



ONDERZOEKSOPZET GEHEIMHOUDING

RIS 303372 / 5 augustus 2019

1 AANLEIDING, PROBLEMSCHETS

Openbaarheid is het uitgangspunt van handelen van het openbaar bestuur. Dit uitgangspunt is vastgelegd in de Grondwet: "De gehele overheid moet bij de uitoefening van haar verschillende taken *openbaarheid* in acht nemen."¹

Hoewel openbaarheid van informatie de norm is bij openbaar bestuur, als regel geldt 'openbaar tenzij ...', kunnen er gegronde redenen bestaan om informatie niet te openbaren. Het belang van geheimhouding kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij vertrouwelijke bedrijfsgegevens, eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, economische en financiële belangen van de overheid en bijzondere persoonsgegevens.

In de Meerjarenstrategie 2016-2020 van Rekenkamer Den Haag is een onderzoek naar geheimhouding ingepland voor 2020. De afgelopen periode is echter gebleken dat geheimhouding een onderwerp is dat regelmatig speelt in de gemeenteraad. Met enige regelmaat staat de noodzaak van geheimhouding ter discussie. Bijvoorbeeld inzake het verkoopproces van de aandelen van Eneco (december 2018). De discussie ging er over of alle informatie rondom het verkoopproces geheim moest worden bestempeld, of dat er ook passages als niet geheim gekwalificeerd konden worden en daarmee onderdeel konden zijn van het openbare debat.² Een ander recent voorbeeld is de discussie over het convenant van de Scheveningse vreugdevuren. Nadat het vreugdevuur op oudjaarsnacht uitliep in een vonkenregen, drong de raad aan op openbaarmaking van de gemaakte afspraken. Na veel discussie werd het convenant (en aanvullende afspraken) openbaar gemaakt.³

Daarnaast heeft de rekenkamer haar voornemen om een onderzoek naar geheimhouding in 2019 te starten begin dit jaar gedeeld met de fracties. Verschillende fracties hebben laten blijken dat het voor de raad een zeer bruikbaar onderzoek zou kunnen zijn.

2 BELEID, REGELGEVING EN ORGANISATIE

2.1 Nationale wet- en regelgeving

Het uitgangspunt van openbaarheid van bestuur is wettelijk vastgelegd. Het principe is: 'openbaar, tenzij..'. De wetgever heeft strikte eisen verbonden aan geheimhouding. Geheimhouding doet niets af aan de actieve en passieve informatieplicht van het college (en burgemeester) aan de gemeenteraad. Actieve informatieplicht houdt in dat

¹ Artikel 110 Grondwet.

² 'Raad stemt in met het aanpassen van de Apv als gevolg van minder regelgeving' website Den Haag, <https://www.denhaag.nl/nl/in-de-stad/nieuws/raad-stemt-in-met-het-aanpassen-van-de-apv-als-gevolg-van-minder-regelgeving.htm>, bezocht: 18 januari 2019.

³ 'Krikke maakt dossier vreugdevuren openbaar', Titia Ketelaar, website NRC, 30 januari 2019 <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/01/30/krikke-maakt-dossier-vreugdevuren-openbaar-a3652354>, bezocht: 31 januari 2019 en 'Gemeentelijke dossier vreugdevuren openbaar gemaakt, website gemeente Den Haag, <https://www.denhaag.nl/nl/in-de-stad/nieuws/gemeentelijke-dossier-vreugdevuren-openbaar-gemaakt.htm>, bezocht: 15 februari 2019.

het college de raad alle informatie geeft die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Het verstrekken van informatie aan de raad is cruciaal voor het functioneren van de raad. Ook als raadsleden inlichtingen vragen bij het college en de burgemeester zijn deze verplicht de gevraagde inlichtingen te verstrekken (passieve informatieplicht), 'tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang'.⁴

Het wettelijk kader voor het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding is neergelegd in de Gemeentewet. De Gemeentewet verwijst voor wat betreft de gronden voor het opleggen van geheimhouding naar artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Daarnaast zijn de wettelijke normen in jurisprudentie nader gepreciseerd.

Opleggen

Er zijn verschillende vormen van geheimhouding. Het college, de gemeenteraad, de commissies en de burgemeester kunnen geheimhouding opleggen. Deze bestuursorganen kunnen geheimhouding opleggen op:

- Het behandelde in een vergadering met gesloten deuren, of;
- De inhoud van stukken.⁵

Er dient gemotiveerd te worden waarom de geheimhouding wordt opgelegd.⁶ De geheimhouding geldt voor iedereen die van de geheime informatie kennis neemt.

Geheimhouding kan door het orgaan uit eigen beweging worden opgelegd (voor het eigen orgaan) of door het ene bestuursorgaan aan het andere bestuursorgaan bij het delen van de betreffende informatie (bijv. als stukken van het college met de raad of met leden van de raad worden gedeeld).⁷

Bekrachtigen

Als andere organen (college, commissie) geheime informatie met de raad delen, dient de raad de geheimhouding te bekrachtigen in de eerstvolgende vergadering.⁸ Indien de raad de geheime informatie niet bekrachtigt, vervalt de geheimhouding.⁹ De raad is het enige orgaan dat geheimhouding kan bekrachtigen.

Opheffen

De geheimhouding is van kracht totdat deze wordt opgeven. In principe is het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd bevoegd om deze weer op te heffen. Dit uitgangspunt geldt echter niet als informatie met de raad wordt gedeeld. Dan is niet

⁴ Artikelen 169 en 180 Gemeentewet.

⁵ Artikelen 25, 55, 86 Gemeentewet.

⁶ Afdeling 3.7. Motivering, Algemene wet bestuursrecht.

⁷ Artikelen 25, 55, 86 Gemeentewet.

⁸ Artikel 25, lid 3 Gemeentewet.

⁹ Dit betekent overigens niet dat de informatie gelijk openbaar is. Zie artikel Solke Munneke: 'Lastige vragen over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding De stand van zaken in de Afdelingsjurisprudentie', S.A.J. Munneke, november 2014, p. 472 (alinea 4).

langer het orgaan dat de verplichting tot geheimhouding oplegde bevoegd de geheimhouding op te heffen, maar de raad. Gelet op de positie van de raad als hoogste bestuursorgaan van de gemeente dient de raad zelf te beslissen omtrent het voortduren van de verplichting tot geheimhouding.¹⁰ Indien het college bijvoorbeeld aan de raad geheimhouding oplegt en de raad de geheimhouding in de eerstvolgende vergadering heeft bekrachtigd, kan alleen de raad en niet het college de geheimhouding opheffen.

Artikel 10 Wob

Geheimhouding kan alleen worden opgelegd als er sprake is van een belang zoals is opgenomen in artikel 10 lid 1 en 2 van de Wob. Lid 1 en 2 beschrijven elf geheimhoudingsgronden.¹¹ Informatie kan bijvoorbeeld geheim worden verklaard als: openbaarmaking van de informatie de veiligheid van de Staat kan schaden, documenten vertrouwelijke bedrijfs- en fabricatiegegevens bevatten, het van belang is dat de geadresseerde als eerste kennis neemt van de informatie of het van belang is voor het effectief uit kunnen voeren van inspecties, controles en toezicht.

