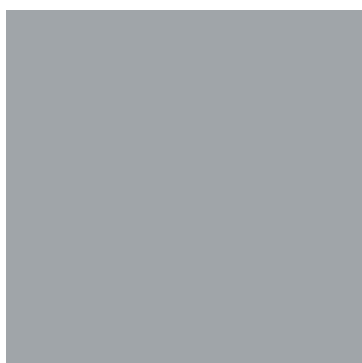
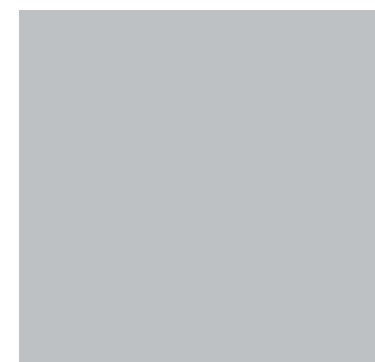
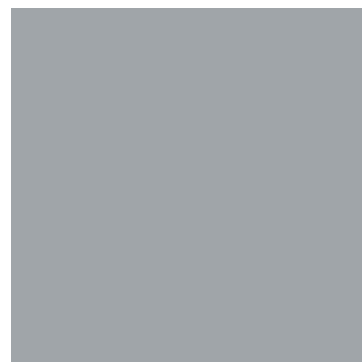




Licht op geheimhouding

*Een onderzoek naar het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding
in de huidige raadsperiode.*

Tilburg, juli 2013



Licht op geheimhouding

*Een onderzoek naar het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding
in de huidige raadsperiode.*

Juli 2013, Rekenkamer Tilburg

Dhr. drs. N.W. Gouw (voorzitter)

Mw. dr. M.W. Hertogh

Dhr. prof. dr. H.A.A. Verbon

Dhr. drs. J.H.M. Wielders

Mw. drs. D.M.H. van Dongen (secretaris/onderzoeker)

DEEL A: Rapport Licht op geheimhouding

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Onderzoeksaanpak	7
3	Kaders: uitgangspunten, beginselen en regelgeving	8
3.1	Uitgangspunten en beginselen	8
3.2	Gemeentewet: opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding	9
3.3	Wet Openbaarheid van Bestuur: toetsing aan artikel 10 lid 1 en 2 Wob	12
4	Cijfers: hoe vaak geheimhouding aan de orde is geweest	15
4.1	Raadsvoorstellen behandeld in een besloten raadsvergadering	16
4.2	Raadsvoorstellen met vertrouwelijke bijlage(n) in een openbare vergadering	16
4.3	Besloten commissievergaderingen en informatiebijeenkomsten	17
4.4	Collegebesluiten waarbij geheimhouding is opgelegd	19
5	Cases: de praktijk nader bezien	21
5.1	De herkenbaarheid van geheimhouding	21
5.2	De onderbouwing van geheimhouding	22
5.3	Kennisneming en archivering van geheime stukken	24
5.4	Het opleggen van geheimhouding	25
5.5	Het bekrachtigen van geheimhouding	25
5.6	Het opheffen van geheimhouding	26
6	Conclusies en aanbevelingen	27
6.1	Conclusies	27
6.2	Aanbevelingen	28

Bijlagen

- 1) Actuele adviezen m.b.t. openbaarheid van overheidsinformatie
- 2) Wob-verzoek besluit Aanvullende overeenkomst Stappegoor
- 3) Lokale kaders geheimhouding
- 4) Antwoorden artikel 47a vragen vertrouwelijke collegebesluiten
- 5) Opsomming momenten waarbij deze raadsperiode is gesproken over de omgang met geheime informatie

DEEL B: Reactie College van B&W (bestuurlijke hoor- en wederhoor) d.d. 2 juli 2013

1. Inleiding

Binnen het openbaar bestuur zien we een toenemende belangstelling voor het vraagstuk omtrent openbaarheid van overheidsinformatie versus het opleggen van geheimhouding. In zijn algemeenheid wordt gestreefd naar meer transparantie in het openbaar bestuur om het democratisch proces te verbeteren. Zo zijn er recentelijk verschillende beleidslijnen en discussiestukken verschenen waarbij de centrale boodschap is dat méér openbaarheid binnen het openbaar bestuur nodig is¹. Ook in de gemeente Tilburg wordt in het huidige Coalitieakkoord 2010-2014 meer openbaarheid bepleit: *'wij willen de raad in staat stellen om zijn rollen goed te kunnen vervullen. Door het college gemaakte afwegingen worden volledig en transparant aan de raad gepresenteerd, zo mogelijk met alternatieven'*.

Ondanks dat actieve openbaarmaking het uitgangspunt is, kan het opleggen van geheimhouding soms ook nodig zijn (bijvoorbeeld wanneer de economische belangen van de gemeente geschaad zouden worden door actieve openbaarmaking). En hier ontstaat een 'dilemma'. Immers het opleggen van geheimhouding kan vanuit een (bedrijfs)economisch perspectief in het belang zijn van de gemeente maar tegelijkertijd kan het ook een beperking betekenen voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Zolang geheimhouding² is opgelegd, is een openbaar debat immers niet mogelijk over deze informatie. Bovendien kan door geheimhouding op stukken de doelmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur worden belemmerd. Wanneer geheimhouding is opgelegd zijn raadsleden immers niet vrij om derden te consulteren, waaronder juridische, financiële en organisatorische experts.

Tegen een achtergrond waarbij het uitgangspunt *'openbaarheid, tenzij'* steeds dominanter wordt, wordt het voor lokale bestuurders belangrijk dat de afweging tussen openbaarheid en geheimhouding zorgvuldig wordt gemaakt. Helderheid over de juridische kaders en specifieke lokale spelregels en procedures is daarbij essentieel. Daarnaast speelt de frequentie m.b.t. het opleggen van geheimhouding een rol. Bij alle betrokken actoren dient er het vertrouwen te zijn dat verantwoord wordt omgegaan met de mogelijkheid om geheimhouding op te leggen.

Binnen de huidige Tilburgse oppositie bestaat momenteel het beeld dat 'te veel wordt gewerkt met geheime informatie'. Dit blijkt uit een gastopinie³ van de fractievoorzitters van de oppositiepartijen in het Brabants Dagblad in november 2012. Inzage in zowel de frequentie als de gevolgde procedures kan volgens de Rekenkamer Tilburg een bijdrage leveren aan een debat over de binnen Tilburg gewenste omgang met geheime informatie door de raad, het college, de burgemeester en de raadscommissie(s). De Rekenkamer Tilburg heeft daarom in december 2012 besloten onderzoek te doen naar geheimhouding.

¹ In bijlage 1 is een korte opsomming weergegeven van actuele beleidslijnen. Zo heeft bijvoorbeeld de raad voor het openbaar bestuur (Rob) onlangs gepleit voor 'meer actieve openbaarmaking vanuit het bestuur in de richting van de volksvertegenwoordiging. Dit is ook voor burgers van belang om zich een oordeel te kunnen vormen. Informatie hoort geen onderdeel te zijn van het politieke spel. Transparantie is een waarde op zich. Het is belangrijk dat iedereen kennis kan nemen van feitelijke informatie, beleidsalternatieven, adviezen en de afwegingen die uiteindelijk zijn gemaakt'. Tevens is er een wetwijziging van de Wob in voorbereiding.

² De Rekenkamer Tilburg hanteert in haar Rekenkamerbrief steeds de term 'geheim' cq. 'geheimhouding'. 'Geheim' en 'vertrouwelijk' zijn twee termen die als synoniem kunnen worden beschouwd. In de wetgeving wordt de term 'geheimhouding' gehanteerd, terwijl in de bestuurlijke praktijk veel vaker de term 'vertrouwelijk' wordt gebezigd.

³ Op 7 december 2012 is de oproep om onderzoek te doen naar geheimhouding rechtstreeks aan de Rekenkamer Tilburg gericht.

De onderzoeksbevindingen zijn opgenomen in dit rapport. In hoofdstuk twee wordt een korte toelichting gegeven op de onderzoeksaanpak. Vervolgens worden in hoofdstuk drie de belangrijkste kaders voor het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding beschreven. In hoofdstuk vier volgen de Tilburgse cijfers. De cijfers geven een beeld van de mate waarin geheimhouding gedurende de afgelopen raadsperiode (vanaf april 2010) door het college, de burgemeester, de commissie en/of de raad is opgelegd. Hoofdstuk vijf geeft de bevindingen van de Rekenkamer Tilburg weer ten aanzien van de bestudeerde cases. Hoe verlopen de procedures in de praktijk? In het afsluitende hoofdstuk zes wordt tenslotte een aantal overstijgende conclusies en aanbevelingen voor de toekomst geformuleerd.

2. Onderzoeksaanpak

Middels deskresearch heeft de Rekenkamer Tilburg in kaart gebracht volgens welke procedure ('hoe') en met welke frequentie ('hoe vaak') geheimhouding tot nu toe in de huidige raadsperiode is opgelegd door het Tilburgse college, de burgemeester, de commissie of de raad zelf. De volgende onderzoeksvragen⁴ stonden centraal in het onderzoek:

Kaders:

- Wat zijn de (spel)regels/juridische kaders met betrekking tot geheimhouding?
- Welke (actuele) discussies spelen er met betrekking tot openbaarheid van overheidsinformatie?

Cijfers:

- Hoe vaak zijn (deels) geheime onderwerpen in de raad geagendeerd?
- Hoe vaak zijn (deels) geheime onderwerpen in welke commissie geagendeerd?
- Hoe vaak hebben er (deels) geheime bijlage(n) ter inzage gelegen?
- Hoe vaak zijn er geheime (besloten) informatiebijeenkomsten voor raadsleden geweest?
- Hoe vaak heeft het college (deels) geheime besluiten genomen?

Cases:

Hoe verloopt het proces in de praktijk? Specifiek wordt daarbij gekeken naar:

- De herkenbaarheid van de geheimhouding
- De onderbouwing van de geheimhouding
- Kennisneming van geheime stukken
- Het opleggen van geheimhouding tijdens een commissie- of raadsvergadering
- Het bekrachtigen van geheimhouding
- Het opheffen van geheimhouding

De Rekenkamer Tilburg is gestart met een korte studie naar het wettelijk kader en de actuele opvattingen met betrekking tot de openbaarheid van overheidsinformatie. In dit verband is o.a. gesproken met de heer mr. E.J. Daalder⁵. Vervolgens heeft de Rekenkamer Tilburg deskresearch uitgevoerd met betrekking tot de Tilburgse situatie. Via de griffie is in kaart gebracht in welke mate geheimhouding door de raad en/of raadscommissie tijdens een besloten vergadering is opgelegd. Daarnaast zijn de raadsvoorstellen geïnventariseerd waarbij er sprake was van vertrouwelijke stukken/bijlagen die bij de griffie ter inzage voor raadsleden zijn gelegd. Via de assistent-gemeentesecretaris is in kaart gebracht het aantal door het college⁶ genomen besluiten waarbij geheimhouding aan de orde is geweest. Vervolgens heeft de Rekenkamer Tilburg een zevental cases⁷ nader bestudeerd op aspecten als de inhoudelijke onderbouwing, de herkenbaarheid van de geheimhouding en de wijze waarop geheimhouding is opgelegd, bekrachtigd en is opgeheven.

⁴ Op 2 februari 2012 heeft de Rekenkamer Amsterdam aan de gemeenteraad van Amsterdam een brief gezonden met daarin de bevindingen van een verkennend onderzoek naar geheimhouding. De Rekenkamer Tilburg heeft een deel van haar onderzoeksvragen ontleend aan bijlage 2 bij deze Rekenkamerbrief.

⁵ Mr. E.J. Daalder (plv. landsadvocaat) is auteur van het proefschrift; *'Toegang tot overheidsinformatie. Het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid'*, april 2005.

⁶ Met ingang van 1 januari 2011 wordt in het geautomatiseerde Bestuurlijk Voortgangsbewaking Systeem (BVS) geregistreerd of er bij een collegebesluit geheimhouding aan de orde is. Besloten is om de inventarisatie vanaf 1 januari 2011 uit te voeren (het handmatig uitzoeken van de voorliggende periode vergt relatief veel tijd).

⁷ Uit de totale inventarisatie van commissie- en/of raadsvergaderingen waarbij er geheimhouding aan de orde was alsmede het aantal raadsvoorstellen waarbij vertrouwelijke bijlagen ter inzage waren gelegd, heeft de Rekenkamer een a-selectie keuze gemaakt van een zevental cases: Kennisneming ondertekening intentieovereenkomst met van der Valk, voorbereidingsbesluit Koolhoven, onderhandelingsruimte Koolhoven, aanvullende overeenkomst Stappegoor, Vervolg samenwerking VolkerWessels De Werkplaats, overeenkomst Koolhoven en ontwikkeling project Kempenbaan West.

3. Kaders: uitgangspunten, beginselen en regelgeving

Alvorens de onderzoeksbevindingen worden gepresenteerd zullen kort de belangrijkste juridische kaders worden uitgewerkt. Een meer uitgebreide artikelsgewijze toelichting is te vinden in bijlage 2.

De wetgever heeft strikte eisen verbonden aan geheimhouding. Deze eisen maken onderdeel uit van de Grondwet (artikel 110), de Gemeentewet (artikelen 23, 25, 55 en 86 inzake geheimhouding en de artikelen 169 en 180 inzake de actieve informatieplicht) en de Wet openbaarheid van bestuur (artikel 10). Specifieke punten op lokaal niveau zijn vastgelegd in het Reglement van orde gemeenteraad Tilburg 2013 en het statuut voor de raadscommissie gemeente Tilburg 2013. Verder is voor wat betreft de passieve informatieplicht⁸ de verordening ambtelijke bijstand gemeenteraad Tilburg 2002 van belang.

3.1 Uitgangspunten en beginselen

Artikel 110 Grondwet: De gehele overheid moet bij de uitoefening van haar verschillende taken openbaarheid in acht nemen

Artikel 169 Gemeentewet (artikel 180 Gemeentewet de Burgemeester): het college (de Burgemeester) dient de door hen gevraagde inlichtingen te verstrekken aan raadsleden, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.

Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur⁹: Een van de beginselen is het 'beginsel van openheid en integriteit': 'Openheid betekent in ieder geval dat het bestuur open is over procedures en besluiten. Ook maakt het bestuur relevante informatie toegankelijk'.

