

Gemeenten en provincie houden honderden stukken geheim voor burgers

maandag 06 maart 2017 | 09:38

NOORD-HOLLAND

De 48 Noord-Hollandse gemeenten en de provincie Noord-Holland hebben de afgelopen drie jaar zeker 1.652 documenten geheim verklaard. Dat blijkt uit onderzoek van NH Nieuws.

Van verslaggevers [Maarten Edelenbosch](#) en [Joost Lammers](#)

Overheden horen zo openbaar en transparant en mogelijk te opereren, maar kunnen documenten onder bepaalde voorwaarden ook [geheim verklaren](#). Raadsleden en leden van Provinciale Staten krijgen de stukken in de meeste gevallen nog wel te zien, maar mogen er vervolgens niet meer over praten. Doen ze dat wel, dan kunnen ze worden vervolgd. Burgers en journalisten lopen daar regelmatig tegenaan als ze meer inzicht willen krijgen in de inhoud van plannen en besluiten en beweegredenen van politici.

Om uitspraken te kunnen doen over transparantie van onze bestuurders is het interessant om te weten hoe vaak het gebeurt dat stukken aan de openbaarheid worden onttrokken. Dat hebben we uitgezocht door een beroep op de Wet openbaarheid bestuur te doen (Wob) en alle gemeenten en de provincie te vragen informatie te verstrekken over het aantal geheimhoudingen tussen 2014 en een groot deel van 2016 (het aantal in dat laatste jaar kan vertekenen, omdat de verkregen gegevens bij de meeste gemeenten niet over een volledig jaar gaan).

Interactieve kaart

Bekijk [hier](#) op de interactieve kaart hoe het in jouw gemeente zit. Het resultaat geeft een divers beeld. Amsterdam is koploper met 619 geheime documenten, gevolgd door Hollands Kroon (241) en de provincie Noord-Holland (175). Amstelveen, Drechterland, Edam-Volendam, Langedijk en Schagen zeggen helemaal geen geheime stukken te hebben. Diemen en Ouder-Amstel willen daarentegen geen informatie verstrekken.

Lees ook: [Bekijk hier hoeveel documenten jouw gemeente geheim houdt](#)

Gemeente Kop N-Holland	Aantal 2014	Aantal 2015	Aantal 2016	Totaal
Hollands Kroon	114	71	56	241
Den Helder	3	9	4	16
Medemblik	1	0	0	1
Opmeer	1	0	0	1
Texel	0	1	0	1
Heerhugowaard	8	0	0	8
Alkmaar	0	2	3	5
Hoorn	3	8	4	15

We hebben wel de getallen, maar weten vaak niet wat de exacte inhoud van de stukken is. Soms is er een goede verklaring voor geheimhouding, zoals het in gevaar komen van staatsveiligheid, privacybescherming of ter voorkoming dat gegevens van bedrijven op straat komen te liggen. Toch kan er ook alle reden zijn om vraagtekens te zetten bij de motieven voor geheimhouding, het ontbreken van een einddatum van de geheimhouding en het feit dat niet passages maar volledige stukken aan de openbaarheid worden onttrokken.

Bouwprojecten

Uit de stukken blijkt, voor zover we dat kunnen nagaan, dat het regelmatig gaat om grote bouwprojecten waarvan de Noord-Hollanders juist veel willen weten. Ook bijvoorbeeld documenten over onderhandelingen met bedrijven, over de opvang van vluchtelingen en van juridische aard worden uit de openbaarheid gehouden.

Het daadwerkelijke aantal documenten dat niet onder ogen komt van de inwoners is waarschijnlijk nog groter, omdat gemeentebesturen ook buiten de wettelijke regeling en in het informele circuit stukken delen. Om hoeveel documenten dat gaat, is onduidelijk.

Wat zegt het dan als overheden veel stukken geheim verklaren? Er zijn grote en kleine gemeenten, maar door de gemeenten met elkaar te vergelijken ontstaat wel een beeld. De kille cijfers geven een indicatie van de mate waarin gemeenten open en transparant richting de inwoners zijn. Is er iets te verbergen of zijn de bestuurders bezig met grote projecten die door te veel openbaarheid zouden kunnen mislopen? Het kan allebei. Uiteindelijk is het aan de bestuurders om dit te verantwoorden en aan de **gekozen volksvertegenwoordigers** om hier controle op te houden.

We hebben voor het onderzoek honderden documenten bestudeerd, 'on en off the record' gesprekken gevoerd met inwoners, raadsleden en deskundigen en een enquête onder raadsleden gehouden. We gaan er vanuit dat de gemeenten en de provincie vragen naar waarheid hebben beantwoord. Mocht je andere informatie hebben, deel die dan vooral met ons. Lees [hier](#) de verantwoording van ons onderzoek.

Verantwoording onderzoek geheimhouding

maandag 06 maart 2017 | 10:02

AMSTERDAM

Als je informatie bij een overheid wil krijgen over een bepaald project of onderwerp op basis van Wet openbaarheid bestuur (Wob), dan is het succes wisselend. Soms krijg je als betrokken burger of journalist precies wat je vraagt, maar regelmatig zijn er stukken gelakt of krijgen stukken het stempel geheim. Van dat laatste wilden we wel eens weten hoe vaak dat door de gemeenten en de provincie in Noord-Holland gebeurt.

Van verslaggevers [Maarten Edelenbosch](#) en [Joost Lammers](#)

Ons onderzoek begint in juli 2016 als we alle 48 gemeenten en de provincie een Wob-verzoek sturen. De informatievraag bestaat uit het verkrijgen van een overzicht van het aantal stukken dat door het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad geheim verklaarde stukken tussen 2014 en 2016 (tot op het moment van beantwoording). Daarnaast willen we onder meer ook weten wat het onderwerp van de geheimhouding was en en het belang.