2.2 Gemeentelijke kaders

In het coalitieakkoord (2018-2022) en de programmabegroting (2019-2022) wordt de omgang met geheimhouding niet specifiek genoemd. Wel zet de gemeente in op transparantie, een open bestuurscultuur¹² en openbaarheid in het kader van besluitvormingsprocessen.¹³

Er is niet één overkoepelend beleidsstuk opgesteld waarin alle regels, procedures e.d. over geheimhouding zijn opgenomen. Het college en de raad (griffie) hebben in diverse stukken afspraken, regels, procedures, protocollen, werkinstructies e.d. opgenomen over geheimhouding.

College

Hieronder worden de verschillende stukken inzake geheimhouding van het college kort toegelicht.

Brochure en presentatie Van bureau tot besluit (2015; 2019)

In 2015 zijn in een brochure 'Van bureau tot besluit' de regels en richtlijnen die gelden voor de bestuurlijke besluitvormingsprocessen van het college van B&W samengevat. De regels en richtlijnen zijn tevens in een presentatie 'Van bureau naar besluit' uit 2015 over de bestuurlijke besluitvorming opgenomen.

In de brochure staat dat indien geheimhouding op een stuk gelegd wordt de Wob grond, een motivatie en een eventuele vervaldatum op het stuk vermeld moeten staan. Daarnaast staat een aantal praktische zaken genoemd: Bureau

¹⁰ Artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet en Memorie van Toelichting, Gemeentewet 19 403, nr. 3, p. 83.

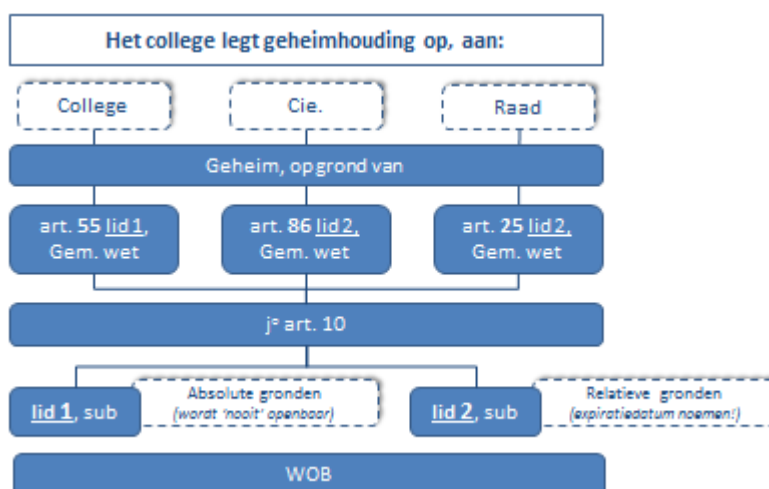
¹¹ Artikel 10 lid 1 en 2 Wob.

¹² 'Coalitieakkoord 2018-2020 Den Haag, Stad van Kansen en Ambities', gemeente Den Haag, mei 2018, p.49.

¹³ RIS300472, 'Programmabegroting 2019-2022', gemeente Den Haag, p. 195.

Gemeentesecretaris (hierna: BGS) en de griffie wisselen de stukken uit, de term 'vertrouwelijk' heeft geen juridische status, de geheime stukken worden op geel (voor het college) of op rood (voor de raad) geprint. Ook staan de gronden uit artikel 10 Wob opgesomd. Ook wordt geheimhouding in een korte checklist bij de opstelling van bestuurlijke stukken genoemd waarbij als aandachtspunt is opgenomen dat een Wobgrond en een eventuele vervaldatum zijn genoemd. Een inhoudelijke motivatie van de geheimhouding is niet in de checklist opgenomen.¹⁴

In de presentatie worden het algemene principe van 'openbaar, tenzij' en de vervaldatum kort toegelicht. Daarnaast wordt opgemerkt: "vertrouwelijk is niet geheim".¹⁵ Ook zijn artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet en artikel 10 van de Wob in een schema opgenomen, zie de afbeelding hieronder.



Schema geheimhouding¹⁶

Raadsmededeling geheimhouding van bestuurlijke stukken (2016)

Middels deze mededeling is de raad in september 2016 geïnformeerd over aangepaste procedures t.a.v. het openbaar maken van geheime stukken (n.a.v. schriftelijke vragen¹⁷). Eerst is kort het juridisch kader geschetst: relevante wetgeving, de geheimhoudingsgronden uit artikel 10 Wob, geheimhouding uit eigen beweging of door een ander bestuursorgaan. Ook licht het college toe terughoudend te zijn bij het opleggen van geheimhouding: "Dat wil zeggen dat alle stukken openbaar zijn, tenzij

¹⁴ 'Van bureau naar besluit Brochure Bestuurlijke Besluitvorming', Bestuursdienst Afdeling Bestuursadvisering en BGS, voorjaar 2015, pp.7, 23.

¹⁵ Uit de presentatie wordt niet precies duidelijk wat hiermee bedoeld wordt.

¹⁶ PowerPoint Presentatie 'Van Bureau naar besluit Cursus Bestuurlijke besluitvorming', BGS, 17 januari 2019. Plaatje iets ingekort door de rekenkamer i.v.m. leesbaarheid. In het originele plaatje stonden bij lid 1 en 2 ook de onderdelen vermeld (lid 1: a t/m d en lid 2: a t/m g).

¹⁷ RIS280182, 'Beantwoording schriftelijke vragen van het raadslid de heer Oudshoorn inzake geheime stukken', College van Burgemeester en Wethouders, 17 maart 2015.

een geheimhoudingsgrond van de Wet openbaarheid van bestuur zich daartegen verzet.”¹⁸

Vervolgens komen de aangepaste procedures aan de orde. De procedure is aangepast omdat opheffing van geheimhouding nauwelijks plaatsvindt en er onvoldoende een vervaldatum genoemd wordt op geheime stukken. De volgende aanpassingen zijn gedaan:

1. Het toezicht op het vermelden van een verval- of einddatum van de geheimhouding wordt verscherpt.
2. Naast het register van stukken waarvan de raad de geheimhouding heeft bekrachtigd, wordt vanaf mei 2016 een tweede register bijgehouden waarin geheime stukken aan de (raads-)commissies worden geregistreerd.
3. BGS beoordeelt halfjaarlijks of de geheime stukken met relatieve uitzonderingsgronden in aanmerking komen voor opheffing¹⁹ van de geheimhouding.