De gemeenteraad, het college en de burgemeester dienen zich bewust te zijn van het belang van openbaarheid. Belangrijke besluiten moeten waar mogelijk openbaar worden genomen op grond van openbare informatie. Voor zover besluiten worden genomen door het college, dient de gemeenteraad in de gelegenheid te zijn die te controleren, waartoe hij ook moet beschikken over adequate informatie. Hoewel openbaarheid het uitgangspunt is, is niet voor niets voorzien in de situatie dat bij een behoorlijk functioneren van het stadsbestuur soms andere belangen dan openbaarheid tijdelijk belangrijker kunnen zijn met het oog op de zorgvuldigheid. In die gevallen kan geheimhouding worden opgelegd, waarvan de schending in artikel 272 Wetboek van Strafrecht strafbaar gesteld is. De juridische grondslag voor het opleggen van geheimhouding is te vinden in de artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet (zie volgende paragraaf).

Artikel 169¹⁰, lid 3 van de Gemeentewet bepaalt dat het college en de collegeleden afzonderlijk aan de raad de door één of meerdere raadsleden gevraagde inlichtingen moeten verstrekken, *tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang*. Dit betekent dat het college beoordelvrijheid heeft ten aanzien van het verstrekken van informatie aan raadsleden. Het begrip *openbaar belang* moet restrictief worden uitgelegd. Er moeten zwaarwegende belangen in het geding zijn om de raad informatie te weigeren. Een weigering om inlichtingen te verstrekken is niet vatbaar voor beroep op de bestuursrechter. Een geschil over de toepassing van artikel 169 (en artikel 180) van de Gemeentewet is politiek van karakter en zal in de raad moeten worden beslecht.

⁸ De passieve informatieplicht is in de Gemeentewet opgenomen in de artikelen 155, 169 leden 3 en 4 en 180 lid 3. Kort samengevat: het college 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.

⁹ In januari 2009 heeft de minister van BZK de 'Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur' gepresenteerd. In totaal zijn er zeven beginselen: Openheid en integriteit, Goede dienstverlening, Participatie, Doelgerichtheid en doelmatigheid, Rechtmatigheid en rechtvaardigheid, Zelfreinigend en lerend vermogen en Verantwoording.

¹⁰ Voor de burgemeester geldt een vergelijkbare verplichting op grond van artikel 180 Gemeentewet.

Uit de letterlijke tekst van artikel 169 Gemeentewet volgt dus dat het van tweeën een is: of de inlichtingen worden verstrekt, of deze worden met een beroep op het openbaar belang geweigerd. In de praktijk is er echter een 'veel bewandelde tussenweg'¹¹. Het college verstrekt de gevraagde informatie dan onder geheimhouding (of geanonimiseerd) aan de raad. Tegen het besluit om geheimhouding op te leggen kan een raadslid wél in bezwaar en beroep gaan.

Het recht op informatie voor raadsleden (artikel 169 Gemeentewet) gaat voor raadsleden verder dan de Wob. De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) regelt de (informatie)relatie tussen bestuursorgaan en (individuele) burger en kent een limitatieve opsomming in welke gevallen informatie door een bestuursorgaan niet aan een daarom vragende burger hoeft te worden verstrekt. Raadsleden bekleden in het gemeentelijk stelsel een belangrijke en bijzondere positie. Zij zijn als gekozen volksvertegenwoordigers verantwoordelijk voor het gevoerde bestuur en mogen wat betreft hun informatievergaring niet afhankelijk worden gesteld van de bepalingen in de Wet openbaarheid van bestuur. De Gemeentewet vormt (met de artikelen over de actieve en passieve informatieplicht) een 'lex specialis' ten opzichte van de Wet openbaarheid van bestuur.

Buiten het strikt formeel juridisch kader vormt de '*Nederlandse code voor goed openbaar bestuur; Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*' een kader waarbinnen de afweging tussen openbaarmaking en het onder geheimhouding verstrekken van informatie aan raadsleden dient plaats te vinden. In deze code voor goed openbaar bestuur staan de uitgangspunten voor het professioneel functioneren van de besturen van gemeenten, waterschappen, provincies en het rijk. Deze code bevat geen juridisch afdwingbare normen. Er is al veel wet- en regelgeving die het optreden van de overheid reguleert, waaronder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De waarden die aan deze wet- en regelgeving ten grondslag ligt worden in de code expliciet gemaakt. Het zijn de gezamenlijke waarden op basis waarvan het openbaar bestuur functioneert.

3.2 Gemeentewet: opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding

Artikel 23¹² van de Gemeentewet biedt de raad de mogelijkheid om achter gesloten deuren te vergaderen. Geheimhouding kan op basis van de artikelen 25, 55 of 86 Gemeentewet door de raad, het college, de burgemeester of een commissie worden opgelegd op de inhoud van stukken en/of het in een *besloten* vergadering behandelde. Voorwaarde voor het opleggen van geheimhouding is dat er sprake is van een genoemd belang in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (zie paragraaf 3.3). Dit betekent echter niet dat het gemeentebestuur altijd verplicht is om geheimhouding op te leggen als aan een van deze gronden is voldaan. Het gemeentebestuur heeft op dit punt beleidsvrijheid en daarmee een eigen verantwoordelijkheid¹³.

De artikelen 25, 55, 86 van de Gemeentewet bevatten de voorschriften omtrent het *opleggen, bekrachtigen en opheffen* van geheimhouding (zie tabel op de volgende pagina).

¹¹ In de paragraaf 3.2.2. Natuurlijke belemmeringen van het proefschrift 'Toegang tot overheidsinformatie' (april 2005) van de heer mr. E.J. Daalder wordt gesproken over een 'veel bewandelde tussenweg'.

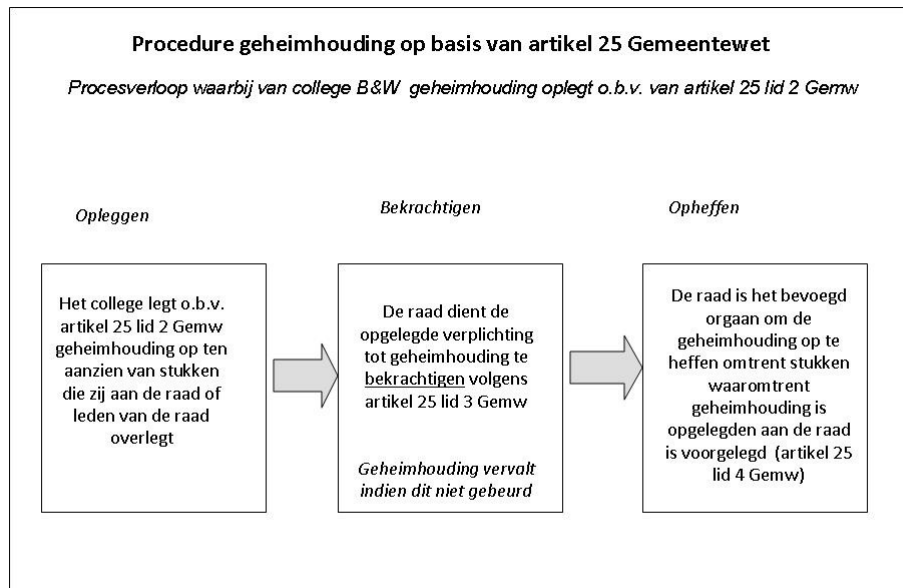
¹² In beginsel worden raadsvergaderingen openbaar gehouden. Een openbare vergadering is mogelijk ook als een deel van de stukken geheim is. Er mag dan in de beraadslaging geen gebruik worden gemaakt van de informatie uit de geheime stukken. De deuren worden gesloten, wanneer ten minste een van vijfde van het aantal aanwezige raadsleden daarom verzoekt of de voorzitter het nodig acht. De raad beslist vervolgens of met gesloten deuren zal worden vergaderd.

¹³ Een voorbeeld uit de recente praktijk: het college van B&W heeft in februari 2013 een brief ontvangen van Willem II met daarin een verzoek om verkorting van de opzegtermijn huurovereenkomst stadion. In de brief van Willem II wordt verzocht om de raad vertrouwelijk te informeren. Het college heeft besloten om de brief niet vertrouwelijk te behandelen wat ook is medegedeeld aan Willem II. De brief van Willem II is daarmee openbaar geworden.

Artikel 25 Gemeentewet Hoofdstuk II De Raad Opleggen geheimhoudingsplicht	Artikel 55 Gemeentewet Hoofdstuk III College van B&W Opleggen geheimhouding	Artikel 86 Hoofdstuk V De commissies Geheimhouding	
Lid 1: De <u>raad</u> kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Stb. 1991, 703), omtrent het in een <u>besloten</u> 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.	Lid 1. Het <u>college</u> kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in een <u>besloten</u> 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.	Lid 1: Een <u>commissie</u> kan in een <u>besloten</u> 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.	Opleggen binnen het orgaan
Lid 2: Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door het <u>college, de burgemeester en een commissie</u>, ieder ten aanzien van de stukken die zij aan <u>de raad of aan leden van de raad overleggen</u>. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt.	Lid 2: Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door de <u>burgemeester of een commissie</u>, ten aanzien van de stukken die zij aan <u>het college overleggen</u>. 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.	Lid 2: Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door de <u>voorzitter van een commissie, het college en de burgemeester</u>, ieder ten aanzien van stukken die hij aan <u>een commissie overlegt</u>. 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.	Opleggen aan een ander orgaan
Lid 3: De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan de raad overgelegde stukken verval, indien <u>de oplegging</u> niet door de raad in zijn <u>eerstvolgende vergadering</u> die blijkt de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht, wordt <u>bekrachtigd</u>.			Bekrachtiging door de raad
Lid 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 <u>de raad haar opheft</u>. 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.	Lid 3: Indien het college zich ter zake van het behandelde waarvoor een verplichting tot geheimhouding geldt tot <u>de raad heeft gericht</u>, wordt de geheimhouding in acht genomen totdat <u>de raad haar opheft</u>.	Lid 3: Indien een commissie zich ter zake van het behandelde waarvoor een verplichting tot geheimhouding geldt tot <u>de raad heeft gericht</u>, wordt de geheimhouding in acht genomen totdat <u>de raad haar opheft</u>.	Opheffing door de raad

Artikel 25 lid 1 Gemeentewet regelt dat de raad zelf geheimhouding kan opleggen omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan de raad worden overlegd. Artikel 25 lid 2 geeft de bevoegdheid tot het opleggen van voorlopige¹⁴ geheimhouding door het college, de burgemeester of commissie ten aanzien van stukken die zij aan de raad of aan een lid van de raad overleggen. In dit geval moet de raad vervolgens de geheimhouding bekrachtigen in de eerstvolgende raadsvergadering (artikel 25 lid 3). Als dit niet gebeurt dan vervalt de geheimhouding.

Afbeelding 1.



Artikel 55 Gemeentewet biedt het college de mogelijkheid 'geheimhouding op te leggen omtrent het in een besloten vergadering (lees collegevergadering) behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan het college worden overlegd'. Artikel 55 lid 3 bepaalt dat '*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 tot de raad haar opheft*'. Artikel 55 bepaalt niets over bekrachtiging door de raad.

Gelet op het procedurele verschil is de vraag relevant wanneer op grond van artikel 25 Gemeentewet en wanneer op grond van artikel 55 Gemeentewet geheimhouding dient te worden opgelegd op stukken die aan de '*raad worden overlegd*' (artikel 25 lid 2 Gemeentewet) dan wel aan de '*raad worden gericht*' (artikel 55 lid 3/artikel 86 lid 3 Gemeentewet). De wetgever is hier niet duidelijk geweest. Bij de toelichting op de wettekst artikel 25 Gemeentewet¹⁵ valt te lezen: '*Wel volgt de rechtbank (Assen) een bijzondere redenering bij de beantwoording van de vraag wanneer op grond van artikel 25 en wanneer op grond van artikel 55 geheimhouding dient te worden opgelegd: Als het gaat om stukken die ter bespreking of besluitvorming aan de raad zijn voorgelegd, is artikel 25 van toepassing en als het stukken zijn die ter kennisneming aan de raad zijn gestuurd, geldt artikel 55. Als criterium lijkt te worden gehanteerd wie bevoegd is te besluiten*'.

Deze redenering volgend is de lijn dat bij voorstellen (waarbij geheimhouding aan de orde is) waarover de raad besluit, de procedurele vereisten van artikel 25 Gemeentewet zouden moeten gelden. Dit betekent dat wanneer het college besluit op grond van artikel 25 lid 2 (voorlopige) geheimhouding op te leggen, deze geheimhouding vervalt wanneer dit niet op basis van artikel 25 lid 3 wordt bekrachtigd door de raad in zijn eerstvolgende vergadering. De raad dient dus een

¹⁴ Zie blz. 25-3: De nieuwe Gemeentewet, deel B Commentaar op de Gemeentewet, supplement 33 september 2011

¹⁵ Zie ook blz. 25-3: De nieuwe Gemeentewet, deel B Commentaar op de Gemeentewet, supplement 33 september 2011

bekrachtigend besluit te nemen. Tegen het besluit om geheimhouding op te leggen kan een raadslid dat het niet eens is met deze opgelegde geheimhouding als belanghebbende¹⁶ in bezwaar en beroep¹⁷ gaan.

Artikel 86 Gemeentewet bevat de procedurele regels omtrent het opleggen en opheffen van geheimhouding voor de inhoud van stukken die aan de commissie¹⁸ worden overlegd en hetgeen behandeld in een besloten vergadering. De artikelen 55 en 86 van de Gemeentewet zijn in procedureel opzicht vergelijkbaar. In beide artikelen is geen bepaling opgenomen met betrekking tot een bekrachtiging van de geheimhouding door de raad met betrekking tot aan de raad '*gerichte*' stukken. De raad heeft wel een taak met betrekking tot het opheffen van geheimhouding ten aanzien van aan hen gerichte stukken.

3.3 Wet Openbaarheid van Bestuur: toetsing aan artikel 10 lid 1 en 2 Wob

Geheimhouding mag alleen door de raad, het college, de burgemeester of de raadscommissie worden opgelegd op grond van een belang als genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid bestuur (Wob) lid 1 en 2.

