

OPENHEID OVER GEHEIMHOUDING

Feitenrapport



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

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding.....	6
1.1 <i>Aanleiding.....</i>	<i>6</i>
1.2 <i>Doel, probleemstelling en onderzoeksvragen.....</i>	<i>7</i>
1.3 <i>Afbakening.....</i>	<i>7</i>
1.4 <i>Aanpak.....</i>	<i>8</i>
1.5 <i>Leeswijzer.....</i>	<i>8</i>
2. Geheimhouding - algemeen.....	10
2.1 <i>Inleiding</i>	<i>10</i>
2.2 <i>Wettelijk kader</i>	<i>10</i>
2.3 <i>Gemeentelijk beleid</i>	<i>12</i>
2.3.1 <i>Beleidsstukken.....</i>	<i>13</i>
2.3.2 <i>Gezamenlijk afspraken college en fractievoorzitters formeel niet vastgesteld</i>	<i>15</i>
2.3.3 <i>Beleid gedeeltelijk openbaar</i>	<i>18</i>
3. Opleggen	21
3.1 <i>Inleiding</i>	<i>21</i>
3.2 <i>Wettelijk kader</i>	<i>23</i>
3.3 <i>Gemeentelijk beleid</i>	<i>24</i>
3.3.1 <i>Gemeentelijk beleid i.r.t. nationale wetgeving</i>	<i>25</i>
3.3.2 <i>Helderheid beleid</i>	<i>27</i>
3.3.3 <i>Gemeentelijke lijn in vermeldingswijze geheimhouding.....</i>	<i>30</i>
3.4 <i>Praktijk.....</i>	<i>34</i>
3.4.1 <i>Wettelijke grondslagen</i>	<i>35</i>
3.4.2 <i>Vermelding geheimhouding op stukken</i>	<i>39</i>
3.4.3 <i>Geheimhouding op delen</i>	<i>43</i>
3.4.4 <i>Motivering en expiratedatum</i>	<i>45</i>
4. Bekrachtigen.....	51
4.1 <i>Inleiding</i>	<i>51</i>
4.2 <i>Wettelijk kader</i>	<i>53</i>
4.3 <i>Gemeentelijk beleid</i>	<i>53</i>
4.3.1 <i>Gemeentelijk beleid i.r.t. nationale wetgeving</i>	<i>53</i>
4.3.2 <i>Helderheid beleid</i>	<i>56</i>
4.4 <i>Praktijk.....</i>	<i>60</i>

4.4.1	Bekrachtiging in eerstvolgende raadsvergadering	60
5.	Opheffen	62
5.1	<i>Inleiding</i>	62
5.2	<i>Wettelijk kader</i>	64
5.3	<i>Gemeentelijk beleid</i>	64
5.3.1	Gemeentelijk beleid i.r.t. nationale wetgeving	64
5.3.2	Helderheid beleid	66
5.3.3	Periodieke toetsing opheffen	73
5.4	<i>Praktijk.....</i>	75
5.4.1	Periodiek beoordelen voortduren geheimhouding.....	75
5.4.2	Besluit opheffen geheimhouding en openbaarmaking	77
6.	Besloten vergaderen.....	82
6.1	<i>Inleiding</i>	82
6.2	<i>Wettelijk kader</i>	82
6.3	<i>Gemeentelijk beleid</i>	83
6.3.1	Gemeentelijk beleid: i.r.t. nationale wetgeving en helderheid	83
6.4	<i>Praktijk.....</i>	85
6.4.1	Besloten vergaderen conform procedures.....	85
7.	Kennisneming, registratie en archivering.....	92
7.1	<i>Inleiding</i>	92
7.2	<i>Wettelijk kader</i>	92
7.3	<i>Gemeentelijk beleid</i>	92
7.3.1	Beleid m.b.t. kennisneming.....	92
7.3.2	Beleid m.b.t. registratie.....	97
7.3.3	Beleid m.b.t. archivering	97
7.4	<i>Praktijk.....</i>	98
7.4.1	Kennisname in de praktijk	99
7.4.2	Centrale registratie.....	100
7.4.3	Bewaring en archivering	104
Bijlage 1:	Normenkader	107
Bijlage 2:	Beleidsstukken geheimhouding	112
Bijlage 3:	Toelichtingen	118
B3.1	<i>Toelichting Woo.....</i>	118
B3.2	<i>Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur</i>	121
B3.3	<i>Geheimhouding en verbonden partijen</i>	124

Bijlage 4: Wetsartikelen	128
Bijlage 5: Onderzoeks-verantwoording	131
Bijlage 6: Geraadpleegde bronnen	135
Bijlage 7: Dossieranalyse	138
Bijlage 8: Enquête	142
Bijlage 9: Stroomschema's	150

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Openbaarheid is het uitgangspunt van handelen van het openbaar bestuur. Dit uitgangspunt is vastgelegd in de Grondwet: "De overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens regels bij de wet te stellen."¹

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

In de Meerjarenstrategie 2016-2020 van de Rekenkamer Den Haag is een onderzoek naar geheimhouding ingepland voor 2020. Geheimhouding is een onderwerp dat regelmatig speelt in de gemeenteraad. Met enige regelmaat staat de noodzaak van geheimhouding ter discussie. Bijvoorbeeld inzake het verkoopproces van de aandelen van Eneco (december 2018). De discussie ging er over of alle informatie rondom het verkoopproces geheim moest worden verklaard, of dat er ook passages als niet geheim gekwalificeerd konden worden en daarmee onderdeel konden zijn van het openbare debat. Een ander voorbeeld is de discussie begin 2019 over het Convenant vreugdevuren Scheveningen. Nadat het vreugdevuur op oudjaarsnacht uitliep in een vonkenregen, drong de raad aan op openbaarmaking van de gemaakte afspraken. Daarop maakte het college op 14 februari 2019 het gemeentelijke dossier vreugdevuren openbaar.² Op 20 mei 2020 is een initiatiefnota Openbaarheid ingediend, waarin de initiatiefnemers pleiten voor onder andere het versterken van het beleid rond openbaarheid.³ Tevens is op 25 mei 2020 een initiatiefvoorstel 'Verstop kritische rapporten niet langer in de kluis' ingediend.⁴ Op beide initiatiefvoorstellen zal het college in het vierde kwartaal van 2020 een reactie geven.⁵

Daarnaast speelde in juni 2020 tussen het college en de raad een discussie over de openbaarmaking van informatie over een integriteitskwestie.⁶

¹ Grondwet, artikel 110.

² RIS301804 Openbaarmaking gemeentelijk dossier vreugdevuren, college van B&W, 14 februari 2019

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

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

⁵ RIS305847 Notulen van de gemeenteraad van 3 juni 2020.

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

Begin 2019 hebben verschillende fracties aan de rekenkamer laten blijken dat een onderzoek naar geheimhouding voor de raad zeer bruikbaar zou kunnen zijn.

1.2 Doel, probleemstelling en onderzoeksvragen

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

Het onderzoek richt zich op geheimhouding zoals bedoeld in de Gemeentewet.⁷ Het proces van opleggen, bekrachtigen en opheffen van de geheimhouding is nagegaan. Hierbij is tevens het proces van het in beslotenheid vergaderen betrokken.⁸ De rekenkamer heeft de bestaande wettelijke- en beleidskaders rondom geheimhouding in beeld gebracht, en hoe deze door de gemeente praktisch worden toegepast. De rekenkamer heeft ook de ontwikkelingen van de toekomstige Wet Open Overheid (Woo)⁹ en het wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet ter bevordering van de bestuurlijke integriteit¹⁰ in het onderzoek betrokken.

De gemeenteraad is niet vaak zelf onderwerp van rekenkameronderzoek. In dit onderzoek is de omgang van zowel het college als de raad met geheime informatie 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

⁷ 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.

⁸ Gemeentewet artikel 23: Vergaderingen raad; Gemeentewet artikel 54: vergaderingen college

⁹ 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).

¹⁰ 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: 8 juni 2020.

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.

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.

1.4 Aanpak

Om inzicht te krijgen in het beleid en de praktijk van geheimhouding van de gemeente, heeft de rekenkamer de gemeentelijke kaders in beeld gebracht, en vervolgens de praktijk hieraan getoetst. Om hiertoe te komen heeft de rekenkamer de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- Documentenanalyse:
 - o Nationale wet- en regelgeving,
 - o Beleidsdocumenten van de gemeente;
- Raadplegen externe deskundige;
- Interviews met de ambtelijke organisatie welke betrokken zijn bij het proces van geheimhouding;
- Dossieranalyse: de rekenkamer heeft 27 geheime dossiers geselecteerd en hiervan 23 ontvangen van de ambtelijke organisatie. Voor 19 recente dossiers is, aan de hand van een checklist, beoordeeld hoe het proces van geheimhouding is verlopen. Wanneer het proces niet volledig helder was op te maken uit het stuk zelf, heeft de rekenkamer aanvullende vragen gesteld aan de betrokkenen van het desbetreffende stuk. Voor 8 dossiers van vóór 2017 is gekeken of de geheimhouding inmiddels opgeheven is of opgeheven kon worden. In [bijlage 7](#) staat een uitgebreidere verantwoording van de dossieranalyse.
- Enquête voor raadsleden en fractievertegenwoordigers;
- Werkbespreking voor raadsleden en fractievertegenwoordigers.

In [bijlage 5](#) wordt de onderzoeksverantwoording van deze onderzoeksactiviteiten toegelicht.

1.5 Leeswijzer

In dit feitenrapport wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen. Eerst komen in hoofdstuk 2 algemene bevindingen over geheimhouding aan bod. Vervolgens worden de bevindingen ten aanzien van het opleggen, bekrachtigen en opheffen respectievelijk beschreven in hoofdstukken 3 t/m 5. In hoofdstuk 6 worden de bevindingen over besloten vergaderen beschreven. Tot slot komen in hoofdstuk 7 de bevindingen ten aanzien van kennisneming, registratie en archivering van geheime stukken beschreven aan bod.

Onderzoeksvraag 1 die betrekking heeft op het beleid en onderzoeksvraag 2 die betrekking heeft op de uitvoering in de praktijk worden voor de hiervoor genoemde onderwerpen gezamenlijk in de hoofdstukken beantwoord.

De opbouw van de hoofdstukken is telkens als volgt:

- Inleiding
- Wettelijk kader
- Gemeentelijk beleid
- Praktijk

Voor de beoordeling van het beleid en de uitvoering in de praktijk heeft de rekenkamer een normenkader opgesteld. In de bevindingen in dit rapport is aangegeven in hoeverre de gemeente voldoet aan de normen uit het normenkader. Voorafgaand aan de bevindingen heeft de rekenkamer daarbij via een zogenaamd stoplichtmodel inzichtelijk gemaakt of de gemeente voldoet aan de norm.

In [bijlage 1](#) staan alle normen uit het gehele feitenrapport onder elkaar. In [bijlage 2](#) staat een nadere beschrijving van de gemeentelijke beleidsstukken over geheimhouding. In [bijlage 3](#) staan drie toelichtingen door prof. mr. S.A.J. (Solke) Munneke over: 1) de Wet open overheid (Woo); 2) de wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur en 3) geheimhouding en verbonden partijen. In [bijlage 4](#) staan de relevante wetsartikelen met betrekking tot geheimhouding. [Bijlage 5](#) bevat de onderzoeksverantwoording. In [bijlage 6](#) staat een lijst van geraadpleegde bronnen voor dit onderzoek. In bijlagen [7](#) en [8](#) staan de dossieranalyse en de enquête uit dit onderzoek nader toegelicht.

2. Geheimhouding - algemeen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden het overkoepelende wettelijk kader (paragraaf 2.2) en de algemene bevindingen over het gemeentelijk beleid beschreven (paragraaf 2.3). In de hoofdstukken 3 t/m 5 worden achtereenvolgend de specifieke bevindingen betrekking hebben op de processtappen beschreven: het opleggen, het bekrachtigen en het opheffen van geheimhouding.

2.2 Wettelijk kader

Zoals in de inleiding aangegeven is het uitgangspunt van openbaarheid van bestuur wettelijk vastgelegd. Het principe is: 'openbaar, tenzij..'. De wetgever heeft strikte eisen verbonden aan geheimhouding.

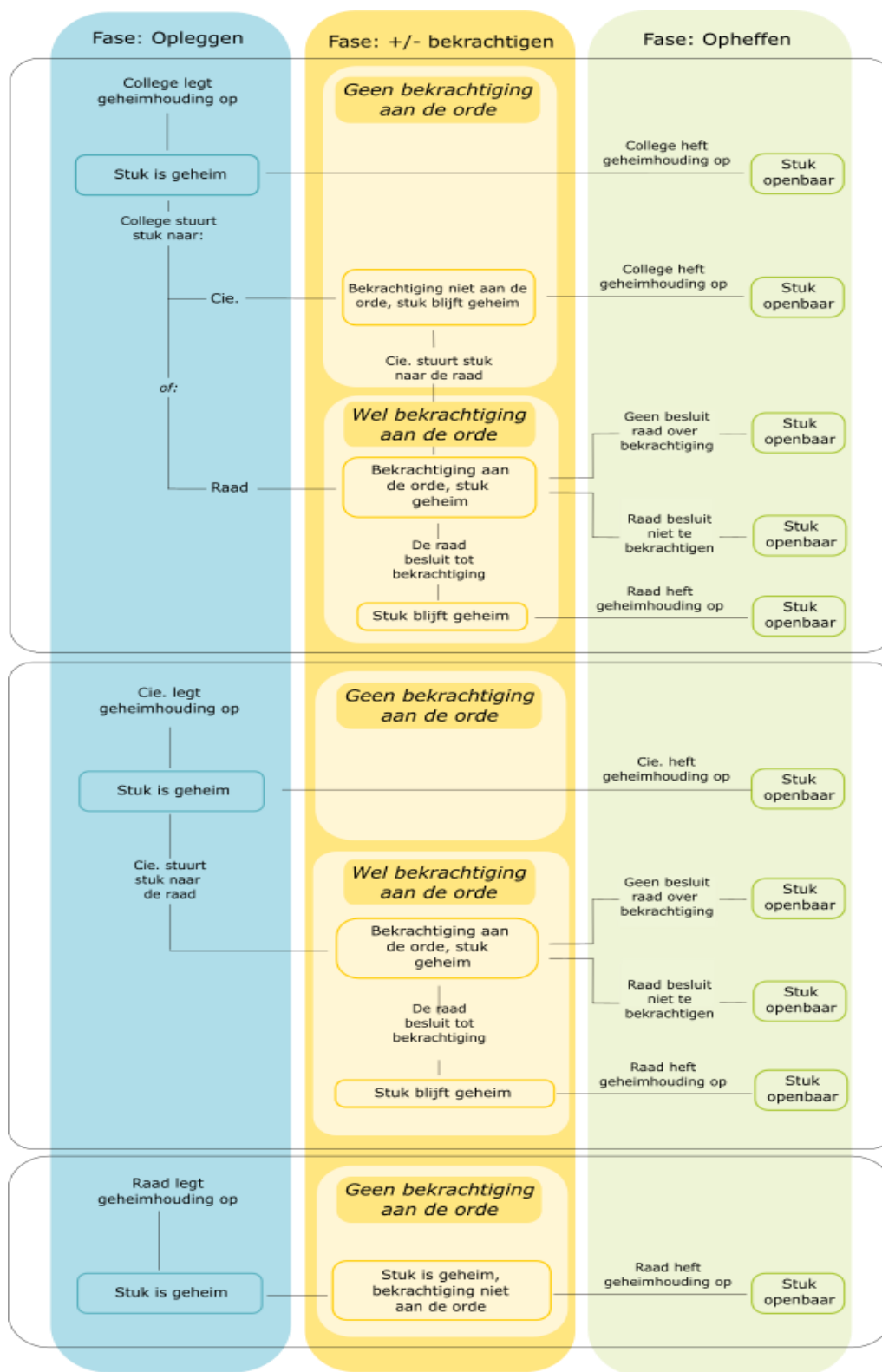


Het wettelijk kader voor het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding is neergelegd in de Gemeentewet. Geheimhouding kan op basis van de artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet door de raad, het college, de burgemeester of een commissie worden opgelegd op de inhoud van stukken en hetgeen in een besloten vergadering is behandeld.¹¹ De artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet bevatten voorschriften omtrent het opleggen, bekrachtigen en het opheffen van geheimhouding. In lid 1 van artikelen 25, 55 en 86 staat beschreven dat de bestuursorganen uit eigen beweging geheimhouding kunnen opleggen. In lid 2 van genoemde artikelen staat beschreven dat het ene bestuursorgaan geheimhouding kan opleggen aan het andere bestuursorgaan. Artikel 23 lid 2 t/m 5 van de Gemeentewet bevat voorschriften omtrent het in beslotenheid vergaderen van de raad. Overeenkomstig is artikel 23 van toepassing voor raadscommissies.¹² In onderstaand stroomschema is het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding op stukken volgens het wettelijk kader weergegeven.¹³ In hoofdstuk 6 wordt verder ingegaan op besloten vergaderen en het geheimhouding leggen op hetgeen in een besloten vergadering is behandeld.

¹¹ In [bijlage 4](#) zijn de artikelen 25, 55 en 86 uit de Gemeentewet en artikel 10 uit de Wob opgenomen.

¹² Gemeentewet, artikel 82 lid 5

¹³ In bijlage 9 is het stroomschema nogmaals opgenomen, hierin is ook de burgemeester als bestuursorgaan opgenomen.



Figuur 1 *Stroomschema geheimhouding*¹⁴

¹⁴ *Stroomschema geheimhouding gemaakt door rekenkamer Den Haag, geraadpleegde bron: 'Stroomschema's geheimhouding', Randstedelijke rekenkamer, juni 2014.*

De Gemeentewet verwijst naar artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) voor de belangen voor het opleggen van geheimhouding.¹⁵ Daarnaast zijn de wettelijke normen in jurisprudentie nader gepreciseerd. Geheimhouding kan alleen worden opgelegd als er sprake is van een belang zoals is opgenomen in artikel 10 lid 1 en 2 van de Wob. Lid 1 en 2 beschrijven elf uitzonderingsgronden.¹⁶ Informatie kan bijvoorbeeld geheim worden verklaard als: openbaarmaking van de informatie de veiligheid van de Staat kan schaden, documenten vertrouwelijke bedrijfs- en fabricatiegegevens bevatten, het van belang is dat de geadresseerde als eerste kennis neemt van de informatie of het van belang is voor het effectief uit kunnen voeren van inspecties, controles en toezicht.

Voor het college (en burgemeester) geldt een actieve en passieve informatieplicht aan de gemeenteraad.¹⁷ Actieve informatieplicht houdt in dat het college de raad alle inlichtingen verschaft die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Ook als raadsleden inlichtingen vragen bij het college en de burgemeester zijn deze verplicht de gevraagde inlichtingen te verstrekken (passieve informatieplicht), ‘tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang’.¹⁸ Het verstrekken van informatie aan de raad is cruciaal voor het functioneren van de raad. Een geheimhoudingsgrond is op zichzelf geen reden voor inlichtingenweigeren aan de raad; daarvoor geldt het strengere criterium van ‘strijd met het openbaar belang’. Met het opleggen van geheimhouding kan de raad niet in het openbaar gebruik maken van de informatie en op deze manier in het openbaar zijn werk te doen. Ook is het niet mogelijk om een derde naar de stukken te laten kijken.¹⁹ Daar staat tegenover dat als het delen van informatie met de raad altijd in de openbaarheid zou moeten gebeuren, niet alle informatie met de raad gedeeld zou kunnen worden. Een meer gedetailleerde beschrijving van het wettelijk kader volgt in hoofdstukken 3 t/m 7, waarin het beleid en de uitvoering in de praktijk van de gemeente beoordeeld wordt.

Naast de Gemeentewet en de Wob, is de Archiefwet relevant voor de archivering van geheime stukken. Dit komt aan de orde in [hoofdstuk 7](#).

2.3 Gemeentelijk beleid

In deze paragraaf zijn vier algemene bevindingen beschreven over het gemeentelijk beleid inzake geheimhouding. Op bevindingen 1 en 2 zijn vooraf geen normen geformuleerd. Deze

¹⁵ Gemeentewet, artikelen 25, 55 en 86.

¹⁶ Wob, artikel 10 lid 1 en 2.

¹⁷ Voor het college respectievelijk artikel 169 lid 2 (actief) en lid 3 (passief) Gemeentewet, voor de burgemeester artikel 180 lid 2 (actief) en lid 3 (passief).

¹⁸ Gemeentewet, artikelen 169 en 180.

¹⁹ Zie S.A.J. Munneke, ‘De reikwijdte van gemeentelijke geheimhoudingsplichten’, in: De Gemeentestem 2006/11 (afl. 7244), paragraaf 2.1.

bevindingen zijn onderbouwd aan de hand van normen waarvan in de toelichting is aangegeven wat het belang is. Op bevinding 3 is een norm van toepassing (openbaarheid beleid).

2.3.1 Beleidsstukken

Bevinding 1

Het gemeentelijk beleid over geheimhouding bestaat uitdertien verschillende beleidsstukken. Door zowel de raad als het college is geen overkoepelend beleidsstuk vastgesteld.