Gewijzigde procedure uit 2018

In twee memo's aan het college komt een wijziging in de verzendingsprocedure van een raadsvoorstel ter bekrachtiging van geheime stukken aan de orde. BGS stelt voorafgaand aan een raadsvergadering een raadsvoorstel op ter bekrachtiging van stukken die onder geheimhouding aan de raad zijn aangeboden in de periode tussen twee raadsvergaderingen. In de memo's wordt de verzending van een raadsvoorstel vervroegd, om eerder inzichtelijk te maken van welke stukken de bekrachtiging van de geheimhouding voorligt.²⁰

Overig

BGS beschikt over een interne werkinstructie geheimhouding voor raadsstukken. Hierin wordt in het kort beschreven hoe de geheime stukken aan de raad of commissie worden bewaard en geregistreerd. Daarnaast is in de werkinstructie uitgewerkt hoe een geheim stuk verzonden wordt en hoe bewaakt wordt dat de bekrachtiging van de geheimhouding voor de eerstvolgende raadsvergadering geagendeerd wordt. Ook stukken waarvan het college de raad wil voorstellen de geheimhouding op te heffen, dienen in het raadsvoorstel 'Bekrachtiging en opheffing geheimhouding' meegenomen

¹⁸ RIS280182, 'Beantwoording schriftelijke vragen van het raadslid de heer Oudshoorn inzake geheime stukken', College van Burgemeester en Wethouders, 17 maart 2015, p. 1. In beantwoording van schriftelijke vragen in 2018 voegt het college hieraan toe: "Met deze aanpak legt het college alleen geheimhouding op waar dit daadwerkelijk nodig is". RIS298550, 'Beantwoording schriftelijke vragen Geheel of gedeeltelijke geheimhouding', College van Burgemeester en Wethouders, 15 mei 2018, p.2.

¹⁹ Opgelegde geheimhouding wordt opgeheven d.m.v. een collegebesluit indien het geheimhouding aan een commissie betreft, het college doet een voorstel tot een raadsbesluit indien het geheimhouding (bekrachtiging) door de raad betreft. De stukken waarvan geheimhouding is opgeheven worden openbaar gepubliceerd op het RIS.

²⁰ Memo aan het college 'Voorstel opleggen geheimhouding o.g.v. art. 55 lid 1 Gem.wetj art. 10 lid 2 sub b, f, eng WOB' Rondvraagmemo gemeentesecretaris, Bestuursdienst Directie BJZ, 26 januari 2018; Memo aan het college 'Rondvraagmemo gemeentesecretaris', Bestuursdienst Directie BJZ, 6 november 2018.

te worden. Voorafgaand aan de raadsvergadering (op donderdag om 17:00) wordt het raadsvoorstel uiterlijk donderdagochtend om 11.00 uur aan de griffie gestuurd.²¹

Raad & griffie

Hieronder worden de verschillende stukken inzake geheimhouding van de raad en griffie kort toegelicht.

Verordening Raadscommissies

Artikel 7 van de verordening gaat in op het besloten/openbaar vergaderen. De deuren van een openbare vergadering worden gesloten, wanneer één van de aanwezigen dit verlangt of de voorzitter dit nodig acht. Bij meerderheid van stemmen kan vervolgens besloten worden om met gesloten deuren (verder) te vergaderen. Het verslag van een besloten vergadering kan de commissie bij meerderheid van stemmen geheel of gedeeltelijk openbaar te maken.²²

Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad

Artikel 8, lid 3 bepaalt dat geheime stukken op grond van artikel 25 Gemeentewet onder berusting blijven bij de griffier. Raadsleden krijgen inzage in de stukken. Artikel 41 gaat over besloten vergaderen. In de besloten vergadering beslist de raad of geheimhouding wordt opgelegd op het daarin behandelde/inhoud van de stukken. De geheimhouding geldt voor ieder die van het behandelde of van de stukken kennis nemen. De notulen van een besloten vergadering worden in de volgende besloten vergadering vastgesteld.²³

Brief presidium aan de raad geheime stukken (2007)

In 2007 heeft het presidium aanbevelingen gedaan over de omgang met geheime stukken, n.a.v. een brief van het Ministerie van BZK inzake de interpretatie van artikel 25 van de Gemeentewet en vragen vanuit de gemeenteraad. Binnen de gemeente Den Haag werden in 2007 zelden stukken onder geheimhouding aan de raad overlegd. Tot dan toe vond er geen bekrachtiging van de geheimhouding plaats in de eerstvolgende raadsvergadering. De aanbevelingen van het presidium zijn:

1. Het opvoeren van 'bekrachtiging van geheimhouding' als vast raadsagendapunt;
2. Dat het college op stukken die onder geheimhouding overlegd worden de wettelijke grondslag vermeldt;
3. Dat het college motiveert of de raad de geheimhouding moet bekrachtigen;

²¹ 'Werkinstructie geheime stukken - registratie van stukken geheim naar raad/commissie, t.b.v. bekrachtiging en opheffing geheimhouding', BGS, juli 2017.

²² 'Verordening raadscommissies', vastgesteld door de gemeenteraad op 24 november 2006, laatste tekstwijziging op 2 maart 2018.

²³ 'Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad', vastgesteld door de gemeenteraad op 28 november 2014, laatste wijziging op 2 maart 2018.

4. Dat het college een geheime blijlage bij een raadsvoorstel aan de gehele raad toezendt.²⁴

Afspraken geheimhouding (2018)

Dit betreffen procedurele afspraken tussen het presidium en het college over het bekrachtigen en opheffen van geheimhouding. Deze afspraken zijn in 2018 opgesteld n.a.v. een verschil van mening tussen de raad en het college over de bekrachtiging van de geheimhouding.²⁵ In het document wordt eerst het juridisch kader van artikel 25 Gemeentewet en de actieve en passieve informatieplicht van het college, wethouders en burgemeesters genoemd. Vervolgens wordt een procedure voorgesteld inzake bekrachtigen/opheffen geheimhouding. Hierin wordt een tussenstap ingebouwd in het proces van bekrachtiging door de raad. Indien de raad niet voornemens lijkt de geheimhouding te bekrachtigen zou het college geraadpleegd kunnen worden. In eerste instantie wordt de geheimhouding dan door de raad bekrachtigd. Intussen werkt het college aan een reactie over de noodzaak van geheimhouding. In de volgende raadsvergadering heft de raad de geheimhouding al dan niet op.²⁶

Het document waar deze afspraken in staan is een procedurevoorstel van de griffie aan het fractievoorzittersoverleg. Het is de rekenkamer vooralsnog onbekend of het fractievoorzittersoverleg hiermee heeft ingestemd. Volgens geïnterviewde ambtenaren zijn de huidige afspraken een concept, deze worden nog aangevuld. De huidige afspraken zien alleen toe op geheimhoudingsgrond artikel 25 Gemeentewet, na actualisatie moet ook geheimhoudingsgrond artikel 85 Gemeentewet in de afspraken zijn verwerkt. De geactualiseerde afspraken worden vervolgens opgenomen in het Reglement van Orde.²⁷

Geheimhouding: 10 regels voor de raad

De 10 regels voor de raad over geheimhouding zijn bijgevoegd bij de Afspraken geheimhouding. Hierin staat bijv. hoe de geheime stukken worden aangeleverd, wie de geheime stukken kan inzien, waar de geheime stukken worden bewaard en hoe deze worden weggegooid.

Handleiding geheime stukken (voor intern gebruik) (2018)

De griffie heeft een korte handleiding, waarin staat welke vormen van geheimhouding er zijn en hoe de griffie hiermee omgaat. Beschreven is hoe de griffie de stukken van BGS ontvangt, de stukken verzendt, de stukken bewaart en archiveert.²⁸

²⁴ Brief 'Geheime stukken', van het Presidium aan de gemeenteraad, 6 februari 2007.

