

Stiekem

GEHEIM

**Een onderzoek naar de praktijk van
geheimhouding en in beslotenheid
vergaderen bij de gemeente Ede**

Rekenkamercommissie

Colofon

De Rekenkamercommissie van Ede wil met haar werkzaamheden bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in Ede. Rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid staan daarbij voorop. Ook draagt de commissie met haar werkzaamheden bij aan de transparantie van het openbaar bestuur en aan de publieke verantwoording. De werkzaamheden van de commissie bestaan voornamelijk uit het verrichten van evaluatieonderzoek binnen de beleidscyclus en uit het rapporteren daarover. De Rekenkamercommissie doet dit alles vanuit een onafhankelijke positie; de leden van de commissie hebben naast hun rekenkamerwerk geen binding met de bestuurlijke noch met de ambtelijke organisatie. De commissie wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris.

De huidige samenstelling van de commissie is als volgt:

Leden:

- Albert Swinkels, tevens voorzitter;
- Michel Bergshoef;
- Jos van Kroonenburg;
- Ilona Wammes;
- Lydia Zwier.

Secretaris:

- Sjoerd de Jong

Contactgegevens:

Secretaris van de Rekenkamercommissie Ede:

Sjoerd de Jong

Postbus 9022

6710 HK Ede

Disclaimer tekst

Bij het samenstellen is de grootst mogelijke zorgvuldigheid nagestreefd. Toch kan de informatie in deze uitgave niet juist of onvolledig zijn. De gemeente Ede is hiervoor niet aansprakelijk. Als u van mening bent dat er beeldmateriaal is gebruikt waarover u het beeldrecht heeft, neem dan contact op met de gemeente Ede via postbus 9022, 6710 HK Ede.

Copyright

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen, in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt worden in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de gemeente Ede.

Inhoudsopgave

Bestuurlijke nota	5
1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	5
1.2 Doel en vraagstelling van het onderzoek	6
1.2.1 Doel	6
1.2.2 Centrale vraagstelling en deelvragen	6
1.3 Afbakening onderzoek en onderzoeksmethodiek	7
1.4 Leeswijzer	8
2. Conclusies en aanbevelingen	9
2.1 Conclusies	9
2.1.1 Centrale conclusie	9
2.1.2 Deelconclusies procedurele regels en beleid, opleggen geheimhouding en in beslotenheid vergaderen	10
2.1.3 Deelconclusies bekrachtigen en opheffen geheimhouding	15
2.2 Aanbevelingen	17
3. Reactie van het college van B en W	21
4. Nawoord rekenkamercommissie	23
Bijlagen	25
Bijlage 1: Nota van bevindingen	25
Bijlage 2: Deelvragen	46
Bijlage 3: Begrippen	48
Bijlage 4: Normen- en toetsingskader	50
Bijlage 4: Normen- en toetsingskader (vervolg)	51
Bijlage 5: De nationale en gemeentelijke kaders met betrekking tot geheimhouding en in beslotenheid vergaderen	52
Bijlage 6: Format en huisregels nieuw vergadermodel Ede	61
Bijlage 7: Memo omgang met geheimhouding	68
Bijlage 8: Geïnterviewde personen	72
Bijlage 9: Geraadpleegde bronnen	73
Bijlage 10: Relevante wetsartikelen	75

4

Bestuurlijke nota

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Nederland is een democratische rechtstaat. Het is daarom belangrijk dat de burger inzicht heeft in hoe de overheid haar werk doet. Openbaarheid van informatie en transparante besluitvorming is van groot belang voor het functioneren van het openbaar bestuur. Binnen het openbaar bestuur is sprake van een toenemende belangstelling voor het (actief) openbaar maken van informatie en de beperkingen die hierbij een rol spelen ¹.

Zo zijn in de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken uit 2009 de basale beginselen van goed openbaar bestuur vastgelegd. In het eerste beginsel van de code staat bijvoorbeeld dat het bestuur open en integer is. Het zevende beginsel vermeldt dat het bestuur bereid is zich regelmatig en ruimhartig te verantwoorden naar de omgeving. De code voor goed openbaar bestuur bevat echter geen juridisch afdwingbare normen. Met de code worden de waarden die ten grondslag liggen aan de diverse wet- en regelgeving, die het optreden van de overheid reguleert, expliciet gemaakt. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de beginselen van behoorlijk bestuur en artikel 110 van de Grondwet. In artikel 110 van de Grondwet staat dat de overheid bij de uitoefening van haar taken openbaarheid in acht moet nemen.

Een raadslid kan geen kennis vergaren en geen verantwoorde keuzes maken, wanneer het gemeentebestuur niet transparant is over zijn handelen en wijze van besluitvorming. Openbaarheid van informatie en transparante besluitvorming is ook van belang voor de burger die de politieke besluitvorming binnen de gemeente wil kunnen volgen. Daarom is transparantie ook een essentieel onderdeel van het good governance model van de Verenigde Naties (VN) ².

1 Verwezen wordt onder meer naar het rapport "Gij zult openbaar maken" van de Raad voor het openbaar bestuur".

2 Met dit model beoordelen de VN het functioneren van de lidstaten.

Ondanks dat (actieve) openbaarheid het uitgangspunt is, kan het opleggen van geheimhouding op informatie soms nodig zijn. Bijvoorbeeld wanneer de financiële positie van de gemeente wordt geschaad door het openbaar maken van de informatie. Hierbij is sprake van een dilemma: het opleggen van geheimhouding is vanuit een bedrijfseconomisch perspectief in het belang van de gemeente, maar betekent tegelijkertijd een beperking van de controlerende rol van de raad. Het opleggen van geheimhouding betekent ook een inperking van het recht op de vrijheid van meningsuiting. Een openbaar debat is immers niet mogelijk zo lang de geheimhouding is opgelegd. Daarnaast kan de geheimhouding de doelmatigheid van het gevoerde bestuur belemmeren. Wanneer er sprake is van geheimhouding zijn raadsleden namelijk niet vrij om derden te consulteren en kunnen zij wellicht minder goed controleren of het college doelmatig heeft gehandeld. De wetgever heeft daarom strikte eisen en procedures verbonden aan het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen.

De rekenkamercommissie Ede vindt het bovenstaande onderwerp van dermate groot maatschappelijk belang, dat zij besloten heeft om hier onderzoek naar te doen. Met dit onderzoek wil zij alle betrokkenen (de burger, de raad, het college en de ambtenaren) inzicht bieden in de Edese praktijk van het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen.

1.2 Doel en vraagstelling van het onderzoek

1.2.1 Doel

Het doel van het onderzoek is inzicht bieden in de Edese praktijk van het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen.

De commissie verwacht dat het gemeentebestuur met dit inzicht een meer weloverwogen afweging kan maken om wel of niet geheimhouding op een document te leggen en om in beslotenheid te gaan vergaderen en dat het daarbij zorgt dat de wettelijke kaders, de procedurele regels en het beleid, dat de gemeente over geheimhouding heeft geformuleerd, wordt nageleefd.

1.2.2 Centrale vraagstelling en deelvragen

Het onderzoek heeft de onderstaande centrale vraagstelling:

- Hoe gaat de raad c.q. het college in de praktijk om met het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen?

- En worden hierbij de wettelijke kaders, de procedurele regels en het beleid, dat de gemeente omtrent geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen heeft geformuleerd, nageleefd?

De rekenkamercommissie heeft tijdens haar onderzoek onderzocht of de gemeente Ede de wettelijke procedures over geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen juist en volledig heeft gevolgd. Zij heeft niet onderzocht of het bestuur van de gemeente terecht geheimhouding heeft opgelegd. De inhoudelijke motivering voor het opleggen van geheimhouding was dus geen onderwerp van onderzoek ³.

Het vergadermodel van de raad van de gemeente Ede kent informatieve, beeldvormende, oordeelvormende en besluitvormende bijeenkomsten⁴. Bedacht moet worden dat juridisch gezien alleen de besluitvormende vergadering een vergadering is van de gemeenteraad. De overige vergaderingen zijn vergaderingen van de raadscommissie Ede. Dit is in het licht van een onderzoek naar geheimhouding van belang om op te merken, omdat alleen de gemeenteraad de opgelegde geheimhouding kan bekrachtigen en zelf geheimhouding kan opleggen in een besluitvormende vergadering. In de overige gevallen legt de raadscommissie Ede geheimhouding op. Hierna wordt dan ook steeds een onderscheid gemaakt tussen de besluitvormende vergadering van de gemeenteraad en de vergaderingen van de raadscommissie Ede.

Voor het beantwoorden van de centrale vraagstelling heeft de commissie deelvragen geformuleerd (zie bijlage 2). In bijlage 3 zijn begrippen, die in deze nota veelvuldig worden gebruikt, toegelicht. Voor het gehanteerde normen- en toetsingskader wordt verwezen naar bijlage 4.

1.3 Afbakening onderzoek en onderzoeksmethodiek

De onderzoeksperiode van het onderzoek naar geheimhouding is van 8 mei 2014 tot en met 9 juli 2015. De onderzoeksperiode start op 8 mei 2014, omdat toen de wethouders van het huidige college door de gemeenteraad van Ede zijn geïnstalleerd. Op 9 juli vond de laatste raadsvergadering voor het zomerreces 2015 plaats.

³ Aan de motivering c.q. het besluit van het gemeentebestuur om geheimhouding op te leggen liggen naast economische, financiële, juridische etc. soms ook politieke belangen ten grondslag. De commissie heeft er bewust voor gekozen om deze belangenafweging niet in haar onderzoek te betrekken.

⁴ Voor een toelichting op elk type bijeenkomst wordt verwezen naar paragraaf B1.2.3 van de nota van bevindingen (bijlage 1).

De commissie heeft om een beeld te krijgen van de praktijk van geheimhouding bij de gemeente Ede alle raadsdocumenten in de onderzoeksperiode gecontroleerd op het aspect geheimhouding en aan de hand van de deelvragen onderzocht. Voor de collegedocumenten is, vanwege het groot aantal documenten dat stond op de geheime agenda van het college in de onderzoeksperiode, uitgegaan van een steekproef.

De commissie heeft tijdens dit onderzoek gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethodieken:

- Documentenstudie. Bestudering van relevante (wetenschappelijke) literatuur. Daarnaast zijn voor de onderzoeksperiode college- en raadsvoorstellen gescreend of er sprake is van het opleggen van geheimhouding. De onderzoeksvragen zijn met name beantwoord aan de hand van de onderzochte en bestudeerde documenten. Zie ook bijlage 9.
- Benchmark. Er zijn vragen over geheimhouding en in beslotenheid vergaderen uitgezet bij gemeenten die qua inwoneraantal overeenkomen met de gemeente Ede. Daarnaast zijn er gegevens over geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen ontleend aan andere rekenkamerrapporten.
- Interviews. De commissie heeft voor dit onderzoek de raadsgriffier, de bestuurssecretaris van het college van B en W en een jurist van de afdeling Juridische zaken, Inkoop en Subsidies van de gemeente Ede geïnterviewd (zie bijlage 8).

1.4 Leeswijzer

Het onderzoeksrapport naar de praktijk van geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen bij de gemeente Ede bestaat uit een bestuurlijke nota en tien bijlagen (waaronder de nota van bevindingen).

U treft in hoofdstuk 2 van de bestuurlijke nota de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek aan. In respectievelijk hoofdstuk 3 en 4 is de reactie van het college B en W en het nawoord van de rekenkamercommissie opgenomen.

In hoofdstuk 1 van de nota van bevindingen (zie bijlage 1) wordt in het kort ingegaan op de nationale en gemeentelijke kaders omtrent geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen. In bijlage 5 van het rapport wordt uitgebreider op deze kaders ingegaan. In hoofdstuk 2 van de nota van bevindingen komt de praktijk van geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen in de gemeente Ede en enkele andere lokale, Nederlandse overheden aan de orde.

2. Conclusies en aanbevelingen

2.1 Conclusies

De rekenkamercommissie Ede komt op basis van haar onderzoeksbevindingen tot de onderstaande conclusies.

2.1.1 Centrale conclusie

Centrale vragen:

Hoe gaat de raad c.q. het college in de praktijk om met het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen?

En worden hierbij de wettelijke kaders, de procedurele regels en het beleid, dat de gemeente omtrent geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen heeft geformuleerd, nageleefd?

Centrale conclusie:

Nederlandse, lokale overheden gaan in de praktijk verschillend om met geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen. Op basis van dit onderzoek is niet vast te stellen of het bestuur van de gemeente Ede, in vergelijking met andere lokale overheden in Nederland, relatief vaak geheimhouding oplegt en/of besluit om in beslotenheid te gaan vergaderen.

De gemeente Ede leeft bij een groot aantal van de onderzochte raads- en collegedocumenten, zeker in de eerste helft van de onderzoeksperiode, de wettelijke procedure rondom geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen onvolledig en/of onjuist na.

Toelichting:

Uit de bestudeerde rekenkamerrapporten, de bestudeerde wetenschappelijke literatuur⁵ en de gehouden benchmark komt naar voren dat lokale overheden in Nederland in de praktijk verschillend omgaan met geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen.

⁵ Zie bijvoorbeeld het artikel Geheimhouding vereist een geheimhoudingsprotocol van D.J. Elzinga in De Gemeentestem (Gst), 2015/8.

Op basis van de gehouden benchmark en de cijfers die zijn ontleend aan enkele rekenkamerrapporten - die gaan over de praktijk van geheimhouding en in beslotenheid vergaderen bij enkele andere lokale Nederlandse overheden - kan, vanwege de geringe representativiteit, geen goed antwoord gegeven worden op de vraag of het bestuur van de gemeente Ede relatief vaak geheimhouding oplegt en/of besluit om in beslotenheid te gaan vergaderen.

Bij veel van de onderzochte geheime raadsdocumenten is - in tegenstelling tot de geheime collegedocumenten - herkenbaar dat er geheimhouding is opgelegd, maar is vaak niet onderbouwd waarom geheimhouding is opgelegd en is niet verwezen naar één van de weigeringsgronden uit artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Bij geen van de onderzochte documenten wordt verwezen naar de wettelijke grondslag (artikel 25, 55 of 86 van de Gemeentewet) en is dus onduidelijk op basis van welke wettelijke grondslag het bestuursorgaan geheimhouding oplegt. Bij bijna geen enkel geheim raadsdocument en bij geen van de onderzochte collegedocumenten is er een termijn verbonden aan de opgelegde geheimhouding.

Voor een deel van de onderzochte geheime raadsdocumenten en voor alle onderzochte collegedocumenten geldt dat het college van B en W van de gemeente Ede niet heeft geïnventariseerd of de geheimhouding kan worden opgeheven. De gemeente maakt een document niet openbaar nadat de gemeenteraad besloten heeft om de geheimhouding op te heffen.

In de tweede helft van de onderzoeksperiode is een positieve ontwikkeling waarneembaar: het college onderbouwt vaker waarom het geheimhouding oplegt en verwijst hierbij vaker naar een belang uit artikel 10 van de Wob.

2.1.2 Deelconclusies procedurele regels en beleid, opleggen geheimhouding en in beslotenheid vergaderen

Deelvraag:

Welke procedurele regels en beleid heeft de gemeente over geheimhouding geformuleerd?

Conclusie:

De gemeente Ede heeft de procedures c.q. regels met betrekking tot geheimhouding en in beslotenheid vergaderen vastgelegd in het Reglement van orde voor de gemeenteraad van 30 april 2015 en de Verordening op de raadscommissie Ede van 11 juli 2013. In beide reglementen zijn enkele bepalingen opgenomen die een aanvulling vormen op de wettelijke kaders rondom geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen, zoals die zijn

vastgelegd in de Gemeentewet. De gemeente heeft verder geen beleid op dit terrein geformuleerd.

Toelichting:

Hoofdstuk 7 van het Reglement van orde voor de gemeenteraad is gewijd aan geheimhouding en in beslotenheid vergaderen; in de Verordening op de raadscommissie Ede betreft dit hoofdstuk 4.

Een jurist van het team Recht van de gemeente Ede licht in een memo uit augustus 2014, gericht aan het college van B en W, de werkwijze rond geheimhouding toe. Dit is echter geen beleidsdocument, maar een toelichting op de wettelijke procedure over geheimhouding.

Deelvraag:

Is er een onderbouwing gegeven waarom geheimhouding is opgelegd en is hierbij verwezen naar de wettelijke grondslag en één van de uitzonderingsgronden van artikel 10 van de Wob?

Conclusie:

Het college onderbouwt slechts bij een minderheid van de onderzochte raads- en collegedocumenten waarom het geheimhouding op een document legt (voor de raads- en collegedocumenten gaat het om respectievelijk circa 41 en 18 % van de onderzochte documenten).

Uit de toetsing van deze documenten blijkt verder dat in een groot aantal gevallen - zeker in de eerste helft van de onderzoeksperiode - niet verwezen is naar een belang uit artikel 10 van de Wob en geen enkele keer is verwezen naar de wettelijke grondslag (artikel 25, 55 of 86 van de Gemeentewet).

Toelichting:

De rekenkamercommissie constateert dat het college in de tweede helft van de onderzoeksperiode zorgvuldiger de wettelijke procedure omtrent geheimhouding volgt. Het college geeft dan vaker een onderbouwing waarom er geheimhouding op een document is gelegd en verwijst vaker naar een belang uit artikel 10 van de Wob. De oorzaak van deze positieve ontwikkeling is waarschijnlijk dat er vanaf het einde van 2014 binnen de gemeentelijke organisatie meer aandacht is voor het onderwerp geheimhouding. Zo heeft een jurist van het team Recht aan medewerkers van de gemeente voorlichting gegeven over de wettelijke procedures over geheimhouding.

Deelvraag:

Is het herkenbaar dat er op een document geheimhouding is gelegd en is er een termijn verbonden aan de opgelegde geheimhouding?

