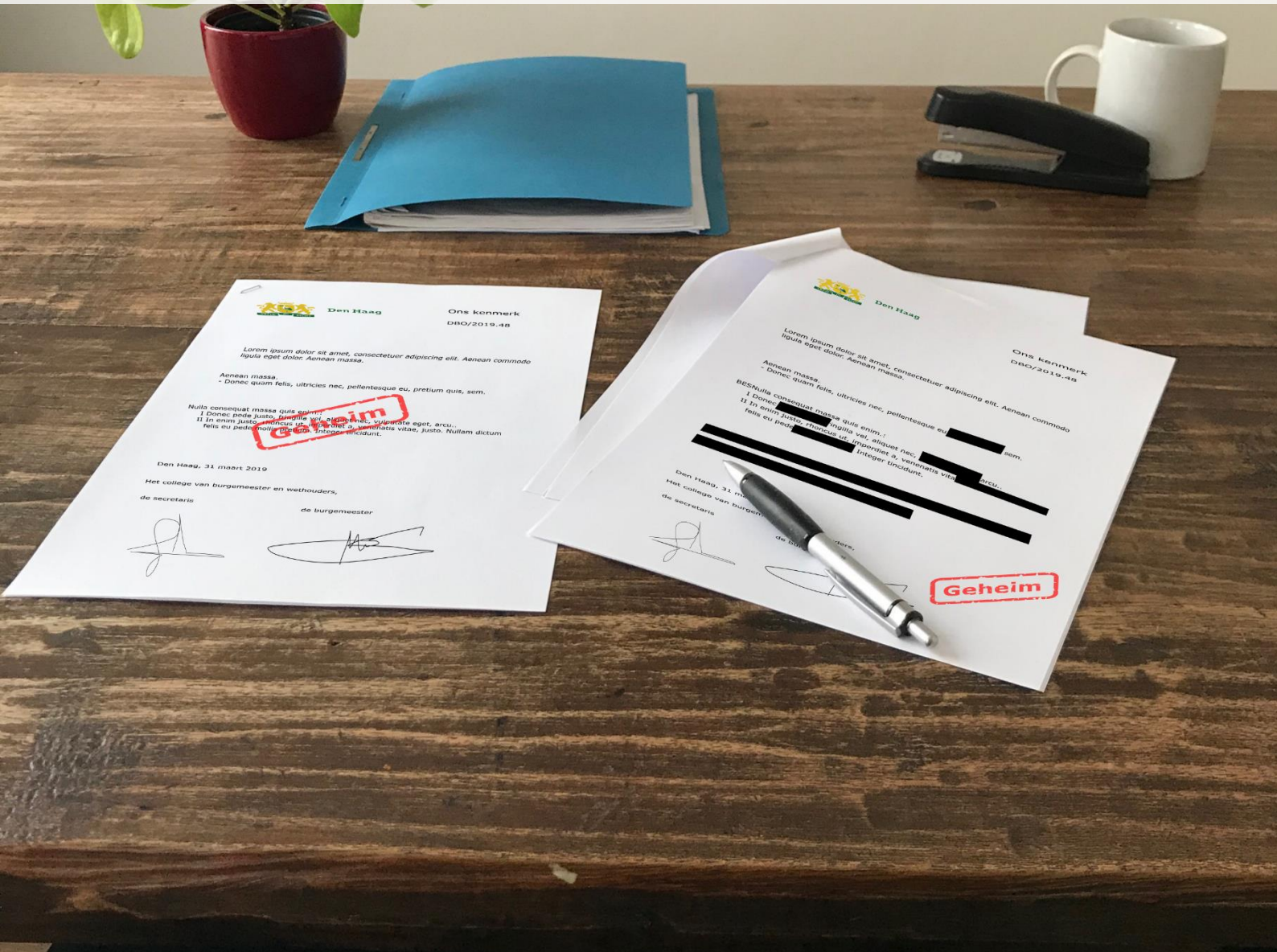


# OPENHEID OVER GEHEIMHOUDING

Bestuurlijk rapport



14 januari 2021

RIS307490

Rekenkamer

Den Haag



# COLOFON

## *Leden*

De heer Manus Twisk, voorzitter

Mevrouw Pauline Reeuwijk

De heer Robert-Jaap Voorn

## *Aan dit rapport hebben meegewerkt*

Arjan Wiggers (secretaris)

Rosa Ridderhof (projectleider)

Katelijne Brongers (onderzoeker)

## *Contactgegevens*

Rekenkamer Den Haag

Postbus 16079

2500 BB Den Haag

T: 070 353 2048

## *Bezoekadres*

Stadhuis Gemeente Den Haag

Spui 70

2511 BT Den Haag

## *Datum*

14 januari 2021

## *Foto voorzijde*

Rekenkamer Den Haag

## *RIS-nummer*

RIS307490

# VOORWOORD

Geheimhouding is een belangrijk onderwerp in het functioneren van het openbaar bestuur. Door geheimhouding op te leggen kan de gemeente specifieke, in de wet vastgelegde, belangen van de gemeente, bedrijven of personen beschermen. Het opleggen van geheimhouding mag echter niet misbruikt worden om vanuit andere belangen informatie uit de openbaarheid te houden. Geheimhouding raakt daarmee aan het onderlinge vertrouwen binnen het gemeentebestuur. Het maken van duidelijk afspraken over de te volgen uitgangspunten en procedures, en het transparant naleven van de gemaakte afspraken kan naar onze overtuiging dan ook bijdragen aan het verbeteren van het functioneren en het vertrouwen binnen het gemeentebestuur.

In 2019 zag de Rekenkamer Den Haag aanleiding om een onderzoek te starten naar de omgang met geheimhouding binnen het gemeentebestuur. In de gemeenteraad speelden een aantal onderwerpen waarbij de omgang met geheime informatie ter discussie stond. De centrale vraag was hierbij welke informatie wel en niet gedeeld kan worden, vanuit het college met de raad, als ook vanuit het gemeentebestuur naar buiten. Geheimhouding werd hierdoor een gespreksonderwerp *an sich*. Reden voor de rekenkamer om dieper naar het onderwerp geheimhouding te kijken.

Anders dan in regulier onderzoek van de rekenkamer richten we ons in dit onderzoek op het functioneren van zowel het college van B&W als de gemeenteraad. Naast het college vervult de raad ook een belangrijke rol. Deze rol hebben we in het onderzoek uitdrukkelijk belicht, zowel die van de raad als geheel als die van raadscommissies.

De Rekenkamer Den Haag dankt alle betrokkenen bij het onderzoek voor hun bijdragen aan het onderzoek. In het bijzonder danken wij prof. mr. S. A. J. (Solke) Munneke, hoogleraar staatsrecht. Zijn expertise en bijdrage ten aanzien van de beoordeling of het beleid en de praktijk voldoet aan wet- en regelgeving was erg waardevol. Aanvullend danken we ook de ambtelijke organisatie en de griffie voor hun toelichtingen, het aanleveren van opgevraagde documenten en het tegenlezen van het feitenrapport.

Met onze conclusies en aanbevelingen hoopt de Rekenkamer Den Haag een zinvolle bijdrage te leveren aan het verbeteren van het functioneren van het gemeentebestuur en de lopende gesprekken hierover binnen het bestuur. Den Haag, stad van 'vrede en recht', kan een voorbeeld vervullen voor anderen om op een adequate wijze met geheimhouding om te gaan.

Robert-Jaap Voorn

Lid van de Rekenkamer Den Haag

# INHOUDSOPGAVE

<b>Colofon .....</b>	<b>2</b>
<b>Voorwoord.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Inleiding .....</b>	<b>5</b>
1.1 <i>Aanleiding</i>	5
1.2 <i>Doel, probleemstelling en onderzoeksvragen</i>	6
1.3 <i>Afbakening van het onderzoek</i>	6
<b>2. Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>8</b>
2.1 <i>Hoofdconclusie: Beleid en praktijk voldoen ten dele aan wet- en regelgeving</i>	8
2.2 <i>Deelconclusie 1: Opleggen geheimhouding door college en bekrachtigen door raad grotendeels in overeenstemming met wet- en regelgeving</i>	9
2.3 <i>Deelconclusie 2: Opheffing geheimhouding door raad en college gebeurt nauwelijks</i>	16
2.4 <i>Deelconclusie 3: Kaderstelling door de raad op onderdelen niet helder</i>	22
2.5 <i>Deelconclusie 4: Procedures raad niet altijd in overeenstemming met wet- en regelgeving</i>	27
<b>3. Nawoord .....</b>	<b>36</b>
3.1 <i>Aanbeveling 1</i>	36
3.2 <i>Aanbeveling 3</i>	37
3.3 <i>Aanbeveling 12</i>	37
3.4 <i>Aanbeveling 13</i>	38
3.5 <i>Aanbeveling 14</i>	39
3.6 <i>Aanbeveling 15 en 16</i>	39
<b>Bijlage 1: Bestuurlijke reactie college van burgemeester en wethouders.....</b>	<b>41</b>
<b>Bijlage 2: Bestuurlijke reactie presidium .....</b>	<b>46</b>

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Openbaarheid is het centrale uitgangspunt in het handelen van het openbaar bestuur. Volgens de Grondwet moet de gehele overheid bij de bij de uitoefening van haar verschillende taken, volgens bij de wet te stellen regels, deze openbaarheid in acht nemen. Openbaarheid van bestuur is van groot belang voor het functioneren van de democratische rechtsstaat. Door openbaarheid kunnen burgers inzage hebben in het handelen van de overheid.<sup>1</sup>

Verschillende fracties hebben begin 2019 aan de rekenkamer laten blijken, dat een onderzoek naar geheimhouding voor de raad zeer bruikbaar zou zijn. Geheimhouding is namelijk een onderwerp dat regelmatig speelt in de gemeenteraad. Met enige regelmaat staat de noodzaak tot geheimhouding ter discussie. Dit was bijvoorbeeld het geval inzake het verkoopproces van de aandelen van Eneco (december 2018). De discussie ging er over of alle informatie rondom het verkoopproces geheim moest worden verklaard, of dat er ook passages als niet geheim gekwalificeerd konden worden en daarmee onderdeel konden zijn van het openbare debat. Een ander voorbeeld betreft het openbaar maken van informatie over de vreugdevuren in 2019. Nadat de vreugdevuren op oudjaarsnacht uitliepen in een vonkenregen, drong de raad aan op openbaarmaking van het convenant en de aanvullende afspraken met de bouwers van de vreugdevuren. Daarop maakte het college op 14 februari 2019 het gemeentelijke dossier vreugdevuren openbaar.<sup>2</sup> Daarnaast werd op 20 mei 2020 in de gemeenteraad een initiatiefnota Openbaarheid ingediend, waarin de initiatiefnemers pleiten voor onder andere het versterken van het beleid rond openbaarheid<sup>3</sup>. Tevens werd op 25 mei 2020 een initiatiefvoorstel 'Verstop kritische rapporten niet langer in de kluis' ingediend.<sup>4</sup> Op beide initiatiefvoorstellen zal het college in het vierde kwartaal van 2020 een reactie geven.<sup>5</sup> Tot slot speelde in juni 2020 tussen het college en de raad een discussie over de openbaarmaking van informatie inzake een integriteitskwestie<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> 1 Grondwet artikel 110 en <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-openbaarheid-van-bestuur-wob/openbaarheid-van-overheidsinformatie>

<sup>2</sup> RIS301804 Openbaarmaking gemeentelijk dossier vreugdevuren, college van B&W, 14 februari 2019

<sup>3</sup> RIS305042 Initiatiefnota 'Openbaarheid', CDA, PvdA, PvdD en HSP, ingediend 20 mei 2020.

<sup>4</sup> RIS305368 Initiatiefvoorstel 'Verstop kritische rapporten niet langer in de kluis, Hart voor Den Haag/Groep de Mos, ingediend 25 mei 2020.

<sup>5</sup> RIS305847 Notulen van de gemeenteraad van 3 juni 2020.

<sup>6</sup> RIS305570 Raadsmededeling 'Afwegingskader openbaarmaking informatie integriteitskwestie', College van Burgemeester en Wethouders, 16 juni 2020.

## 1.2 Doel, probleemstelling en onderzoeksvragen

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer inzichtelijk te maken of het beleid en de praktijk rondom geheimhouding in overeenstemming zijn met wet- en regelgeving en of de gemeente het principe van 'openbaar tenzij' in de praktijk ook goed naleeft.

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

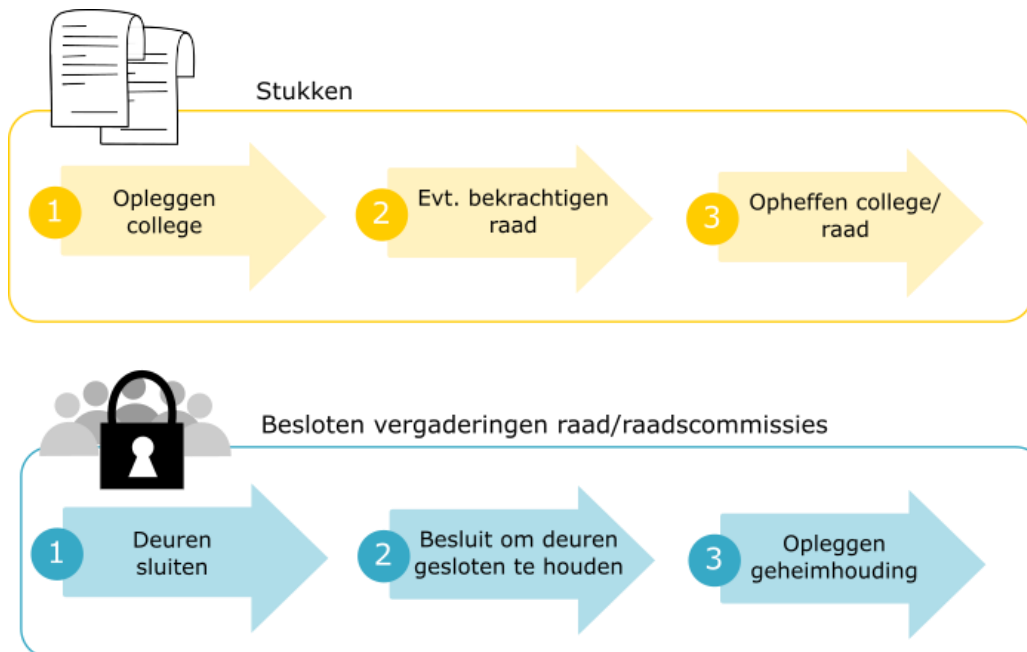
*In hoeverre zijn het beleid en de praktijk van (het opleggen, bekrachtigen en opheffen van) geheimhouding van de gemeente in overeenstemming met de wettelijke en de eigen kaders?*

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

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?*

## 1.3 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op geheimhouding zoals bedoeld in de Gemeentewet.<sup>7</sup> Het gaat hier om het proces van opleggen, bekrachtigen en opheffen van de geheimhouding op stukken. Tevens is het proces van het in beslotenheid vergaderen in het onderzoek betrokken.



<sup>7</sup> 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. Vergaderingen raad: artikel 23 Gemeentewet; vergaderingen college: artikel 54 Gemeentewet.



De rekenkamer heeft de bestaande wettelijke- en beleidskaders rondom geheimhouding in beeld gebracht, en heeft onderzocht hoe deze door de gemeente worden toegepast. De rekenkamer heeft ook de ontwikkelingen van de toekomstige Wet Open Overheid (Woo)<sup>8</sup> en het wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet ter bevordering van de bestuurlijke integriteit<sup>9</sup> in het onderzoek betrokken.

De gemeenteraad is niet vaak zelf onderwerp van rekenkameronderzoek. In dit onderzoek is dit wel het geval, aangezien zowel de omgang van het college als de raad met geheime informatie is nagegaan. 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 besproken is. De raad (en de griffie) is in het onderzoek betrokken, omdat deze in dergelijke gevallen een belangrijke rol speelt in het proces van geheimhouding. Door middel van een enquête onder raadsleden en fractievertegenwoordigers, en een verdiepende werkbijeenkomst heeft de rekenkamer de ervaringen van raadsleden en fractievertegenwoordigers met geheimhouding in beeld gebracht.

Dit onderzoek focust zich op de actuele situatie rondom geheimhouding bij de gemeente. De rekenkamer heeft het procesverloop rondom geheimhouding in beeld gebracht voor de periode begin 2016 - medio 2019. Daarnaast is ook nagegaan in hoeverre geheimhouding wordt opgeheven van stukken tussen 2010 en 2019.

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

---

<sup>8</sup> 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. 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. Op verzoek van de rekenkamer heeft prof. mr. S.A.J. (Solke) Munneke een korte toelichting geschreven over de Woo, zie bijlage 3 B3.1) van het feitenrapport.

<sup>9</sup> Op dit moment ligt er een wetsvoorstel tot o.a. wijziging van de Gemeentewet m.b.t. geheimhouding. In het voorstel vindt geen bekrachtiging van geheimhouding meer plaats. <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK009590>, bezocht: 24 november 2020.

## 2. Conclusies en aanbevelingen

Op de centrale onderzoeksvraag, en gebaseerd op de bevindingen zoals opgenomen in feitenrapport, heeft de rekenkamer de volgende hoofdconclusie geformuleerd.

