



REKENKAMER COMMISSIE

BERKELLAND - BRONCKHORST - LOCHEM - MONTFERLAND

overkoepelde notitie

OPEN DEUREN?

Overkoepelende notitie van het
Rekenkameronderzoek naar het
opleggen, bekrachtigen en ophef-
fen van geheimhouding



Gemeente
Lochem

Gemeente
Berkelland





INHOUDSOPGAVE

Inleiding	3
Beleid en uitvoering	4
Conclusies en aanbevelingen	13
Beleving raadsleden van de vier gemeenten	23



INLEIDING

De Rekenkamercommissie voor de gemeenten Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland (RC BBLM) heeft in 2017 onderzoek gedaan naar de gang van zaken omtrent het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding van de vier gemeenten.

De bevindingen, conclusies en aanbevelingen vindt u in het rapport 'Open deuren?'. Berkelland, Bronckhorst, Montferland en Lochem hebben ieder een rapport onder deze titel. Voor de context, aanleiding, doelstelling en vraagstelling van dit onderzoek verwijzen wij naar hoofdstuk 1 van de bestuurlijke nota's van deze rapportages.

In deze notitie laten wij u op hoofdlijnen zien, hoe bij de vier gemeenten het beleid en de uitvoering eruit ziet ten aanzien van dit onderwerp, alsmede een vergelijking daarvan tussen de gemeenten (§1); §2 geeft de conclusies en aanbevelingen per gemeente weer en §3 het beeld van de beleving van de raadsleden van de vier gemeenten tezamen.

Het doel van deze notitie is mogelijke leer- en verbeterpunten te benoemen die waar dat mogelijk en gewenst is, van elkaar overgenomen kunnen worden. Het doel is dus expliciet niet om te 'scoren wie er beter is'.

Naar aanleiding van dit onderzoek zal ook een handreiking opgesteld worden, waarmee de vier gemeenten, met name bij de start van de nieuw te kiezen gemeenteraad en nieuw te vormen colleges, hun voordeel kunnen doen.

Graag willen we hier de gelegenheid nemen om ook hier 2 punten met nadruk onder uw aandacht te brengen:

1. Let op: alles wat u niet expliciet zelf als geheim verklaard of bekrachtigd heeft, is per definitie openbaar.
Natuurlijk (het is immers niet voor niets "openbaar bestuur"), gaat u uit van "openbaar, tenzij", zeker als raadslid. Echter transparantie en zorgvuldigheid vergen een goede afweging die niet altijd makkelijk is. Zorgvuldigheid is ook in het belang van de gemeente en niet in de laatste plaats van de inwoners. Eén kleine misser kan grote gevolgen hebben in materiële en immateriële zin voor zowel gemeente als haar inwoners.
2. Tevens willen we u meegeven dat, zoals ook de handreiking van het ministerie van Binnenlandse Zaken aangeeft, u het beste dat wat geheim is ook "geheim" kunt noemen. Vertrouwelijk zegt juridisch gezien niets en betekent dus ook niet dat iets geheim is. Het is gewoon openbaar. Vermijdt u deze term als u geheim bedoelt ten bate van de helderheid voor alle betrokkenen.

**BELEID EN
UITVOERING**



BELEID EN UITVOERING

1.1. Berkelland

Uitgangspunt in Berkelland is "openbaar, tenzij...". Dit wordt onderstreept doordat uit een vergelijking blijkt dat 'vertrouwelijkheid' c.q. 'geheimhouding' relatief weinig voorkomt in Berkelland. "Openbaarheid is de regel, vertrouwelijkheid de uitzondering".

In Berkelland wordt met name de term 'vertrouwelijkheid' gebruikt en niet 'geheimhouding'. De procedures voor 'geheimhouding' worden in theorie echter gevolgd daar waar 'vertrouwelijkheid' wordt opgelegd.

a. Beleid

In het beleid staat, conform de wettelijke vereisten, dat er een onderbouwing gegeven moet worden o.b.v. de Wob art. 10, dat de raad moet besluiten in de eerstvolgende raadsvergadering of geheimhouding bekrachtigd wordt door de raad of niet en dat het college een besluit neemt tot opheffing van geheimhouding.

In het beleid staat niets over een onderbouwing van de geheimhouding op het onderwerp in algemene zin, er is niet in het beleid opgenomen dat het op een document herkenbaar moet zijn dat er geheimhouding opgelegd is of dat er een termijn verbonden moet zijn aan de geheimhouding. In de praktijk gebeurt het overigens wel dat aan een document herkenbaar is dat er geheimhouding is opgelegd.

b. Uitvoering

In de praktijk, zo blijkt uit de casus, wordt het beschreven beleid niet altijd uitgevoerd.

De wettelijke procedure voor het openbaar aankondigen van mogelijk besloten vergaderingen, het sluiten van de deuren, en het bekrachtigen van geheimhouding op stukken en verhandelde wordt niet geheel gevolgd.

c. Beleving

Uit de enquêtes onder de raads- en commissieleden en de collegeleden komt, vergeleken met de bevindingen uit de interviews en casus, het volgende naar voren:

- Het onderwerp 'geheimhouding' vindt men belangrijk (82%); men wil duidelijkheid en men ervaart een spanning tussen goed kunnen besluiten c.q. informeren vs. transparantie.
- Met name commissieleden niet-zijnde raadsleden zijn onbekend met de regels en procedures.
- Alle raads- en commissieleden geven aan dat ze enkele keren per jaar te maken hebben met geheimhouding/vertrouwelijkheid/niet-openbaarheid.
- Het betreft dan met name onderwerpen als Grondexploitaties en Ruimtelijke ordeningsvraagstukken.