Conclusie:

Bij de meeste geheime raadsdocumenten (zo'n 83 %) is herkenbaar dat geheimhouding is opgelegd. Voor slechts een gering percentage van de geselecteerde en onderzochte collegedocumenten geldt dat er herkenbaar geheimhouding is opgelegd (zo'n 3 %).

Bij bijna geen enkel raadsdocument en bij geen van de onderzochte collegedocumenten is er een termijn verbonden aan de opgelegde geheimhouding.

Toelichting:

Bij slechts vier van de gescreende raadsdocumenten is er een termijn verbonden aan de opgelegde geheimhouding.

Deelvraag:

Heeft de gemeenteraad (dan wel de raadscommissie Ede) of de voorzitter van de raad (dan wel de voorzitter van de raadscommissie Ede) een besluit genomen om in beslotenheid te gaan vergaderen?

Conclusie:

De raadscommissie Ede neemt bij oordeelvormende vergaderingen een besluit om in beslotenheid te gaan vergaderen.

De raadscommissie Ede neemt het besluit om in beslotenheid te gaan vergaderen, in afwijking van de Gemeentewet, in openbaarheid ⁶.

Toelichting:

De rekenkamercommissie heeft op basis van de notulen van de besloten oordeelvormende vergaderingen vastgesteld dat de raadscommissie een besluit heeft genomen om in beslotenheid te gaan vergaderen.

In de onderzoeksperiode is de gemeenteraad niet in een besloten besluitvormende vergadering bijeen geweest.

In de Gemeentewet, artikel 23, staat dat de deuren worden gesloten, wanneer tenminste een vijfde van het aantal leden dat de presentielijst heeft getekend daarom verzoekt of als de voorzitter dit nodig acht. Vervolgens beslist de raad of met gesloten deuren wordt vergaderd.

De gemeenteraad van Ede, dan wel de raadscommissie Ede, heeft vanwege de transparantie er voor gekozen om dit besluit in openbaarheid te nemen. Pas hierna worden in Ede, wanneer van toepassing, de deuren van de raadszaal gesloten.

⁶ De conclusie baseert de commissie op basis van het interview met de raadsgriffier.

De rekenkamercommissie heeft echter van de besloten informatieve bijeenkomsten niet kunnen vaststellen of er een besluit is genomen om in beslotenheid te gaan vergaderen, omdat van deze vergaderingen geen notulen zijn gemaakt. Het is ook onduidelijk of er een besluit is genomen om op het verhandelde tijdens de bijeenkomst geheimhouding te leggen.

Deelvraag:

Hoe vaak legt het college c.q. de raad in de onderzoeksperiode geheimhouding op? En hoe vaak heeft de raad in beslotenheid vergaderd?

Conclusie:

In de onderzoeksperiode is bij de raadsbijeenkomsten bij 49 agendapunten c.q. onderwerpen sprake van geheimhouding (het gaat in totaal om 84 geheime documenten). Het geheime aantal onderwerpen/agendapunten betrof ongeveer 17,5 % van het totaal aantal onderwerpen/agendapunten dat in de gemeenteraad en de raadscommissie van Ede in deze periode is behandeld. In de onderzoeksperiode stonden op de geheime agenda van het college van B en W 131 onderwerpen.

De raadscommissie Ede heeft in de onderzoeksperiode 15 keer in beslotenheid vergaderd.

Toelichting:

In de tweede helft van de onderzoeksperiode zijn er meer geheime onderwerpen in de raad behandeld dan in de eerste helft (29 respectievelijk 20 geheime onderwerpen). In de gemeenteraad van Ede en de raadscommissie Ede zijn in de onderzoeksperiode naar schatting in totaal zo'n 280 openbare én geheime agendapunten c.q. onderwerpen behandeld (naar schatting ging het om circa 1.290 documenten).

Bij het college van B en W kwamen daarentegen in de tweede helft van de onderzoeksperiode minder geheime onderwerpen aan de orde dan in de eerste helft (47 versus 84 geheime onderwerpen).

Het college van B en W van de gemeente Ede vergadert aan de hand van een openbare en geheime agenda. Volgens de commissie gaat het bij veel onderwerpen op de geheime agenda van het college goed beschouwd niet om geheime onderwerpen, maar om niet openbare ⁷.

In de meeste gevallen (10 van de 15 keer) dat de raadscommissie Ede in de onderzoeksperiode in beslotenheid vergaderde, betrof het een informatieve bijeenkomst. Hiervan was het college de organisator.

⁷ Bij een niet openbaar document gaat het om een document waarbij één van de belangen uit artikel 10 of 11 van de Wob speelt. In de praktijk betekent dit dat de gemeente het document niet op de website van de gemeente plaatst en ook niet op verzoek van derden verstrekt.

Deelvraag:

Hoe vaak hebben qua grootte (inwoneraantal) vergelijkbare gemeenten in de onderzoeksperiode geheimhouding opgelegd en in beslotenheid vergaderd?

Conclusie:

Uit de gehouden benchmark is - vanwege de geringe respons en daardoor geringe representativiteit - geen echt harde conclusies te trekken. Uit de benchmark en de bestudeerde documenten kan wel de conclusie getrokken worden dat lokale overheden in Nederland in de praktijk verschillend omgaan met geheimhouding en in beslotenheid vergaderen.

Toelichting:

De commissie heeft om inzicht te krijgen in de praktijk van geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen bij twintig lokale Nederlandse overheden, die qua inwoneraantal met de gemeente Ede overeenkomen, een benchmark uitgevoerd. De respons op deze benchmark was gering en daardoor niet representatief (voor de uitkomsten van de benchmark zie Bijlage 1, paragraaf B1.2.6.1.1 Uitkomsten benchmark.

Daarnaast heeft de commissie voor haar onderzoek cijfers over de praktijk van geheimhouding en in beslotenheid vergaderen bij andere lokale overheden dan de gemeente Ede ontleend aan de rekenkamerrapporten van de Randstedelijke rekenkamer, de rekenkamercommissie van de gemeente Heerhugowaard en de rekenkamer van de gemeente Tilburg.

Wanneer de cijfers over geheimhouding en in beslotenheid vergaderen in de gemeente Ede worden vergeleken met de cijfers uit de bestudeerde rekenkamerrapporten valt op dat in de gemeente Ede - in een jaar - het vaakst over een geheim onderwerp en in beslotenheid wordt vergaderd. Zie hieronder de tabel (Verder wordt ook verwezen naar paragraaf B1.2.6.1.2 van de Nota van bevindingen, bijlage 1) ⁸.

⁸ Het aantal keren dat een gemeentebestuur in een bepaalde periode, bijvoorbeeld een jaar, geheimhouding oplegt en/of besluit om in beslotenheid te gaan vergaderen, zegt echter weinig of niets over of een bestuur terecht geheimhouding heeft opgelegd en/of terecht besloten heeft om in beslotenheid te gaan vergaderen. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten in de praktijk verschillend met geheimhouding en in beslotenheid vergaderen omgaan. Daarnaast wordt de praktijk van geheimhouding mede bepaald door de grootte van de gemeente en de dossiers die in een gemeente aan de orde zijn.

Tabel: Het aantal geheime onderwerpen dat in bijeenkomsten van de Provinciale Staten van Noord-Holland en de raden van de gemeente Ede, Heerhugowaard en Tilburg in een jaar is behandeld (betreft een schatting)

Provincie c.q. gemeente	Onderzoeksperiode	Aantal geheime onderwerpen in onderzoeksperiode ⁹	Aantal geheime onderwerpen dat in een jaar is behandeld (betreft een omrekening c.q. schatting)	Aantal keren dat in de onderzoeksperiode in beslotenheid is vergaderd	Aantal keren dat in een jaar in beslotenheid is vergaderd (betreft een omrekening c.q. schatting)
Provinciale Staten van Noord-Holland	Maart 2011 t/m oktober 2013	27	10	24	9
Gemeente-raad van Ede	8 mei 2014 t/m 9 juli 2015	49	42	15	13
Gemeente-raad van Heerhugowaard	2010 t/m 2014	2	0 tot 1	8 tot 10	2 á 3
Gemeente-raad van Tilburg	April 2010 t/m februari 2013	32	10 á 11	32	10 á 11

De in de bovenstaande tabel gepresenteerde cijfers hebben slechts betrekking op vier lokale overheden en zijn daarmee niet representatief voor de praktijk van geheimhouding en in beslotenheid van vergaderen bij de Nederlandse lokale overheden. Uit deze cijfers, zijn naast de gehouden benchmark, dan ook geen harde conclusies te trekken.

2.1.3 Deelconclusies bekrachtigen en opheffen geheimhouding

Deelvraag:

Heeft de gemeenteraad in de eerstvolgende raadsvergadering een beslissing genomen om de opgelegde geheimhouding wel of niet te bekrachtigen? En om hoeveel % van de gevallen ging dit?

Conclusie:

De gemeenteraad van Ede bekrachtigt in de meerderheid van de onderzochte geheime raadsdocumenten (circa 90 %) in de eerstvolgende raadsvergadering de opgelegde geheimhouding.

Toelichting:

De gemeenteraad blijkt in de tweede helft van de onderzoeksperiode de opgelegde geheimhouding relatief vaker te bekrachtigen dan in de eerste helft. De documenten, waarvan de raad de opgelegde geheimhouding niet heeft bekrachtigd, betreffen allemaal documenten die in een informatieve bijeenkomst of workshop zijn behandeld.

⁹ Wellicht is hier sprake van dubbeltellingen. Het is mogelijk dat hetzelfde geheime onderwerp in een commissievergadering én raadsvergadering of statenvergadering is behandeld. Het cijfer van de gemeente Ede is gecorrigeerd voor dubbeltellingen.

Deelvraag:

Heeft de gemeenteraad of het college van B en W een besluit genomen tot het opheffen van geheimhouding? Om hoeveel % van de onderzochte raads- of collegedocumenten gaat het?

Conclusie:

De gemeenteraad heeft in de onderzoeksperiode bij een beperkt aantal geheime documenten besloten tot het opheffen van de geheimhouding. Voor de raadsdocumenten gaat het om zo'n 5 % van de documenten; van de onderzochte geheime collegedocumenten gaat het om ongeveer 3 %.

Toelichting:

De rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat de gemeenteraad van vier raadsdocumenten, waarvan de raad in een eerder stadium de opgelegde geheimhouding had bekrachtigd, de geheimhouding heeft opgeheven. Voor de onderzochte, geheime collegedocumenten (in totaal 176 stuks) gaat het om in totaal 5 documenten.

Deelvraag:

Houdt de gemeente Ede systematisch bij of de geheimhouding kan worden opgeheven of van rechtswege is vervallen?

Conclusie:

De gemeente Ede heeft slechts voor een deel van de geheime raadsdocumenten uit de onderzoeksperiode systematisch geïnventariseerd of de geheimhouding kan worden opgeheven of van rechtswege is vervallen. Voor geen van de geheime collegedocumenten uit de onderzoeksperiode is dit gebeurd.

Toelichting:

De bestuurssecretaris van het college van B en W heeft, in samenwerking met de griffie, in het najaar van 2014 een Excellijst met geheime raadsdocumenten, het betreft documenten uit de periode 11 februari tot en met 25 september 2014, uitgezet in de gemeentelijke organisatie met de vraag of de geheimhouding kan worden opgeheven of moet worden gehandhaafd. Voor de geheime raadsdocumenten uit de periode eind 2014 en de eerste helft 2015 is echter een dergelijke lijst (nog) niet uitgezet in de gemeentelijke organisatie.

Deelvraag:

Wordt - wanneer de gemeenteraad de geheimhouding heeft opgeheven - het document/de documenten waar geheimhouding op lag openbaar gemaakt? En wordt wanneer het college van B en W de geheimhouding heeft opgeheven tenminste het opheffingsbesluit openbaar gemaakt?

Conclusie:

De gemeente Ede maakt raads- of collegedocumenten niet openbaar, wanneer de gemeenteraad de geheimhouding van een document heeft opgeheven. Het college heeft van geen enkel document, dat deel uit maakt van de steekproef, de geheimhouding opgeheven.

Toelichting:

De gemeenteraad van Ede heeft van vier geheime raadsdocumenten uit de onderzoeksperiode de geheimhouding opgeheven (het betreft twee documenten uit de eerste helft van de onderzoeksperiode en twee uit de tweede helft). De gemeente heeft de vier documenten vervolgens niet openbaar gemaakt.

Deelvraag:

Wat kan de gemeente Ede leren van de praktijk van het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding bij andere gemeenten?

Conclusie:

De tekortkomingen in de praktijk van geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen bij de gemeente Ede komen overéén met die van andere lokale overheden.

Toelichting:

Uit de bestudeerde rekenkamerrapporten komt naar voren dat de tekortkomingen in de praktijk van geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen, dat wil zeggen het niet volledig en/of niet juist volgen van de wettelijke procedure, bij deze lokale overheden overeenkomt met die van de gemeente Ede.

2.2 Aanbevelingen

Aanbeveling:

Raad en college: Stel samen een geheimhoudingsprotocol op waarin de wettelijke bepalingen over geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen procedureel worden uitgewerkt en enkele afspraken c.q. gedragsregels worden opgenomen.

Toelichting:

De rekenkamercommissie beveelt aan om in het geheimhoudings-protocol naast de wettelijke bepalingen over geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen enkele afspraken c.q. gedragsregels over dit onderwerp op te nemen.

Volgens de commissie is het wenselijk dat de volgende wettelijke bepalingen in het protocol worden opgenomen:

- Op welke gronden van artikel 10 van de Wob geheimhouding kan worden opgelegd.
- Op een stuk moet herkenbaar zijn aangegeven dat het om een geheim document gaat.
- Dat altijd een besluit wordt genomen om in beslotenheid te gaan vergaderen (dit geldt ook voor besloten informatieve bijeenkomsten).
- Dat altijd aan het eind van de besloten vergadering een besluit wordt genomen over het al of niet opleggen van geheimhouding op het verhandelde en de status van het verslag (dit geldt ook voor besloten informatieve bijeenkomsten).

Daarnaast is het wenselijk dat de onderstaande afspraken c.q. gedragsregels in het protocol worden opgenomen:

- Dat een inhoudelijke motivering voor het opleggen van geheimhouding noodzakelijk is.
- Dat hierbij verwezen wordt naar de wettelijke grondslag en er een termijn verbonden wordt aan de opgelegde geheimhouding.
- Hoe geheimhouding op een raads-, collegevoorstel of bijlage moet worden aangeduid.
- Hoe de documenten, waarop geheimhouding is gelegd, worden geregistreerd.
- Hoe de raad procedureel omgaat met de geheimhouding die door andere bestuursorganen is opgelegd.

Aanbeveling:

Raad en college: Zorg er voor dat aan de opgelegde geheimhouding een termijn wordt verbonden.

Toelichting:

Uit het onderzoek van de rekenkamercommissie komt naar voren dat in de onderzoeksperiode bij bijna geen enkel geheim raadsdocument en bij geen van de geselecteerde, geheime collegedocumenten een termijn verbonden is aan de opgelegde geheimhouding. De commissie vindt dit niet wenselijk, omdat het zo niet duidelijk is, of op zijn minst lastig is om te achterhalen, op welke documenten geheimhouding rust (dit speelt zeker bij geheime documenten, waarbij niet herkenbaar geheimhouding is opgelegd). Daarnaast is het vaak niet nodig dat de geheimhouding, jarenlang, voortduurt.

Aanbeveling:

College: Zorg dat in het Zaaksysteem, of de opvolger van dit systeem, geborgd is dat er bij een geheim raads- of collegevoorstel altijd verwezen wordt naar één van de belangen uit artikel 10 van de Wob en dat er sprake is van een degelijke, inhoudelijke onderbouwing.

Toelichting:

Nu moet bij elk collegevoorstel alleen maar aangegeven c.q. aangevinkt worden of het onderwerp openbaar, vertrouwelijk of geheim is.

Aanbeveling:

College: Neem altijd een expliciet besluit om op een onderwerp c.q. document geheimhouding te leggen en verwijst hierbij naar de wettelijke grondslag en één van de gronden van artikel 10 van de Wob.

Toelichting:

Op dit moment staan er veel documenten op de geheime agenda van het college die goed beschouwd niet geheim zijn, maar niet openbaar.

20

3. Reactie van het college van B en W

Geachte commissie,

De rekenkamercommissie Ede heeft op 30 mei 2016 haar onderzoek naar de praktijk van geheimhouding en in beslotenheid vergaderen bij de gemeente Ede voor bestuurlijke wederhoor aan het college aangeboden.

Over de periode 8 mei 2014 tot en met 9 juli 2015 heeft de rekenkamer onderzocht hoe de raad c.q. het college in de praktijk omgaat met het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen.

Ook heeft de commissie daarbij onderzocht of de wettelijke kaders, procedurele regels en beleid terzake worden nageleefd.

In algemene zin concludeert u dat de tekortkomingen in de praktijk van geheimhouding en in beslotenheid vergaderen bij de gemeente Ede overeenkomen met die van andere lokale overheden.

Concreet constateert u dat het college bij geheimhouding van documenten slechts sporadisch de geheime status herkenbaar vermeldt en inhoudelijk onderbouwt. Ook inventariseert het college niet of opgelegde geheimhouding na verloop van tijd weer kan worden opgeheven.

Over de hoeveelheid besloten collegevergaderingen in vergelijking met andere lokale overheden trekt u geen conclusies, omdat daartoe geen representatieve cijfers ter beschikking staan.

De commissie constateert bij dit alles dat het college in de tweede helft van de onderzoeksperiode zorgvuldiger de wettelijke procedure omtrent geheimhouding volgt. Het college onderschrijft deze constatering. In de loop van 2014 is nadrukkelijker aandacht besteed hoe om te gaan met het opleggen van geheimhouding. Zo is er intern voorlichting gegeven over *openbaar*, *niet openbaar* en *geheim*. De voorlichting heeft geresulteerd in het opnemen van de grondslag vanuit de WOB, artikel 10, in een besluit waarmee de geheimhouding op een stuk wordt gelegd. Met betrekking tot het opheffen van de opgelegde geheimhouding is de gemeenteraad in november 2014 voor het laatst een overzicht voorgelegd om de geheimhouding op te heffen dan wel te handhaven.