Dit artikel luidt als volgt:

1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege 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 en andere staten en met internationale organisaties;
 - b) economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, eerste lid, onder c en d, en het tweede lid, 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 informatie;
 - g) het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen

¹⁶ In november 2012 heeft de Rechtbank Zwolle (LJN: BY4723, Awb 12/1916) een uitspraak gedaan in een zaak tussen een lid van de gemeenteraad van Deventer en het college van B&W. De rechtbank overweegt als volgt: 'Eiser (toelichting: het raadslid) wordt door het besluit van 10 februari 2012 als raadslid, beperkt in de mogelijkheid om de geheime informatie waarvan hij kennis kan nemen, te delen met anderen, waaronder een externe financieel deskundige. Eiser is daarom belanghebbende bij het besluit van 10 februari 2012.'

¹⁷ 'In de Memorie van Antwoord bij de Gemeentewet stellen de bewindslieden dat een raadslid na een bezwaarschriftenprocedure de mogelijkheid heeft om beroep tegen een bestreden besluit in het stellen. Het raadsbesluit om geheimhouding op te leggen is naar de mening van de bewindslieden een concreet besluit gericht op rechtsgevolg. Naar analogie geldt dit ook voor het besluit tot het opleggen van geheimhouding op grond van artikel 55 Gemeentewet' (citaat blz 24: De transparante gemeente; Publicatie van de VNG, oktober 2012). Een soortgelijke passage is ook te lezen op blz 25-6 Deel B Commentaar op de Gemeentewet van de SDU-bundel 'De nieuwe Gemeentewet'. Tenslotte ook uit recente jurisprudentie blijkt dat een raadslid in bezwaar en beroep kan gaan. Zie o.a. de recente uitspraak van de Rechtbank Den Bosch in een zaak tussen het college van B&W van de gemeente Sint-Oedenrode en lid van de gemeenteraad (zie voor nadere info grijs kader in paragraaf 3.3.).

¹⁸ Een commissie kan zijn: een raadscommissie (artikel 82 Gemeentewet), een bestuurscommissie (artikel 83 Gemeentewet) of een andere commissie (artikel 84 Gemeentewet).

Uitzonderingsgronden

Artikel 10 Wob lid 1 bevat in het eerste lid de *absolute uitzonderingsgronden*¹⁹. Dat ze absoluut zijn betekent dat, indien één van deze gronden zich voordoet, over het onderwerp zonder meer geen informatie mag worden verschaft. Artikel 10 lid 1c heeft betrekking op de bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn verstrekt. In de rechtspraak is vastgelegd dat de gemeente deze uitzonderingsgrond restrictief moet uitleggen. Deze grond doet zich voor als uit de gevraagde gegevens wetenswaardigheden kunnen worden gelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering, het productieproces of de afzet van de producten, of de kring van afnemers en leveranciers. 'Ook financiële gegevens kunnen onder deze uitzonderingsgrond vallen'. 'Volgens rechtspraak is vooral de actualiteit van de financiële gegevens van belang om onder deze uitzonderingsgrond te kunnen vallen'²⁰.

Artikel 10 Wob bevat in het tweede lid de *relatieve uitzonderingsgronden*. Het relatieve karakter houdt in dat de gemeente moet afwegen²¹ of het belang dat door de uitzonderingsgrond wordt gediend zwaarder weegt dan het algemene belang van openbaarheid van informatie. Artikel 10 lid 2b beschermt de op geld waardeerbare belangen van de bestuursorganen. Het moet gaan om economische of financiële belangen²² van de overheid zelf. Vergelijkbare belangen van ondernemingen en burgers vinden bescherming in artikel 10 lid 1c of artikel 10 lid 2g (onevenredige benadeling).

Wetsvoorstel aanpassing Wob

Momenteel is er een 'wetsvoorstel wet aanpassing Wob' in voorbereiding. Uit diverse evaluaties en rapporten over de Wob bleek dat de *'huidige actieve openbaarmakingsregeling aanvulling behoeft. De actieve openbaarheid zou teveel afhankelijk zijn gebleven van de goede wil van bestuurders en ambtenaren, terwijl ook juist de informatie die men niet naar buiten wil hebben, van groot belang kan zijn voor burgers en de samenleving. Het huidige principe van de Wob: 'openbaar, tenzij', verdient derhalve aanvulling: 'actief openbaar, tenzij'. Naast de materiële bepalingen omtrent het actief openbaar maken van informatie zal ook de Informatiecommissaris een belangrijke rol gaan spelen in het bewust maken van organen van de nut, noodzaak en de verplichtingen rondom actieve openbaarheid'*²³. De indiener van het wetsvoorstel (D66-kamerlid Peters) is van opvatting dat een grote verbetering in de huidige openbaarheidpraktijk niet valt te halen door aanscherping van procedurele regels, maar door een verbeterde voorlichting van het publiek en organen²⁴.

¹⁹ MvT WOB 91, *Kamerstukken II* 1986/1987, p. 33. Zie ook blz 36 VNG-publicatie: 'Transparant bestuur. Een praktische handleiding voor gemeenten over de Wet openbaarheid van bestuur' (2008).

²⁰ Blz 38 uit VNG-publicatie: 'Transparant bestuur. Een praktische handleiding voor gemeenten over de Wet openbaarheid van bestuur' (2008).

²¹ In de handleiding 'transparant bestuur' van de VNG (2008) wordt op blz 69 nader ingegaan op de motiveringsplicht bij Wob-verzoeken: 'bij de beoordeling door de gemeente van de toepassing van een relatieve uitzonderingsgrond (in de zin van artikel 10 tweede lid van de Wob) is een belangenafweging verplicht. Deze belangenafweging stelt hogere eisen aan de motivering in het geval van een weigering van het Wob-verzoek op grond van een absolute uitzonderingsgrond (artikel 10 lid 1 Wob).

²² De financiële en economische belangen van de gemeente kunnen in het geding komen door openbaarmaking van bepaalde informatie. In de eerste plaats kan het dan gaan om informatie die de privaatrechtelijke verhouding met een onderneming of burger negatief kan beïnvloeden, bijvoorbeeld bij aanbestedingen. Bestuursorganen kunnen daarnaast een beroep op deze uitzonderingsgrond doen in geval van publiekrechtelijke rechtsverhoudingen, bijvoorbeeld om een effectieve en efficiënte subsidieverlening mogelijk te maken.

²³ Uit: Voorstel van wet van het lid Peters, houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Nieuwe Wet openbaarheid van bestuur), memorie van toelichting.

²⁴ In verschillende gemeenten (o.a. Den Helder, Amsterdam, Breda) zijn er recentelijk gedragslijnen vastgesteld met daarin de (formele) regels hoe om te gaan met geheimhouding alsmede de lokale 'op maat' afspraken. Deze gedragslijnen zijn kennelijk opgesteld vanuit een toenemende behoefte aan meer inzicht in het juridisch kader en de lokale spelregels.

Toenemende eisen aan een deugdelijke motivering

Naast deze ontwikkeling zien we dat de rechtsprekende macht steeds hogere eisen gaat stellen aan de onderbouwing van de geheimhouding. Zo heeft de Rechtbank in Den Bosch onlangs een besluit tot het opleggen van geheimhouding herroepen omdat een deugdelijke motivering ontbrak.

LJN BY5496 Rechtbank Den Bosch (Awb 12/1418)

Deugdelijke motivering vereist

'Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Sint-Oedenrode heeft met toepassing van artikel 86, tweede lid, van de Gemeentewet geheimhouding opgelegd op de conceptnotitie 'gemeentelijk accommodatiebeleid'. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder (lees: het college van B&W) de aan de geheimhouding ten grondslag gelegde belangen niet deugdelijk gemotiveerd'.

'Verweerder geeft gesteld dat de conceptnotitie bedrijfs- en fabricagegegevens bevat die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan verweerder zijn meegedeeld. In het bestreden besluit, noch ter zitting van de rechtbank heeft verweerder duidelijk gemaakt om welke gegevens het precies gaat en waarom deze vertrouwelijk zijn. Over de in de conceptnotitie vermelde financiële informatie van instellingen, moet worden geoordeeld dat deze informatie een algemeen karakter heeft, terwijl eisen onweersproken heeft uiteengezet dat deze informatie reeds openbaar was op het moment van het opleggen van de geheimhouding. Verweerder heeft in het bestreden besluit voorts gewezen op zijn economische belangen (artikel 10, tweede lid, aanhef en onder B, van de Wob), maar heeft in het bestreden besluit, noch ter zitting van de rechtbank duidelijk gemaakt op welke wijze de in de conceptnotitie vervatte informatie haar economische belangen zou kunnen schaden'.

'De rechtbank ziet aanleiding zelf in de zaak te voorzien en het besluit tot geheimhouding te herroepen. Hiertoe acht de rechtbank van belang dat, zoals ter zitting van de rechtbank duidelijk is geworden, er voor het opleggen van de geheimhouding geen andere dan de hiervoor genoemde argumenten bestaan en dat die argumenten, gezien het voorgaande, geen standhouden. Verweerder heeft de geheimhouding dan ook in redelijkheid niet kunnen opleggen'.

Nationale ombudsman pleit voor afschaffen Wob

Recentelijk (30 mei 2013) heeft Nationale Ombudsman Alex Brenninkmeijer gepleit voor het afschaffen van de Wob. Volgens Brenninkmeijer wordt de Wob nu 'oneigenlijk gebruikt'. Hij maakt zich vooral zorgen over misbruik door zogenoemde spookaanvragen. De Ombudsman denkt dat veel burgers hopen een dwangsom te innen als gemeenten niet snel genoeg op hun verzoek reageren. Overheden moeten binnen zes weken op een Wob-verzoek reageren. Gebeurt dit niet dan kan de aanvrager een dwangsom eisen. Brenninkmeijer wil dat de Wob vervangen wordt door een wet waarmee alle overheidsinformatie, met uitzondering van geheime documenten, openbaar wordt gemaakt.

4. Cijfers: hoe vaak geheimhouding aan de orde is geweest

Om inzicht te krijgen in de mate waarin geheimhouding door het college, de burgemeester, de raad en/of de commissie gedurende deze raadsperiode is opgelegd, heeft de Rekenkamer Tilburg een inventarisatie²⁵ uitgevoerd. Om een volledig beeld te krijgen heeft de Rekenkamer Tilburg via de archieven van de griffie moeten werken. Er was geen lijst beschikbaar met geheime stukken en/of besloten raads/commissievergaderingen.

Tabel 1: Het aantal malen dat geheimhouding gedurende de afgelopen raadsperiode is opgelegd.

Procesgang	2010	2011	2012	2013	Totaal
Raadsvergaderingen					
Raadsvoorstellen ²⁶ behandeld in een <u>besloten</u> raadsvergadering	1	2	4	0	7
Raadsvoorstellen behandeld in <u>openbare</u> raadsvergadering en commissievergadering met vertrouwelijke bijlagen	1	4	4	2	11
Totaal	2	6	8	2	18

Procesgang	2010	2011	2012	2013	Totaal
Commissievergaderingen²⁷					
Commissie Economie	X	1	5	0	6
Commissie Fysiek	X	1	5	0	6
Commissie Modern Bestuur	X	0	2	0	2
Commissie Maatschappij	X	0	0	0	0
	x	2	12	0	14

Geconstateerd kan worden dat er sprake is van een toename van het aantal behandelde raadsvoorstellen waarbij er vertrouwelijk bijlage(n) ter inzage zijn gelegd en/of waarover tijdens een besloten raadsvergadering is gesproken. Ook het aantal besloten commissievergaderingen is toegenomen. Met name valt een piek op in 2012.

Er kunnen meerdere redenen zijn voor een toename van de opgelegde geheimhouding. Wordt de toename verklaard door bijvoorbeeld een gewijzigde bestuurscultuur, een voller wordende stedelijke programmering van (ruimtelijke/fysieke) projecten waarbij de uitzonderingsgronden artikel 10 Wob aan de orde kunnen zijn of wijzigingen in het ambtelijke en bestuurlijke advies- en besluitvormingsproces ('helder adviseren')? De oorzaak voor de toename is niet nader onderzocht door de Rekenkamer Tilburg.

²⁵ Naast het kwantitatieve onderzoeksdeel (het 'turven') heeft de Rekenkamer Tilburg gekeken in hoeverre er gedurende de huidige raadsperiode in procedurele zin is gesproken over 'geheimhouding'. Deze opsomming is opgenomen in bijlage 4.

²⁶ Het gaat om in totaal 7 aparte/verschillende raadsvoorstellen waarover besloten is vergaderd (tijdens twee besloten vergaderingen zijn twee afzonderlijke raadsvoorstellen behandeld geweest).

²⁷ Met ingang van 1 januari 2013 is er een nieuwe commissie-indeling gekomen: Sociale Stijging, Fysiek, Leefbaarheid en Vestigingsklimaat. In 2013 zijn er nog geen besloten commissievergaderingen geweest.

4.1 Raadsvoorstellen behandeld in besloten raadsvergaderingen

De eerste categorie heeft betrekking op raadsvoorstellen die behandeld zijn in een besloten raadsvergadering. Er is sprake van een oplopend aantal onderwerpen dat in een besloten (besluitvormende) raadsbijeenkomst is behandeld (2010: 1, 2011:2 en 2012:4).

Tabel 2: Overzicht van tijdens besloten raadsvergadering behandelde onderwerpen.

	Datum	Onderwerp	Aantal
2010 ²⁸	20/12/2010	Cultuurhistorische ensembles Korvelseweg	1
2011	10/11/2011 10/11/2011	Mededeling ondertekening intentieovereenkomst van der Valk Vorbereidingsbesluit Koolhoven Buiten	2
2012	6/2/2012 19/3/2012 19/3/2012 10/9/2012	Aankoop Heuvelring 110 Aankoop Heuvelring 110 Onderhandelingsruimte Koolhoven Aanbestedingsdocument accountantscontrole	4
2013	-	-	0
Totaal			7

4.2 Raadsvoorstellen met vertrouwelijke bijlage(n) behandeld in openbare raadsvergadering

Deze categorie betreft raadsvoorstellen die op zichzelf openbaar zijn en behandeld zijn tijdens een openbare raads- en/of commissievergadering²⁹, maar waarbij door het college geheime stukken (veelal als bijlage(n) en/of paragraaf) ter inzage zijn gelegd bij de griffie en/of bij de ambtelijke afdeling. Minstens³⁰ elf keer heeft de raad een raadsbesluit genomen op basis van een raadsvoorstel dat één of meer vertrouwelijke bijlagen/paragrafen als 'onderlegger' kende.