Lees ook: [Gemeenten en provincie houden honderden stukken geheim voor burgers](#)

De meeste gemeente voldoen keurig binnen de door de wet gestelde termijnen aan het eerste deel van het verzoek en sturen een overzicht. Bij een aantal gemeenten laat een antwoord maanden op zich wachten of heeft vragen over het verzoek. Uiteindelijk hebben we eind 2016 van alle gemeenten een antwoord.

Waarheid?

De antwoorden lopen uiteen. De één levert niet alleen een overzicht, maar ook een ruime toelichting. Aan de andere kant is er een klein aantal gemeenten dat geen overzicht wenst te verstrekken, omdat ze het niet zelf bijhouden en ze volgens de Wob geen documenten hoeven te vervaardigen. Daarnaast is een aantal gemeenten net gefuseerd en is er geen volledig beeld te geven van vóór en na de fusie. Er zijn ook gemeenten die zeggen helemaal geen geheime documenten te hebben. Wij gaan er vanuit dat alle gemeenten naar waarheid hebben geantwoord.

Iedereen kan op de [door ons gemaakte kaart](#) bij zijn eigen gemeenten de verstrekte gegevens bekijken en mogelijk op waarheid controleren. Het is ons opgevallen dat gemeenten verschillend omgaan met wat ze geheim noemen. Sommige gemeenten bestempelen bijvoorbeeld ook koninklijke lintjes en privéaangelegenheden als geheim. Dat zou het beeld kunnen vertroebelen en daarom hebben we de resultaten zoveel mogelijke op dat type geheimhoudingen gefilterd.

Er is ook een schemergebied waarbij stukken vertrouwelijk worden verstrekt, maar niet als geheim worden bestempeld. Dit gebeurt regelmatig, zo blijkt uit gesprekken en de onderzoeken, maar onbekend is hoe vaak dat gebeurt. Dit is dan ook niet meegenomen in de statistieken. Wel benoemen we het in de publicaties, omdat het relevant is dat voorbehoud te maken. Aan de andere kant verklaren gemeenten stukken geheim, maar stellen ze gelijk een datum vast waarop de geheimhouding vervalt.

Onderzoek onder raadsleden

De gemeenteraad moet als documenten aan alle of aan de meeste raadsleden zijn verstrekt, akkoord gaan met de geheimhouding. Omdat raadsleden zo als volksvertegenwoordigers als eerste geconfronteerd worden met de keuze of en waarom iets geheim en dus uit de openbaarheid zou moeten blijven, hebben we in februari een onderzoek uitgevoerd onder raadsleden.

Dat hebben we gedaan in samenwerking tussen 10 regionale omroepen en Raadslid.NU.

Ruim 8.600 raadsleden hebben een link naar online vragenlijst gekregen, die ze één keer konden invullen. Dat hebben uiteindelijk ruim 1.000 leden verspreid over het land en over tientallen partijen ingevuld. Omdat de respons zo divers is, geeft het een goed beeld van waar raadsleden tegenaan lopen. De foutmarge ligt tussen de 3 en 4 procent met een betrouwbaarheidsniveau van 99%.

Tot slot

We vellen met dit onderzoek geen oordeel over het instrument van geheimhouding in het algemeen. In sommige gevallen kan het schadelijk zijn voor personen, bedrijven of het maatschappelijk belang als stukken openbaar zouden worden. Als de afweging om stukken geheim te verklaren, maar zorgvuldig wordt gemaakt en zonder andere belangen te dienen.

Inwoners willen graag weten wat, hoe en waarom er besloten wordt. Transparantie van het openbaar bestuur is daarvoor van groot belang. We hopen door de gegevens openbaar te maken bij te dragen aan die transparantie en het maatschappelijk debat. Want dat de meningen er over verschillen, dat moge duidelijk zijn.

Artikel in Binnenlands Bestuur

RAADSLEDEN ONTEVREDEN OVER GEHEIMHOUDING STUKKEN

Wouter Boonstra, 27 november 2014

Bijna de helft van de raadsleden van de Nederlandse Vereniging van Raadsleden die een enquête over het onderwerp invulden vindt de motivatie van colleges om stukken geheim te houden niet helder. 'Geheimhouding verhoudt zich niet met het openbaar bestuur.'

Schokkend

Redelijk schokkend, noemt Douwe Oosterveen, Gemeentebelangen-raadslid in De Wolden en bestuurslid van de Nederlandse Vereniging van Raadsleden, de resultaten van een enquête onder hun leden. Bijna de helft van de ondervraagden vindt de motivatie van geheimhouding van stukken door het college niet helder. 'Geheimhouding beperkt het functioneren van een raadslid. Die gegevens mag je niet meenemen in het debat. Daarom stonden wij achter dit onderzoek.'

Geheimhouding moet helder zijn

Een motivatie van geheimhouding moet altijd helder zijn, vindt Oosterveen. Volgens het onderzoek vindt 44,5 procent van de raadsleden de motivatie niet helder. 'Als raad moet je die geheimhouding bevestigen, maar weet je niet wat dan geheim blijft. Dat is lastig. De raad is wel het belangrijkste orgaan. Het college is nogal eens geneigd om stukken niet openbaar te maken, omdat ze niet welgevallig zijn.'

Coalitiefracties hebben verantwoordelijkheid

Geheimhouding is volgens Oosterveen wel helder bij vastgoedtransacties of bij een bestemmingsplanwijziging om speculatie te voorkomen. 'Meestal hoor je dat dan op een besloten informatieavond.' Maar als het college het bij een ander soort zaak geen openbaarheid wil, moet de raad goed op de publieke zaak letten. 'Vooraf coalitiefracties hebben hier een verantwoordelijkheid. Als je achteraf hoort waarom het gaat en als de raad vindt dat het best naar buiten kan, dan moet daar een raadsbesluit over worden genomen. Dan moeten coalitiepartijen ook meewerken.'