²⁵ 'Afspraken geheimhouding', Griffie, 6 juni 2018, p.1; interviews ambtelijke organisatie; 'Rechter: Omstreden rapport over Haagse evenementen is 'niet geheim'', Lex de Jonge, website AD, 14 februari 2018, <https://www.ad.nl/den-haag/rechter-omstreden-rapport-over-haagse-evenementen-is-niet-geheim~ad7b314d/>, bezocht: 18 februari 2019.

²⁶ 'Afspraken geheimhouding', Griffie, 6 juni 2018.

²⁷ Interviews ambtelijke organisatie.

²⁸ 'Handleiding geheime stukken', Griffie, 12 juni 2018.

Regeling informatievoorziening en geheimhoudingsplicht fractiemedewerkers

De fractievoorzitters tekenen voor geheimhouding door hun medewerkers. Dit wordt in principe getekend voor de duur van 4 jaar. Indien de fractievoorzitters eerder wijzigen, moet de nieuwe voorzitter opnieuw tekenen.

2.3 Gemeentelijke beleidsuitvoering

Geheimhouding is een gemeente breed onderwerp; elke dienst kan te maken krijgen met informatie of stukken waar geheimhouding moet worden opgelegd. Afhankelijk van de kring waarbinnen de geheime informatie wordt gedeeld worden de gemeentelijke diensten, BGS en de griffie betrokken.

De rekenkamer zal in haar onderzoek kijken naar de verspreidingswijze, de herkenbaarheid van geheimhouding, eventuele checks op geheime stukken en het bewaren en registreren van geheime stukken.

3 RELEVANTIE

3.1 Maatschappelijk belang

Het is belangrijk dat inwoners inzicht hebben in hoe de overheid haar werk doet. Zo is in de memorie van toelichting op de Wet Openbaarheid Bestuur opgenomen dat de burger in de gelegenheid gesteld moet worden om de bestuurlijke besluitvormingsprocessen in het heden en verleden te doorzien.²⁹ Het maatschappelijk belang is zoveel mogelijk gemeentelijke informatie te openbaren. Het opleggen van geheimhouding betekent een beperking van de vrijheid van meningsuiting voor degenen die van de geheime informatie kennis mochten hebben.³⁰ Wanneer geheimhouding is opgelegd, is een openbaar debat immers niet mogelijk. Geheimhouding beperkt de samenleving om een oordeel te vormen of de gekozen volksvertegenwoordiging zijn controlerende taak goed uitoefent.

Aan de andere kant is het niet openbaar maken van bepaalde informatie eveneens van maatschappelijk belang, bijvoorbeeld bij concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens, informatie over de levenssfeer van personen of informatie die de openbare veiligheid kan schaden. Door het opleggen van geheimhouding kunnen het college en de burgemeester toch invulling geven aan de actieve en passieve informatieplicht en is het mede mogelijk om achter gesloten deuren een debat te voeren over informatie die (nog) niet openbaar gemaakt kan worden.

²⁹ 'Memorie van Toelichting Wet Openbaarheid Bestuur', paragraaf V. 5.a Bestuurlijk of historisch belang.

³⁰ 'Handreiking geheimhouding Nadere informatie over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding', Rekenkamer Amsterdam, februari 2012, p. 5; 'Grondrecht vrijheid van meningsuiting: artikel 7 Grondwet', Memorie van Toelichting, Gemeentewet 19 403, nr. 3, p. 83; 'Memorie van Toelichting', Wet openbaarheid van bestuur 19 859, p. 23.

3.2 Politiek / Bestuurlijk belang

Openbaarheid van bestuur is een onderwerp dat breed speelt bij gemeenten.

Geheimhouding van informatie kan een belemmering vormen voor de doelmatigheid van het gevoerde bestuur. Wanneer geheimhouding is opgelegd, zijn raadsleden immers niet vrij om derden te consulteren.³¹ Indien raadsleden stukken alleen mogen inzien, worden zij beperkt in het uitgebreid bestuderen van de documenten. Hierdoor kunnen zij belemmerd worden in hun controlerende taak. Daarnaast zorgt geheimhouding op stukken ervoor dat politieke partijen zich in een openbaar debat onvoldoende kunnen profileren (en dat burgers kennis kunnen nemen van de politieke standpunten in dezen).

Geheimhouding is een onderwerp dat leeft in de Haagse gemeenteraad. Met enige regelmaat wordt er discussie gevoerd over de vraag of informatie al dan niet (gedeeltelijk) openbaar gemaakt kan worden. Raadsleden gaven in gesprekken met de rekenkamer aan zich terughoudend op te stellen in de openbare debatten, zodra er op onderdelen van de informatie geheimhouding ligt. Recente voorbeelden hiervan zijn openbaarheid van informatie over de verkoop van Eneco aandelen en het convenant inzake de Scheveningse vreugdevuren. Met name de discussie over het openbaar maken van het convenant leverde veel media-aandacht op.³²

Daarnaast is er in 2017 een landelijke enquête gehouden onder raadsleden over geheimhouding. Een derde van de raadsleden meende dat colleges geheimhouding gebruiken om misstanden uit de openbaarheid te houden. Ook werden de vele geheimhoudingen door meer dan de helft van de raadsleden als belemmerend ervaren in het raadswerk waar ze mee te maken krijgen.³³

4 TOEGEVOEGDE WAARDE

Er zijn geen andere onderzoeken naar geheimhouding bij de gemeente Den Haag uitgevoerd.

Wel hebben diverse andere rekenkamers al onderzoek uitgevoerd naar het onderwerp geheimhouding, o.a.: de rekenkamer metropool Amsterdam (2012),

³¹ 'Handreiking geheimhouding Nadere informatie over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding', Rekenkamer Amsterdam, februari 2012, p. 5.

³² O.a.: 'Regels rond vreugdevuur Scheveningen 'wat knullig'', Germa Graveland, website De Telegraaf, 24 januari 2019, <https://www.telegraaf.nl/nieuws/3056298/regels-rond-vreugdevuur-scheveningen-wat-knullig>, bezocht: 29 januari 2019; 'HSP wil dat convenant vreugdevuur openbaar wordt gemaakt', Ingrid de Groot, website AD, 17 januari 2019, <https://www.ad.nl/den-haag/hsp-wil-dat-convenant-vreugdevuur-openbaar-wordt-gemaakt~a38370d9>, bezocht: 29 januari 2019; 'Gemeente kwam eigen afspraken convenant vreugdevuren niet na', Ingrid de Groot en Graziella Gioia, website AD, 22 januari 2019, <https://www.ad.nl/den-haag/gemeente-kwam-eigen-afspraken-convenant-vreugdevuren-niet-na~a7c295fb/>, bezocht: 29 januari 2019; 'Afspraken vreugdevuren blijven voorlopig geheim', Richard Sandee, website Gemeente.nu, 5 januari 2019, <https://www.gemeente.nu/bestuur/afspraken-vreugdevuren-blijven-voorlopig-geheim/>, bezocht: 29 januari 2019.

³³ 'Raadsleden hekelen geheimhouding door colleges', website Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 7 maart 2017, <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/raadsleden-hekelen-geheimhouding-door-colleges>, bezocht: 8 maart 2019.

rekenkamercommissie Heerhugowaard (2014) de Randstedelijke rekenkamer (2014), rekenkamercommissie Ede (2016).