### 2.1 Hoofdconclusie: Beleid en praktijk voldoen ten dele aan wet- en regelgeving

Het beleid en de praktijk ten aanzien van geheimhouding op stukken en besloten vergaderingen van de raad en raadscommissies, is ten dele in overeenstemming met de wettelijke kaders.

Ten aanzien van het opleggen van geheimhouding op stukken door het college en het bekrachtigen van de geheimhouding op stukken die naar de raad worden gezonden, worden de te volgen procedures goed uitgevoerd. Hierdoor bestaat er nauwelijks risico dat informatie waarvan de intentie is dat die geheim is, onbedoeld openbaar wordt of openbaar moet worden gemaakt. Voor geheime stukken die het college naar de raadscommissies stuurt, bestaat dit risico wel. Dit wordt veroorzaakt doordat de Haagse praktijk, waarbij deze geheime stukken aan alle fracties worden verstrekt en alle raadsleden lid zijn van alle raadscommissies, afwijkt van de praktijk waar de wetgever vanuit gaat.

Ook voor besloten vergaderingen geldt het risico dat informatie waarvan de intentie is dat die geheim is, onbedoeld openbaar wordt of openbaar gemaakt moet worden. Dit komt doordat de raad en de raadscommissies de procedure uit de wet niet goed volgen en aan het einde van de besloten vergadering niet expliciet geheimhouding op het behandelde leggen.

Daarnaast zijn de kaders van de raad ten aanzien van geheimhouding op onderdelen niet helder. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van het motiveren van de geheimhouding, het kennismaken van geheime stukken en het opleggen van geheimhouding op gehele stukken of op delen. Hierdoor kunnen binnen de raad of tussen de raad en het college discussies kunnen ontstaan over welke uitgangspunten ten aanzien van geheimhouding worden gehanteerd. Dit draagt niet bij aan de onderlinge samenwerking binnen het gemeentebestuur.

Tot slot schiet het beleid om de geheimhouding op stukken en het behandelde in besloten vergaderingen weer op te heffen in de praktijk tekort. In het beleid is onvoldoende geborgd dat de geheimhouding wordt opgeheven en dat openbaar wordt gemaakt dat de geheimhouding is opgeheven.

De hoofdconclusie is gebaseerd op de volgende deelconclusies.

- 1. Het beleid en de uitvoering ten aanzien van geheimhouding op stukken die bij het college berusten of stukken die door het college aan de raad worden gezonden, zijn grotendeels consistent met elkaar en in overeenstemming met wet- en regelgeving.*
- 2. Het opheffen van de geheimhouding en openbaar maken van de stukken gebeurt nauwelijks, wat niet in overeenstemming is met het principe "openbaar, tenzij".*



3. *De raad stelt op onderdelen geen heldere kaders ten aanzien van geheimhouding.*
4. *Het beleid en de uitvoering door de raad ten aanzien van geheimhouding op stukken en besloten vergaderingen is op onderdelen niet in overeenstemming met wet- en regelgeving.*

De conclusies zijn gebaseerd op de bevindingen die in het feitenrapport zijn opgenomen.

De deelconclusies van de rekenkamer worden hieronder nader toegelicht.

## 2.2 Deelconclusie 1: Opleggen geheimhouding door college en bekrachtigen door raad grotendeels in overeenstemming met wet- en regelgeving

Het beleid en de uitvoering ten aanzien van geheimhouding op stukken die bij het college berusten of stukken die door het college aan de raad worden gezonden, zijn grotendeels consistent met elkaar en in overeenstemming met wet- en regelgeving.

Hierdoor is het risico klein dat het college informatie openbaar moet maken uit stukken die bij het college berusten waarvan de bedoeling is dat die informatie geheim is. Ook voor geheime stukken die het college naar de raad heeft verzonden is de kans klein dat dat de raad informatie uit deze stukken openbaar moet maken, waarvan de bedoeling van de raad is dat deze informatie geheim blijft.

Doordat de motivering bij het opleggen van de geheimhouding door het college (en het eventueel later bekrachtigen van de geheimhouding door de raad) beperkt is tot het noemen van enkel de relevante wetsartikelen, is het moeilijk voor het college zelf en voor de raad om een goede belangenafweging tussen openbaarheid en geheimhouding te maken. Dit geldt ook voor het op een later moment afwegen of geheimhouding kan worden opgeheven.

De deelconclusie is gebaseerd op de volgende bevindingen:

- a) *Het college hanteert in het algemeen de juiste geheimhoudingsgronden in het geval geheimhouding wordt opgelegd.*
- b) *De besluiten om geheimhouding op te leggen worden met enkel het noemen van de relevante wetsartikelen niet goed gemotiveerd.*
- c) *Voor stukken die naar de raad of raadscommissies gaan wordt de geheimhouding duidelijk vermeld op het stuk.*
- d) *Voor geheime stukken die aan de raad worden gezonden, wordt goed bewaakt dat de geheimhouding in de eerstvolgende raadsvergadering wordt bekrachtigd.*

### Toelichting

De vier bevindingen worden hierna één voor één toegelicht.

#### *1.a) Het college hanteert in het algemeen de juiste geheimhoudingsgronden in het geval geheimhouding wordt opgelegd*

Hoewel openbaarheid van informatie de norm is bij openbaar bestuur, kunnen er gegronde redenen bestaan om informatie niet openbaar te maken. In de Grondwet is opgenomen dat

hierover in de wet regels gesteld worden.<sup>10</sup> In navolging op deze bepaling is in de Gemeentewet omschreven op welke gronden geheimhouding kan worden opgelegd.<sup>11</sup> Deze wet verwijst hiervoor naar specifieke belangen die genoemd worden in de Wet openbaarheid bestuur (Wob).<sup>12</sup> Alleen wanneer deze belangen aan de orde zijn kan de gemeente ervoor kiezen geheimhouding op te leggen (zie ook onderstaande figuur). 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.



Zoals hiervoor aangegeven is in de Gemeentewet een zogenaamde kan-bepaling opgenomen. Dat wil zeggen dat op het opleggen van geheimhouding op basis van de in de Wob genoemde gronden, geen verplichting ligt. Het gemeentebestuur dient zelf af te wegen of het belang dat in de Wob genoemd wordt zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Omdat dit een politiek-bestuurlijke afweging is, heeft de rekenkamer geen oordeel over de vraag of het gemeentebestuur deze afweging goed maakt.

Het gemeentebestuur heeft in zijn beleid opgenomen dat geheimhouding altijd wordt opgelegd indien sprake is van een belang zoals genoemd in de Wob, art. 10 lid 1. Het gaat hierbij om informatie waarbij de verstrekking ervan:

- de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
- de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
- bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
- persoonsgegevens betreft als bedoeld in de artikelen 9, 10 en 87 van de Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.

Hoewel het naar de letter van de wet (in de Gemeentewet staat een kan-bepaling) niet met de wet in overeenstemming is dat de gemeente heeft vastgelegd dat voor deze belangen altijd geheimhouding wordt opgelegd, merkt de rekenkamer op dat het hier zwaardere

<sup>10</sup> Grondwet, artikel 110

<sup>11</sup> Gemeentewet, artikel 25, 55 en 86

<sup>12</sup> Wet openbaarheid bestuur, artikel 10

belangen betreft, waarvoor een belangenafweging in de praktijk vrijwel altijd zal leiden tot geheimhouding.<sup>13</sup>

Zoals aangegeven is de rekenkamer niet in de positie om een oordeel te geven over de politiek-bestuurlijke afwegingen of openbaarheid van of geheimhouding op informatie zwaarder weegt. Wel dienen het college en de raad zich voor wat betreft de belangenafweging te houden aan de belangen die in de Wob worden genoemd. Of dit in de praktijk is gebeurd, heeft de rekenkamer wél beoordeeld. In het onderzoek heeft de rekenkamer van 19 stukken uit verschillende dossiers onderzocht of het college de juiste geheimhoudingsgronden heeft gehanteerd.<sup>14</sup> Uit deze analyse is niet gebleken dat het college op oneigenlijke gronden geheimhouding oplegt. Op één stuk (2017) werd niet nader aangegeven op basis van welk specifiek belang uit de Wob geheimhouding is opgelegd en op een ander stuk (2017) sloot een ander belang uit de Wob beter aan bij de informatie waarop geheimhouding is gelegd dan het aangehaalde belang. Van één stuk uit 2012 past de gekozen grond en de andere gronden uit de Wob niet bij de informatie waarop geheimhouding is gelegd. De betreffende informatie zou in principe openbaar gemaakt kunnen worden.

#### *1.b) De besluiten om geheimhouding op te leggen worden met enkel het noemen van de relevante wetsartikelen niet goed gemotiveerd*

De besluiten waarmee de geheimhouding wordt opgelegd of bekrachtigd zijn besluiten met rechtsgevolgen die volgens de Algemene wet bestuursrecht gemotiveerd dienen te worden.<sup>15</sup> Het noemen van alleen de relevante wetsartikelen (zijnde de juridische grondslag) kan niet gezien worden als een motivering van het besluit. Voor het opleggen of bekrachtigen van de geheimhouding moet per geval gemotiveerd worden waarom het belang van geheimhouding aan de orde en zwaarwegend is. Zelfs wanneer een nadere inhoudelijke motivering schadelijk zou kunnen zijn voor het belang op grond waarvan geheimhouding wordt of is gelegd, zou op zijn minst dit nader toegelicht kunnen worden.<sup>16</sup>

In 2007 deed het presidium, náást de aanbeveling om de wettelijke grondslagen te vermelden, de aanbeveling dat *'het college (de burgemeester) op elk aan de raad onder geheimhouding overgelegd stuk gemotiveerd aangeeft of de geheimhouding door de raad in zijn eerstvolgende vergadering dient te worden bekrachtigd'*.<sup>17</sup> In 2008 heeft de raad middels een motie het college verzocht om bij *'het toezenden van geheime stukken duidelijk te*

---

<sup>13</sup> Bij Wob-verzoeken blijft het verstrekken van informatie zonder meer achterwege wanneer een belang speelt uit art. 10 lid 1 van de Wob. Alleen wanneer een belang speelt uit art. 10 lid 2 vindt bij Wob-verzoeken een belangenafweging plaats.

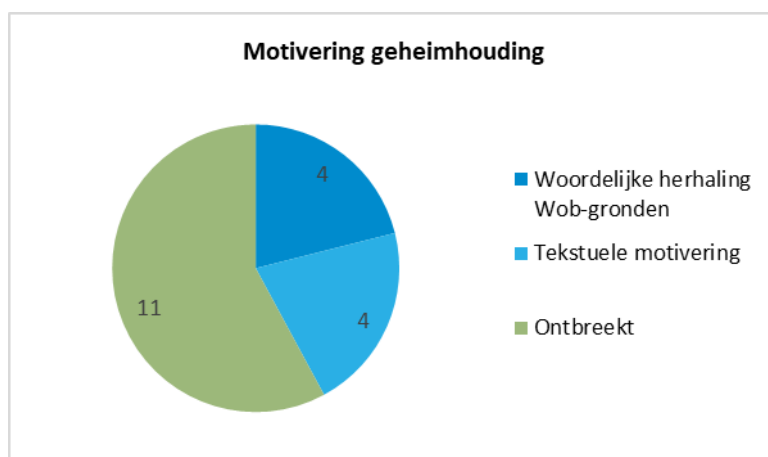
<sup>14</sup> Zie bijlage 7 in het feitenrapport voor de aanpak van de dossieranalyse.

<sup>15</sup> Algemene wet bestuursrecht; Afdeling 3.7. Motivering.

<sup>16</sup> Bron: gesprek met prof. mr. S.A.J. (Solke) Munneke

<sup>17</sup> Brief 'Geheime stukken', van het Presidium aan de gemeenteraad, 6 februari 2007, p.4

*motiveren waarom deze stukken geheim aan de raad dan wel commissie worden aangeboden*.<sup>18</sup> In het Reglement van Orde van het college uit 2020 staat ook dat een geheim stuk moet zijn voorzien van de geheimhoudingsgrond én een onderbouwing voor het opleggen van geheimhouding. In de praktijk blijkt het college wel altijd de wettelijke grondslagen voor geheimhouding te vermelden, maar de geheimhouding niet nader te motiveren. Bij 11 van 19 stukken die zijn onderzocht, ontbrak deze motivering. In vier gevallen werden de gronden uit de Wob slechts woordelijk herhaald. Dit is het herhalen van de wettelijke grondslag en niet het nader motiveren van de geheimhouding. Op de overige vier stukken was wel een tekstuele motivering opgenomen, maar weken de motiveringen af van de gekozen geheimhoudingsgronden of betrof het interne overwegingen.



In de door de rekenkamer georganiseerde werkbijeenkomst gaven raadsleden en fractievertegenwoordigers aan dat door het ontbreken van een inhoudelijke motivatie het voor hen lastig te achterhalen is wat de daadwerkelijke reden is voor het opleggen van geheimhouding ([zie ook deelconclusie 3](#)).

#### *Aanbeveling 1*

De rekenkamer adviseert aan de raad om het college, naast de geheimhoudingsgronden, voortaan ook een nadere motivering te laten geven. Door middel van een nadere motivering kan de raad beter beoordelen of de geheimhouding terecht wordt opgelegd en of geheimhouding bekrachtigd moet worden. Daarnaast is een motivering ook van belang bij het vergemakkelijken van de beoordeling of de geheimhouding te zijner tijd kan worden opgeheven.

---

<sup>18</sup> RIS155204 Motie 'Koen Baart', 3 juni 2008.

1. Laat het college het opleggen van de geheimhouding altijd nader motiveren en gebruik die motivering ook voor de bekrachtiging wanneer die aan de orde is. In het geval dit niet mogelijk is, laat het college dan ten minste een toelichting opnemen waarom een nadere motivering niet mogelijk is.

*1.c) Voor stukken die naar de raad of raadscommissies gaan wordt de geheimhouding duidelijk vermeld op het stuk*

In de Gemeentewet staat de verplichting om geheimhouding te vermelden op stukken wanneer een bestuursorgaan geheimhouding oplegt aan een ander bestuursorgaan.<sup>19</sup> Dit betekent dat, als het college een geheim stuk deelt met de raad of commissie, op het stuk vermeld moet staan dát het geheim is. In 2007 heeft het presidium aanbevelingen gedaan over de omgang met geheime stukken. Met betrekking tot de vermelding van geheimhouding op een stuk is de aanbeveling van het presidium dat:

*'het college (de burgemeester) op elk stuk dat onder geheimhouding aan de raad, leden van de raad of een commissie wordt overgelegd de volledige van toepassing zijnde wettelijke grondslag vermeldt (art. 25 respectievelijk 86 Gemeentewet juncto art. 10 Wob).'<sup>20</sup>*

Van de 19 stukken die de rekenkamer in haar dossieranalyse heeft onderzocht heeft het college vijf stukken naar de raad gestuurd. Op vier van deze stukken is zichtbaar dat er geheimhouding op ligt middels de vermelding van 'geheim' en de wettelijke grondslag voor geheimhouding. Op het vijfde stuk staat de geheimhouding wel vermeld op het raadsvoorstel, maar niet op de bijlage waar de geheimhouding op ligt.

De rekenkamer is voor de 19 stukken waarop het college geheimhouding heeft gelegd eveneens nagegaan of en hoe na het opleggen van de geheimhouding hiervan melding is gemaakt. Sinds 2018 hanteert het college een digitale werkwijze, waarbij van de geheimhouding alleen op een voorblad melding wordt gemaakt. Van de 19 stukken uit de dossieranalyse staat de geheimhouding negen keer op het stuk zelf vermeld, één keer wordt de geheimhouding niet vermeld op het voorblad of op het stuk zelf en in negen gevallen alleen op het voorblad. Van deze laatste negen stukken zijn vijf stukken van vóór 2018 en gold de digitale werkwijze nog niet.

*Wetvoorstel 'Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur'*

In het wetsvoorstel 'Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur', dat nog door de Staten-Generaal aangenomen moet worden, staat met betrekking tot de vermelding

---

<sup>19</sup> Gemeentewet artikel 25 lid 2

<sup>20</sup> Brief 'Geheime stukken', van het Presidium aan de gemeenteraad, 6 februari 2007, p.4

van geheimhouding op stukken het volgende: 'Een verplichting tot geheimhouding wordt op het stuk waarop de geheimhouding rust vermeld. Indien de geheimhouding op informatie anders dan in schriftelijke vorm rust, wordt de verplichting op een passende wijze kenbaar gemaakt.'

In tegenstelling tot de huidige situatie, waarin de burgemeester geen geheimhouding kan opleggen op stukken die bij de burgemeester berusten, kan de burgemeester volgens het nieuwe wetsvoorstel wel zelfstandig geheimhouding op 'eigen' stukken leggen.

#### *Aanbeveling 2*

Hoewel het volgens de wet alleen vereist is om geheimhouding op een stuk te vermelden zodra het gedeeld wordt met een ander bestuursorgaan, is het volgens de rekenkamer wenselijk dat het ook voor stukken die binnen het college blijven dat in het (fysieke of digitale) archief goed zichtbaar is dat op een stuk geheimhouding is gelegd. Om te voorkomen dat bij de raadpleging van dossiers informatie uit geheime stukken wordt gebruikt en openbaar wordt gemaakt, doen wij aan de raad de volgende aanbeveling.