Taak rekenkamer

Hoe lang moet iets geheim blijven? Volgens het onderzoek zegt 56 procent dat geheime stukken wel eens openbaar worden gemaakt, 44 procent zegt van niet. Volgens Oosterveen reageren colleges nogal eens spastisch op terugkijken of stukken nog wel geheim moeten blijven. 'Maar dat onderzoeken is een mooie taak voor de

rekenkamer.' Zelf noemt hij als voorbeeld de geheimhouding in de gemeente Coevorden over een belastingvrijstelling in Plopsaland. 'Als je dat openbaar maakt, is misschien het belang van de ondernemer geschaad, maar je moet ook denken aan de publieke zaak. Waren er verboden afspraken? Daar moet je over kunnen discussiëren.'

Je moet durven als raad

Raden moeten zich niet te veel laten tegenwerken, vindt Oosterveen. Een kleine meerderheid van de raadsleden die de enquête invulden raadpleegt deskundigen omtrent een onderwerp waar geheimhouding op rust. De Gemeentewet is onder meer hier onduidelijk over. 'Ik vind dat het dan moet kunnen. Onder geheimhouding natuurlijk. We zijn toch een lekenbestuur. Vaak gaat het om de financiële onderbouwing van een plan dat een raadslid zelf moeilijk kan inschatten. Het gaat om zakelijke belangen. Maar we hebben een eigen accountant die dat wel kan inschatten. Je moet denk ik vooral durven als raad.'

Landelijke richtlijn

De roep om een landelijke richtlijn omtrent geheimhouding die duidelijkheid verschaft lijkt luider te worden. Raadslid Marcel Elferink (Gemeentebelangen, Deventer) werkt samen met de raadsgriffier aan een regeling die model zou kunnen staan voor het hele land. Oosterveen lijkt het zeker goed om een naslagwerk te hebben. 'In het onderzoek zie ik verhoudingen die niet goed zijn. We zouden dit onderzoek eerst nog met de vereniging moeten bespreken, maar als de wetgeving nu zo onduidelijk is, zouden we dit wellicht met de VNG aan de kaak kunnen stellen bij de Tweede Kamer.'

Verkeerde reflex

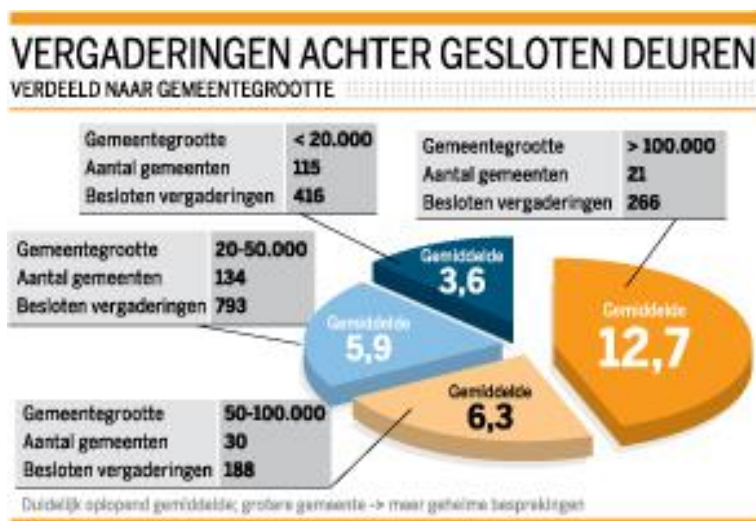
Geheimhouding verhoudt zich niet met het openbaar bestuur, concludeert Oosterveen. 'Alles is openbaar, tenzij... Dat laatste vereist dan een goede motivatie. Vaak zie je de verkeerde reflex en als het geheim dan toch naar buiten komt, is het hek van de dam. Eerlijkheid en openheid leidt tot discussie, maar ook eerder tot begrip. Als je zaken in de doofpot stopt, is er geen redding meer aan.'

Het onderzoek werd uitgevoerd door Reporter Radio (KRO-NCRV).

GEHEIM!

Boudewijn Warbroek, 12 februari 2010 (Binnenlands Bestuur)

Grote steden vergaderen vaker achter gesloten deuren dan kleine gemeenten. Maar ook de colleges van kleinere gemeenten houden relatief veel stukken geheim. Gelekt wordt er zelden. Montfoort is de opvallendste uitzondering die de regel bevestigt. Het college van deze 13.500 zielen tellende gemeente onder de rook van Utrecht zendt maandelijks gemiddeld acht geheime of vertrouwelijke stukken naar de raad. Hiermee is Montfoort koploper, op gepaste afstand gevolgd door Rotterdam.



In de regel zijn het grote en middelgrote gemeenten die de meeste niet-openbare stukken produceren. Ook wordt in deze gemeenten vaker achter gesloten deuren vergaderd. Maar dit wil niet zeggen dat kleinere gemeenten per definitie transparanter zijn. Montfoort is namelijk niet de enige uitzondering.

Vertrouwelijk

Binnenlands Bestuur heeft de afgelopen maanden onderzocht hoe gemeenten omgaan met geheimhouding en vertrouwelijkheid. Aan gemeentesecretarissen werd gevraagd hoeveel stukken het stempel 'geheim' of 'vertrouwelijk' krijgen. Griffiers kregen de vraag voorgelegd hoe vaak achter gesloten deuren wordt vergaderd. De vraagstelling strekte zich uit over 2008 en de eerste zes maanden van 2009. Daarnaast werd aan secretarissen de vraag gesteld of gemeenten in de afgelopen jaren zijn geconfronteerd met het lekken van vertrouwelijke of geheime informatie.