- In de onderbouwing, waarom het stuk geheim is, is niet altijd duidelijk verwezen naar de Wob; in de interviews is aangegeven dat dat wel altijd zou moeten gebeuren. Het feit dat het college aangeeft dat de onderbouwing vaak impliciet is, verklaart het antwoord van de raadsleden mogelijk wel.
- Het is voor de raads- en commissieleden herkenbaar dat op een stuk geheimhouding berust.
- Er is een verdeeld beeld of er en zo ja welke termijnen er verbonden zijn aan de geheimhouding. Dit wijkt in positieve zin af van het beeld bij de ambtelijke organisatie en het college, waar men aangeeft dat termijnen eigenlijk niet genoemd worden.
- Weinig respondenten hebben te maken gehad met het bekrachtigen van geheimhouding; dat is opvallend, aangezien alle respondenten aangeven wel te maken hebben gehad met geheimhouding.
- Op de vraag of er sprake is geweest van opheffing van geheimhouding, of er van rechtswege geheimhouding vervallen is of dat het college een opheffingsbesluit heeft uitgebracht, geven de respondenten verschillende antwoorden. Dit is opvallend, omdat de organisatie en het college aangeven niet met opheffen en opheffingsbesluiten te werken.
- Alle respondenten vinden dat er precies vaak genoeg wordt gewerkt met geheimhouding, dit komt overeen met de mening van het college.
- Bijna alle respondenten geven aan te weten hoe ze moeten handelen als er geheimhouding geldt.

Het college heeft de enquête als collectief ingevuld. Hieruit blijkt dat het college het onderwerp belangrijk vindt en hecht aan duidelijkheid. Het college is goed op de hoogte van de procedures rondom geheimhouding en handelt daar ook naar. Zij het dat ze zich ervan bewust is dat de verwijzing naar de Wob-grond voor de onderbouwing van de geheimhouding vaak impliciet is en er niet gewerkt wordt met termijnen.



1.2. Bronckhorst

Uitgangspunt in Bronckhorst is 'openbaar, tenzij...'. In Bronckhorst wordt relatief weinig geheim behandeld of in beslotenheid vergaderd.

a. Beleid

Bronckhorst kent in het onderzoeksjaar 2016 diverse beleidsstukken met betrekking tot het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding. Zij het dat in Bronckhorst zowel de term 'geheim' als 'vertrouwelijk' gebruikt wordt.

In het beleid is niets opgenomen met betrekking tot:

- Het geven van een onderbouwing van geheimhouding
- Het verwijzen naar de Wob
- Het zorgen dat op een document herkenbaar is zijn dat het om een geheim (of vertrouwelijk) document gaat
- Dat er een termijn voor de geheimhouding genoemd moet worden
- Dat en hoe er bekrachtiging van geheimhouding door de gemeenteraad moet plaatsvinden
- Dat en hoe er een besluit tot opheffing van geheimhouding kan worden genomen

b. Uitvoering

De door de betrokkenen aangegeven werkwijze voor de uitvoering maakt de lacunes in het beleid voor een deel echter goed: men heeft aangegeven dat een onderbouwing van de reden van geheimhouding, met verwijzing naar de Wob altijd gegeven wordt; en dat bekrachtiging van geheimhouding altijd gevraagd wordt en plaatsvindt.

Uit de casus blijkt echter dat de praktijk toch hardnekkig kan zijn: er wordt aan geen van de voorwaarden in zijn geheel voldaan. Zij het dat de herkenbaarheid dat een document vertrouwelijk of geheim is deels wel wordt toegepast, er soms een termijn wordt genoemd en bekrachtiging van geheimhouding soms ook plaats vindt.

c. Beleving

De raads- en commissieleden geven over het algemeen aan de procedures wel te kennen, al is het verschillend wat de respondenten onder 'alle regels en procedures' verstaan. Alle respondenten geven aan te maken gehad te hebben met geheimhouding en vinden het over het algemeen een belangrijk onderwerp.

Wanneer en over welke onderwerpen de respondenten te maken hebben gehad met geheimhouding lijkt, op basis van de analyse van de antwoorden, hen niet altijd helder op



het netvlies te staan. Al geven sommigen ook wel aan dat ze vinden dat het te vaak is geweest.

De raads- en commissieleden geven aan dat de onderbouwing voor geheimhouding, op basis van de Wob, regelmatig ontbreekt. Dat is opvallend, aangezien de organisatie aangeeft deze altijd te geven. De bevindingen in de casus onderschrijft de opmerking van de raads- en commissieleden; de onderbouwing is niet altijd aanwezig.

Het is niet altijd herkenbaar voor de raadsleden dat een document 'geheim' of 'vertrouwelijk' is; dat ligt in lijn met de bevindingen in dit onderzoek met betrekking tot beleid en uitvoering op dit punt.

Opvallend is dat een kwart van de raadsleden de termijn duidelijk en bekend vinden, terwijl er eigenlijk zelden met termijnen gewerkt wordt, behalve door het college met 'uitgesteld openbaar'.

Overeenkomstig het ontbreken in het beleid en de bevindingen in de casus, geven de raadsleden aan dat bekrachtiging in meeste gevallen niet voorkomt. Dit is echter in tegenspraak met wat de organisatie aan geeft: er wordt altijd bekrachtigd.

Het besluit of de raad iets onder geheimhouding wordt voorgelegd wordt door het presidium genomen. Het is opvallend dat er redelijk vaak in de enquête wordt aangegeven dat men vindt dat er te veel geheim behandeld wordt. Enig wantrouwen lijkt aanwezig.

Men geeft aan behoefte te hebben aan meer duidelijkheid, met name ten aanzien van het opheffen van geheimhouding. Meerdere raadsleden geven aan dat er wat hun betreft minder geheim of vertrouwelijk mag zijn. Men hoopt op meer bewustzijn over het belang van integriteit, transparantie; en minder politieke verdeeldheid over dit onderwerp.