2. Laat het college en de burgemeester voortaan op elk fysiek geheim stuk de geheimhouding vermelden. Dit geldt ook voor bijlagen waarvan als zodanig niet direct duidelijk is dat dit een bijlage is (bijvoorbeeld wanneer een extern onderzoeksrapport is bijgevoegd). Laat het college er bij digitale stukken eveneens voor zorgen dat de vermelding van de geheimhouding digitaal onlosmakelijk gekoppeld is aan het stuk en de bijlagen.

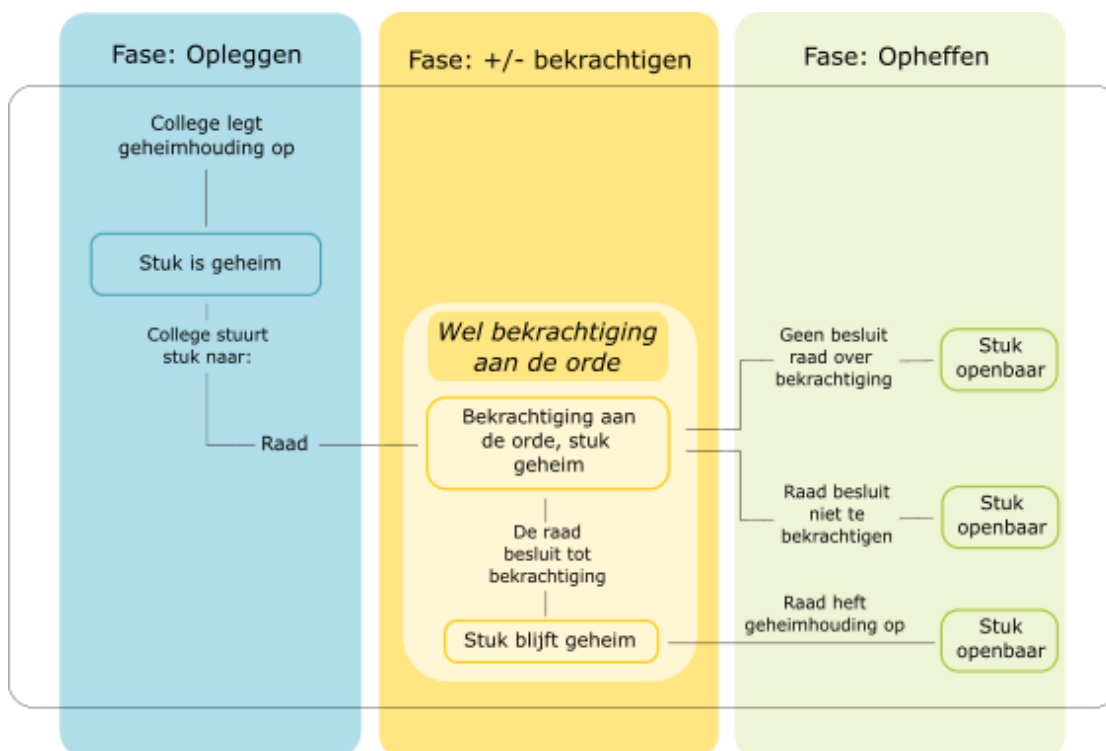
#### *1.d) Voor geheime stukken die aan de raad worden gezonden, wordt goed bewaakt dat de geheimhouding in de eerstvolgende raadsvergadering wordt bekrachtigd*

Indien het college een stuk naar de raad stuurt en hierbij geheimhouding oplegt, dient de raad de geheimhouding in de eerstvolgende raadsvergadering te bekrachtigen.<sup>21</sup> Wanneer de geheimhouding in de eerstvolgende vergadering niet is bekrachtigd, vervalt de geheimhouding automatisch en is de informatie openbaar. Dit is het geval wanneer de bekrachtiging niet in de eerstvolgende raadsvergadering is geagendeerd, dan wel er in de eerstvolgende raadsvergadering geen expliciet bekrachtigingsbesluit is genomen, dan wel de raad in de raadsvergadering expliciet besluit om de geheimhouding niet te bekrachtigen. In die gevallen komt de geheimhouding te vervallen en is de informatie openbaar. Alleen wanneer de raad expliciet besluit om de geheimhouding te bekrachtigen, blijft de informatie geheim, zie ook onderstaand schema.

---

<sup>21</sup> Gemeentewet artikel 25, lid 3





In 2007 doet het presidium, naar aanleiding van een brief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) inzake de interpretatie van artikel 25 van de Gemeentewet en vragen vanuit de gemeenteraad, aanbevelingen over de omgang met geheime stukken. Binnen de gemeente Den Haag werden tot 2007 zelden stukken onder geheimhouding aan de raad overlegd. Tot dan toe vond er, wanneer er wel geheime stukken aan de raad werden verstrekt, geen bekrachtiging van de geheimhouding plaats in de eerstvolgende raadsvergadering. De aanbevelingen van het presidium waren:

- Op elke raadsagenda als vast punt wordt opgevoerd 'bekrachtiging geheimhouding'.
- Het college (de burgemeester) op elk stuk dat onder geheimhouding aan de raad, leden van de raad of een commissie wordt overgelegd de volledige van toepassing zijnde wettelijke grondslag vermeldt (art. 25 respectievelijk 86 Gemeentewet juncto art. 10 Wob).
- Het college (de burgemeester) op elk aan de raad onder geheimhouding overgelegd stuk gemotiveerd aangeeft of de geheimhouding door de raad in zijn eerstvolgende vergadering dient te worden bekrachtigd.
- Het college (de burgemeester) een geheime bijlage bij een raadsvoorstel aan de gehele raad toezendt.<sup>22</sup>

In haar onderzoek heeft de rekenkamer geconstateerd dat het bewaken van de bekrachtiging in de eerstvolgende vergadering van de raad binnen de ambtelijke organisatie

<sup>22</sup> Brief 'Geheime stukken', van het Presidium aan de gemeenteraad, 6 februari 2007

goed geborgd is. De verantwoordelijkheid en controle of alle aan de raad verzonden geheime stukken sinds de vorige raadsvergadering ter bekrachtiging in het raadsvoorstel voor de eerstvolgende raadsvergadering zijn opgenomen, is expliciet belegd binnen de ambtelijke organisatie. Om 11.00 uur voorafgaand aan de raadsvergadering wordt het raadsvoorstel om de geheimhouding te bekrachtigen aan de griffie gestuurd. Indien er later op de dag nog geheime stukken binnenkomen, die gericht zijn aan de raad op grond van artikel 25, worden deze alsnog verstuurd in een aangepast raadsvoorstel 'strekt ter vervanging'.

Van de geselecteerde stukken in de dossieranalyse van de rekenkamer, zijn vijf van de 19 stukken met de raad gedeeld. Van al deze stukken is in de eerstvolgende raadsvergadering (nadat het college het stuk heeft behandeld en toegestuurd aan de raad) de geheimhouding bekrachtigd.

### 2.3 Deelconclusie 2: Opheffing geheimhouding door raad en college gebeurt nauwelijks

Het opheffen van de geheimhouding en openbaar maken van de stukken gebeurt nauwelijks, wat niet in overeenstemming is met het principe "openbaar, tenzij".

Hierdoor is het risico reëel dat er informatie geheim blijft, waarvan op termijn de geheimhoudingsgronden niet meer aan de orde zijn. Voor de raad gaat het hier naast de geheime informatie afkomstig uit de stukken van het college ook om de verslagen van besloten vergaderingen.

De deelconclusie is gebaseerd op de volgende bevindingen:

- a) Hoewel er beleid is ten aanzien van de opheffing van de geheimhouding op stukken die naar de raad of raadscommissies zijn gegaan, schiet dit in de praktijk tekort.*
- b) Het college heeft nauwelijks beleid ten aanzien van de opheffing van geheimhouding op stukken die bij het college berusten en ook de uitvoering is hier niet op gericht.*

#### Toelichting

De twee bevindingen worden hierna één voor één toegelicht.

#### *2.a) Hoewel er beleid is ten aanzien van de opheffing van de geheimhouding op stukken die naar de raad of raadscommissies zijn gegaan, schiet dit beleid in de praktijk tekort (raad)*

Op geheime stukken wordt zelden een expiratiedatum vermeld

Hoewel volgens de Grondwet openbaarheid het uitgangspunt is van het handelen van het openbaar bestuur, kunnen er gegronde redenen zijn om informatie niet openbaar te maken door er geheimhouding op te leggen. Wanneer er op een bepaald moment echter geen sprake meer is van deze gegronde redenen, kan informatie openbaar worden. Volgens de Gemeentewet is geheimhouding van kracht totdat deze wordt opgeheven. Het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd én de raad zijn bevoegd om deze weer op te heffen.

Bij het opleggen van geheimhouding kan een expiratiedatum vermeld worden waarop de geheimhouding kan worden opgeheven of niet meer van toepassing is. In 2008 is via een motie van de raad en de afdoening door het college bepaald dat bij het opleggen van geheimhouding vermeld moet worden gedurende welke termijn het stuk geheim moet blijven.<sup>23</sup> In 2016 heeft het college aangegeven dat het toezicht op het vermelden van een verval- of einddatum wordt verscherpt.<sup>24</sup> In de praktijk bleek het namelijk niet altijd mogelijk om een expiratiedatum te noemen. Volgens het college kan het in de praktijk lastig zijn om op voorhand een expiratiedatum aan te geven. In 2018 is in de werkafspraken tussen het college en het fractievoorzittersoverleg opgenomen dat in het raadsvoorstel om de geheimhouding te bekrachtigen standaard is opgenomen tot wanneer de geheimhouding van kracht blijft.<sup>25</sup> Tevens is opgenomen dat als de expiratiedatum is bereikt het college met een raadsvoorstel komt om de geheimhouding op te heffen. In de geactualiseerde werkafspraken van december 2019 is bij de bekrachtiging van de geheimhouding door de raad alleen de mogelijkheid opgenomen dat er een expiratiedatum wordt opgenomen.<sup>26</sup> Ten aanzien van de opheffing is opgenomen dat bij het bereiken van de expiratiedatum de geheimhouding (vanzelf) is opgeheven.

De rekenkamer constateert dat er regelmatig geen expiratiedatum wordt gegeven. In driekwart van de onderzochte stukken is er geen expiratiedatum genoemd en blijft de geheimhouding voortduren tot het moment dat er een expliciet besluit wordt genomen tot opheffing. Van de onderzochte stukken waar wel een expiratiedatum is vermeld, variëren de expiratiedata van 2016 en 2018 tot data rond het jaar 2050 en zelfs 2110. Over de stukken waarvan de expiratiedatum verder in de toekomst ligt, kon de ambtelijke organisatie geen duidelijkheid geven hoe deze bij het verstrijken van de expiratiedatum weer onder de aandacht gebracht worden.

### *Aanbeveling 3*

De rekenkamer beveelt aan om de afspraak van december 2019 te schrappen dat bij het opleggen en bekrachtigen van de geheimhouding een eventuele expiratiedatum wordt vastgesteld waarop de geheimhouding (vanzelf) komt te vervallen. Dit omdat uit de praktijk blijkt, dat hier bij het opleggen van de geheimhouding geen goede inschatting van is te maken. Het gevolg is dat deze datum veelal niet wordt vastgesteld of heel ver in de toekomst

---

<sup>23</sup> RIS155204 Motie 'Koen Baart', 3 juni 2008; RIS156880 reactie 'Motie 1 bekrachtiging geheimhouding', reactie van college aan gemeenteraad, 22 juli 2008.

<sup>24</sup> RIS295000 Raadsmededeling 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', 1 september 2016.

<sup>25</sup> 'Afspraken geheimhouding', Griffie, 6 juni 2018

<sup>26</sup> RIS304024 Collegebesluit 'Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken', College van Burgemeester en Wethouders, 3 december 2019.

wordt gezet. Daarnaast verloopt de geheimhouding bij het bereiken van de expiratiedatum stilzwijgend en is niet geborgd dat op dat moment het stuk openbaar wordt gemaakt.

Wanneer hiervoor in de plaats een evaluatiedatum wordt vastgesteld waarop opnieuw wordt beoordeeld of de geheimhouding kan worden opgeheven, is gemakkelijker te voldoen aan de verplichting dat altijd een datum op het stuk wordt vermeld. Deze datum kan dan minder ver in de toekomst liggen. Bovendien dient dan voor de daadwerkelijke opheffing, een opheffingsbesluit te worden genomen. Dit besluit dient openbaar gemaakt te worden, waarna de raad vervolgens ook de informatie openbaar kan maken. Het voordeel ten opzichte van het stilzwijgend laten verlopen van de geheimhouding is dat de informatie op dat moment ook actief openbaar wordt gemaakt. Aan de raad doen wij de volgende aanbeveling.

3. Neem in het beleid op dat bij het opleggen van geheimhouding door het college of de burgemeester en het bekrachtigen van de geheimhouding door de raad, in plaats van een expiratiedatum, een evaluatiedatum wordt vastgesteld waarop opnieuw wordt beoordeeld of de geheimhouding kan worden opgeheven.

Register van geheime stukken aan raad en raadscommissies wordt niet halfjaarlijks geactualiseerd en geheime commissie- en raadsverslagen zitten niet in het register. Vóór 2016 kwam in Den Haag het opheffen van geheimhouding op raads- of commissiestukken nauwelijks voor. In de circulaire 'Wettelijke regeling inzake geheimhouding' acht het ministerie van BZK het raadzaam dat het orgaan dat de geheimhouding oplegt een lijst bijhoudt van stukken die nog geheim zijn.<sup>27</sup> Een registratie van geheime stukken draagt bij aan het waarborgen dat het opheffen van geheimhouding plaatsvindt, zodra er geen sprake meer is van een belang zoals genoemd in artikel 10 van de Wob. Het college heeft in de raadsmededeling 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken' de raad in 2016 geïnformeerd dat een register wordt bijgehouden van de geheime stukken die door het college aan de raad en raadscommissies worden gestuurd.<sup>28</sup> Het register wordt bijgehouden door de ambtelijke organisatie; raadsleden en burgers hebben hier in principe geen toegang toe. De griffie houdt geen register bij, ook niet van de geheime commissie- en raadsverslagen. Dit betekent dat de raad zelf geen overzicht heeft van de stukken waarop de raad de geheimhouding bekrachtigd heeft, en dus zelf geen zicht heeft op de stukken waarvan geheimhouding opgeheven kan worden. De raad is hiervoor afhankelijk van de informatievoorziening van het college.

---

<sup>27</sup> Circulaire Wettelijke regeling inzake geheimhouding', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Bestuur en Financiën, Afdeling Inrichting openbaar bestuur, 29 april 2016

<sup>28</sup> RIS295000 Raadsmededeling 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', 1 september 2016

Het register waarin de geheime stukken worden geregistreerd die het college aan de raad en commissie stuurt, zou volgens het beleid van het college halfjaarlijks geactualiseerd moeten worden.<sup>29</sup> Tijdens een actualisatie beoordeelt het college welke geheime stukken met relatieve uitzonderingsgronden in aanmerking komen voor opheffing van geheimhouding. Geheimhouding op collegestukken die met een commissie zijn gedeeld, worden middels een collegebesluit opgeheven en vervolgens wordt de raad hierover geïnformeerd. Voor stukken waar de raad de geheimhouding op heeft bekrachtigd, legt het college middels een raadsvoorstel de opheffing van geheimhouding aan de raad voor.

In de praktijk is het register sinds september 2016 drie keer geactualiseerd, waarbij de laatste actualisatie in februari 2018 plaatsvond. Volgens de ambtelijke organisatie blijkt een halfjaarlijkse actualisatie te frequent. Het feit dat het college het register beheert en de verantwoordelijkheid heeft om het te actualiseren, leidt ertoe dat de raad hierin een beperkte rol heeft en geen zicht heeft op het aantal geheime stukken binnen de raad en commissies.

#### *Aanbeveling 4, 5 en 6*

Wij doen de volgende aanbevelingen aan de raad.

4. Draag het college op om register van geheime raads-/commissiestukken toegankelijk te maken voor raadsleden en fractievertegenwoordigers.
5. Geef de griffie opdracht om een register met geheime verslagen van de raad en raadscommissies bij te houden.
6. Beoordeel halfjaarlijks op basis van de bereikte evaluatiedata van welke geheime stukken en verslagen de geheimhouding kan worden opgeheven.