Ook op rijksniveau (ministeries³⁴), op samenwerkingsniveau (VNG³⁵) door adviesorganen³⁶ en in de wetenschap³⁷ wordt gepubliceerd over zaken die geheimhouding raken. Daarin worden met name beginselen van goed openbaar bestuur beschreven, de wettelijke regelingen verhelderd of zaken ter discussie gesteld.

Omdat het onderwerp geheimhouding leeft in de gemeenteraad en het nog niet nader is onderzocht bij de gemeente Den Haag, meent de rekenkamer dat het een goed moment is om de huidige manier van werken te beoordelen.

Daarnaast krijgt de rekenkamer zelf tijdens de onderzoeken ook met regelmaat te maken met geheime informatie. Volgens de gemeentewet heeft de rekenkamer immers het recht op alle informatie van het gemeentebestuur, óók op geheime informatie.³⁸ Onder de rekenkamers van de G4 gemeenten is het thema actueel hoe zij als rekenkamer omgaan met geheime informatie in de rapportages. Een onderzoek naar geheimhouding valt goed samen met de interne omgang van de rekenkamer met geheime informatie.

5 DOEL, AFBAKENING EN ONDERZOEKSVRAGEN

5.1 Doel

Het doel van dit onderzoek is om voor de gemeenteraad inzichtelijk te maken of het beleid en de praktijk rondom geheimhouding in overeenstemming zijn met wet- en regelgeving en of het principe van 'openbaar tenzij' ook in de praktijk goed wordt nageleefd.

Indien uit het onderzoek blijkt dat de kaders omtrent geheimhouding onvoldoende duidelijk zijn bij de raad, zal de rekenkamer een handreiking voor de raad opstellen. In

³⁴ Bijv.: 'Circulaire Wettelijke regeling inzake geheimhouding', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 29 april 2016; 'Nederlandse code voor goed openbaar bestuur Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, juni 2009.

³⁵ Bijv.: 'Transparant bestuur 2016 Een praktische handleiding voor gemeenten over de wet openbaarheid van bestuur', Vereniging Nederlandse Gemeenten, december 2015.

³⁶ Bijv.: 'Gij zult openbaar maken Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie, Raad voor het openbaar bestuur', september 2012.

³⁷ Bijv.: 'Lastige vragen over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding', Mr. dr. S.A.J. Munneke, Gst 2014/98.

³⁸ Artikel 183, lid 2 Gemeentewet.

dat document kan nadere informatie worden gegeven over het proces van opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding.³⁹

5.2 Afbakening

Het onderzoek richt zich op geheimhouding zoals bedoeld in de Gemeentewet.⁴⁰ Het proces van opleggen, bekrachtigen en opheffen van de geheimhouding zal worden bekeken. Hierbij wordt tevens het proces van het in beslotenheid vergaderen betrokken. De rekenkamer zal in beeld brengen wat de bestaande wettelijke- en beleidskaders rondom geheimhouding zijn en hoe deze door de gemeente praktisch worden toegepast. Daarnaast houdt de rekenkamer de ontwikkelingen van de toekomstige Wet Open Overheid (Woo)⁴¹ in de gaten en wordt met de G4 rekenkamers besproken hoe de rekenkamers zelf omgaan met geheime informatie in de rapportages.

De gemeenteraad is niet vaak zelf onderwerp van onderzoek door de rekenkamer. In dit onderzoek is zowel de omgang van het college als de raad met geheime informatie relevant. Beide bestuursorganen zijn van belang omdat het college geheime informatie met de raad kan delen en de raad zelf kan besluiten om achter gesloten deuren te vergaderen en geheimhouding op te leggen op hetgeen daar besproken is. De raad (en de griffie) wordt in het onderzoek betrokken omdat deze in dergelijke gevallen een belangrijke rol speelt in het proces van geheimhouding.

Dit onderzoek focust zich op de actuele situatie rondom geheimhouding bij de gemeente. De rekenkamer zal het procesverloop rondom geheimhouding onderzoeken voor de periode 2016-heden (medio 2019).

Verzoeken van burgers en journalisten op grond van de Wob vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

5.3 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

- *In hoeverre zijn het beleid en de praktijk van (het opleggen, bekrachtigen en opheffen van) geheimhouding van de gemeente in overeenstemming met de wettelijke en de eigen kaders?*

Op basis van de centrale onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

³⁹ Hoe dit precies vorm krijgt ligt nog niet vast, te denken valt aan een handreiking zoals de rekenkamer metropoolregio Amsterdam in 2012 heeft opgesteld. Zie: 'Verkenning Geheimhouding', website Rekenkamer Metropool Amsterdam, 1 oktober 2012, <https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoek/verkenning-geheimhouding/>, bezocht: 8 maart 2019.

⁴⁰ Zoals genoemd in artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet. De Gemeentewet hanteert enkel het begrip 'geheim'. Het begrip 'vertrouwelijk' komt niet voor in de Gemeentewet.

⁴¹ De Woo vervangt op termijn de huidige Wob. De Woo is een initiatiefwet uit 2012, het wetsvoorstel is in april 2016 aangenomen door de Tweede Kamer. In januari 2019 is de Wijzigingswet Wet open overheid bij de Tweede Kamer ingediend. De verwachting is dat deze in het najaar van 2019 wordt besproken in het parlement. Het doel van de Woo is de (semi-) overheden transparanter te maken. De wet moet ervoor zorgen dat overheidsinformatie beter vindbaar, uitwisselbaar, eenvoudig te ontsluiten en goed te archiveren is.

1. *Heeft de gemeente het wettelijk kader inzake geheimhouding op adequate wijze vastgelegd in beleid?*
2. *Is de toepassing in de praktijk conform wettelijke - en eigen gemeentelijke kaders?*

6 AANPAK

Hieronder geeft de rekenkamer weer welke onderzoeksmethoden en normen gehanteerd worden per deelvraag.

De rekenkamer hanteert normen die ontleend zijn aan wet- en regelgeving, hier logisch uit voortvloeien of worden beschouwd als handige hulpmiddelen om de wet- en regelgeving na te leven. Wanneer hiervoor aanleiding is, worden normen in de loop van het onderzoek nader aangevuld en/of aangescherpt.

Deelvraag 1

Onderzoeksmethoden en normen bij deelvraag 1:

Heeft de gemeente het wettelijk kader inzake geheimhouding op adequate wijze vastgelegd in beleid?

Onderzoeksmethoden

Voor de beantwoording van deze vraag zal de rekenkamer de volgende onderzoeksmethoden hanteren:

- Documentanalyse: de rekenkamer zal een documentanalyse uitvoeren, van onder meer de volgende documenten:
 - Beleidsdocumenten van de gemeente
 - Werk/procesbeschrijvingen/handleidingen van de gemeente
 - Nationale wet- en regelgeving en relevante jurisprudentie
 - Normenkaders uit andere rekenkameronderzoeken
 - Cijfermateriaal over de geheime stukken bij de gemeente (2010-medio 2019). Deze cijfers moeten inzichtelijk maken of er bepaalde trends waarneembaar zijn.
- Raadplegen externe deskundige: de rekenkamer zal een externe deskundige laten beoordelen in hoeverre de gemeente het wettelijk kader op adequate wijze heeft vastgelegd in beleid. De rekenkamer zal de wettelijke- en gemeentelijke kaders schetsen en de externe deskundige vragen een beoordeling te geven van het Haagse beleid en de praktijk. De precieze aard en omvang hiervan wordt nader bepaald.
- Interviews: de rekenkamer zal ambtenaren die betrokkenen zijn bij het proces van geheimhouding interviewen. Daarnaast kunnen externe experts/stakeholders worden geraadpleegd.