Het college geeft aan zich bewust te zijn van de regels (met uitzondering van de regels en procedures rond opheffing van geheimhouding). Het college streeft een bewuste toepassing in het kader van zo optimaal mogelijke transparantie binnen de kaders van zorgvuldigheid na.



1.3. Lochem

Lochem streeft naar zo min mogelijk geheime of vertrouwelijke stukken. Lochem kent ook niet veel geheime of vertrouwelijke stukken en vergadert in de regel openbaar.

a. Beleid

Lochem heeft, en dat is ook bekend, zeer gedateerd beleid ten aanzien van het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding. Het beleid is dan ook momenteel niet volledig (eigenlijk is er alleen iets geregeld over het opheffen van geheimhouding).

b. Uitvoering

In de praktijk wordt deze lacune m.b.t. het beleid verkleind, mede door het gebruiken van een handreiking. Ten aanzien van bekrachtiging en opheffing van de geheimhouding dient zowel qua beleid als qua uitvoering e.e.a. nog aangescherpt te worden: in de praktijk zien we in Lochem geen (expliciet besloten) bekrachtiging of opheffing van geheimhouding.

c. Beleving

Het onderwerp wordt zeker wel serieus genomen en belangrijk gevonden, zo blijkt ook uit de enquête onder de raads- en de collegeleden.

Onder de raadsleden is de kennis van en duidelijkheid over de regels en procedures zeer verschillend. Al weten de raadsleden wel wanneer ze te maken hebben gehad met geheimhouding.

Ook geven de raadsleden aan dat er niet verwezen wordt naar de gronden van de Wob. Dit doet het college wel, geeft het college aan. In de casus is ook naar voren gekomen dat er geen onderbouwing op basis van de Wob gegeven wordt en het niet altijd herkenbaar is dat een document geheim of vertrouwelijk is. Beleid, voor zover het er is, voornemens en praktijk lopen dus uit elkaar.

Op zich is het de raadsleden wel duidelijk wanneer een stuk geheim is, maar soms vindt men de situatie, bijvoorbeeld als er geen raadsbesluit van toepassing is, verwarrend.

Het college geeft aan niet met termijnen te werken, de organisatie geeft aan altijd met termijnen te werken en de raadsleden geven maar een enkele keer aan dat er (duidelijke) termijnen zijn gesteld.

Ook al zegt het beleid niets over de bekrachtiging van geheimhouding, en geeft de organisatie aan dat dit ook niet gebeurt, toch herinneren meerdere raadsleden zich wel dat ze te maken hebben gehad met bekrachtiging.

Eenzelfde bijzondere situatie doet zich voor ten aanzien van de opheffing van geheimhouding: het beleid spreekt erover, de organisatie geeft aan er niet mee te werken,



maar enkele respondenten geven aan dat ze er wel mee te maken hebben gehad en het hen duidelijk was dat de geheimhouding was vervallen.

Raadsleden geven aan dat er misschien minder geheim hoeft te zijn, met name themabijeenkomsten zouden volgens meerdere respondenten openbaar moeten zijn. (Dit gaat ook gebeuren is aangegeven in de interviews). Ook geven de raadsleden aan dat ze hopen op meer duidelijkheid over de procedures en regels omtrent geheimhouding en vertrouwelijkheid.



1.4. Montferland

Geheimhouding komt in Montferland relatief weinig voor. De termen 'geheim' en 'niet-openbaar' worden door elkaar gebruikt en dat komt de transparantie niet ten goede.

Besluiten uit het niet-openbare deel van de collegevergaderingen worden niet gedeeld met de raad.

a. Beleid

Het beleid van Montferland voldoet aan de wettelijke vereisten, alleen met betrekking tot het stellen van en omgaan met termijnen van geheimhouding (dus de opheffing) dient nog tekst in de beleidstukken opgenomen te worden.

b. Uitvoering

In de uitvoering, zo weten ook de ambtenaren, kan en moet de herkenbaarheid op documenten.

Echter, bij de bevindingen en analyse van de casus komt een heel ander beeld naar voren dan men zou verwachten op basis van het beleid en de voorgenomen uitvoering, en dat is opvallend. Er gaat veel wel goed, met name dat wat geïnitieerd is vanuit de raadsondersteuning, (alleen het noodzakelijk altijd openbaar aankondigen en daarna eventueel besluiten tot het sluiten van de deuren kan nog verbeterd worden) maar ook erg veel niet goed. Dat betreft meestal 'haastwerk', waardoor de gewenste en noodzakelijk procedures voor de raad niet meer gevolgd kunnen worden. Dit wordt mede veroorzaakt door het feit dat het college niet herkenbaar maakt welke stukken onder de opgelegde geheimhouding vallen en welke niet. De griffie moet dit bepalen op basis van het genomen besluit, zodat de griffie ervoor kan zorgen dat op de stukken die de raad krijgt te zien altijd een stempel met geheim is geplaatst.

Daarnaast wordt gebruik gemaakt van het onder geheimhouding versturen van documenten aan 'de leden van de raad', waardoor bekrachtiging van de geheimhouding door de raad niet van toepassing is en de regie in handen blijft van het College.

c. Beleving

De enquête is door het college, ondanks herhaalde verzoeken, niet ingevuld en door slechts 10% van de raads- en commissieleden. Dit is te gering om een beeld te geven. Juist gezien de bevindingen is het spijtig dat er zo weinig respons is geweest op de enquêtes. Er is daarom geen beeld te geven hoe de wederzijdse beleving is.