Raadsleden kunnen bij de voorbereiding van het raadsvoorstel de vertrouwelijke bijlage(n) inzien/bestuderen. Op de griffie wordt geen 'tekenlijst' bijgehouden in het geval een raadslid om inzage verzoekt. Het raadslid mag vertrouwelijk kennisnemen van de informatie, maar mag deze informatie niet gebruiken bij een gedachtewisseling in een openbare vergadering. Wil een raadslid geheime informatie wel bediscussiëren met collega-raadsleden en/of het college dan kan dat uitsluitend nadat de raad (of de commissie) besloten heeft om de 'deuren te sluiten'. Het voorleggen van informatie aan een inhoudelijk deskundige kan een individueel raadslid niet.

Op de volgende pagina is een overzicht weergegeven van de openbare raadsvoorstellen die vallen onder deze categorie. De raadsvoorstellen als zodanig zijn openbare stukken. Dat geldt dus niet voor de stukken die vertrouwelijk als bijlage(n) ter inzage zijn gelegd.

²⁸ Inventarisatie/telling is exclusief de benoemingsprocedure van de nieuwe burgemeester.

²⁹ In twee gevallen (Stappegoor en vaststellingsovereenkomst VolkersWessels) is er voorafgaand aan de openbare raadsvergadering een besloten commissievergadering geweest.

³⁰ Omdat er geen registratie door de griffie, het college of ambtelijk apparaat wordt bijgehouden van vertrouwelijke bijlagen welke aan de raad zijn toegestuurd en/of ter inzage zijn gelegd bij de griffie, heeft de Rekenkamer Tilburg heeft via www.raadtilburg.nl alle raadsvoorstellen in de periode april 2010- februari 2013 zelf gescreend op de aanwezigheid van vertrouwelijke bijlage(n). Hierbij is in de raadsvoorstellen gekeken naar hetgeen is ingevuld bij 'de bijlagen' en/of 'ter inzage gelegde stukken'. Omdat deze aanpak wellicht niet leidt tot een 100% betrouwbare inventarisatie, is ervoor gekozen om te spreken over 'minstens'.

Overzicht (11) raadsvoorstellen april 2010 - februari 2013 waarbij er vertrouwelijke stukken zijn toegestuurd aan de raad of ter inzage hebben gelegen op de raadsgriffie

1 oktober 2010:	Raadsvoorstel beschikbaar stellen middelen maatschappelijk convenant Willem II (<i>bijlage 23 is vertrouwelijk</i>)
8 juli 2011:	Raadsvoorstel garantie Tilburg Innovation Center (<i>vertrouwelijke liquiditeitsprognose ter inzage gelegd</i>)
1 juli 2011:	Raadsvoorstel gefaseerde realisatie Tophockeycomplex Bredaseweg (<i>bijlage 5 vertrouwelijk ter inzage</i>)
13 september 2011	Raadsvoorstel onteigening Hoge Hoek (<i>een aantal bijlagen zijn vertrouwelijk ter inzage gelegd</i>).
10 november 2011:	Raadsvoorstel grondprijnsbeleid 2012 (<i>er zijn twee bijlagen bij het raadsvoorstel vertrouwelijk ter inzage gelegd</i>)
22 mei 2012:	Raadsvoorstel vervolg samenwerking VolkerWessels De Werkplaats (<i>Er zijn vertrouwelijk stukken ter inzage gelegd</i>)
1 juni 2012:	Raadsvoorstel aankoop Eindsestraat 116 te Dongen (<i>niet-openbare bijlage</i>)
12 juni 2012:	Raadsvoorstel overeenkomst Koolhoven (<i>Er zijn vertrouwelijke bijlagen ter inzage gelegd</i>).
3 december 2012:	Raadsvoorstel aanvullende overeenkomst Stappegoor (<i>29 oktober 2012: vertrouwelijk in commissie fysiek + vertrouwelijke bijlagen</i>)
18 maart 2013:	Raadsvoorstel definitiefase gemeentelijke huisvesting en beschikbaarheidstelling voorbereidingskrediet (<i>bijlage 2a t/me vertrouwelijk: stichtingskostenraming en exploitatieoverzichten</i>)
18 maart 2013:	Raadsvoorstel aankoop gezondheidscentrum Koningsoord (<i>in commissie 18 febr 2013 heeft wethouder toegezegd dat huurcontracten vertrouwelijk ter inzage worden gelegd bij de griffie + bij het raadsvoorstel is aangegeven dat: de Stichtingskostenraming en exploitatieberekening vertrouwelijk ter inzage zijn gelegd i.v.m. aanbesteding en lopende onderhandelingen.</i>

4.3 Besloten commissievergaderingen en informatiebijeenvakomensten

Op basis van artikel 86, lid 1 Gemeentewet kan een commissie geheimhouding opleggen. Lid 2 van artikel 86 regelt de mogelijkheid voor het college om geheimhouding op te leggen ten aanzien van de stukken die aan de commissie worden overlegd. Er hebben de afgelopen raadsperiode 14 besloten raadscommissies plaatsgevonden. De commissies Economie en Fysiek vergaderden het meest 'achter gesloten deuren' waarbij er een eveneens een piek is waar te nemen in het jaar 2012.

Naast de structuur van de commissievergadering kent Tilburg ook zogenaamde informatiebijeenvakomensten. Het college en/of ambtenaren geven in dergelijke bijeenkomsten een toelichting op het project, de activiteit, actualiteiten en/of de stand van zaken. Op 18 juni 2012 heeft het presidium gesproken over 'de informatiebijeenvakomst'. Afsproken is dat het college voortaan uitsluitend vertrouwelijke (= geheime) informatie verstrekt tijdens een besloten vergadering van een raadscommissie (en dus niet meer tijdens een informatiebijeenvakomst). Als argumentatie voor dat besluit wordt gemeld 'De Gemeentewet regelt uitsluitend geheimhouding tijdens vergaderingen van een raadscommissie of de raad. Hierdoor wordt ook beter geborgd dat alle raadsleden beschikken over dezelfde informatie'.

In de periode 2010 - 2012 zijn de volgende onderwerpen tijdens een besloten commissievergadering aan de orde geweest.

Tabel 3: Overzicht van onderwerpen welke aan de orde zijn geweest tijdens een besloten commissievergadering.

	2010	2011	2012
Behandelde onderwerpen com. ECO	-	4/4/2011: waarde en bestemming van wijkgebouwen	16/1/2012: informatie projecten kostenverhaalbesluit 19/3/2012: onderhandelingsruimte Koolhoven 7/5/2012: winkelrondje 7/5/2012: grondexploitatie 18/6/2012: aanvullende overeenkomst Koolhoven
Aantal besloten vergaderingen commissie Economie	0	1	5
Behandelde onderwerpen Com. FYS	-	7/11/2011: voorbereidingsbesl uit Koolhoven buiten	19/3/2012: stand van zaken/proces vaststellingsovereenkomst gemeente-Volkers Wessels 2/4/2012: ontwikkeling project Kempenbaan-West (Ook cie economie) 21/5/2012: vaststellingsovereenkomst met Volker Wessels over het deelgebied De Werkplaats in de Spoorzone (openbare raadsvergadering) 10/9/2012: ontwikkeling brug Piushaven 29/10/2012: aanvullende overeenkomst tussen gemeente en Consortium over de ontwikkeling Stappegloor (Openbare raadsvergadering)
Aantal besloten commissie vergaderingen Fysiek	0	1	5
Behandelde onderwerpen com BES			12/3/2012: stand van zaken Taskforce B5 27/8/2012: aanbesteding accountantscontrole
Besloten commissievergadering Modern Bestuur	0	0	2
Besloten commissievergadering maatschappij	0	0	0
Totaal besloten commissie vergaderingen	0	2	12

Of de toename het gevolg is van de ambitie van het huidige college om 'de raad meer in een vroegtijdig stadium te betrekken bij het ontwikkelen van nieuwe kaders'³¹ is niet nader onderzocht door de Rekenkamer Tilburg. Wel valt wat betreft deze bovenstaande tabel op te merken dat er sprake is van een 'vertekend' beeld voor wat betreft het aantal besloten commissievergaderingen in 2010 en 2011. Zoals aangegeven is op 18 juni 2012 door het presidium besloten dat het vertrouwelijk (mondeling) informeren voortaan uitsluitend via een besloten commissievergadering kan verlopen. Ook in de jaren 2010 - medio 2012 zijn er verschillende besloten informatiebijeenkomsten geweest, maar daar is geen eenduidige registratie van bijgehouden en daardoor voor de Rekenkamer Tilburg niet te inventariseren.

³¹ In het Rekenkamerrapport 'de herkenbare raad' (juli 2012) is ingegaan op de ambitie van het college om de raad zo vroeg mogelijk te betrekken bij de ontwikkeling van nieuwe kaders. Tijdens een groepsgesprek met raadsleden leidde dit tot een discussie waarbij als kritiekpunt door raadsleden werd ingebracht dat er hierdoor veel besloten bijeenkomsten worden georganiseerd.

4.4. Collegebesluiten waarbij geheimhouding is opgelegd

Artikel 55 van de Gemeentewet biedt het college de mogelijkheid 'geheimhouding op te leggen omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan het college worden overlegd. Geheimhouding mag worden opgelegd op grond van een belang als genoemd in artikel 10 Wob lid 1 en 2. In onderstaande tabel is een overzicht weergegeven van het aantal besluiten waarbij het college³² geheimhouding heeft opgelegd op stukken en/of hetgeen besproken. Door een wijziging van de agendastrook wordt vanaf 2012 niet meer de specifieke uitzonderingsgrond artikel 10 Wob lid 1 a-d of lid 2 a-g geregistreerd³³. Om deze reden bevat de onderstaande tabel een categorisering³⁴ die niet samenvalt met de uitzonderingsgronden van de Wob.

Tabel 4: Overzicht vertrouwelijke besluiten college tussen januari 2011³⁵ en 1 juni 2013.

Soort besluit	2011	2012	2013 (tot 1/6)	totaal
Categorie: vertrouwelijk persoonlijk				
Onderscheidingen	14	12	4	30
Personeel	10	13	5	28
Diversen	5	0	0	5
Totaal	29	25	9	63
Categorie: vertrouwelijk zakelijk				
Aanbestedingen	5	3	0	8
Aan en verkoop, huurproblemen	14	6	1	21
Ruimtelijke ontwikkelingen/ onderhandeling/overeenkomsten	20	6	1	27
Financiën (begrotingstrajecten e.d.)	5	2	0	7
Strategie en lobby	5	5	3	13
Juridische zaken (schikkingen, afkoop, schade etc.)	6	2	0	8
Vorbereidingsbesluiten	3	0	0	3
Diversen	1	2	1	4
Totaal zakelijk	59	26	6	91
Totaal vertrouwelijke besluiten (Persoonlijk + zakelijk)	88	51	15	154
Totaal besluiten	1217	1073	479	2769
Percentage	7,2%	4,8%	3,1%	5,6%

³² Gedurende deze raadsperiode zijn ook raadsvragen gesteld met betrekking tot vertrouwelijke collegebesluiten. In bijlage vier bij dit rapport zijn de antwoorden op de deze raadsvragen (d.d. 23 mei 2012) van TROTS (de heer van Puijenbroek) opgenomen.

³³ M.i.v. januari 2012 wordt een nieuw (invul)format gehanteerd voor de college/agendastrook. In dit format kan de (beleids)ambtenaar volstaan met het aanvinken van de categorie 'vertrouwelijk-zakelijk' of 'vertrouwelijk-personeel'. Ambtelijk heeft men reeds te kennen gegeven, voornemens te zijn dit format weer aan te passen zodat er een expliciete verwijzing wordt gemaakt naar de uitzonderingsgronden in artikel 10 Wob lid 1a-d en/of lid 2a-g.

³⁴ Categorie-indeling valt niet samen met de uitzonderingsgronden zoals genoemd in de Wob; het betreft een indeling/categorisering die aangeleverd is assistent-gemeentesecretaris.

³⁵ Sinds januari 2011 worden alle collegebesluiten opgenomen in het zogenoemde 'Bestuurlijk Voortgangsbewakingssysteem' (BVS); Wanneer geheimhouding aan de orde is wordt de categorie 'vertrouwelijk persoonlijk' of 'vertrouwelijk zakelijk' aangevinkt. Door deze registratie in het BVS is 'met een druk op de knop' een selectie te maken van de vertrouwelijk genomen collegebesluiten.

Met name het relatief hoge aantal 'vertrouwelijk-zakelijk' genomen collegebesluiten over de 'aan- en verkoop/huurproblemen' alsmede 'ruimtelijke ontwikkelingen/onderhandelingen/overeenkomsten' in 2011 valt op. Tenslotte lijkt dat er sprake is van een daling van het aantal vertrouwelijke collegebesluiten in (de eerste maanden van) 2013.

5. Cases: de praktijk nader bezien

Op basis van een beperkt dossieronderzoek (7 cases) is informatie verzameld over hoe is omgegaan met het opleggen, het bekrachtigen en het opheffen van geheimhouding. Specifiek is gekeken naar de volgende onderdelen³⁶:

	Onderdelen	Criteria
1	De herkenbaarheid van geheimhouding	- Is op de stukken direct zichtbaar dat een stuk geheim is? Staat het op het stuk zelf? Of op de agendastrook? Is het zichtbaar in een oogopslag? - Zijn er heldere regels/procedures over hoe en waar vermeld moet worden dat een (deel van een) stuk geheim is?
2	De onderbouwing van geheimhouding	- Is er een onderbouwing gegeven? - Is er een directe verwijzing naar de wettelijke grondslag, namelijk artikelen 25, 55 of 86 GW en/of artikel 10 Wob? - Heeft de onderbouwing steeds betrekking op complete documenten? - Is de onderbouwing (argumentatie) voldoende informatief? - Heeft het college in haar vergadering voldoende aandacht voor de onderbouwing?
3	Kennisneming en archivering van geheime stukken	- Wordt geheime informatie schriftelijk of mondeling verstrekt? - Worden geheime stukken digitaal en/of per post bij raad- en commissieleden bezorgd? - Of kunnen geheime stukken worden ingezien bij de griffie? - Houdt de griffie een registratie bij wie geheime stukken heeft ontvangen of ingezien? - Worden geheime stukken centraal gearhiveerd?
4	Het opleggen van geheimhouding tijdens een commissie- of raadsvergadering	- Hoe verloopt het opleggen van geheimhouding bij commissie- of raadsvergaderingen? - Is duidelijk op basis van welk artikel (25, 55 of 86 Gemeentewet) geheimhouding wordt opgelegd en door welk orgaan? - Is er een termijn verbonden aan de opgelegde vertrouwelijkheid?
5	Het bekrachtigen van geheimhouding	Hoe verloopt het bekrachtigen van geheimhouding bij commissie- of raadsvergaderingen?
6	Het opheffen van geheimhouding	- Hoe verloopt het opheffen van geheimhouding? - Is er een signaleringssysteem ingericht?