U doet het college vier aanbevelingen:

1. stel samen met de raad een geheimhoudingsprotocol op, waarin de wettelijke bepalingen en werkafspraken staan;
2. verbind aan opgelegde geheimhouding een termijn;
3. zorg voor een degelijke, inhoudelijke onderbouwing van opgelegde geheimhouding en borg dit in het zaakstelsel;
4. besluit altijd expliciet tot geheimhouding en vermeld de wettelijke grondslag.

Wij nemen uw aanbevelingen over en zullen deze uitvoeren.

In het vierde kwartaal van dit jaar informeren wij de raad over de stand van zaken van de uitvoering. Eén van de acties zal zijn dat de raad een overzicht krijgt voorgelegd waarin het wordt gevraagd om op basis van een actueel overzicht de geheimhouding te handhaven dan wel op te heffen.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders

R. Wielinga
secretaris

G. Ligtelijn-Bruins
loco-burgemeester

4. Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie bedankt het college van B en W voor zijn reactie op het rekenkamerrapport en is verheugd dat het college alle aanbevelingen uit het rapport overneemt en gaat uitvoeren. De commissie is daarnaast blij met de extra aandacht die het college, sinds het najaar 2014, heeft voor het onderwerp geheimhouding en vindt het positief dat het college op korte termijn aan de raad rapporteert over de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen.

Ten aanzien van de bestuurlijke reactie van het college merkt de commissie het volgende op. Het college schrijft in zijn reactie dat de rekenkamercommissie geconstateerd heeft dat het college bij geheimhouding van documenten slechts in een beperkt aantal gevallen de geheime status herkenbaar vermeldt. Deze bevinding van de commissie heeft met name betrekking op de collegedocumenten. Voor de geheime documenten die het college aan de raad aanbiedt, geldt dat in het merendeel van de onderzochte gevallen de geheimhouding herkenbaar is opgelegd.

Het college stelt verder in zijn reactie dat de rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat het college niet inventariseert of de opgelegde geheimhouding kan worden opgeheven. Deze bevinding geldt, wederom, voor de collegedocumenten, maar niet voor alle raadsdocumenten.

Ten slotte merkt de rekenkamercommissie op dat het college in zijn reactie de aanbevelingen van de commissie niet helemaal juist en volledig weergeeft. Zo vermeldt het college in zijn reactie dat de rekenkamercommissie het college vier aanbevelingen doet, terwijl de commissie de eerste twee aanbevelingen adresseert aan het college én de raad.

De commissie zal nauwlettend de implementatie van de aanbevelingen, zoals bijvoorbeeld het opstellen van een geheimhoudingsprotocol, volgen.

Bijlagen

Bijlage 1: Nota van bevindingen

B1.1 De nationale en gemeentelijke kaders met betrekking tot geheimhouding en in beslotenheid vergaderen

B1.1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de landelijke wet- en regelgeving en de gemeentelijke kaders met betrekking tot geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen aan de orde. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het uitgangspunt van openbaarheid, de uitzonderingsgronden voor geheimhouding en de wettelijke procedure en lokale gebruiken voor het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen.

Voor een uitgebreidere beschrijving van de nationale wet- en regelgeving, de gemeentelijke kaders en enkele andere aspecten omtrent geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen wordt verwezen naar bijlage 5.

B1.1.2 Het uitgangspunt is openbaarheid

Bij het handelen van het Nederlandse bestuur is openbaarheid het uitgangspunt. Het uitgangspunt van openbaarheid is onder meer vastgelegd in de Grondwet, artikel 110. Dit artikel vermeldt dat de overheid bij de uitoefening van haar taken openbaarheid in acht moet nemen.

Ondanks dat (actieve) openbaarheid het uitgangspunt is, kan het opleggen van geheimhouding op informatie soms nodig zijn. Bijvoorbeeld wanneer de financiële positie van de gemeente wordt geschaad door het openbaar maken van de informatie. Hierbij is sprake van een dilemma: het opleggen van geheimhouding is vanuit een bedrijfseconomisch perspectief in het belang van de gemeente, maar betekent tegelijkertijd een beperking van de controlerende rol van de raad. Het opleggen van geheimhouding betekent ook een inperking van het recht op de vrijheid van meningsuiting. Een openbaar debat is immers niet mogelijk zo lang de geheimhouding is opgelegd. Daarnaast kan de geheimhouding de doelmatigheid van het gevoerde bestuur belemmeren. Wanneer er sprake is van geheimhouding zijn raadsleden namelijk niet vrij om derden te consulteren en kunnen zij wellicht minder goed controleren of het college doelmatig heeft gehandeld.

De wetgever heeft strikte eisen en procedures verbonden aan het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding en in beslotenheid vergaderen. Het kader voor het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding en in beslotenheid vergaderen is onder meer terug te vinden in de Grondwet (artikel 110), de Gemeentewet (de artikelen 23, 25, 55, 86, 169 en 180) en de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

B1.1.3 Andere regimes

Raadsleden nemen in het gemeentelijke bestel als volksvertegenwoordiger een belangrijke en bijzondere positie in. De wetgever heeft daarom bepaald dat een raadslid voor zijn informatievergaring niet afhankelijk is van de Wob. De informatievergaring van raadsleden is geregeld in de Gemeentewet. In artikel 169 van de Gemeentewet staat dat het college van B en W en elk van zijn leden de raad alle inlichtingen geeft die hij voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. In hetzelfde artikel wordt ingegaan op de passieve informatieplicht van het college. Kort samengevat komen deze artikelen er op neer dat het college de raad mondeling dan wel schriftelijk de door een of meerdere leden gevraagde informatie verstrekt, tenzij het verstrekken van deze informatie strijdig is met het openbaar belang.

De Wob regelt de informatierelatie tussen het bestuursorgaan en de individuele burger en bevat absolute en relatieve uitzonderingsgronden waarom in bepaalde gevallen informatie niet aan een burger, die daarom vraagt, hoeft te worden verstrekt.

De vergaderingen van het college van B en W zijn anders dan de raadsvergaderingen in principe besloten vergaderingen. De reden hiervoor is dat de leden van het college verantwoordelijk zijn voor het dagelijkse bestuur van de gemeente en dat zij in de collegevergadering vrij hun mening moeten kunnen uiten zonder dat daar politieke gevolgen aan worden verbonden. Dit heet interne beraadslaging en dit is een ander regime dan geheimhouding.

B1.1.4 Artikel 10 lid 1 en 2 van de Wob

De raad, het college, de burgemeester of een commissie mag alleen geheimhouding opleggen op grond van een belang dat vermeld is in artikel 10 van de Wob, lid 1 en 2 (zie hierna het kader).

In artikel 10 van de Wob is een onderscheid gemaakt tussen absolute en relatieve uitzonderingsgronden. Voor absolute uitzonderingsgronden (artikel 10, lid 1) geldt dat de informatieverstreking aan burgers zonder meer achterwege blijft.

De gemeente moet, wanneer er sprake is van een relatieve uitzonderingsgrond, dit belang afwegen tegen het algemene belang van openbaarheid van overheidsinformatie (artikel 10, lid 2).

1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:
 - a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
 - b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
 - c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
 - d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.

2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
 - a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
 - b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
 - c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
 - d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
 - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
 - f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
 - g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

B1.1.5 De wettelijke procedure met betrekking tot geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen

B1.1.5.1 Opleggen van geheimhouding

In de artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet staan de eisen c.q. de procedures beschreven voor het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding door de gemeenteraad, het college van B en W en de commissie ¹⁰. Voor deze wetsartikelen wordt verwezen naar bijlage 10. Voor het ambt van burgemeester ontbreekt echter een afzonderlijke bepaling. In de Gemeentewet staat precies welk bestuursorgaan de geheimhouding kan

¹⁰ Het kan hier gaan om een raadscommissie (zie artikel 82 van de Gemeentewet), een bestuurscommissie (artikel 83 van de Gemeentewet) of een andere commissie (artikel 84 van de Gemeentewet).

opleggen. Het gaat ten eerste om de geheimhouding die het bestuursorgaan aan zichzelf oplegt. Zo kan de gemeenteraad op grond van een belang, dat genoemd wordt in artikel 10 van de Wob, besluiten om geheimhouding te leggen op zaken die in de vergadering zijn behandeld of op de inhoud van stukken die aan de raad zijn overlegd (zie artikel 25, lid 1).

Ten tweede kan het ene orgaan geheimhouding leggen op informatie die het aan een ander orgaan verstrekt. Het college, de burgemeester en een commissie kan op grond van een belang genoemd in artikel 10 van de Wob voorlopige geheimhouding op stukken leggen die zij aan de raad of leden van de raad overleggen (zie het tweede lid van de artikelen 25, 55 en 86).

Op een stuk moet herkenbaar zijn aangegeven dat het om een geheim document gaat. Verder ligt het voor de hand dat het bestuursorgaan motiveert, door aan te geven welk belang uit artikel 10 van de Wob aan de orde is, waarom het geheimhouding oplegt ¹¹.

B1.1.5.2 Bekrachten van geheimhouding

In artikel 25, lid 3, van de Gemeentewet is bepaald dat de gemeenteraad in de eerstvolgende raadsvergadering de door het college van B en W opgelegde geheimhouding op de overgelegde stukken moet bekrachten, want anders komt zij te vervallen. De geheimhouding die het college heeft opgelegd is dus voorlopig. Het gaat om stukken die onder geheimhouding aan de raad als *bestuursorgaan* zijn overlegd. Uit het artikel blijkt de bijzondere positie van de gemeenteraad: de raad kan niet door een ander bestuursorgaan, tegen zijn zin, worden gedwongen tot geheimhouding.

De overige bestuursorganen kunnen alleen geheimhouding opleggen en opheffen. Wanneer één van deze bestuursorganen geheime informatie niet deelt met de gemeenteraad, hoeft zij ook niet door de raad te worden bekrachtigd.

¹¹ S.A.J. Munneke, De reikwijdte van gemeentelijke geheimhoudingsplichten, Gst, 2006/11.

B1.1.5.3 Opheffen van geheimhouding

De hoofdregel is dat het bestuursorgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd haar ook kan opheffen. Uit het vierde lid van artikel 25 van de Gemeentewet blijkt dat het bestuursorgaan dat geheimhouding aan een raadslid of enkele raadsleden heeft opgelegd haar ook weer moet opheffen.

Een uitzondering op deze hoofdregel is, wanneer het college, de burgemeester of een commissie de gehele raad, als bestuursorgaan, geheimhouding op de overlegde stukken oplegt. Dan beslist de raad over het opheffen van de geheimhouding en niet langer het bestuursorgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd. De raad is dus bevoegd een door hem reeds eerder bekrachtigde geheimhouding op te heffen¹². Ook wanneer het college of een commissie zichzelf geheimhouding oplegt en de raad daarin kent, is alleen de raad nog bevoegd om de geheimhouding op te heffen.

De gemeenteraad kan alleen de geheimhouding opheffen, wanneer meer dan de helft van de raadsleden in de desbetreffende raadsvergadering aanwezig is (zie artikel 25, lid 4).

B1.1.5.4 In beslotenheid vergaderen

Raadsvergaderingen worden in het openbaar gehouden (zie artikel 23, lid 1 van de Gemeentewet). De deuren van de raadszaal worden gesloten als tenminste een vijfde deel van de raadsleden, die de presentatielijst hebben getekend, hier om verzoekt of als dit de voorzitter nodig acht (artikel 23, lid 2). Vervolgens beslist de raad, in beslotenheid, of er daadwerkelijk in beslotenheid wordt vergaderd (artikel 23, lid 3).

In artikel 24 van de Gemeentewet zijn de gevallen vermeld waarover niet in beslotenheid mag worden vergaderd.

In artikel 54, lid 1, van de Gemeentewet staat dat het college in beslotenheid vergaderd, tenzij het anders bepaalt.

B1.1.6 De gemeentelijke kaders met betrekking tot geheimhouding en in beslotenheid vergaderen

De huidige gemeentelijke regels met betrekking tot geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen zijn vastgelegd in respectievelijk het Reglement van orde voor de gemeenteraad (vastgesteld in de raadsvergadering op 30 april 2015) en de Verordening op de raadscommissie Ede (vastgesteld in de raadsvergadering op 11 juli 2013).

¹² S.A.J. Munneke, Lastige vragen etc. , Gst. 2014/98, blz. 479.

B1.1.6.1 Reglement van orde voor de gemeenteraad

In hoofdstuk 7 van het reglement is gewijd aan het in beslotenheid vergaderen.

Artikel 50 gaat over de verslaglegging van een besloten vergadering. In het eerste lid van dit artikel is vermeld dat het verslag uitsluitend voor de leden ter inzage ligt ¹³. Dit is een aanvulling op artikel 23 van de Gemeentewet, vierde lid.

In artikel 52 staat dat wanneer de gemeenteraad de geheimhouding op een document op wil heffen, er op verzoek van het orgaan (meestal is dit het college), dat de geheimhouding heeft opgelegd, een overleg kan worden gevoerd. Dit overleg vindt dan in een besloten vergadering plaats. Dit artikel is bedoeld als extra waarborg. De raad kent wellicht niet alle belangen die met de opgelegde geheimhouding worden beschermd. Het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd kan in het overleg de belangen toelichten, terwijl de gemeenteraad uiteindelijk toch beslist over het wel of niet voortbestaan van de geheimhouding.

In artikel 53 is vermeld dat “de raad op voorstel van het presidium of de voorzitter kan besluiten een raadslid, dat de geheimhouding omtrent stukken of het verhandelde heeft geschonden:

- uit te sluiten van de verstrekking van geheim te houden stukken die een directe relatie hebben met het desbetreffende onderwerp (lid 1);
- de toegang tot besloten vergaderingen te ontzeggen indien daarin zaken worden besproken die een directe relatie hebben met het onderwerp waarover de geheimhouding is geschonden” (lid 2).

De maatregelen kunnen worden opgelegd tot het moment dat de geheimhouding wordt opgeheven (lid 3).

De bovengenoemde maatregelen zijn een aanvulling op de bestaande bevoegdheden van de raad en de voorzitter ter handhaving van de openbare orde, zoals die beschreven zijn in artikel 26 van de Gemeentewet. Wanneer deze algemene ordemaatregelen niet toereikend zijn, kan preventief worden opgetreden tegen een raadslid dat de geheimhouding heeft geschonden. Het gaat dus om het voorkomen van een verdere schending van de geheimhouding.

¹³ Bij de gemeente Ede worden sinds de invoering van het raadsinformatiesysteem iAnnotate (de voorganger van het huidige raadsinformatiesysteem Notubox) nog maar sporadisch bij de griffie geheime documenten ter inzage gelegd. Dit gebeurt alleen nog bij lijvige documenten.

B1.1.6.2 Verordening voor de raadscommissie Ede

Hoofdstuk 4 van de verordening gaat over de besloten vergadering.

In artikel 23, lid 1 staat dat het verslag van een besloten vergadering ter inzage ligt bij de griffier. Dit is een aanvulling op artikel 23 van de Gemeentewet, vierde lid (zie ook de vorige paragraaf).

Ook artikel 24, lid 2 (Geheimhouding) vormt een aanvulling op de Gemeentewet (artikel 25). Wanneer de raad het voornemen heeft om de geheimhouding op een document op te heffen en de raadscommissie heeft op het document geheimhouding gelegd, dan kan op verzoek van de raadscommissie een overleg plaatsvinden (in een besloten vergadering). Er geldt het principe van hoor en wederhoor. Zie hiervoor ook paragraaf B1.1.6.1 de toelichting op artikel 52 van het Reglement van orde voor de gemeenteraad.

B1.2 De praktijk van geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen bij de gemeente Ede en enkele andere lokale, Nederlandse overheden

B1.2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op hoe de gemeenteraad, de raadscommissie Ede en het college van B en W van de gemeente Ede in de praktijk omgaan met geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen.

Achtereenvolgens komen de praktijk van het opleggen (paragraaf B1.2.2), het bekrachtigen (paragraaf B1.2.4) en het opheffen van geheimhouding aan bod (paragraaf B1.2.5). In paragraaf B1.2.3. wordt ingegaan op de praktijk van het in beslotenheid vergaderen. Ten slotte wordt in paragraaf B1.2.6 kort ingegaan op de praktijk van geheimhouding en in beslotenheid vergaderen bij enkele andere lokale, Nederlandse overheden.

B1.2.2 De praktijk van het opleggen van geheimhouding bij gemeente Ede

B1.2.2.1 De raad

De commissie heeft voor de periode 8 mei 2014 tot en met 9 juli 2015 voor alle raadsbijeenkomsten ¹⁴ onderzocht bij welke onderwerpen c.q. agendapunten het aspect van geheimhouding speelde. Vervolgens is per onderwerp c.q. agendapunt het aantal documenten, waar geheimhouding is opgelegd, geïnventariseerd.

In de eerste helft van de onderzoeksperiode gaat het om 21 agendapunten waarbij sprake is van geheimhouding en 36 geheime documenten. Voor de tweede helft van de onderzoeksperiode gaat het om respectievelijk 30 en 48 geheime agendapunten en documenten. Zie tabel 1 hieronder.

Tabel 1: Het aantal onderwerpen waarbij sprake is van geheimhouding en het aantal raadsdocumenten waar geheimhouding is opgelegd (in de periode 8 mei 2014 t/m 9 juli 2015)

Periode	Aantal onderwerpen c.q. agendapunten ¹⁵ waarbij sprake is van geheimhouding	Aantal documenten waar geheimhouding is opgelegd
8 mei 2014 t/m 31 december 2014	21	36
1 januari t/m 9 juli 2015	30	48
Totaal	51	84

¹⁴ Het gaat hier vooral om de oordeelvormende en besluitvormende raadsvergaderingen en de informatieve bijeenkomsten die voor de raad worden georganiseerd.