1.5. Overeenkomsten en verschillen

Uit de rapporten komt naar voren dat in alle vier de BBLM-gemeenten geheimhouding/vertrouwelijkheid en het niet-openbaar vergaderen relatief weinig voorkomt. In het kader van een openbaar en transparant bestuur is dit een mooie bevinding.

Echter daarmee neemt het belang van het correct toepassen van de wettelijke regels en procedures en de gemaakte afspraken niet af, in tegendeel zelfs. Doordat er weinig ervaring mee is, lijkt het logisch dat er niet te veel tijd en energie aan wordt besteed. Echter, één keer verkeerd handelen is al te veel. Zowel vanuit het oogpunt van het beginsel van behoorlijk bestuur (iets komt op straat te liggen wat daar niet hoort en daarmee wordt de gemeente of (een) inwoner(s) beschadigd/benadeeld) als vanuit het oogpunt van transparantie: teveel geheim verklaren of niet openbaar behandelen is niet bevorderlijk voor het vertrouwen binnen de gemeente en tussen gemeente en haar inwoners. Uit het onderzoek is gebleken dat men op diverse plekken in de organisaties het belang van het onderwerp en het correct handelen voelt.

De term 'vertrouwelijkheid' en 'geheimhouding' wordt door de gemeenten in meer of mindere mate door elkaar gebruikt. Dit kan verwarrend zijn. In de praktijk is het soms zo dat de procedures van geheimhouding worden nageleefd ook al wordt de term vertrouwelijkheid gebruikt. Met name bij bekrachtiging van geheimhouding zien we verwarring ontstaan: voor vertrouwelijkheid is bekrachtiging niet nodig, maar dit geeft bij raadsleden mogelijk verwarring: moet ik nu wel of niet mijn mond houden?

Alleen in Montferland worden besluiten uit het niet openbare deel van de collegevergaderingen niet gedeeld met de raadsleden. Hier wordt tevens veelvuldig gebruik gemaakt van het versturen van geheime of vertrouwelijke stukken aan 'de leden van de raad' in plaats van 'aan de raad'. Hiermee blijft het college de geheimhouding opleggende en daarmee ook opheffende instantie. Dit kan soms een bewuste overweging zijn en een bruikbaar instrument. Echter dient dit met terughoudendheid toegepast te worden, vanwege het belang van het politieke primaat bij de raad, en de daarbij van toepassing zijnde uitgangspunten van democratie en behoorlijk bestuur.

(De RC BBLM beveelt daarom aan, in lijn met de wetgever en het ministerie van BiZa, de term vertrouwelijkheid te mijden en met terughoudendheid om te gaan met het versturen van geheime documenten aan 'de leden van de raad').

a. Beleid

Het beleid is in geen van de gemeenten volledig, zij het in zeer verschillende mate. Zo is het beleid van Montferland het meest volledig, echter daar de praktijk het minst volledig.