Stukken waarop op grond van absolute uitzonderingsgronden geheimhouding is gelegd, worden ten onrechte nooit openbaar

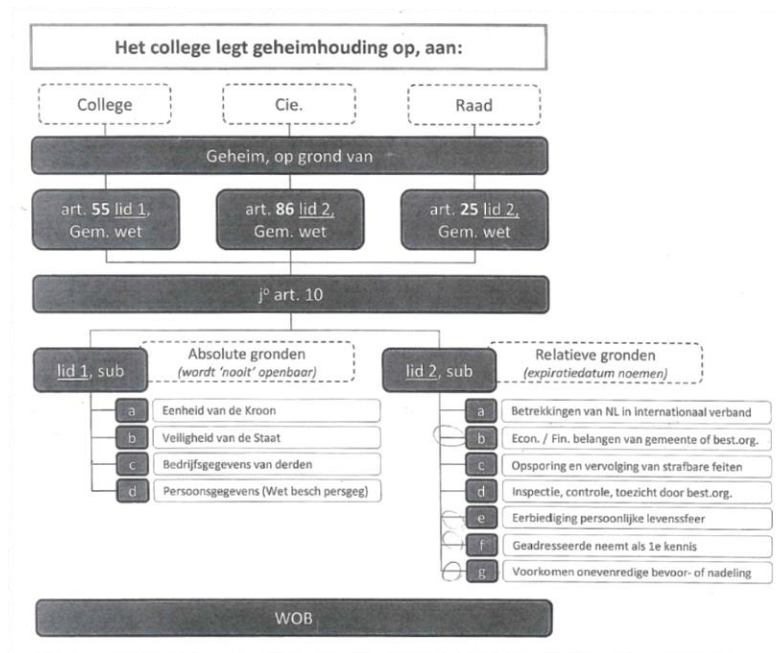
Een bestuursorgaan kan geheimhouding opleggen op grond van de Gemeentewet en de Wob. Dit kan alleen indien er sprake is van een belang zoals genoemd in de Wob, artikel 10. De Wob maakt in artikel 10 onderscheid tussen absolute en relatieve belangen dan wel uitzonderingsgronden. De Gemeentewet maakt echter geen onderscheid tussen deze uitzonderingsgronden. Bij het opheffen van geheimhouding dient afgewogen te worden in hoeverre de (absolute of relatieve) uitzonderingsgronden opwegen tegen het belang van openbaar maken.

Indien er geen sprake meer is van de uitzonderingsgronden, kan de geheimhouding worden opgeheven. Ook in het geval van absolute uitzonderingsgronden (zoals informatie dat de

---

<sup>29</sup> RIS295000 Raadsmededeling 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', 1 september 2016, p. 2.

veiligheid van de Staat zou kunnen schaden of bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk zijn meegedeeld), kan na verloop van tijd worden bekeken in hoeverre er nog sprake is van de betreffende uitzonderingsgrond. Het gemeentelijk beleid stelt echter ten onrechte, dat het opheffen van geheimhouding bij absolute uitzonderingsgronden altijd achterwege blijft. Dit blijkt onder andere uit onderstaand schema dat door de ambtelijke organisatie wordt gebruikt voor interne presentaties.



Figuur 1 Schema geheimhouding<sup>30</sup>

Door het niet heroverwegen van de geheimhouding op grond van absolute uitzonderingsgronden, bestaat de mogelijkheid dat er geheimhouding ligt op stukken waarbij er geen sprake meer is van de betreffende uitzonderingsgrond. Dit speelt bijvoorbeeld in het geval dat er in eerste instantie geheimhouding is opgelegd, omdat de informatie de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden. Het is niet vanzelfsprekend dat hier na bijvoorbeeld tien jaar nog steeds sprake van is. Een regelmatige heroverweging, ook voor geheimhouding op grond van absolute uitzonderingsgronden, waarborgt dat er niet onnodig geheimhouding blijft liggen op stukken en de gemeente derhalve de openbaarheid van bestuur waarborgt.

De rekenkamer heeft in haar onderzoek gekeken naar het opheffen van geheimhouding in de praktijk. Hieruit blijkt dat op één stuk (van de 19 geheime stukken) geheimhouding is opgelegd op grond van een absolute uitzonderingsgrond met een expiratedatum in 2018. De geheimhouding op dit stuk is inmiddels opgeheven en het stuk is openbaar. Dit gaat in tegen

<sup>30</sup> Presentatie 'Van bureau tot besluit', ambtelijke organisatie, 17 januari 2019, p.15.



het eigen beleid en laat zien dat een absolute uitzonderingsgrond niet wil zeggen dat een stuk nooit openbaar kan worden.

#### *Aanbeveling 7*

De rekenkamer doet de volgende aanbeveling aan de raad.

7. Laat het college ook voor stukken waarvoor de geheimhouding op basis van de absolute uitzonderingsgronden is gelegd een evaluatiedatum vaststellen waarop beoordeeld wordt of de geheimhouding kan worden opgeheven.

#### *2.b) Het college heeft nauwelijks beleid ten aanzien van de opheffing van geheimhouding op stukken die bij het college berusten en ook de uitvoering is hier niet op gericht (college)*

Zoals eerder vermeld is geheimhouding van kracht totdat deze wordt opgeheven. In principe is het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd bevoegd om deze weer op te heffen, of de raad. Van opheffing van geheimhouding kan sprake zijn wanneer er geen sprake meer is van de belangen zoals genoemd in Wob artikel 10 lid 1 en 2. Dit geldt ook voor collegestukken. Hoewel het college wel beleid heeft met betrekking tot het opheffen van geheimhouding op stukken die gedeeld zijn met de raad of commissie, heeft zij in het beleid niets geregeld voor het opheffen van geheimhouding op stukken die bij het college berusten.

Geheime stukken die het college niet naar de raad of raadscommissies heeft gestuurd, worden niet in een register opgenomen. Dit betekent dat het periodiek beoordelen of de geheimhouding op geheime stukken kan worden opgeheven niet mogelijk is en in de praktijk ook niet gebeurt. Ook is er geen signaleringssysteem dat aangeeft of de expiratiedatum is bereikt waarop de geheimhouding kan worden opgeheven dan wel vanzelf is opgeheven.

Door het gebrek aan beleid en aan een register van geheime stukken, is het voor de rekenkamer onduidelijk hoe het college zorgdraagt voor het opheffen van geheimhouding op stukken zonder expiratiedatum zodra dat mogelijk is. Voor stukken waarvoor wel een expiratiedatum is vastgesteld, is niet geborgd dat bij het verstrijken van de expiratiedatum openbaar wordt gemaakt dat er geen geheimhouding meer op rust.

De rekenkamer heeft middels een dossieranalyse gekeken in hoeverre een besluit tot opheffing van geheimhouding is genomen. Van de 12 geheime stukken die uitsluitend bij het college berusten is slechts van vier stukken de geheimhouding opgeheven. Op twee van deze stukken stond een expiratiedatum en is het besluit tot opheffen genomen bij het opleggen. Voor één stuk is het een collegebesluit dat openbaar is gemaakt middels de besluitenlijst, van het vierde stuk is het besluit genomen in de besloten collegevergadering en enkel op het geheime verslag vermeld. Ten onrechte is dit niet op de openbare besluitenlijst opgenomen.

#### *Wetvoorstel 'Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur'*

In tegenstelling tot de huidige situatie waarin de burgemeester geen geheimhouding kan opleggen op stukken die bij de burgemeester berusten kan de burgemeester in het nieuwe wetsvoorstel wel zelfstandig geheimhouding op 'eigen stukken' leggen.

### Aanbeveling 8

Wij doen de volgende aanbeveling aan de raad.

8. Laat het college en de burgemeester in een register ook de stukken opnemen die niet met de raad of raadscommissies zijn gedeeld en waarop het college (en in de toekomst ook de burgemeester) geheimhouding heeft gelegd.

## 2.4 Deelconclusie 3: Kaderstelling door de raad op onderdelen niet helder

De raad stelt op onderdelen geen heldere kaders ten aanzien van geheimhouding.

Het niet stellen van heldere kaders kan leiden tot onbegrip en discussie binnen de raad en tussen de raad en het college over welke uitgangspunten ten aanzien van geheimhouding worden gehanteerd, wat weer niet bijdraagt aan de onderlinge samenwerking.

De deelconclusie is gebaseerd op de volgende bevindingen:

- a) *De raad heeft de werkafspraken tussen het college en het fractievoorzittersoverleg niet vastgesteld en beschikt niet over een overkoepelend beleidskader.*
- b) *De raad heeft geen of geen eenduidig beleid ten aanzien van het motiveren van de geheimhouding, het kennisnemen van geheime stukken en het opleggen van geheimhouding op gehele stukken of op delen.*

### Toelichting

De twee bevindingen worden hierna één voor één toegelicht.

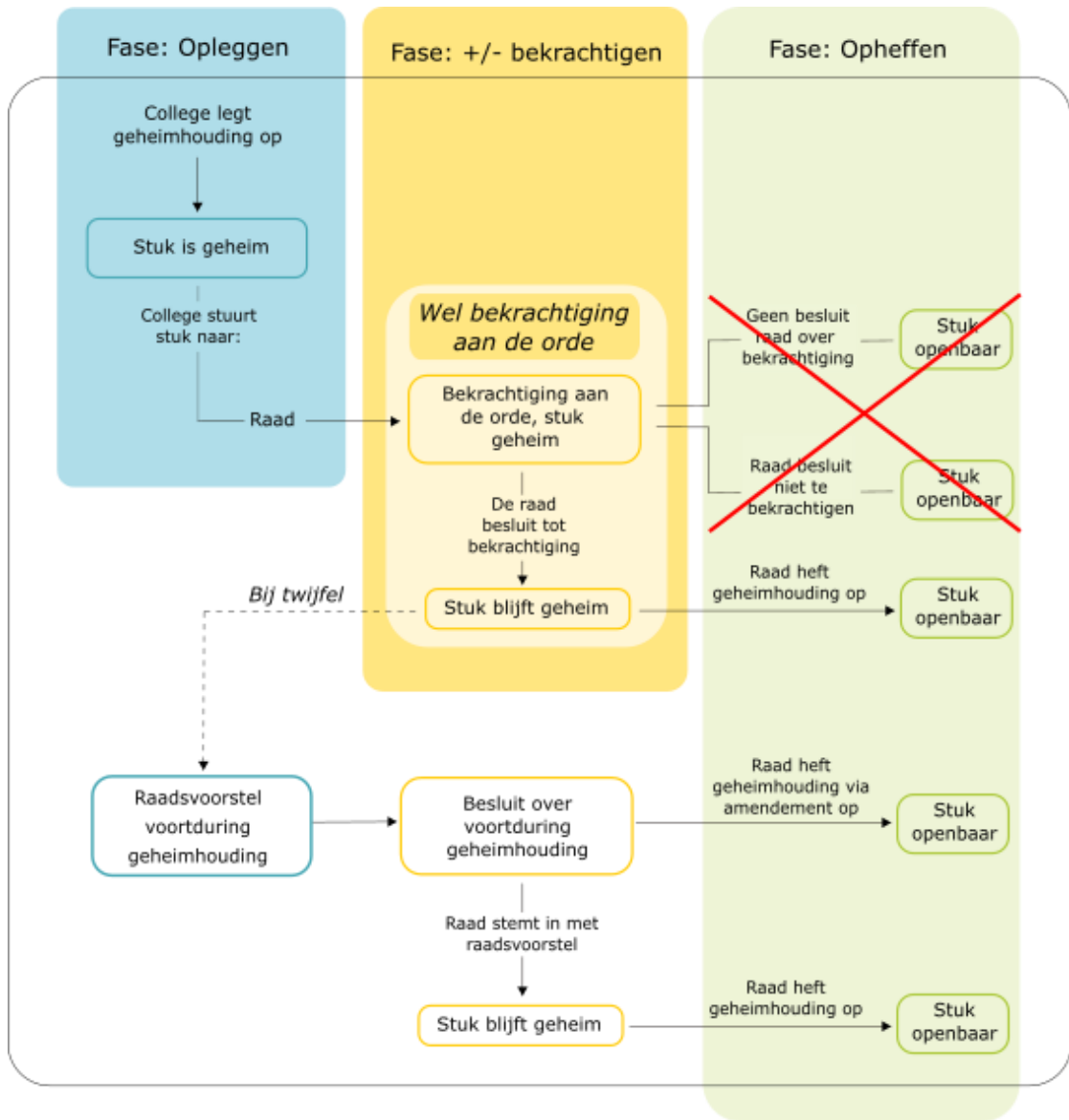
#### *3.a) De raad heeft de werkafspraken tussen het college en het fractievoorzittersoverleg niet vastgesteld en beschikt niet over een overkoepelend beleidskader geheimhouding*

In de Gemeentewet zijn de regels ten aanzien van geheimhouding op hoofdlijnen vastgesteld. De Gemeentewet laat echter veel ruimte hoe binnen de gemeente met deze regels wordt omgegaan. Daarbij geldt dat de Gemeentewet wat betreft de te volgen procedures op onderdelen niet duidelijk is. In onderstaand schema is aangegeven welk beleid en werkinstructies aangaande geheimhouding voor de raad gelden en welke stukken hierbij zijn vastgesteld door de raad.

Vastgesteld	Niet vastgesteld
Reglement van orde van de raad	Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken
Verordening raadscommissies	Handleiding geheime stukken
Regeling fractiemedewerkers	Brief presidium geheime stukken

Van deze zes stukken hebben de drie niet door de raad vastgestelde stukken volledig betrekking op geheimhouding. In de drie stukken die wel door de raad zijn vastgesteld hebben alleen sommige onderdelen betrekking op geheimhouding.

De werkafspraken geheimhouding zijn door het fractievoorzittersoverleg en het college overeengekomen.<sup>31</sup> Hierin is onder andere overeengekomen dat de raad in de eerstvolgende raadsvergadering standaard de geheimhouding bekrachtigt (zie ook onderstaand schema).



Ook als er binnen het fractievoorzittersoverleg twijfel bestaat over de noodzaak van de geheimhouding, bekrachtigt de raad via de besluitenlijst de geheimhouding. Uit het oogpunt van zorgvuldigheid is afgesproken dat het college bij twijfel in het fractievoorzittersoverleg een raadsvoorstel opstelt waarin besloten wordt de geheimhouding (al dan niet) voort te laten duren. In het raadsvoorstel tot voortduren van de geheimhouding neemt het college op waarom de geheimhouding moet voortduren en welke belangen daarmee gemoeid zijn.

<sup>31</sup> RIS304024 Collegebesluit 'Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken', College van Burgemeester en Wethouders, 3 december 2019

Om de geheimhouding op te heffen kan de raad dit raadsvoorstel via een amendement wijzigen in een raadsbesluit tot opheffing van de geheimhouding.<sup>32</sup> Wanneer de geheimhouding niet door de raad wordt opgeheven, kan de raad dit op een later moment alsnog via een raadsvoorstel van het college of initiatiefvoorstel van de raad doen.

Eenzijds is het zorgvuldig dat bij twijfel in het fractievoorzittersoverleg over de geheimhouding het college eerst de ruimte krijgt om de geheimhouding nader te motiveren. Anderzijds wordt met deze afspraak standaard geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid die de wet wel expliciet biedt om de door het college opgelegde geheimhouding op stukken aan de raad niet in de eerstvolgende vergadering te bekrachtigen.

In de door de rekenkamer georganiseerde werkbijeenkomst over dit onderwerp gaven de aanwezige raadsleden en fractievertegenwoordigers aan niet goed op de hoogte zijn van deze afspraak. De geactualiseerde werkafspraken zijn niet vastgesteld door de raad, maar zouden worden opgenomen in het Reglement van Orde van de gemeenteraad. Tot op heden is dat nog niet gebeurd.

*Wetvoorstel 'Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur'*

In de voorgestelde wijziging van de wet komt de bekrachtigingseis te vervallen.

*Aanbeveling 9*

Om binnen de raad en tussen de raad en het college te voorkomen dat er onduidelijkheid bestaat over de procedures en uitgangspunten ten aanzien geheimhouding is het raadzaam dat de raad hier heldere kaders voor vaststelt. Wij doen de volgende aanbeveling aan de raad.

9. Stel de werkafspraken tussen het fractievoorzittersoverleg en het college al dan niet in geamendeerde vorm in de raad vast. Weeg hierbij het belang van zorgvuldigheid af tegen het standaard afzien van de mogelijkheid die de wet biedt om de geheimhouding in de eerstvolgende vergadering niet te bekrachtigen.

*3.b) De raad heeft geen of geen eenduidig beleid ten aanzien van het motiveren van de geheimhouding, het kennismaken van geheime stukken en het opleggen van geheimhouding op gehele stukken of op delen*

*Motiveren van de geheimhouding*

In het beleid van de raad ontbreekt een uitwerking wat met het motiveren van de geheimhouding bedoeld wordt. In diverse beleidsstukken wordt naast het noemen van de gronden uit de wet weliswaar genoemd dat er een motivering moet worden opgenomen ([zie ook deelconclusie 1](#)). In geen van de beleidsstukken is echter uitgewerkt wat hier onder

---

<sup>32</sup> RIS304024 Collegebesluit 'Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken', College van Burgemeester en Wethouders, 3 december 2019.

wordt verstaan. Dit geldt zowel voor werkinstructies bij de griffie als het reglement van orde van het college.<sup>33</sup> De gangbare praktijk is dat voor stukken die van het college afkomstig zijn, alleen de wettelijke grondslagen worden genoemd en dat dit als de motivering van de geheimhouding wordt gezien. Zoals bij deelconclusie 1 is aangegeven is het noemen van de wettelijke grondslag echter niet de nadere motivering die op grond van de Awb verwacht mag worden. In de werkbepreking met de rekenkamer gaven de aanwezige raadsleden en fractievertegenwoordigers aan dat door het ontbreken van een inhoudelijke motivering het voor hen lastig te achterhalen is, wat de daadwerkelijke reden is voor het opleggen van geheimhouding. Daarnaast gaven zij aan dat de gekozen grond op meerdere manieren geïnterpreteerd kan worden. Raadsleden en fractievertegenwoordigers vonden dat er een nadere motivering moet worden gegeven bij de genoemde gronden.