De antwoorden laten grote verschillen zien. Kijkend naar het algehele beeld, blijkt dat raadsleden in grote gemeenten meer geheime stukken ontvangen en vaker achter gesloten deuren vergaderen dan hun collega-volksvertegenwoordigers in kleinere gemeenten. Rotterdam is daarvan een voorbeeld.

Tegelijkertijd blijkt echter dat sommige kleine en middelgrote gemeenten meer onderwerpen in vertrouwelijkheid behandelen dan grote gemeenten. Montfoort steekt er met kop en schouders bovenuit, maar ook gemeenten als Leek (19.000 inwoners), Barendrecht (46.000 inwoners), Capelle aan den IJssel (65.000 inwoners) en Roerdalen (22.000 inwoners) gooien hoge ogen.

Veel gemeenten geven aan dat de openbaarheid vooral wordt gemeden als sprake is van op handen zijnde grondtransacties of onderhandelingen met projectontwikkelaars.

In het verlengde hiervan is ook de mogelijke toepassing van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) een onderwerp dat in besloten vergaderingen aan de orde komt. Bij dit alles wordt ervan uitgegaan dat het de financiële belangen van de gemeente of betrokken private partijen kan schaden als informatie hierover op straat komt te liggen.

Deze overwegingen vinden ondersteuning in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), waarnaar in de Gemeentewet wordt verwezen.

Soms zijn er ook andere redenen. Zo kent Almere de bepaling dat geheimhouding kan worden opgelegd in kwesties die 'de goede naam van de gemeente aantasten'.

Speculatie

Burgemeester Bert Jansen van Montfoort geeft desgevraagd aan dat in zijn gemeente de nodige bouwprojecten op stapel staan die vragen om vertrouwelijkheid of geheimhouding: 'Ons beleid is dat we voor de gemeenteraad zo open mogelijk willen zijn. De raad van Montfoort weet alles, en blijft ook graag 100 procent op de hoogte. We zijn bezig met een aanzienlijk aantal nieuwbouwprojecten. Als het gaat om de aankoop van gronden die hiervoor nodig zijn, vergaderen we daarover in beslotenheid. Dat doen we om speculatie te voorkomen. Er lopen hier bosjes projectontwikkelaars rond die van alles willen.'





Volgens D66'er Jansen informeert het Montfoorts college de gemeenteraad veelvuldig via vertrouwelijke tussenrapportages over de voortgang van onderhandelingen over de genoemde projecten. Dit verklaart naar zijn zeggen het grote aantal geheime stukken in zijn gemeente. Het gebeurt slechts 'zeer sporadisch' dat de raad kanttekeningen plaatst bij de gevraagde vertrouwelijkheid, zegt de burgemeester. Meestal is er volgens hem geen aanleiding tot discussie, omdat voor iedereen duidelijk is dat openbaarheid op dat moment onwenselijk is.

In het Groningse Leek klinkt een vergelijkbaar geluid. 'Bij geheimhouding of vertrouwelijkheid gaat het hier meestal over onderwerpen die nog even onder de pet moeten blijven, maar waarbij het college in het kader van de informatieplicht zo snel mogelijk zijn ei kwijt wil', zegt raadsgriffier Wessel Loonstra. 'Het college wil later niet het verwijt kunnen krijgen: je hebt ons niet geïnformeerd.'

Besloten vergaderingen worden in Leek doorgaans gehouden na afloop van een openbare bijeenkomst. 'Dan gaat de deur even dicht.' Onderwerpen die dan zoal de revue passeren, zijn volgens Loonstra bijvoorbeeld de nieuwvestiging van een bedrijf, de bestuursstructuur voor een landgoed ('daar zijn diverse stichtingen bij betrokken') of contacten met de provincie over de mogelijke aanleg van een nieuw bedrijfsterrein.

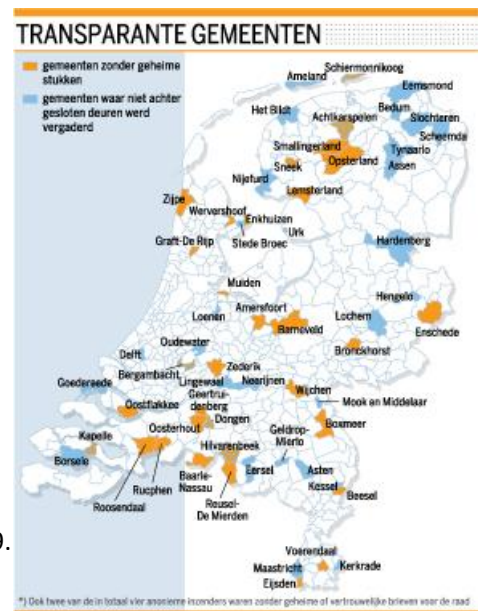
In Leek wordt in voorkomende gevallen doorgaans gevraagd om vertrouwelijkheid.

En nooit is er iemand die uit de school klappt, weet de griffier. Toch is in de afgelopen jaren één keer de formele procedure gevolgd om geheimhouding op te leggen via de Gemeentewet: 'Tijdens de bouw van een sporthal dreigde de hoofdaannemer failliet te gaan.

Dit mocht op dat moment absoluut niet naar buiten, want anders bestond de kans dat wij zo'n bedrijf als gemeente het laatste duwtje zouden geven. Gezien de grote belangen die op het spel stonden, hebben we toen de procedure uit de Gemeentewet toegepast.'