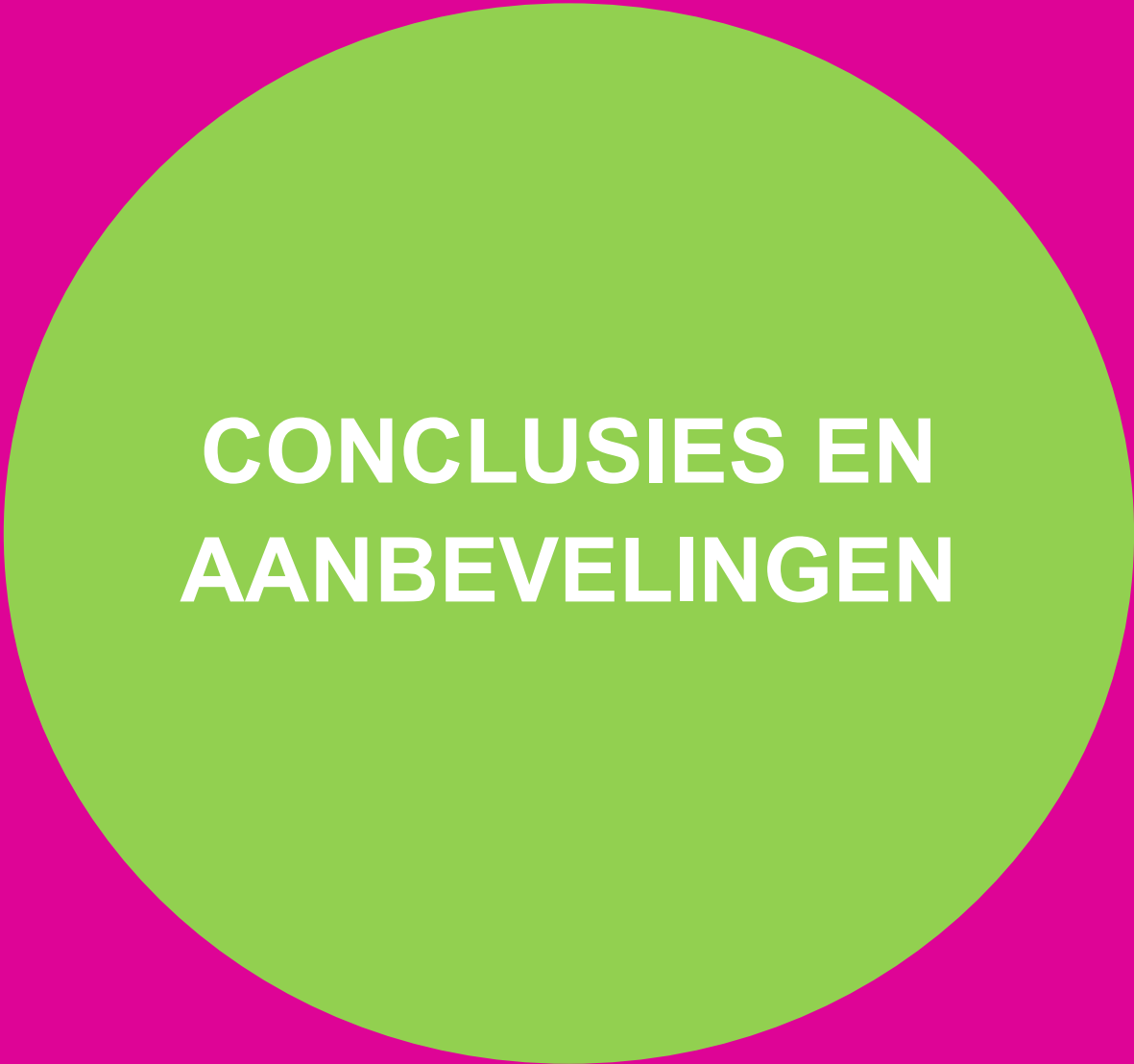
b. Uitvoering



De uitvoering is evenmin volledig, maar laat bij drie gemeenten in meer of mindere mate een correctie zien op het ontbreken van delen van het beleid. Bij Montferland zien we het tegenovergestelde beeld, zoals bovenvermeld.

c. Kennisniveau

Opvallend is dat de kennis van de procedures en regels onder raads- en commissieleden, en soms ook onder de ambtenaren, een zeer divers beeld geeft. Hierbij stelt de RC BBLM zich ook de vraag of men wel hetzelfde verstaat onder 'de regels en procedures' en wat het totaal kennisniveau daadwerkelijk is.



CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN



2. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

2.1 Berkelland

De conclusies met betrekking tot het beleid en de uitvoering van het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in Berkelland luiden als volgt:

1. Het beleid van Berkelland is niet volledig, omdat er een aantal onderdelen ontbreken.

Zo ontbreekt in het beleid het benoemen van:

- het onderbouwen van de geheimhouding op basis van de absolute en/of relatieve uitzonderingsgronden van de Wob,
- de vereiste van het zorgen dat het herkenbaar is gemaakt op een document dat het geheim is,
- het noemen dat er een termijn verbonden moet worden aan de geheimhouding
- het noemen van de wijze van opheffen van geheimhouding.

2. De praktijk is soms vollediger, maar niet altijd.

Het is positief dat zonder de benodigde regels en procedures men in Berkelland toch nog zo veel handelt met betrekking tot vertrouwelijkheid/geheimhouding zoals het zou moeten.

Echter ook in praktijk zijn er nog de nodige verbeterpunten:

- In de praktijk wordt niet altijd herkenbaar op een document aan gegeven dat het geheim/vertrouwelijk is.
- De verwijzing naar de Wob-gronden is impliciet, bekrachtiging vindt niet plaats (hiermee is alles dus voor de wet openbaar)
- De procedure van het openbaar aankondigen van een besloten vergadering, de procedure voor het sluiten van de deuren en het bekrachtigen van de geheimhouding worden niet correct gevolgd.

3. De mate van kennis over de regels en procedures met betrekking tot het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding is onder de raads- en commissieleden zeer verschillend.

4. Berkelland werkt met de term 'vertrouwelijk' en niet met 'geheim' en dat kan tot problemen leiden.

Betrokken zijn zich overigens bewust van het risico dat ze daarmee lopen.



Daarom geeft de RC BBLM de volgende aanbevelingen mee:

1. Maak het beleid af conform de vereisten.
Het initiatief hiertoe is er, zo is door de griffie reeds aangegeven aan de RC BBLM, in verband met het aanpassen van de regels en procedures aan het nu gehanteerde BOB-vergadermodel.
2. Handel in praktijk conform dat beleid.
 - expliciteer de onderbouwing voor het opleggen van geheimhouding op basis van de absolute en/of relatieve uitzonderingsgronden van de Wob art 10.
 - leidt nieuwe raadsleden op in het onderwerp en geef bewust aandacht aan de commissieleden
 - overweeg de term vertrouwelijkheid voor alle duidelijkheid toch te vervangen door de term geheimhouding
 - bepaal hoe je omgaat met geheimhouding in het geval van aanwezige externen in een besloten vergadering
3. Evalueer regelmatig samen: het is een 'levende taal'. Binnen de wettelijke kaders is er ruimte voor interpretatie (de ene jurist is de andere niet) en eigen invulling. Bepaal samen de invulling, zorg dat iedereen weet waarom er voor een procedure gekozen is, en volg die ook. Evalueer deze regelmatig samen en pas deze eventueel op basis van voortschrijdend inzicht aan.



2.2. Bronckhorst

De conclusies met betrekking tot het beleid en de uitvoering van het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in Bronckhorst luiden als volgt:

1. Het beleid van Bronckhorst is niet volledig. Eigenlijk ontbreekt in het beleid elke beschrijving en omschrijving van de wijze van opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding.
2. De praktijk is soms vollediger, maar eigenlijk nooit volledig genoeg. De wil om het goed te doen is wel aanwezig.
3. Het kennisniveau onder raadsleden is zeer verschillend, men wenst meer duidelijkheid. En er is aangegeven dat er misschien te veel onder geheimhouding plaatsvindt.