Het college van B en W heeft in bijna alle bovenstaande gevallen de (voorlopige) geheimhouding op de schriftelijke informatie, die aan de raad is verstrekt, opgelegd. Het betreft overigens niet altijd documenten die in een raadsbijeenkomst zijn behandeld. Soms ging het om een document dat het college ter kennisname aanbood aan de raad (via de Lijst mededelingen en ingekomen stukken).

Verder valt op dat het aantal onderwerpen c.q. agendapunten waarbij geheimhouding speelt in de tweede helft van de onderzoeksperiode toeneemt. Dit geldt ook voor het aantal geheime documenten.

De raadscommissie Ede heeft in de onderzoeksperiode op twee documenten geheimhouding gelegd. Het ging in beide gevallen om het verslag van een besloten oordeelvormende vergadering. Het betreft dus hier de situatie dat de raadscommissie aan zichzelf geheimhouding oplegt (zie hiervoor paragraaf B1.1.5.1).

In tabel 2 is het aantal geheime agendapunten en documenten afgezet tegen het totaal aantal agendapunten en documenten¹⁶ dat in een informatieve bijeenkomst, oordeelvormende of besluitvormende vergadering in de onderzoeksperiode aan de orde is gekomen c.q. is behandeld. Uit de tabel blijkt dat bij 17,5 % van de agendapunten, die in de gemeenteraad en de raadscommissie van Ede in de onderzoeksperiode zijn behandeld, sprake is van geheimhouding. Zo'n 6,5 % van het totaal aantal behandelde documenten in deze periode is geheim.

Tabel 2: Het aantal geheime agendapunten en documenten afgezet tegen het totaal aantal agendapunten en documenten dat in de gemeenteraad en de raadscommissie van Ede is behandeld in de periode 8 mei 2014 t/m 9 juli 2015

Betreft	Geheim	Totaal (schatting)	Geheim in % van totaal
Agendapunten	49	280	17,5%
Documenten	84	1.290	6,5 %

Het is van belang dat een bestuursorgaan onderbouwt waarom het geheimhouding oplegt. Uit de volgende tabel wordt duidelijk dat het college in de tweede helft van de onderzoeksperiode vaker onderbouwt waarom er sprake is van een geheim onderwerp.

¹⁵ Twee agendapunten c.q. onderwerpen zijn behandeld in een informatieve bijeenkomst en later aan de orde gekomen in een oordeelvormende en besluitvormende vergadering (het betreft een onderwerp in de eerste en een onderwerp in de tweede helft van de onderzoeksperiode). Hier is sprake van een dubbeltelling. Deze agendapunten/onderwerpen zijn in de tellingen verder niet meegenomen.

¹⁶ Het gaat om een schatting.

Tabel 3: Het aantal onderwerpen (absoluut en procentueel) waarbij sprake is van geheimhouding en is onderbouwd waarom geheimhouding is opgelegd (in de periode 8 mei 2014 t/m 9 juli 2015)

Periode	Aantal onderwerpen c.q. agendapunten waarbij sprake is van geheimhouding	Aantal agendapunten c.q. onderwerpen waarbij een onderbouwing is gegeven waarom geheimhouding is opgelegd.	
		Absoluut	Procentueel
8 mei 2014 t/m 31 december 2014	20	6	30,0 %
1 januari t/m 9 juli 2015	29	14	48,3 %
Totaal	49	20	40,8 %

In de Gemeentewet (artikel 25 lid 2) is bepaald, zie hiervoor ook paragraaf B1.1.5.1, dat het college, de burgemeester of een commissie op grond van een belang in artikel 10 van de Wob voorlopige geheimhouding kan leggen op een document die zij aan de raad of leden van de raad verstrekken.

In tabel 4 (zie hierna) is vermeld bij hoeveel geheime onderwerpen (absoluut en procentueel) verwezen is naar de wettelijke grondslag en/of artikel 10 van de Wob. Uit de tabel is op te maken dat er bij geen enkel geheim onderwerp is verwezen naar de wettelijke grondslag.

Opvallend is verder dat in de tweede helft van de onderzoeksperiode vaker verwezen is naar een belang in artikel 10 van de Wob.

De reden voor deze bovenstaande, positieve ontwikkelingen is waarschijnlijk dat er vanaf eind 2014 binnen de gemeentelijke organisatie meer aandacht is voor het onderwerp c.q. de wettelijke procedures rondom geheimhouding. Een jurist van het team Recht heeft medewerkers van de gemeente, die te maken hebben met het onderwerp, voorgelicht. De bestuurssecretaris van het college ziet sinds die tijd er op toe dat - wanneer er geheimhouding op een document wordt gelegd - er verwezen wordt naar één van de uitzonderingsgronden van de Wob. Ook de raadsgriffier van de gemeente Ede vraagt met grote regelmaat aandacht voor het juist en volledig volgen van de wettelijke procedures omtrent geheimhouding¹⁷.

¹⁷ Deze bevinding baseert de commissie op de gesprekken die zij met ambtenaren van de gemeente over het onderzoeksonderwerp heeft gevoerd.

Tabel 4: Het aantal onderwerpen (absoluut en procentueel) waarbij sprake is van geheimhouding en verwezen wordt naar de wettelijke grondslag en/of artikel 10 van de Wob (in de periode 8 mei 2014 t/m 9 juli 2015)

Periode	Aantal onderwerpen c.q. agendapunten waarbij sprake is van geheimhouding	Aantal agendapunten c.q. onderwerpen waarbij verwezen wordt naar de wettelijke grondslag (zie artikel 25, 55 en 86 van de Gemeentewet)		Aantal agendapunten c.q. onderwerpen waarbij verwezen wordt naar de Wob artikel 10	
		Absoluut	Procentueel	Absoluut	Procentueel
8 mei 2014 t/m 31 december 2014	20	0	0%	1	5,0 %
1 januari t/m 9 juli 2015	29	0	0%	8	27,6 %
Totaal	49	0	0%	9	18,4 %

Het is volgens de wetgever van belang dat op een stuk herkenbaar is aangegeven dat het om een geheim document gaat. Bij circa 83 % van de geheime documenten uit de onderzoeksperiode is herkenbaar aangegeven dat het een geheim document betreft (zie verder de onderstaande tabel).

Tabel 5: Het aantal raadsdocumenten (absoluut en procentueel) waarbij sprake is van geheimhouding en herkenbaar is dat geheimhouding is opgelegd (de periode 8 mei 2014 t/m 9 juli 2015)

Periode	Aantal documenten waarbij sprake is van geheimhouding	Aantal documenten waarbij herkenbaar is dat geheimhouding is opgelegd	
		Absoluut	Procentueel
8 mei 2014 t/m 31 december 2014	36	28	77,8 %
1 januari t/m 9 juli 2015	48	42	87,5 %
Totaal	84	70	83,3 %

Slechts in een gering aantal gevallen is er een termijn verbonden aan de opgelegde geheimhouding. Zowel in de eerste als de tweede helft van de onderzoeksperiode is dit bij twee onderwerpen het geval (voor de gehele onderzoeksperiode gaat het dus om vier onderwerpen).

B1.2.2.2 Het college

Het college van B en W van de gemeente Ede vergadert aan de hand van een openbare en geheime agenda. Het agendapunt De vaststelling van de geheime notulen maakt vanaf eind 2014 ook deel uit van de geheime agenda van het college.

Uit tabel 6 is op te maken dat er in de onderzoeksperiode 131 onderwerpen op de geheime agenda van het college stonden. De rekenkamercommissie heeft voor haar onderzoek een steekproef genomen uit deze geheime onderwerpen. Zij heeft voor in totaal 28 onderwerpen onderzocht of het college de wettelijke procedure met betrekking tot geheimhouding juist en volledig heeft gevolgd ¹⁸.

Tabel 6: Aantal onderwerpen op de geheime agenda van het college (de periode 6 mei t/m 8 juli 2015)¹⁹

Periode	Aantal agendapunten/onderwerpen ²⁰
6 mei 2014 t/m 31 december 2014	84
1 januari t/m 8 juli 2015	47
Totaal	131

In de tweede helft van de onderzoeksperiode staan minder onderwerpen op de geheime agenda dan in de eerste helft: in de eerste helft 2014 waren er 27 collegevergaderingen en staan er gemiddeld 3,11 onderwerpen op de geheime agenda, in de tweede helft van 2015 vonden er 24 collegevergadering plaats en staan er gemiddeld 1,96 onderwerpen op de geheime agenda.

In de eerste helft van de onderzoeksperiode is bij slechts één geheim onderwerp van de 18 geselecteerde onderwerpen sprake van een onderbouwing (5,6 % van de onderzochte documenten); in de tweede helft van de onderzoeksperiode geldt dit voor vier van de 10 onderwerpen die de commissie heeft onderzocht (40 % van de onderzochte documenten). Zie verder tabel 6.

18 Alle agendapunten die op de geheime agenda's staan, zijn eerst geordend naar de volgorde van behandeling in het college. Vervolgens is van deze geordende lijst agendapunten het vijfde agendapunt geselecteerd, toen het tiende, het vijftiende etc.

19 De eerste collegevergadering in de onderzoeksperiode vond op 6 mei 2014 plaats, de laatste op 8 juli 2015.

20 Het aantal agendapunten c.q. onderwerpen is gecorrigeerd voor dubbelingen: soms komt een onderwerp namelijk terug op de agenda van het college. Ook het agendapunt Het vaststellen van de geheime notulen is niet meegenomen in de hierboven gepresenteerde cijfers.

Tabel 7: Het aantal geselecteerde onderwerpen (absoluut en procentueel) dat staat op de geheime agenda van het college en waarbij is onderbouwd waarom geheimhouding is opgelegd (in de periode 6 mei 2014 t/m 8 juli 2015)

Periode	Aantal geselecteerde onderwerpen c.q. agendapunten dat staat op de geheime agenda van het college	Aantal agendapunten c.q. onderwerpen waarbij een onderbouwing is gegeven waarom geheimhouding is opgelegd.	
		Absoluut	Procentueel
8 mei 2014 t/m 31 december 2014	18	1	5,6 %
1 januari t/m 9 juli 2015	10	4	40 %
Totaal	28	5	17,9 %

In de eerste helft van de onderzoeksperiode is bij één van de 18 onderzochte onderwerpen verwezen naar artikel 10 van de Wob, in de tweede helft is dit bij drie van de 10 onderzochte onderwerpen het geval.

Bij drie van de vier onderwerpen, waarbij verwezen wordt naar één van de uitzonderingsgronden van artikel 10 van de Wob, gaat het om documenten die het college heeft aangeboden aan de gemeenteraad (ter kennisname of ter behandeling).

In geen enkel geval is verwezen naar de wettelijke grondslag. Zie hieronder tabel 8.

Tabel 8: Het aantal geselecteerde onderwerpen (absoluut en procentueel) dat staat op de geheime agenda van het college en waarbij verwezen wordt naar de wettelijke grondslag en/of artikel 10 van de Wob (in de periode 8 mei 2014 t/m 8 juli 2015)

Periode	Aantal geselecteerde onderwerpen c.q. agendapunten dat staat op de geheime agenda van het college	Aantal agendapunten c.q. onderwerpen waarbij verwezen wordt naar de wettelijke grondslag (zie artikel 25, 55 en 86 van de Gemeentewet)		Aantal agendapunten c.q. onderwerpen waarbij verwezen wordt naar de Wob artikel 10	
		Absoluut	Procentueel	Absoluut	Procentueel
8 mei 2014 t/m 31 december 2014	18	0	0%	1	5,6 %
1 januari t/m 9 juli 2015	10	0	0%	3	30,0 %
Totaal	28	0	0%	4	14,3 %

Bij vijf van de in totaal 176 onderzochte collegedocumenten is het herkenbaar dat het college geheimhouding heeft opgelegd. In de eerste helft van de onderzoeksperiode gaat het om één document, in de tweede helft om vier documenten. Zie verder hieronder tabel 9.

Tabel 9: Het aantal geselecteerde collegedocumenten (absoluut en procentueel) dat staat op de geheime agenda van het college en waarbij herkenbaar is dat geheimhouding is opgelegd (de periode 8 mei 2014 t/m 8 juli 2015)

Periode	Aantal geselecteerde collegedocumenten waarbij sprake is van geheimhouding	Aantal collegedocumenten waarbij herkenbaar is dat geheimhouding is opgelegd	
		Absoluut	Procentueel
8 mei 2014 t/m 31 december 2014	123	1	0,8 %
1 januari t/m 9 juli 2015	53	4	7,5 %
Totaal	176	5	2,8 %

Het college heeft bij geen enkele geheim onderwerp, van de 28 onderzochte onderwerpen, een termijn verbonden aan de opgelegde geheimhouding.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat het college van B en W van de gemeente Ede bij de meeste onderwerpen - die op de geheime agenda staan - niet expliciet besloten heeft tot het opleggen van geheimhouding. Het college heeft bij een beperkt aantal geheime onderwerpen (deels) de procedure rondom geheimhouding, zoals die in de Gemeentewet is vermeld, gevolgd. De commissie constateert dat op de geheime agenda van het college - naast geheime documenten - vooral niet openbare documenten staan.

B1.2.3 De praktijk van het in beslotenheid vergaderen bij gemeente Ede

De raad van Ede vergadert volgens het zogenaamde BOB-model. Volgens dit vergadermodel is er sprake van een besluitvormende, een oordeelvormende en beeldvormende vergadering. Het college van B en W organiseert daarnaast regelmatig informatieve bijeenkomsten voor de gemeenteraad om de raad te informeren over belangrijke onderwerpen en dossiers ²¹. De vergaderingen van de gemeenteraad en de raadscommissie van Ede zijn in principe openbaar.

Tijdens de onderzoeksperiode zijn er 15 besloten raadsbijeenkomsten geweest. In de eerste helft van de onderzoeksperiode vonden er acht besloten bijeenkomsten plaats, in de tweede helft zeven. Voor een specificatie van het type bijeenkomst zie hieronder tabel 10.

²¹ Tijdens een besluitvormende vergadering neemt de gemeenteraad besluiten over raadsvoorstellen die voorliggen en kunnen raadsfracties moties en amendementen indienen. Het doel van de oordeelvormende vergadering is dat de raadsfracties standpunten kunnen uitwisselen en zij zich een oordeel kunnen vormen over de onderwerpen c.q. voorstellen die voorliggen. In een beeldvormende vergadering kunnen burgers, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, raadsleden, collegeleden en ambtenaren beelden en informatie uitwisselen over een bepaald onderwerp, probleem of vraagstuk. Zie verder bijlage 6 Format en huisregels nieuw vergadermodel Ede van 17 september 2013.

Tabel 10: Aantal besloten en typen raadsbijeenkomsten (de periode 8 mei 2014 tot en met 9 juli 2015)

Periode	Informatieve bijeenkomst	Oordeelvormende vergadering	Andere type bijeenkomst (bijvoorbeeld workshop)	Totaal aantal besloten bijeenkomsten
8 mei 2014 t/m 31 december 2014	4	2	2	8
1 januari t/m 9 juli 2015	6	1	-	7
Totaal	10	3	2	15

In de meeste gevallen ging het om een besloten informatieve bijeenkomst, waarvan het college de organisator was.

Alleen van de oordeelvormende vergaderingen is, op basis van de notulen, vast te stellen dat de raadscommissie Ede - conform artikel 23, lid 3 van de Gemeentewet - een besluit heeft genomen om in beslotenheid te gaan vergaderen.

Bij de gemeente Ede wordt het besluit om in beslotenheid te gaan vergaderen, afwijkend van hetgeen hierover in artikel 23 van de Gemeentewet staat, in openbaarheid genomen ²².

Uit de notulen van deze oordeelvormende vergaderingen is echter niet op te maken of de raadscommissie op het behandelde geheimhouding heeft gelegd. De verslagen van deze besloten oordeelvormende vergaderingen zijn volgens artikel 23 lid 4 van de Gemeentewet niet openbaar, tenzij de commissie anders beslist. De raad heeft in de eerstvolgende besluitvormende vergadering de geheimhouding op de notulen van de besloten oordeelvormende vergaderingen bekrachtigd ²³.

Het college van B en W van de gemeente Ede vergadert conform artikel 54 lid 1 van de Gemeentewet in beslotenheid, voor zover het niet anders heeft bepaald.

gemeente Ede

Uit de categorie Bekrachtigen geheimhouding van de Lijst mededelingen en ingekomen stukken - een vast agendapunt op de agenda van de besluitvormende vergadering - kan opgemaakt worden of de gemeenteraad in de eerstvolgende raadsvergadering, conform artikel 25 lid 3 van de Gemeentewet, de opgelegde geheimhouding heeft bekrachtigd.

De gemeenteraad blijkt in de tweede helft van de onderzoeksperiode de

²² Verwezen wordt naar het verslag van het gesprek met de heer Hagelstein, de raadsgriffier van de gemeente Ede, op 10 maart 2016.

²³ Dit is op te maken uit de Lijst mededelingen en ingekomen stukken, de categorie Bekrachtiging geheimhouding.

opgelegde geheimhouding relatief vaker te bekrachtigen dan in de eerste helft. De documenten, waarvan de raad de opgelegde geheimhouding niet heeft bekrachtigd, betroffen in alle gevallen documenten die in een informatieve bijeenkomst of workshop aan de orde kwamen (zie hieronder tabel 11).