5.1 De herkenbaarheid van geheimhouding

Indien geheimhouding is opgelegd op stukken die aan de raad of leden van de raad worden voorgelegd, is het van belang dat het voor raadsleden direct zichtbaar is dat deze stukken geheim zijn. Daarnaast is ook zinvol om terug te kunnen vallen op heldere procedures inzake de herkenbaarheid van de geheimhouding.

Op basis van het dossieronderzoek constateert de Rekenkamer Tilburg het volgende:

- De herkenbaarheid van geheime commissiestukken (uitnodiging, agenda, commissiestrook e.d.) is goed. Op de commissiestukken staat consequent aangegeven dat op de stukken geheimhouding rust en/of dat commissievoorzitter voornemens is om geheimhouding door de commissie op te laten leggen. Hierbij worden uiteenlopende termen gebruikt als 'vertrouwelijk', 'besloten vergadering', 'achter gesloten deuren', 'hetgeen aan de orde komt geheim te houden'.
- De meeste bestudeerde cases betreffen een raadsvoorstel waarbij het voorstel als zodanig openbaar is, maar waarbij (een aantal) bijlagen en onderdelen vertrouwelijk ter inzage zijn gelegd bij de griffie of de ambtelijke afdeling. Bij het merendeel van deze cases is op het voorblad bij het definitieve raadsvoorstel helder opgenomen dat vertrouwelijke bijlage(n) ter inzage zijn

³⁶ Deze indeling is ontleend aan: Rekenkamer Amsterdam, *Handreiking geheimhouding. Nadere informatie over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding*, februari 2012.

gelegd. Maar soms wordt in het raadsvoorstel zelf of aan het einde van het raadsvoorstel bij de paragraaf 'ter inzage gelegde stukken' verwezen naar de vertrouwelijke ter inzage gelegde stukken. Of de vertrouwelijke bijlage(n) zelf altijd voorzien zijn van de term 'geheim' o.i.d. heeft de Rekenkamer Tilburg niet consequent kunnen beoordelen. De vertrouwelijk ter inzage gelegde bijlagen bij raadsvoorstellen worden veelal in hard-copy ter inzage gelegd bij de griffie en niet digitaal gearchiveerd door de griffie. Hierdoor heeft de Rekenkamer Tilburg niet alle onderliggende geheime bijlagen kunnen toetsen. De vertrouwelijke bijlagen waarvan de Rekenkamer Tilburg wel kennis heeft kunnen nemen, zijn doorgaans wel voorzien van de term 'vertrouwelijk' (in de koptekst, achter de tekst als watermerk e.d.).

- De Rekenkamer Tilburg heeft in haar onderzoek geconstateerd dat op agendastroken van het college verschillende soorten vertrouwelijkheid worden onderscheiden ('V-zakelijk' en 'V-persoonlijk'). Deze termen worden ook gehanteerd bij de archivering in het bestuurlijk voortgangsbewakingssysteem (BVS).
- In de wetsartikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet is bepaald dat van het opleggen van de geheimhouding melding wordt gemaakt op de stukken. In Tilburg zijn geen aanvullende afspraken hieromtrent gemaakt. Het Reglement van Orde van de raad, het commissiestatuut en de verordening ambtelijke bijstand gemeente Tilburg kennen een beperkt aantal regels ten aanzien van het opleggen van geheimhouding (zie bijlage 3). Bij deze richtlijnen wordt geen aandacht besteed aan de herkenbaarheid van de geheimhouding.
- Eerdere agendastroken kenden de vraag 'openbaar/niet-openbaar' (in plaats van vertrouwelijk). 'Openbaar' en 'niet-openbaar' hebben een andere betekenis dan 'geheim' of 'vertrouwelijk'. Immers het college kan besluiten om een besluit niet op te nemen in de openbare besluitenlijst. Formeel gezien is een dergelijk stuk dan nog niet direct 'geheim'. De nieuwste 'agendastroken' hebben ook een vraag inzake 'publiceren' (naast de vraag 'vertrouwelijk'). Als het antwoord op deze vraag negatief luidt, wordt er bij vermeld dat publicatie niet gebeurt vanwege artikel 10 Wob.

De herkenbaarheid van geheimhouding

- *Wat betreft de herkenbaarheid van geheimhouding constateert de Rekenkamer Tilburg dat deze doorgaans goed is. Op de (agenda)stroken wordt expliciet vermeld dat er sprake is van een besloten vergadering en/of dat geheime stukken ter inzage zijn gelegd. Op de raadsvoorstellen zelf, is de herkenbaarheid van de geheimhouding wisselend.*
- *In praktijk worden verschillende termen gebruikt als 'vertrouwelijk', 'hetgeen aan de orde komt geheim te houden', 'achter gesloten deuren'.*
- *Het ontbreekt aan heldere regels over hoe en waar vermeld moet worden dat een (deel van) het stuk dat voorligt aan de raad of commissie geheim is.*

5.2 De onderbouwing van geheimhouding

Om als raad een zorgvuldige afweging te kunnen maken of geheimhouding opgelegd, bekrachtigd of opgeheven dient te worden, is het van belang dat geheimhouding in de stukken (stroken, agenda's voorstellen e.d.) is onderbouwd. Immers zonder onderbouwing kan de raad geen goede inschatting maken of geheimhouding (door hen zelf of een ander orgaan) terecht wordt opgelegd. Ook vanuit een meer formeel-juridische invalshoek is een onderbouwing nodig. Hierbij zijn de artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet relevant die bepalen dat 'op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur' geheimhouding kan worden opgelegd. Uit recente jurisprudentie³⁷ (december 2012) blijkt dat de Rechtbank Den Bosch van mening is dat het besluit tot het opleggen van geheimhouding gemotiveerd dient te zijn.

³⁷ Uitspraak LJN BY5496, Rechtbank 's-Hertogenbosch, Awb 12/1418: Een raadslid van de gemeente Sint-Oederode heeft een procedure aangespannen tegen het college van B&W. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college de aan de geheimhouding ten grondslag gelegde belangen niet deugdelijk gemotiveerd. De Rechtbank heeft vervolgens het besluit tot geheimhouding herroepen (zie ook kader hoofdstuk vier).

Uit het deskresearch van de Rekenkamer Tilburg komt het volgende beeld naar voren:

- Bij het opleggen van geheimhouding wordt in de bestudeerde cases niet verwezen naar de wettelijke grondslag: de artikelen 25, 55 of 86 van de Gemeentewet.
- De Rekenkamer Tilburg leest in verschillende inleidingen impliciet dat geheimhouding verschillende doelen beoogt zoals 'het geheim houden van de onderhandelingsstrategie van de gemeente' of 'het voorkomen van ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen gedurende de onderhandelingstijd'.
- Bij de inhoudelijke argumentatie voor geheimhouding rond reeds afgesloten overeenkomsten met private partners vervalt het college vaak in algemeenheden zoals 'vanwege financiële en bedrijfseconomische belangen'. Het is niet altijd duidelijk wiens belangen het college daarbij op het oog heeft. Indien wel wordt verwezen naar artikel 10 Wob, wordt meerdere malen de uitzonderingsgrond (lid 1 sub a-d of 2 sub a-g) niet gespecificeerd.
- Bij uitwerkingen of aanpassingen van samenwerkingsovereenkomsten met private partners is het niet altijd duidelijk of de geheimhouding betrekking heeft op de oorspronkelijke overeenkomst, of op de uitwerking hiervan.
- Wat regelmatig (minstens elf keer) voorkomt is dat het deel waarvoor (in de optiek van het college en/of het ambtelijke apparaat) geheimhouding zou moeten gelden naar een bijlage(n) wordt overgeheveld. Het raadsvoorstel als zodanig bevat dan enkel openbare informatie. Op de bijlage wordt dan door het college geheimhouding opgelegd en deze bijlage wordt ter inzage gelegd bij de griffie.
- Het besluit om de bijlagen als 'geheim' aan te merken gebeurt doorgaans niet expliciet. In het besluit als zodanig staat niet dat op een bijlage geheimhouding is opgelegd. Op de strook bij het raadsvoorstel wordt enkel gemeld dat vertrouwelijke bijlagen ter inzage worden gelegd. In deze gevallen wordt ook niet verwezen naar het relevante wetsartikel op basis waarvan het college de geheimhouding oplegt.
- Uit de bestudeerde stukken blijkt niet duidelijk of binnen het college voldoende aandacht wordt besteed aan de (ambtelijk) gegeven onderbouwing voor de geheimhouding.
- De Rekenkamer Tilburg heeft geen duidelijke ambtelijke instructie (op papier) aangetroffen waarin het afwegingskader voor het opleggen van geheimhouding en de onderbouwing, helder/stapsgewijs wordt geëxpliciteerd. In de praktijk wordt de afweging over het al dan niet opleggen van geheimhouding, gemaakt tijdens de zogenoemde Wethoudersoverleg cq. Burgermeestersoverleg (WHO/BO)³⁸ tussen de betrokken ambtenaren (beleidsmedewerker, teamhoofd en/of afdelingshoofd), een 'secretaris bestuurlijk proces' en de verantwoordelijk portefeuillehouder. In de meeste gevallen wordt hierover ook door de juridisch adviseur geadviseerd. Voordat de nota definitief naar het college gaat, verrichten de secretarissen bestuurlijk proces en de assistent-gemeentesecretaris nog een laatste 'check'.
- In het kader van het opleidingstraject 'helder adviseren' zijn (beleids)ambtenaren getraind in het opstellen van heldere adviezen aan het bestuur. Tijdens deze training zijn ambtenaren ook geadviseerd hoe de onderdelen van de 'strook' (het voorblad voor een collegeadvies of raadsvoorstel) in te vullen. Het format van een (agenda)strook bevat de expliciete vraag of een nota 'vertrouwelijk' of 'niet-vertrouwelijk' dient te zijn. Concrete instructies en/of een nadere explicitering van de uitzonderingsgrond ontbreken in de opleidingsmap. In de dagelijkse praktijk vervullen de secretarissen bestuurlijk proces een rol als vraagbaak met betrekking tot de uitzonderingsgronden van de Wob.

³⁸ Een WHO is te beschouwen als een 'voorportaal' voor een collegevergadering.

De onderbouwing van de geheimhouding

- *Bij de inhoudelijke argumentatie vervalt het college (te) vaak in algemeenheden zoals 'vanwege financiële en bedrijfseconomische belangen', zonder aan te geven op wiens belangen gedoeld wordt. Ook wordt meerdere malen verwezen naar artikel 10 Wob zonder dat daarbij nader wordt gespecificeerd welke uitzonderingsgrond (lid 1 sub a-d of 2 sub a-g) aan de orde is.*
- *Bij het opleggen van geheimhouding wordt niet verwezen naar de wettelijke grondslag: artikelen 25, 55 of 86 van de Gemeentewet.*
- *Het college neemt géén expliciete besluiten over het 'vertrouwelijk' ter inzage leggen van onderliggende stukken/bijlagen. Impliciet is het besluit om geheimhouding op te leggen te herleiden uit de agendastrook.*
- *Er zijn geen heldere (ambtelijke) procedures/instructies aangetroffen waarin een toelichting wordt gegeven op bijvoorbeeld de mogelijke uitzonderingsgronden van de Wob.*

5.3 Kennisneming en archivering van geheime stukken

Wat betreft de wijze waarop raadsleden kennisnemen van geheime stukken en de wijze van archivering van geheime stukken leidt het onderzoek van de Rekenkamer Tilburg tot de volgende bevindingen:

- Mondelinge vertrouwelijke informatie wordt enkel nog maar verstrekt binnen de structuur van een (besloten) vergadering van een raadscommissie. Voordat deze afspraak in het presidium werd gemaakt (juni 2012) werden commissie- en raadsleden geïnformeerd via (informele) informatiebijeenkomsten waarbij geen verslaglegging en/of archivering plaatsvond.
- Uit de bestudeerde stukken blijkt niet expliciet op welke wijze raads- en/of commissieleden kennis hebben kunnen nemen van geheime stukken. Navraag bij de raadsgriffie leert dat stukken voor besloten commissie- en/of raadsvergaderingen onder vertrouwelijkheid per post worden toegezonden aan de leden. De vertrouwelijk ter inzage gelegde bijlagen zijn in te zien bij de griffie. De griffie houdt geen registratie bij van wie de ter inzage gelegde stukken heeft ingezien/bestudeerd.
- De stukken die zijn behandeld in een besloten raads- en/of commissievergadering worden niet geregistreerd in het BVS.³⁹ De griffie slaat alle stukken die zijn behandeld in besloten commissie- en raadsvergaderingen op een vertrouwelijk deel van de eigen afdelingsschijf op.
- Vanaf januari 2011 wordt door het college in het BVS wel een registratie bijgehouden van de categorie 'vertrouwelijk'. Voor collegebesluiten wordt het daardoor eenvoudiger om 'door een druk op de knop' een uitdraai te krijgen van het aantal vertrouwelijk genomen besluiten.
- Niet 'met een druk op de knop' is te achterhalen hoeveel openbare raadsvoorstellen er zijn geagendeerd waarbij vertrouwelijke stukken/bijlagen ter inzage hebben gelegen. Er wordt geen centrale registratie van de bij de griffie ter inzage gelegde bijlagen bijgehouden.

Kennisneming en archivering van geheime stukken

- *Met ingang van juni 2012 mag mondelinge vertrouwelijke informatie uitsluitend nog maar gedeeld worden binnen de structuur van een besloten commissievergadering.*
- *De stukken voor besloten commissie- en/of raadsvergaderingen worden onder vertrouwelijkheid per post toegezonden aan de leden de commissie en/of raad. De archivering van de stukken voor de besloten commissie- en/of raadsvergaderingen worden op een aparte afdelingsschijf opgeslagen.*
- *De door het college vertrouwelijk ter inzage gelegde bijlagen zijn in te zien bij de griffie. De griffie houdt geen registratie bij van wie de ter inzage gelegde stukken heeft ingezien/bestudeerd. Ook worden de bij de griffie ter inzage gelegde stukken niet centraal gearchiveerd.*

³⁹ Het BVS is hét bestuurlijk voortgangsbewakingsysteem voor bestuurlijke opdrachten, raadsvragen en taken die voortvloeien uit bijvoorbeeld wethoudersoverleggen en commissie- en raadsvergaderingen. Sinds januari 2011 is een functionaliteit toegevoegd: het digitaal ondersteunen van het proces van een collegevergadering.