Besloten

Kijkend naar de vier grote steden, kent Rotterdam de meeste geheime stukken en vertrouwelijke vergaderingen. In de onderzochte periode trok de Utrechtse raad zich – al dan niet in commissieverband – twintig keer terug achter gesloten deuren. In Den Haag gebeurde dit 28 keer. Rotterdam kwam tot bijna twee keer zoveel besloten vergaderingen: 49. Ook het aantal geheime stukken is in Rotterdam groter dan in andere steden: Amsterdam telde er 26, de gemeente Den Haag kwam tot 12. Rotterdam zit aanmerkelijk hoger in de boom met 74 geheime of vertrouwelijke stukken.



Toch streeft Rotterdam naar een klimaat van 'alles openbaar, tenzij', zo staat in een beleidskader dat in oktober vorig jaar op initiatief van het presidium door de gemeenteraad is vastgesteld. In deze spelregels is vastgelegd dat altijd duidelijk moet worden beargumenteerd waarom informatie niet openbaar mag worden. In een nadere toelichting laat een woordvoerder weten dat het hierbij uitsluitend gaat om zaken waarbij 'privacy, economische

en/of financiële belangen, of de veiligheid van de gemeente' in het geding zijn.

Volgens de woordvoerder ontkomt het college er niet aan om vertrouwelijke of geheime stukken te verspreiden, dan wel ter inzage te leggen: 'Rotterdam heeft een actieve gemeenteraad, dit betekent dat veel informatie wordt gevraagd en wordt verstrekt.' De raad heeft ervoor gekozen om het presidium in beslotenheid bijeen te laten komen. Reden: 'Het presidium moet in alle vrijheid aangelegenheden betreffende de raad kunnen voorbereiden.'

In Den Haag hebben raadscommissies in 2008 diverse malen achter gesloten deuren vergaderd over de noodlijdende voetbalclub ADO Den Haag. Op dat moment was publiekelijk bekend dat er bij de club financiële problemen waren. Toch was er volgens raadsgriffier Marion Stein voldoende reden om in beslotenheid bijeen te komen. 'ADO Den Haag is een bedrijf met zijn eigen exploitatie. Als de vraag voorligt wat je als overheid hebt te doen, heb je informatie nodig om hierover te kunnen oordelen. Dan moet je de context kunnen zien, en daarbij kunnen geheime bedrijfsgegevens op tafel komen.'

Volgens Stein hebben de besloten vergaderingen niets te maken met het feit dat begin 2008 bij een PvdA-raadslid twee stenen door de ruit werden gegooid, nadat deze had laten weten dat de fractie niet opnieuw geld in ADO wilde steken. 'Wij kijken echt puur naar wat de wet aangeeft. De rest doet niet ter zake', aldus Stein. Eind 2008 besloot de Haagse raad, met steun van de PvdA, om voor 10 miljoen euro het hoofdgebouw van het ADO-stadion te kopen. Daarnaast stopte de gemeente 3 miljoen euro in de club om de meest acute financiële problemen op te lossen. Een lening van 6,3 miljoen euro werd kwijtgescholden.

Vertrouwelijk of geheim?

Voor het opleggen van geheimhouding zijn in de Gemeentewet specifieke spelregels opgenomen. De belangrijkste hiervan is dat in veel gevallen de gemeenteraad de geheimhouding moet bekrachtigen. Ook is het mogelijk dat het college geheimhouding oplegt zonder dat hiervoor een raadsbesluit is vereist. Het woord 'vertrouwelijk' komt in de Gemeentewet niet voor. Wel is een raadslid op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht verplicht om 'gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden', geheim te houden. Uit jurisprudentie blijkt dat rechters geen onderscheid maken tussen vertrouwelijke of geheime informatie: wie vertrouwelijke informatie naar buiten brengt, kan worden veroordeeld wegens schending van een ambtsgeheim.

Stad predikt openbaarheid

Amersfoort is een van de gemeenten die blijkens het onderzoek van Binnenlands Bestuur maximale transparantie nastreeft. Het college van de 143.000 inwoners tellende gemeente bood de gemeenteraad in de onderzochte periode geen enkel geheim of vertrouwelijk stuk aan. Het aantal besloten vergaderingen bleef beperkt tot twee.

Volgens gemeentesecretaris Henk Huitink kan Amersfoort de niet-openbare informatiestroom beperkt houden doordat de gemeenteraad hiervoor de ruimte geeft: 'Het helpt als de raad het college ruim mandaat geeft. Dan hoef je niet allerlei producten tussentijds in geheimhouding te bespreken. Soms kan je beter even wachten totdat onderwerpen zich er wél voor lenen om in openbaarheid te worden behandeld.' Bijkomend voordeel van het beperken van het aantal geheime stukken, is dat de kans op ongewenst lekken vermindert. 'Je moet de verleiding ook niet willen organiseren', zegt Huitink daarover.

Raadsgriffier Marianne van Omme vertelt dat de Amersfoortse raad voor het houden van besloten vergaderingen strikte regels in acht neemt. In de onderzochte periode van 1,5 jaar kwam een raadsdelegatie twee keer achter gesloten deuren bijeen. Daarnaast wees de raad vier collegeverzoeken voor het houden van een besloten overleg af. Van Omme: 'Om in beslotenheid te vergaderen, moeten gronden aanwezig zijn zoals die zijn geformuleerd in de Wet Openbaarheid van Bestuur. Daarnaast wordt in de Gemeentewet immers verwezen. Het moet echt duidelijk zijn waarom het nodig is om in beslotenheid te vergaderen, anders stemt de raad er niet mee in.'

In veel gemeenten vergadert het presidium achter gesloten deuren, maar in Amersfoort zijn deze bijeenkomsten openbaar. Voor het bespreken van 'interne zaken' kent Amersfoort wel een fractievoorzittersoverleg waarbij publiek en pers niet welkom zijn. Dit overleg wordt incidenteel gehouden. Volgens Van Omme komen hier kwesties aan de orde als de werkwijze van de raad, of eventuele wijzigingen in het reglement van orde.