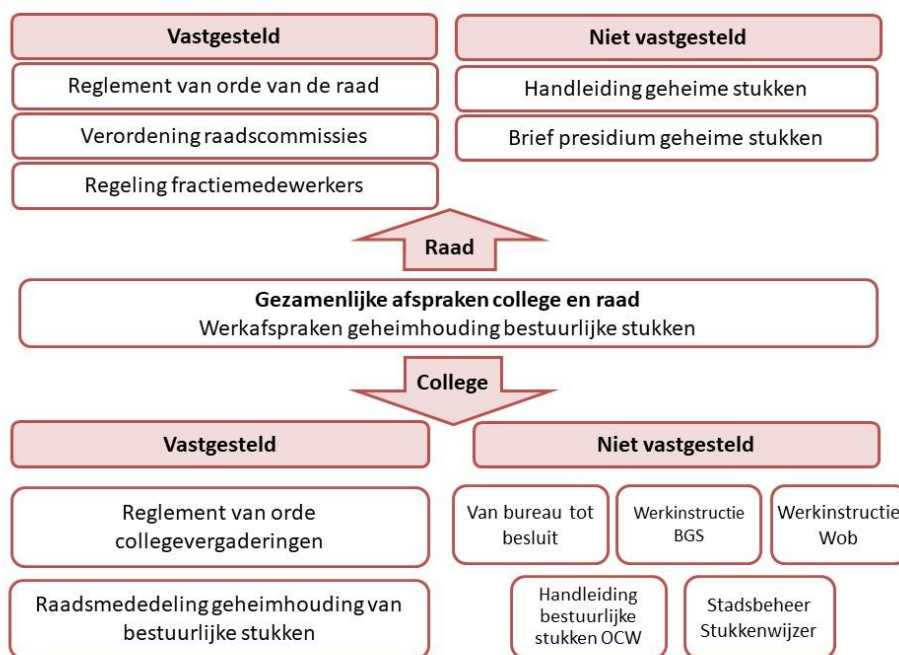
Toelichting

Het gemeentelijk beleid²⁰ inzake geheimhouding bestaat uit dertien stukken. Hieronder vallen onder andere door bestuursorganen vastgestelde stukken, interne werkafspraken en werkinstructies. In het stuk ‘werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken’²¹ staan gezamenlijke afspraken voor het college en de raad. Van dit stuk is het hoofdonderwerp geheimhouding. Ook zijn in een aantal stukken de procedures rondom geheimhouding voor het college en de raad vastgelegd (van die stukken is geheimhouding niet het hoofdonderwerp).

De onderstaande afbeelding geeft de verhouding tussen de verschillende gemeentelijke stukken weer. In [bijlage 2](#) worden de dertien beleidsstukken nader toegelicht.

²⁰ De rekenkamer hanteert een op de uit de Van Dale gebaseerde definitie van beleid. Het gaat om de beginselen van gedragslijnen die door de gemeente worden gehanteerd, daaronder schaat de rekenkamer ook werkafspraken en werkinstructies. Ook voor werkinstructies is het van belang dat deze overeenstemmen met wet- en regelgeving en consistent zijn met de door het bestuur vastgestelde stukken.

²¹ RIS304024 Collegebesluit ‘Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken’, College van Burgemeester en Wethouders, 3 december 2019.



Figuur 2 Schematische weergave van het beleid van college en raad en de samenhang met aanpalende stukken²²

De gemeente beschikt niet over één overkoepelend beleidsstuk waarin het totale geheimhoudingsproces overzichtelijk is beschreven. Het gemeentelijke proces van opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding is te destilleren uit dertien beleidsstukken, waaronder vastgestelde stukken maar ook interne werkafspraken en werkinstructies vallen. Naast de gezamenlijke afspraken tussen college en raad hebben het college en de raad beiden stukken waarin geheimhouding wordt genoemd. Hiervan is één stuk van het college²³ en twee stukken van de raad²⁴ geheel toegespitst op (een deel van) het proces van opleggen, bekrachtigen en opheffen. In de overige stukken van het college en de raad is geheimhouding niet de focus, maar een onderdeel van een algemene werkbeschrijving voor

²² Rekenkamer Den Haag heeft figuur 1. opgesteld op basis van verzamelde bronnen. Sommige titels zijn verkort t.b.v. de afbeelding: 'Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad', vastgesteld door de gemeenteraad op 28 november 2014, laatste wijziging op 2 maart 2018; Brief presidium aan de raad geheime stukken; Handleiding geheime stukken (voor intern gebruik); Regeling informatievoorziening en geheimhoudingsplicht fractiemedewerkers; 'Werkinstructie geheime stukken - registratie van stukken geheim naar raad/commissie, t.b.v. bekrachtiging en opheffing geheimhouding', BGS, juli 2017; Stadsbeheer Stukkenwijzer, Dienst Stadsbeheer – Directieondersteuning, 1 augustus 2019; Handleiding Bestuurlijke stukken OCW, OCW, 10 september 2018 en 'Werkinstructie Wob verzoek en bevestigen/opheffen geheimhouding door college of raad'. Het stuk 'Van bureau tot besluit' is door de ambtelijke organisatie als handleiding voor het opstellen van bestuurlijke stukken aangedragen. Volgens BGS is dit stuk echter niet meer actueel. Omdat dit stuk in het onderzoek door de ambtelijke organisatie is aangedragen en tot op heden prominent op het Werknet is opgenomen onder het portaal "Bestuurlijke stukken en besluitvorming" (laatst gewijzigd 19 december 2019), is het stuk wel meegenomen in de boordeling van de Rekenkamer.

²³ RIS295000 Raadsmededeling 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', 1 september 2016.

²⁴ Brief 'Geheime stukken', van het Presidium aan de gemeenteraad, 6 februari 2007; 'Handleiding geheime stukken (voor intern gebruik)' 12 juni 2018.

diverse medewerkers, van divers niveau voor uiteenlopende werkprocessen gerelateerd aan het totale proces rondom bestuurlijke stukken.

Hoewel er geen juridische verplichting is om beleid in één stuk te zetten, vergroot de vastlegging van het beleid over dertien stukken het risico op onvolledig of tegenstrijdig beleid. De verschillende beleidsstukken van de gemeente Den Haag spreken elkaar niet tegen, echter er is wel sprake van inconsequenties in hoe verschillende diensten omgaan met het opleggen van geheimhouding: bijvoorbeeld wat er bij het opleggen van geheimhouding vermeld moet worden op een stuk (zie [paragraaf 3.3.3](#)). Daarnaast is het ook voor werkinstructies en interne werkafspraken van belang dat deze overeenstemmen met de wet- en regelgeving en consistent zijn met de door het bestuur vastgestelde stukken. Wel is het zo dat uiteindelijk Bureau Gemeentesecretaris altijd controleert of het college de geheimhouding binnen de wettelijke kaders en het door het college vastgestelde beleid oplegt.

2.3.2 Gezamenlijk afspraken college en fractievoorzitters formeel niet vastgesteld

Bevinding 2

De (procedurele) afspraken tussen het college en het fractievoorzittersoverleg over de te volgen procedures bij geheimhouding zijn niet in de raad vastgesteld. Raadsleden en fractievertegenwoordigers geven hierbij in een werkbijeenkomst met de rekenkamer over geheimhouding aan niet goed op de hoogte te zijn van het gemeentelijke beleid omtrent geheimhouding en de gemaakte afspraken tussen college en het fractievoorzittersoverleg.

Toelichting

Zoals in bovenstaande paragraaf beschreven bestaat het gemeentelijk beleid uit dertien stukken. Het stuk ‘afspraken geheimhouding’ betreft gezamenlijke afspraken tussen het fractievoorzittersoverleg²⁵ en het college. Het stuk ‘raadsmededeling geheimhouding’ is aan de hele raad gezonden en daarin informeert het college de raad over hoe het college omgaat met stukken die onder geheimhouding aan de raad of raadscommissie worden verzonden. De overige elf beleidsstukken zijn of vastgesteld door de raad (reglement van orde, de verordening en de regeling fractiemedewerkers) of vastgesteld door het college (reglement van orde college, raadsmededeling geheimhouding, werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken) of zijn praktische vertalingen van het beleid die niet per se vaststelling

²⁵ Verduidelijkende noot: in deze paragraaf gaat het over afspraken met het fractievoorzittersoverleg. Later in het rapport (zie bijv. 3.3.2.) gaat het over een brief van het presidium aan de gemeenteraad. Het fractievoorzittersoverleg en het presidium zijn beide ingesteld in het reglement van orde van de gemeenteraad van Den Haag. Zij zijn te beschouwen als organisatorische en processuele hulpconstructies die het functioneren van de raad soepel moeten laten verlopen. Zij zijn niet expliciet als commissies ingesteld, en hebben thans ook niet die status. Bron: schriftelijke reactie van prof. mr. S.A.J. (Solke) Munneke, geaccordeerd op 24 november 2020.

van college en/of raad behoeven. Hieronder wordt de bevinding t.a.v. de gezamenlijke afspraken toegelicht.

Voor wat betreft de 'afspraken geheimhouding' waarin gezamenlijke afspraken tussen raad en college zijn beschreven, heeft het fractievoorzittersoverleg in juni 2018 ingestemd met de afspraken welke betrekking hebben op geheimhouding van stukken o.g.v. artikel 25 Gemeentewet (stukken aan de raad/raadsleden).²⁶ Deze versie is in 2019 geactualiseerd en aangevuld met procedures rondom geheimhouding van stukken o.g.v. artikel 86 Gemeentewet (stukken aan een commissie). Volgens geïnterviewden betreft die actualisatie het formaliseren van mondelinge afspraken tussen de griffie en het college die in de praktijk al gelden.²⁷ Met de geactualiseerde versie heeft het fractievoorzittersoverleg medio 2019 ingestemd²⁸ en in december 2019 is deze versie vastgesteld door het college. De geactualiseerde afspraken zijn niet vastgesteld door de raad, maar zouden worden opgenomen in het Reglement van Orde van de gemeenteraad.²⁹ Tot op heden is dat nog niet gebeurd.

Het fractievoorzittersoverleg heeft weliswaar ingestemd met 'afspraken geheimhouding', maar dit staat niet gelijk aan vaststelling door de raad. Besluiten dienen in principe door de raad te worden genomen.³⁰ De raad kan wel een raadscommissie instellen waaraan bepaalde bevoegdheden worden overgedragen. Het fractievoorzittersoverleg is echter niet opgenomen in de verordening raadscommissie, heeft niet de status van een raadscommissie en heeft derhalve niet de bevoegdheid om namens de raad afspraken vast te stellen. Met het versturen van de afspraken door de griffie aan het fractievoorzittersoverleg is daarnaast niet zeker gesteld dat de gehele raad voldoende is geïnformeerd.

Het andere beleidsstuk 'raadsmededeling geheimhouding' betreft een raadsmededeling die het college heeft vastgesteld en heeft verzonden aan de raad. Hierin wordt de raad geïnformeerd over hoe het college omgaat met stukken die zij onder geheimhouding aan de raad of raadscommissies verzenden.

Doordat de gezamenlijke afspraken in het beleidsstuk 'afspraken geheimhouding' niet door de raad zijn vastgesteld is onduidelijk of de raad van deze gezamenlijke procedures kan afwijken .

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

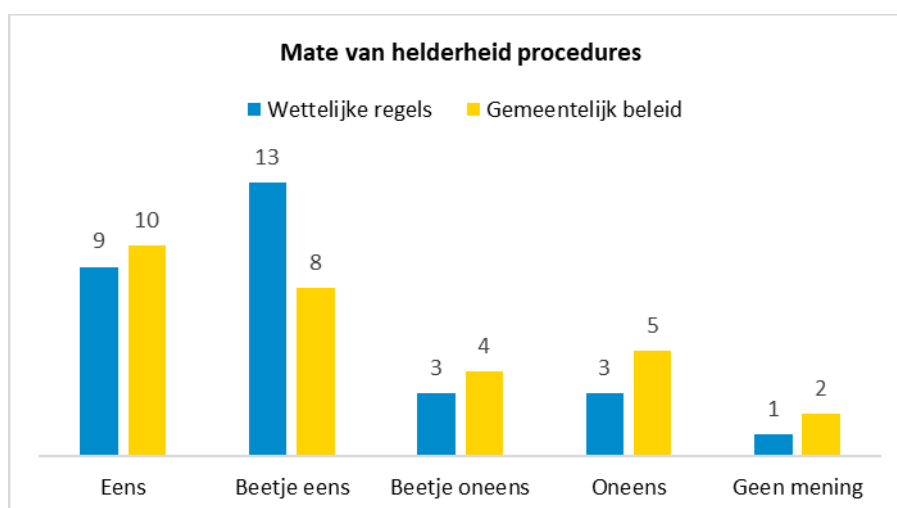
²⁷ Interview ambtelijke organisatie.

²⁸ Interview ambtelijke organisatie.

²⁹ Interviews ambtelijke organisatie.

³⁰ In de gezamenlijke afspraken vanaf december 2019 is bijvoorbeeld opgenomen dat als de geheimhouding van een stuk gekoppeld is aan een expiratedatum, de geheimhouding op een stuk komt te vervallen zodra de expiratedatum is verstreken. Een dergelijk besluit om de geheimhouding na het verstrijken van de expiratedatum van rechtswege op te heffen zou echter door de raad genomen moeten worden (zie bevinding 16).

Uit een enquête³¹ en werkbijeenkomst voor raadsleden en fractievertegenwoordigers komt naar voren dat zij weinig inzicht hebben in het bestaande beleid en procedures omtrent geheimhouding. De aanwezigen bij de werkbijeenkomst (negen raadsleden/fractievertegenwoordigers) geven aan dat zij weinig inzicht hebben in de bestaande gemeentelijke beleidsstukken rondom geheimhouding, en dat zij deze niet goed terug kunnen vinden.³² Men kent de bestaande kaders onvoldoende. Voor raadsleden zou het helpen als het beleid duidelijk is terug te vinden. Het is volgens hen ook wenselijk het verschil tussen de Gemeentewet en de Wob te verduidelijken: hoe hangen deze twee wetten samen als het gaat om geheimhouding? Onderstaande grafiek laat zien dat uit de enquête blijkt dat 22 van de 29 raadsleden en fractievertegenwoordigers de wettelijke procedures wel (enigszins) helder te vinden. Het gemeentelijk beleid is voor raadsleden/fractievertegenwoordigers iets minder helder: 18 van de 29 geven aan dit (enigszins) helder te vinden.³³



Figuur 3 Helderheid wettelijke regels en gemeentelijk beleid

Bij aanvang van een nieuwe raadsperiode krijgen fracties geen uitleg van de griffie over de procedures rondom geheimhouding. Raadsleden en fractievertegenwoordigers geven aan dat informatie omtrent geheimhouding in een inwerkprogramma georganiseerd door de griffie hen erg zou helpen.³⁴ NB Collegeleden worden bij hun aanstelling geïnformeerd over de procedures rondom geheimhouding in georganiseerde werksessies.³⁵

³¹ Zie bijlage 8 voor de enquêtevragen en resultaten.

³² Werkbijeenkomst met raadsleden en fractievertegenwoordigers geheimhouding, 11 maart 2020.

³³ Enquête onder raadsleden en fractievertegenwoordigers, februari 2020 en werkbijeenkomst met raadsleden en fractievoorzitters geheimhouding, 11 maart 2020.

³⁴ Werkbijeenkomst met raadsleden en fractievertegenwoordigers geheimhouding, 11 maart 2020.

³⁵ Feitelijk wederhoorreactie ambtelijke organisatie, gemeente Den Haag, 20 juli 2020.

2.3.3 Beleid gedeeltelijk openbaar

Norm	Voldaan?	Bevinding
Het gemeentelijk beleid rondom geheimhouding is openbaar		Bevinding 3

Bevinding 3

De door het college en de raad vastgestelde beleidsstukken die betrekking hebben op geheimhouding zijn openbaar. De praktische uitwerking in werkinstructies e.d. bij de diensten en de griffie die voor intern gebruik zijn bedoeld, zijn niet gepubliceerd.

Toelichting

Het uitgangspunt van de Wob is dat de informatie over bestuurlijke aangelegenheden openbaar is.³⁶ In het belang van een goede en democratische bestuursvoering dienen bestuursorganen transparantie te verschaffen over beleid.³⁷ Dat een stuk niet actief is gepubliceerd, betekent niet automatisch dat deze geheim is.³⁸ Het is gebruikelijk dat beleid op hoofdlijnen gepubliceerd wordt en dat er daarnaast interne werkinstructies bestaan die niet actief gepubliceerd worden.

Van het geldend gemeentelijk beleid betreffende geheimhouding zijn niet alle dertien verschillende stukken gepubliceerd. Vijf van de dertien stukken zijn gepubliceerd³⁹ Deze vijf stukken bevatten de hoofdlijnen van het gemeentelijke geheimhoudingsbeleid. De overige stukken zijn niet actief gepubliceerd, zoals hierboven toegelicht betekent dat niet automatisch dat ze geheim zijn. Dit betreffen voornamelijk nadere werkinstructies voor intern gebruik geldend voor verschillende organisatieonderdelen. De rekenkamer onderzoekt of de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid over geheimhouding in de openbaarheid terug te vinden zijn.

In de onderstaande twee tabellen zijn de gepubliceerde en niet gepubliceerde beleidsstukken weergegeven, inclusief de eigenaar van het stuk, en de publicatiedatum indien het stuk gepubliceerd is.

³⁶ <https://wob.nl/alles-over-de-wob/>, bezocht: 14 oktober 2019.

³⁷ Wob, artikel 8, lid 1.

³⁸ Daarvoor is immers vereist dat expliciet geheimhouding is opgelegd. Is dat niet het geval dan zijn het documenten die in principe onder de werkingssfeer van de Wet openbaarheid van bestuur vallen.

³⁹ Deze stukken zijn op internet te vinden (RIS, gemeentelijke website, Google).

Gepubliceerd beleidsstuk	Eigenaar stuk	Laatste publicatiedatum
Verordening raadscommissies	Raad	20 maart 2019
Reglement van orde voor vergaderingen gemeenteraad	Raad	13 mei 2020
Raadsmededeling geheimhouding (RIS925000)	College	13 september 2016
Reglement van orde collegevergaderingen Den Haag 2020	College	14 maart 2020
Regeling informatievoorziening en geheimhoudingsplicht fractiemedewerkers (RIS137846)	Raad	op 14 september 2006 vastgesteld in de raadsvergadering
Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken (RIS304024), (exclusief het onderdeel 'Geheimhouding: 10 regels voor de raad')	College	3 december 2019

Tabel 1 Openbaar gemaakte beleidsstukken omtrent geheimhouding

Niet gepubliceerd beleidsstuk	Eigenaar stuk
Van bureau tot besluit ⁴⁰	Ambtelijk Bureau Gemeentesecretaris
Werkinstructie geheime stukken Bureau gemeentesecretaris	Ambtelijk Bureau Gemeentesecretaris
Stukkenwijzer Dienst Stadsbeheer	Ambtelijk Dienst Stadsbeheer
Handleiding bestuurlijke stukken Onderwijs, Cultuur en Welzijn	Ambtelijk dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn
Werkinstructie Wob verzoeken	Ambtelijk Juridische Zaken Bedrijfsvoeringsexpertisecentrum
Brief presidium aan de raad	Presidium
Geheimhouding: 10 regels voor de raad (onderdeel van de	Griffie

⁴⁰ Het stuk 'Van bureau tot besluit' is in het onderzoek aangedragen door de ambtelijke organisatie maar volgens BGS niet meer actueel. Omdat dit stuk in het onderzoek is aangedragen en tot op heden prominent op Werknet vermeld onder het portaal "Bestuurlijke stukken en besluitvorming", is het stuk wel meegenomen in de boordeling van de Rekenkamer.