Daarom geeft de RC BBLM de volgende aanbevelingen mee:

1. Formuleer het beleid conform de vereisten in overleg tussen griffie en ambtelijke organisatie.
2. Zorg dat in praktijk gehandeld wordt conform dat beleid
 - voor het college: overweeg vertrouwelijk altijd te vervangen door geheim
 - leidt iedereen op: college, raad (incl. commissieleden en fractieondersteuning), ambtenaren, griffie (en vergeet de externen niet)
 - evalueer vervolgens regelmatig samen: het is een 'levende taal'.
Binnen de wettelijke kaders is er ruimte voor interpretatie (de ene jurist is de andere niet) en eigen invulling. Bepaal samen de invulling, schrijf die op en zorg dat iedereen weet waarom er voor een procedure gekozen is en volg die dan ook. Evalueer de procedure regelmatig samen en pas deze eventueel op basis van voortschrijdend inzicht aan.
 - Zorg voor afstemming tussen griffie en college-ondersteuning met betrekking tot geheime stukken/onderwerpen zodat de behandeling hiervan éénduidig plaatsvindt
3. Leidt (nieuwe) raadsleden op en ga het gesprek aan in de raad en met het presidium hoe om te gaan met dit onderwerp.



2.3. Lochem

De conclusies met betrekking tot het beleid en de uitvoering van het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in Lochem luiden als volgt:

1. Het beleid van Lochem is gedateerd, en zeker niet volledig.

Eigenlijk is er alleen iets (niet volledig) geregeld over het opheffen van geheimhouding en niets ten aanzien van opleggen en bekrachtigen van geheimhouding.

Dit is overigens bekend bij griffie en college-ondersteuning en zal na het veranderen van het vergadermodel worden aangepast.

2. De praktijk rond het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding is soms vollediger, maar zeker niet altijd volledig.

In de praktijk wordt de lacune in het beleid verkleind, mede door het gebruiken van een handreiking. Ten aanzien van bekrachtiging en opheffing van de geheimhouding dient e.e.a. nog aangescherpt te worden.

3. Het kennisniveau onder raadsleden is zeer verschillend, men wenst meer duidelijkheid over de procedures en regels met betrekking tot geheimhouding en vertrouwelijkheid.

Daarom geeft de RC BBLM de volgende aanbevelingen mee:

1. Maak het beleid af, minimaal conform de wettelijke vereisten.

Dit is overigens bekend bij griffie en college-ondersteuning, en zal na het veranderen van het vergadermodel worden aangepast.

2. Handel in praktijk conform dat beleid.

- leidt nieuwe raadsleden op in het onderwerp

- overweeg de term vertrouwelijkheid voor alle duidelijkheid toch te vervangen door de term geheimhouding

3. Evalueer regelmatig samen: het is een 'levende taal'. Binnen de wettelijke kaders is er ruimte voor interpretatie (de ene jurist is de andere niet) en eigen invulling. Bepaal samen de invulling, zorg dat iedereen weet waarom er voor



een procedure gekozen is, en volg die ook. Evalueer deze regelmatig samen en pas deze eventueel op basis van voortschrijdend inzicht aan.



2.4. Montferland

De conclusies met betrekking tot het beleid en de uitvoering van het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in Montferland luiden als volgt:

1. Het beleid voldoet grotendeels aan de wettelijke vereisten, alleen met betrekking tot het stellen van en omgaan met termijnen van geheimhouding (dus de opheffing) dient nog tekst in de beleidstukken opgenomen te worden.
2. De praktijk voldoet echter geheel niet aan de regels rondom opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding.

Er gaat veel wel goed, met name dat wat geïnitieerd is vanuit de raadsondersteuning, maar ook erg veel niet goed. Dat betreft meestal 'haastwerk', waardoor de gewenste en noodzakelijk procedures voor de raad niet meer gevolgd kunnen worden. Dit wordt mede veroorzaakt door het feit dat het college niet herkenbaar maakt welke stukken onder de opgelegde geheimhouding vallen en welke niet. De griffie moet dit bepalen op basis van het genomen besluit, zodat op de stukken die de raad krijgt te zien altijd een stempel met geheim is geplaatst.

3. Er wordt gebruik gemaakt van het onder geheimhouding versturen aan 'de leden van de raad', waardoor bekrachtiging door de raad niet van toepassing is, en de regie in handen blijft van het College.
4. Besluiten uit het niet-openbare deel van de collegevergaderingen worden niet gedeeld met de raad.

Daarom geeft de RC BBLM de volgende aanbevelingen mee:

1. Verbeter! Doe wat je zegt en opschrijft!
2. College: Ga proactief in overleg met de griffie bij een mogelijk geheim onderwerp of document, en laat je adviseren door de griffie. Immers; voor de raad geldt: alles openbaar tenzij...daar zijn ze voor en de raad is leidend. Zij moeten kunnen besluiten op basis van volledige informatie.



3. College: Zorg voor voldoende kennis in de organisatie en leidt iedereen (uzelf, ambtenaren en alle raads- en commissieleden) op.
 - a. leidt uzelf op in met name in het verschil tussen 'geheim' en 'niet openbaar',
 - b. wees u bewust van de wettelijke spelregels rondom geheimhouding en houd je daaraan. Als u een document geheim wilt houden, zet er dan geheim op. Anders is het openbaar. Met deze werkwijze kunt u de raad wel voldoende informeren, waar en hoe dat nodig en door de raad gewenst is. Maar maak niet te veel geheim of niet-openbaar voor uw eigen raad. Als de raad goed geïnformeerd en opgeleid is in deze materie en dus weet waaraan men zich moet houden, hoeft u niet bang te zijn dat er iets op straat komt wat echt niet op straat mag komen.
4. College: Treedt in overleg met de raadsleden over het versturen van geheime /vertrouwelijke informatie aan 'de leden van de raad' versus 'de raad'.
5. College: deel de besluiten uit het niet-openbare deel van uw collegevergaderingen onder geheimhouding of onder embargo met de raad(sleden), en leg indien nodig geheimhouding op de onderliggende stukken op mocht de raad daarin inzage wensen. U dient immers te voldoen aan uw actieve (en passieve) informatieplicht.
6. Raad: houdt uw college aan de afspraken, dwing openbaarheid en goede informatievoorziening aan u af, ten bate van goede besluitvorming, vanuit het uitgangspunt van goed openbaar bestuur en artikel 110 van de grondwet.