5.4 Het opleggen van geheimhouding tijdens een (besloten) commissie- of raadsvergadering

Hoe verloopt het opleggen van geheimhouding bij commissie- of raadsvergaderingen? Is duidelijk op basis van welk artikel (25, 55 of 86 Gemeentewet) geheimhouding wordt opgelegd en door welk orgaan? Is er een termijn verbonden aan de opgelegde vertrouwelijkheid?

Op grond van het dossieronderzoek constateert de Rekenkamer Tilburg het volgende:

- De afgelopen raadsperiode is in totaal zeven keer expliciet besloten om 'achter gesloten deuren' te vergaderen en geheimhouding op te leggen. Daarnaast hebben er veertien⁴⁰ besloten commissievergaderingen plaatsgevonden.
- Geheimhouding kan worden opgelegd op grond van artikel 25, artikel 55 en artikel 86 Gemeentewet. Bij het opleggen van de geheimhouding is bij de bestudering van de cases geen expliciete verwijzing gevonden naar deze wetsartikelen. Hiermee is dus niet alleen onduidelijk wat de wettelijke grondslag voor de geheimhouding is, maar ook door welk orgaan geheimhouding wordt opgelegd.
- In diverse bestudeerde gevallen kiest het college ervoor om of onderdelen van het raadsvoorstel over te hevelen naar een vertrouwelijke bijlage (bijvoorbeeld een risicoparagraaf bij een raadsvoorstel) of complete bijlage(n) bij een openbaar raadsvoorstel 'geheim' te bestempelen (bijvoorbeeld onderliggende berekeningen met betrekking tot gebiedsexploitatie). De stukken worden ter inzage gelegd bij de griffie. Ook in deze gevallen ontbreekt een verwijzing naar wetsartikelen uit de Gemeentewet, op basis waarvan geheimhouding wordt opgelegd.
- Het opleggen van geheimhouding tijdens een besloten commissie- of raadsvergadering verloopt gestructureerd. In de agenda wordt bij de opening expliciet vermeld: 'de commissie beslist of het met gesloten deuren wordt vergaderd' en 'de commissie besluit over het geheimhouden van hetgeen in de vergadering aan de orde komt'.
- In vrijwel geen van de bestudeerde cases is een expliciete termijn verbonden aan de duur van de opgelegde geheimhouding. Eén keer is een exacte datum genoemd, en één keer is gekozen voor een alternatieve bewoording ('De wethouder verzoekt geheimhouding hierover, totdat het nieuws via de normale kanalen bekend gemaakt is').

Het opleggen van geheimhouding tijdens een commissie- of raadsvergadering

- *Bij het opleggen van de geheimhouding wordt niet verwezen naar artikel 25, 55 of 86 van de Gemeentewet. Hiermee is dus niet alleen onduidelijk wat de wettelijke grondslag voor de geheimhouding is, maar ook door welk orgaan geheimhouding wordt opgelegd.*
- *Het opleggen van geheimhouding tijdens een besloten commissie- of raadsvergadering verloopt gestructureerd.*
- *Er wordt doorgaans geen expliciete termijn verbonden aan de duur van de opgelegde geheimhouding.*

5.5 Het bekrachtigen van geheimhouding

De gemeenteraad moet zelf beslissen of de (eerder door het college, de burgemeester of commissie) opgelegde geheimhouding voortduurt. Bekrachtigt de gemeenteraad de door anderen opgelegde geheimhouding op stukken niet in de eerstvolgende vergadering, dan vervalt de opgelegde geheimhouding (artikel 25 lid 3).

Op basis van de bestudeerde cases komt de Rekenkamer Tilburg tot de volgende constatering:

- Uit de stukken van een besloten raadsvergadering blijkt nooit expliciet of een bekrachtiging van de geheimhouding op grond van artikel 25 lid 3 plaatsvindt. Er wordt bijvoorbeeld niet verwezen naar een collegebesluit om geheimhouding op te leggen. Dit ligt in lijn met de eerdere constatering dat bij het opleggen van de geheimhouding bij de bestudering van de cases geen expliciete verwijzing is gevonden naar de wetsartikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet.

⁴⁰ Zie 4.3. Er zijn drie typen besloten commissievergaderingen te onderscheiden: ter voorbereiding op een inhoudelijk raadsvoorstel, wensen en bedenkingen uiten en informeren over stand van zaken.

- In Tilburg is de praktijk dat de geheimhouding ten aanzien van onderliggende stukken (bijlagen) die door het college ter inzage worden gelegd, niet wordt bekrachtigd door de raad. Aannee daarbij is dat er sprake zou zijn van opgelegde geheimhouding op basis van artikel 55 Gemeentewet. Dit artikel kent geen verwijzing naar het bekrachtigen van geheimhouding. Centraal discussiepunt hierbij is de vraag in hoeverre 'bijlage(n)' onderdeel uitmaken van een raadsvoorstel waarover de raad een besluit dient te nemen. Als de gangbare opvatting is dat een bijlage een integraal onderdeel vormt van een raadsvoorstel dan zou bekrachtiging op grond van artikel 25 lid 3 Gemeentewet voor de hand liggen.

Het bekrachtigen van geheimhouding tijdens een commissie- of raadsvergadering

- *Uit de stukken van een besloten raadsvergadering blijkt nooit expliciet of een bekrachtiging van de geheimhouding op grond van artikel 25 lid 3 plaatsvindt.*
- *In Tilburg is de praktijk dat de geheimhouding ten aanzien van onderliggende stukken (bijlagen) die door het college ter inzage worden gelegd, niet wordt bekrachtigd door de raad.*

5.6 Het opheffen van geheimhouding

Hoe verloopt het opheffen van geheimhouding? Regel is dat de opgelegde geheimhouding blijft voortduren totdat het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd deze weer opheft. In het geval het college (artikel 55 lid 3) of de commissie (artikel 86 lid 3) zich ter zake van het behandelde waarvoor een verplichting tot geheimhouding geldt tot de raad richt, wordt de geheimhouding in acht genomen totdat de raad haar opheft. De raad heeft dus het primaat met betrekking tot het opheffen van geheimhouding. Is er een signaleringssysteem ingericht?

Ten aanzien van de vragen constateert de Rekenkamer Tilburg het volgende:

- Het opheffen van geheimhouding door de raad, het college, de burgemeester of de commissie gebeurt in de praktijk niet.
- In een enkel geval is er sprake van gestelde termijn waarvoor de geheimhouding geldt. In dit geval neemt de raad tegelijkertijd een besluit omtrent het opleggen en opheffen van de geheimhouding.
- Er is geen geautomatiseerd systeem dat een signaalfunctie heeft rondom het opheffen van geheimhouding.

Het opheffen van geheimhouding

- *Het opheffen van geheimhouding door de raad, het college, de burgemeester of een commissie gebeurt in de praktijk niet.*
- *Er is geen geautomatiseerd systeem dat een signaalfunctie heeft rondom het opheffen van geheimhouding.*

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

De Rekenkamer Tilburg heeft op basis van deskresearch in kaart gebracht met welke frequentie ('hoe vaak') en volgens welke procedure ('hoe') geheimhouding de afgelopen raadsperiode in Tilburg is opgelegd. Hieronder volgen de conclusies

Frequentie

In tabel 1 (blz. 15) is het aantal keer weergegeven dat geheimhouding gedurende de afgelopen raadsperiode is opgelegd. Ten aanzien van het aantal besloten raads- en commissievergaderingen stelt de Rekenkamer Tilburg vast dat er sprake is van een toename van het aantal besloten raads- en commissievergaderingen. Met name in het jaar 2012 is er een piek waar te nemen met vier besloten raadsvergaderingen en vier openbare raadsvergaderingen waarbij vertrouwelijke bijlagen aan de orde waren en twaalf besloten commissievergaderingen. Daarnaast bevatte de afgelopen raadsperiode minstens elf raadsvoorstellen waarbij één of meerdere bijlage(n) die vertrouwelijk ter inzage zijn gelegd voor raadsleden. De Rekenkamer Tilburg heeft niet nader geanalyseerd wat de reden voor de toename (met name in 2012) is geweest. Zowel het aantal besloten commissie- en raadsvergaderingen als het aantal collegebesluiten waarbij geheimhouding is opgelegd, is vervolgens weer afgenomen in 2013.

Overstijgende conclusie 1

Het aantal besloten raads- en commissievergaderingen over de periode april 2010-april 2013 is toegenomen. Er is met name sprake van een piek in 2012. Daarnaast zijn er de afgelopen raadsperiode minstens elf raadsvoorstellen door de raad behandeld waarbij vertrouwelijke bijlage(n) ter inzage zijn gelegd voor de raadsleden.

Procesverloop

Op basis van bestudering van zeven cases trekt de Rekenkamer Tilburg de volgende overstijgende conclusies met betrekking tot het procesverloop:

- Op de stukken is doorgaans goed zichtbaar wanneer geheimhouding aan de orde is. In de praktijk wordt echter geen eenduidige term gehanteerd ('vertrouwelijk', 'geheim', 'achter gesloten deuren'). Heldere (ambtelijke) regels hieromtrent ontbreken.
- Bij het opleggen van geheimhouding wordt niet verwezen naar de wettelijke grondslag: artikelen 25, 55 of 86 van de Gemeentewet. Hiermee is dus niet alleen onduidelijk wat de wettelijke grondslag voor de geheimhouding is, maar ook door welk orgaan geheimhouding wordt opgelegd. Daarnaast wordt meerdere malen verwezen naar artikel 10 Wob zonder dat daarbij nader wordt gespecificeerd welke uitzonderingsgrond (lid 1 sub a-d of 2 sub a-g) aan de orde is. De inhoudelijke onderbouwing voor de geheimhouding is daarmee volgens de Rekenkamer Tilburg onvoldoende.
- Er lijken geen heldere (ambtelijke) instructies te zijn waarin de uitzonderingsgronden van de Wob nader worden geëxpliciteerd en/of toegelicht.
- De bij de griffie vertrouwelijk ter inzage gelegde stukken worden niet centraal gearchiveerd.
- Er wordt doorgaans géén expliciete termijn verbonden aan de duur van de opgelegde geheimhouding.
- In het collegebesluit cq. het raadsbesluit als zodanig (het 'dictum') wordt niet als afzonderlijk besluit geformuleerd dat geheimhouding op (onderdelen van) het college- en/of raadsvoorstel is, of wordt opgelegd. Op de (agenda)strook bij een collegebesluit en/of raadsvoorstel staat wel consequent aangegeven wanneer 'vertrouwelijkheid' aan de orde is.
- Het is via de stukken niet te herleiden op grond van welk artikel (25, 55 of 86 Gemeentewet) geheimhouding door het college wordt opgelegd in het geval zij zich richt tot de raad of

commissie. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid over de (procedurele) vraag of geheimhouding door de raad bekrachtigd dient te worden.

- Het opheffen van de eerder opgelegde en/of bekrachtigde geheimhouding gebeurt in de Tilburgse praktijk niet.

Overstijgende conclusie 2

Het procesverloop rond het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding kent enkele belangrijke onvolkomenheden. Zo wordt er niet verwezen naar de wettelijke grondslag, waardoor er onduidelijkheid bestaat of de raad bevoegd is de geheimhouding te bekrachtigen of op te heffen. De inhoudelijke onderbouwing van geheimhouding is onvoldoende. Er is geen archivering van vertrouwelijk ter inzage gelegde stukken.

6.2 Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek stelt de Rekenkamer Tilburg vast dat verbetering in het proces van het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding noodzakelijk is. De Rekenkamer Tilburg komt tot de volgende aanbevelingen:

- 1) *Stel als raad en college een gezamenlijke gedragslijn op hoe om te gaan met het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding. Werk in deze gedragslijn in ieder geval de volgende gedragsregels uit:*
 - a) *Neem expliciet in het dictum van het college- en/of raadsbesluit op dat geheimhouding is opgelegd op (onderdelen van) de stukken en/of hetgeen besproken. Koppel hier een termijn aan en verwijs hierbij naar het relevante artikel uit de Gemeentewet (artikel 25, 55 of 86 van de Gemeentewet).*
 - b) *Zorg dat elk besluit tot het opleggen van geheimhouding voorzien is van een inhoudelijke motivering. Op zijn minst moet een verwijzing gemaakt worden naar de uitzonderingsgronden zoals opgenomen in de artikelen 10 Wob lid 1 a-d en/of lid 2 a-g.*
 - c) *Maak expliciet duidelijk hoe de raad procedureel omgaat met door andere organen oplegde geheimhouding.*
- 2) *Draag het college op om in samenwerking met de raadsgriffie een registratie bij te houden van de documenten waarop geheimhouding is opgelegd.*

Bijlagen

- 1) Actuele adviezen m.b.t. openbaarheid van overheidsinformatie
- 2) Wob-verzoek besluit Aanvullende overeenkomst Stappegoor
- 3) Lokale kaders opleggen geheimhouding
- 4) Antwoorden artikel 47a vragen vertrouwelijke collegebesluiten
- 5) Opsomming momenten waarbij deze raadsperiode is gesproken over de omgang met geheime informatie.

Bijlage 1) Actuele adviezen m.b.t. openbaarheid van overheidsinformatie

De 'omgang met vertrouwelijke overheidsinformatie' is een thema dat zowel op nationaal als lokaal niveau momenteel erg actueel is. De aandacht voor transparantie in het openbaar bestuur is de laatste jaren alsmat toegenomen. Er wordt gestreefd naar meer transparantie om het democratisch proces te verbeteren.

Nederlandse code voor goed openbaar bestuur (beginselen van deugdelijk overheidsbestuur)

In 2009 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een code voor goed openbaar bestuur gepresenteerd. Het is een informeel instrument dat een beroep doet op de eigen verantwoordelijkheid van besturen om een gewetensvolle invulling te geven aan hun taken en verantwoordelijkheden in het openbaar bestuur. Het 1^e beginsel van de code is 'openheid en integriteit'. 'Openheid betekent in ieder geval dat het bestuur open is over procedures en besluiten. Ook maakt het bestuur relevante informatie toegankelijk'.