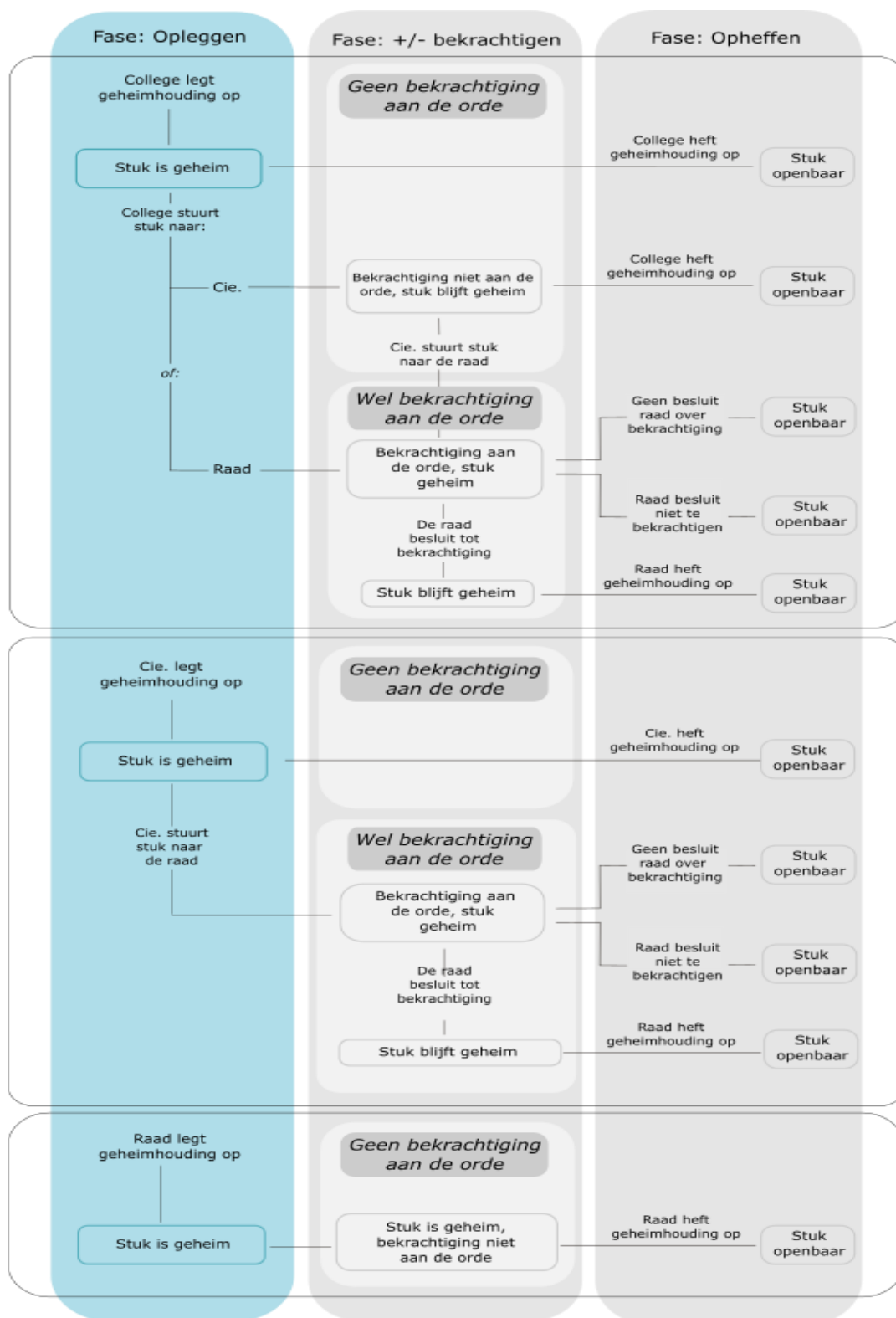
Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken)	
Handleiding geheime stukken (voor intern gebruik)	Griffie

Tabel 2 Niet openbaar gemaakte beleidsstukken omtrent geheimhouding

3. Opleggen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is het wettelijk kader, het gemeentelijk beleid en de praktijk t.a.v. het opleggen van geheimhouding beschreven. Het college, de raad, commissies en de burgemeester kunnen geheimhouding opleggen. Hoe geheimhouding kan worden opgelegd door deze bestuursorganen is vastgelegd in de wet en het gemeentelijk beleid. Onderstaand figuur geeft de fase van opleggen (kleur) weer binnen de verschillende processtappen van geheimhouding.



Figuur 4 *Stroomschema opleggen geheimhouding*⁴¹

⁴¹ *Stroomschema geheimhouding gemaakt door rekenkamer Den Haag, geraadpleegde bron: 'Stroomschema's geheimhouding', Randstedelijke rekenkamer, juni 2014.*

3.2 Wettelijk kader

In de Gemeentewet zijn verschillende wettelijke bepalingen over het opleggen van geheimhouding opgenomen. De raad, het college en de commissie kunnen aan zichzelf geheimhouding opleggen t.a.v. het behandelde ter besloten vergadering en de inhoud van stukken. De burgemeester kan niet aan zichzelf geheimhouding opleggen.⁴² Het college, burgemeester, commissie (en voorzitter van een commissie, art 86, lid 2 Gem. Wet) kunnen geheimhouding opleggen op stukken die zij delen met een ander bestuursorgaan.⁴³

Het opleggen van geheimhouding is, net als de besluiten om de geheimhouding te bekrachtigen en de geheimhouding al dan niet op te heffen, een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het uitgangspunt is dat dergelijke besluiten berusten op een deugdelijke motivering.⁴⁴ Bij het opleggen van geheimhouding dient daarom gemotiveerd te worden waarom de geheimhouding wordt opgelegd.⁴⁵ Dat betekent dat in ieder geval de uitzonderingsgronden van de Wob vermeld worden. Strikt genomen is de uitzonderingsgrond de juridische grondslag van dat besluit, maar niet de motivering ervan.⁴⁶ In onderstaand kader wordt dit middels bestaande jurisprudentie geïllustreerd. Zelfs wanneer een nadere inhoudelijke motivering schadelijk zou kunnen zijn voor het belang op grond waarvan geheimhouding wordt of is opgelegd, zou op zijn minst dit nader toegelicht kunnen worden. De geheimhouding geldt voor iedereen die van de geheime informatie kennis neemt.

In de jurisprudentie omtrent Gemeentewet artikel 25 is uitgemaakt dat de rechter de aangevoerde gronden vol toetst (in die zin dat hij niet terughoudend toetst of in het concrete

⁴² De burgemeester kan geheimhouding opleggen t.a.v. stukken die hij deelt met het college, de raad of raadscommissies. In de Gemeentewet is geen bepaling opgenomen waardoor de burgemeester op de 'eigen' stukken geheimhouding kan leggen. Bij de raad, commissies en college is een dergelijke bepaling wel in de Gemeentewet vastgelegd: Het college/de raad/raadscommissie kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan het [orgaan] worden overgelegd, geheimhouding opleggen (artikel 25, 55 en 86 Gemeentewet).

⁴³ Gemeentewet, artikelen 25, 55 en 86.

⁴⁴ Algemene wet bestuursrecht, artikel 3:46

⁴⁵ Algemene wet bestuursrecht; Afdeling 3.7. Motivering.

⁴⁶ In de jurisprudentie ten aanzien van Wob-verzoeken is uitgemaakt dat motivering van de afwijzing van een Wob-verzoek op een van de relatieve weigeringsgronden van artikel 10 lid 2 Wob, niet kan worden volstaan met de enkele vermelding van de grond. Ook moet in dat geval inzicht worden geboden in de afweging van belangen die tot die uitkomst leidde. Voor de absolute gronden geldt dat verwijzing naar die grond in principe voldoende is. Deze jurisprudentie is evenwel niet zonder meer over te planten op de geheimhoudingsbeslissingen, en het is van geval tot geval te bepalen in hoeverre motivering mogelijk is zonder de belangen te schenden die nu juist de geheimhouding rechtvaardigen. Maar dat is bij Wob-verzoeken in feite niet heel anders. De Wob-jurisprudentie toont aan dat niet te snel aanvaard mag worden dat met de enkele vermelding van een weigeringsgrond kan worden volstaan. Bron: schriftelijke reactie van prof. mr. S.A.J. (Solke) Munneke, geaccordeerd op 24 november 2020.

geval de aangevoerde grond aan de orde is; hij toetst de belangenafweging vervolgens wel terughoudend; zie ABRvS 26 februari 2014, AB 2014/147)).

Zie hieronder , ter illustratie, in dat verband ook de overweging van de rechtbank Noord-Holland omtrent de eisen met betrekking tot motivering (Rb Noord-Holland 19 april 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:3816) “

“10.6 De rechtbank stelt vast dat verweerder, zoals eiser heeft betoogd, niet per document of onderdeel daarvan heeft gemotiveerd dat aan de belangen die zich tegen openbaarmaking verzetten doorslaggevend gewicht toekomt, maar dat verweerder dat slechts in algemene zin heeft gesteld. Verweerder heeft evenmin gemotiveerd dat, indien hij per document of onderdeel daarvan een motivering zou hebben opgesteld, dit zou leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen. Het bestreden besluit is in zoverre – in strijd met het bepaalde in artikel 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Awb – niet zorgvuldig voorbereid en niet voorzien van een deugdelijke motivering. De beroepsgrond slaagt. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit komt voor vernietiging in aanmerking”.

En:

“11.2 De rechtbank is na bestudering van de documenten met verweerder van oordeel dat de belangen als verwoord in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e en g, van de Wob, worden geschaad indien de geheimhouding van de documenten wordt opgeheven. Dit is naar het oordeel van de rechtbank uitsluitend anders voor zover het gaat om onderdeel I van document. De rechtbank vermag zonder nadere motivering van de zijde van verweerder niet in te zien waarom de belangen als verwoord in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e en g, van de Wob zouden worden geschaad indien de geheimhouding van dat onderdeel van dat document zou worden opgeheven.”

Geheimhouding kan door het orgaan uit eigen beweging worden opgelegd (voor het eigen orgaan) of door het ene bestuursorgaan aan het andere bestuursorgaan bij het delen van de betreffende informatie (bijv. als stukken van het college met de raad of met leden van de raad worden gedeeld).⁴⁷

3.3 Gemeentelijk beleid

In deze paragraaf wordt het gemeentelijk beleid over het opleggen van geheimhouding beschreven. In de volgende paragrafen worden vier bevindingen beschreven aan de hand van de normen.

⁴⁷ Gemeentewet, artikelen 25, 55 en 86.

In [paragraaf 3.3.1](#) wordt beschreven of het gemeentelijk beleid in lijn is met de wet. In [paragraaf 3.3.2](#) wordt beschreven of het proces van geheimhouding opleggen helder is beschreven in het beleid. Tot slot wordt in [paragraaf 3.3.3](#) beschreven hoe geheimhouding op een stuk vermeld moet staan.

3.3.1 Gemeentelijk beleid i.r.t. nationale wetgeving

Norm	Voldaan?	Bevindingen
Het gemeentelijk beleid over het opleggen van geheimhouding is in lijn met nationale wet- en regelgeving.		Bevinding 4

Bevinding 4

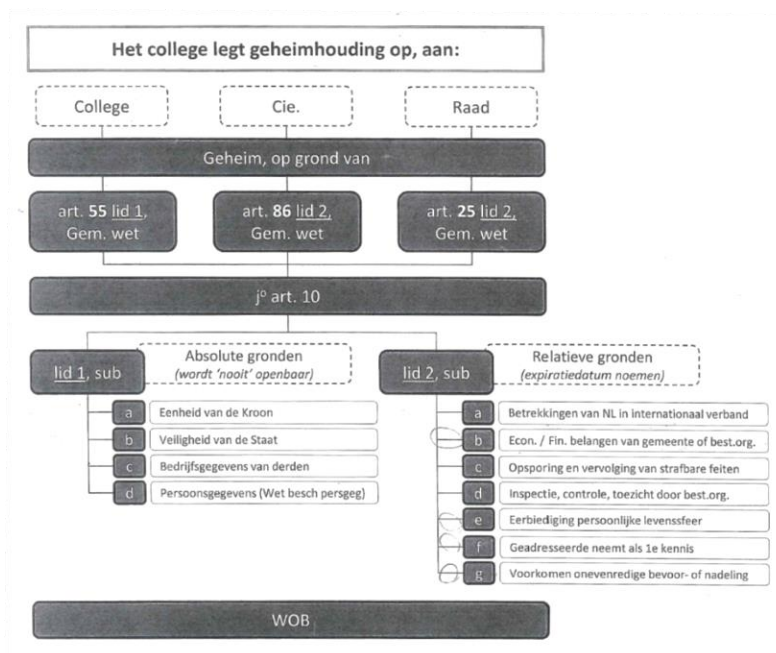
Het gemeentelijk beleid over het opleggen van geheimhouding is in lijn met nationale wet- en regelgeving. Op één punt wijkt het beleid in theorie af van de wet. In de praktijk zal dit echter niet leiden tot een andere beoordeling of geheimhouding wordt opgelegd.

Toelichting

Volgens de wet kan geheimhouding opgelegd worden door het college, de raad, (raads)commissies en de burgemeester op grond van artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet. Met betrekking tot de uitzonderingsgronden uit de Wob artikel 10 lid 1 en 2 staat in de 'raadsmededeling geheimhouding' vermeld dat "indien [er] sprake is van een absolute uitzonderingsgrond blijft de opheffing geheimhouding zonder meer achterwege."⁴⁸ Ook in de oudere interne werkinstructie en recentere presentatie⁴⁹ 'Van bureau tot besluit' staat dat, indien sprake is van een grond uit art. 10 lid 1 van de Wob, de informatie nooit openbaar wordt. In de Wob zijn dit de zogenoemde absolute uitzonderingsgronden waarvoor het verstrekken van informatie achterwege blijft. Op basis van art. 10 lid 2 kan de verstrekking van informatie achterwege blijven. Dit is het geval wanneer het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen een belang uit art. 10 lid 2 van de Wob (de zogenoemde relatieve uitzonderingsgronden). Zie ook onderstaand schema uit de presentatie 'Van bureau tot besluit', welke gebruikt wordt voor interne presentaties aan opstellers van bestuurlijke stukken.

⁴⁸ RIS295000 Raadsmededeling 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', 1 september 2016, p 1-2.

⁴⁹ De brochure 'Van bureau tot besluit' (voorjaar 2015) is een informatieve brochure over bestuurlijke besluitvorming. De brochure is op het Werknet prominent opgenomen onder Bestuurlijke stukken en besluitvorming (laatst gewijzigd 19 december 2019). BGS voorziet in een cursus over de bestuurlijke besluitvorming, hiervoor is o.b.v. de brochure een presentatie opgesteld (16 december 2019).



Figuur 5 Schema geheimhouding⁵⁰

Wettelijke basis: Gemeentewet

De gekozen formulering ten aanzien van de absolute uitzonderingsgronden correspondeert strikt genomen niet met de wet- en regelgeving. De basis voor het opleggen van de geheimhouding is namelijk niet opgenomen in de Wob, maar in de Gemeentewet:

- In art. 55, lid 1 van de Gemeentewet is opgenomen dat het college, op grond van een belang genoemd in art. 10 van de Wob, geheimhouding kan opleggen ten aanzien van het in besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van stukken die aan het college worden overgelegd.
- In art. 25, lid 2 van de Gemeentewet is opgenomen dat het college, op grond van een belang genoemd in art. 10 van de Wob, geheimhouding kan opleggen ten aanzien van stukken die zij aan de raad of aan leden van de raad overleggen.
- In art. 86, lid 2 van de Gemeentewet is opgenomen dat het college en de burgemeester, op grond van een belang genoemd in art. 10 van de Wob, geheimhouding kunnen opleggen ten aanzien van stukken die aan een commissie worden overlegd.

Alleen voor wat betreft het belang op grond waarvan geheimhouding kan worden opgelegd, wordt verwezen naar de Wob. Het college of de burgemeester wegen altijd af of geheimhouding moet worden opgelegd, ongeacht het onderscheid in de Wob tussen

⁵⁰ Presentatie 'Van bureau tot besluit', BGS, 17 januari 2019, p.15.

absolute en relatieve uitzonderingsgronden.⁵¹ Dat er sprake is van een grond die in de Wob bestempeld wordt als absolute uitzonderingsgrond kan worden meegewogen, maar hoeft niet bepalend te zijn voor het besluit van het college of burgemeester. Bij een belangenafweging waarbij een belang speelt zoals genoemd in Wob artikel 10 lid 1, betreffen het zwaardere belangen en zal dit in de praktijk vrijwel altijd leiden tot het opleggen van geheimhouding.⁵² Daarmee komt op dit punt het beleid in theorie niet overeen met wet- en regelgeving. Daar staat tegenover dat dit ten aanzien van het opleggen van geheimhouding in de praktijk niet tot wezenlijk andere keuzes zal leiden. Wel wordt in het beleid⁵³ ten onrechte gesteld dat voor de absolute geheimhoudingsgronden de geheimhouding nooit wordt opgeheven (zie hiervoor paragraaf 5.3.1). Door de formulering uit de brochure dat absolute gronden uit lid 1 nooit openbaar worden, wordt er een rechtsgevolg verbonden aan de keuze voor het eerste dan wel tweede lid van artikel 10, zonder dat de Gemeentewet dat onderscheid maakt. Wanneer het college geheime informatie met de raad heeft gedeeld is de vraag of de informatie ooit/nooit openbaar wordt, aan de raad. De raad gaat na bekrachtiging over het voortduren van geheimhouding, niet het college.⁵⁴

In de brochure is tevens aangegeven dat de burgemeester of het college geheimhouding opleggen in combinatie met art. 55 van de Gemeentewet en de raad of raadcommissies dat doen in combinatie met respectievelijk de artikelen 25 en/of 86 van de Gemeentewet. Echter, volgens de Gemeentewet leggen de burgemeester en het college ook geheimhouding op wanneer de stukken aan de raad of commissie worden gezonden, en leggen dus niet de raad of raadcommissies de geheimhouding op. Het gaat hier overigens alleen om een onzorgvuldige formulering, want in de praktijk volgt de gemeente de Gemeentewet wel op dit punt.

3.3.2 Helderheid beleid

Norm	Voldaan?	Bevindingen
In het gemeentelijk beleid is het proces van opleggen van geheimhouding helder vastgelegd.		Bevinding 5

⁵¹ Zie S.A.J. Munneke, 'De reikwijdte van gemeentelijke geheimhoudingsplichten', in: *De Gemeentestem* 2006/11 (afl. 7244), paragraaf 2.2 onderdeel e.

⁵² 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.

⁵³ RIS295000 Raadsmededeling 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', 1 september 2016. Presentatie 'Van bureau tot besluit', BGS, 17 januari 2019, p.15.

⁵⁴ S.A.J. Munneke, 'Lastige vragen over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding De stand van zaken in de Afdelingsjurisprudentie', *De Gemeentestem* (2014/98), november 2014

Bevinding 5

In het gemeentelijk beleid is het proces van opleggen van geheimhouding door het college, de raad en raadscommissies redelijk helder vastgelegd. Ten aanzien van het opleggen van geheimhouding door de burgemeester wordt in het beleid alleen vermeld dat het dan in de rede ligt om het kader voor het college analoog toe te passen.

Toelichting

In [paragraaf 3.2](#) is het wettelijk kader rondom het opleggen van geheimhouding beschreven. In verschillende gemeentelijke beleidsstukken wordt het wettelijk kader, de route van geheime bestuurlijke stukken en de nadere praktische invulling van het opleggen van geheimhouding beschreven. In deze paragraaf gaat het over het opleggen van geheimhouding door alle bestuursorganen, zowel uit eigen beweging als door een ander bestuursorgaan.

Beginnelsen

In verschillende beleidsstukken staan de beginselen van geheimhouding beschreven. In een brief van het presidium aan de gemeenteraad wordt het beginsel van openbaarheid genoemd: *“Allereerst moet worden opgemerkt dat in een democratie het beginsel van openbaarheid centraal staat. Geheimhouding vormt een inbreuk hierop. Daarom heeft de wetgever bepaald dat geheimhouding alleen bij of krachtens de wet kan worden opgelegd.”*⁵⁵ In de brief worden de wettelijke regels toegelicht m.b.t. de Gemeentewet artikelen 25, 55 en 86. In de ‘Raadsmededeling geheimhouding’ wordt benoemd dat het gemeentebestuur terughoudendheid betracht in het opleggen van geheimhouding. In de brochure en de presentatie ‘Van bureau tot besluit’ wordt benadrukt dat de term ‘vertrouwelijk’ geen juridische status heeft.⁵⁶

Wettelijke grondslagen

Naast de beginselen rondom geheimhouding, wordt in diverse beleidsstukken beschreven dat geheimhouding opgelegd kan worden door of aan college, burgemeester of

⁵⁵ Brief ‘Geheime stukken’, van het Presidium aan de gemeenteraad, 6 februari 2007, p.1.

⁵⁶ ‘Van bureau naar besluit, Brochure Bestuurlijke Besluitvorming’, Bestuursdienst Afdeling Bestuursadvisering en Bestuursondersteuning en BGS, voorjaar 2015, p.23.

raad(scommissies). Daarbij worden de artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet en artikel 10 Wob aangehaald.⁵⁷

Onjuiste formulering raadsmededeling

In de raadsmededeling wordt beschreven dat het college geheimhouding kan *voorstellen* aan de raad, en geheimhouding kan *opleggen* aan (raads-)commissies.⁵⁸ Dat is een onjuiste formulering: het college legt geheimhouding op aan de raad en de raad moet die vervolgens bekrachtigen, anders vervalt de door het college opgelegde geheimhouding.

Procedurele stappen

In diverse beleidsstukken staat dat het college, de raad, de raadscommissies en de burgemeester geheimhouding kunnen opleggen. In het beleid is het proces van geheimhouding opleggen voor het college, raad en raadscommissies uit eigen beweging beschreven. Ook zijn nadere processtappen beschreven als het college geheimhouding ten aanzien van de raad oplegt.

Ervaringen ambtenaren

Uit interviews met de ambtelijke organisatie blijkt dat de meeste geïnterviewden het proces rondom het opleggen geheimhouding in het algemeen helder vinden. De stappen in het proces zijn duidelijk en ambtenaren weten de stukken waarin het proces is weergegeven te vinden. De praktische werkwijze overkoepelend voor elke dienst is o.a. beschreven in de brochure 'Van bureau tot besluit'⁵⁹, daarnaast hebben enkele diensten (Dienst Stadsbeheer (DSB) en Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW)) hun eigen aanvullende werkinstructies waarin de omgang met geheimhouding ook beschreven staat.