#### *Kennisnemen van geheime stukken*

In het beleid is niet eenduidig vastgelegd, wanneer geheime stukken alleen ter inzage worden gelegd of wanneer deze in tweevoud via de postbussen van de fracties worden verspreid. In het reglement van orde van de gemeenteraad is opgenomen dat geheime stukken onder berusting bij de griffier blijven en dat de leden van de raad inzage krijgen.<sup>34</sup> In de werkafspraken geheimhouding is opgenomen dat geheime stukken in tweevoud op rood aan de fracties ter beschikking worden gesteld.<sup>35</sup> Alleen wanneer het stuk te omvangrijk is, wordt het ter inzage bij de griffie gelegd.

Een deel van de raadsleden en fractievertegenwoordigers vindt dat het alleen ter inzage leggen van de stukken belemmerend werkt voor het uitvoeren van hun taak. Op het moment dat een stuk ter inzage ligt bij de griffie, kan een stuk enkel tijdens kantooruren geraadpleegd worden. Ook geven raadsleden en fractievertegenwoordigers aan dat zij stukken dan niet kunnen kopiëren, waardoor volgens hen het risico ontstaat dat op een later moment de feiten voor hen niet meer helemaal helder zijn. Het voeren van een technisch onderbouwde discussie en/of innemen van een bepaald standpunt wordt bemoeilijkt.

#### *Geheimhouding op delen of op hele stukken*

In het gemeentelijk beleid is niet vastgelegd of geheimhouding op gehele stukken of op delen wordt opgelegd. Geheimhouding wordt meestal op gehele stukken gelegd en niet alleen op die delen waarvoor de uitzonderingsgrond van toepassing is. Sporadisch kiest het college en de ambtelijke organisatie ervoor om alleen de geheime informatie in een apart

---

<sup>33</sup> 'Handleiding geheime stukken (voor intern gebruik)', 12 juni 2018; Reglement van orde voor de vergaderingen en voor andere werkzaamheden van de gemeenteraad 2014', gemeente Den Haag, laatste wijziging 20 maart 2019

<sup>34</sup> Reglement van orde voor de vergaderingen en voor andere werkzaamheden van de gemeenteraad 2014', gemeente Den Haag, laatste wijziging 20 maart 2019

<sup>35</sup> Afspraken geheimhouding stukken: geactualiseerde versie, onderdeel 'Geheimhouding: regels voor de raad', 9 september 2019, p. 6

document te zetten, zoals bij de grondexploitaties het geval was voor de financiële overzichten.

Uit de enquête van de rekenkamer onder raadsleden en fractievertegenwoordigers komt naar voren dat het merendeel van de respondenten het grotendeels niet terecht vindt dat als er sprake is van geheimhouding dit veelal op een geheel stuk wordt gelegd. In de werkbepreking met de rekenkamer over geheimhouding gaven raadsleden aan de andere kant ook aan dat het ingewikkeld wordt wanneer er geheimhouding op slechts een deel wordt gelegd, in plaats van een heel stuk. Het zou volgens hen de kans kunnen vergroten dat men tijdens vergaderingen toch onbedoeld spreekt over geheime informatie.

#### *Wetvoorstel 'Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur'*

Met het wetsvoorstel worden de inhoudelijke gronden op basis waarvan geheimhouding op stukken kan worden opgelegd niet gewijzigd.<sup>36</sup> Hiermee blijft er voor de gemeente veel ruimte hoe hier nader invulling aan te geven. Ten aanzien van de motivering van de geheimhouding, de verspreiding van geheime stukken en het opleggen van geheimhouding op gehele stukken of enkel op delen, zijn in het wetsvoorstel geen nieuwe bepalingen van toepassing.

#### *Aanbeveling 10*

Wij doen de volgende aanbeveling aan de raad.

10. Laat de griffie aan de hand van de reeds bestaande documenten een voorstel opstellen voor een overkoepelend beleidskader geheimhouding voor de raad, waarin expliciet is opgenomen welke eisen de raad stelt ten aanzien van:

- De motivering van de geheimhouding die op basis van de Algemene wet bestuursrecht zo mogelijk verder dient te gaan dan het alleen noemen van de relevante wetsgronden;
- De wijze waarop geheime stukken aan de raad worden verspreid, waarbij het in verband met het goed kunnen uitoefenen van de controlerende taak van de raad en de omvang van sommige geheime stukken/dossiers zeer aan te bevelen is hiervoor een beveiligde digitale omgeving in te richten;
- Het opleggen van geheimhouding op hele stukken inclusief bijlagen, het leggen van geheimhouding op afzonderlijke delen of het leggen van geheimhouding op alleen die informatie waarvoor de geheimhoudingsgronden aan de orde zijn.

#### *Aanbeveling 11*

Omdat raadsleden en fractievertegenwoordigers in de werkbepreking met de rekenkamer aangaven dat zij niet goed op de hoogte zijn van het beleid van de raad en de gemaakte

---

<sup>36</sup> Een uitzondering geldt voor een besloten vergadering die op basis van het wetsvoorstel automatisch geheim is, totdat de raad dit opheft. In de huidige situatie kan de raad of de commissie alleen op basis van de gronden uit artikel 10 van de Wob geheimhouding opleggen.



werkafspraken tussen het fractievoorzittersoverleg en het college beveelt de rekenkamer aan de raad het volgende aan.

11. Laat de griffie in het introductieprogramma voor nieuwe raadsleden een onderdeel over geheimhouding opnemen, waarin wet- en regelgeving, het beleid van de raad en de voor de raad afgesproken procedures nader worden toegelicht.

## 2.5 Deelconclusie 4: Procedures raad niet altijd in overeenstemming met wet- en regelgeving

Het beleid en de uitvoering door de raad ten aanzien van geheimhouding op stukken en besloten vergaderingen is op onderdelen niet in overeenstemming met wet- en regelgeving.

De gemeente loopt hierdoor het risico dat de veronderstelde geheimhouding op informatie geen standhoudt wanneer deze wordt aangevochten. Dit geldt zowel voor geheime stukken die door het college aan de raadscommissies zijn gezonden als het behandelde in besloten vergaderingen van de raad en de raadscommissies. Daarnaast zitten er vanwege de Haagse praktijk en onduidelijke wetgeving twee onnodige stappen in de procedures om de geheimhouding op te heffen, waardoor over de te volgen procedures verwarring in de raad kan ontstaan.

De deelconclusie is gebaseerd op de volgende bevindingen:

- a) *Stukken die het college onder geheimhouding met de commissies deelt zijn voor alle raadsleden, fractievertegenwoordigers en -ondersteuners beschikbaar.*
- b) *De raad legt geen geheimhouding op na afloop van besloten vergaderingen.*
- c) *In de procedurele afspraken om de geheimhouding op te heffen zitten vanwege de Haagse praktijk en onduidelijke wetgeving twee onnodige stappen.*

### Toelichting

De drie bevindingen worden hierna één voor één toegelicht.

#### *4.a) Stukken die het college onder geheimhouding met de commissies deelt zijn voor alle raadsleden, fractievertegenwoordigers en -ondersteuners beschikbaar*

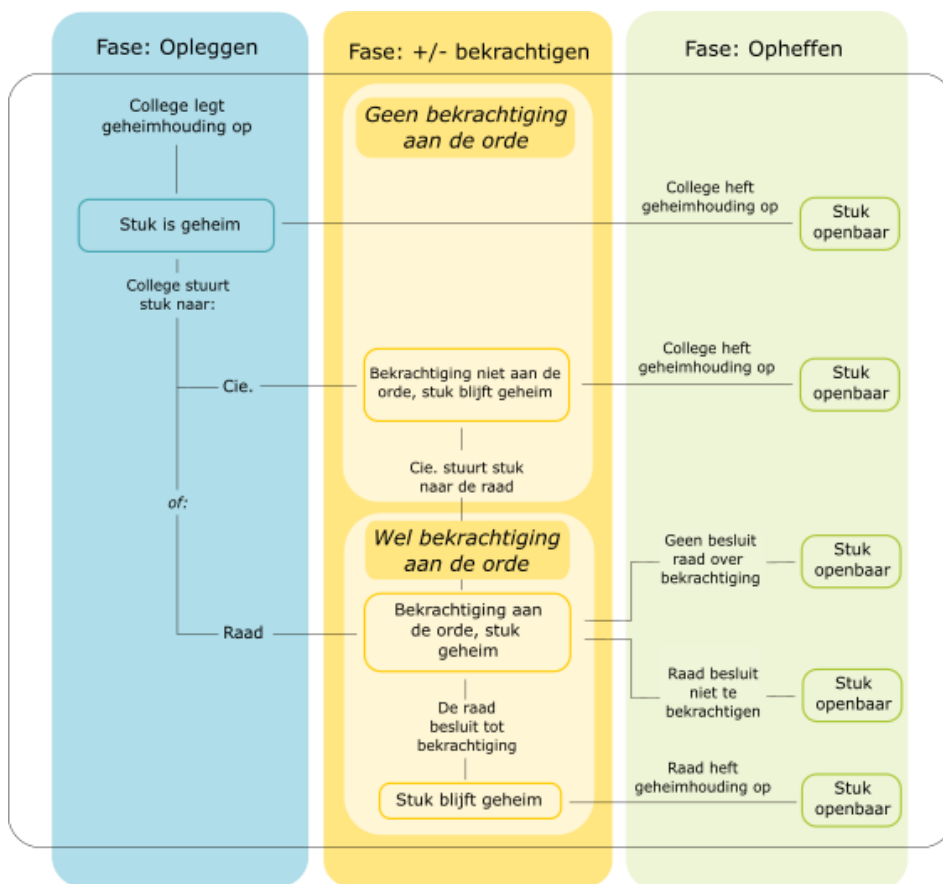
De wetgever maakt voor wat betreft stukken die afkomstig zijn van het college (of van de burgemeester) expliciet onderscheid in stukken die naar de raad als geheel en stukken die alleen naar de raadscommissie worden verzonden.<sup>37</sup> Voor de eerste groep dient de raad de geheimhouding (al dan niet) te bekrachtigen. Als de geheimhouding niet door de raad is bekrachtigd, vervalt de geheimhouding en wordt de informatie openbaar. Als de raad de

---

<sup>37</sup> Gemeentewet, artikelen 25 en 86

geheimhouding wel bekrachtigt, is de raad het verantwoordelijk bestuursorgaan geworden en kan alleen de raad de geheimhouding opheffen.

Voor geheime stukken die het college naar een raadscommissie verzendt, ligt dit net anders.<sup>38</sup> Het bekrachtigen van de geheimhouding door de raad of raadscommissie is dan niet aan de orde. Het college blijft primair verantwoordelijk om de geheimhouding al dan niet op te heffen, met dien verstande dat de wetgever de raad wel als hoogste orgaan ziet die uiteindelijk altijd de geheimhouding kan opheffen. Om de raad een besluit over de geheimhouding te kunnen laten nemen, kan de commissie het geheime stuk doorsturen naar de raad, waarna de raad de geheimhouding (al dan niet) kan bekrachtigen en na eventuele bekrachtiging weer kan opheffen. Zie onderstaand schema, waarin de wettelijke procedures zijn uitgewerkt.



In de gemeente Den Haag worden de geheime stukken die het college naar de raadscommissies stuurt verspreid onder alle raadsleden, fractievertegenwoordigers en -ondersteuners. In artikel 2 van de Regeling informatievoorziening en geheimhoudingsplicht

<sup>38</sup> Gemeentewet, artikel 86

fractiemedewerkers is bepaald, dat wanneer geheime stukken aan leden van de raad en raadscommissies worden gezonden, elke fractie deze stukken eveneens ontvangt.<sup>39</sup>

Het presidium heeft in 2018 besloten alle raadsleden en fractievertegenwoordigers, lid te maken van alle raadscommissies. Dit is zo besloten om werk uit te sparen wat gemoeid is met (het actueel houden van) de registratie van de commissieleden. Door deze werkwijze is het door de wetgever aangebrachte onderscheid tussen het sturen van geheime stukken aan de raad en de raadscommissies verdwenen. Het ministerie van BZK geeft hier over in een circulaire 'Wettelijke regeling inzake geheimhouding' uit 2016 aan dat wanneer alle leden van de raad individueel geïnformeerd worden, dit de facto betekent dat de stukken aan de raad als geheel (dus als orgaan) worden verstrekt.<sup>40</sup> De geheimhouding dient volgens de circulaire dan door de raad bekrachtigd te worden. Na het bekrachtigen van de geheimhouding ligt de verantwoordelijkheid om de geheimhouding op te heffen uitsluitend nog bij de raad. In de gemeente Den Haag worden de geheime stukken die het college aan de raadscommissie verzendt, (en daarmee ook aan alle raadsleden worden verstrekt) niet voor bekrachtiging aan de raad aangeboden. De gemeente loopt hierdoor het risico dat de door het college opgelegde geheimhouding geen standhoudt wanneer deze wordt aangevochten.

#### *Wetvoorstel 'Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur'*

Wanneer het nieuwe wetsvoorstel 'Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur' wordt aangenomen, is de hiervoor geschetste problematiek niet meer aan de orde. Op grond van art. 88 lid 4 uit het wetsvoorstel wordt geheime informatie die door het college of de burgemeester naar een commissie wordt gezonden, ook aan de raad verstrekt. In de voorgestelde wijziging van de wet komt de bekrachtigingseis voor de raad te vervallen. Wanneer geheime stukken aan de raad worden verstrekt, hoeft de raad de geheimhouding niet meer te bekrachtigen. Het college kan met het nieuwe wetsvoorstel de geheimhouding op stukken die naar de raadscommissie (en daarmee ook naar de raad) zijn verzonden volgens het wetsvoorstel niet meer opheffen. In art. 89 lid 3 van het wetsvoorstel is namelijk opgenomen dat alleen de raad de geheimhouding kan opheffen wanneer geheime stukken aan de raad zijn verstrekt.

#### *Aanbeveling 12*

Gezien het risico dat zich op dit moment voordoet ten aanzien van de door het college opgelegde geheimhouding op stukken voor de raadscommissies en de verwachting dat dit

---

<sup>39</sup> RIS137846 Raadsvoorstel 'Regeling informatievoorziening en geheimhoudingsplicht fractiemedewerkers', gemeente Den Haag, vastgesteld door de gemeenteraad op 14 september 2006.

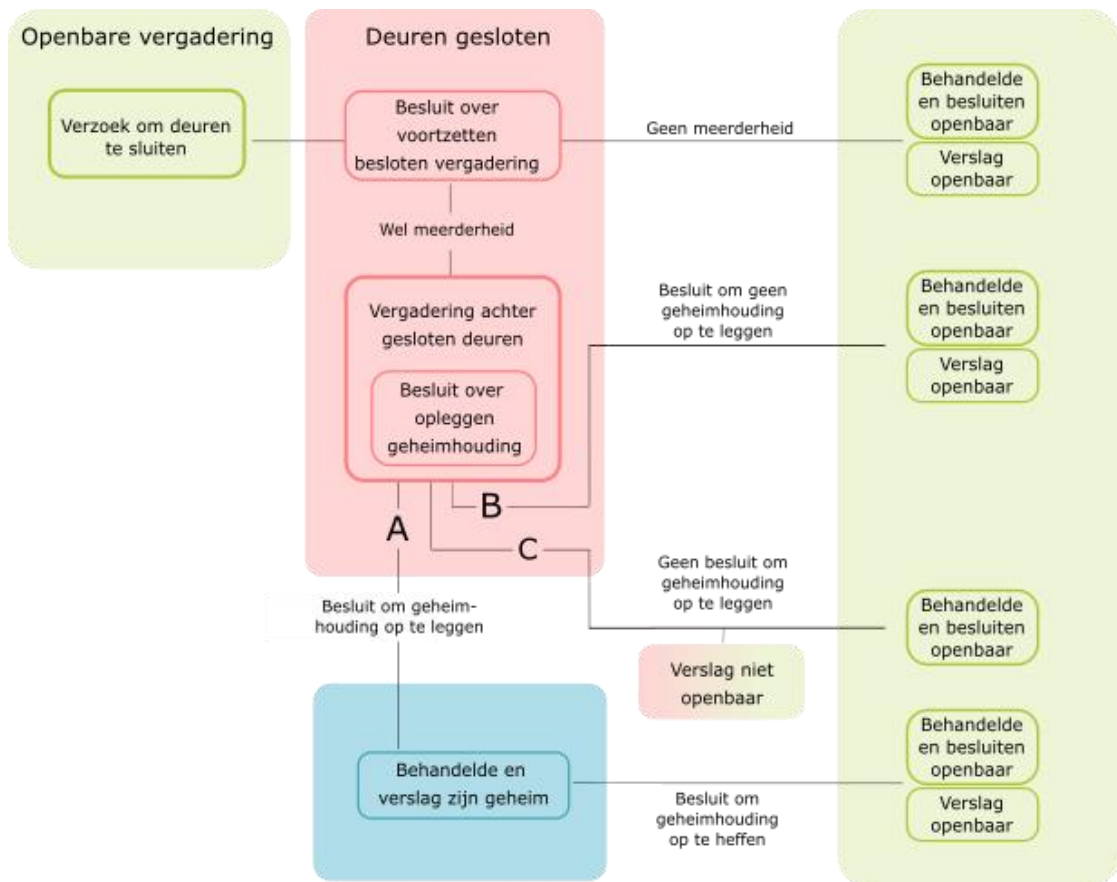
<sup>40</sup> Circulaire 'Wettelijke regeling inzake geheimhouding', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Bestuur en Financiën, Afdeling Inrichting openbaar bestuur, 29 april 2016

risico binnen afzienbare tijd verdwijnt, doet de rekenkamer de volgende aanbeveling aan de raad.