Tabel 11: Het aantal raadsdocumenten (absoluut en procentueel) waarbij de gemeenteraad in de eerstvolgende raadsvergadering besloten heeft om de opgelegde geheimhouding te bekrachtigen (de periode 8 mei 2014 t/m 9 juli 2015)

Periode	Aantal documenten waar de raad geheimhouding heeft opgelegd	Aantal documenten waarbij de raad besloten heeft de opgelegde geheimhouding te bekrachtigen	
		Absoluut	Procentueel
8 mei 2014 t/m 31 december 2014	36	30	83,3 %
1 januari t/m 9 juli 2015	48	46	95,8 %
Totaal	84	76	90,5 %

B1.2.5 De praktijk van het opheffen van geheimhouding bij gemeente Ede

B1.2.5.1 De raad

De bestuurssecretaris van het college van B en W heeft in het najaar van 2014 een lijst met geheime documenten, het betreft documenten uit de periode 11 februari 2010 tot en met 25 september 2014, uitgezet in de gemeentelijke organisatie met de vraag of de geheimhouding kan worden opgeheven of moet worden gehandhaafd ²⁴. De reacties van de eigenaren c.q. de stellers van de documenten zijn in een aparte kolom van de lijst met geheime documenten opgenomen.

Het college verzoekt in een bij de lijst begeleidend memo van 27 november 2014 aan de gemeenteraad om: "voor die zaken waarvoor wordt aangegeven dat de geheimhouding niet langer noodzakelijk is op te heffen" ²⁵.

De commissie heeft onder meer aan de hand van bovenstaande lijst onderzocht of de gemeenteraad van Ede de geheimhouding van de raadsdocumenten heeft opgeheven. Het betreft de geheime raadsdocumenten die in de periode januari tot en met september 2014 in de raad zijn behandeld.

²⁴ De griffie heeft de lijst samengesteld op basis van de Lijst mededelingen en ingekomen stukken (de categorie Bekrachtigen geheimhouding). Voor het najaar 2014 en de eerste helft van 2015 is echter nog niet een dergelijke lijst uitgezet in de gemeentelijke organisatie.

²⁵ Zie de Lijst mededelingen en ingekomen stukken van de raadsvergadering van 29 januari 2015, categorie E. Bekrachtiging geheimhouding, E01.

In tabel 12 (zie hierna) is het aantal raadsdocumenten waarbij de raad een besluit heeft genomen om de geheimhouding op een document op te heffen afgezet tegen het aantal raadsdocumenten waarbij de raad besloten heeft de opgelegde geheimhouding te bekrachtigen. Uit de tabel is op te maken dat de gemeenteraad slechts van een gering aantal documenten de opgelegde geheimhouding, conform artikel 25 lid 4 van de Gemeentewet, heeft opgeheven.

De gemeente heeft de vier documenten, waarvan de raad de geheimhouding heeft opgeheven, echter niet openbaar gemaakt.

Tabel 12: Het aantal raadsdocumenten (absoluut en procentueel) waarbij de gemeenteraad een besluit heeft genomen om de geheimhouding op het document op te heffen (de periode 8 mei 2014 t/m 9 juli 2015)

Periode	Aantal documenten waarbij de raad besloten heeft de opgelegde geheimhouding te bekrachtigen	Aantal documenten waarbij de raad een besluit heeft genomen om de geheimhouding op het document op te heffen	
		Absoluut	Procentueel
8 mei 2014 t/m 31 december 2014	30	2	6,7 %
1 januari t/m 9 juli 2015	46	2	4,3 %
Totaal	76	4	5,3 %

B1.2.5.2 Het college

De commissie heeft op basis van de lijst met geheime documenten en de notulen van de raadsvergadering van 29 januari 2015 vastgesteld dat bij één agendapunt, van de 28 onderzochte agendapunten die op de geheime agenda van het college stonden, de gemeenteraad de geheimhouding heeft opgeheven. De documenten, die horen bij dit agendapunt, zijn vervolgens niet openbaar gemaakt.

Het college heeft zelf van geen enkel document, dat deel uit maakt van de steekproef, de geheimhouding opgeheven.

B1.2.6 De praktijk van geheimhouding en in beslotenheid vergaderen bij enkele andere lokale, Nederlandse overheden

De rekenkamercommissie heeft een benchmark uitgevoerd naar de praktijk van het opleggen van geheimhouding en in beslotenheid vergaderen bij 20 Nederlandse gemeenten, die qua inwoneraantal overeenkomen met de gemeente Ede. De respons op deze benchmark was echter gering en niet representatief. In paragraaf B1.2.6.1 passeren de uitkomsten van deze benchmark de revue. Daarnaast zijn in deze paragraaf enkele cijfers over geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen bij de provincie Noord-Holland, de gemeente Tilburg en de gemeente Heerhugowaard opgenomen.

De commissie heeft ook gekeken welke leerpunten c.q. aanbevelingen over geheimhouding en in beslotenheid vergaderen kunnen worden ontleend aan andere rekenkamerrapporten. Een overzicht van deze leerpunten treft u aan in paragraaf B1.2.6.2.

B1.2.6.1. Uitkomsten benchmark

De commissie heeft in het kader van de benchmark over geheimhouding en in beslotenheid vergaderen de drie onderstaande vragen bij de gemeenten, die qua inwoneraantal overeenkomen met de gemeente Ede, uitgezet:

- Hoe vaak is in de onderzoeksperiode in een raadsvergadering van uw gemeente een geheim onderwerp aan de orde geweest?
- Op hoeveel documenten is er per geheim onderwerp geheimhouding gelegd?
- Hoe vaak heeft de raad van uw gemeente in de onderzoeksperiode in beslotenheid vergaderd?

Voor de uitkomsten van de benchmark zie hieronder tabel 13.

Tabel 13: Uitkomsten benchmark over geheimhouding en in beslotenheid vergaderen bij 20 Nederlandse gemeenten, die qua inwoneraantal overeenkomen met de gemeente Ede

Nr. ²⁶	Gemeente	Hoe vaak is in de onderzoeksperiode een geheim onderwerp aan de orde geweest?	Op hoeveel documenten is er - per onderwerp - geheimhouding gelegd?	Hoe vaak heeft de raad in de onderzoeksperiode in beslotenheid vergaderd?		
1	Hilversum	Geen respons van deze gemeente ontvangen				
2	Amstelveen	Geen antwoord gegeven op deze vraag	Geen antwoord gegeven op deze vraag	Dat was welgeteld één keer. En het ging om de voordracht van de nieuwe burgemeester.		
3	Heerlen	Geen respons van deze gemeenten ontvangen				
4	Helmond					
5	Oss					
6	Sittard-Geleen					
7	Deventer					
8	Venlo	In de door u genoemde onderzoeksperiode zijn er geen bekrachtigings-besluiten voor geheimhouding genomen.				
9	Delft					
10	Westland					
11	Alkmaar				Wel hebben diverse documenten vertrouwelijk ter inzage gelegen bij de griffie, maar hierop zijn geen formele bekrachtigings-besluiten genomen.	In de genoemde onderzoeksperiode zijn er geen besloten vergaderingen geweest, uitgezonderd één keer met betrekking tot de benoeming van de burgemeester.

²⁶ De gemeenten zijn naar inwoneraantal gerangschikt (van klein naar groot).

12	Alphen aan den Rijn			
13	Emmen			
14	Leeuwarden			
15	Dordrecht	Geen respons van deze gemeenten ontvangen		
16	Leiden			
17	Maastricht			
18	Zwolle	21 keer	Geen antwoord gegeven op deze vraag	Eén keer een besloten informatieve bijeenkomst.
19	Zoetermeer	Geen respons van deze gemeente ontvangen		
20	Haarlemmermeer	Geen antwoord gegeven op deze vraag	25 keer is geheimhouding bekrachtigd op stukken voor de raad.	De raad heeft in deze periode 13 keer in beslotenheid vergaderd.

B1.2.6.2 Enkele cijfers ontleend aan andere rekenkameronderzoeken

Hieronder komen enkele cijfers uit andere rekenkameronderzoeken over het onderwerp geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen aan bod.

Onderzoek Randstedelijke rekenkamer

De Randstedelijke rekenkamer heeft een onderzoek naar het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding uitgevoerd bij de provincie Noord-Holland. Uit het onderzoek van de rekenkamer blijkt dat Provinciale Staten van Noord-Holland in de periode maart 2011 tot en met oktober 2013 27 geheime onderwerpen hebben behandeld. De Provinciale Staten van Noord-Holland hebben in deze periode 24 keer in beslotenheid vergaderd.

Op de agenda van de Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland stonden in de periode 19 april 2011 tot en met oktober 2013 665 geheime onderwerpen, hiervan hadden slechts 51 onderwerpen betrekking op 2013. De reden voor het lage aantal geheime onderwerpen in 2013 is volgens de rekenkamer dat het college van Gedeputeerde Staten vanaf 2013 niet langer meer vergadert met een openbare én geheime agenda. Het college neemt voortaan expliciet een besluit of er een geheimhouding op een onderwerp moet worden gelegd²⁷.

Onderzoek rekenkamercommissie Heerhugowaard

In de bestuursperiode 2010-2014 werd er bij de gemeente Heerhugowaard twee keer geheimhouding op een raadsvoorstel werd gelegd. Volgens de rekenkamercommissie werd in de tweede helft van de bestuursperiode vier of vijf keer in beslotenheid vergaderd²⁸.

Onderzoek rekenkamer Tilburg

In het onderzoeksrapport Licht op geheimhouding staat dat de gemeenteraad van Tilburg in de jaren 2010 tot en met 2013 18 geheime onderwerpen heeft behandeld.

²⁷ Zie het rapport Openbaar, tenzij van de Randstedelijke Rekenkamer, blz. 47 en 48.

²⁸ Verwezen wordt naar blz. 9 van de Nota van bevindingen.

De gemeenteraad heeft in deze periode zeven maal in beslotenheid vergaderd.

In de commissievergaderingen zijn in 2010 tot en met 2013 14 geheime onderwerpen behandeld. Volgens de rekenkamer is er voor wat betreft de jaren 2010 en 2011 wel sprake van een vertekend beeld. In deze jaren zijn er namelijk verschillende besloten informatiebijeenkomsten geweest, maar deze zijn niet eenduidig geregistreerd. De rekenkamer heeft deze besloten informatiebijeenkomsten daarom niet mee kunnen nemen in haar inventarisatie.

Het college van B en W van de gemeente Tilburg behandelde in de periode 2011 tot en met 1 juni 2013 154 geheime onderwerpen ²⁹.

B1.2.6.3 Leerpunten uit andere rekenkamerrapporten

Hieronder zijn ten aanzien van het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen enkele leerpunten, die ontleend zijn aan andere rekenkamerrapporten ³⁰, opgenomen.

Het opleggen van geheimhouding

- Neem expliciet in het college- of raadsbesluit op dat er geheimhouding is opgelegd. Koppel een termijn aan de geheimhouding en verwijs hierbij naar de wettelijke grondslag (artikel 25, 55 of 86 van de Gemeentewet).
- Zorg bij het opleggen van de geheimhouding voor een deugdelijke, inhoudelijke motivering. Verwijs hierbij naar de uitzonderingsgronden in artikel 10 van de Wob (lid 1 en 2).
- Het moet voor een ieder duidelijk zijn hoe de geheimhouding op een college-, raadsvoorstel of bijlage moet worden aangeduid.
- Houd een registratie c.q. lijst bij van de documenten waarop geheimhouding is gelegd.

Het bekrachtigen en opheffen van geheimhouding

- Maak duidelijk hoe de raad procedureel omgaat met de geheimhouding die door andere bestuursorganen is opgelegd.
- Bespreek periodiek de lijst met geheime documenten en ga hierbij na van welke zaken de geheimhouding kan worden opgeheven.
- Maak wanneer de geheimhouding op een document is opgeheven of van rechtswege is vervallen de voorheen geheime informatie openbaar.

²⁹ Zie blz. 15 tot en met 20 van het onderzoeksrapport Licht op geheimhouding.

³⁰ Het betreft de volgende rekenkamerrapporten: Openbaar, tenzij (rapport van de Randstedelijke rekenkamerrapporten, Licht op geheimhouding (rekenkamer Tilburg) en Geheimhouding (rapport van de rekenkamercommissie Heerhugowaard).

Het in beslotenheid vergaderen

- Neem altijd een besluit om in beslotenheid te gaan vergaderen.
- Neem aan het eind van de besloten vergadering altijd een besluit over het al of niet opleggen van geheimhouding op het verhandelde en de status van het verslag.
- Registreer ook de opgelegde geheimhouding op het verhandelde tijdens een besloten vergadering.

De rekenkamer van Tilburg en de rekenkamercommissie van Heerhugowaard bevelen de raad en het college van B en W aan om de bovenstaande leerpunten op te nemen in een van handleiding, om zo de correcte omgang met geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen te waarborgen.

Bijlage 2: Deelvragen

Procedurele regels en beleid

- Welke procedurele regels heeft de gemeente over geheimhouding geformuleerd?

Opleggen geheimhouding

- Is er een onderbouwing gegeven waarom geheimhouding op het onderwerp is opgelegd?
- Is in de onderbouwing verwezen naar de wettelijke grondslag en naar één van de uitzonderingsgronden in de Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob), artikel 10?
- Is herkenbaar dat op een document geheimhouding is gelegd?
- Is er een termijn verbonden aan de opgelegde geheimhouding?
- Heeft de gemeenteraad (dan wel de raadscommissie Ede) of de voorzitter van de raad (dan wel de voorzitter van de raadscommissie Ede) een besluit genomen om in beslotenheid te gaan vergaderen?
- Hoe vaak legt het college c.q. de gemeenteraad in de onderzoeksperiode geheimhouding op?
- Hoe vaak heeft de gemeenteraad of de raadscommissie Ede in de onderzoeksperiode in beslotenheid vergaderd?
- Hoe vaak hebben qua grootte (inwoneraantal) vergelijkbare gemeenten in de onderzoeksperiode geheimhouding opgelegd?
- Hoe vaak hebben qua grootte (inwoneraantal) vergelijkbare gemeenten in de onderzoeksperiode in beslotenheid vergaderd?

Bekrachten van geheimhouding

- Heeft de gemeenteraad in de eerstvolgende raadsvergadering een beslissing genomen om de opgelegde geheimhouding wel of niet te bekrachten?
- In hoeveel % van de gevallen, dat er geheimhouding is opgelegd, wordt in de eerstvolgende raadsvergadering besloten om de opgelegde geheimhouding wel of niet te bekrachten?

Opheffen van geheimhouding

- Heeft de gemeenteraad of het college van B en W een besluit genomen tot het opheffen van geheimhouding?
- Houdt de gemeente Ede systematisch bij of de geheimhouding kan worden opgeheven of van rechtswege is vervallen?
- Wordt - wanneer de gemeenteraad de geheimhouding heeft opgeheven - het document/de documenten waar geheimhouding op lag openbaar gemaakt?

- Wordt - wanneer het college van B en W de geheimhouding heeft opgeheven - tenminste het opheffingsbesluit openbaar gemaakt?
- In hoeveel % van de gevallen, dat er geheimhouding in de onderzoeksperiode is opgelegd, wordt er nadien tot het opheffen van geheimhouding besloten?

Overige

Wat kan de gemeente Ede leren van de praktijk van het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding bij andere gemeenten (tips uit andere rekenkamerrapporten)?

Bijlage 3: Begrippen

De omschrijvingen van de onderstaande begrippen zijn ontleend aan de Van Dale, het groot woordenboek van de Nederlandse taal

Embargo: aan de pers tot een bepaalde datum opgelegd publicatieverbod

Geheim: niet voor openbaring bestemd, dat niet algemeen bekend mag worden

Openbaar: voor een ieder toegankelijk; algemeen zichtbaar; niet geheim

Openbaarheid: het openbaar, algemeen bekend zijn; het toegankelijk zijn voor het publiek

Vertrouwelijk: wat niet verder verteld, niet openbaar gemaakt mag worden

Niet openbare, geheime, vertrouwelijke documenten of documenten waarop een embargo is gelegd ³¹

Niet openbaar

Het uitgangspunt van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is dat alle documenten van het gemeentebestuur openbaar zijn, tenzij. Speelt bij een document één van de belangen uit artikel 10 of 11 van de Wob dan is het niet openbaar. Het document wordt dan niet op de website van de gemeente geplaatst (actieve openbaarheid). Het document wordt ook niet op verzoek van derden verstrekt.

Geheim

Voor deze documenten geldt dat een bestuursorgaan (bijvoorbeeld de gemeenteraad of het college) expliciet besloten heeft om geheimhouding op te leggen. Bij het opleggen van de geheimhouding moet het bestuursorgaan verwijzen naar een belang dat is vermeld in artikel 10 van de Wob.

Vertrouwelijk

Soms wordt gezegd dat een document vertrouwelijk is. Daar wordt dan vaak mee bedoeld dat het document geheim is. In de Gemeentewet wordt alleen de term geheim gehanteerd.

Embargo

³¹ Voor de beschrijving van deze documenten is gebruik gemaakt van het memo Omgang met geheimhouding van Nicole Hoos van 19 augustus 2014.

Daarnaast wordt in de bestuurlijke praktijk de term embargo gebruikt. Een embargo heeft geen juridische betekenis. Het is een moreel appel om voor een korte periode niet met anderen te spreken over de gegeven informatie.

Bijlage 4: Normen- en toetsingskader

Tabel 1: Opleggen van geheimhouding

Norm	Toets
Er is een onderbouwing gegeven bij het document waar geheimhouding is opgelegd.	Ga na of er bij het college- of raadsvoorstel (of bijlage) - waar geheimhouding is opgelegd - een onderbouwing is gegeven.
In de onderbouwing is verwezen naar de wettelijke grondslag en naar één van de uitzonderingsgronden in de Wob (artikel 10).	Toets of in de onderbouwing is verwezen naar de wettelijke grondslag en naar de uitzonderingsgronden in de Wob (artikel 10).
Op het document is herkenbaar vermeld dat er geheimhouding is opgelegd.	Stel vast of er herkenbaar op het document (of delen van het document) is vermeld dat er geheimhouding is opgelegd.
Er is een termijn verbonden aan de opgelegde geheimhouding.	Ga na of er een termijn is verbonden aan de geheimhouding.
De gemeenteraad of raadscommissie Ede (dan wel de voorzitter van de besluitvormende raad of de voorzitter van de raadscommissie Ede) heeft een besluit genomen om in beslotenheid te gaan vergaderen.	Stel vast of de gemeenteraad of de raadscommissie Ede (dan wel de voorzitter van de besluitvormende raad of de voorzitter van de raadscommissie Ede) een besluit heeft genomen om in beslotenheid te gaan vergaderen.
Cijfers	
Ga na hoe vaak het college c.q. de raad in de onderzoeksperiode geheimhouding op een college- of raadsvoorstel (inclusief bijlagen) heeft opgelegd.	
Ga na hoe vaak de gemeenteraad of de raadscommissie Ede in de onderzoeksperiode in beslotenheid heeft vergaderd.	
Ga na hoe vaak qua grootte (inwoneraantal) vergelijkbare gemeenten in de onderzoeksperiode geheimhouding hebben opgelegd (benchmark).	
Ga na hoe vaak qua grootte (inwoneraantal) vergelijkbare gemeenten in de onderzoeksperiode in beslotenheid hebben vergaderd (benchmark).	