Normen

De rekenkamer zal allereerst het wettelijk kader rondom geheimhouding schetsen. Dit is een beschrijvend deel van het onderzoek. Er worden geen normen gebruikt bij deze beschrijving.

De rekenkamer hanteert bij de beantwoording van de vraag (deelvraag 1) of de gemeente het wettelijk kader op adequate wijze heeft vastgelegd in beleid, wel normen. Deze normen zijn:

Norm	Bron
Het gemeentelijke beleid is in lijn met nationale wet- en regelgeving over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding.	Rapport Openbaar Tenzij ⁴²
Het gemeentelijke beleid rondom geheimhouding is openbaar.	Norm rekenkamer Den Haag
In het gemeentelijke beleid is het gehele proces van opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding helder vastgelegd.	Norm rekenkamer Den Haag
In het gemeentelijk beleid staat het proces beschreven van kennisneming, registratie en archivering.	Norm rekenkamer Den Haag
In het gemeentelijk beleid is vastgelegd op welke wijze periodiek wordt getoetst of de geheimhouding kan worden opgeheven (met evt. een signaleringsfunctie).	Circulaire BZK ⁴³ , Afspraken geheimhouding ⁴⁴ en Geheimhouding van bestuurlijke stukken ⁴⁵
In het gemeentelijke beleid is helder vastgelegd hoe en waar de	Artt. 25, lid 2; 55, lid 2 Gemeentewet. ⁴⁶ En Afspraken

⁴² 'Openbaar, tenzij Een onderzoek naar het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding Provincie Zuid-Holland', Randstedelijke rekenkamer, juni 2014, p. 42.

⁴³ 'Circulaire Wettelijke regeling inzake geheimhouding', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Bestuur en Financiën, Afdeling Inrichting openbaar bestuur, 29 april 2016, p.8. Daarin wordt genoemd dat het raadzaam is periodiek te toetsen of geheimhouding nog steeds noodzakelijk is.

⁴⁴ 'Afspraken Geheimhouding', Griffie, 6 juni 2018, p.2.

⁴⁵ 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', Bestuursdienst, 1 september 2016, p.2.

⁴⁶ Op stukken wordt melding van de geheimhouding gemaakt.

geheimhouding van het stuk
vermeld staat.

geheimhouding⁴⁷ en Van Bureau
naar besluit⁴⁸

Deelvraag 2

Onderzoeksmethoden en normen bij deelvraag 2:

Hoe verloopt de toepassing van deze (wettelijke- en gemeentelijke) kaders in de praktijk?

Onderzoeksmethoden

Voor de beantwoording van deze vraag zal de rekenkamer de volgende onderzoeksmethoden hanteren:

- Interviews: de rekenkamer zal betrokken ambtenaren interviewen. Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 2 zal de rekenkamer o.a. vragen of ambtenaren voldoende bekend zijn met de regels, welke punten in de praktische uitvoering van de regels goed gaan en wat eventuele knelpunten zijn.
- Procesanalyse: de rekenkamer zal een aantal geheime stukken selecteren en nagaan hoe het proces van geheimhouding heeft plaatsgevonden. Bij de selectie van de geheime stukken wordt rekening gehouden met een spreiding over de gemeentelijke diensten. Het precieze aantal wordt nader bepaald. Indien het proces van het opleggen, bekrachtigen en/of opheffen van de geheimhouding hiertoe aanleiding geeft, worden aanvullende vragen aan betrokken functionarissen gesteld.

Bronnen waarin de geheime stukken genoemd zijn:

1. In de attenderingservice en lijst van ingekomen stukken van de griffie;
2. Bij bekrachtiging van geheimhouding door de raad
3. In de besluitenlijst van het college (staat op RIS).

Deze bronnen vormen een uitgangspunt bij de selectie van de geheime stukken.

- Raadplegen externe deskundige: de rekenkamer zal een externe deskundige raadplegen om een beoordeling te maken of de juiste grondslag en - motivering is gebruikt bij het opleggen van geheimhouding op een stuk. De precieze aard en omvang hiervan wordt nader bepaald.
- Ervaringen raadsleden en fractievertegenwoordigers peilen: de rekenkamer zal de raadsleden en fractievertegenwoordigers bevragen over hun ervaringen met geheimhouding. De rekenkamer doet dit door middel van een enquête en/of

⁴⁷ 'Afspraken Geheimhouding', Griffie, 6 juni 2018, p.3 onder Geheimhouding: regels voor de raad staat dat geheime stukken aan raadsleden op rood worden geprint en een stempel 'geheim' dragen.

⁴⁸ 'Van Bureau naar besluit Brochure Bestuurlijke Besluitvorming', Afdeling Bestuursadvisering en BGS, voorjaar 2015 p. 23. Geheime stukken worden op geel (voor het college) of rood (voor de raad) gedrukt.

gesprekken met focusgroepen. Gekozen kan worden voor één van de methoden, maar ook een combinatie is denkbaar. Gevraagd zal worden naar o.a.:

- Hoe vaak krijgen raadsleden en fractievertegenwoordigers te maken met geheime informatie/stukken?
- In hoeverre ervaren raadsleden en fractievertegenwoordigers geheimhouding als beperkend om hun controlerende + volksvertegenwoordigende taak goed uit te voeren?
- Hoe ervaren raadsleden en fractievertegenwoordigers de wijze van het verspreiden van geheime stukken aan de raad (ter inzage/hardcopy in postvak)?
- In hoeverre zijn raadsleden en fractievertegenwoordigers voldoende bekend met de procedures/regels rondom geheimhouding?

Normen

De rekenkamer hanteert bij de beantwoording van deelvraag 2 de volgende normen:

Norm	Aandachtspunten (criteria)	Bron
Het opleggen van geheimhouding verloopt volgens de kaders	<ol style="list-style-type: none"> 1. De geheimhouding is door het orgaan op een juiste wettelijke grond uit de Gemeentewet opgelegd. 2. In het besluit wordt verwezen naar een wettelijke grond uit art 10 Wob. 3. In het besluit is gemotiveerd waarom geheimhouding wordt opgelegd. De motivatie sluit aan op de wettelijke grond uit art 10 Wob. 4. De geheimhouding is alleen op dat deel van het stuk gelegd waarvoor de geheimhoudingsgrond van toepassing is. 	<p>Art. 25, lid 1; 55, lid 1; 86 lid 1 Gemeentewet en art 10 Wob</p> <p>Art. 25, lid 1,2; 55, lid 1,2; 86 lid 1,2 Gemeentewet en art. 10 Wob. Van bureau naar besluit⁴⁹</p> <p>Norm rekenkamer Den Haag (in aansluiting op art. 3:46 Awb)</p> <p>Wob⁵⁰</p>

⁴⁹ 'Van Bureau naar besluit Brochure Bestuurlijke Besluitvorming', Afdeling Bestuursadvisering en BGS, voorjaar 2015 p. 7 onder 'vuistregels bij de aanlevering, punt 8 ': 'als er geheimhouding moet worden opgelegd, moet dat altijd met WOB-grond, omschreven reden en eventuele vervaldatum op het stuk vermeld worden.' En onder p. 29 korte checklist: 'Geheimhouding opleggen? Zo ja, Wob-grond en expiratedatum?'