12. Bekrachtig tot het moment van aanpassing van de Gemeentewet de geheimhouding van geheime stukken die het college aan de raadscommissie heeft verzonden.

**4.b) De raad legt geen geheimhouding op na afloop van besloten vergaderingen**

Geheimhouding hoeft niet alleen op stukken gelegd te worden, maar kan ook op het behandelde in besloten vergaderingen gelegd worden.<sup>41</sup> In onderstaand schema is opgenomen hoe het proces van besloten vergaderen en het opleggen van geheimhouding op het behandelde volgens de Gemeentewet dient te verlopen.



De deuren van een vergadering worden gesloten, wanneer ten minste een vijfde van het aantal raadsleden dat de presentielijst heeft getekend daarom verzoekt of wanneer de voorzitter het nodig acht. Vervolgens beslist de raad c.q. de raadscommissie of er met gesloten deuren vergaderd zal worden. Wanneer dat besluit is genomen, wordt een afzonderlijk verslag van dit deel gemaakt. Aan het eind van het besloten deel dient de raad of raadscommissie te besluiten of op het behandelde in de vergadering geheimhouding

<sup>41</sup> Gemeentewet, artikel 25, 55 en 86

wordt gelegd. Dit besluit dient expliciet in het verslag opgenomen te worden. Wanneer in het besloten deel geen geheimhouding op het behandelde is gelegd, is dit in principe openbaar en dienen de besluiten uit dit deel ook openbaar gemaakt te worden. Ook op het verslag is dan geen geheimhouding gelegd. Het verslag hoeft echter niet openbaar gemaakt te worden.

Voor de besloten vergaderingen van de raad en raadscommissies worden de procedures uit de Gemeentewet niet goed gevolgd. Zo is uit de notulen niet op te maken wie verzocht heeft om de deuren te sluiten. Wanneer de deuren zijn gesloten, wordt vervolgens niet door de raad of raadscommissie een besluit genomen of in beslotenheid wordt vergaderd. Tot slot wordt aan het einde van de besloten vergadering geen besluit genomen om geheimhouding op te leggen. Hierdoor ligt er geen geheimhouding op het behandelde en zouden de besluiten uit deze vergaderingen openbaar gemaakt moeten worden.

Doordat geen geheimhouding is opgelegd, lopen de raad en de raadscommissies het risico dat informatie over het behandelde in de besloten vergaderingen, waarvan de intentie was dat dit geheim was, door personen openbaar wordt gemaakt zonder dat zij hierbij de geheimhouding schenden. Kanttekening hierbij is wel dat een strafrechter op inhoudelijke gronden zou kunnen oordelen dat de geheimhouding dan toch is geschonden. Dit kan het geval zijn indien het informatie betreft waarvan iemand op basis van zijn of haar ambt zou moeten weten dat dit niet openbaar gemaakt mag worden.

#### *Wetvoorstel 'Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur'*

Indien met gesloten deuren wordt vergaderd, geldt volgens het wetsvoorstel een verplichting tot geheimhouding omtrent informatie die in die vergadering ter kennis van de aanwezigen komt. De verplichting duurt voort, totdat de raad haar opheft. Daarmee vervalt de eis om aan het einde van de besloten vergadering expliciet geheimhouding op het behandelde te leggen.

#### *Aanbeveling 13*

Op grond van het risico dat zich op dit moment voordoet ten aanzien van het openbaar maken van informatie uit besloten vergaderingen, bevelen wij aan de raad het volgende aan.

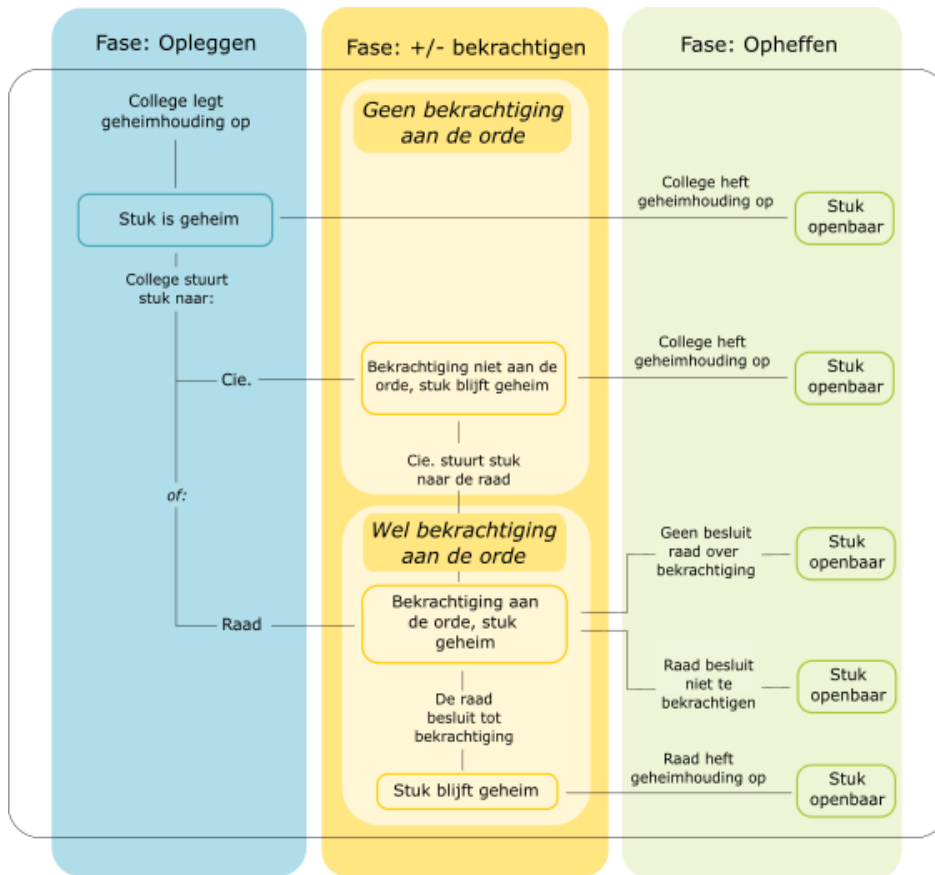
13. Volg bij besloten vergaderingen nauwgezet de Gemeentewet:

- Maak transparant van wie het verzoek afkomstig is om de deuren te sluiten;
- Neem na het sluiten van de deuren met de raad of de commissie expliciet een besluit of met gesloten deuren verder wordt vergaderd;
- Neem (tot aan de wetswijziging) aan het einde van de besloten vergadering expliciet een besluit of op het behandelde geheimhouding wordt gelegd.

#### *4.c) In de procedurele afspraken om de geheimhouding op te heffen zitten vanwege de Haagse praktijk en onduidelijke wetgeving twee onnodige stappen.*

Voor wat betreft de opheffing van de geheimhouding op stukken waarop het college geheimhouding heeft opgelegd, maakt de wetgever onderscheid in geheime stukken die

binnen het college blijven, stukken die het college onder geheimhouding naar de raadscommissies stuurt en stukken die het college onder geheimhouding naar de raad stuurt.<sup>42</sup> Zie ook onderstaand schema.



Voor stukken die binnen het college blijven en stukken die onder geheimhouding aan de raadscommissies worden verzonden, is het college primair verantwoordelijk voor de opheffing van de geheimhouding, met dien verstande dat de wetgever de raad als hoogste orgaan ziet die uiteindelijk altijd de geheimhouding kan opheffen. Wanneer stukken onder geheimhouding aan de raad worden verzonden, dient de raad de geheimhouding te bekrachtigen en kan alleen de raad de geheimhouding opheffen.

#### *Opheffen geheimhouding op stukken bij de raad*

Wanneer de raad de geheimhouding op stukken heeft bekrachtigd kan alleen de raad de geheimhouding opheffen. Hiervoor kan het college een raadsvoorstel opstellen of kan vanuit de raad een initiatiefvoorstel worden ingediend. In de werkafspraken die gemaakt zijn tussen het fractievoorzittersoverleg en het college is opgenomen, dat wanneer er een initiatiefvoorstel is om de geheimhouding op te heffen en dat wanneer raadsleden van mening zijn dat de geheimhouding niet kan worden opgeheven, zij een amendement op het

<sup>42</sup> Gemeentewet, artikelen 25, 55 en 86



initiatiefvoorstel moeten indienen.<sup>43</sup> Echter, omdat er al geheimhouding op het stuk ligt, is het niet aannemen van het initiatiefvoorstel om de geheimhouding op te heffen, voldoende om de geheimhouding op het stuk te houden. Het indienen van een amendement om de geheimhouding voort te laten duren is onnodig en deze (dwingende) bepaling uit de werkafspraken kan in de praktijk leiden tot verwarring. De optie dat raadsleden het instrument van een amendement *kunnen* gebruiken om hun standpunt nader toe te lichten of om de geheimhouding op slechts een deel van de informatie op te heffen, had wel in de werkafspraken genoemd kunnen worden.

#### *Opheffen geheimhouding op de stukken bij raadscommissies*

In aanvulling op het voorgaande is in de Gemeentewet opgenomen dat de raad óók de geheimhouding kan opheffen voor stukken die bij het college of bij de raadscommissie berusten.<sup>44</sup> De wet maakt echter niet expliciet hoe de wetgever het opheffen van de geheimhouding voor zich ziet als de raad zelf niet de beschikking heeft over de stukken. Uit de wetgeving valt af te leiden dat als de commissie zich voor wat betreft de opheffing van de geheimhouding richt tot de raad, de raad dan ook moet beschikken over de stukken die het betreft.<sup>45</sup> De commissie dient de geheime stukken dan te verstrekken aan de raad, waarna de raad in de eerstvolgende vergadering een besluit over de bekrachtiging van de geheimhouding moet nemen. Wanneer de raad de geheimhouding niet bekrachtigt, is de geheimhouding opgeheven. In het geval de raad de geheimhouding wel bekrachtigt, komt de verantwoordelijkheid voor het opheffen van de geheimhouding exclusief bij de raad te liggen.

In de werkafspraken tussen het fractievoorzittersoverleg en het college is opgenomen, dat de raad voor het opheffen van de geheimhouding op geheime stukken die bij de commissie berusten, een motie kan aannemen.<sup>46</sup> Hierin wordt het college opgeroepen om de geheimhouding op een stuk op te heffen. Ook kan de raad een initiatiefvoorstel aannemen, waarmee de geheimhouding wordt opgeheven. Zoals hiervoor aangegeven dient de raad voor het aannemen van een motie of een initiatiefvoorstel over het opheffen van de geheimhouding te beschikken over het geheime stuk. Zodra het stuk aan de raad ter beschikking wordt gesteld, dient de raad de geheimhouding in de eerstvolgende vergadering te bekrachtigen. Als de raad geheimhouding niet bekrachtigt, is de geheimhouding opgeheven en is het aannemen van een motie om de geheimhouding op te heffen niet nodig. Als de raad de geheimhouding wel bekrachtigt, ligt de verantwoordelijkheid voor de

---

<sup>43</sup> RIS304024 Collegebesluit 'Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken', College van Burgemeester en Wethouders, 3 december 2019

<sup>44</sup> Gemeentewet artikel 55 lid 2 en artikel 86 lid 2

<sup>45</sup> Zie tekstkader in paragraaf 5.3.2 van het feitenrapport

<sup>46</sup> RIS304024 Collegebesluit 'Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken', College van Burgemeester en Wethouders, 3 december 2019

opheffing alleen nog bij de raad. Het indienen van een motie bij het college om de geheimhouding op te heffen, is dan eveneens niet aan de orde. Na bekrachtiging van de geheimhouding kan alleen de raad de geheimhouding opheffen. Daarmee is de passage uit de werkafspraken dat de raad via een motie het college kan oproepen de geheimhouding op te heffen overbodig.

Zoals bij [onderdeel 4.a](#) is aangegeven, worden stukken die het college onder geheimhouding met raadscommissies deelt, met alle raadsleden gedeeld. Dit betekent de facto dat zodra het college een geheim stuk met de raadscommissie deelt, de informatie ook aan de raad wordt gezonden en de raad de geheimhouding in de eerstvolgende raadsvergadering dient te bekrachtigen. Daarmee komt de verantwoordelijkheid voor het opheffen van de geheimhouding op stukken die aan raadscommissies worden gezonden altijd bij de raad te liggen, wat overigens aansluit bij het wetsvoorstel 'Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur'.

#### *Wetsvoorstel 'Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur'*

In artikel 88 lid 4 van het wetsvoorstel is opgenomen dat geheime stukken die het college met raadscommissie deelt tevens worden verstrekt aan de raad. Daarnaast is in artikel 89 lid 3 opgenomen dat wanneer informatie waarop een verplichting tot geheimhouding rust aan de raad is verstrekt, die verplichting duurt totdat de raad haar opheft. Daarmee wordt in het nieuwe voorstel ervan uitgegaan dat de door het college opgelegde geheimhouding op stukken aan raadscommissie alleen door de raad kan worden opgeheven.

#### *Aanbeveling 14*

Bij [aanbeveling 12](#) heeft de rekenkamer aanbevolen dat de geheimhouding op stukken die het college naar raadscommissies zendt voortaan in de eerstvolgende raadsvergadering wordt bekrachtigd. In aanvulling hierop beveelt de rekenkamer aan de raad het volgende aan.

14. Schrap in de nog door de raad vast te stellen werkafspraken de bepaling dat een raadslid die de geheimhouding wil laten voortduren, dit doet door het indienen van een amendement op het initiatiefvoorstel tot opheffing van de geheimhouding.

In de werkafspraken zou hiervoor in de plaats opgenomen kunnen worden dat een raadslid dat de geheimhouding wil laten voortduren, naast de mogelijkheid om tegen het initiatiefvoorstel tot opheffing van de geheimhouding te stemmen, ook de mogelijkheid heeft om een amendement op het initiatiefvoorstel in te dienen. Met een amendement kan het raadslid nader motiveren waarom hij of zij van mening is dat niet tot opheffing moet worden overgegaan. Ook kan met een amendement het initiatiefvoorstel worden gewijzigd in een besluit tot gedeeltelijke opheffing.

#### *Aanbeveling 15 en 16*

Wij bevelen aan de raad het volgende aan.

15. Schrap in de werkafspraken de bepaling dat de raad voor het opheffen van de geheimhouding op stukken die aan de raadscommissie zijn gestuurd met een motie het college hiertoe kan oproepen.

16. Neem in de werkafspraken op dat wanneer het de wens is van de commissie om de geheimhouding op te heffen op een geheim stuk dat door het college aan de raadscommissies is gestuurd en waarvan de geheimhouding niet eerder is bekrachtigd door de raad, de raadscommissie dit geheime stuk doorstuurt naar de raad, zodat de raad de geheimhouding kan bekrachtigen en desgewenst met een initiatiefvoorstel kan opheffen.

Wanneer de geheimhouding op stukken aan de raadscommissies voortaan altijd wordt bekrachtigd in de raad (zie [aanbeveling 12](#)), ligt de verantwoordelijkheid voor het opheffen van de geheimhouding enkel bij de raad en is het doorsturen van het stuk van de raadscommissie naar de raad niet meer nodig.

### 3. Nawoord

Het college van burgemeester en wethouders heeft op 25 november 2020 het bestuurlijk rapport ontvangen met het verzoek hier een bestuurlijke reactie op te geven. Op 16 december hebben wij deze reactie ontvangen. Het presidium heeft van de gelegenheid gebruik gemaakt om in zijn reactie te reflecteren op het rapport. Deze reactie hebben wij op 17 december 2020 ontvangen. Beide reacties zijn integraal opgenomen in [bijlage 1](#) en [bijlage 2](#) van dit rapport.

In algemene zin constateren wij dat beide reacties grotendeels de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer onderschrijven. Zowel het college als het presidium verwijzen voor wat betreft de opvolging van de aanbevelingen naar de duale werkgroep 'Openbaarheid en geheimhouding', bestaande uit raads- en collegeleden, die een leidraad geheimhouding opstelt.

Het college heeft een reactie gegeven op de eerste twee deelconclusies en aanbevelingen van het bestuurlijk rapport. De derde en vierde deelconclusie zijn gericht aan de raad. Om deze reden heeft het college zich onthouden van een reactie op deze twee deelconclusies en aanbevelingen. Het presidium gaat in op de aanbevelingen die bij deelconclusies 3 en 4 zijn opgenomen en gericht zijn aan de raad. Daaraan voorafgaand gaat het presidium ook in op aanbeveling 5 bij deelconclusie 2.

