebben achterhaald kunnen worden. Door het verzoek om een zienswijze wordt afbreuk gedaan aan de bestaande zekerheid over het vertrouwelijke karakter van deze informatie. Als geval daarvan kan het Meldpunt Integriteit bij het verrichten van (toekomstig) onderzoek worden belemmerd, omdat betrokkenen meer terughoudend worden bij het doen van meldingen, het meewerken aan een onderzoek en het verstrekken van inlichtingen, uit vrees dat hun dossier voorwerp van een Wob verzoek kan worden. Die situatie moet naar het oordeel van de Afdeling worden voorkomen. Dat is de reden dat aan het college wordt toegestaan om integriteitsdossiers nu integraal geheim te houden. Het college beschouwt deze beslissing van de Afdeling als een gezaghebbend standpunt. Uit dit standpunt van de Afdeling leidt het college af dat er niets mis gaat als wordt gewacht totdat de Afdeling zijn eindoordeel heeft gegeven.

Als het onderzoeksrapport nu (deels) wordt geopenbaard en de Afdeling komt in het hoger beroep tot de conclusie dat het door het college ingenomen standpunt deugdelijk is, namelijk dat het onderzoeksrapport in zijn geheel vertrouwelijk is, is deze stap niet meer terug te draaien, met alle gevolgen van dien. Ook zal het scenario zich voltrekken dat de Afdeling nu juist wil voorkomen, namelijk dat als gevolg van de noodzakelijke zienswijzen die moeten worden gevraagd bij alle betrokkenen om te kunnen beoordelen of informatie wel of niet naar buiten kan, in de organisatie onzekerheid zal ontstaan over de vertrouwelijke aard van deze informatie en er belemmeringen worden opgeworpen in de behandeling van integriteitsmeldingen. Dit schaadt het college in zijn verantwoordelijkheid voor het waarborgen van een integere organisatie.

Indien de Afdeling - andersom - oordeelt dat het door het college ingenomen standpunt niet onderschrijft en integriteitsdossiers en - documenten per onderdeel moeten worden beoordeeld op de mogelijkheid tot openbaarmaking, kan het onderzoeksrapport alsnog worden beoordeeld op

welke delen openbaar kunnen worden gemaakt. Er gaat - anders gezegd - niet iets mis als wordt gewacht totdat de Afdeling zijn oordeel heeft geveld, terwijl er wel een onomkeerbare situatie wordt gecreëerd door het rapport nu al openbaar te maken.

Het college heeft steeds aangegeven zich te zullen houden aan een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, ook als deze inhoudt dat integriteitsdossiers alsnog (op onderdelen) moeten worden geopenbaard. De raad kan er daarom van verzekerd zijn dat er conform deze uitspraak wordt gehandeld. Mocht dat scenario zich voltrekken, dan zal er wel zorgvuldig moeten worden beoordeeld welke informatie alsnog naar buiten wordt gebracht, op welke wijze de belangen van betrokkenen daarbij kunnen worden gewaarborgd en op welke wijze een adequate behandeling van integriteitsmeldingen in zijn algemeenheid door het college kan worden voortgezet.

Mogelijke schadeclaim

Als het rapport (deels) openbaar wordt gemaakt, is het niet mogelijk te garanderen dat dit niet leidt tot herkenning van betrokkenen. Daardoor kan de goede naam van betrokkenen beschadigd worden. Dit kan hen immateriële schade berokkenen en mogelijk ook hinderen in hun professioneel functioneren. Als dat inderdaad gebeurt, zou dit vervolgens kunnen leiden tot een schadeclaim aan het adres van de gemeente.

Dwangsom

De rechtbank heeft op 23 september jl. bepaald dat binnen zes weken alsnog een beslissing op bezwaar moet worden genomen. De termijn verloopt op 4 november. Voor elke dag dat het besluit te laat komt, verbeurt de gemeente een dwangsom van € 100,- aan de bezwaarmaker.

6. Uitvoering

Na besluitvorming door de raad zet het college de behandeling van het bezwaarschrift voort.

7. Geheime bijlage

Dreefrapport met daarin zwartgemaakt de delen van de tekst die tot herkenning van betrokkenen zouden kunnen leiden.