VNG: discussiestuk 'De transparante gemeente'

In 2012 heeft de VNG in samenwerking met Bureau Berenschot een discussiestuk uitgebracht met daarin aandachtspunten en aanbevelingen voor een transparant bestuur.

Advies ROB: 'Gij zult openbaar maken'; naar een volwassen omgang met overheidsinformatie.

In september 2012 heeft de Raad voor het openbaar bestuur (ROB) dit advies uitgebracht. De raad heeft o.a. naar de transparantie in politieke besluitvormingsprocessen gekeken. De ROB vindt 'een politieke cultuurverandering naar meer openbaarheid' nodig. 'Vanuit het bestuur in de richting van de volksvertegenwoordiging moet actieve openbaarmaking meer dan tot nu toe het uitgangspunt zijn. Dit is ook voor burgers van belang om zich een oordeel te kunnen vormen. Deze informatie hoort geen onderdeel te zijn van het politieke spel. Transparantie is een waarde op zich. Het is belangrijk dat iedereen kennis kan nemen van feitelijke informatie, beleidsalternatieven, ambtelijke adviezen en de afwegingen die uiteindelijk zijn gemaakt'.

Gedragslijn omgang vertrouwelijke informatie

In diverse gemeenten (o.a. Den Helder, Amsterdam, Breda) zijn er in 2012 gedragslijnen vastgesteld met daarin de (formeel) regels hoe om te gaan met vertrouwelijke informatie alsmede lokale afspraken. Deze gedragslijnen zijn kennelijk opgesteld vanuit een toenemende behoefte aan meer inzicht in het juridisch kader en de lokale spelregels.

Rekenkameronderzoeken omgang geheimhouding

In 2012 heeft de Rekenkamer Amsterdam een kortlopende onderzoek uitgevoerd naar geheimhouding. Naast de Rekenkamer Tilburg overweegt momenteel ook de Randstedelijke Rekenkamer (Rekenkamer voor de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland) om in het derde kwartaal van 2013 een provinciaal vergelijkend onderzoek te gaan uitvoeren.

Wetsvoorstel aanpassing Wob (lid Peters)

Momenteel is er een wetsvoorstel wet aanpassing Wob in voorbereiding. Uit diverse evaluaties en rapporten over de Wob bleek dat de *'huidige actieve openbaarmakingsregeling aanvulling behoeft. De actieve openbaarheid zou teveel afhankelijk zijn gebleven van de goede wil van bestuurders en ambtenaren, terwijl ook juist de informatie die men niet naar buiten wil hebben, van groot belang kan zijn voor burgers en de samenleving. Het huidige principe van de Wob: 'openbaar, tenzij', verdient derhalve aanvulling: 'actief openbaar, tenzij'. Naast de materiële bepalingen omtrent het actief openbaar maken van informatie zal ook de Informatiecommissaris een belangrijke rol gaan spelen in het bewust maken van organen van de nut, noodzaak en de verplichtingen rondom actieve openbaarheid'*⁴¹. De indiener van het wetsvoorstel (kamerlid Peters) is van opvatting dat een grote verbetering in de huidige openbaarheidspraktijk niet valt te halen door aanscherping van procedurele regels, maar door een verbeterde voorlichting van het publiek en organen en monitoring van de uitvoering door een Informatiecommissaris.

⁴¹ Uit: Voorstel van wet van het lid Peters, houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Nieuwe Wet openbaarheid van bestuur), memorie van toelichting.

Bijlage 2) Wob-verzoek besluit Stappegoor⁴²

Op 13 december 2012 hebben 5 raadsleden (Dielissen, Kokke, van Pijenbroek, Bertens, van Huijevoort) als privé persoon een Wob-verzoek ingediend waarin ze verzoeken om openbaarmaking c.q. toezending van de vertrouwelijke documenten met betrekking tot het 'raadsvoorstel aanvullende overeenkomst Stappegoor' waarmee de raad van de gemeente Tilburg op 3 december 2012 heeft ingestemd.

Op 10 januari 2012 heeft het college van B&W een afwijzend besluit genomen. Bijlage 7 van de concessieovereenkomst en bijlage 2 van de aanvullende overeenkomst zijn niet openbaar gemaakt onder verwijzing van het bepaalde in artikel 10 lid 1 onder c. en lid 2 onder g. van de Wet openbaarheid van bestuur. De bijlagen bevatten de vertrouwelijk aan de gemeente ter beschikking gestelde exploitatieplannen. Openbaarmaking van de ramingen zou de onderhandelingspositie van het Consortium Stappegoor ernstig verzwakken en zou de derdepartijen onevenredig bevoordelen. De gevraagde risicoparaagraaf wordt niet openbaar onder verwijzing naar artikel 10, tweede lid onder c van de Wob. Het financiële belang van de gemeente zou zich verzetten tegen openbaarmaking van deze paraagraaf.

Op 18 februari 2013 hebben de 5 leden van de oppositie bezwaar ingediend tegen het afwijzend besluit. In het bezwaarschrift wordt o.a. ingegaan op het 'met één pennestreek' bepalen dat elke letter van de bewuste bijlagen en paragrafen vertrouwelijk zouden moeten zijn. 'Als er sprake zou zijn van vertrouwelijkheid dan zou deze ook selectief kunnen worden toegepast, bijvoorbeeld door het onleesbaar maken van bepaalde onderdelen/bedragen van het besluit, waardoor toch openbaar kennis genomen kan worden van de inhoud. De vertrouwelijke stukken bevatten naar de mening van ondergetekende niet alleen financiële maar ook beleidsmatige aspecten over de ontwikkeling en verdere invulling van het Stappegoorgebied'. Verder wordt gewezen op de onmogelijkheid om een expert in te schakelen om de transactie te laten toetsen.

Bijlage 3) Lokale kaders opleggen geheimhouding

A) Reglement van orde gemeenteraad Tilburg (2012)

Artikel 7 lid 5 Informatieverstrekking door het college

Mondelinge vertrouwelijke informatie wordt alleen verstrekt tijdens een (besloten) vergadering van een raadscommissie.

Artikel 14 lid 4 Openbare kennisgeving

Indien omtrent stukken, op grond van artikel 25 eerste of tweede lid van de Gemeentewet, geheimhouding is opgelegd, blijven deze stukken, in afwijking van het eerste lid, onder berusting van de griffier en verleent de griffier of een door hem aan te wijzen functionaris van de griffie, de leden van de raad inzage.

Artikel 16 lid 4 Ter inzage leggen van stukken

In afwijking van het bepaalde in het eerste lid blijven stukken, waarvan de inhoud ingevolge artikel 25, eerste dan wel tweede lid van de Gemeentewet geheimhouding is opgelegd, onder berusting van de griffier of een door hem aan te wijzen functionaris van de griffie, die de leden van de raad desgevraagd de inzage verleent.

Artikel 55 Geheimhouding (Hoofdstuk VII Besloten vergadering)

Voor de afloop van de besloten vergadering beslist de raad overeenkomst artikel 25 eerste lid van de Gemeentewet of omtrent de inhoud van de stukken en het verhandelde geheimhouding zal gelden. De raad kan besluiten de geheimhouding op te heffen.

Artikel 56 Opheffen geheimhouding

Indien de raad voornemens is de geheimhouding op te heffen, wordt indien daarom wordt verzocht door het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd in een besloten vergadering met het desbetreffende orgaan overleg gevoerd.

Statuut voor de raadscommissie gemeente Tilburg 2013

Artikel 9. Besloten vergaderingen

1. De voorzitter kan op grond van een belang als bedoeld in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur een geheel of gedeeltelijk besloten vergadering beleggen.
2. Bij toepassing van het vorige lid zendt de voorzitter de op het desbetreffende onderwerp betrekking hebbende stukken toe met het predicaat "vertrouwelijk".
3. De voorzitter draagt er zorg voor dat de stukken voor de leden van de commissie ter inzage liggen, waaronder begrepen de stukken, waaromtrent de commissie op grond van artikel 82 van de Gemeentewet geheimhouding heeft opgelegd.

Toelichting Artikel 9. Besloten vergaderingen

De Gemeentewet bepaalt dat vergaderingen van raadscommissies als regel in het openbaar plaatsvinden. Op verzoek van een vijfde van het aantal leden van de raadscommissie of de voorzitter, kan de raadscommissie beslissen om achter gesloten deuren te vergaderen. Van een besloten vergadering wordt een afzonderlijk verslag gemaakt, dat niet openbaar is tenzij de raadscommissie anders beslist.

Bijlage 4) Beantwoording raadsvragen vertrouwelijke collegebesluiten

Op 23 mei 2012 heeft de heer van Puijenbroek (TROTS) o.a. de volgende raadsvragen gesteld met betrekking tot vertrouwelijke collegebesluiten:

- Hoeveel collegebesluiten dragen er op het moment van beantwoording het stempel vertrouwelijk?
- Kan het college per vertrouwelijk besluit aangeven wanneer dit besluit genomen is, wat de reden is dat het vertrouwelijk is alsmede op welk moment het besluit gepubliceerd zal worden?

In juni 2012 heeft het college antwoord gegeven. Het college ging bij de beantwoording van de vragen uit van een onderscheid tussen vertrouwelijke besluiten in de persoonlijke sfeer en die in de zakelijke sfeer. In zijn antwoord gaf het college aan dat over de periode 10 januari 2012 tot en met 1 juni 2012 er 20 vertrouwelijke (college)besluiten zijn genomen. 8 besluiten hadden betrekking op de persoonlijke sfeer (4 toekennen onderscheiding en 4 personele maatregelen/disciplinaire straffen). De twaalf vertrouwelijk genomen 'zakelijke' collegebesluiten waren als volgt gemotiveerd:

Aantal	Aard van de besluiten	Toelichting
2	Start van een aanbestedingstraject (Wob art 10 lid 2)	Na afloop van een aanbestedingstraject wordt openbaar wat de resultaten zijn.
6	Financiële zaken met derden (Wob art 10 lid 2)	Dit zijn besluiten waarmee bepaalde financiële zaken, transacties buiten de gemeente afgehandeld worden. Deze besluiten blijven altijd vertrouwelijk.
2	Besluiten om een bepaalde strategie af te spreken (Wob, artikel 10 lid 2)	Deze besluiten zorgen er voor dat in bepaalde zaken een afgesproken strategie gevolgd kan worden om de belangen van de gemeente het beste te kunnen waarborgen. Het gaat in deze gevallen om een lobby traject en een eventueel te volgen juridisch traject. De besluiten blijven vertrouwelijk.
1	Informatie over een bepaald onderwerp (Wob, arti. 10 lid 2).	Met dit besluit is het college geïnformeerd over een onderwerp. Onderdelen van deze informatie kunnen niet openbaar worden. Het onderwerp is op zich is niet vertrouwelijk.
1	Een besluit dat niet vertrouwelijk is op grond van Wob artikel 10 lid 2, maar nog niet openbaar gemaakt is.	Dit besluit is nog niet openbaar omdat de betrokken organisatie verzocht heeft hier mee te wachten. De verwachting is dat dit besluit binnen afzienbare tijd openbaar wordt.
12		

Bijlage 5) Opsomming momenten waarbij deze raadsperiode is gesproken over de omgang met geheime informatie

De afgelopen raadsperiode is in verschillende contexten gesproken over de omgang met geheime informatie. In deze bijlage een korte opsomming.

Werkconferentie fractievoorzitters (25 januari 2010)

Burgemeester Opstelten, die in november 2009 was aangetreden als waarnemend burgemeester heeft deze bijeenkomst met de fractievoorzitters belegd, ondermeer om te spreken over bestuurlijke verhoudingen, omgangsvormen en het functioneren van de raad. Tijdens deze werkconferentie is 'uitgesproken om het aantal vertrouwelijke vergaderingen en vertrouwelijke stukken tot een minimum te beperken en dat iedereen er van doordrongen moet zijn dat het lekken van vertrouwelijke informatie uit den boze is'⁴³.

Coalitieakkoord Tilburg 2010-2014 (maart 2010)

Uit Coalitieakkoord Tilburg 2010 - 2014: Stabiel en duaal bestuur

Deze coalitie beschikt over een ruime meerderheid in de raad. Wij vinden dat een goede basis voor een stabiel bestuur voor de stad. Het college handelt vanuit het principe van collegiale besluitvorming.

De ruime meerderheid waarop de coalitie steunt, biedt ruimte voor een dualistische opstelling van de coalitiepartijen zonder dat de stabiliteit van het bestuur direct in gevaar komt.

Wij achten het in het belang van de stad dat het bestuurlijke samenspel van college en raad en van coalitie en oppositie op een positieve, constructieve en respectvolle manier plaatsvindt. Ondanks de verschillende rollen zijn de raad en het college gezamenlijk verantwoordelijk voor een goed en stabiel

bestuur voor de Tilburgers. We stellen het op prijs om met de raad een open gesprek te voeren over de wijze waarop het bestuurlijke samenspel en de gezamenlijke verantwoordelijkheid verder kunnen worden verbeterd.

Wij willen de raad in staat stellen om zijn rollen goed te kunnen vervullen. Door het college gemaakte afwegingen worden volledig en transparant aan de raad gepresenteerd, zo mogelijk met alternatieven.

Wij willen de positie van de raad versterken door de raad zo vroeg mogelijk te betrekken bij het ontwikkelen van nieuwe kaders.

Voorstel integriteit en omgangsvormen (september 2011)

Op 6 juni 2011 is in het presidium afgesproken dat de burgemeester een beperkt aantal spelregels voor gedrag, omgangsvormen en integriteit zou opstellen en voorleggen aan het presidium. Op 5 september 2011 is dit voorstel besproken in het presidium. Met betrekking tot geheime of vertrouwelijke informatie is het volgende opgenomen:

⁴³ Uit bijlage bij 'voorstel integriteit en omgangsvormen' d.d. 5 september (bijlage 1: bestaande regelingen en afspraken m.b.t. integriteit en omgangsvormen').

2.2 Geheime of vertrouwelijke informatie

In het verleden is het een aantal keren voorgekomen dat vertrouwelijke informatie naar buiten is uitgelekt. In de Gemeentewet staan diverse bepalingen over besloten vergaderingen en het opleggen van geheimhouding (voor de raad: art. 25 Gemeentewet; voor commissies: art. 86 Gemeentewet).