Voor een aantal aanbevelingen geven de reacties van het college en het presidium ons aanleiding om deze via een nawoord verder toe te lichten dan wel te verduidelijken.

#### 3.1 Aanbeveling 1

***Laat het college het opleggen van de geheimhouding altijd nader motiveren en gebruik die motivering ook voor de bekrachtiging wanneer die aan de orde is. In het geval dit niet mogelijk is, laat het college dan ten minste een toelichting opnemen waarom een nadere motivering niet mogelijk is.***

##### Reactie college

Het college is met u van mening dat de onderbouwing van de geheimhouding kan worden verbeterd. Om deze reden is het college voornemens om de geheimhoudingsgronden volledig te gaan uitschrijven. Dit komt de zelfstandige leesbaarheid van de onderbouwing – en daarmee de kenbaarheid van het geheimhoudingsgrond – ten goede. Het is de combinatie van (volledig uitgeschreven) geheimhoudingsgronden in samenhang met het stuk waardoor duidelijk wordt waarom op het stuk geheimhouding is gelegd. Op deze manier komt het college tegemoet aan de door de rekenkamer voorgestelde nadere motivatie van de geheimhoudingsgronden op een manier die tegelijkertijd voldoet aan de Wob-gronden.

##### Nawoord rekenkamer

Zoals in ons feitenrapport is aangegeven is het opleggen van geheimhouding een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het uitgangspunt is dat dergelijke besluiten

berusten op een deugdelijke motivering. Het noemen van alleen de, weliswaar uitgeschreven, relevante wetsartikelen (zijnde de juridische grondslag) kan niet gezien worden als een motivering van het besluit. Voor het opleggen of bekrachtigen van de geheimhouding moet per geval gemotiveerd worden waarom het belang van geheimhouding aan de orde en zwaarwegend is.<sup>47</sup>

Hoewel het mogelijk lastig is om een inhoudelijke onderbouwing te geven zonder daarmee informatie aan de openbaarheid prijs te geven, zijn er in de praktijk goede voorbeelden te vinden van inhoudelijke afwegingen. Zo heeft bijvoorbeeld de rekenkamer van Amsterdam goede voorbeelden gevonden van inhoudelijke onderbouwingen die bijdragen aan een eigenstandige afweging door de raad.<sup>48</sup>

### 3.2 Aanbeveling 3

***Neem in het beleid op dat bij het opleggen van geheimhouding door het college of de burgemeester en het bekrachtigen van de geheimhouding door de raad, in plaats van een expiratiedatum, een evaluatiedatum wordt vastgesteld waarop opnieuw wordt beoordeeld of de geheimhouding kan worden opgeheven.***

#### Reactie college

Wij onderschrijven deze aanbeveling. Aanvullend hierop zullen we vastleggen dat indien op voorhand duidelijk is wanneer de geheimhouding kan komen te vervallen, vermelding van de expiratiedatum volstaat.

#### Nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft deze aanvulling van het college toegevoegd aan het dictum van het raadsvoorstel.

### 3.3 Aanbeveling 12

***Bekrachtig tot het moment van aanpassing van de Gemeentewet de geheimhouding van geheime stukken die het college aan de raadscommissie heeft verzonden.***

#### Reactie presidium

Als de raad deze aanbeveling onderschrijft, zal het presidium zorgdragen voor bekrachtiging door de raad. Het presidium is wel van mening dat deze benadering van de toepassing van de regels rond geheimhouding in de Gemeentewet inhoudt dat de facto het onderscheid tussen het overleggen van geheime informatie door het college aan commissie en gemeenteraad vervalt.

---

<sup>47</sup> Rekenkamer Den Haag, Feitenrapport 'Openheid over geheimhouding', paragraaf 3.2, 14 januari 2021

<sup>48</sup> Rekenkamer Metropool Amsterdam 'Geheimhouding onderzoeksrapport', paragraaf 3.3.3, 22 oktober 2020

#### Nawoord rekenkamer

De rekenkamer beaamt dat het onderscheid tussen het overleggen van geheime informatie door het college aan commissie en gemeenteraad komt te vervallen. Dit is volgens de rekenkamer een logisch gevolg van het besluit van presidium uit 2018 om alle raadsleden en fractievertegenwoordigers lid te maken van alle raadscommissies. Bovendien is in de Regeling informatievoorziening en geheimhoudingsplicht fractiemedewerkers uit 2006 bepaald, dat wanneer geheime stukken aan leden van de raad en raadscommissies worden gezonden, elke fractie deze stukken eveneens ontvangt en daarmee alle raadsleden, fractievertegenwoordigers en -ondersteuners de beschikking kunnen hebben over alle geheime stukken voor de raadscommissies.

### 3.4 Aanbeveling 13

***Volg bij besloten vergaderingen nauwgezet de Gemeentewet:***

- ***Maak transparant van wie het verzoek afkomstig is om de deuren te sluiten;***
- ***Neem na het sluiten van de deuren met de raad of de commissie expliciet een besluit of met gesloten deuren verder wordt vergaderd;***
- ***Neem (tot aan de wetswijziging) aan het einde van de besloten vergadering expliciet een besluit of op het behandelde geheimhouding wordt gelegd.***

#### Reactie presidium

Het presidium constateert hier dat er sprake is van een formalistische benadering van de wetgeving door de rekenkamer. Feitelijk vindt het besluit om over te gaan tot een besloten vergadering vooraf plaats, ten tijde van de vaststelling van de agenda. Als het besluit is genomen, vindt ook daadwerkelijk een besloten vergadering plaats. Voor elk lid van de commissie dat een besloten vergadering bijwoont, is helder dat het aldaar besprokene geheim is en blijft. Als de raad deze aanbeveling onderschrijft zal het presidium een explicietere procedure rond besloten vergaderingen opstellen, waarbij bovengenoemde punten aan de orde zullen komen.

#### Nawoord rekenkamer

Ten aanzien van de eerste twee punten uit de aanbeveling constateert de rekenkamer dat hierover expliciete spelregels zijn vastgelegd in de wet en dat het geen vanzelfsprekendheid is dat de deuren worden gesloten en ook gesloten blijven. Het expliciet maken van deze beslistmomenten in de vergadering, vergroot de bewustwording bij de raadsleden en fractievertegenwoordigers over de keuzemogelijkheden die er op dat moment zijn.

Voor wat betreft het derde punt uit de aanbeveling geldt, dat het behandelde in een besloten raadsvergadering of commissiebehandeling pas geheim is, als er aan het einde van de vergadering ook expliciet geheimhouding wordt opgelegd. Wanneer er geen geheimhouding is opgelegd, loopt de raad of raadscommissie het risico dat de veronderstelde geheimhouding geen standhoudt wanneer deze wordt aangevochten. Ook is het denkbaar dat informatie uit de besloten vergadering (on)bedoeld openbaar wordt gemaakt, maar dat geen aangifte kan worden gedaan, omdat formeel geen geheimhouding

is opgelegd. Omdat in de wet aan ‘beslotenheid’ een andere betekenis is gegeven dan aan ‘geheimhouding’, is het van belang om expliciet aan het einde van de vergadering te besluiten of op het behandelde geheimhouding wordt gelegd.

### 3.5 Aanbeveling 14

***Schrap in de nog door de raad vast te stellen werkafspraken de bepaling dat een raadslid die de geheimhouding wil laten voortduren, dit doet door het indienen van een amendement op het initiatiefvoorstel tot opheffing van de geheimhouding.***

#### Reactie presidium

Aanbeveling 14 komt op het presidium over als overbodig, aangezien dit procesonderdeel uitdrukkelijk bedoeld is om een raadslid de gelegenheid te geven een deel van de geheimhouding in stand te houden, indien daaraan behoefte bestaat. Dat wordt door de rekenkamer ook onderkend.

#### Nawoord rekenkamer

Omdat er al geheimhouding op het stuk ligt, is het niet aannemen van het initiatiefvoorstel om de geheimhouding op te heffen, voldoende om de geheimhouding op het stuk te houden. Het indienen van een amendement om de geheimhouding voort te laten duren is onnodig en deze (*dwingende*) bepaling uit de werkafspraken kan in de praktijk leiden tot verwarring. De *optie* dat raadsleden het instrument van een amendement kunnen gebruiken om hun standpunt nader toe te lichten of om de geheimhouding op slechts een deel van de informatie op te heffen, had wel in de werkafspraken genoemd kunnen worden.

### 3.6 Aanbeveling 15 en 16

#### ***Aanbeveling 15***

***Schrap in de werkafspraken de bepaling dat de raad voor het opheffen van de geheimhouding op stukken die aan de raadscommissie zijn gestuurd met een motie het college hiertoe kan oproepen.***

#### ***Aanbeveling 16***

***Neem in de werkafspraken op dat wanneer het de wens is van de commissie om de geheimhouding op te heffen op een geheim stuk dat door het college aan de raadscommissies is gestuurd en waarvan de geheimhouding niet eerder is bekrachtigd door de raad, de raadscommissie dit geheime stuk doorstuurt naar de raad, zodat de raad de geheimhouding kan bekrachtigen en desgewenst met een initiatiefvoorstel kan opheffen.***

#### Reactie presidium

Met betrekking tot aanbeveling 15 en 16 constateert het presidium dat de aanbevelingen de procedure rond het opheffen van geheimhouding op stukken die aan een commissie zijn overgelegd nog ingewikkelder maken. Het presidium zal de raad adviseren om dit punt in de



eerder genoemde duale werkgroep te bespreken en in de op te leveren leidraad een werkbare procedure hiervoor opnemen.

#### Nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft niet bedoeld om de procedure ingewikkelder te maken. Met aanbeveling 15 wordt juist een overbodige bepaling uit de werkafspraken geschrapt. Daarmee resteert in de werkafspraken de bepaling dat de raad de geheimhouding kan opheffen door middel van een initiatiefvoorstel. Uit de wet is echter af te leiden dat de raad dan zelf over het stuk moet kunnen beschikken.<sup>49</sup> Met aanbeveling 16 wordt dit voor de overgebleven bepaling uit de werkafspraken expliciet gemaakt.

---

<sup>49</sup> Rekenkamer Den Haag, 'Feitenrapport Openheid over geheimhouding', kader in paragraaf 5.3.2

# Bijlage 1: Bestuurlijke reactie college van burgemeester en wethouders



Den Haag

Retouradres: Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag

Aan de voorzitter van de Rekenkamer

Ons kenmerk  
BSD/10055919  
Contactpersoon  
Rosanne Malschaert  
Dienst  
Bestuursdienst  
Afdeling  
Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken  
Telefoonnummer  
14070  
E-mailadres  
rosanne.malschaert@denhaag.nl

Datum  
16 december 2020

Onderwerp  
Bestuurlijke reactie op rapport rekenkamer "Onderzoek geheimhouding"

Geachte voorzitter,

U heeft de afgelopen periode een onderzoek uitgevoerd naar geheimhouding op grond van de Gemeentewet. Met dit onderzoek beoogt u inzichtelijk te maken of het beleid en de praktijk binnen de gemeente rondom geheimhouding in overeenstemming zijn met wet- en regelgeving en of de gemeente het principe van 'openbaar tenzij' in de praktijk goed naleeft. Openbaarheid van bestuur is van groot belang voor het college. Uw onderzoek helpt het college het beleid op dit gebied waar mogelijk te verbeteren. Daarnaast is geheimhouding regelmatig onderwerp van bespreking in de raad. De resultaten van uw onderzoek kunnen bijdragen aan het dialoog tussen het college en de raad over dit onderwerp. De resultaten en aanbevelingen worden dan ook betrokken bij de duale werkgroep Openbaarheid en geheimhouding, waar zowel raadsleden als collegeleden aan deelnemen.

De resultaten van uw onderzoek zijn neergelegd in het bestuurlijk rapport "Onderzoek geheimhouding" (hierna: het Rapport). U heeft ons in de gelegenheid gesteld om te reageren op het Rapport, in het bijzonder waar het gaat om de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen.

Van deze gelegenheid maken wij graag gebruik. Dit doen wij niet nadat wij u eerst willen bedanken voor het uitvoerige en gedegen onderzoek naar geheimhouding dat u de afgelopen periode heeft verricht. Het grootste deel van de aanbevelingen, die betrekking hebben op de handelingswijze van het college, neemt het college over.

## 1. Opbouw bestuurlijke reactie

De hoofdconclusie van het Rapport is dat het beleid en de praktijk ten aanzien van geheimhouding op stukken en besloten vergaderingen van de raad en raadscommissies, ten dele in overeenstemming is met de wettelijke kaders. Deze hoofdconclusie is gebaseerd op de volgende vier deelconclusies:

1. Het beleid en de uitvoering ten aanzien van geheimhouding op stukken die bij het college berusten of stukken die door het college aan de raad worden gezonden, zijn grotendeels consistent met elkaar en in overeenstemming met wet- en regelgeving.

Gemeente Den Haag  
Spui 70  
Den Haag

Postbus 12600  
2500 DJ Den Haag

Telefoonnummer 14070  
www.denhaag.nl

2. Het opheffen van de geheimhouding en openbaar maken van de stukken gebeurt nauwelijks, wat niet in overeenstemming is met het principe "openbaar, tenzij".
3. De raad stelt op onderdelen geen heldere kaders ten aanzien van de geheimhouding.
4. Het beleid en de uitvoering door de raad ten aanzien van geheimhouding op stukken en besloten vergaderingen is op onderdelen niet in overeenstemming met wet- en regelgeving.

In de volgende paragrafen gaan we in op de eerste twee deelconclusies en de aanbevelingen die u in dat kader heeft gedaan. De derde en vierde deelconclusie zijn gericht tot de raad. Om deze reden zullen wij ons als college onthouden van een reactie op deze twee deelconclusies en de aanbevelingen die u in dat kader heeft gedaan.

## **2. Opleggen geheimhouding door college en bekrachtigen door raad grotendeels in overeenstemming met wet- en regelgeving (deelconclusie 1)**

Paragraaf 2.2 van het Rapport beschrijft de wijze waarop binnen de gemeente geheimhouding wordt opgelegd en bekrachtigd. U komt tot de slotsom dat het beleid en de uitvoering ten aanzien van geheimhouding op stukken die bij het college berusten of stukken die door het college aan de raad worden gezonden, grotendeels consistent zijn met elkaar en in overeenstemming zijn met wet- en regelgeving. Deze conclusie is gebaseerd op de volgende vier bevindingen:

- a. Het college hanteert in het algemeen de juiste geheimhoudingsgronden in het geval geheimhouding wordt opgelegd.
- b. De besluiten om geheimhouding op te leggen worden met enkel het noemen van de relevante wetsartikelen niet goed gemotiveerd.
- c. Voor stukken die naar de raad of raadscommissies gaan wordt de geheimhouding duidelijk vermeld op het stuk.
- d. Voor geheime stukken die aan de raad worden gezonden, wordt goed bewaakt dat de geheimhouding in de eerstvolgende raadsvergadering wordt bekrachtigd.

Wij kunnen ons grotendeels vinden in deze vier bevindingen en in de daarop gebaseerde eindconclusie. Uw tweede bevinding (onder b) en tevens uw eerste aanbeveling heeft ertoe geleid dat het college de werkwijze bij het onderbouwen van de geheimhouding van stukken zal gaan herzien.

Het college is met u van mening dat de onderbouwing van de geheimhouding kan worden verbeterd. Om deze reden is het college voornemens om de geheimhoudingsgronden volledig te gaan uitschrijven. Dit komt de zelfstandige leesbaarheid van de onderbouwing – en daarmee de kenbaarheid van het geheimhoudingsgrond – ten goede. Het is de combinatie van (volledig uitgeschreven) geheimhoudingsgronden in samenhang met het stuk waardoor duidelijk wordt waarom op het stuk geheimhouding is gelegd. Op deze manier komt het college tegemoet aan de door de rekenkamer voorgestelde nadere motivatie van de geheimhoudingsgronden op een manier die tegelijkertijd voldoet aan de Wob-gronden. Gelet op de artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet kan geheimhouding op een stuk namelijk enkel worden opgelegd wanneer sprake is van een belang zoals genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

Met betrekking tot stukken die onder geheimhouding naar de raad of raadscommissie gaan, luidt uw bevinding (onder c) dat op de meeste door u onderzochte stukken is vermeld dat het stuk geheim is. Aldus is volgens u voldaan aan de wettelijke verplichting om geheimhouding op een stuk te vermelden zodra het gedeeld wordt met een ander bestuursorgaan.

Wel is het volgens u wenselijk dat het ook voor stukken die binnen het college blijven in het (fysieke of digitale) archief goed zichtbaar is dat op het stuk geheimhouding rust. Het college is het volledig met u eens. U doet de aanbeveling (aanbeveling 2) dat op elk fysiek stuk waarop door het college of de burgemeester geheimhouding is gelegd, wordt vermeld dat er geheimhouding op het stuk rust. Het college is met u van mening dat de geheimhouding op stukken goed zichtbaar moet zijn, ook op stukken binnen de bevoegdheid van het college. Het college neemt deze aanbeveling over.