De samenwerking met verschillende collega's uit de organisatie in het geheimhoudingsproces wordt als goed ervaren. Als er vragen zijn over een voorliggend geheim stuk wordt hierover overlegd. Een enkeling geeft aan wat onduidelijkheid te ervaren rondom de procedures van het opleggen van geheimhouding. Een aantal geïnterviewden uit de ambtelijke organisatie geeft aan bij het uitvoeren van hun functie geen zicht te hebben op de procedures van bekrachtigen van geheimhouding.⁶⁰

⁵⁷ Brief 'Geheime stukken', van het Presidium aan de gemeenteraad, 6 februari 2007, RIS295000 raadsmededeling 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', 1 september 2016; RIS304024 Collegebesluit 'Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken', College van Burgemeester en Wethouders, 3 december 2019; 'Van bureau naar besluit, Brochure Bestuurlijke Besluitvorming', Bestuursdienst Afdeling Bestuursadvisering en Bestuursondersteuning en BGS, voorjaar 2015; 'Stadsbeheer Stukkenwijzer', Dienst Stadsbeheer – Directieondersteuning, 1 augustus 2019, p.34, 'Handleiding Bestuurlijke stukken OCW', OCW, 10 september 2018, p.19 en Brief 'Geheime stukken', van het Presidium aan de gemeenteraad, 6 februari 2007.

⁵⁸ RIS295000 Raadsmededeling 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', 1 september 2016.

⁵⁹ 'Van bureau naar besluit, Brochure Bestuurlijke Besluitvorming', Bestuursdienst Afdeling Bestuursadvisering en Bestuursondersteuning en BGS, voorjaar 2015.

⁶⁰ Interviews ambtelijke organisatie.

Burgemeester

Volgens de Gemeentewet kan de burgemeester geheimhouding opleggen op de stukken die aan de raad of leden van de raad, aan een raadscommissie of aan het college worden overhandigd. Geheimhouding opgelegd door de burgemeester kan alleen door de burgemeester, of door de raad worden opgeheven.⁶¹ In verschillende beleidsstukken staat vermeld dat de burgemeester op basis van artikel 10 van de Wob, op grond van artikelen 25, 55 of 86 van de Gemeentewet geheimhouding kan opleggen.⁶²

In 'Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken' is opgenomen dat wanneer de burgemeester (als zelfstandig orgaan binnen de gemeente) geheime stukken overlegt aan de raad(scommissie) "het in de rede [ligt] om dit kader analoog toe te passen".⁶³

In de verschillende beleidsstukken wordt dus vermeld dat de burgemeester geheimhouding kan opleggen en dat de 'Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken' van toepassing zijn als deze geheime stukken aan de raad(scommissie) stuurt. Verder wordt geheimhouding door de burgemeester niet nader toegelicht.

In de recente Haagse praktijk zijn geen voorbeelden van geheimhouding door de burgemeester. Uit navraag bij betrokkenen rondom de burgemeester blijkt dat het in Den Haag niet gebruikelijk is dat de burgemeester geheimhouding oplegt.⁶⁴

3.3.3 Gemeentelijke lijn in vermeldingswijze geheimhouding

Norm	Voldaan?	Bevindingen
In het gemeentelijk beleid is helder vastgelegd hoe en waar de geheimhouding van het stuk vermeld staat.		Bevinding 6

Bevinding 6

Het gemeentelijk beleid schrijft voor hoe een geheim stuk herkenbaar is en hoe of waar geheimhouding vermeld moet worden op een stuk. Er bestaat enige discrepantie tussen

⁶¹ Gemeentewet, artikelen 25, 55 en 86.

⁶² RIS295000 'Raadsmededeling geheimhouding van bestuurlijke stukken', Bestuursdienst, 1 september 2016 en RIS304024 Collegebesluit 'Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken', College van Burgemeester en Wethouders, 3 december 2019, 'Van bureau naar besluit, Brochure Bestuurlijke Besluitvorming', Bestuursdienst Afdeling Bestuursadvisering en Bestuursondersteuning en BGS, voorjaar 2015.

⁶³ RIS304024 Collegebesluit 'Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken', College van Burgemeester en Wethouders, 3 december 2019.

⁶⁴ Mailwisseling ambtenaar.

enkele gemeentelijke beleidsstukken wat er precies op en bij het geheime stuk vermeld moet worden. Over de motivering van de geheimhouding is het beleid niet eenduidig.

Toelichting

Vermelding geheimhouding op stukken

In de Gemeentewet staat de verplichting beschreven geheimhouding op stukken te vermelden wanneer het ene bestuursorgaan geheimhouding oplegt aan het andere.⁶⁵ Deze verplichting staat niet expliciet beschreven in de Gemeentewet voor stukken die niet gedeeld worden met andere bestuursorganen.⁶⁶ Wettelijk bestaat er dus geen verplichting tot het vermelden van de geheimhouding o.g.v. artikel 55, lid 1 (stuk blijft binnen college). Dat neemt niet weg dat de gemeente hier zelf nadere regels over kan vastleggen. Het college heeft in haar beleid beschreven dat geheimhouding op een stuk vermeld moet worden.⁶⁷ Hieraan wordt in de praktijk via een voorblad invulling gegeven.⁶⁸

Ten aanzien van het voorgaande stelt de wet alleen *dat* er op een stuk aangegeven moet staan dat het geheim is. Het college heeft vastgesteld dat bij de vermelding van geheimhouding ook de gronden uit de Gemeentewet en artikel 10 Wob worden vermeld.⁶⁹ Daarnaast wordt in het sjabloon voor het opstellen van een voorblad bij het geheime stuk de vermelding van de gronden uit de Gemeentewet en de Wob gevraagd.⁷⁰ Het invullen van de reden van de geheimhouding is in het sjabloon optioneel.

Vermelding volledige wettelijke grondslag

In 2007 stuurde het presidium een brief over geheimhouding naar de raad. Deze moest duidelijkheid scheppen over de interpretatie en reikwijdte van artikel 25 van de Gemeentewet. In de brief is de aanbeveling gedaan dat het college de volledige wettelijke grondslag (i.e. Gemeentewet artikel 25 of 86 juncto artikel 10 van de Wob) vermeldt alvorens een stuk onder geheimhouding te overleggen aan de raad(scommissies) of leden van de raad.⁷¹

⁶⁵ Gemeentewet, artikel 25, 55 en 86 van elk: lid 2.

⁶⁶ Gemeentewet, artikel 25, 55 en 86 van elk: lid 1.

⁶⁷ 'Van bureau naar besluit, Brochure Bestuurlijke Besluitvorming', Bestuursdienst Afdeling Bestuursadvisering en Bestuursondersteuning en BGS, voorjaar 2015', p. 7: "als er geheimhouding moet worden opgelegd, moet dat altijd met WOB-grond, omschreven reden en eventuele vervaldatum op het stuk vermeld worden."

⁶⁸ Feitelijk wederhoorreactie ambtelijke organisatie, gemeente Den Haag, 20 juli 2020

⁶⁹ Interview ambtelijke organisatie en 'Van bureau naar besluit, Brochure Bestuurlijke Besluitvorming', Bestuursdienst Afdeling Bestuursadvisering en Bestuursondersteuning en BGS, voorjaar 2015, p. 7, 23.

⁷⁰ In een scroll down menu moet een keuze gemaakt worden voor de relevante gronden. Zonder een keuze kom je niet verder in de volgende vensters voor het opmaken van het voorblad.

⁷¹ Brief 'Geheime stukken', van het Presidium aan de gemeenteraad, 6 februari 2007, p.4.

Herkenbaarheid geheimhouding: stempel, kleur, voorblad

Uit verschillende beleidsstukken blijkt dat op het geheime stuk een stempel 'geheim' en de uitzonderingsgrond (uit de Gemeentewet en Wob) moet staan. Voor 2018 waren geheime stukken herkenbaar doordat ze voor het college op geel papier werden geprint en voor de raad op rood papier werden gekopieerd.⁷² Sinds 2018 hanteert het college een digitale werkwijze waardoor geheime stukken niet meer op geel papier geprint worden. Ook worden de collegestukken digitaal aan de griffie geleverd, geheime stukken zijn hierop een uitzondering en worden op wit papier naar de griffie gebracht. De griffie kopieert vervolgens de geheime stukken op rood papier alvorens ze onder de raadsleden/fracties te verspreiden.⁷³ De geheimhouding is sinds 2018 herkenbaar door de opmaak van de bestuurlijke stukken. Bij het opstellen van bestuurlijke stukken wordt gebruik gemaakt van macro's. In de aanvullende stukken is beschreven hoe bestuurlijke stukken d.m.v. macro's opgemaakt dienen te worden.⁷⁴ Als onderdeel van de macro's wordt de geheimhouding herkenbaar op het voorblad en geldt dit voor het bijbehorende stuk. Door het invullen van deze macro – velden, volgt een uniform 'voorblad' of 'geleide formulier', waarop geheimhouding wordt gemeld incl. de wettelijke gronden.⁷⁵

Onderstaande afbeelding illustreert hoe de geheimhouding op het voorblad is vermeld.

	Den Haag	Agendapunt
		RIS-nummer
Besluit College		Ons kenmerk TYP TEKST
Geheim WOB GEHEIM ogv art. 55 lid 1 Gem. wet juncto art. 10, lid 2, sub a b c d e f g WOB		XXX
		Paraaf

Figuur 6 Voorbeeld vermelding geheimhouding op voorblad⁷⁶

⁷² RIS304024 Collegebesluit 'Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken', College van Burgemeester en Wethouders, 3 december 2019; 'Handleiding geheime stukken (voor intern gebruik)', 12 juni 2018 en 'Afspraken geheimhouding', Griffie, 6 juni 2018 Geheimhouding: regels voor de raad, p. 3.

⁷³ Feitelijk wederhoorreactie ambtelijke organisatie, gemeente Den Haag, 20 juli 2020.

⁷⁴ 'Van bureau naar besluit, Brochure Bestuurlijke Besluitvorming', Bestuursdienst Afdeling Bestuursadvisering en Bestuursondersteuning en BGS, voorjaar 2015; 'Handleiding Bestuurlijke stukken OCW', OCW, 10 september 2018, p.9.

⁷⁵ Interviews ambtelijke organisatie.

⁷⁶ De rekenkamer heeft zelf de macro ingevuld op 8 november 2019.

Gemeentelijke beleidsstukken over vermelding

Volgens de handleiding geheime stukken (een interne werkinstructie van de griffie) is de vermelding van alleen het artikel 10 Wob meestal onvoldoende informatie voor de raad.⁷⁷

Om deze reden is een motie aangenomen over de motivering en de expiratedatum van geheime stukken.⁷⁸ In de motie verzoekt de raad het college: “Bij het toezenden van geheime stukken duidelijk te motiveren waarom deze stukken geheim aan de raad dan wel commissie worden aangeboden; [...]aan te geven gedurende welke termijn het stuk geheim dient te blijven”.⁷⁹

In de macro's zijn velden ingebouwd waarin de motivering en expiratedatum ingevuld kunnen worden.

Er bestaat echter enige discrepantie tussen de verschillende beleidsstukken in hoeverre bovengenoemde motivering en expiratedatum vermeld moeten worden. Deze stukken beschrijven niet op een geheel eenduidige manier hoe de geheimhouding van een stuk precies vermeld moet worden.

In het reglement van orde van het college staat dat een geheim stuk aantoonbaar voorzien moet zijn van de geheimhoudingsgrond, een onderbouwing voor het opleggen van geheimhouding en een eventuele expiratedatum.⁸⁰ Ook in de brochure 'Van bureau tot besluit' staat op pagina 7 dat er altijd een Wob-grond, omschreven reden en eventuele expiratedatum op een geheim stuk vermeld moeten worden. Op pagina 30 van hetzelfde document staat een korte checklist. Daarin staan alleen de Wob-grond en de expiratedatum genoemd.⁸¹ Een omschreven reden of motivering zoals genoemd in de 'Handleiding geheime stukken' en de motie van de raad ontbreekt in de checklist. Volgens de presentatie 'Van bureau tot besluit' hoeft bovendien alleen de expiratedatum genoemd te worden bij de relatieve uitzonderingsgronden (niet bij de absolute uitzonderingsgronden).⁸²

Expiratedatum

Bij het opleggen van geheimhouding kan een expiratedatum 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

⁷⁷ Handleiding geheime stukken (voor intern gebruik), 12 juni 2018, p. 1.

⁷⁸ Handleiding geheime stukken (intern gebruik); RIS155204 Motie 'Koen Baart', 3 juni 2008; RIS156880 reactie 'Motie 1 bekrachtiging geheimhouding', reactie van college aan gemeenteraad, 22 juli 2008.

⁷⁹ RIS155204 Motie 'Koen Baart', 3 juni 2008.

⁸⁰ RIS304603 Collegebesluit 'Reglement van orde collegevergaderingen Den Haag 2020', gemeente Den Haag, vastgesteld door het college op 13 februari 2020, artikel 4 lid 1h

⁸¹ 'Van bureau naar besluit, Brochure Bestuurlijke Besluitvorming', Bestuursdienst Afdeling Bestuursadvisering en BGS, voorjaar 2015, p. 7 en 29.

⁸² 'Van bureau naar besluit, Brochure Bestuurlijke Besluitvorming', Bestuursdienst Afdeling Bestuursadvisering en Bestuursondersteuning en BGS, voorjaar 2015, p.15.

geheimhouding vermeld moet worden gedurende welke termijn het stuk geheim moet blijven.⁸³ Met betrekking tot stukken die met de raad of commissies worden gedeeld, heeft het college in 2016 aangegeven het toezicht op het vermelden van een verval- of einddatum te verscherpen.⁸⁴ In de praktijk bleek namelijk dat het lastig kan zijn om op voorhand een expiratedatum te noemen. In de werkafspraken tussen het college en het fractievoorzittersoverleg (uit 2018) is opgenomen dat in het raadsvoorstel tot bekrachtigen van geheimhouding standaard is opgenomen tot wanneer de geheimhouding van kracht blijft.⁸⁵ Zodra de expiratedatum is bereikt, komt het college met een raadsvoorstel opheffing geheimhouding. In de geactualiseerde werkafspraken tussen het fractievoorzittersoverleg en het college van december 2019 is opgenomen dat in het voorstel tot bekrachtiging geheimhouding 'de mogelijkheid is opgenomen tot wanneer het stuk geheim moet blijven (expiratedatum)'.⁸⁶ Het vermelden van een expiratedatum is daarmee vanaf 2019 in plaats van een verplichting optioneel geworden. Daarnaast is opgenomen dat, indien er een expiratedatum is gekoppeld is aan het stuk, daaruit volgt dat bij bereiken van de expiratedatum de geheimhouding is opgeheven. Er is dus geen raadsvoorstel opheffing geheimhouding meer vereist.

Interviews

Uit interviews met ambtenaren komt de discrepantie over wat precies bij geheime stukken vermeld moet worden ook naar voren. Waar de helft van de geïnterviewden aangeeft dat een expiratedatum en/of motivering voor geheimhouding vermeld dient te worden op een geheim stuk, geeft de andere helft aan dat dit optioneel is, of nooit wordt ingevuld.⁸⁷ BGS controleert of de gegevens volledig en correct worden ingevuld. Met betrekking tot motivering is voor BGS het noemen van de relevante wetsartikelen uit de Gemeentewet en de Wob voldoende.

3.4 Praktijk

In deze paragraaf wordt ingegaan op de praktische uitvoering van het gemeentelijk beleid van het opleggen van geheimhouding. In de volgende paragrafen worden 4 bevindingen beschreven aan de hand van de normen.

In [paragraaf 3.4.1](#) wordt beschreven of de juiste grondslagen uit de Gemeentewet en de Wob worden vermeld bij het opleggen van geheimhouding. In [paragraaf 3.4.2](#) wordt

⁸³ RIS155204 Motie 'Koen Baart', 3 juni 2008; RIS156880 reactie 'Motie 1 bekrachtiging geheimhouding', reactie van college aan gemeenteraad, 22 juli 2008.

⁸⁴ RIS295000 Raadsmededeling 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', 1 september 2016.

⁸⁵ 'Afspraken geheimhouding', Griffie, 6 juni 2018, p. 2.

⁸⁶ RIS304024 Collegebesluit 'Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken', College van Burgemeester en Wethouders, 3 december 2019, p. 1-2.

⁸⁷ Interviews ambtenaren. In zes interviews is aan de orde gekomen of bij een geheim stuk motivering en expiratedatum vermeld moeten worden.

beschreven of de geheimhouding herkenbaar op geheime informatie staat vermeld. Of de geheimhouding op gedeelten of op gehele stukken wordt gelegd, is beschreven in [paragraaf 3.4.3](#). Ten slotte is in [paragraaf 3.4.4](#) beschreven in hoeverre motivering en expiratiedatum bij geheime stukken vermeld worden.

3.4.1 Wettelijke grondslagen

Norm	Voldaan?	Bevinding
De geheimhouding is door het orgaan op een juiste wettelijke grond uit de Gemeentewet opgelegd.		Bevinding 7
Er wordt verwezen naar een juiste wettelijke grond uit artikel 10 Wob.		Bevinding 7

Deze twee normen worden hieronder samen beschreven onder bevinding 7.

Bevinding 7

Geheimhouding wordt meestal onderbouwd met de juiste wettelijke gronden uit de Gemeentewet en de Wob.

Toelichting

Bij het opleggen van geheimhouding dient vermeld te worden door welk orgaan op basis van welke grondslag uit de Gemeentewet geheimhouding wordt opgelegd. Naast een juiste wettelijke grondslag uit de Gemeentewet, moet bij het opleggen van geheimhouding ook worden verwezen naar de juiste uitzonderingsgrond uit artikel 10 Wob. Onderstaand kader illustreert welke route een geheim bestuurlijk collegestuk aflegt.

Route geheime bestuurlijke stukken college

Uit interviews blijkt dat wanneer er geheimhouding wordt opgelegd op een bestuurlijk stuk, de opsteller of de leidinggevende dit initieert. Het stuk doorloopt vervolgens de standaard route langs verschillende (onder)directeuren, financiële en juridische controllers en portefeuillehouders voordat het stuk bij bureau gemeentesecretaris (BGS) komt. De juridische controller binnen de dienst toetst hierbij de gekozen uitzonderingsgronden en indien nodig overlegt deze de keuze met de opsteller van het stuk.⁸⁸ BGS controleert of het voorstel voor het college om geheimhouding op te leggen voldoet aan alle vereisten. Indien dit niet het geval is wordt het voorstel gecorrigeerd en/of aangevuld vóórdat het naar het college gaat.

⁸⁸ Interviews ambtelijke organisatie.

Juridische toets

Het vermelden van de juiste wettelijke gronden op geheime stukken wordt in principe geborgd door juridische toetsen. Alle bestuurlijke stukken die aan het college worden voorgelegd, dus ook stukken waarop geheimhouding ligt, worden eerst juridisch getoetst. Geïnterviewden geven aan dat er zowel op dienstniveau (door de businesspartners) als op concernniveau (door concern brede juridisch adviseurs) een juridische toets plaatsvindt. Het college vindt het wenselijk om het vier-ogen principe toe te passen, daarom vinden er twee juridische toetsen plaats. Op dienstniveau vindt de eerste toets plaats, hierbij worden de juridische risico's benoemd en de effecten van bepaalde beleidskeuzes bepaald. In de juridische toets worden de eventuele juridische consequenties van een stuk beoordeeld. De precieze inhoud van deze toets verschilt enigszins per dienst. Uit zes interviews blijkt dat ook de uitzonderingsgronden worden getoetst. Wanneer deze niet juist zijn, of als er andere vragen zijn, wordt dit besproken met de opsteller van het stuk. Eén geïnterviewde geeft aan dat de check op de uitzonderingsgronden al eerder in de 'lijn' wordt gedaan en niet bij de juridische toets.⁸⁹ Op concernniveau wordt globaler bekeken of de juiste wettelijke kaders (uit de Gemeentewet en Wob) zijn toegepast.⁹⁰

Bureau Gemeentesecretaris

Bureau Gemeentesecretaris (BGS) begeleidt het college in de processen rondom het opleggen van geheimhouding gezien de complexe wetgeving. BGS ondersteunt de diensten bijvoorbeeld bij het bepalen van uitzonderingsgronden gebaseerd op de wet. BGS controleert of het voorstel voor het college om geheimhouding op te leggen voldoet aan alle vereisten. Indien dit niet het geval is wordt het voorstel gecorrigeerd en/of aangevuld vóórdat het naar het college gaat. Als het geheime stuk een bijlage bij een raadsvoorstel betreft, wordt de geheime bijlage op papier naar de griffie gestuurd, hierop worden de geheimhouding en de uitzonderingsgronden vermeld. Wanneer een geheim stuk naar de raad wordt gestuurd, wordt de grondslag voor de geheimhouding op het stuk veranderd van art. 55 lid 1 (geheimhouding door college) in art. 25 lid 2 (geheimhouding door college opgelegd aan raad) en legt het college geheimhouding op aan de raad.⁹¹ De raad dient de geheimhouding vervolgens in de eerstvolgende vergadering te bekrachtigen.

Wettelijke grondslag gemeentewet

De rekenkamer heeft een dossieranalyse uitgevoerd op 19 stukken (zie ook paragraaf 1.4)⁹². Hierbij is nagegaan of de juiste wettelijke grondslag van de Gemeentewet is vermeld. Als aan het college geheimhouding wordt opgelegd gebeurt dit op grond van artikel 55, aan een

⁸⁹ Interview ambtelijke organisatie.

⁹⁰ Interview ambtelijke organisatie.