Bijlage 4: Normen- en toetsingskader (vervolg)

Tabel 2: Bekrachten van geheimhouding

Norm	Toets
De gemeenteraad heeft in de eerstvolgende raadsvergadering een beslissing genomen om de opgelegde geheimhouding wel of niet te bekrachten.	Toets of de gemeenteraad in de eerstvolgende raadsvergadering een beslissing genomen heeft om de opgelegde geheimhouding wel of niet te bekrachten.

Cijfers

Ga na in hoeveel % van de gevallen, dat er geheimhouding is opgelegd, er in de eerstvolgende raadsvergadering een besluit wordt genomen om de opgelegde geheimhouding wel of niet te bekrachten.

Tabel 3: Opheffen van geheimhouding

Norm	Toets
De gemeenteraad of het college heeft een besluit genomen tot het opheffen van geheimhouding.	Ga na of de gemeenteraad of het college een besluit heeft genomen tot het opheffen van geheimhouding.
De gemeente Ede houdt systematisch bij of de geheimhouding kan worden opgeheven of van rechtswege is vervallen.	Toets of de gemeente Ede systematisch bijhoudt of de geheimhouding kan worden opgeheven of van rechtswege is vervallen.
Het document c.q. de documenten waar geheimhouding op lag worden, wanneer de gemeenteraad de geheimhouding heeft opgeheven, openbaar gemaakt.	Stel vast dat het document/de documenten waarop geheimhouding lag openbaar worden gemaakt, wanneer de gemeenteraad de geheimhouding heeft opgeheven.
Het opheffingsbesluit wordt openbaar gemaakt, wanneer het college van B en W de geheimhouding opheft.	Stel vast dat wanneer het college van B en W de geheimhouding opheft het opheffingsbesluit openbaar wordt gemaakt.

Cijfers

Ga na in hoeveel % van de gevallen, dat er in de onderzoeksperiode geheimhouding is opgelegd, nadien wordt besloten tot het opheffen van geheimhouding.

Bijlage 5: De nationale en gemeentelijke kaders met betrekking tot geheimhouding en in beslotenheid vergaderen

B5.1 Inleiding

B5.1.1 Uitgangspunt

Bij het handelen van het Nederlandse bestuur is openbaarheid het uitgangspunt. Binnen het openbaar bestuur is sprake van een toenemende belangstelling voor het (actief) openbaar maken van informatie en de beperkingen die hierbij een rol spelen³². In het eerste beginsel van de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken wordt bijvoorbeeld gesteld dat het bestuur open en integer is en in het zevende dat het bestuur bereid is om zich regelmatig en ruimhartig naar de omgeving te verantwoorden³³. Deze code heeft echter geen juridische status.

Het uitgangspunt openbaarheid van bestuur is ook vastgelegd in de Grondwet, artikel 110. Dit artikel vermeldt dat de overheid bij de uitoefening van haar taken openbaarheid in acht moet nemen.

Ondanks dat (actieve) openbaarheid het uitgangspunt is, kan het opleggen van geheimhouding op informatie soms nodig zijn. Bijvoorbeeld wanneer de financiële positie van de gemeente wordt geschaad door het openbaar maken van de informatie. Hierbij is sprake van een dilemma: het opleggen van geheimhouding is vanuit een bedrijfseconomisch perspectief in het belang van de gemeente, maar betekent tegelijkertijd een beperking van de controlerende rol van de raad. Het opleggen van geheimhouding betekent ook een inperking van het recht op de vrijheid van meningsuiting. Een openbaar debat is immers niet mogelijk zo lang de geheimhouding is opgelegd.

Daarnaast kan de geheimhouding de doelmatigheid van het gevoerde bestuur belemmeren. Wanneer er sprake is van geheimhouding zijn raadsleden namelijk niet vrij om derden te consulteren en kunnen zij wellicht minder goed controleren of het college doelmatig heeft gehandeld.

De wetgever heeft strikte eisen en procedures verbonden aan het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen. Het kader voor het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding en in beslotenheid vergaderen is onder meer terug te vinden in de Grondwet (artikel 110), de Gemeentewet (de artikelen 23, 25, 55, 86, 169 en 180) en de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

³² Verwezen wordt onder meer naar het rapport "Gij zult openbaar maken" van de Raad voor het openbaar bestuur".

³³ Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, blz. 9.

B5.1.2 Andere regimes

In de Gemeentewet, artikel 169³⁴ lid 2 staat dat het college van B en W en elk van zijn leden de raad alle inlichtingen geeft die hij voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Het betreft inlichtingen die de raad nodig heeft voor het vervullen van zijn kaderstellende en controlerende rol. Het gaat hier om de actieve informatieplicht van het college aan de raad (artikel 169, lid 2). In artikel 169 lid 3 en 4 (en artikel 155) wordt ingegaan op de passieve informatieplicht van het college. Kort samengevat komen deze artikelen er op neer dat het college de raad mondeling dan wel schriftelijk de door een of meerdere leden gevraagde informatie verstrekt, tenzij het verstrekken van deze informatie strijdig is met het openbaar belang. Het college heeft dus de vrijheid om te beoordelen of het de inlichtingen wel of niet verstrekt aan de gemeenteraad. Er moeten echter wel sprake zijn van zwaarwegende belangen om de raad de informatie te weigeren. Wanneer het college een bepaald raadslid vertrouwelijk informatie heeft verstrekt, moet het ook de andere raadsleden hierover actief informeren³⁵.

Raadsleden nemen in het gemeentelijke bestel als volksvertegenwoordiger een belangrijke en bijzondere positie in. Hun informatievergaring is niet afhankelijk gesteld van de Wob, maar geregeld in de Gemeentewet (de artikelen over de passieve en actieve informatieplicht). De Wob regelt de informatierelatie tussen het bestuursorgaan en de individuele burger en bevat uitzonderingsgronden (absolute en relatieve) waarom in bepaalde gevallen informatie niet aan een daarom vragende burger hoeft te worden verstrekt.

De vergaderingen van het college van B en W zijn anders dan de raadsvergaderingen in principe besloten vergaderingen. De reden hiervoor is dat de leden van het college verantwoordelijk zijn voor het dagelijkse bestuur van de gemeente en dat zij in de collegevergadering vrij hun mening moeten kunnen uiten zonder dat daar politieke gevolgen aan worden verbonden. Dit heet interne beraadslaging en dit is een ander regime dan geheimhouding.

B5.2. De Gemeentewet en de Wob over geheimhouding en in beslotenheid vergaderen

B5.2.1 Opleggen van geheimhouding

In de artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet staan de eisen c.q. de procedures beschreven voor het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding door de gemeenteraad, het college van B en W en de commissie³⁶. Voor deze wetsartikelen wordt verwezen naar bijlage 10.

³⁴ Voor de burgemeester geldt een zelfde verplichting op grond van artikel 180 van de Gemeentewet.

³⁵ D.J. Elzinga, Geheimhouding en het informeren van de raad, De Gemeentestem (Gst.) 2011/16.

³⁶ Het kan hier gaan om een raadscommissie (zie artikel 82 van de Gemeentewet), een bestuurscommissie (artikel 83 van de Gemeentewet) of een andere commissie (artikel 84 van de Gemeentewet).

Voor het ambt van burgemeester ontbreekt echter een afzonderlijke bepaling. De Gemeentewet geeft precies aan welk bestuursorgaan de geheimhouding kan opleggen. Allereerst gaat het om geheimhouding die het orgaan aan zichzelf oplegt. De gemeenteraad kan op grond van een belang dat genoemd wordt in artikel 10 van de Wob, op wat in een besloten vergadering wordt behandeld³⁷ en op de stukken die aan de raad worden overlegd, geheimhouding opleggen. De geheimhouding wordt door allen die bij de behandeling aanwezig waren en die van het behandelde of de stukken kennis dragen in acht genomen, totdat de raad haar opheft. Dit is bepaald in artikel 25, lid 1. Het gaat om een kan-bepaling. De raad kan er voor kiezen c.q. heeft de beleidsvrijheid om geheimhouding op te leggen, wanneer er een belang bestaat op grond van artikel 10 van de Wob (zie hierna B5.2.2).

Voor het college van B en W en de commissies is een soortgelijk artikel opgenomen in de Gemeentewet (het betreft respectievelijk artikel 55, lid 1 en artikel 86, lid 1).

Ten tweede kan het ene orgaan geheimhouding leggen op de informatie die het aan een ander orgaan verstrekt. Het gaat om schriftelijke informatie die tussen de organen wordt uitgewisseld.

In het tweede lid van artikel 25 is bepaald dat het college, de burgemeester en een commissie, op grond van een belang genoemd in artikel 10 van de Wob, voorlopige geheimhouding op stukken kan leggen die zij aan de raad of leden van de raad overleggen. Op de stukken moet herkenbaar zijn aangegeven dat het om geheime documenten gaat. Verder ligt het voor de hand dat het bestuursorgaan motiveert, door aan te geven welk belang uit artikel 10 van de Wob aan de orde is, waarom het geheimhouding oplegt³⁸.

De burgemeester en een commissie kunnen geheimhouding opleggen op documenten die zij aan het college overleggen (zie artikel 55, lid 2 van de Gemeentewet). Het college, de burgemeester en de voorzitter van een commissie kunnen ten slotte geheimhouding opleggen op documenten die zij aan een commissie overleggen (zie verder artikel 86, lid 2 van de Gemeentewet).

B5.2.2 Artikel 10 lid 1 en 2 van de Wob

De raad, het college, de burgemeester of een commissie mag alleen geheimhouding opleggen op grond van een belang dat vermeld is in artikel 10 van de Wob (lid 1 en 2).

³⁷ De geheimhouding moet tijdens de vergadering worden opgelegd; dit kan niet achteraf.

³⁸ S.A.J. Munneke, De reikwijdte van gemeentelijke geheimhoudingsplichten, Gst, 2006/11.

In artikel 10 (lid 1 en 2) van de Wob is onderscheid gemaakt tussen absolute en relatieve uitzonderingsgronden. Informatieverstrekking aan de burger blijft, wanneer één van de absolute uitzonderingsgronden zich voordoet, zonder meer achterwege. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om bedrijfs- en fabricagegegevens die door een natuurlijke persoon of een rechtspersoon aan de gemeente vertrouwelijk zijn verstrekt (artikel 10, lid 1c).

De gemeente moet, wanneer er sprake is van een relatieve uitzonderingsgrond, dit belang afwegen tegen het algemene belang van openbaarheid van overheidsinformatie (artikel 10, lid 2).

Voor een overzicht van de absolute en relatieve uitzonderingsgronden van artikel 10 van de Wob, zie hieronder het kader.

1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:
 - a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
 - b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
 - c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
 - d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.
2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
 - a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
 - b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
 - c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
 - d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
 - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
 - f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
 - g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

B5.2.3 Bekrachten van geheimhouding

De gemeenteraad moet in de eerstvolgende raadsvergadering de door het college opgelegde geheimhouding op de overgelegde stukken bekrachten, want anders komt zij te vervallen. Dit is bepaald in het derde lid van artikel 25 van de Gemeentewet. De geheimhouding die het college heeft opgelegd is dus voorlopig. Het gaat om stukken die onder geheimhouding aan de raad als *bestuursorgaan* zijn overlegd. Volgens Elzinga kan op basis van de wetenschappelijke literatuur worden aangenomen dat bij raadsbevoegdheden voor de route van artikel 25 lid 3 moet worden gekozen, terwijl wanneer er sprake is van collegebevoegdheden of bevoegdheden van een commissie of

de burgemeester artikel 25 lid 4 van de Gemeentewet van toepassing is ³⁹.

Uit artikel 25 lid 3 blijkt de bijzondere positie van de gemeenteraad: de raad kan niet door een ander bestuursorgaan, tegen zijn zin, worden gedwongen tot geheimhouding. In het derde lid van artikel 25 is ook bepaald dat de bekrachtiging pas geldig is, wanneer meer dan de helft van de raadsleden bij aanvang van de eerstvolgende raadsvergadering aanwezig is (dit moet blijken uit de presentielijst). Anders komt zij te vervallen.

Het college en de commissies hebben niet het recht om geheimhouding te bekrachtigen; deze bestuursorganen kunnen alleen geheimhouding opleggen en opheffen. Wanneer het college of een commissie geheime informatie niet deelt met de gemeenteraad, hoeft de geheimhouding ook niet door de raad worden bekrachtigd.

Het artikel 55 lid 3 van de Gemeentewet gaat ook over geheime informatie die het college geeft aan de gemeenteraad, maar in dit artikel is echter niet bepaald dat de gemeenteraad de geheimhouding moet bekrachtigen. Het is de vraag wanneer welk van de twee artikelen, artikel 25 lid 3 dan wel artikel 55 lid 3, in welk geval van toepassing is en waarom. Volgens Munneke sluit het artikel 55 derde lid goed aan bij artikel 25 eerste lid en gaat het hier om informatie die het college tijdens een besloten bijeenkomst deelt met de raad. De geheimhouding die op de informatie rust, duurt voort totdat de raad haar opheft. Volgens hem is artikel 25 lid 3 van toepassing wanneer schriftelijke stukken aan de raad worden gezonden ⁴⁰.

B5.2.4 Opheffen van geheimhouding

De hoofdregel is dat het bestuursorgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd haar ook kan opheffen. Uit het vierde lid van artikel 25 van de Gemeentewet blijkt dat het bestuursorgaan dat geheimhouding aan een raadslid of enkele raadsleden heeft opgelegd haar ook weer moet opheffen.

Een uitzondering op deze hoofdregel is, wanneer het college, de burgemeester of een commissie de gehele raad, als bestuursorgaan, geheimhouding op de overlegde stukken oplegt. Dan beslist de raad over het opheffen van de geheimhouding en niet langer het bestuursorgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd. De raad is dus bevoegd een door hem reeds eerder bekrachtigde geheimhouding op te heffen ⁴¹. Ook wanneer het college of een commissie zichzelf geheimhouding oplegt en de raad daarin kent, is alleen de raad nog bevoegd om de geheimhouding op te heffen.

³⁹ Zie het artikel Wie heft geheimhouding op? van D.J. Elzinga in de Gst., 2015/78.

⁴⁰ S.A.J. Munneke Lastige vragen over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding, Gst. 2014/98, blz. 478 en 482.

⁴¹ S.A.J. Munneke, Lastige vragen etc. , Gst. 2014/98, blz. 479.

Dit betreft alle vormen van informatie (verwezen wordt naar respectievelijk artikel 55, lid 3 en artikel 86, lid 3 van de Gemeentewet)⁴².

De gemeenteraad kan alleen de geheimhouding opheffen, wanneer meer dan de helft van de raadsleden in de desbetreffende raadsvergadering aanwezig is (zie artikel 25, lid 4).

B5.2.5 In beslotenheid vergaderen

In artikel 23, lid 1, van de Gemeentewet staat dat de raadsvergaderingen in het openbaar worden gehouden. In artikel 23, lid 2, is bepaald dat de deuren worden gesloten als tenminste een vijfde deel van de raadsleden, die de presentielijst hebben getekend, hier om verzoekt of als de voorzitter dit nodig acht. Vervolgens beslist de raad, in beslotenheid, of er daadwerkelijk in beslotenheid wordt vergaderd (artikel 23, lid 3). Van de besloten vergadering wordt een apart verslag gemaakt, dat niet openbaar wordt gemaakt tenzij de raad anders beslist. De besluitenlijst van een raadsvergadering is openbaar, tenzij het aangelegenheden betreft waarop geheimhouding is gelegd (artikel 25) of als openbaarmaking in strijd is met het openbaar belang.

Er is niet automatisch sprake van geheimhouding op het behandelde tijdens een besloten vergadering. De raad moet hier namelijk apart een besluit voor nemen op basis van artikel 25, lid 1 en artikel 10 van de Wob.

In artikel 24 van de Gemeentewet zijn de gevallen vermeld waarover niet in beslotenheid mag worden vergaderd. Het gaat om de benoeming van nieuwe raadsleden (a.), de vaststelling en wijziging van de begroting en de vaststelling van de jaarrekening (b.), de invoering, de wijziging en afschaffing van de gemeentelijke belastingen (c.) en de benoeming en het ontslag van wethouders (d.).

In artikel 54, lid 1, van de Gemeentewet staat dat het college in beslotenheid vergaderd, tenzij het anders bepaalt.

B5.3 Overige aspecten met betrekking tot geheimhouding

B5.3.1 Geheimhouding en immuniteit van raadsleden

De leden van de gemeenteraad genieten volgens de wet onschendbaarheid (immuniteit). Zij kunnen niet strafrechtelijk worden vervolgd voor wat zij tijdens een raadsvergadering hebben gezegd of schriftelijk aan de raad hebben overlegd.

⁴² Verwezen wordt naar de Handreiking geheimhouding van de Rekenkamer Amsterdam, blz. 14.

De wetgever heeft met de onschendbaarheid beoogt dat de onafhankelijkheid van een volksvertegenwoordiger is gewaarborgd ⁴³.