⁵⁰ en ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:314.

	<p>5. Bij het opleggen van geheimhouding is een vervaldatum benoemd.</p> <p>6. Van de geheimhouding wordt op de stukken melding gemaakt</p> <p>7. De raad of de commissie heeft na het sluiten van de deuren in meerderheid besloten om al dan niet in beslotenheid te vergaderen.</p> <p>8. Het opleggen van geheimhouding wordt centraal geregistreerd en het geheime stuk wordt conform beleid bewaard/gearchiveerd.</p>	<p>Afspraken geheimhouding⁵¹ en Geheimhouding van bestuurlijke stukken⁵²</p> <p>Artt. 25, lid 2; 55, lid 2 Gemeentewet.⁵³ En Afspraken geheimhouding⁵⁴ en Van Bureau naar besluit⁵⁵</p> <p>Art. 23 Gemeentewet; art. 41 Reglement van Orde</p> <p>Rapport Openbaar Tenzij⁵⁶ en aanvulling door rekenkamer Den Haag</p>
<p>Het bekrachtigen van geheimhouding verloopt volgens de kaders</p>	<p>9. De raad bekrachtigt de geheimhouding in de eerstvolgende raadsvergadering.</p> <p>10. Het bekrachtigen van geheimhouding wordt centraal geregistreerd.</p>	<p>Art. 25, lid 3 Gemeentewet</p> <p>Rapport Openbaar Tenzij⁵⁷</p>
<p>Het opheffen van de</p>	<p>11. Periodiek en/of na het verlopen van de</p>	<p>Circulaire BZK⁵⁸, Afspraken geheimhouding⁵⁹ en</p>

⁵¹ 'Afspraken Geheimhouding', Griffie, 6 juni 2018, p.2. De gemeente hanteert zowel het begrip expiratedatum als vervaldatum.

⁵² 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', Bestuursdienst, 1 september 2016, p.2.

⁵³ Op stukken wordt melding van de geheimhouding gemaakt.

⁵⁴ 'Afspraken Geheimhouding', Griffie, 6 juni 2018, p.3 onder Geheimhouding: regels voor de raad staat dat geheime stukken aan raadsleden op rood worden geprint en een stempel 'geheim' dragen.

⁵⁵ 'Van Bureau naar besluit Brochure Bestuurlijke Besluitvorming', Afdeling Bestuursadvisering en Bestuursondersteuning BGS, voorjaar 2015 p. 23. Geheime stukken worden op geel (voor het college) of rood(voor de raad) gedrukt.

⁵⁶ 'Openbaar, tenzij Een onderzoek naar het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding Provincie Zuid-Holland', Randstedelijke rekenkamer, juni 2014, p. 42.

⁵⁷ 'Openbaar, tenzij Een onderzoek naar het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding Provincie Zuid-Holland', Randstedelijke rekenkamer, juni 2014, p. 42.

⁵⁸ 'Circulaire Wettelijke regeling inzake geheimhouding', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Directie Bestuur en Financiën Afdeling Inrichting openbaar bestuur, 29 april 2016, p.8.

<p>geheimhouding verloopt volgens de kaders</p>	<p>vervaldatum wordt beoordeeld of de geheimhouding moet voortduren. Wanneer de geheimhouding na het verlopen van de vervaldatum wordt aangehouden wordt dit onderbouwd en wordt een nieuwe vervaldatum vastgesteld.</p> <p>12. De geheimhouding wordt middels een besluit opgeheven door het daarvoor verantwoordelijke orgaan.</p> <p>13. Bij opheffing van de geheimhouding wordt het stuk op eenduidige en toegankelijke wijze openbaar gemaakt.</p> <p>14. Het opheffen van de geheimhouding wordt centraal geregistreerd.</p>	<p>Geheimhouding van bestuurlijke stukken⁶⁰</p> <p>Artt. 25; 55; 86 Gemeentewet</p> <p>Geheimhouding van bestuurlijke stukken⁶¹</p> <p>Rapport Openbaar Tenzij⁶²</p>
---	---	---

7 PLANNING EN ORGANISATIE

7.1 Planning

Onderzoeksopzet	Juli-augustus 2019
Organisatie van het onderzoek, inplannen interviews	Augustus-september 2019

Daarin wordt genoemd dat het raadzaam is periodiek te toetsen of geheimhouding nog steeds noodzakelijk is.

⁵⁹ 'Afspraken Geheimhouding', Griffie, 6 juni 2018, p.2.

⁶⁰ 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', Bestuursdienst, 1 september 2016, p.2.

⁶¹ 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', Bestuursdienst, 1 september 2016, p.2. Stukken waarvan de geheimhouding is opgeheven worden alsnog openbaar gepubliceerd op het RIS.

⁶² 'Openbaar, tenzij Een onderzoek naar het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding Provincie Zuid-Holland', Randstedelijke rekenkamer, juni 2014, p. 42.

e.d.	
Uitvoeren onderzoek (selectie dossiers en procesanalyse, documentenanalyse, interviews etc.).	September-december 2019
Opstellen feitenrapport	Januari-februari 2020
Vaststellen feitenrapport voor ambtelijke controle	Februari 2020
Ambtelijk weken wederhoor + twee weken verwerking reactie en gesprek ambtelijke organisatie	Maart 2020
Vaststellen feitenrapport na ambtelijke controle	April 2020
Vaststellen bestuurlijk rapport voor bestuurlijke reactie	Mei 2020
Ontvangen bestuurlijke reactie	Juni 2020
Publicatie	Voor zomerreces 2020

7.2 Onderzoekorganisatie:

- Arjan Wiggers: secretaris rekenkamer
- Wicher Schönau, lid rekenkamer
- Rosa Ridderhof: onderzoeker/projectleider rekenkamer
- Katelijne Brongers: onderzoeker rekenkamer
- Inhuur externe expertise: Rijksuniversiteit Groningen, prof. mr. dr. S.A.J. Munneke

BIJLAGE: VERANTWOORDING VOORBEREIDINGSFASE EN LITERATUUR

De rekenkamer heeft een viertal oriënterende gesprekken gevoerd in de voorbereidingsfase. Er heeft één gezamenlijk gesprek plaatsgevonden met functionarissen vanuit zowel de ambtelijke organisatie (op directeur- en hoofd niveau) als vanuit de griffie. De rekenkamer heeft twee contactpersonen aangewezen gekregen voor dit onderzoek: één vanuit het college en één vanuit de griffie. De rekenkamer heeft met deze contactpersonen twee gesprekken gevoerd. Ook zijn ambtenaren van BGS geraadpleegd.