Hetzelfde geldt volgens genoemde aanbeveling ook voor bijlagen waarvan als zodanig niet direct duidelijk is dat dit een bijlage is (bijvoorbeeld wanneer een extern onderzoeksrapport is bijgevoegd). Waar het gaat om digitale stukken volgt uit voornoemde aanbeveling dat het college er voor moet zorgen dat de vermelding van de geheimhouding digitaal onlosmakelijk is gekoppeld aan het stuk en de bijlagen. Het college onderschrijft ook deze aanbeveling en zal bij het stuk waarover besloten is de geheimhouding ook vermelden op de bijlagen.

### **3. Opheffing geheimhouding door raad en college gebeurt nauwelijks (deelconclusie 2)**

In paragraaf 2.3 van het Rapport gaat u in op de wijze waarop binnen de gemeente wordt omgegaan met het opheffen van geheimhouding en het - vervolgens - openbaar maken van stukken. U concludeert dat de geheimhouding die op stukken wordt gelegd in de praktijk nauwelijks wordt opgeheven waardoor stukken niet openbaar worden gemaakt. Volgens u is dat niet in overeenstemming met het principe "openbaar, tenzij". Deze conclusie is gebaseerd op de volgende twee bevindingen:

- a. Hoewel er beleid is ten aanzien van de opheffing van de geheimhouding op stukken die naar de raad of raadscommissies zijn gegaan, schiet dit in de praktijk tekort.
- b. Het college heeft nauwelijks beleid ten aanzien van de opheffing van geheimhouding op stukken die bij het college berusten en ook de uitvoering is hier niet op gericht.

Het college deelt uw conclusie dat in de praktijk te weinig geheimhouding wordt opgeheven en is voornemens dit te verbeteren. Wij merken het volgende op met betrekking tot deze twee bevindingen.

#### ***3.1 Opheffing van de geheimhouding op stukken die naar de raad of raadscommissies zijn gegaan (bevinding a)***

Met betrekking tot stukken die onder geheimhouding naar de raad of raadscommissie gaan, luidt uw bevinding dat het beleid ten aanzien van de opheffing van geheimhouding in de praktijk tekort schiet. U wijst in dat verband op drie aspecten waarop wij in het hiernavolgende ingaan.

#### **Op geheime stukken wordt zelden een expiratiedatum vermeld**

Bij het opleggen van geheimhouding kan een expiratiedatum worden vermeld waarop de geheimhouding kan worden opgeheven of niet meer van toepassing is. U constateert in het Rapport terecht dat het in de praktijk niet altijd goed mogelijk is om op voorhand goed in te schatten op welk moment de geheimhouding op een stuk kan komen te vervallen. Om deze reden doet u de aanbeveling (aanbeveling 3) om in het beleid op te nemen dat bij het opleggen van geheimhouding door het college of de burgemeester en het bekrachtigen van de geheimhouding door de raad, in plaats van een expiratiedatum, een evaluatiedatum wordt vastgesteld waarop opnieuw moet worden beoordeeld of de geheimhouding kan worden opgeheven. Wij onderschrijven deze aanbeveling. Aanvullend hierop zullen we vastleggen dat indien op voorhand duidelijk is wanneer de geheimhouding kan komen te vervallen, vermelding van de expiratiedatum volstaat.

Register van geheime stukken aan raad en raadscommissies niet up-to-date

Sinds 2016 wordt een register bijgehouden van de geheime stukken die door het college aan de raad en de raadscommissies worden gestuurd. Dit register is in beginsel niet toegankelijk voor raadsleden. Dit betekent dat de raad zelf geen zicht heeft op de stukken waarvan geheimhouding opgeheven kan worden. De raad is hiervoor volledig afhankelijk van de informatievoorziening van het college. Om een einde te maken aan deze situatie doet u de aanbeveling (aanbeveling 4) om het register van geheime raads-/commissiestukken toegankelijk te maken voor raadsleden. Ook deze aanbeveling kunnen wij goed volgen. We zijn dan ook voornemens om deze aanbeveling uit te voeren.

Ons beleid is erop gericht om het register waarin de geheime stukken worden geregistreerd die wij aan de raad en de raadscommissies sturen, halfjaarlijks te actualiseren. Tijdens een actualisatie beoordelen wij welke geheime stukken in aanmerking komen voor opheffing van geheimhouding. In het Rapport wijst u er terecht op dat het register sinds 2016 drie keer geactualiseerd is, waarbij de laatste actualisatie in 2018 plaatsvond. Daarom doet u de aanbeveling (aanbeveling 6) om halfjaarlijks op basis van de bereikte evaluatiedata te beoordelen van welke geheime stukken en verslagen de geheimhouding kan worden opgeheven. Wij onderschrijven deze aanbeveling en zijn voornemens om de aanbeveling uit te voeren.

Stukken waarop op grond van een absolute geheimhoudingsgrond geheimhouding is gelegd, worden ten onrechte nooit openbaar

Een bestuursorgaan kan geheimhouding op een stuk leggen op grond van de Gemeentewet en de Wob. Artikel 10 Wob onderscheidt in dat verband absolute en relatieve gronden. Indien sprake is van een absolute weigeringsgrond dan behoeft geen afweging plaats te vinden of op een stuk geheimhouding moet worden gelegd. Indien een dergelijk stuk (bijvoorbeeld informatie die de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden of bedrijfs- of fabricagegegevens die vertrouwelijk zijn medegedeeld) aan de raad of aan een raadscommissie wordt verstrekt dan moet daarop geheimhouding worden gelegd.

Het college kan zich vinden in uw aanbeveling (aanbeveling 7) om ook voor stukken waarvoor de geheimhouding op basis van de absolute weigeringsgronden is gelegd een evaluatiedatum vast te stellen waarop beoordeeld wordt of de geheimhouding kan worden opgeheven.

*3.2 Opheffing van geheimhouding op stukken die bij het college berusten (bevinding b)*

U constateert in het Rapport terecht dat er beleidsmatig niets is geregeld voor de situatie dat geheimhouding is opgelegd op stukken die bij het college zelf berusten. Geheime besluiten die het college niet naar de raad of een raadscommissie stuurt worden ook niet opgenomen in een register. Deze zijn opgenomen in de openbaar beschikbare besluitenlijsten van het college. Periodieke toetsing op opheffen geheimhouding vindt niet plaats

Gelet op het vorenstaande doet u de aanbeveling (aanbeveling 8) om een register in het leven te roepen waarin het college de stukken opneemt die niet met de raad of raadscommissies zijn gedeeld en waarop het college (en in de toekomst - na inwerkingtreding van de 'Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur' - ook de burgemeester) geheimhouding heeft gelegd. Wij onderschrijven aanbeveling 8 en zijn voornemens deze aanbeveling uit te voeren.

Gemeente Den Haag

Ons kenmerk  
BSD/10055919

## 6. Tot slot

Wij zijn blij met het door u uitgevoerde onderzoek en zijn voornemens om de komende periode - samen met de raad en haar ondersteuning - nader uitwerking te geven aan het rapport en de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen concreet handen en voeten te geven. Hiermee kan een stap vooruit worden gezet waar het gaat om openbaarheid van bestuur en de gemeentelijke praktijk rond geheimhouding.

Wij nemen aan u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben. Voor een nadere toelichting en/of overleg vindt u ons uiteraard steeds graag bereid.

Het college van burgemeester en wethouders,  
de secretaris, de burgemeester,

Ilma Merx

Jan van Zanen

## Bijlage 2: Bestuurlijke reactie presidium

Presidium

Retouradres

Uw brief van  
25 november 2020  
Uw kenmerk  
RK/2020.63  
Ons kenmerk

Contactpersoon  
J.L. van Oeveren

Aan de rekenkamer Den Haag

Datum  
16 december 2020

Onderwerp  
Reactie op concept bestuurlijk rapport Geheimhouding

Geachte leden van de rekenkamer,

### Algemeen

Het presidium van de gemeenteraad van Den Haag dankt de rekenkamer voor dit onderzoek. Het presidium ziet in het rapport voor de raad aanknopingspunten om – in samenwerking met het college – het beleid en de procedures rond geheimhouding te stroomlijnen en waar mogelijk te verbeteren.

Het presidium is u erkentelijk voor de gelegenheid te kunnen reageren op het concept bestuurlijk rapport Geheimhouding aangezien de rekenkamer in dit onderzoek het gevoerde beleid en gevolgde procedures van de raad zelf inzake geheimhouding heeft onderzocht.

Aangezien de uiteindelijke besluitvorming op de conclusies en aanbevelingen plaatsvindt in de raad, en het presidium anders dan het college geen onderdeel is van de gemeentelijke bestuursstructuur, beperkt het presidium zich in zijn reactie tot een reflectie op de conclusies en aanbevelingen. Het uiteindelijke oordeel over het rapport en de aanbevelingen is aan de raad.

Het is goed dat de rekenkamer zich heeft verdiept in de toepassing van de regelgeving en de praktijk rond geheimhouding in de gemeente Den Haag. Een groot aantal aanbevelingen kan naar verwachting (geheel of gedeeltelijk) door de raad worden overgenomen. Het presidium spreekt daarbij de hoop uit dat mede op basis van dit onderzoek en de input van de duale werkgroep geheimhouding, gekomen kan worden tot een breed gedragen leidraad geheimhouding die voor alle betrokken partijen eenduidig en eenvoudig toepasbaar is.

### Aanbeveling 5

De rekenkamer richt zich tot de raad bij deelconclusies 3 en 4 van het rapport. Het presidium zal ingaan op deze deelconclusies en de aanbevelingen die bij deze deelconclusies zijn opgenomen. Daaraan voorafgaand wil het presidium ook ingaan op aanbeveling 5. De rekenkamer beveelt de raad aan de griffie opdracht te geven een register met geheime verslagen van de raad en raadscommissies bij te houden. Het presidium zal de raad adviseren deze aanbeveling onverkort over te nemen.

Gemeente Den Haag



**Deelconclusie 3a** De raad stelt op onderdelen geen heldere kaders ten aanzien van geheimhouding. De deelconclusie is gebaseerd op de bevindingen

- a) De raad heeft de werkafspraken tussen het college en het fractievoorzittersoverleg niet vastgesteld en beschikt niet over een overkoepelend beleidskader.
- b) De raad heeft geen of geen eenduidig beleid ten aanzien van het motiveren van de geheimhouding, het kennisnemen van geheime stukken en het opleggen van geheimhouding op gehele stukken of op delen.

**Aanbeveling 9**

*Stel de werkafspraken tussen het fractievoorzittersoverleg en het college al dan niet in geamendeerde vorm in de raad vast. Weeg hierbij het belang van zorgvuldigheid af tegen het standaard afzien van de mogelijkheid die de wet biedt om de geheimhouding in de eerstvolgende vergadering niet te bekrachtigen.*

- Het presidium wil bij de raad adviseren deze aanbeveling over te nemen. In dat kader is ook van belang te vermelden dat thans een duale werkgroep, bestaande uit raads- en collegeleden, doende is een leidraad op te stellen ter bevordering van de eenduidige toepassing van het beleid rond geheime stukken.

**Deelconclusie 3b** De raad heeft geen of geen eenduidig beeld ten aanzien van het motiveren van de geheimhouding, het kennisnemen van geheime stukken en het opleggen van geheimhouding op gehele stukken of op delen.

**Aanbeveling 10**

*Laat de griffie aan de hand van de reeds bestaande documenten een voorstel opstellen voor een overkoepelend beleidskader geheimhouding voor de raad, waarin expliciet is opgenomen welke eisen de raad stelt ten aanzien van:*

- *De motivering van de geheimhouding die op basis van de Algemene wet bestuursrecht zo mogelijk verder dient te gaan dan het alleen noemen van de relevante wetgronden;*
- *De wijze waarop geheime stukken aan de raad worden verspreid, waarbij het in verband met het goed kunnen uitoefenen van de controlerende taak van de raad en de omvang van sommige geheime stukken/dossiers zeer aan te bevelen is hiervoor een beveiligde digitale omgeving in te richten;*
- *Het opleggen van geheimhouding op hele stukken inclusief bijlagen, het leggen van geheimhouding op afzonderlijke delen of het leggen van geheimhouding op alleen die informatie waarvoor de geheimhoudingsgronden aan de orde zijn.*

- Het eerste en derde bolletje zijn onderwerpen van gesprek in de hierboven genoemde duale werkgroep. De aanbeveling te komen tot een beveiligde digitale omgeving voor de verspreiding van geheime stukken aan de raad wordt door het presidium omarmd. Deze positieve insteek zal het presidium aan de raad adviseren. Voorwaarde hiervoor is dat het systeem 'foolproof' en niet te kraken is.

**Aanbeveling 11**

*Laat de griffie in het introductieprogramma voor nieuwe raadsleden een onderdeel over geheimhouding opnemen, waarin wet- en regelgeving, het beleid van de raad en de voor de raad afgesproken procedures nader worden toegelicht.*

- Deze aanbeveling onderschrijft het presidium geheel. Het presidium zal de raad adviseren deze aanbeveling onverkort over te nemen.

**Deelconclusie 4:** Het beleid en de uitvoering door de raad ten aanzien van geheimhouding op stukken en besloten vergaderingen is op onderdelen niet in overeenstemming met wet- en regelgeving. De deelconclusie is gebaseerd op de volgende bevindingen:

- a) Stukken die het college onder geheimhouding met de commissies deelt zijn voor alle raadsleden, fractievertegenwoordigers en -ondersteuners beschikbaar.
- b) De raad legt geen geheimhouding op na afloop van besloten vergaderingen.
- c) In de procedurele afspraken om de geheimhouding op te heffen zitten vanwege de Haagse praktijk en onduidelijke wetgeving twee onnodige stappen.

**Aanbeveling 12**

*Bekrachtig tot het moment van aanpassing van de Gemeentewet de geheimhouding van geheime stukken die het college aan de raadscommissie heeft verzonden.*

- Als de raad deze aanbeveling onderschrijft, zal het presidium zorgdragen voor bekrachtiging door de raad. Het presidium is wel van mening dat deze benadering van de toepassing van de regels rond geheimhouding in de Gemeentewet inhoudt dat de facto het onderscheid tussen het overleggen van geheime informatie door het college aan commissie en gemeenteraad vervalt.

**Aanbeveling 13**

*Volg bij besloten vergaderingen nauwgezet de Gemeentewet:*

- *Maak transparant van wie het verzoek afkomstig is om de deuren te sluiten;*
- *Neem na het sluiten van de deuren met de raad of de commissie expliciet een besluit of met gesloten deuren verder wordt vergaderd;*
- *Neem (tot aan de wetswijziging) aan het einde van de besloten vergadering expliciet een besluit of het behandelde geheimhouding wordt gelegd.*

- Het presidium constateert hier dat er sprake is van een formalistische benadering van de wetgeving door de rekenkamer. Feitelijk vindt het besluit om over te gaan tot een besloten vergadering vooraf plaats, ten tijde van de vaststelling van de agenda. Als het besluit is genomen, vindt ook daadwerkelijk een besloten vergadering plaats. Voor elk lid van de commissie dat een besloten vergadering bijwoont, is helder dat het aldaar besprokene geheim is en blijft. Als de raad deze aanbeveling onderschrijft zal het presidium een explicietere procedure rond besloten vergaderingen opstellen, waarbij bovengenoemde punten aan de orde zullen komen.

**Aanbeveling 14**

*Schrap in de nog door de raad vast te stellen werkafspraken de bepaling dat een raadslid die de geheimhouding wil laten voortduren, dit doet door het indienen van een amendement op het initiatiefvoorstel tot opheffing van de geheimhouding.*

**Aanbeveling 15 en 16**

*Schrap in de werkafspraken de bepaling dat de raad voor het opheffen van de geheimhouding op stukken die aan de raadscommissie zijn gestuurd met een motie het college hiertoe kan oproepen. Neem in de werkafspraken op dat wanneer het de wens is van de commissie om de geheimhouding op te heffen op een geheim stuk dat door het college aan de raadscommissies is gestuurd en waarvan de geheimhouding niet eerder is bekrachtigd door de raad, de raadscommissie dit geheime stuk doorstuurt naar de raad, zodat de raad de geheimhouding kan bekrachtigen en desgewenst met een initiatiefvoorstel kan opheffen.*

- In reactie op aanbeveling 14, 15 en 16 merkt het presidium op dat de door de rekenkamer aangehaalde werkafspraken rond geheimhouding zijn ingevoerd, om de besluitvorming rond bekrachtiging van geheimhouding door de raad te stroomlijnen. Aanbeveling 14 komt op het presidium over als overbodig, aangezien dit procesonderdeel uitdrukkelijk

bedoeld is om een raadslid de gelegenheid te geven een deel van de geheimhouding in stand te houden, indien daaraan behoefte bestaat. Dat wordt door de rekenkamer ook onderkend. Met betrekking tot aanbeveling 15 en 16 constateert het presidium dat de aanbevelingen de procedure rond het opheffen van geheimhouding op stukken die aan een commissie zijn overgelegd nog ingewikkelder maken. Het presidium zal de raad adviseren om dit punt in de eerder genoemde duale werkgroep te bespreken en in de op te leveren leidraad een werkbare procedure hiervoor opnemen.

Hoogachtend,  
voor het presidium,

G.C.G.M. Blankwaard-Rombouts,  
griffier