2.5. Overkoepelend

Kortom; ondanks het feit dat er bij de vier gemeenten weinig gebruik wordt gemaakt van geheimhouding, is het van groot belang dat door elke betrokkene, wanneer er zich een geval voordoet, de procedures correct worden toegepast. Immers kan men anders het risico lopen dat zaken ongewenst toch in de openbaarheid komen, zoals privacy-gerelateerde zaken of zaken die effect hebben op onderhandelingsposities van de gemeente. Als de gemeente de procedures niet correct doorloopt, is er immers geen sprake van geheimhouding en zal op een verzoek van buitenaf de informatie gegeven moeten worden. Daarom beveelt de RC BBLM alle gemeenten aan om:

- De term vertrouwelijk te vermijden
- Het beleid volledig te maken

Veelal is het initiatief hiertoe al aanwezig; in zijn algemeenheid wordt het initiatief hiertoe vanuit de griffie genomen.

- De praktijk overeenkomstig te laten zijn aan het beleid, dit kan door:
 - Samen te bepalen wat het beleid is

De wettelijke kaders zijn weliswaar leidend, maar daarbinnen is ruimte voor eigen invulling en zelfs interpretatie. Het is daarom van belang, om als gemeente in samenspel van beleidsambtenaren, college-ondersteuning, griffie, college en raad te komen tot een werkwijze, en deze vast te leggen.

- Samen regelmatig te evalueren en bij te stellen

Het is een 'levende taal'. Binnen de wettelijke kaders is er, zoals gezegd, ruimte voor interpretatie (de ene jurist is de andere niet) en eigen invulling. Bepaal samen de invulling, zorg dat iedereen weet waarom er voor een procedure gekozen is, en volg die ook. Evalueer deze procedure regelmatig samen en pas deze eventueel op basis van voortschrijdend inzicht aan. Daarmee kan je samen zorgen voor de bewuste afweging tussen en toepassing van zorgvuldigheid én transparantie: 'good governance'.

Het moment van het installeren van de nieuwe raadsleden en colleges vanaf maart 2018 is een geschikt moment om deze punten op te pakken.



Omdat het opvallend is dat de kennis van de procedures en regels onder raads- en commissieleden, en soms ook onder de ambtenaren, een zeer divers beeld geeft; en de RC BBLM zich ook de vraag stelt of men wel hetzelfde verstaat onder 'de regels en procedures' en wat het totaal kennisniveau daadwerkelijk is, beveelt de RC BBLM aan bij het aantreden van de nieuwe raad en een nieuw college expliciet aandacht te geven in het opleidingstraject aan het onderwerp geheimhouding, inclusief de regels en de procedures, en dit tevens te doen voor de ambtenaren. U kunt hierbij gebruik maken van de nog na te zenden handreiking van de RC BBLM.

**BELEVING
RAADSLEDEN
VAN DE VIER
GEMEENTEN**



3. BELEVING RAADSLEDEN VAN DE VIER GEMEENTEN

Tot slot geven we u graag een beeld van de beleving van de raadsleden van alle vier gemeenten samen.

1. Respons : 43

N=43, 9 commissieleden, 34 raadsleden. 11 BE, 20 BR, 8 LO, 4 MO

2. Ervaring : goede spreiding

variërend van vanaf 1982 tot vanaf 2017

3. Importantie: onderwerp is belangrijk

3 respondenten vinden geheimhouding geen belangrijk onderwerp, 2 weten het niet.

De 3 nee-antwoorders geven als redenen: "is onderdeel proces", "transparantie moet boventoon voeren", "dit is altijd achteraf, ik heb de informatie dan toch al gezien"

De 2 weet-niet-antwoorders geven niets of onbekendheid aan als reden van hun antwoord.

De 38 ja-antwoorders geven aan: duidelijkheid is belangrijk, bescherming is belangrijk, risico van teveel geheimhouding (ook door college) is aanwezig, met gevolgen voor vertrouwen in de overheid, motivatie belangrijk, opheffing ook nodig, verwarring over vertrouwelijkheid.

Kortom: een spanning tussen gewenste transparantie en zorgvuldigheid i.v.m. privacy en besluitvorming komt er duidelijk uit.

4. Regels kennen: zeer divers en van (deels) onbewust onbekwaam tot een beetje redelijk bewust

4 respondenten geven aan de regels niet te kennen, 2 daarvan kennen wel hun plichten en rechten. 3 respondenten geven aan niet te weten of ze de regels kennen en deze kennen ook hun plichten en rechten niet. De vraag was misschien wat verwarrend; we kunnen afleiden dat 5 mensen in ieder geval niet alle regels kennen.

de verdiepende vraag: welke procedures men kent, geeft een zeer divers beeld: hieruit kan afgeleid worden dat men soms aangeeft de regels te kennen maar



slechts een heel beperkt deel kent (bijv dubbel inloggen...) of men inderdaad bijna alles kent. Relatief veel wordt genoemd: “zoals bekend bij benoeming”.

De procedures zijn voor 6 respondenten niet duidelijk, 3 van hen gaven al aan de afspraken niet te kennen.

5 respondenten geven aan hun plichten en rechten niet te kennen, 3 van hen gaven al aan de procedures niet duidelijk te vinden, maar 2 van hen geeft aan de afspraken wel te kennen. Kortom: een divers beeld, voor analyse wat verwarrend.

5. Bijna alle respondenten kregen ermee te maken

1 respondent zegt nooit te maken te hebben gehad met geheimhouding en 1 weet het niet. Kortom: geheimhouding komt bij de vier gemeenten relatief gezien weinig voor, maar bijna alle raadsleden krijgen ermee van doen.