Het feit dat een aangelegenheid in een besloten vergadering wordt behandeld en de notulen niet openbaar zijn, betekent niet zondermeer dat de leden verplicht zijn tot geheimhouding.

Geheimhouding moet nadrukkelijk worden opgelegd. De Gemeentewet regelt ook hoe de geheimhouding kan worden opgeheven.

Daarnaast komt het regelmatig voor dat vertrouwelijke stukken niet formeel aan de raad of aan de raadscommissie beschikbaar worden gesteld, maar dat het college deze ter inzage verstrekt. Formeel blijven deze stukken dan van het college. Om praktische redenen wordt er dan voor gekozen om deze stukken, vertrouwelijk, ter inzage te leggen bij de raadsgriffie, die er ook op toeziet dat hier vertrouwelijk mee wordt omgegaan.

De Gemeentewet gebruikt consequent het woord "geheimhouding". In de praktijk worden de woorden geheimhouding en vertrouwelijkheid door elkaar gebruikt. Op grond van de jurisprudentie zijn deze termen als synoniem te beschouwen.

Iedereen hoort er van doordrongen te zijn dat lekken uit den boze is. Niet alleen omdat het strafbaar is⁴⁴, maar vooral ook omdat het de goede gang van zaken in het bestuurlijke besluitvormingsproces belemmert. Zoals aangegeven biedt de Gemeentewet mogelijkheden om vertrouwelijke aangelegenheden op een ordentelijke manier aan de orde te stellen. Lekken hoeft dus ook niet.

Raadsvoorstel Bestuurlijke besluitvorming fysieke projecten en regeling grote projecten (maart 2012).

Het college was (o.a. naar aanleiding van het Rekenkamerrapport 'Garage Onderbouwd', de 'Regeling grote projecten' en de invoering van een systematiek van risicomanagement voor fysieke projecten) van mening dat een nadere uitwerking nodig is van het bestuurlijke besluitvormingsproces voor (niet alleen grote projecten), maar voor alle projecten. In het raadsvoorstel komt het college met 'een uitwerking van het besluitvormingsproces voor fysieke projecten. De uitwerking van het besluitvormingsproces voor sociale projecten is hierin nog niet opgenomen, dit volgt later. De raad heeft op 19 maart 2012 ingestemd met het voorstel. Bij de aandachtspunten wordt expliciet ingegaan op 'vertrouwelijkheid':

'Omdat er onderhandeld wordt over voorwaarden met externe marktpartijen en afspraken met contractpartners is er vaak sprake van vertrouwelijkheid op het moment dat er een voorstel aan de raad aangeboden wordt. Ook is er soms sprake van een groot tijdsdruk om een contract af te sluiten of een bestuurlijk besluit te nemen. Dit heeft tot gevolg dat er vaker met verkorte procedures of vertrouwelijke behandelingen van raadsvoorstellen en onderliggende stukken gewerkt zal moeten worden'.

Rekenkamerrapport de herkenbare raad (juli 2012)

In het rapport de herkenbare raad wordt ingegaan op de politieke cultuur en de ambities hierover in het coalitieakkoord: 'De raadsleden wensen juist dat het college niet teveel voor de raad in oplossingen denkt, maar dat zij worden meegenomen in alternatieven. Daarnaast wordt in de groeps gesprekken enige nuance aangebracht bij de enquêtescores ten aanzien van de politieke ambitie dat het college de raad zo vroeg mogelijk betreft bij het ontwikkelen van nieuwe kaders. Hoewel de enquête laat zien dat de raadsleden niet erg te spreken zijn over de mate waarin deze

⁴⁴ Schending van de geheimhoudingsplicht is o.g.v. art. 272 Wetboek van Strafrecht een misdrijf: 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 een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de vierde categorie.

ambitie wordt gerealiseerd, wordt er in de interviews enkele keren op gewezen dat het college probeert de raad in een zo vroeg mogelijk stadium bij onderwerpen te betrekken. Dit leidt soms zelfs tot de kritiek dat er teveel besloten bijeenkomsten worden georganiseerd.

De inventarisatie levert een beeld op basis waarvan geconstateerd worden dat het in Tilburg 'zoeken' is naar de juiste balans tussen enerzijds vertrouwelijkheid en anderzijds vroegtijdig betrekken van raadsleden. In zijn algemeenheid kan worden vastgesteld dat veel communicatie is gericht op het 'voorkomen van lekken' in plaats van voorlichting over de mogelijkheden voor raadsleden.

Heldere afspraken over informatiebijeenkomsten (besluit presidium 18 juni 2012)

Op 18 juni 2012 heeft het presidium het volgende besluit genomen: Het college verstrekt uitsluitend vertrouwelijke informatie tijdens een vertrouwelijke vergadering van een raadscommissie.

Uitgangspunt is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de data van de reguliere commissievergaderingen (voor of ná het openbare deel commissievergadering).

Als argumentatie voor dat besluit wordt gemeld: 'De Gemeentewet regelt uitsluitend de geheimhouding tijdens vergaderingen van de raadscommissies of de raad. Hierdoor wordt ook beter geborgd dat alle raadsleden beschikken over dezelfde informatie. Aanwezigheid bij informatiebijeenkomsten is vrijblijvender dan die bij de vergaderingen van een raadscommissie of de raad'.

Traject 'helder adviseren': naar een duidelijk en onafhankelijk advies (2012)

In oktober 2011 heeft het college besloten om de systematiek van de collegeadviezen en raadsvoorstellen te gaan veranderen. Een groep beleidsmedewerkers die veel schrijven, hebben vervolgens (voorjaar 2012) de training 'Helder adviseren' gevolgd. Deze training ging over het adviesproces, de bestuurlijke context, de argumentatie en de stijl in een beleidsnota. Het gewijzigde 'voorblad' (strook) bij een collegeadvies/raadsvoorstel met daarop o.a. de aankruiscategorieën 'vertrouwelijk-persoonlijk' en 'vertrouwelijk-zakelijk' maakte onderdeel uit van deze training.

Deel B: Reactie college van B&W (bestuurlijke hoor- en wederhoor) d.d. 2 juli 2013



Aan de Rekenkamer Tilburg
t.a.v. Dhr. Gouw

Datum 2 juli 2013	Ons kenmerk
Onderwerp Reactie Ontwerppapport "Licht op geheimhouding"	Uw kenmerk
	Doorkiesnummer 013 542 90 00
E-mail	Fax 013 542 93 96
Postadres Postbus 90155 5000 LH Tilburg	Bezoekadres Stadhuisplein 130

Geachte heer Gouw

Hartelijk dank voor het toezenden van uw ontwerppapport " Licht op geheimhouding". Wij maken graag gebruik van de mogelijkheid te reageren.

Wij zullen ingaan op uw twee overstijgende conclusies en de aanbevelingen. Verder hebt u een uitspraak gevraagd over al dan niet geheimhouding van onderwerpen en ons uitgenodigd de expertmeeting van 2 september bij te wonen.

Overstijgende conclusie 1 over het aantal

Wij gaan uit van het principe: Openbaar, tenzij..... U citeert uit ons coalitieakkoord: ' wij willen de raad in staat stellen om zijn rollen goed te kunnen vervullen. Door het college gemaakte afwegingen worden volledig en transparant aan de raad gepresenteerd, zo mogelijk met alternatieven' .

Één van de redenen om in 2011 het traject Helder Adviseren te starten. Het resultaat is dat al onze nota's de volgende onderdelen bevatten: aanleiding, besluit, argumenten voor en tegen, eventuele andere scenario's , een risicoparagraaf, kosten en dekking en wat het vervolg is. Ook de raadsvoorstellen zijn op deze manier opgebouwd.

We hebben er bewust voor gekozen om al onze openbare besluiten met de bijbehorende nota's te publiceren op internet. Dit in tegenstelling tot veel andere stadsbesturen. In de meeste gemeenten worden uitsluitend de besluiten gepubliceerd en moeten burgers en ook raadsleden zelf de achterliggende nota's opvragen.

Wij vinden het erg belangrijk dat iedereen kan zien hoe wij tot een besluit zijn gekomen en waarom alternatieven afgefallen zijn. Ook over de risico's willen wij open zijn.

Een ander belangrijke ambitie uit het coalitieakkoord was het weer op gang brengen van een aantal grote projecten in de openbare ruimte en het mogelijk maken van nieuwe projecten. Bedoeld om de stad verder te ontwikkelen, werkgelegenheid te stimuleren, bedrijven naar de stad te krijgen. Bijvoorbeeld Stappegoor, het Veemarktkwartier, AaBe complex, Kempenbaan, de Spoorzone en Koolhoven. Deze projecten kunnen alleen maar ontwikkeld worden met private partijen. Dit vergt strategisch handelen, kennis van de markt, onderhandelen. Dat kan niet altijd in de openbaarheid. Elk project kent een bepaalde periode waarin het college de belangen van de gemeente alleen goed kan behartigen als dit niet naar buiten komt. De wet biedt ons daarvoor ook de mogelijkheid, zoals u uiteenzet in uw onderzoek.

Dit gegeven brengt ons elke keer opnieuw tot een zorgvuldige afweging. Wij willen de raad in een zo vroeg mogelijk stadium op de hoogte brengen van de mogelijke plannen en ontwikkelingen, maar dat kan soms alleen maar wanneer we geheimhouding opleggen.

Dit blijkt ook uit het overzicht van de onderwerpen van de besloten commissievergaderingen in 2011 en 2012. (tabel 3). (Koolhoven, winkelrondje, Spoorzone, Kempenbaan, Stappegoor en de brug over de

COLLEGE



Piushaven). Daarnaast stond eenmaal de stand van zaken Taskforce B5 op de agenda en de aanbesteding van de accountantscontrole (een zaak van de gemeenteraad zelf). Dit jaar, 2013, zijn de meeste projecten in een stadium beland dat geheimhouding niet meer nodig is. De overeenkomsten zijn getekend, de projecten zijn in een meer uitvoerend stadium gekomen. Vandaar dat het aantal vertrouwelijke collegebesluiten en vertrouwelijke vergaderingen met de raad veel minder voorkomt.

U merkt op dat er in 2012 een toename was van besloten raadsvergaderingen. In 2011 waren twee besloten raadsvergaderingen nodig. In één vergadering hebben we in een vroegtijdig stadium de raad geïnformeerd over de intentieovereenkomst met van der Valk, in de tweede besloten vergadering moest de raad een voorbereidingsbesluit nemen om te voorkomen dat de ontwikkelingen in Koolhoven gevaar zouden lopen. In 2012 is twee keer de Aankoop Heuvelring 110 aan de orde geweest. Dit moest in beslotenheid om de onderhandelingen zo positief mogelijk voor de gemeente te kunnen laten verlopen. Met dezelfde reden is in beslotenheid aan de raad gevraagd akkoord te gaan met een bepaalde onderhandelingsruimte m.b.t. Koolhoven. De vierde besloten raadsvergadering in 2012 had als onderwerp de aanbesteding van de accountantscontrole. Dit is een aangelegenheid van de raad zelf. In 2013 is er, tot nu toe, geen reden geweest om een besloten raadsvergadering te houden. Getalsmatig is het juist te concluderen dat er "sprake is van een oplopend aantal onderwerpen dat in een besloten (besluitvormende) raadsbijeenkomst is behandeld (2010: 1, 2011: 2 en 2012: 4)". Maar gezien de onderwerpen en het feit dat er in 2013 nog géén besloten raadsvergadering nodig is geweest, zouden wij niet willen spreken van een duidelijke toename.

U merkt ook op dat het college af en toe aan een openbaar raadsvoorstel een vertrouwelijke bijlage toevoegt. Ons uitgangspunt is "Openbaar tenzij...". Daarom zoveel mogelijk van het voorstel openbaar en alleen datgene dat openbaargemaakt, onze belangen of die van een ander, zou kunnen schaden voeren we op in een vertrouwelijke bijlage. De raad heeft hiermee steeds alle informatie.

Overstijgende conclusie 2 over het proces

Wij onderschrijven dat het proces enkele onvolkomenheden kent. Deze komen niet voort uit een bewust niet goed willen hanteren van, maar uit een gegroeide praktijk van alle dag. Als een besluit of voorstel het stempel vertrouwelijk krijgt, zijn de betrokken ambtenaren en het college zich er terdege van bewust waarom dat zo is. Elk advies om geheimhouding op te leggen wordt gecontroleerd. U concludeert dat er geen ambtelijke 'checks and balances' zijn ingebouwd met betrekking op het al dan niet opleggen van geheimhouding. Het is inderdaad zo dat er geen algemeen ambtelijk document bestaat waarin het proces van het opleggen van geheimhouding wordt beschreven. Dat betekent niet dat iedereen zomaar wat doet. De ambtelijke organisatie bekijkt per keer of opleggen van geheimhouding noodzakelijk is, steeds vanuit het uitgangspunt "Openbaar, tenzij...". Wij zullen er voor zorgen dat de genoemde onvolkomenheden in het proces per 1 september hersteld zijn, waarbij we voortaan de term "geheimhouding" zullen gaan hanteren.

Aanbevelingen

Wij kunnen ons helemaal vinden in uw aanbevelingen en stellen dan ook voor om de door u georganiseerde expertmeeting in september te zien als het begin van het proces om gezamenlijk te komen tot goede, zorgvuldige afspraken tussen raad en college over het omgaan met geheimhouding.

Expliciete vraag

U vraagt ons expliciet een oordeel uit te spreken over een dilemma voor de Rekenkamer Tilburg. Zowel in voetnoot zeven als de tabellen twee en drie van het ontwerprapport worden onderwerpen genoemd waarover tijdens een besloten (commissie- en/of raads)vergadering is gesproken. Wij onderschrijven uw opvatting dat in materieel opzicht de onderwerpen inmiddels niet meer geheim zijn, omdat er reeds



openbare raadsbesluiten en/of collegebesluiten zijn genomen over alle genoemde onderwerpen. Daarom vinden wij, net als u dat uit het oogpunt van transparantie de onderwerpen bij naam vermeld kunnen worden in het rapport.

Tenslotte willen wij graag ingaan op uw uitnodiging voor het bijwonen van de expertmeeting op 2 september. Namens het college zullen aanwezig zijn: Burgemeester Noordanus en wethouder de Vries.

Met vriendelijke groet

namens het college van burgemeester en wethouders van Tilburg,

drs. G.G.H.M. Haanen MBA
gemeentesecretaris

mr. P.G.A. Noordanus
burgemeester