De rekenkamer heeft de volgende documenten bestudeerd:

Gemeentelijke stukken:

- 'Afspraken geheimhouding', Griffie, 6 juni 2018.
- 'Handleiding geheime stukken', Griffie, 12 juni 2018.
- 'Regeling informatievoorziening en geheimhoudingsplicht fractiemedewerkers', gemeente Den Haag, vastgesteld door de gemeenteraad op 14 september 2006.
- 'Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad', gemeente Den Haag, laatste wijziging 2 maart 2018.
- 'Rondvraagmemo gemeentesecretaris', Bestuursdienst Directie BJZ, 6 november 2018.
- 'Van bureau naar besluit', Bestuursdienst Afdeling Bestuursadvisering en BGS, voorjaar 2015.
- 'Verordening raadscommissies', gemeente Den Haag, laatste wijziging 15 februari 2018.
- 'Voorstel opleggen geheimhouding o.g.v. art. 55 lid 1 Gem.wetj0 art. 10 lid 2 sub b, f, eng WOB' Rondvraagmemo gemeentesecretaris, Bestuursdienst Directie BJZ, 26 januari 2018.
- 'Werkinstructie geheimhouding raadsstukken', Gerben (precieze opsteller onbekend), 24 juni 2013.
- Brief 'Geheime stukken', brief van het Presidium aan de gemeenteraad, 6 februari 2007.
- PowerPoint Presentatie 'Van Bureau naar besluit Cursus Bestuurlijke besluitvorming', BGS, 17 januari 2019.
- Presentatie 'Van Bureau naar besluit', cursus bestuurlijke besluitvorming, BGS, 11 maart 2015.
- RIS155204, Motie 'Koen Baart', 3 juni 2008.
- RIS156880, reactie 'Motie 1 bekrachtiging geheimhouding', reactie van college aan gemeenteraad, 22 juli 2008.
- RIS175447, 'Opheffen geheimhouding', BSD, 28 september 2010.

- RIS280182, 'Beantwoording schriftelijke vragen van het raadslid de heer Oudshoorn inzake geheime stukken', College van Burgemeester en Wethouders, 17 maart 2015.
- RIS295000, Raadsmededeling 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', Bestuursdienst, 1 september 2016.
- RIS295000, Raadsmededeling 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', Bestuursdienst, 1 september 2016.
- RIS296396, 'Voorstel van het college inzake opheffing en bekrachtiging geheimhouding', Bestuursdienst, 20 maart 2017.
- RIS299123, 'Evenementen', Bestuursdienst Directie Bestuurlijke en Juridische zaken', 14 februari 2018.
- RIS299794, 'Den Haag Stad van Kansen en Ambities Coalitieakkoord 2018-2022', gemeente Den Haag, mei 2018.
- RIS300737, Motie 'Openbaarheid bij Eneco' (verworpen), Robert Barker (PvdD), 11 oktober 2018.
- RIS301106, 'Wob verzoek', Robert Barker, 23 oktober 2018.
- RIS301478, Motie 'Geheel of gedeeltelijk geheim' (verworpen), Peter Bos (HSP), 20 december 2018.

Andere onderzoeken en externe bronnen:

- 'Bijlage bij brief Spelregels over geheimhouding', Rekenkamer Amsterdam, februari 2012.
- 'Circulaire Wettelijke regeling inzake geheimhouding', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Directie Bestuur en Financiën Afdeling Inrichting openbaar bestuur, 29 april 2016.
- 'Geheimhouding', Rekenkamercommissie Heerhugowaard, 23 augustus 2014.
- 'Gij zult openbaar maken Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie', Raad voor het openbaar bestuur, september 2012.
- 'Handreiking geheimhouding Nadere informatie over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding', Rekenkamer Amsterdam, februari 2012.
- 'Lastige vragen over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding De stand van zaken in de Afdelingsjurisprudentie', Mr. dr. S.A.J. Munneke, Gst. 2014/98, november 2014.
- 'Licht op geheimhouding Een onderzoek naar het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in de huidige raadsperiode', Rekenkamer Tilburg, juli 2013.
- 'Nederlandse code voor goed openbaar bestuur Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, juni 2009.
- 'Openbaar, tenzij Een onderzoek naar het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding Provincie Zuid-Holland', Randstedelijke rekenkamer, juni 2014.

- ‘Stiekem Een onderzoek naar de praktijk van geheimhouding en in beslotenheid vergaderen bij de gemeente Ede’, Rekenkamercommissie Ede, juli 2016.
- ‘Stroomschema’s geheimhouding’, Randstedelijke rekenkamer, ongedateerd.
- ‘Transparant Bestuur 2016 Een praktische handleiding voor gemeenten over de Wet openbaarheid van bestuur’, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, december 2015.
- ‘Vertrouwelijkheid moet op de schop’, Binnenlands Bestuur week 4 column van Douwe Jan Elzinga, 2019.
- Brief ‘Verkenning geheimhouding’, Rekenkamer Amsterdam, 2 februari 2012.
- Gemeentewet, 14 februari 1992.
- Memorie van Toelichting, Gemeentewet 19 403, nr. 3.
- Memorie van Toelichting, Wet openbaarheid van bestuur 19 859.
- Wet openbaarheid van bestuur, 31 oktober 1991.

Websites

- <https://nl.surveymonkey.com/results/SM-MX8NQYDG/>, bezocht: 15 februari 2019.
- <https://www.ad.nl/den-haag/rechter-omstreden-rapport-over-haagse-evenementen-is-niet-geheim~ad7b314d/>, bezocht: 25 februari 2019.
- <https://www.denhaag.nl/nl/in-de-stad/nieuws/gemeentelijke-dossier-vreugdevuren-openbaar-gemaakt.htm>, bezocht: 15 februari 2019.
- <https://www.denhaag.nl/nl/in-de-stad/nieuws/raad-stemt-in-met-het-aanpassen-van-de-apv-als-gevolg-van-minder-regelgeving.htm>, bezocht: 18 januari 2019.
- <https://www.gemeente.nu/bestuur/afspraken-vreugdevuren-blijven-voorlopig-geheim/>, bezocht: 29 januari 2019.
- <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/01/30/krikke-maakt-dossier-vreugdevuren-openbaar-a3652354>, bezocht: 31 januari 2019.
- <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vj12cp2wpbya#p1>, geraadpleegd op 15 juli 2019.
- <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/raadsleden-hekelen-geheimhouding-door-colleges>, bezocht: 15 februari 2019.
- <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/raadsleden-hekelen-geheimhouding-door-colleges>, bezocht: 6 maart 2019.
- <https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoek/verkenning-geheimhouding/>, bezocht: 6 maart 2019.
- <https://www.vngrealisatie.nl/roadmap/wet-open-overheid>, bezocht: 15 juli 2019.
- www.telegraaf.nl/nieuws/3056298/regels-rond-vreugdevuur-scheveningen-wat-knullig, <https://www.ad.nl/den-haag/hsp-wil-dat-convenant-vreugdevuur-openbaar-wordt-gemaakt~a38370d9/>; <https://www.ad.nl/den-haag/gemeente-kwam-eigen-afspraken-convenant-vreugdevuren-niet-na~a7c295fb/>, bezocht: 29 januari 2019

Foto omslag: Rekenkamer Den Haag