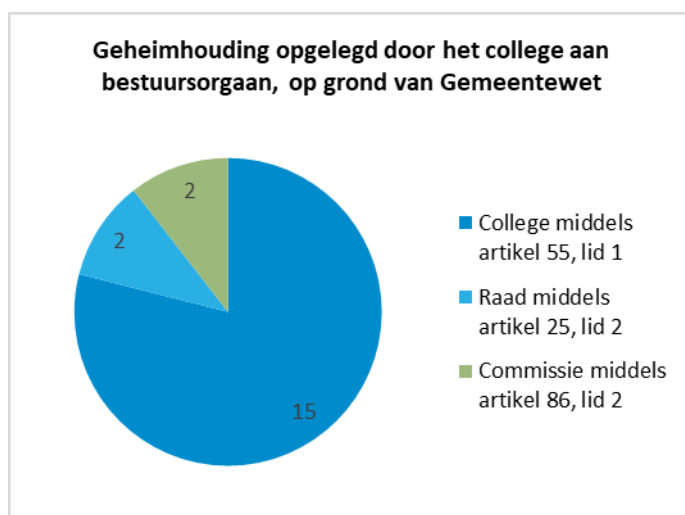
⁹¹ Interview ambtelijke organisatie.

⁹² De rekenkamer heeft in totaal 23 dossiers beoordeeld. Voor 19 dossiers is het hele proces van geheimhouding beoordeeld. Voor 8 oudere dossiers is onderzocht of de geheimhouding is opgeheven. Zie [bijlage 7](#) voor een uitgebreidere verantwoording.

raadscommissie gebeurt dit op grond van artikel 86 en aan de gemeenteraad op grond van artikel 25. Alle geselecteerde stukken van de dossieranalyse waren door het college opgesteld.⁹³ Vervolgens zijn er drie categorieën te onderscheiden:

- Het college kan zichzelf geheimhouding opleggen middels een collegebesluit, op grond van artikel 55.
- Een tweede optie is dat het college (of een ander bestuursorgaan) geheimhouding oplegt op het moment dat zij het stuk aan de raad overleggen, in dat geval is er direct sprake van geheimhouding op grond van artikel 25, tweede lid.⁹⁴
- Deze optie geldt via art. 86 lid 2 ook voor stukken die het college aan commissies overlegt.

In onderstaande afbeelding is voor de stukken uit de dossieranalyse aangegeven welke wettelijke grondslag uit de Gemeentewet is gebruikt.⁹⁵



Figuur 7 Wettelijke grondslag zoals vermeld op stukken uit dossieranalyse⁹⁶

Op het moment dat het college een geheim stuk deelt met een ander bestuursorgaan, wordt dit gedaan volgens een andere wettelijke grondslag, namelijk artikel 86 (commissie) of 25 (raad). Van de tien stukken waar dit het geval was, werd éénmaal niet de juiste wettelijke grondslag vermeld:

⁹³ De casusselectie is gebaseerd op de besluitenlijsten van het college en het register van BGS. Zie voor uitgebreidere uitleg [paragraaf. 1.4](#) en de [onderzoeksverantwoording](#).

⁹⁴ Circulaire Wettelijke regeling inzake geheimhouding', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Bestuur en Financiën, Afdeling Inrichting openbaar bestuur, 29 april 2016, p.3.

⁹⁵ De dossieranalyse bestaat uit het onderzoeken van een specifiek bestuurlijk stuk in het betreffende dossier.

⁹⁶ Uitzonderingsgrond zoals genoemd in collegebesluitenlijsten voor 79%, en in het register BGS voor 21%.

- Vijf stukken zijn gedeeld met een commissie. Hiervan is viermaal de juiste wettelijke grondslag 'artikel 86 lid 2' vermeld. Eén stuk is niet aangepast en bevat nog 'artikel 55 lid 1'.
- Vijf stukken zijn door het college met de raad gedeeld. Bij allemaal is de juiste wettelijke grondslag 'artikel 25 lid 2' vermeld.

Wettelijke grondslag Wob

Naast de grond uit de Gemeentewet wordt op elk geheim stuk de uitzonderingsgrond uit artikel 10 van de Wob aangegeven. De gekozen gronden uit de Wob op geheime stukken dienen overeen te komen met de inhoud van het geheime stuk. Bij alle geanalyseerde stukken is één of zijn meerdere Wob-gronden vermeld. De meest gebruikte geheimhoudingsgronden van de Wob artikel 10 zijn (al dan niet gecombineerd):

- Lid 1 sub c: bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld (7 maal gebruikt);
- Lid 2 sub b: de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen (14 maal gebruikt);
- Lid 2 sub f: het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie (3 maal gebruikt) ;
- Lid 2 sub g: het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden (11 maal gebruikt).

Op één stuk is ook lid 2 sub e (de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer) toegepast. In een ander dossier is van lid 2 sub a tot en met g aangekruist.

De rekenkamer is nagegaan of de in de Wob-grond genoemde belangen daadwerkelijk aan de orde lijken. In het algemeen zijn de genoemde Wob-gronden gezien de inhoud van het stuk toepasselijk. Bij drie gevallen was dit niet het geval:

- Op één stuk zijn alle gronden van artikel 10 Wob lid 2 genoemd en is er geen keuze gemaakt voor een specifieke grond.
- Op een ander stuk (een besluit van het college over een Algemene Vergadering van Aandeelhouders N.V. BNG Bank) is geheimhouding gelegd op grond van artikel 10 Wob lid 1 sub c (bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld). In plaats van artikel 10 lid 1 sub c sluit artikel 10 Wob lid 2 sub b (de economische of financiële belangen van de Staat [...] of bestuursorganen) beter aan, gezien de financiële belangen van de gemeente.
- Op een ouder stuk, uit 2012, (Nota weth. SVI over ondertekening Nationale Intentieverklaring Huisvesting Arbeidsmigranten) is de uitzonderingsgrond artikel 10 Wob lid 2 sub b (de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen) genoemd. De gekozen grond past inhoudelijk niet goed bij het stuk; deze bevat geen

financiële gegevens. Er is geen uitzonderingsgrond die inhoudelijk geschikter is; dit stuk zou in principe openbaar gemaakt kunnen worden.⁹⁷

3.4.2 Vermelding geheimhouding op stukken

Norm	Voldaan?	Bevinding
Van geheimhouding wordt op de stukken melding gemaakt		Bevinding 8

Bevinding 8

Meestal staat de geheimhouding herkenbaar op het voorblad bij het geheime stuk vermeld. Bij geheime stukken die het college met de raad deelt wordt het wettelijk kader gevolgd en staat geheimhouding in alle gevallen op het geheime stuk zelf vermeld. In de 10 van de 19 gevallen waarbij het college geheimhouding oplegt en het stuk niet wordt doorgestuurd naar de raad of een raadscommissie wordt alleen op het voorblad en niet op het stuk zelf melding gemaakt van de geheimhouding.

Toelichting

Geheime stukken zijn op verschillende manieren herkenbaar. Hieronder worden deze beschreven.

Voorblad

Voor het opstellen van een bestuurlijk stuk wordt een sjabloon in Word gebruikt, die afdwingt dat een opsteller de uitzonderingsgronden van de Gemeentewet en de Wob invult. In twee interviews werd genoemd dat in het verleden, zo'n 15 jaar geleden, enkel de stempel 'geheim' werd gezet op een stuk. Tegenwoordig staat er ook op welke gronden van de Gemeentewet en de Wob van toepassing zijn.⁹⁸ Volgens de wet hoeft op een stuk alleen vermeld te staan dat het stuk geheim is. De gemeenten zijn vrij in de manier waarop dit op het stuk vermeld wordt. De gemeente Den Haag heeft ervoor gekozen om in het sjabloon in Word, die leidt tot het voorblad, de geldende artikelen van de Gemeentewet en de Wob aan te laten geven.⁹⁹

Wanneer een geheim stuk bij BGS wordt aangeleverd, zet BGS dit op de agenda van de collegevergadering met daarbij een voorstel voor oplegging van geheimhouding inclusief de

⁹⁷ Gesprek met prof. mr. S.A.J. (Solke) Munneke op 6 februari 2020, geaccordeerd op 24 november 2020.

⁹⁸ Interview ambtelijke organisatie.

⁹⁹ Interview ambtelijke organisatie.

juiste gronden en artikelen. Dit voorstel voor oplegging geheimhouding, inclusief de geheimhoudingsgronden, wordt tevens op het voorblad vermeld. Vóór juni 2018 was de werkwijze om op het moment dat alleen de bijlage geheim is, dit ook op de bijlage zelf te vermelden inclusief uitzonderingsgronden. Sinds 2018 worden collegestukken digitaal verspreid en staat geheimhouding enkel op het voorblad vermeld.¹⁰⁰ Stukken die het college naar de raad of raadscommissie stuurt zijn nooit voorzien van een voorblad, met uitzondering van een raadsvoorstel. In het geval van een raadsvoorstel wordt het voorblad enkel door de griffie gebruikt, om de volledigheid van het dossier te controleren.¹⁰¹ Van de 19 onderzochte stukken uit de dossieranalyse is zesmaal geheimhouding gelegd op de bijlage(n). In de helft van de gevallen was dit niet zichtbaar op de bijlagen zelf.

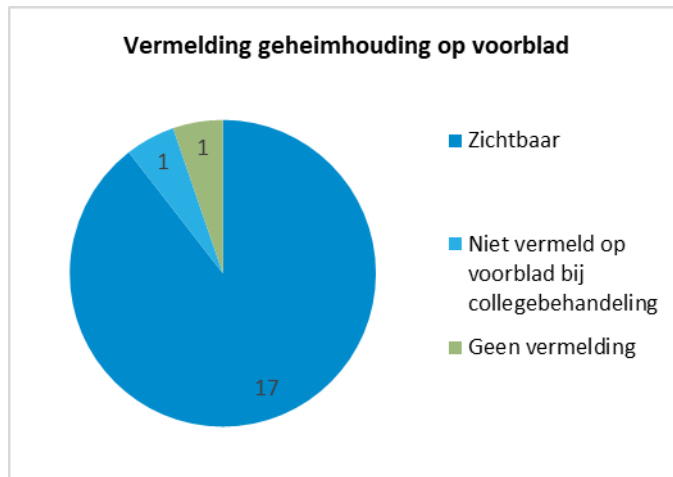
In de dossieranalyse is op 17 van de 19 onderzochte stukken op het voorblad zichtbaar vermeld dat er geheimhouding op ligt inclusief vermelding van de wettelijke gronden.¹⁰² Op 16 stukken is de geheimhouding middels de macro online ingevuld, op één stuk staat geheimhouding met pen geschreven op het voorblad zonder vermelding van uitzonderingsgronden. Dit gebeurt in de praktijk wanneer na toetsing van het stuk ten behoeve van agendering in het college blijkt dat er onterecht geen geheimhouding is opgelegd, in dat geval wordt het alsnog op het voorblad aangetekend in plaats van het aanpassen van de macro. Voorts staat op een ander stuk de geheimhouding niet vermeld op het voorblad van de raadsmededeling in collegebehandeling. Na collegebehandeling is dit stuk aan de raad gezonden met een geheime bijlage, dit stond wel in de raadsmededeling aangegeven inclusief de juiste uitzonderingsgronden.¹⁰³ In één geval blijkt uit navraag bij de betrokkenen van het stuk dat door een menselijke fout het geheime stuk niet is vermeld op het voorblad. Onderstaande grafiek geeft weer van hoeveel stukken op het voorblad vermeld is dat er geheimhouding op ligt.

¹⁰⁰ Feitelijk wederhoorreactie ambtelijke organisatie, gemeente Den Haag, 1 september 2020

¹⁰¹ Feitelijk wederhoorreactie ambtelijke organisatie, gemeente Den Haag, 1 september 2020

¹⁰² De rekenkamer heeft in totaal 23 dossiers beoordeeld. Voor 19 dossiers is het hele proces van geheimhouding beoordeeld. Voor 8 oudere dossiers is onderzocht of de geheimhouding is opgeheven. Zie [bijlage 7](#) voor een uitgebreidere verantwoording.

¹⁰³ Feitelijk wederhoorreactie ambtelijke organisatie, gemeente Den Haag, 1 september 2020



Figuur 8 *Vermelding van geheimhouding op het voorblad*

Stempel en kleur papier

Naast een vermelding op het voorblad van een bestuurlijk stuk, zijn geheime stukken volgens de ambtelijke organisatie herkenbaar door een stempel op het geheime stuk zelf met de grondslagen uit de Gemeentewet en de Wob. Geheime collegestukken werden voorheen altijd geprint. Volgens de huidige werkwijze van het college worden geagendeerde geheime stukken doorgaans digitaal verstrekt aan de collegeleden. Het college verstrekt openbare stukken alleen digitaal aan de griffie. Geheime stukken die het college naar de raad verzendt levert het college op wit papier bij de griffie aan. De griffie kopieert de geheime stukken vervolgens op rood papier.¹⁰⁴ Tenzij het stuk onleesbaar is op rood papier, in dat geval kopieert de griffie op geel papier.¹⁰⁵

Vermelding op het stuk zelf

De stukken uit de dossieranalyse betreffen geheime stukken waar het college op grond van artikel 55 Gemeentewet lid 1 geheimhouding heeft gelegd. Zoals bij bevinding 2 ([paragraaf 3.3.1](#)) is toegelicht, is het niet wettelijk verplicht om geheimhouding te vermelden op stukken indien het stuk binnen het eigen bestuursorgaan blijft. De handleiding 'Van bureau naar besluit' gaat hier verder op in en stelt dat geheimhouding ook vermeld moet worden op stukken die binnen het college blijven. Sinds 2018 hanteert het college een digitale werkwijze van bestuurlijke stukken, waarbij de geheimhouding alleen op het voorblad wordt vermeld en niet op het stuk zelf.¹⁰⁶ Van de 19 stukken uit de dossieranalyse staat de geheimhouding 9 keer op het stuk zelf vermeld, 1 keer wordt de geheimhouding niet

¹⁰⁴ Feitelijk wederhoorreactie ambtelijke organisatie, gemeente Den Haag, 1 september 2020

¹⁰⁵ Interview ambtelijke organisatie.

¹⁰⁶ Feitelijk wederhoorreactie ambtelijke organisatie, gemeente Den Haag, 1 september 2020

vermeld op het voorblad of op het stuk zelf en in 9 gevallen alleen op het voorblad. Van deze laatste 9 stukken zijn 5 stukken van vóór 2018 en gold de digitale werkwijze nog niet.

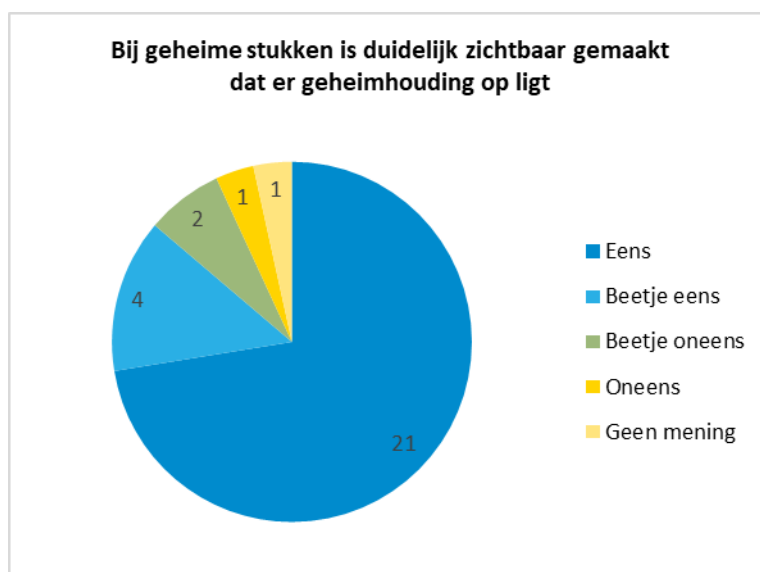
Zodra het college een geheim stuk aan de raad stuurt, verandert de grond van de Gemeentewet naar artikel 25 lid 2 en dient de geheimhouding zichtbaar te zijn op het stuk. Van de vijf stukken die in de dossieranalyse door het college aan de raad zijn gestuurd, is er op vier stukken zichtbaar dat er geheimhouding op ligt. Van het andere stuk, waarvan de bijlage geheim is, staat dit wel vermeld op het raadsvoorstel maar niet op de bijlage zelf.

Enkele stukken uit de dossieranalyse gaan over publiek-private samenwerkingsconstructies (PPS), hierbij zitten soms bijlages die door derden gedeeld zijn. Deze derde kan bijvoorbeeld op een stuk vermelden dat het 'vertrouwelijk' is. Vervolgens dient het gemeentebestuur hier al dan niet geheimhouding op te leggen. Daarbij moet het gemeentebestuur zelf duidelijk maken welke gronden van de Gemeentewet en de Wob van toepassing zijn om geheimhouding op het stuk te kunnen leggen. Een private partij kan immers geen geheimhouding opleggen volgens de Gemeentewet.¹⁰⁷ Een voorbeeld hiervan is de 'Concept-raadsmededeling over Eneco' (september 2018, RIS300514) met zes geheime bijlages. Op elke bijlage staat bijvoorbeeld 'vertrouwelijk' of 'strictly confidential'; dit heeft de private derde partij erop gezet. Het college heeft vervolgens alleen op enkele conceptversies een stempel geheimhouding gezet met de gronden van de Gemeentewet en de Wob. Op de definitieve versies ontbreekt deze stempel. Op een ander dossier, een besluit van het college over Algemene Vergadering van Aandeelhouders N.V. BNG Bank, ligt de geheimhouding op het stuk inclusief twee bijlagen van externen, de geheimhouding staat echter niet vermeld op de bijlages.

Fracties ontvangen geheime stukken van de griffie op rood papier. Op dit rode stuk staan de wetsartikelen uit de Gemeentewet en de Wob op grond waarvan de geheimhouding is opgelegd..¹⁰⁸ Voor 25 van de 29 raadsleden en fractievertegenwoordigers die de enquête invulden is het duidelijk zichtbaar wanneer op een stuk geheimhouding ligt, zie figuur hieronder.

¹⁰⁷ *Gesprek met prof. mr. S.A.J. (Solke) Munneke op 6 februari 2020, geaccordeerd op 24 november 2020.*

¹⁰⁸ *Werkbespreking met raadsleden en fractievertegenwoordigers geheimhouding, 11 maart 2020.*



Figuur 9 Vraag uit enquête onder raadsleden en fractievertegenwoordigers

3.4.3 Geheimhouding op delen

Norm	Voldaan?	Bevinding
De geheimhouding is alleen op dat deel van het stuk gelegd waarvoor de geheimhoudingsgrond van toepassing is.		Bevinding 9

Bevinding 9

Geheimhouding wordt meestal op gehele stukken gelegd en niet alleen op die delen waarvoor de uitzonderingsgrond van toepassing is. In het gemeentelijk beleid is niet vastgelegd of geheimhouding op gehele stukken of op delen wordt opgelegd.

Toelichting

Geheimhouding op gehele stukken

In de 'Raadsmededeling geheimhouding' (2016) wordt benoemd dat het gemeentebestuur terughoudendheid betracht in het opleggen van geheimhouding.¹⁰⁹ Twee geïnterviewden benoemen dat het praktijk is om op een geheel stuk geheimhouding te leggen, volgens hen bedoelt de Gemeentewet ook geheimhouding op hele stukken.¹¹⁰ Vier andere

¹⁰⁹ RIS295000 Raadsmededeling 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', 1 september 2016

¹¹⁰ Interview ambtelijke organisatie.

geïnterviewden geven aan dat geheimhouding in principe op het hele stuk, of op de hele bijlage, wordt gelegd.

“Het is het beleid om op het hele document geheimhouding te zetten(...). Als dit op formeel juiste wijze is opgelegd dan wordt het niet verder inhoudelijk getoetst en wordt het dus niet per passage afgewogen.”¹¹¹

Zoals hierboven is beschreven, geven geïnterviewden aan dat het gevoerde beleid is om geheimhouding op te leggen op gehele stukken. Dit heeft de rekenkamer echter niet teruggevonden in de beleidsstukken.

De gemeente is wettelijk niet verplicht om per zelfstandig onderdeel in stukken (zoals bij de Wob wel moet) af te wegen of iets geheim of openbaar kan. Dergelijke verplichting is ook niet in het gemeentelijk beleid opgenomen. Geheimhouding op gehele stukken druist daarmee niet in tegen de wet of het beleid.