Alleen in Stein lekt het flink

Het aantal gemeenten dat de afgelopen jaren is geconfronteerd met het lekken van geheime of vertrouwelijke informatie, is relatief beperkt. Van de 243 respondenten, hebben er 36 te maken gehad met lekken: bij 21 gemeenten gebeurde dit één keer, elf gemeenten overkwam het twee keer, en drie gemeenten drie keer. Uitzondering is de Limburgse gemeente Stein, waar 'vaak' wordt gelekt. 'De politieke en ambtelijke cultuur is er op gericht om informatie door te spelen naar de pers, in plaats van deze bespreekbaar te maken in eigen kring', zegt gemeentesecretaris Margret Bisschops.

Volgens Bisschops heeft Stein er 'heel veel last' van dat geregeld gevoelige, niet voor buitenstaanders bedoelde zaken in de publiciteit komen. Ook niet-openbare collegebesluiten belanden op straat. 'Het gebeurt dat er stukken zijn die in een kastje liggen. Alleen de collegeleden en de secretaresses hebben daarvan de sleutel. En toch wordt ook uit die stukken gelekt.' Volgens Bisschops gaat het in Stein vaak niet om de inhoud, maar om politieke belangen. 'Om de vraag: wie pakt wie?' Zij beschouwt het als haar missie om te werken aan het verbeteren van het klimaat. Hoewel de ondernemingsraad onlangs het vertrouwen in haar heeft opgezegd, wil Margret Bisschops van geen wijken weten. 'De enige manier om bestaande patronen te doorbreken, is zeggen waar het op staat. Dat probeer ik daarom zoveel mogelijk te doen.' Volgens de Rijksrecherche, die in 2009 tien onderzoeken deed naar schending van de geheimhouding, schermen gemeenten geheime informatie vaak niet goed af. Meer daarover in een interview met directeur Harm Trip elders in dit nummer.

Conflict over geheim

Het opleggen van geheimhouding of vertrouwelijkheid kan soms tot veel discussie leiden tussen bestuursorganen. De gang van zaken rond een intergemeentelijke structuurvisie voor het Groningse Leek en buurgemeente Noordenveld in Drenthe, is hiervan een voorbeeld. Uiteindelijk zag de gemeente Leek zich tegen haar wil genoodzaakt om voortgangsbrieven en verslagen te voorzien van het stempel 'vertrouwelijk'. Leek werkte in het project samen met Noordenveld, de provincies Groningen en Drenthe en de Dienst Landelijk Gebied. 'Sommige partners stonden er op dat de informatie vertrouwelijk bleef. Van ons had dit niet gehoeven, maar we hebben ons er toen maar bij neergelegd', zegt griffier Wessel Loonstra van de gemeente Leek.

Geheime stukken onbekend

Bijna 10 procent van de gemeentesecretarissen zegt niet te kunnen nagaan hoeveel geheime of vertrouwelijke stukken door het college aan de gemeenteraad worden verstuurd. In totaal 23 van de 243 respondenten geven als antwoord 'niet bekend' of 'weet niet'. Ook melden ze dat op dit punt geen registratie wordt bijgehouden. Eén gemeente stuurde twee sterk afwijkende antwoorden in. Sommige gemeenten geven aan dat vertrouwelijke of geheime stukken deze status na verloop van tijd geregeld verliezen, en dan alsnog openbaar worden. Haarlem meldt bijvoorbeeld dat dit voor alle in 2009 geproduceerde geheime stukken inmiddels het geval is. Van de 307 griffiers die aan het onderzoek hebben meegedaan, weten er acht niet hoeveel besloten vergaderingen er zijn geweest.

■ VERANTWOORDING

Het onderzoek is gehouden in november en december 2009 en januari 2010. De verkregen gegevens zijn in opdracht van *Binnenlands Bestuur* verwerkt en geanalyseerd door Peter Faber van onderzoeksbureau UZ3. Gemeentesecretarissen en raadsgriffiers van alle gemeenten zijn aangeschreven. Van de secretarissen reageerden er 243 (respons 55,1 procent), van de griffiers 307 (respons 69,6 procent). Sommige getallen zijn afgerond. Toevoegingen als 'ongeveer' zijn achterwege gelaten. Een antwoord als '2 tot 3' is ingevoerd als 3. Een enkele gemeente heeft aangegeven dat vijfmaal geheime informatie is verstrekt via tien stukken. Dat is ingevoerd als 10.

Hoe toetst de rechter gemeentelijke geheimhoudingsbesluiten? STIBBE

10/03/2014

Wat zijn nu de mogelijkheden om achter de inhoud van stukken te komen die op grond van de Gemeentewet geheim zijn gehouden en welke rol speelt de Wet openbaarheid van bestuur daarin? De Afdeling heeft daarin recent meer inzicht geboden. De mogelijkheden tot oplegging van geheimhouding op grond van de Gemeentewet: raad, college en commissie

Voor een goed begrip van de uitspraken bespreek ik eerst kort de systematiek van de Gemeentewet (Gemw) en de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

Oplegging van geheimhouding door de raad, het college en een commissie aan zichzelf

De raad kan op grond van een belang genoemd in artikel 10 Wob omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan de raad worden overgelegd, geheimhouding opleggen (artikel 25 lid 1 Gemw). De geheimhouding duurt voort totdat de raad haar opheft. Een gelijke bevoegdheid bestaat voor het college (artikel 55 lid 1 Gemw) en voor een commissie (artikel 86 lid 1 Gemw).