6. Aantal keren: divers van 1 tot ‘vaak’, vele onderwerpen, maar m.n. RO

Respondenten geven een zeer divers antwoord op de vraag hoe vaak ze te maken hebben gehad met geheimhouding. Als onderwerpen is er een hele waslijst:

- Lintje
- Grex
- Wvg
- Integriteit
- RO (hier vallen andere categorieën onder zoals grondexploitaties, bestemmingsplannen, dus dit is een ‘grote’)
- Themabijeenkomst
- Privacy-gelieerd
- Niet-openbare collegebesluiten
- Burgemeestersbenoeming
- Politiezaken
- Functionering persoon
- Beperken van vergunningen
- Bedrijventerreinen
- Herhuisvesting onderwijs
- Voorbereidingsbesluiten

Een opvallend antwoord: “als iets geheim of vertrouwelijk is wil ik dit niet zien als ik het toch niet in het debat mag betrekken”.

7. Onderbouwing: of het gegeven is en of het volledig is, is onduidelijk

14 respondenten geven aan dat er geen onderbouwing is gegeven of weten het niet.

33 respondenten geven aan dat er niet naar de grondslagen van de WOB wordt verwezen, of dat niet weten, of hebben geen antwoord gegeven.

8. Geheim is wel herkenbaar voor meer dan 90% van de respondenten

Er is 4 keer aangegeven dat iemand niet of niet geheel duidelijk vond dat iets geheim was. 1 respondent gaf aan dat het te onduidelijk is wat nou geheim is. Als er geen raadsbesluit hoort bij het geheime stuk of het verhandelde.



9. Termijn onvoldoende aangegeven

1/3 van de respondenten geeft aan dat ze vinden dat er inderdaad termijnen worden verbonden aan de geheimhouding; hoe duidelijk deze zijn is niet gevraagd.

10. Bekrachtiging van geheimhouding, een zwakke schakel

11 respondenten geven aan niet te weten of ze te maken hebben gehad met bekrachtigen van geheimhouding; dat is 1/4 en is verontrustend. 12 hebben niet te maken gehad met bekrachtiging geven ze aan. Aangezien 1 van deze respondenten aangeeft nooit te maken gehad te hebben met geheimhouding is dat logisch; 1 weet het niet meer. Echter 12 respondenten hebben niet te maken gehad met geheimhouding maar wel met geheime stukken... dat is raar. Het is verdeeld over alle vier de gemeenten.

De (strik)vraag: op welk onderwerp bekrachtiging is geweest komen wel diverse antwoorden, veel lege vlakken en ook antwoorden met een door de respondenten zelf geplaatst “?”; iemand geeft aan ‘dat is pikant, ik wist niet dat apart bekrachtigd werd’.

11. Opheffen geheimhouding, meestal bekend, maar ook zonder bekrachtiging?

19 respondenten hebben te maken gehad met opheffen van geheimhouding, met name. Vele (8) van deze respondenten hebben ‘nee’ of ‘weet niet’ ingevuld bij bekrachtigen van geheimhouding door de raad. Dat is opvallend.

Voor 18 respondenten was het duidelijk dat geheimhouding opgeheven kon worden of van rechtswege vervallen was. Voor 13 niet, 8 weet het niet en 4 hebben niet geantwoord. 7 respondenten geven aan dat als het een collegestuk betrof, ze bekend zijn met het opheffingsbesluit. Dit is opvallend omdat in het onderzoek naar voren is gekomen dat er niet met opheffingsbesluiten wordt gewerkt.

12. Eerder teveel dan te weinig geheim?

Van de respondenten geven de meesten aan (32) aan dat er precies genoeg geheim of vertrouwelijk is; dat er teveel vertrouwelijk of geheim is, geven 10 respondenten aan (in de vraagstelling is weggevallen de optie “te weinig” dat is jammer).

Diegenen die aangeven dat er teveel vertrouwelijk of geheim is, geven met name de themabijeenkomsten en technische beraden aan. Enig wantrouwen en het niet meer te maken willen hebben met geheimhouding speelt ook. Soms geeft men aan dat de agendacommissie, c.q. het presidium bepaalt wat er geheim moet zijn.

13. Het is duidelijk hoe raadsleden moeten handelen

3 van de 43 geven ‘nee’ als antwoord.

Bij de vraag hoe te handelen met niet-openbare stukken geven 5 aan niet te weten hoe te handelen; redelijk gelijkelijk verdeeld over alle 4 de gemeenten.

Bij ‘vertrouwelijk’ geven 6 respondenten aan niet te weten hoe te handelen.

14. Door dit onderzoek hoopt men vooral op duidelijkheid



Dat betreft dan de regels en de kennis daarover, maar ook het verschil tussen vertrouwelijkheid en geheimhouding. Bewustzijn wordt ook genoemd. En 'minder politieke verdeeldheid'.

Daarnaast geven sommigen aan dat ze hopen dat het effect is dat er minder geheim of vertrouwelijk wordt behandeld.

Duidelijk genoemd: de wens tot een goede en voortdurend geactualiseerde handreiking, het liefst op 1 A4.

Kortom:

De omgang met het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding is een belangrijk onderwerp, waar alle raadsleden mee te maken krijgen; maar waarvan de kennis bij die raadsleden een verwarrend en divers beeld geeft. Ook de beleefde uitvoering geeft een zeer divers beeld; bekrachtiging is een zwakke schakel in het traject, en opheffen en het gebruik van termijnen daartoe een missende schakel.

Logisch is dan ook, dat de wens is uitgesproken tot meer duidelijkheid en een handreiking.