Sporadisch wordt er bij het verstrekken van informatie van het college aan de raad voor gekozen om de geheime informatie in een apart document te zetten, zoals bij de grondexploitaties het geval was voor de financiële overzichten.¹¹² Geheimhouding op gedeeltes (ofwel lakken) vindt binnen de gemeente wel plaats in het kader van een Wob-verzoek. In deze gevallen wordt gekeken welke delen van het stuk wel of niet geheim moeten.¹¹³

Uit de enquête onder raadsleden en fractievertegenwoordigers¹¹⁴ komt naar voren dat 20 van de 29 respondenten het grotendeels niet terecht vindt dat er geheimhouding op een geheel stuk wordt gelegd (zie onderstaande grafiek). Echter, zij geven ook aan dat het ingewikkeld wordt wanneer er geheimhouding op slechts een deel wordt gelegd, in plaats van een heel stuk. Het zou de kans kunnen vergroten dat men tijdens vergaderingen toch onbedoeld spreekt over geheime informatie.¹¹⁵

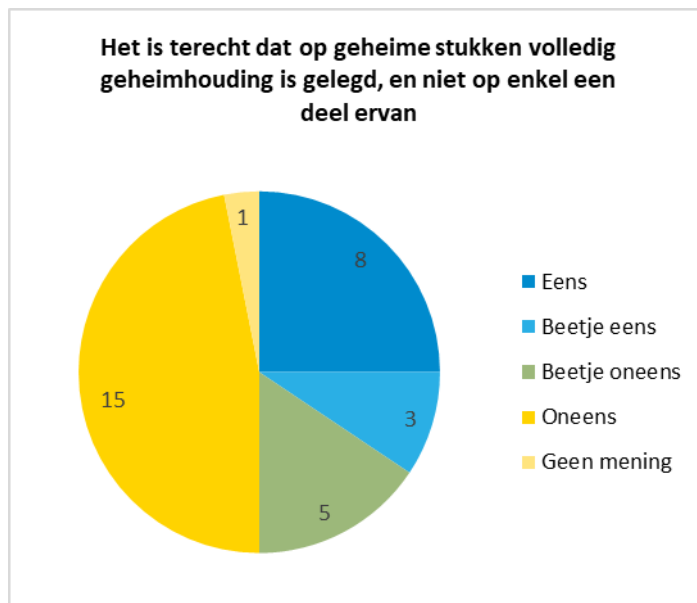
¹¹¹ Interview ambtelijke organisatie.

¹¹² Interview ambtelijke organisatie.

¹¹³ Interview ambtelijke organisatie.

¹¹⁴ Enquête, 29 respondenten van de 67 raadsleden en fractievertegenwoordigers.

¹¹⁵ Werkbespreking met raadsleden en fractievertegenwoordigers geheimhouding, 11 maart 2020.



Figuur 10 Geheimhouding op hele/gedeelten stukken

Dossieranalyse

Op 18 stukken van de 19 stukken uit de dossieranalyse is geheimhouding gelegd op het hele stuk, of op de hele bijlage.¹¹⁶ Voor die stukken is niet zichtbaar of er een afweging gemaakt is of delen uit het stuk wel openbaar gemaakt konden worden. Van het andere dossier betreffende de vreugdevuren, zijn de stukken openbaar gemaakt en zijn in het kader van de Wob passages weggelakt.

3.4.4 Motivering en expiratiedatum

Norm	Voldaan?	Bevinding
In het besluit is gemotiveerd waarom geheimhouding wordt opgelegd. De motivering sluit aan op de wettelijke grond uit artikel 10 Wob.		Bevinding 10
Bij het opleggen van geheimhouding wordt een expiratiedatum benoemd wanneer de geheimhouding zou kunnen worden opgeheven.		Bevinding 10

¹¹⁶ De rekenkamer heeft in totaal 23 dossiers beoordeeld. Voor 19 dossiers is het hele proces van geheimhouding beoordeeld. Voor 8 oudere dossiers is onderzocht of de geheimhouding is opgeheven. Zie [bijlage 7](#) voor een uitgebreidere verantwoording.

Bevinding 10

Naast het vermelden van de gronden uit de Wob, is de geheimhouding nauwelijks nader inhoudelijk gemotiveerd.

Bij 11 van de 19 onderzochte dossiers ontbreekt een expiratedatum en bij slechts 3 van de 19 dossiers wordt een expiratedatum binnen afzienbare tijd vermeld.

Toelichting

Volgens het beleid dient er naast de gronden uit de Wob en Gemeentewet, een motivering van de geheimhouding en altijd een expiratedatum genoemd te worden bij geheime stukken.¹¹⁷ In de 'raadsmededeling geheimhouding' heeft het college vervolgens vastgesteld dat het toezicht op het vermelden van een expiratedatum wordt verscherpt. In de praktijk blijkt het niet altijd mogelijk om een expiratedatum te noemen. In het beleid ligt daarom de nadruk op de halfjaarlijkse beoordeling van geheime stukken met relatieve uitzonderingsgronden. Wanneer blijkt dat deze gronden niet meer aan de orde zijn, kan de geheimhouding opgeheven worden.¹¹⁸ Voor stukken die het college met de raad deelt is tussen het fractievoorzittersoverleg het college in december 2019 afgesproken dat in het raadsvoorstel tot bekrachtiging geheimhouding 'de mogelijkheid is opgenomen tot wanneer het stuk geheim moet blijven (expiratedatum)'.¹¹⁹ Het vermelden van een expiratedatum is vanaf dat moment optioneel.

Discrepancie vermelding

De brochure 'Van bureau tot besluit' bevat een discrepantie over wat er precies vermeld moet worden bij een geheim stuk (vermelding expiratedatum en motivatie). Onder 'Vuistregels bij aanlevering' staat over geheime stukken dat altijd een Wob-grond, omschreven reden en eventuele vervaldatum bij het stuk vermeld moeten worden. Verderop in de brochure, onder een korte checklist, worden alleen de Wob grond en vervaldatum genoemd.¹²⁰ Hier ontbreekt dus de omschreven reden voor geheimhouding. Dit kan verwarring opleveren over wat er precies bij een geheim stuk vermeld moet worden.

Uit interviews met ambtenaren komt deze discrepantie ook naar voren. Waar de helft van de geïnterviewden aangeeft dat een expiratedatum en/of motivering voor geheimhouding

¹¹⁷ Volgens motie Baart (RIS 155204) dient een motivatie en expiratedatum genoemd te worden. Volgens Bureau tot besluit dient naast de Wob grond een motivering en expiratedatum genoemd te worden en werkafspraken geheimhouding (2018).

¹¹⁸ RIS295000 Raadsmededeling 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', 1 september 2016, p. 2.

¹¹⁹ RIS304024 Collegebesluit 'Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken', College van Burgemeester en Wethouders, 3 december 2019, p. 1-2.

¹²⁰ 'Van bureau naar besluit, Brochure Bestuurlijke Besluitvorming', Bestuursdienst Afdeling Bestuursadvisering en Bestuursondersteuning en BGS, voorjaar 2015, p.7 en 29.

vermeld dient te worden op een geheim stuk, geeft de andere helft aan dat het vermelden van een expiratiedatum en/of motivering optioneel is, of nooit wordt ingevuld.¹²¹ Ook wordt aangegeven dat alleen het benoemen van de gronden voldoende motivering is, 'aangezien er geen andere gronden zijn voor geheimhouding'.¹²²

Besluit opleggen geheimhouding

Er moet een besluit ten grondslag liggen aan het opleggen van geheimhouding. Aan alle geselecteerde dossiers van de dossieranalyse lag een besluit ten grondslag.¹²³ In de dossieranalyse betroffen het allemaal collegebesluiten tot opleggen van geheimhouding. In die besluiten wordt telkens vermelding gemaakt van de wettelijke grondslagen uit de Gemeentewet en de Wob. Bij de collegebesluiten zelf staan de wetsartikelen genoemd, op het voorblad (bij het geheime stuk) is ruimte ingebouwd om een motivering voor de geheimhouding te geven.

Motivering

Bij het opleggen van geheimhouding worden de wettelijke grondslagen uit de Gemeentewet en de Wob vermeld. Geïnterviewden geven aan dat op het voorblad ruimte is om een tekstuele motivering of onderbouwing van de gekozen Wob gronden te geven. Dit betreft meestal een woordelijke herhaling van de Wob-grond.¹²⁴ Via een macro in Word waarmee het voorblad gevuld wordt, is er tevens ruimte om de reden van de geheimhouding in te vullen.¹²⁵

Dossieranalyse

Onderstaande figuur geeft weer in welke mate de geheimhouding wordt gemotiveerd in de onderzochte dossiers.¹²⁶

¹²¹ Interviews ambtelijke organisatie.

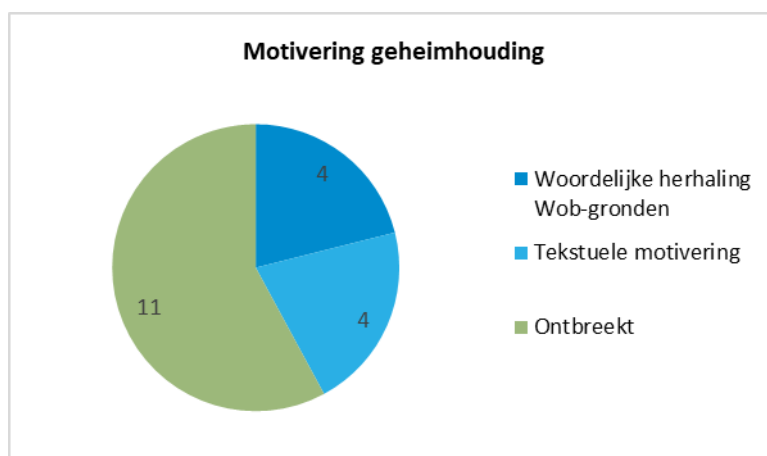
¹²² Interview ambtelijke organisatie.

¹²³ De rekenkamer heeft in totaal 23 dossiers beoordeeld. Voor 19 dossiers is het hele proces van geheimhouding beoordeeld. Voor 8 oudere dossiers is onderzocht of de geheimhouding is opgeheven. Zie [bijlage 7](#) voor een uitgebreidere verantwoording.

¹²⁴ Interview ambtelijke organisatie.

¹²⁵ Feitelijk wederhoorreactie ambtelijke organisatie, gemeente Den Haag, 20 juli 2020

¹²⁶ De rekenkamer heeft in totaal 23 dossiers beoordeeld. Voor 19 dossiers is het hele proces van geheimhouding beoordeeld. Voor 8 oudere dossiers is onderzocht of de geheimhouding is opgeheven. Zie [bijlage 7](#) voor een uitgebreidere verantwoording.



Figuur 11 *Motivering van geheimhouding*

Op het voorblad van acht stukken wordt een motivering gegeven voor geheimhouding. In vier gevallen betreft dit enkel een woordelijke beschrijving van de Wob-gronden, zoals 'economische- en financiële belangen'. Op andere stukken worden motiveringen gegeven die afwijken van de gekozen Wob-gronden. Tweemaal betreft dit een motivering om interne redenen.

Raadsleden geven aan dat op de geheime stukken die de fracties op rood via de griffie ontvangen geen motivering voor de geheimhouding wordt vermeld. Dit ervaren raadsleden en fractievertegenwoordigers niet als klantvriendelijk. Het is hierdoor voor hen lastig te achterhalen wat de daadwerkelijke reden is voor het opleggen van geheimhouding, en daarnaast kan de gekozen grond op meerdere manieren geïnterpreteerd worden. Indien een raadslid de achterliggende motivering voor geheimhouding wil weten, moet deze hier zelf actie toe ondernemen door contact op te nemen met de betreffende dienst, of door een raadsdebat aan te vragen. Enkele raadsleden geven aan dat zij graag zien dat er op z'n minst in twee zinnen motivering wordt gegeven bij de genoemde Wob-gronden.¹²⁷

Expiratiedatum

In de raadsmededeling van het college uit 2016 is aangegeven dat het toezicht op het vermelden van een expiratiedatum wordt verscherpt, maar daarbij is tevens aangegeven dat het in de praktijk vaak lastig is om een expiratiedatum aan te geven. Het college gaf daarom aan om op basis van het register halfjaarlijks te willen beoordelen of de geheimhouding kan worden opgeheven.¹²⁸ Het vermelden van een expiratiedatum van geheimhouding gebeurt niet bij elke dienst op dezelfde wijze. Er bestaan verschillende opvattingen over het al dan niet vermelden van een expiratiedatum. Onder de zes geïnterviewden legt één geïnterviewde uit: "Vroeger was de expiratiedatum niet verplicht, dit was nog geen

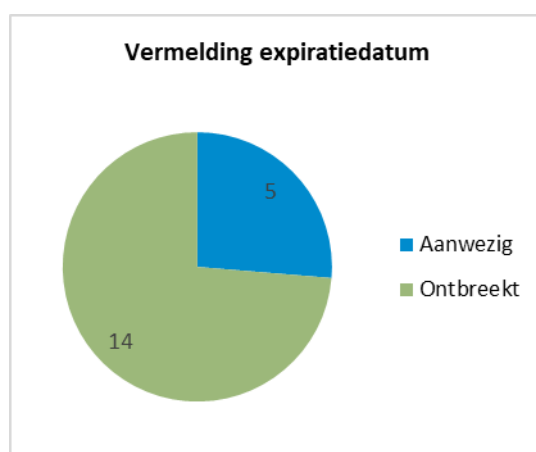
¹²⁷ Werkbespreking met raadsleden en fractievertegenwoordigers geheimhouding, 11 maart 2020.

¹²⁸ RIS295000 Raadsmededeling 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', 1 september 2016

onderdeel van de macro, dus men stond er niet bij stil dat het opgegeven moest worden. Deze spelregels zijn in de loop van de jaren wel veranderd”¹²⁹ Een andere geïnterviewde vult hierop aan: “in de werkafspraken rondom geheimhouding staat bij de procedure opheffing geheimhouding ‘de eventuele expiratedatum van de geheimhouding’. Dit staat er omdat er altijd stukken zijn die tot in de lengte van dagen geheim moeten blijven of waarvan het onduidelijk is wanneer de geheimhouding opgeheven kan worden. Wanneer dit niet het geval is, moet er een expiratedatum worden gegeven per wanneer het openbaar gemaakt kan worden.”¹³⁰ Hoewel in het beleid staat dat een eventuele expiratedatum vermeld moet worden¹³¹, geven drie geïnterviewden aan dat op geheime stukken geen expiratedatum vermeld wordt. Een andere geïnterviewde legt uit dat het af hangt van het stuk of er een expiratedatum op staat. Bij benoemingen of uitreikingen blijft een stuk geheim totdat de betreffende persoon op de hoogte is, en op een stuk met bijvoorbeeld bedrijfsgegevens staat geen expiratedatum.¹³²

Dossieranalyse

Uit dossieranalyse blijkt dat slechts op vijf van de 19 geselecteerde stukken een expiratedatum is vermeld.¹³³ Hiervan zijn drie expiratedata tussen 2016 en 2018, en voor de andere twee stukken zijn data ver in de toekomst: rond 2050 en 2110 gekozen.



Figuur 12 Vermelding van een expiratedatum

Eén stuk betreft een uitreiking van een gemeentelijke onderscheiding, de geheimhouding hiervan vervalt automatisch na het bereiken van de expiratedatum, i.e. de uitreikingsdatum.

¹²⁹ Interview ambtelijke organisatie.

¹³⁰ Interview ambtelijke organisatie.

¹³¹ RIS304603 Collegebesluit ‘Reglement van orde collegevergaderingen Den Haag 2020’, gemeente Den Haag, vastgesteld door het college op 13 februari 2020, artikel 4 lid 1.h

¹³² Interview ambtelijke organisatie.

¹³³ De rekenkamer heeft in totaal 23 dossiers beoordeeld. Voor 19 dossiers is het hele proces van geheimhouding beoordeeld. Voor 8 oudere dossiers is onderzocht of de geheimhouding is opgeheven. Zie [bijlage 7](#) voor een uitgebreidere verantwoording.

In het geval van een uitreiking is geheimhouding gelegd op grond van artikel 10 Wob lid 2 sub f (het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie) in dat geval vervalt de geheimhouding bij de uitreiking: het moment dat de geadresseerde kennis neemt van het besluit, de informatie is op dat moment openbaar gemaakt. In het geval van uitreikingen van bijvoorbeeld spelden volgt de tijdelijkheid van de geheimhouding uit de aard der zaak.¹³⁴

Een ander dossier ('Besluit van het college over Algemene Vergadering van Aandeelhouders N.V. BNG Bank') bevat bijlagen (notulen en jaarstukken) waarop geheimhouding was gelegd, deze stukken zijn inmiddels openbaar. Het college heeft op deze stukken geheimhouding gelegd, deze geheimhouding vervalt 'automatisch' bij het bereiken van de expiratedatum (zoals vermeld in het collegebesluit). De betreffende geheime stukken, welke stukken van de BNG Bank betreffen, zijn al vóór het bereiken van de gemeentelijke expiratedatum gepubliceerd door de BNG Bank.¹³⁵ Deze casus illustreert dat niet zozeer het vermelden van de expiratedatum belangrijk is, maar wel het principe van heroverweging van de geheimhouding.¹³⁶

Voor een aantal geheime stukken ligt de expiratedatum ver in de toekomst: rond 2050 en 2110 (precies: is 2057 en 2117). In dit laatste geval betekent dat dat de geheimhouding pas 100 jaar na het opstellen van het stuk vervalt. Het eerste voorbeeld met een de expiratedatum van rond 2050 gaat over een 'brief wethouder FVVM aan de voorzitter van de commissie Samenleving over een AvA'. De rekenkamer heeft bij de opsteller van het stuk nagevraagd hoe de opheffing van de geheimhouding tegen die tijd onder de aandacht komt. Volgens de opsteller vervalt de geheimhouding 'automatisch' bij het bereiken van de in het collegebesluit genoemde expiratedatum, tenzij het college besluit de expiratedatum te verlengen."¹³⁷ Dit is ook zo vastgelegd in de 'werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken'.¹³⁸ Over hoe de geheime stukken bij het verstrijken van de expiratedatum onder de aandacht komen kan de ambtelijke organisatie geen duidelijkheid geven.¹³⁹

¹³⁴ *Schriftelijke reactie van prof. mr. S.A.J. (Solke) Munneke, geaccordeerd op 24 november 2020.*

¹³⁵ *Op 29 maart 2018.*

¹³⁶ *Gesprek met prof. mr. S.A.J. (Solke) Munneke op 6 februari 2020, geaccordeerd op 24 november 2020.*

¹³⁷ *E-mailcorrespondentie ambtenaar.*

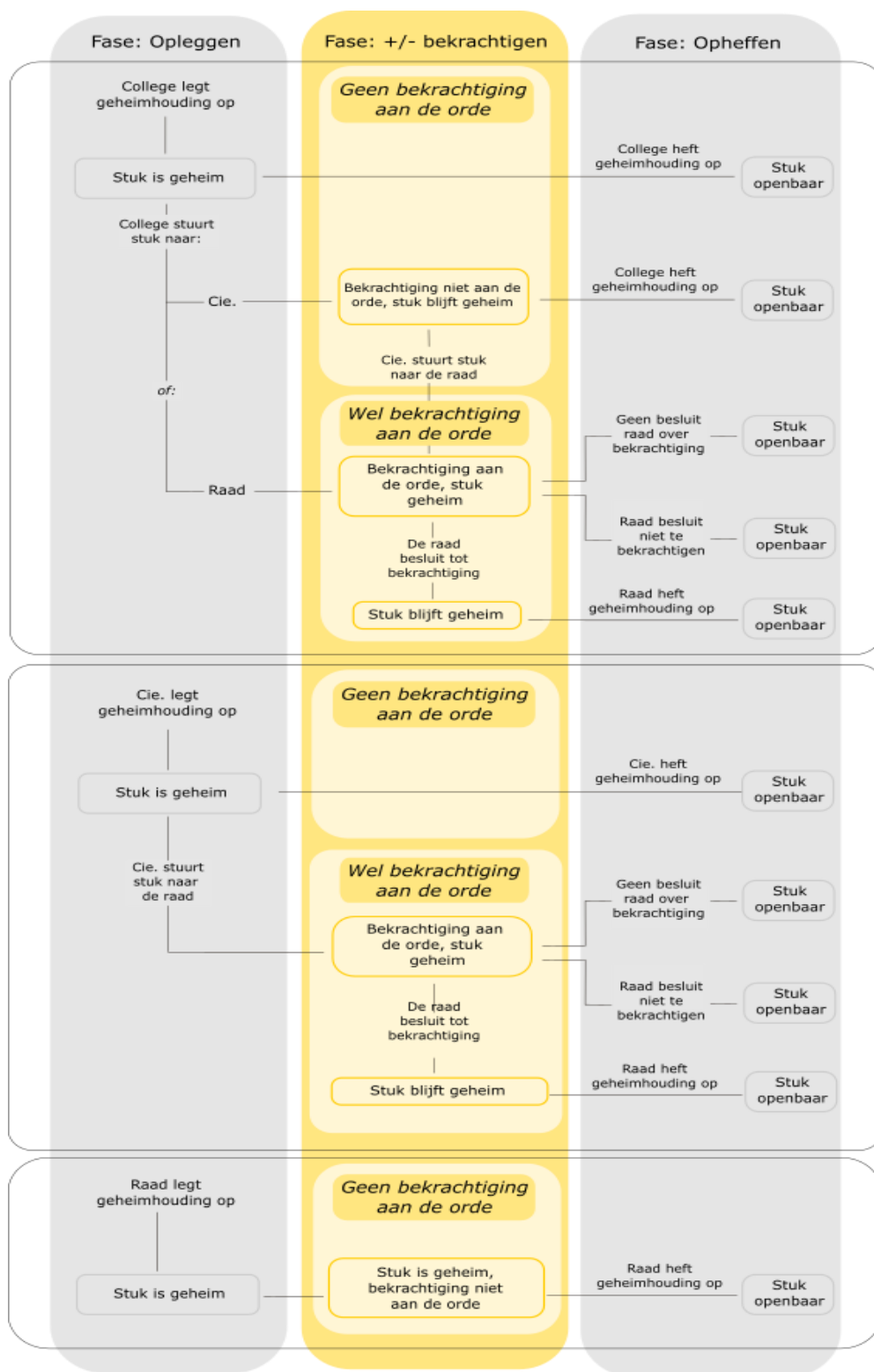
¹³⁸ *RIS304024 Collegebesluit 'Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken', College van Burgemeester en Wethouders, 3 december 2019, p. 2.*

¹³⁹ *Navraag rekenkamer aan de betrokkenen bij het geheime stuk.*

4. Bekrachten

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over het bekrachten van de geheimhouding door de gemeenteraad. De gemeentewet en het gemeentelijk beleid beschrijven hoe dit moet gebeuren. In [paragraaf 4.2](#) wordt het wettelijk kader kort beschreven. Daarna wordt in [paragraaf 4.3](#) het gemeentelijk beleid beschreven. Per norm worden het beleid en de praktijk beschreven in bevindingen. Onderstaand figuur geeft de fase van bekrachten (kleur) weer binnen de verschillende processtappen van geheimhouding.