Voorlopige oplegging van geheimhouding aan de raad door een ander dan de raad

Het college, de burgemeester of een commissie kan op grond van een belang genoemd in artikel 10 Wob een *voorlopige* geheimhouding opleggen aan de raad, ieder ten aanzien van de stukken die zij aan de raad of aan leden van de raad overleggen (artikel 25 lid 2 Gemw). Het gaat dan om een voorlopige aanwijzing, omdat de geheimhouding vervalt indien zij niet door de raad in zijn eerstvolgende vergadering wordt bekrachtigd (artikel 25 lid 3 Gemw). De bekrachtigde geheimhouding duurt voort totdat de raad of het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd, de geheimhouding heeft opgeheven (artikel 25 lid 4 Gemw).

Oplegging van geheimhouding aan het college of een commissie door een ander dan het college of een commissie

De burgemeester of een commissie kan op grond van een belang genoemd in artikel 10 Wob geheimhouding opleggen aan het *college* ten aanzien van de stukken die zij aan het college overleggen (artikel 55 lid 2 Gemw). Deze geheimhouding duurt voort totdat het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd, dan wel de raad, haar opheft. Een gelijke constructie is opgenomen voor de commissie (artikel 86 lid 2 Gemw).

Bevoegdheid tot opheffing geheimhouding college en commissie nadat een college of een commissie zich ter zake tot de raad heeft gewend

Indien het college of een commissie zich richt tot de raad ter zake van het behandelde waarvoor een geheimhoudingsverplichting geldt, dan wordt de geheimhouding in acht genomen totdat de raad haar opheft (artikel 55 lid 3 en 86 lid 3 Gemw). In dat geval kan – in afwijking van artikel 55 lid 2 en 86 lid 2 Gemw – niet meer het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd, haar opheffen.

Consequenties schending geheimhoudingsplicht

Voor de goede orde, schending van de geheimhoudingsplicht als hiervoor bedoeld is een misdrijf, strafbaar met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de vierde categorie (artikel 272 Wetboek van Strafrecht). Ook kan in geval van schending van de geheimhoudingsplicht de voorzitter aanleiding zien de raad voor te stellen het verdere verblijf in de vergadering te ontzeggen. Bij herhaling van schending van de geheimhoudingsplicht kan dat voor een periode van maximaal drie maanden (artikel 26 lid 3 Gemw).

Tot slot kan schending van de geheimhoudingsplicht een onrechtmatige daad opleveren jegens de gemeente of jegens betrokkenen bij informatie waarop de geschonden geheimhoudingsplicht betrekking heeft.

Op grond van een belang genoemd in artikel 10 Wob

In alle gevallen vergt oplegging van geheimhouding aanwezigheid van een belang genoemd in artikel 10 Wob. In artikel 10 Wob zijn de zogenoemde absolute en relatieve weigeringsgronden genoemd, waaraan een verzoek op grond van artikel 3 Wob (Wob-verzoek) wordt getoetst.

Een voorbeeld van een absolute weigeringsgrond betreft bedrijfs- en fabricagegegevens, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld (artikel 10 lid 1 aanhef en onder c Wob). Een Wob-verzoek dat op die informatie betrekking heeft, dient te worden geweigerd.

Een voorbeeld van een relatieve weigeringsgrond is informatie, waarvan verstrekking leidt tot schending van het belang van inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen (artikel 10 lid 2 aanhef en onder d Wob). Slechts indien het belang van voorkoming van schending van dat belang zwaarder weegt dan het belang van het verstrekken van informatie, dient het Wob-verzoek ter zake geweigerd te worden.

De Wob wijkt als algemene openbaarmakingsregeling voor bijzondere regelingen

Volgens vaste Afdelingsjurisprudentie wijkt de Wob als algemene openbaarmakingsregeling voor bijzondere regelingen, indien deze zijn neergelegd in een formele wet en indien de bijzondere regeling bovendien uitputtend van aard is. Daarvan is sprake indien de regeling ertoe strekt te voorkomen dat door toepassing van de Wob afbreuk zou worden gedaan aan de goede werking van de materiële bepalingen in de bijzondere wet.

De Afdeling heeft meermalen geoordeeld dat de geheimhoudingsregeling opgenomen in artikel 25 (onder meer [ABRvS 11 september 2002](#) en 55 (onder meer [ABRvS 18 september 2013](#)) Gemw als een dergelijke bijzondere regeling moet worden aangemerkt. Dat leidt ertoe dat de Wob-verzoek geen betrekking kan hebben op informatie waarvoor op grond van de Gemeentewet een geheimhoudingsbesluit is genomen en dus dat een dergelijk Wob-verzoek moet worden afgewezen.

Bij [uitspraak van 5 maart 2014](#) oordeelde de Afdeling – niet onverwacht – dat ook artikel 86 Gemw (oplegging geheimhoudingsplicht met betrekking tot een commissie) tot als een dergelijke bijzondere regeling moet worden aangemerkt.

Appellante betoogde dat de rechtbank ten onrechte had overwogen dat het college, tot wie het Wob-verzoek kennelijk was gericht, haar Wob-verzoek niet aan artikel 10 Wob hoefde te toetsen, ondanks dat artikel 86 Gemw naar artikel 10 Wob verwijst.

Nu er sprake is van een bijzondere regeling die voor de Wob gaat, wijst de Afdeling dit betoog af. Wel overweegt de Afdeling: “De rechtbank heeft eveneens met juistheid overwogen dat dit onverlet laat dat een gemeentelijke commissie aan de beslissing tot

geheimhouding een belang als bedoeld in artikel 10 van de Wob ten grondslag moet leggen. De beslissing tot geheimhouding staat in deze procedure echter niet ter beoordeling.“

Als de Wob niet werkt, hoe kan dan achter de geheimgehouden informatie worden gekomen?