Volgens artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht is het opzettelijk schenden van de geheimhoudingsplicht strafbaar gesteld. Op het schenden van de geheimhoudingsplicht staat een maximale gevangenisstraf van ten hoogste een jaar en een geldboete van de vierde categorie.

Versteden en Elzinga zijn van mening dat immuniteit in alle opzichten boven het geheimhoudingsregime domineert. De vraag is of een raadslid ongestraft in een openbare raadsvergadering de geheimhoudingsplicht kan schenden. Volgens Elzinga is dit niet het geval. Volgens hem wordt dan het regime van de strafrechtelijke en civielrechtelijke aansprakelijkheid vervangen door het orderegime van de volksvertegenwoordiging.

In artikel 26 van de Gemeentewet is geregeld dat de voorzitter en de raad tegen een raadslid kunnen optreden, wanneer die tijdens een vergadering de geheimhoudingsplicht schendt ⁴⁴.

B5.3.2 Geheimhouding en bezwaar en beroep

Volgens Munneke en Hennekens heeft het opleggen van geheimhouding externe rechtsgevolgen - de beslissing tot het opleggen van geheimhouding betekent immers onder meer een inperking van de openbaarheid van het bestuur - en is het een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb waartegen beroep op de bestuursrechter mogelijk is. Dit betekent dus dat een besluit waarbij geheimhouding wordt opgelegd, gemotiveerd moet worden.

Munneke ziet het besluit tot het opleggen van geheimhouding grotendeels als een politiek-bestuurlijke beslissing, die zich niet voor een rechterlijke beoordeling leent. Hij vindt dat de rechter zich dan ook terughoudend moet opstellen ⁴⁵.

Uit de jurisprudentie blijkt dat de bestuursrechter de geheimhouding toetst, wanneer iemand in beroep is gegaan tegen een besluit tot geheimhouding en de appellatant tevens belanghebbende is. De rechter toetst daarnaast de geheimhouding in het kader van een Wob-verzoek, mits het Wob-verzoek tevens een verzoek tot opheffing van de geheimhouding betreft. De rechter beschouwt een besluit tot het opleggen van geheimhouding inmiddels als een besluit in de zin van de Awb ⁴⁶.

43 C.J.N. Versteden, Maatregelen tegen schending van de geheimhoudingsplicht door immuniteit genietende raadsleden, Gst. 2010/17.

44 C.J.N. Versteden, Maatregelen tegen schending etc., Gst. 2010/17.

45 Zie S.A.J. Munneke, De reikwijdte etc., Gst., 2006/11 en H.Ph.J.A.M. Hennekens, Immunitet, geheimhouding en vergaderorde, Gst., 2010/51.

46 Zie de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 september 2013, zaaknummer 201208167/1/A3.

De strafrechter toetst c.q. komt in beeld wanneer er sprake is van een overtreding van de geheimhoudingsplicht.

B5.4 Gemeentelijke kaders met betrekking tot geheimhouding en in beslotenheid vergaderen

De huidige gemeentelijke regels met betrekking tot geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen zijn vastgelegd in respectievelijk het Reglement van orde voor de gemeenteraad (vastgesteld in de raadsvergadering op 30 april 2015) en de Verordening op de raadscommissie Ede (vastgesteld in de raadsvergadering op 11 juli 2013).

B5.4.1 Reglement van orde voor de gemeenteraad

In hoofdstuk 7 van het reglement is gewijd aan het in beslotenheid vergaderen.

Artikel 50 gaat over de verslaglegging van een besloten vergadering. In het eerste lid van dit artikel is vermeld dat het verslag uitsluitend voor de leden ter inzage ligt. Dit is een aanvulling op artikel 23 van de Gemeentewet, vierde lid.

In artikel 52 staat dat wanneer de gemeenteraad de geheimhouding op een document op wil heffen, er op verzoek van het orgaan (meestal is dit het college), dat de geheimhouding heeft opgelegd, een overleg kan worden gevoerd. Dit overleg vindt dan in een besloten vergadering plaats. Dit artikel is bedoeld als extra waarborg. De raad kent wellicht niet alle belangen die met de opgelegde geheimhouding worden beschermd. Het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd kan in het overleg de belangen toelichten, terwijl de gemeenteraad uiteindelijk toch beslist over het wel of niet voortbestaan van de geheimhouding.

In artikel 53 is vermeld dat "de raad op voorstel van het presidium of de voorzitter kan besluiten een raadslid, dat de geheimhouding omtrent stukken of het verhandelde heeft geschonden:

- uit te sluiten van de verstrekking van geheim te houden stukken die een directe relatie hebben met het desbetreffende onderwerp (lid 1);
- de toegang tot besloten vergaderingen te ontzeggen indien daarin zaken worden besproken die een directe relatie hebben met het onderwerp waarover de geheimhouding is geschonden" (lid 2).

De maatregelen kunnen worden opgelegd tot het moment dat de geheimhouding wordt opgeheven (lid 3).

De maatregelen zijn een aanvulling op de bestaande bevoegdheden van de raad en de voorzitter ter handhaving van de openbare orde, zoals die beschreven zijn in artikel 26 van de Gemeentewet. Wanneer deze algemene ordemaatregelen niet toereikend zijn, kan preventief worden opgetreden tegen een raadslid dat de geheimhouding heeft geschonden. Het gaat dus om het voorkomen van een verdere schending van de geheimhouding. Het is de vraag of de tweede maatregel, d.w.z. het ontzeggen van de toegang tot besloten vergaderingen, juridisch houdbaar is. Versteden meent van niet ⁴⁷.

B5.4.2 Verordening voor de raadscommissie Ede

Hoofdstuk 4 van de verordening gaat over de besloten vergadering.

In artikel 23, lid 1 staat dat het verslag van een besloten vergadering ter inzage ligt bij de griffier. Dit is een aanvulling op artikel 23 van de Gemeentewet, vierde lid (zie ook de vorige paragraaf).

Ook artikel 24, lid 2 (Geheimhouding) vormt een aanvulling op de Gemeentewet (artikel 25). Wanneer de raad het voornemen heeft om de geheimhouding op een document op te heffen en de raadscommissie heeft op het document geheimhouding gelegd, dan kan op verzoek van de raadscommissie een overleg plaatsvinden (in een besloten vergadering). Er geldt het principe van hoor en wederhoor. Zie hiervoor ook paragraaf B5.4.1 de toelichting op artikel 52 van het Reglement van orde voor de gemeenteraad.

B5.4.3 Memo over omgang met geheimhouding

Een jurist van het team Recht van de gemeente Ede licht in een memo uit 2014 ⁴⁸, gericht aan het college van B en W, de werkwijze bij geheimhouding toe (zie ook Bijlage 7). In het memo wordt kort ingegaan op het uitgangspunt van de Wob, namelijk dat alle documenten van het gemeentebestuur openbaar zijn, en de begrippen openbaar, niet openbaar, geheim en embargo worden kort toegelicht. In het memo wordt verder kort ingegaan op de wettelijke procedure rondom geheimhouding en de relatie tussen geheimhouding en Wob-verzoeken.

⁴⁷ Volgens Versteden regelt artikel 26 van de Gemeentewet de mogelijkheid tot het ontzeggen van de toegang van een raadslid tot de raadsvergadering in begrensde en begrensende zin. Het betreft staatsrechtelijk gezien een zware maatregel en om die reden heeft de wetgever dit niet ter regeling aan de raad overgelaten. Zie C.J.N. Versteden, Maatregelen tegen schending etc., Gst. 2010/17.

⁴⁸ N. Hoos, memo Omgang met geheimhouding, 19 augustus 2014.

Bijlage 6: Format en huisregels nieuw vergadermodel Ede

Griffie

Aan: Gemeenteraad, College, Directie en betrokken ambtenaren/
ondersteuners

Van: Presidium

Datum: 17-9-2013

Betreft: Eerste PDE op 12-9-2013

Beste leden,

Eén zwaluw maakt nog geen zomer, één PDE nog geen geslaagd vergadermodel.

Deze week hebben Agendacommissie en Presidium teruggekeken op de eerste PDE van 12 september is. Daarbij is naar voren gekomen dat er meer duidelijkheid moet komen over naamgeving, doel, eigenaarschap en huisregels van de verschillende vergaderingen/bijeenkomsten. In de bijlage vindt het format voor de vergaderingen en een aantal huisregels.

Enkele zaken springen er uit:

- van belang wordt geacht dat voor alle bijeenkomsten, exclusief de informatieve bijeenkomsten van College aan raad, wordt gewerkt met max. twee woordvoerders per fractie;
- bij oordeelsvormende vergaderingen zijn de portefeuillehouders uitgenodigd om in de ring van de raadsleden te zitten. Daartoe zijn twee plaatsen gereserveerd voor portefeuillehouders, al dan niet met een ambtelijk ondersteuner.
- Het eigenaarschap (organisatie) ligt voor het avonddeel bij de griffie. Als regel is dat bij het middagdeel ook zo (daar hoort dan ook een voorzitter bij), tenzij er bijeenkomsten door het College worden georganiseerd (zoals bijv. een informatieve bijeenkomsten van het College voor de raad of een excursie).
- In voorkomende gevallen kan de Agendacommissie besluiten om vergaderingen parallel te organiseren (dan in A 304).

Mocht u na lezing commentaar, suggesties en/of aanvullingen hebben dan zijn die van harte welkom. Werkendeweg komen we dan tot steeds betere afspraken, die bijdragen aan een open, zorgvuldige en doelmatige besluitvorming.

Met vriendelijke groet,
namens Agendacommissie (AC) en Presidium
Gerrit Hagelstein
griffier

Format voor vergaderingen PDE Ede

Naam: Besluitvormende vergadering (voorheen: raadsvergadering)

Eigenaar/organisator: Griffie

Doelgroep: Leden gemeenteraad en College

Doel: besluiten over raadsvoorstellen. Als regel ondersteund door korte stemverklaringen per fractie.

Ter vergadering kunnen moties en amendementen worden ingediend. Het heeft de voorkeur als die al eerder worden aangekondigd en verspreid (bijv. in de tijd tussen oordeelsvorming en besluitvorming).

Woordvoering: allen

Voorzitter: burgemeester

Verslaglegging: Besluitenlijst en live uitzending en archivering via website

Status: openbaar

Huisregels:

- Stemverklaringen vanaf de zitplaats, toelichting moties en amendementen vanaf spreekgestoelte, interrupties vanaf interruptiemicrofoons.

Toelichting: Tijdens een oordeelsvormende bijeenkomst kan door een fractie gemeld worden dat (wellicht) een motie/amendement wordt voorbereid. De daadwerkelijke indiening, toelichting en behandeling vindt plaatst in de besluitvormende vergadering. Daar kan dan vervolgens kort over worden gediscussieerd en ook kan het College zijn mening geven. Het is van belang dat de voorzitter er op toeziet dat de indiener (in ieder geval) het dictum duidelijk voorleest zodat duidelijk is waarover de raad zich dient uit te spreken.

Placering: in de raadzaal worden de reguliere plaatsen door raadsleden, Collegeleden en griffie bezet. Er zijn twee plaatsen voor de pers gereserveerd. Verder worden er geen stoelen bij gezet (uitzondering: enkele stoelen achter College voor directie of aangewezen ambtenaren).

- Bij binnenkomst tekenen raadsleden de presentielijst.
- Bij binnenkomst zitten de naambordjes op de goede plaatsen.

Naam: Oordeelvormende vergadering**Eigenaar/organisator:** Griffie**Doelgroep:** Raadsleden/fractievoolgers**Doel:** het uitwisselen van standpunten en via discussie het vormen van een oordeel over de voorliggende onderwerpen/voorstellen. De voorzitter concludeert of:

- a. het voorstel rijp is voor de besluitvorming (1 week of 2 weken later);
- b. het voorstel nog niet voldoende is besproken en stelt vast (i.o. zijn secretaris) of dit volgende week of anders op een door de AC te bepalen datum weer wordt geagendeerd.
- c. het voorstel nog niet rijp is besluitvorming en tot nader order niet verder wordt geleid (omdat het College nog nadere informatie moet verschaffen o.i.d.).

Woordvoering: max. 2 woordvoerders per fractie per onderwerp**Voorzitter:** lid AC

Verslaglegging: samenvattend verslag, live uitzending en archivering via website

Status: openbaar (tenzij de vergadering besluit dat er een besloten deel nodig is)**Huisregels:**

- De voorzitter opent een agendapunt met vast te stellen of er begonnen wordt met een rondje langs de fracties (dan spreken vanaf spreekgestoelte) of op andere wijze. Interrupties vinden plaats vanaf de interruptiemicrofoons. De voorzitter kan daarbij de vergadering een maximale behandelduur van het onderwerp/voorstel voorstellen.

Placering: in de raadzaal word de binnenste ring bezet door max. twee woordvoerders per fractie alsmede twee plaatsen voor het College (pfh. en ambtenaar). Een blok op de achterste rij is daar ook voor gereserveerd.

- Portefeuillehouders kunnen als regel van hun zitplaats spreken. Op verzoek van de voorzitter kunnen zij vragen vanaf het spreekgestoelte beantwoorden.
- Er zijn twee plaatsen voor de pers gereserveerd. De overige lege plaatsen kunnen worden bezet door andere aanwezigen in de volgorde: 1. andere raadsleden/fractievoolgers en 2. ambtenaren. Het publiek zit op de publieke tribune.

- Indien nodig worden er langs het raam stoelen bij gezet.
- Bij binnenkomst tekenen alle fractievolgers, die functioneel aanwezig zijn, de presentielijst op de Griffietafel.
- Alleen degenen die bij een agendapunt woordvoerder zijn gebruiken hun naambordje, de anderen dus niet. Na afloop nemen raadsleden hun naambordje mee voor een ev. volgende bijeenkomst. Is het naambordje niet meer nodig, dan kan deze bij de Griffietafel worden ingeleverd. Raadsleden/ fractievolgers vinden allemaal hun naambordje op de Griffietafel Bij vertrek graag inleveren voor de volgende PDE!

Naam: Beeldvormende vergadering**Eigenaar/organisator:** Griffie**Doelgroep:** raadsleden, Collegeleden, ambtenaren, maatschappelijke organisaties, burgers.**Doel:** het uitwisselen van beelden en informatie over een bepaald onderwerp/vraagstuk of probleem. Dat kan een open discussie zijn maar ook een discussie op basis van een aangedragen memo e.d.

Zo'n onderwerp kan geagendeerd worden door de AC op verzoek van raad, College, maatschappelijke organisaties of burgers (criteria nog nader uit te werken).

De voorzitter concludeert aan het eind op welke wijze er met het onderwerp verder wordt gegaan. Dat kan zijn:

- een volgende beeldvormende bijeenkomst;
- een vraag/verzoek aan het College om het onderwerp verder voor te bereiden voor een volgende bijeenkomst: beeldvormend en mogelijk al oordeelsvormend;
- iets anders.

Woordvoering: twee woordvoerders per fractie en de andere aanwezigen die zich hebben aangemeld bij de griffie

Voorzitter: lid AC**Verslaglegging:** samenvattend verslag. Geen live uitzending en archivering.**Status:** openbaar**Huisregels:**

Als deelnemers van buiten aan de discussie deel willen nemen, dienen zij zich uiterlijk 24 uur van te voren aan te melden bij griffie@ede.nl. Publiek dat geen inbreng heeft of wenst te hebben neemt plaats op de publieke tribune. De voorzitter zorgt voor een goede verdeling van de zitplaatsen.

Naam: Presentatie

Eigenaar/organisator: Griffie

Doelgroep: Raadsleden en fractievolgers

Doel: informeren over stand van zaken, ontwikkelingen e.d. door College, ambtenaren of externen

Woordvoering: twee woordvoerders per fractie

Voorzitter: lid AC

Verslaglegging: beknopt verslag. Gebruikte PP-presentaties/handouts worden via i-Annotate verstrekt. Deze worden van tevoren verstrekt (indien geopend met i-Annotate kunnen er aantekeningen gemaakt worden)

Status: openbaar (tenzij AC tot beslotenheid concludeert al dan niet op voorstel van College)

Huisregels

Er worden informatieve en/of technische vragen gesteld. Politieke vragen zijn niet toegestaan.

**Naam: Informatieve bijeenkomst van College voor raad
(al dan niet met presentatie)****Eigenaar/organisator:** College/Jan Zwiers**Doelgroep:** raadsleden en fractievolgers**Doel:** raad informeren over belangrijke (lopende) zaken m.b.t. belangrijke onderwerpen/dossiers. Dat kan zowel op initiatief van het College als op aangeven van de raad gebeuren.**Woordvoering:** twee vertegenwoordigers per fractie**Voorzitter:** portefeuillehouder**Verslaglegging:** ja, samenvattend verslag door ondersteuning College**Status:** openbaar (tenzij College anders besluit)**Algemene huisregels:**

- De agenda en daarop vermelde tijden zijn leidend. Als de gong gaat wordt de (volgende) vergadering een minuut later hervat.
- Op het uitgiftepunt Catering is de hele avond koffie, thee, water en fris verkrijgbaar. Hiervoor geldt: zelf halen. In de vergaderzaal zijn flessen water beschikbaar.
- Tijdens het eten tussen 18-19 uur wordt geen alcohol geschonken.
- Burgers e.a. zijn te gast in het Raadhuis. Ze worden dienovereenkomstig behandeld.
- Alle aanwezigen volgen de aanwijzingen van de voorzitter/griffie met betrekking tot de zitplaatsen op. Voor de publieke tribune is een agenda aanwezig alsmede koffie en thee. Tijdens de pauzes is het publiek welkom in de foyer.
- Randgesprekken zijn storend. Wil je iemand spreken, ga dan naar de foyer.
- Interrupties zijn toegestaan, maar als vraag aan de spreker of de voorzitter, niet als onderdeel van het eigen betoog. Interrupties lopen via de voorzitter.
- Drankjes mogen bij de PDE meegenomen worden in de raadzaal.