Figuur 13 *Stroomschema bekrachtigen geheimhouding*¹⁴⁰

¹⁴⁰ *Stroomschema geheimhouding gemaakt door rekenkamer Den Haag, geraadpleegde bron: 'Stroomschema's geheimhouding', Randstedelijke rekenkamer, juni 2014.*

4.2 Wettelijk kader

In de Gemeentewet is vastgelegd dat als andere organen (college, commissie) geheime informatie met de raad delen, de raad de geheimhouding dient te bekrachtigen in de eerstvolgende vergadering.¹⁴¹ Indien de raad de geheime informatie niet bekrachtigt, vervalt de geheimhouding. Dit betekent overigens niet dat de informatie gelijk openbaar is.¹⁴² De raad is het enige orgaan dat geheimhouding kan bekrachtigen.¹⁴³

De wetgever overweegt in een nieuw wetsvoorstel de bekrachtigingseis voor de raad te laten vervallen. Wanneer in dat geval geheime stukken aan de raad worden verstrekt, blijft de geheimhouding gelden totdat de raad de geheimhouding opheft.¹⁴⁴ Hier ligt een voorstel tot een wetwijziging van de gemeentewet aan ten grondslag ter bevordering van de integriteit en het functioneren van het decentraal bestuur.¹⁴⁵

4.3 Gemeentelijk beleid

In deze paragraaf wordt het gemeentelijk beleid over het bekrachtigen van geheimhouding beschreven. In de volgende paragrafen worden 3 bevindingen beschreven aan de hand van de normen.

In [paragraaf 4.3.1](#) is het gemeentelijk beleid in relatie tot de nationale wetgeving beschreven. Vervolgens is de helderheid van het beleid beschreven in [paragraaf 4.3.2](#).

4.3.1 Gemeentelijk beleid i.r.t. nationale wetgeving

Norm	Voldaan?	Bevinding
Het gemeentelijk beleid is in lijn met nationale wet- en regelgeving over het bekrachtigen van geheimhouding.		Bevinding 11

¹⁴¹ Gemeentewet, artikel 25, lid 3.

¹⁴² Zie artikel S.A.J. Munneke: 'Lastige vragen over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding De stand van zaken in de Afdelingsjurisprudentie', de Gemeentestem 2014/98, november 2014, p. 472 (alineä 4). Dit wordt in het artikel als volgt uitgelegd: "Is in de eerstvolgende raadsvergadering geen besluit tot bekrachtiging genomen, dan rust vanaf dat moment geen geheimhouding meer op de overgelegde stukken en is het openbaar maken daarvan geen strafbaar feit meer. Het stuk is dan dus niet langer geheim. Daarmee is overigens niet direct gezegd dat het stuk dan openbaar is in de zin van de Wob. De Wob is nu van toepassing (er is geen ander en uitputtend wettelijk openbaarheidsregime meer van toepassing), maar een afweging van belangen, of een absolute weigeringsgrond, kan nog steeds meebrengen dat de gevraagde documenten toch niet openbaar kunnen worden gemaakt".

¹⁴³ 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. Zie: <https://www.internetconsultatie.nl/bevorderenintegriteitenfunctionerendecentraalbestuur>

¹⁴⁴ Wetsvoorstel bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur, art. 89 lid 3.

¹⁴⁵ Wetsvoorstel bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur. Zie [bijlage 3.2](#) voor een toelichting.

Bevinding 11

Het gemeentelijk beleid is in lijn met nationale wet- en regelgeving over het bekrachtigen van geheimhouding, met dien verstande dat de wet de mogelijkheid biedt dat de raad de door het college opgelegde geheimhouding niet bekrachtigt, terwijl in het fractievoorzittersoverleg is afgesproken dat de raad de geheimhouding altijd zal bekrachtigen en pas op een later moment de geheimhouding kan opheffen.

Toelichting

In de ‘Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken’ (RIS304024, december 2019) is opgenomen dat bij twijfel in het fractievoorzittersoverleg over de noodzaak van de geheimhouding een tussenstap in de bekrachtiging van de geheimhouding door de raad wordt ingebouwd.¹⁴⁶ Bij twijfel bekrachtigt de raad toch de geheimhouding in de eerstvolgende vergadering. Vervolgens dient het college een nadere onderbouwing op de geheimhouding te geven. Het is de bedoeling van het college om het voorstel van het college in de eerstvolgende raadsvergadering ná bekrachtiging door de raad aan de orde te laten komen. In de praktijk kan dit ongelukkig uitpakken indien er kort na elkaar twee raadsvergaderingen zijn.¹⁴⁷ Daarom is in de werkafspraken geheimhouding opgenomen dat de reactie van het college is uiterlijk beschikbaar vóór de tweede raadsvergadering volgend op die waarin de geheimhouding is bekrachtigd.¹⁴⁸ De reactie van het college heeft de vorm van een raadsvoorstel waarin wordt aangegeven waarom de geheimhouding moet voortduren. De reactie van het college wordt zo snel als mogelijk in een vertrouwelijk deel van de commissievergadering besproken. Wanneer het college net vóór de tweede raadsvergadering het raadsvoorstel heeft verzonden en de commissievergadering dan nog moet plaatsvinden, kan de raad pas in de derde raadsvergadering na bekrachtiging en dus in de vierde raadsvergadering na het opleggen van geheimhouding door het college aan de raad, een definitief besluit nemen over de geheimhouding. De raad vergadert buiten de vakantieperiodes gemiddeld om de drie weken.¹⁴⁹ In geval van twijfel over de noodzaak van geheimhouding bij de raad, kan het dus voorkomen dat het definitieve besluit over de geheimhouding twaalf weken op zich laat wachten.

¹⁴⁶ Dit is nader beschreven in [paragraaf 4.3.2](#).

¹⁴⁷ Mondelinge toelichting feitelijk wederhoorreactie, gemeente Den Haag, 7 september 2020

¹⁴⁸ RIS304024 Collegebesluit ‘Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken’, College van Burgemeester en Wethouders, 3 december 2019 p. 1. En artikel 25, lid 3 Gemeentewet.

¹⁴⁹ ‘Vergadering gemeenteraad volgen’, <https://www.denhaag.nl/nl/bestuur-en-organisatie/gemeenteraad/vergadering-bijwonen.htm>, bezocht op: 25 oktober 2019.

Doordat de raad in ieder geval bekrachtigt, wordt voldaan aan de wet; er wordt immers bekrachtigd. Echter, de afspraak is dat vooraf afgesproken wordt dat de raad zal bekrachtigen, ook als deze niet overtuigd is. Doordat de geheimhouding altijd in de eerstvolgende raadsvergadering wordt bekrachtigd, krijgt het college de tijd om de geheimhouding nader te onderbouwen. Deze tussenstap is niet in strijd met de letter van de wet, maar ontnemt de raad wel de mogelijkheid die de wet biedt om de geheimhouding in de eerstvolgende vergadering niet te bekrachtigen. De bekrachtiging als zelfstandige beoordelingsstap waarbij de raad de regie over de geheimhouding overneemt, is hierdoor komen te vervallen. Deze procedure is wel zorgvuldig: zij dient er immers toe een betere inhoudelijke beslissing te kunnen nemen, zonder tijdsdruk.¹⁵⁰ Overigens wordt in een nieuw wetsvoorstel voorgesteld om de bekrachtigingsstap in het geheel te schrappen.¹⁵¹

Bevinding 12

De handelingswijze waarbij elke fractie geheime stukken ontvangt die aan leden van de raad en raadscommissies worden gezonden, strookt niet met hetgeen in de wet is beoogd. De facto is de geheime informatie dan aan de raad als geheel gezonden en dient deze bekrachtigd te worden en ligt de verantwoordelijkheid voor het opheffen van de geheimhouding bij de raad.

Toelichting

Volgens artikel 2 van de ‘regeling informatievoorziening en geheimhoudingsplicht fractiemedewerkers’ uit 2006, ontvangt elke fractie in tweevoud in de postvakjes de geheime stukken die aan leden van de raad en raadscommissies worden gezonden.¹⁵² Deze stukken zijn bedoeld voor de commissieleden. Sinds juni 2018 zijn, middels een besluit van het presidium, alle raadsleden en fractievertegenwoordigers lid van alle commissies.¹⁵³ Deze handelingswijze strookt niet met hetgeen in de wet is beoogd. Doordat alle raadsleden lid zijn van elke commissie en doordat de geheime stukken die aan de commissie/leden van de raad worden gezonden, tevens aan alle fracties worden gezonden, worden in feite alle raadsleden (individueel) geïnformeerd. In de circulaire Wettelijke regeling inzake geheimhouding is opgenomen dat dan de facto de stukken aan de raad als geheel (dus als

¹⁵⁰ Schriftelijke reactie van prof. mr. S.A.J. (Solke) Munneke, geaccordeerd op 24 november 2020.

¹⁵¹ 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://www.internetconsultatie.nl/bevorderenintegriteitenfunctienerendecentraalbestuur>

¹⁵² Zie ook [paragraaf 7.3.1](#) voor wijze van kennisgeving.

¹⁵³ Mondelinge toelichting feitelijk wederhoorreactie, gemeente Den Haag, 24 september 2020

orgaan) worden verstrekt. Dan dient de geheimhouding dus bekrachtigd te worden en komt de verantwoordelijkheid voor het opheffen van de geheimhouding bij de raad te liggen.¹⁵⁴

4.3.2 Helderheid beleid

Norm	Voldaan?	Bevinding
In het gemeentelijk beleid is het proces van bekrachtigen van geheimhouding helder vastgelegd.		Bevinding 13 en 14

Bevinding 13

De afspraak die in het fractievoorzittersoverleg is gemaakt dat de raad geen gebruik maakt van de wettelijke mogelijkheid om de door het college opgelegde geheimhouding niet te bekrachtigen, is niet door de raad vastgesteld.

Toelichting

In verschillende beleidsstukken wordt het proces van bekrachtigen van geheimhouding beschreven.

Aanbevelingen bekrachtiging

In 2007 heeft het presidium, in een brief aan de raad omtrent geheime stukken, aanbevelingen gedaan m.b.t. bekrachtiging. In de periode voorafgaand aan de brief vond er binnen de gemeente geen bekrachtiging van geheimhouding plaats in de eerstvolgende vergadering, wat er toe leidde dat de opgelegde geheimhouding kwam te vervallen.¹⁵⁵ Volgens de aanbevelingen van het presidium dient 'bekrachtiging van geheimhouding' als vast raadsagendapunt opgevoerd te worden. Daarnaast dient het college op elk stuk met geheimhouding dat aan de raad wordt overlegd, te motiveren of de geheimhouding in de eerstvolgende raadsvergadering bekrachtigd dient te worden.¹⁵⁶

Afspraken bekrachtiging - tussenstap

De fractievoorzitters en het college hebben afspraken gemaakt over het al dan niet bekrachtigen en opheffen van geheimhouding. In 2018 is onder andere afgesproken een

¹⁵⁴ *Circulaire Wettelijke regeling inzake geheimhouding*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Bestuur en Financiën, Afdeling Inrichting openbaar bestuur, 29 april 2016, p.7. De circulaire verheldert de artikelen 25, 55, 86 uit de Gemeentewet.

¹⁵⁵ Brief 'Geheime stukken', van het Presidium aan de gemeenteraad, 6 februari 2007, p.3.

¹⁵⁶ Brief 'Geheime stukken', van het Presidium aan de gemeenteraad, 6 februari 2007, p.4.

tussenstap in het bekrachtigen van de geheimhouding door de raad in te voeren.¹⁵⁷ Deze procedure is opgesteld na een discussie tussen college en raad om te voorkomen dat de raad en het college bij een bekrachtiging geheimhouding juridisch tegenover elkaar komen te staan. Het college stelt aan de raad geheimhouding voor door middel van een raadsvoorstel 'voorstel van het college inzake bekrachtiging/opheffing geheimhouding' onder vermelding van de gronden uit de Gemeentewet en de Wob.¹⁵⁸ In de 'Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken' wordt vervolgens de verdere procedure beschreven: het raadsvoorstel wordt in het fractievoorzittersoverleg besproken. Bestaat er geen verschil van inzicht, dan komt het voorstel op de besluitenlijst van de raad. . Indien de fractievoorzitters twijfelen over het bekrachtigen van de geheimhouding, is een separate procedure van toepassing, waarin een tussenstap is ingebouwd. Deze procedure is in onderstaand kader beschreven:

Indien er binnen het fractievoorzittersoverleg twijfel bestaat over de noodzaak van bekrachtiging, dan komt het voorstel tot bekrachtiging van de geheimhouding op de besluitenlijst van de raad en bekrachtigt de raad de geheimhouding. Vervolgens stelt het college of de burgemeester een raadsvoorstel op waarin besloten wordt de geheimhouding al dan niet voort te laten duren. In het raadsvoorstel staat waarom de geheimhouding moet voortduren en welke belangen daarmee zijn gemoeid, of er staat dat de geheimhouding alsnog kan worden opgeheven. Naast dit raadsvoorstel, bereidt het college voor welke informatie, met inachtneming van de Wob, openbaar kan worden, indien de raad toch besluit tot opheffing van de geheimhouding. Het raadsvoorstel van het college is beschikbaar uiterlijk voor de tweede raadsvergadering volgend op die waarin de geheimhouding is bekrachtigd. De reactie van het college wordt zo snel als mogelijk in een vertrouwelijk deel van een commissievergadering besproken. Het raadsvoorstel tot voortdurend van de geheimhouding kan door de raad via een amendement gewijzigd worden in een raadsbesluit tot opheffing van de geheimhouding. In de volgende raadsvergadering heft de raad de geheimhouding al dan niet op.¹⁵⁹ De stukken waarvan de raad de geheimhouding bekrachtigt worden vervolgens geregistreerd in het register geheime stukken.¹⁶⁰

Volgens de procedure zijn er dus twee raadsvoorstellen van het college (een voorstel tot bekrachtiging van de geheimhouding en daarna een voorstel tot handhaven van de geheimhouding) én een amendement (om het voorstel tot handhaving van de geheimhouding te wijzigen in een voorstel om de geheimhouding op te heffen) nodig als de

¹⁵⁷ 'RIS304024 Collegebesluit 'Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken', College van Burgemeester en Wethouders, 3 december 2019, p. 1.

¹⁵⁸ RIS295000 Raadsmededeling 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', 1 september 2016, p.2.

¹⁵⁹ RIS304024 Collegebesluit 'Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken', College van Burgemeester en Wethouders, 3 december 2019.

¹⁶⁰ RIS295000 Raadsmededeling 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', 1 september 2016, p.2.

raad geheimhouding wil opheffen.¹⁶¹ Wanneer uitsluitend de Gemeentewet gevolgd zou worden, zou enkel door het niet bekrachtigen van de geheimhouding in de eerstvolgende raadsvergadering de geheimhouding opgeheven worden. De afspraak die in het fractievoorzittersoverleg is gemaakt dat de raad de geheimhouding in de eerstvolgende vergadering bekrachtigt en daarmee geen gebruik maakt van de mogelijkheid die de wet biedt om de geheimhouding in de eerstvolgende vergadering niet te bekrachtigen, is niet door de raad vastgesteld. Deze procedure is bij raadsleden onvoldoende bekend.¹⁶²

Praktische werkwijze bekrachtiging

Net als beschreven in 'Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken', wordt in de 'Handleiding geheime stukken' van de griffie beschreven dat het college een raadsvoorstel opstelt om de geheimhouding te bekrachtigen. Dit raadsvoorstel wordt vervolgens geagendeerd voor de eerstvolgende raadsvergadering, zo niet dan vervalt de geheimhouding. Alle geheime stukken dienen bij de griffie aangeleverd te worden, daar worden de voorstellen inzake geheimhouding gecheckt.¹⁶³

De werkinstructie geheime stukken van BGS beschrijft de praktische werkwijze binnen BGS met betrekking tot geheime stukken naar de raad(scommissies). Hierin staat beschreven dat de notulist verantwoordelijk is voor de controle of alle verzonden geheime stukken ter bekrachtiging, sinds de voorgaande raadsvergadering, in het concept-raadsvoorstel zijn opgenomen. Op donderdag om 11.00 uur voorafgaand aan de raadsvergadering wordt het raadsvoorstel naar de griffie verstuurd. Indien er later op de dag nog geheime stukken binnenkomen bij BGS, die gericht zijn aan de raad op grond van artikel 25, worden deze alsnog verstuurd in een aangepast raadsvoorstel 'strekt ter vervanging'.¹⁶⁴ Deze werkinstructie wijst medewerkers erop te letten dat sommige commissiestukken fungeren als een bijlage bij een raadsvoorstel, hier moet de geheimhouding ook op bekrachtigd worden. Stukken die uitsluitend aan de commissie zijn gericht op grond van artikel 86 hoeven niet bekrachtigd te worden.¹⁶⁵

¹⁶¹ RIS304024 Collegebesluit 'Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken', College van Burgemeester en Wethouders, 3 december 2019.

¹⁶² Werkbespreking met raadsleden en fractievertegenwoordigers geheimhouding, 11 maart 2020.

¹⁶³ 'Handleiding geheime stukken (voor intern gebruik)', Griffie, 12 juni 2018.

¹⁶⁴ 'Werkinstructie geheime stukken - registratie van stukken geheim naar raad/commissie, t.b.v. bekrachtiging en opheffing geheimhouding', BGS, juli 2017, p.1.

¹⁶⁵ 'Werkinstructie geheime stukken - registratie van stukken geheim naar raad/commissie, t.b.v. bekrachtiging en opheffing geheimhouding', BGS, juli 2017, p.1

Bevinding 14

Bij een deel van de raadsleden bestaat onduidelijkheid over het bekrachtigen van de geheimhouding. Ongeveer de helft van de raadsleden en fractievertegenwoordigers geeft namelijk in de enquête aan onvoldoende inzicht te hebben in de stukken waarop de raad de geheimhouding heeft bekrachtigd. Daarnaast geeft de helft van de raadsleden aan dat de raad in te veel gevallen de geheimhouding bekrachtigt.

Toelichting

Uit de enquête en werkbepreking blijkt dat er onder raadsleden onduidelijkheid bestaat over bekrachtigen van geheimhouding door de raad. Bijna de helft van de respondenten ervaart onvoldoende inzicht te hebben in de stukken waarop de raad geheimhouding heeft bekrachtigd.¹⁶⁶ Iets meer dan de helft van de respondenten vindt dat de raad op te veel stukken geheimhouding bekrachtigt.¹⁶⁷ Dit beeld wordt bevestigd door woordelijke toelichting in de enquêteformulieren en in de werkbepreking. Zo zou automatisme en gemakzucht een rol spelen en er weinig kritisch gekeken worden naar de bekrachtiging. Een aantal raadsleden gaf in een werkbepreking aan dat het voor hen veel gedoe oplevert wanneer men tegen het bekrachtigen ingaat. Ook door het gebrek aan tijd en inhoudelijke motivering vormen praktische obstakels om kritisch te kijken naar de voorgelegde geheime stukken ter bekrachtiging. Daarnaast speelt de politieke dynamiek een grote rol in het al dan niet bekrachtigen. Zo gaven aanwezigen bij de werkbepreking aan dat coalitiepartijen over het algemeen het voorstel van het college om geheimhouding te bekrachtigen steunen.¹⁶⁸ Conform de reguliere aanlevertermijnen (twee weken voor commissiebehandeling en twee weken voor raadsbehandeling) worden inhoudelijke raadsstukken die geheim zijn aan de raad aangeboden. Op deze stukken is duidelijk aangegeven dat het een geheim stuk betreft inclusief de wettelijke grondslagen.¹⁶⁹ Raadsleden ontvangen vervolgens twee dagen voor de raadsvergadering het raadsvoorstel met daarop de stukken waarop de geheimhouding bekrachtigd moet worden. Dit raadsvoorstel is een opsomming van de geheime stukken die het college eerder, vanaf de vorige raadsvergadering, aan de raad heeft verzonden. Als een raadslid de achterliggende motivering van een geheim stuk wil weten, moet een raadslid contact opnemen met de dienst, of een debat aanvragen. Een raadslid moet hiervoor dus

¹⁶⁶ 48 procent ervaart onvoldoende inzicht te hebben, 52 procent ervaart voldoende inzicht te hebben.

¹⁶⁷ 52 procent vindt dat de raad op te veel stukken geheimhouding bekrachtigt, 14 procent heeft geen mening, 35 procent is het daarmee (een beetje) oneens.

¹⁶⁸ Werkbepreking met raadsleden en fractievertegenwoordigers geheimhouding, 11 maart 2020.