Bovenstaande geciteerde rechtsoverwegingen geven aan dat ingeval van informatie waarop een geheimhoudingsbesluit van toepassing is, niet via de Wob wordt getoetst aan de aanwezigheid van belangen als bedoeld in artikel 10 Wob, maar via een procedure gericht tegen het geheimhoudingsbesluit zelf.

Een dergelijke situatie deed zich voor in [ABRvS 26 februari 2014](#). Aan de orde was een besluit van het college van burgemeester en wethouders van Sint-Oedenrode op grond van artikel 86 lid 2 Gemw tot geheimhouding van een conceptnotitie die behandeld is door een raadscommissie. Het door de voorzitter van de raadscommissie gemaakte bezwaar tegen het geheimhoudingsbesluit wordt door het college ongegrond verklaard, maar het beroep daartegen verklaart de rechtbank 's-Hertogenbosch bij [uitspraak van 7 december 2012](#) gegrond. Het College gaat tegen deze uitspraak in hoger beroep.

Uit de desbetreffende Afdelingsuitspraak volgt helder hoe een geheimhoudingsbesluit in rechte wordt getoetst. De Afdeling oordeelt in lijn met de rechtbank dat artikel 86 lid 2 Gemeentewet het college de bevoegdheid geeft op grond van een in artikel 10 Wob genoemd belang geheimhouding op te leggen. Het is aan de bestuursrechter te beoordelen of die bevoegdheid bestaat. Dit is bij artikel 86 lid 2 Gemeentewet het geval als zich een in artikel 10 Wob genoemd belang voordoet. De vraag of een dergelijk belang is, dient door de bestuursrechter vol te worden getoetst. Een bevestiging antwoord op de vraag leidt er toe dat de rechter vervolgens met terughoudendheid dient te toetsen of het college gebruik heeft kunnen maken van zijn bevoegdheid tot het opleggen van de geheimhouding en hoe het dat heeft gedaan.

Dus: indien een geheimhoudingsbesluit als bedoeld in artikel 25, 55 of 86 Gemw voorligt, toetst de rechter:

- de aanwezigheid van een belang als bedoeld in artikel 10 Wob en daarmee de aanwezigheid van de bevoegdheid tot het nemen van een geheimhoudingsbesluit, vol, dat wil zeggen, op dezelfde wijze als een regulier Wob-verzoek zou worden getoetst;
- de vraag of het orgaan dat geheimhouding heeft opgelegd, daartoe heeft kunnen besluiten en dus in de gegeven omstandigheden gebruik heeft kunnen maken van zijn bevoegdheid, terughoudend.

Maar: belanghebbendheid bij het geheimhoudingsbesluit vereist

Is een procedure tegen een geheimhoudingsbesluit – of een verzoek tot opheffing daarvan – dan een instrument dat net zo praktisch bruikbaar is als een Wob-verzoek?

Nee, dat is niet het geval. Voor een ontvankelijk Wob-verzoek is niet vereist dat de indiener een belang heeft bij de informatie waarom wordt verzocht. Er is daardoor geen beperking van de kring van belanghebbenden.

Om op te komen tegen een geheimhoudingsbesluit dient men daarbij belanghebbend te zijn. De kring van belanghebbenden bij een geheimhoudingsbesluit is echter zeer beperkt, namelijk in beginsel tot de personen op wie de geheimhoudingsplicht is komen te rusten. De Afdeling heeft echter ook overwogen dat niet uitgesloten is dat er ook andere personen zijn, die een zodanige betrokkenheid kunnen hebben bij stukken ten aanzien waarvan geheimhouding is opgelegd, dat zij door het geheimhoudingsbesluit rechtstreeks in hun belangen worden geraakt ([ABRvS 26 oktober 2005](#)).

Dat een ander dan op wie een geheimhoudingsplicht rust belanghebbende is bij een geheimhoudingsbesluit, wordt niet vaak aangenomen. Een situatie waarin de Afdeling een dergelijke belanghebbendheid wel aannam, deed zich voor in een [uitspraak van 18 september 2013](#). In die uitspraak werd Koninklijke Joh. Enschedé B.V. aangemerkt als belanghebbende bij een besluit tot geheimhouding ex artikel 55 lid 1 Gemw, omdat de stukken waarop de geheimhouding betrekking heeft, zien op de bodemsanering van het voormalige bedrijfsterrein van Joh. Enschedé en de stukken verband houden met het verhalen van de kosten van die sanering op Joh. Enschedé.

Het lijkt er dus op dat – buiten de personen op wie de geheimhoudingsplicht rust – alleen partijen die een daadwerkelijk eigen belang hebben bij de informatie waarop het geheimhoudingsbesluit betrekking heeft, tegen dat besluit op kunnen komen.

Conclusies

- een Wob-verzoek gericht tegen een geheimhoudingsbesluit op grond van de Gemeentewet, de Provinciewet of de Wet gemeenschappelijke regelingen zal worden afgewezen;
- ingeval van een bezwaar tegen een geheimhoudingsbesluit of een verzoek om opheffing daarvan, toetst de rechter vol aan de aanwezigheid van een belang als bedoeld in artikel 10 Wob. Indien een dergelijk belang en daarmee de bevoegdheid tot oplegging van geheimhouding aanwezig is, toetst de rechter de vraag of gebruik had mogen worden gemaakt van die bevoegdheid, terughoudend;
- de kring van belanghebbenden bij een geheimhoudingsbesluit is beperkt tot de personen op wie de geheimhoudingsplicht rust en partijen die een daadwerkelijk eigen belang hebben bij de informatie waarop het geheimhoudingsbesluit betrekking. Slechts deze partijen kunnen opkomen tegen een opgelegde geheimhouding.

[Jan van Oosten](#)