Bijlage 7: Memo omgang met geheimhouding

Inleiding

Sinds de vorming van het nieuwe college zijn er een paar keer vragen gesteld over het opleggen van geheimhouding op stukken. Deze gevallen zijn directe aanleiding om het college te informeren over de werkwijze bij geheimhouding. Daarvoor dient dit memo. Als bijlage zijn twee schema's opgenomen met daarin een overzicht van de belangrijkste begrippen en de bevoegdheidsverdeling bij het opleggen en opheffen van geheimhouding.

Openbaar, niet-openbaar en geheim

Uitgangspunt op basis van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is dat alle documenten van het gemeentebestuur openbaar zijn, tenzij. De redenen om het openbaar maken van een document achterwege te laten staan in de artikelen 10 en 11 van de Wob. De meest voorkomende zijn:

- a. privacygevoeligheid (art. 10);
- b. strafbare feiten (art. 10);
- c. controle-/toezicht van wettelijke voorschriften (art. 10);
- c. concurrentiegevoelige bedrijfsinformatie (art. 10);
- d. financiële belangen van de gemeente (art. 10);
- e. persoonlijke meningen/conclusies van ambtenaren of bestuurders (art. 11).

Documenten of onderdelen daarvan waarbij deze belangen spelen zijn niet-openbaar. Dat betekent dat ze niet op de gemeentelijke website worden geplaatst (actieve openbaarheid) of op verzoek aan derden worden verstrekt (passieve openbaarheid).

Daarnaast zijn er documenten die geheim zijn. Dit zijn documenten waarvoor een bestuursorgaan zoals het college expliciet heeft besloten om geheimhouding op te leggen. Schending van deze geheimhoudingsplicht is een strafbaar feit. Het is daarom belangrijk dat de besluitvorming hierover zorgvuldig plaatsvindt. Het opleggen van geheimhouding mag alleen op basis van een belang dat in artikel 10 van de Wob is genoemd. Soms wordt ook gesproken over een stuk dat vertrouwelijk is. Daarmee wordt vaak geheim bedoeld. Het is beter om in besluitvorming geheim te gebruiken, omdat dit ook wordt gebruikt in de Gemeentewet.

In de bestuurlijke praktijk wordt daarnaast het begrip embargo gebruikt. Een embargo heeft geen juridische betekenis. Het is niet meer dan een moreel appèl om niet met anderen te spreken over de gegeven informatie.

Ingekomen stukken

Het college ontvangt wekelijks stukken van de ambtelijke organisatie. Veel van deze documenten zullen openbaar zijn maar andere documenten of onderdelen daarvan niet. Over niet-openbare stukken mag niet gesproken worden met derden. Een concept-besluit om geheimhouding op te leggen kan deel uitmaken van een voorstel. Als het college daarmee instemt dan geldt een wettelijke geheimhoudingsplicht voor de collegeleden en voor alle anderen die van de inhoud van de stukken op de hoogte zijn. Deze geheimhoudingsplicht duurt tot deze weer wordt opgeheven door het college, tenzij in het besluit een einddatum is genoemd.

Het college kan daarnaast ook stukken ontvangen van de burgemeester of een gemeentelijke commissie (bijvoorbeeld een concept rekenkameronderzoek van de Rekenkamercommissie). Een bijzonderheid bij deze documenten is dat daarover al geheimhouding opgelegd kan zijn. In die gevallen is het college verplicht om geheimhouding in acht te nemen. Dat geheimhouding is opgelegd, zal dan wel uit de stukken moeten blijken. De geheimhoudingsplicht geldt tot deze wordt opgeven door de raad of het bestuursorgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd.

Uitgaande stukken

Bij het verzenden van stukken kan het college zelf ook geheimhouding opleggen. Daarbij maakt het verschil of stukken worden verzonden naar een commissie of naar de raad. Bij verzending naar een commissie moet deze geheimhouding in acht nemen tot het college deze opheft. Dat maakt dat de commissie eigenlijk alleen in een besloten vergadering kan spreken over de stukken. Indien de raadscommissie het niet eens is met de opgelegde geheimhouding dan kan zij wel aan de raad vragen om de geheimhouding op te heffen.

Bij verzending van stukken aan de raad geldt alleen een voorlopige geheimhouding. Deze vervalt indien de raad de geheimhouding niet tijdens de eerstvolgende vergadering bekrachtigd. Tot slot kan het college geheimhouding opleggen aan de leden van de raad. Deze geldt tot het college of de raad de geheimhouding opheft.

Beraadslagingen in vergaderingen van commissie/raad

Een commissie of de raad zal vaak over de inhoud van een geheim stuk willen vergaderen. Dat vindt plaats tijdens een speciale besloten vergadering (niet voor publiek toegankelijk). Voor het einde van de vergadering moet worden besloten of geheimhouding wordt opgelegd over de beraadslaging. Deze geheimhoudingsplicht geldt ook voor collegeleden als die hebben

deelgenomen aan vergadering. Geheimhouding over de beraadslaging geldt in aanvulling op geheimhouding die is opgelegd voor stukken. Het is dus mogelijk dat er bij één onderwerp meerdere geheimhoudingsplichten gelden (die door verschillende bestuursorganen moet worden opgeheven).

Relatie met Wob-verzoeken

Het kan gebeuren dat er een Wob-verzoek wordt ingediend over documenten waarvoor het college geheimhouding heeft opgelegd. Hoofregel is dat de door het college opgelegde geheimhouding voorgaat. Het verzoek kan daarom zonder meer worden afgewezen.

Een Wob-verzoek kan echter ook een verzoek inhouden om het geheimhoudingsbesluit in te trekken. De afwijzing van het verzoek om opheffing van geheimhouding is zelf ook een besluit. Daartegen staat bezwaar en beroep open voor belanghebbenden. Belanghebbende zijn in ieder geval personen aan wie een geheimhoudingsplicht is opgelegd en verder personen die een bijzonder belang hebben bij de informatie waarover geheimhouding is opgelegd (bijvoorbeeld omdat deze informatie op hen betrekking heeft). Het is dus mogelijk dat een belanghebbende een geheimhoudingsbesluit aanvecht bij de rechter.

Bijlage schema 1: Begripsomschrijvingen

Benaming	Omschrijving	Grondslag
Openbaar	Informatie is voor eenieder toegankelijk, al dan niet op verzoek	Art. 2 en 3 Wob
Niet-openbaar	Informatie is niet toegankelijk voor derden	Art. 10 en 11 Wob
Geheim	Informatie is niet toegankelijk voor derden en openbaarmaking is een strafbaar feit	Art 10 Wob en art. 25, 55 of 86 Gemeentewet

Bijlage schema 2: Opleggen geheimhouding

Geheimhouding documenten (geldt voor iedereen die inhoud stuk kent)				
Onderwerp	Afzender	Ontvanger	Opleggen geheimhouding	Opheffen geheimhouding
Ingekomen stukken	Ambtenaar	College	College	College
	Burgemeester	College	Burgemeester en/of college	Burgemeester en/of college
	Commissie	College	Commissie en/of college	Commissie en/of college
Uitgaande stukken	College	Commissie	College	College of raad
	College	Raad	College en raad samen	Raad
	College	Leden raad (niet gehele raad)	College	College of raad
Geheimhouding vergaderingen (geldt voor alle deelnemers aan de vergadering)				
Onderwerp			Opleggen geheimhouding	Opheffen geheimhouding
Vergadering college			College	College
Vergadering commissie			Commissie	Commissie
Vergadering raad			Raad	Raad

NB: Er is één belangrijke uitzondering op de bevoegdheidsverdeling die is opgenomen in het bovenstaande schema. Als de raad is geïnformeerd over een onderwerp waarvoor geheimhouding geldt, dan is de raad als enige bevoegd om een de geheimhouding op te heffen.

Bijlage 8: Geïnterviewde personen

- Gesprek met de heer G.H. Hagelstein, raadsgriffier van de gemeente Ede
- Gesprek met mevrouw N. Hoos, jurist van de afdeling .. van de gemeente Ede
- Gesprek met de heer J. Zwiers, bestuurssecretaris van het college van B en W van de gemeente Ede

Bijlage 9: Geraadpleegde bronnen

Algemeen

- Elzinga, D.J., Geheimhouding en het informeren van de raad, de Gemeentestem 2011, 16
- Elzinga, D.J., Geheimhouding vereist een geheimhoudingsprotocol, de Gemeentestem 2015, 8
- Elzinga, D.J., Wie heft de geheimhouding op?, de Gemeentestem 2015, 78
- Exter, L. den, Geheim, vertrouwelijk of openbaar. Een onderzoek naar de grenzen van geheimhouding, vertrouwelijkheid en openbaarheid binnen het gemeentebestuur, afstudeerscriptie hbo-rechten Juridische Hogeschool Avans-Fontys, januari 2014
- Hennekens, H.Ph.J.A.M., Immunitet, geheimhouding en vergaderorde, de Gemeentestem 2010, 51
- Hoegge-Kjellefeld, L.A., De wet openbaarheid van bestuur – uitgangspunten en recente ontwikkelingen, de Gemeentestem 2014, 64
- Maas-Cooymans, M.G.J. en C.N. van der Sluis, Wet openbaarheid van bestuur:jurisprudentie 2009 tot begin 2010 inzake de weigeringsgronden en beperkingen, de Gemeentestem 2010, 32
- Munneke, S.A.J., De reikwijdte van gemeentelijke geheimhoudingsplichten, de Gemeentestem 2006, 11
- Munneke, S.A.J., Lastige vragen over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding, de Gemeentestem 2014, 98
- Raad voor het openbaar bestuur, Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie
- Verstedden, C.N.J., Maatregelen tegen schending van de geheimhoudingsplicht door immunitet genietende raadsleden, de Gemeentestem 2010, 17
- Randstedelijke rekenkamer, Openbaar, tenzij. Een onderzoek naar het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding bij provincie Noord-Holland, juni 2014
- Rekenkamer Amsterdam, Handreiking geheimhouding. Nadere informatie over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding, februari 2012
- Rekenkamer Tilburg, Licht op geheimhouding. Een onderzoek naar het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in de huidige raadsperiode, juli 2013
- Rekenkamercommissie Heerhugowaard, Onderzoek geheimhouding, augustus 2014
- Rekenkamercommissie Haarlem, Rekenkamerbrief geheimhouding en vertrouwelijkheid, juni 2013
- VNG, De transparante gemeente.

Documenten gemeente Ede

- Bougarfa, S., memo over toepassing geheimhoudingsplichten
- De geheime besluitenlijsten en de geselecteerde geheime collegedocumenten van het college van B en W (betreft de periode 6 mei 2014 t/m 8 juli 2015)
- De geheime raadsdocumenten (betreft de periode 8 mei t/m 9 juli 2015)
- Huisregels nieuwe vergadermodel gemeenteraad Ede van 17 september 2013
- Lijst van bekrachtiging van geheimhouding (periode 11 februari 2010 t/m 25 september 2014)
- Hoos, N., Memo omgang met geheimhouding van 19 augustus 2014
- Reglement van orde voor de gemeenteraad van 30 april 2015
- Verordening op de raadscommissie Ede van 11 juli 2013

Wet- en regelgeving

- Algemene wet bestuursrecht, artikel 3:46 en 3:47
- Grondwet, artikel 110
- Gemeentewet, artikelen 23, 25, 54, 55, 60, 86, 169 en 180
- Wet openbaarheid van bestuur, m.n. artikel 10 en 11
- Wetboek van Strafrecht, artikel 272.

Bijlage 10: Relevante wetsartikelen

Artikel	Tekst
Artikel 3:46 Algemene wet bestuursrecht	Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.
Artikel 3:47 Algemene wet bestuursrecht	<ol style="list-style-type: none"> 1. De motivering wordt vermeld bij de bekendmaking van het besluit. 2. Daarbij wordt zo mogelijk vermeld krachtens welk wettelijk voorschrift het besluit wordt genomen. 3. Indien de motivering in verband met de vereiste spoed niet aanstonds bij de bekendmaking van het besluit kan worden vermeld, verstrekt het bestuursorgaan deze binnen een week na de bekendmaking. 4. In dat geval zijn de artikelen 3:41 tot en met 3:43 van overeenkomstige toepassing.
Artikel 110 Grondwet	De overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens regels bij de wet te stellen.
Artikel 23 Gemeentewet	<ol style="list-style-type: none"> 1. De vergadering van de raad wordt in het openbaar gehouden. 2. De deuren worden gesloten, wanneer ten minste een vijfde van het aantal leden dat de presentielijst heeft getekend daarom verzoekt of de voorzitter het nodig oordeelt. 3. De raad beslist vervolgens of met gesloten deuren zal worden vergaderd. 4. Van een vergadering met gesloten deuren wordt een afzonderlijk verslag opgemaakt, dat niet openbaar wordt gemaakt tenzij de raad anders beslist. 5. De raad maakt de besluitenlijst van zijn vergaderingen op de in de gemeente gebruikelijke wijze openbaar. De raad laat de openbaarmaking achterwege voor zover het aangelegenheden betreft ten aanzien waarvan op grond van artikel 25 geheimhouding is opgelegd of ten aanzien waarvan openbaarmaking in strijd is met het openbaar belang.
Artikel 25 Gemeentewet	<ol style="list-style-type: none"> 1. De raad kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Stb. 1991, 703), omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan de raad worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de raad haar opheft. 2. Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door het college, de burgemeester en een commissie, ieder ten aanzien van de stukken die zij aan de raad of aan leden van de raad overleggen. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt

Artikel	Tekst
Artikel 25 Gemeentewet	<p>3. De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan de raad overgelegde stukken vervalt, indien de oplegging niet door de raad in zijn eerstvolgende vergadering die blijkt de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht, wordt bekrachtigd.</p> <p>4. De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan leden van de raad overgelegde stukken wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel, indien het stuk waaromtrent geheimhouding is opgelegd aan de raad is voorgelegd, totdat de raad haar opheft. De raad kan deze beslissing alleen nemen in een vergadering die blijkt de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht.</p>
Artikel 54 Gemeentewet	<p>1. De vergaderingen van het college worden met gesloten deuren gehouden, voor zover het college niet anders heeft bepaald.</p> <p>2. Het reglement van orde voor de vergaderingen kan regels geven omtrent de openbaarheid van de vergaderingen van het college.</p>
Artikel 55 Gemeentewet	<p>1. Het college kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan het college worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat het college haar opheft.</p> <p>2. Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door de burgemeester of een commissie, ten aanzien van de stukken die zij aan het college overleggen. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt. De geheimhouding wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel de raad haar opheft.</p> <p>3. Indien het college zich ter zake van het behandelde waarvoor een verplichting tot geheimhouding geldt tot de raad heeft gericht, wordt de geheimhouding in acht genomen totdat de raad haar opheft.</p>

Artikel	Tekst
Artikel 60 Gemeentewet	<p>1. De raad kan regelen van welke beslissingen van het college aan de leden van de raad kennisgeving wordt gedaan. Daarbij kan de raad de gevallen bepalen waarin met terinzagelegging kan worden volstaan.</p> <p>2. Het college laat de kennisgeving of terinzagelegging achterwege voor zover deze in strijd is met het openbaar belang.</p> <p>3. Het college maakt de besluitenlijst van zijn vergaderingen op de in de gemeente gebruikelijke wijze openbaar. Het college laat de openbaarmaking achterwege voor zover het aangelegenheden betreft ten aanzien waarvan op grond van artikel 55 geheimhouding is opgelegd of ten aanzien waarvan openbaarmaking in strijd is met het openbaar belang.</p>
Artikel 86 Gemeentewet	<p>1. Een commissie kan in een besloten vergadering, op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in die vergadering met gesloten deuren behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan de commissie worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de commissie haar opheft.</p> <p>2. Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door de voorzitter van een commissie, het college en de burgemeester, ieder ten aanzien van stukken die hij aan een commissie overlegt. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt. De geheimhouding wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel de raad haar opheft.</p> <p>3. Indien een commissie zich ter zake van het behandelde waarvoor een verplichting tot geheimhouding geldt tot de raad heeft gericht, wordt de geheimhouding in acht genomen totdat de raad haar opheft.</p>

Artikel	Tekst
Artikel 169 Gemeentewet	<ol style="list-style-type: none"> 1. Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur. 2. Zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. 3. Zij geven de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang. 4. Zij geven de raad vooraf inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder e, f, g en h, indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In het laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. 5. Indien de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder f, geen uitstel kan lijden, geven zij in afwijking van het vierde lid de raad zo spoedig mogelijk inlichtingen over de uitoefening van deze bevoegdheid en het terzake genomen besluit.
Artikel 180 Gemeentewet	<ol style="list-style-type: none"> 1. De burgemeester is aan de raad verantwoording schuldig over het door hem gevoerde bestuur. 2. Hij geeft de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. 3. Hij geeft de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.
Artikel 272 Wetboek van Strafrecht	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hij die enig geheim waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift dan wel van vroeger ambt of beroep verplicht is het te bewaren, opzettelijk schendt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie. 2. Indien dit misdrijf tegen een bepaald persoon gepleegd is, wordt het slechts vervolgd op diens klacht.

Artikel	Tekst
Artikel 10 Wob	<ol style="list-style-type: none">1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:<ol style="list-style-type: none">a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:<ol style="list-style-type: none">a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.3. Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voorzover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.4. Het eerste lid, aanhef en onder c en d, het tweede lid, aanhef en onder e, en het zevende lid, aanhef en onder a, zijn niet van toepassing voorzover het milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. Voorts blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieu-informatie uitsluitend achterwege voorzover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.5. Het tweede lid, aanhef en onder b, is van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie voor zover deze handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter.6. Het tweede lid, aanhef en onder g, is niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.7. Het verstrekken van milieu-informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voorzover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:<ol style="list-style-type: none">a. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;b. de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.8. Voorzover het vierde lid, eerste volzin, niet van toepassing is, wordt bij het toepassen van het eerste, tweede en zevende lid op milieu-informatie in aanmerking genomen of deze informatie betrekking heeft op emissies in het milieu