¹⁶⁹ Feitelijk wederhoorreactie ambtelijke organisatie, gemeente Den Haag, 1 september 2020

zelf actie ondernemen. Raadsleden zijn zich bewust van hun eigen verantwoordelijkheid, zij ervaren echter een drempel opgeworpen door de praktische obstakels.¹⁷⁰

4.4 Praktijk

In deze paragraaf wordt ingegaan op de praktische uitvoering van het gemeentelijk beleid van het bekrachtigen van geheimhouding. In de volgende paragraaf wordt één bevinding beschreven aan de hand van een norm.

In onderstaande paragraaf is beschreven of de geheimhouding in de eerstvolgende raadsvergadering wordt bekrachtigd indien het college geheime stukken met de raad deelt.

4.4.1 Bekrachtiging in eerstvolgende raadsvergadering

Norm	Voldaan?	Bevinding
De raad bekrachtigt de geheimhouding in de eerstvolgende raadsvergadering		Bevinding 15

Bevinding 15

De raad bekrachtigt de geheimhouding conform de Gemeentewet in de eerstvolgende raadsvergadering.

Toelichting

Volgens de nu geldende werkafspraken wordt in de eerstvolgende raadsvergadering de geheimhouding bekrachtigd. De ‘Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken’ bevatten de regeling dat wanneer de raad twijfelt over de noodzaak van geheimhouding deze alsnog bekrachtigd wordt en er een vervolgprocedure start. Een geïnterviewde geeft aan dat de gemeente middels deze regeling voldoet aan de wettelijke eis om in de eerstvolgende raadsvergadering geheimhouding te bekrachtigen.¹⁷¹

Een vast agendapunt op de agenda van de raadsvergadering is ‘voorstel van het college inzake bekrachtiging/opheffing geheimhouding’ zoals het presidium heeft aanbevolen.¹⁷²

¹⁷⁰ Enquête onder raadsleden en fractievertegenwoordigers, februari 2020 en werkbepreking met raadsleden en fractievertegenwoordigers geheimhouding, 11 maart 2020.

¹⁷¹ Interview ambtelijke organisatie.

¹⁷² RIS304024 Collegebesluit ‘Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken’, College van Burgemeester en Wethouders, 3 december 2019.

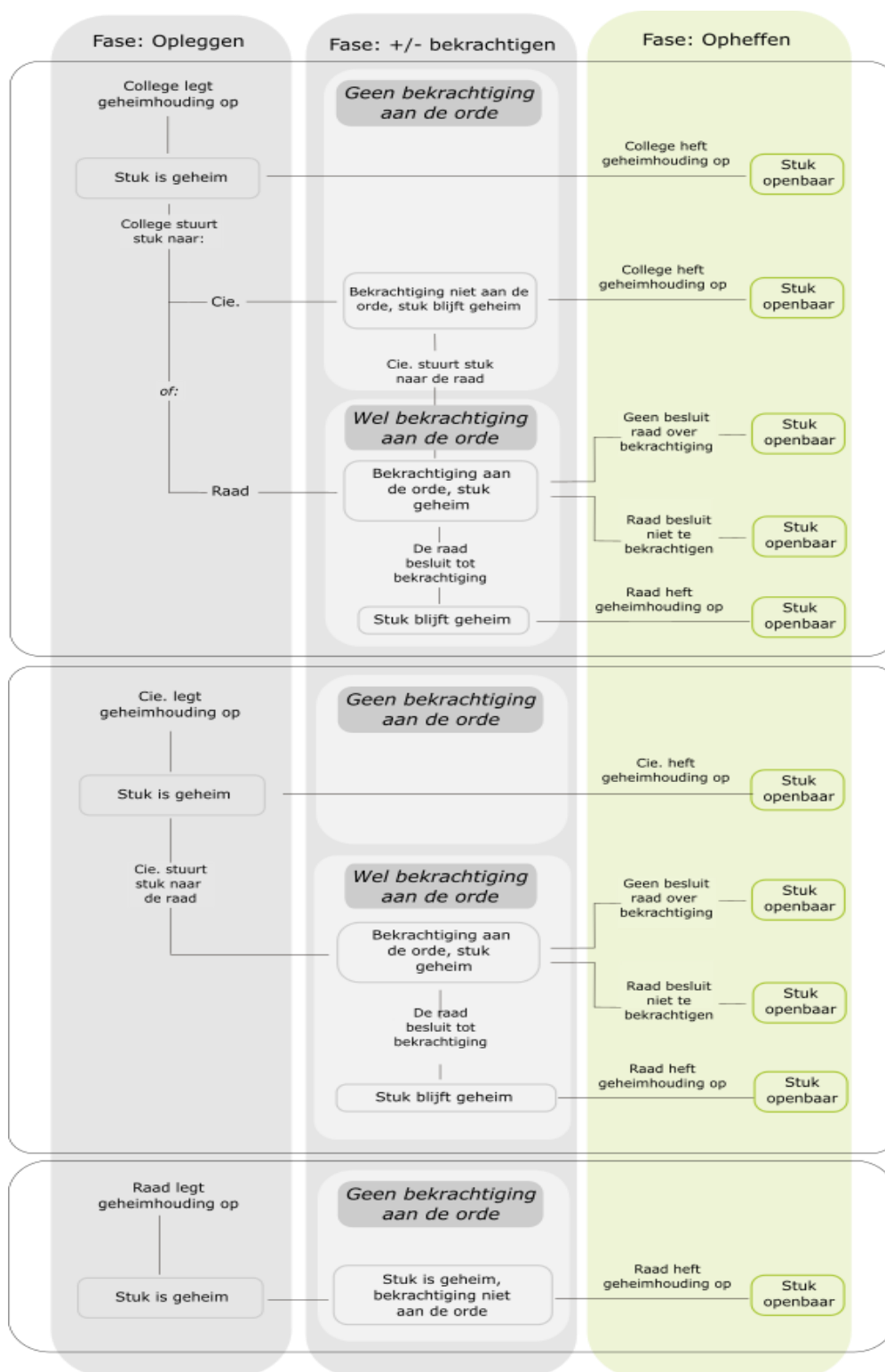
Dossieranalyse

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

5. Opheffen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is het wettelijk kader, het gemeentelijk beleid en de praktijk t.a.v. het opheffen van geheimhouding beschreven. Het college, de raad, commissies en de burgemeester kunnen geheimhouding opheffen. Hoe geheimhouding kan worden opgeheven door deze bestuursorganen is neergelegd in de wet en het gemeentelijk beleid. Onderstaand figuur geeft de fase van opheffen (kleur) weer binnen de verschillende processtappen van geheimhouding.



Figuur 14 *Stroomschema opheffen geheimhouding*¹⁷³

¹⁷³ *Stroomschema geheimhouding gemaakt door rekenkamer Den Haag, geraadpleegde bron: 'Stroomschema's geheimhouding', Randstedelijke rekenkamer, juni 2014.*

5.2 Wettelijk kader

Volgens de Gemeentewet is de geheimhouding van kracht totdat deze wordt opgeven. In principe is het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd bevoegd om deze weer op te heffen. Dit uitgangspunt geldt echter niet als informatie met de raad wordt gedeeld. Dan is niet langer het orgaan dat de verplichting tot geheimhouding oplegde bevoegd de geheimhouding op te heffen, maar de raad. Gelet op de positie van de raad als hoogste bestuursorgaan van de gemeente dient de raad zelf te beslissen omtrent het voortduren van de verplichting tot geheimhouding.¹⁷⁴ Indien het college bijvoorbeeld aan de raad geheimhouding oplegt en de raad de geheimhouding in de eerstvolgende vergadering heeft bekrachtigd, kan alleen de raad en niet het college de geheimhouding opheffen.

5.3 Gemeentelijk beleid

In deze paragraaf wordt het gemeentelijk beleid over het opheffen van geheimhouding beschreven. In de volgende paragrafen worden 4 bevindingen beschreven aan de hand van de normen.

In [paragraaf 5.3.1](#) is het gemeentelijk beleid over het opheffen van geheimhouding in relatie tot nationale wetgeving beschreven. Vervolgens is de [helderheid van het beleid](#) omtrent opheffen beschreven. Tot slot komt de [periodieke toetsing](#) van opheffing van geheimhouding aan bod.

5.3.1 Gemeentelijk beleid i.r.t. nationale wetgeving

Norm	Voldaan?	Bevindingen
Het gemeentelijk beleid is in lijn met nationale wet- en regelgeving over het opheffen van geheimhouding.		Bevinding 16

Bevinding 16

Het gemeentelijk beleid is op twee punten na in overeenstemming met nationale wet- en regelgeving :

- *Het gemeentelijk beleid stelt ten onrechte dat het opheffen van geheimhouding bij absolute uitzonderingsgronden achterwege blijft.*

¹⁷⁴ Artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet en Memorie van Toelichting, Gemeentewet 19 403, nr. 3, p. 83.

- *Het beleid dat de geheimhouding bij het bereiken van een expiratiedatum vervalt, zonder dat de raad hierover een expliciet besluit heeft genomen is niet in overeenstemming met de wet.*

Toelichting

Absolute – relatieve uitzonderingsgronden

Volgens verschillende gemeentelijke stukken blijft opheffing van geheimhouding achterwege indien sprake is van een absolute uitzonderingsgrond, in tegenstelling tot opheffing van geheimhouding op grond van relatieve uitzonderingsgronden. Het college bekijkt alleen of geheime stukken met relatieve uitzonderingsgronden in aanmerking komen voor opheffing van geheimhouding.¹⁷⁵ Dit vloeit echter niet voort uit de wet. Ook bij absolute gronden kan (bijvoorbeeld na verloop van tijd) de afweging worden gemaakt de geheimhouding op te heffen.

In de raadsmededeling ‘Geheimhouding van bestuurlijke stukken’ uit 2016 is opgenomen dat indien sprake is van een absolute uitzonderingsgrond uit de Wob “de opheffing geheimhouding zonder meer achterwege” blijft.¹⁷⁶ In de raadsmededeling wordt tevens aangehaald dat het college halfjaarlijks beoordeelt of geheimhouding op stukken met relatieve uitzonderingsgronden opgeheven kan worden. Het college neemt in haar beoordeling of de geheimhouding moet voortduren niet de geheime stukken mee waarbij een ‘absolute’ uitzonderingsgrond is genoemd. De rekenkamer merkt op dat de wetgever voor wat betreft de geheimhouding geen onderscheid maakt tussen absolute en relatieve uitzonderingsgronden. Hoewel in de praktijk absolute gronden wel vaak zwaardere gronden vormen om geheimhouding op te leggen is het onderscheid niet bepalend voor de toepassing van artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet. Daarbij is in de wet niet bepaald dat absolute uitzonderingsgronden in de tijd onbeperkt blijven gelden. Het is daarom niet in overeenstemming met de wet om absolute gronden zonder meer uit te sluiten van de mogelijkheid van opheffing. Ook bij absolute uitzonderingsgronden zou (op termijn) een beoordeling over de voortdurend van de geheimhouding plaats dienen te vinden.¹⁷⁷

De rekenkamer constateert in de dossieranalyse dat er op één stuk, een besluit van het college over een Algemene Vergadering van Aandeelhouders, een expiratiedatum is genoemd, terwijl geheimhouding is opgelegd op grond van artikel 10 Wob lid 1 sub c, een

¹⁷⁵ RIS295000 Raadsmededeling ‘Geheimhouding van bestuurlijke stukken’, 1 september 2016, p.1.

¹⁷⁶ Norm 1 gaat dieper in op het onderscheid tussen de relatieve en absolute uitzonderingsgrond in relatie tot opheffing van geheimhouding. RIS295000 Raadsmededeling ‘Geheimhouding van bestuurlijke stukken’, 1 september 2016.

¹⁷⁷ ‘Lastige vragen over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding De stand van zaken in de Afdelingsjurisprudentie’, prof. mr. S.A.J. (Solke) Munneke, november 2014 en gesprek met prof. mr. S.A.J. (Solke) Munneke, geaccordeerd op 24 november 2020.

absolute uitzonderingsgrond. De geheimhouding op dit stuk is automatisch opgeheven bij het verstrijken van de expiratiedatum in 2018.¹⁷⁸

Opheffen zonder afzonderlijk besluit

In de werkafspraken vanaf 2019 is opgenomen dat in het voorstel aan de raad om de geheimhouding te bekrachtigen een expiratiedatum kan worden opgenomen tot wanneer het stuk geheim moet blijven. Daarbij is tevens aangegeven dat de geheimhouding is opgeheven wanneer een stuk is gekoppeld aan een expiratiedatum en deze expiratiedatum wordt bereikt.¹⁷⁹ Door middel van deze afspraak neemt de raad in feite twee besluiten in één genomen: zowel het bekrachtigen van als het opheffen (mits expiratiedatum is vermeld). Dat is efficiënt voor zaken die kort geheim zijn. Voor zaken die langere tijd geheim blijven is een afzonderlijk heroverweging met betrekking tot de opheffing wenselijk. Daarnaast speelt een bevoegdheidskwestie: als de raad de geheimhouding eenmaal heeft bekrachtigd, is het opheffen van de geheimhouding een raadsbevoegdheid. Omdat de raad dan bevoegd is de geheimhouding op te heffen, houdt de expiratiedatum (gehangen aan het collegebesluit opleggen geheimhouding) alleen stand indien de raad heeft besloten dat bij het verstrijken van de expiratiedatum de geheimhouding is opgeheven. Het college gaat dan immers niet meer over het opheffen van de geheimhouding. Omdat de raad de werkafspraken niet heeft vastgesteld, heeft de raad echter niet expliciet besloten dat bij het verstrijken van de expiratiedatum de geheimhouding komt te vervallen.

5.3.2 Helderheid beleid

Norm	Voldaan?	Bevinding
In het gemeentelijk beleid is het gehele proces van opheffen van geheimhouding helder vastgelegd.		Bevinding 17

Bevinding 17

De gemeente heeft alleen beleid voor stukken die door het college aan de raad of raadscommissies worden verzonden om de geheimhouding op te heffen. Voor geheime stukken die alleen bij het college berusten heeft de gemeente geen beleid om de geheimhouding op te heffen.

¹⁷⁸ Zie paragraaf 5.4.2 voor de wijze van opheffing van betreffende stuk

¹⁷⁹ RIS304024 Collegebesluit 'Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken', College van Burgemeester en Wethouders, 3 december 2019, p. 2.

In de werkafspraken tussen het fractievoorzittersoverleg en het college zit ten aanzien van de opheffing van de geheimhouding een stap die tot onduidelijkheid kan leiden.

Toelichting

Opheffing door het college

In het beleid is niet beschreven wat de procedure is om geheimhouding op te heffen wanneer geheimhouding enkel door het college wordt opgelegd en dit geheime stuk niet wordt gedeeld met een ander bestuursorgaan.

Opheffing door commissie of raad

Tot december 2019 was in de werkafspraken nog opgenomen dat voor het opheffen van de geheimhouding na het bereiken van de expiratedatum een besluit door de raad moest worden genomen.¹⁸⁰ In de 'Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken' van december 2019 staat beschreven dat indien een geheim stuk gekoppeld is aan een expiratedatum, de geheimhouding is opgeheven bij het bereiken van deze expiratedatum. Indien het college van mening is dat de geheimhouding moet voortduren na de gestelde expiratedatum, doet het college hiertoe een voorstel gericht aan de raad (geheim stuk dat bij de raad ligt) of neemt het college daartoe een besluit waarover de raad wordt geïnformeerd (geheim stuk dat bij een commissie ligt).¹⁸¹ Na de bekrachtiging is het raadsbesluit de grondslag van de geheimhouding. De raad dient dus ook te beslissen over een eventuele expiratedatum. Als het college zo'n datum in het bekrachtigingsvoorstel heeft vermeld, dan is het echter de vraag of de raad met de bekrachtiging ook het opheffen van de geheimhouding bij het bereiken van de expiratedatum heeft 'overgenomen'. De werkafspraken waarin deze afspraak is opgenomen zijn namelijk niet door de raad vastgesteld. Het verdient de aanbeveling daarover wel expliciet als raad iets te zeggen (of expliciet een opheffingsbesluit te nemen).¹⁸²

Opheffing door burgemeester

Zoals in [paragraaf 3.3.2](#), onder bevinding 5 is beschreven, is het kader uit 'Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken' analoog van toepassing als de burgemeester geheimhouding oplegt.¹⁸³ De burgemeester heeft net als het college geen beleid om de geheimhouding van stukken op te heffen.

¹⁸⁰ Afspraken geheimhouding', Griffie, 6 juni 2018.

¹⁸¹ RIS304024 Collegebesluit 'Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken', College van Burgemeester en Wethouders, 3 december 2019, p. 2.

¹⁸² Schriftelijke reactie van prof. mr. S.A.J. (Solke) Munneke, geaccordeerd op 24 november 2020.

¹⁸³ RIS304024 Collegebesluit 'Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken', College van Burgemeester en Wethouders, 3 december 2019. Dezelfde regels uit de werkafspraken zijn dus van toepassing op de burgemeester.

Procedures tot opheffing van geheimhouding

In het beleid staat het proces van opheffing geheimhouding beschreven. Ten tijde van het opstellen van de raadsmededeling 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken' (in 2016) vond opheffing van geheimhouding volgens dit stuk niet of nauwelijks plaats en werd er onvoldoende gebruik gemaakt van de expiratiedatum op een geheim stuk. In de raadsmededeling wordt beschreven dat het bestuursorgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd, als enige bevoegd is deze weer op te heffen. Daarbij is het volgende opgenomen: "wanneer de raad geheimhouding wordt opgelegd, is alleen de raad bevoegd de geheimhouding op te heffen, vanwege de positie van de raad als hoogste bestuursorgaan van de gemeente."¹⁸⁴ Echter, ook als het college of de burgemeester aan een raadscommissie geheimhouding oplegt (art. 86, lid 2) of de burgemeester of een raadscommissies geheimhouding oplegt aan het college (art. 55 lid 2) is de raad, als hoogste bestuursorgaan, mede bevoegd deze op te heffen.¹⁸⁵

Wat betreft de opheffing van geheimhouding, die eerder is bekrachtigd door de raad, staat in de raadsmededeling beschreven dat opheffing plaatsvindt via een raadsvoorstel van het college tot opheffing van geheimhouding. Volgens de 'werkafspraken geheimhouding' kan ook een individueel raadslid door middel van een initiatiefvoorstel voorstellen om de geheimhouding op te heffen.¹⁸⁶ Wanneer een raadslid de geheimhouding echter wil laten voortduren, en het initiatiefvoorstel dus niet wil overnemen, *moet* hij/zij dit voorstel amenderen om de geheimhouding te handhaven.¹⁸⁷ Om de geheimhouding te laten voortduren is het voldoende dat de raad het initiatiefvoorstel tot opheffen van geheimhouding niet aanneemt. Als een raadslid voor het aanhouden van de geheimhouding tevens met een amendement moet komen, dwingt dat expliciet tot een stemming over dat amendement. Als dat amendement wordt aangenomen, volgt daaruit dat de raad in meerderheid voor het voortduren van de geheimhouding is. Vervolgens moet dan over het initiatiefvoorstel in gewijzigde vorm nog worden gestemd (al zal het vermoedelijk worden ingetrokken), waarbij de raad opnieuw bevestigt dat de geheimhouding blijft voortduren. In feite is dat twee keer materieel dezelfde beslissing omdat het initiatiefvoorstel door aanneming van het amendement een tegengestelde strekking krijgt.¹⁸⁸ Dit kan tot verwarring leiden over de status van het stuk, wanneer het initiatiefvoorstel om de geheimhouding op

¹⁸⁴ RIS295000 Raadsmededeling 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', 1 september 2016, p.2.

¹⁸⁵ Gemeentewet art 55 en 86 lid 2.

¹⁸⁶ RIS304024 Collegebesluit 'Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken', College van Burgemeester en Wethouders, 3 december 2019, p.3

¹⁸⁷ Hoewel een amendement niet nodig is om de geheimhouding voort te laten duren, had dit in de afspraken wel als mogelijkheid genoemd kunnen worden. Bijvoorbeeld wanneer de raad het voorstel van het college slechts gedeeltelijk wil overnemen. Raadsleden hebben via een amendement daarnaast de mogelijkheid om het niet (volledig) instemmen met de opheffing van de geheimhouding nader te motiveren.

¹⁸⁸ Schriftelijke reactie van prof. mr. S.A.J. (Solke) Munneke, geaccordeerd op 24 november 2020.

te heffen wordt verworpen en er abusievelijk geen amendement wordt ingediend óf wordt aangenomen om de geheimhouding te handhaven.

Voor het opheffen van de geheimhouding van stukken die door het college aan een commissie zijn verzonden, is in de 'Werkafspraken geheimhouding' van december 2019 een andere procedure beschreven die tot onduidelijkheid kan leiden. Om de geheimhouding te kunnen opheffen, wanneer het college niet wil voldoen aan het verzoek tot openbaarmaking van de commissie, gaat het stuk 'Werkafspraken geheimhouding' uit van twee opties, namelijk via een motie of via een initiatiefvoorstel van de raad.¹⁸⁹ Middels deze procedure kan de raad via een motie of initiatiefvoorstel de geheimhouding opheffen van stukken die aan een commissie zijn voorgelegd terwijl de raad feitelijk geen kennis heeft genomen van die stukken.¹⁹⁰ Hieronder zijn deze opties nader beschreven.

Werkafspraken Geheimhouding

MOTIE

Een fractie kan in de raadsvergadering door middel van een motie oproepen tot openbaarmaking van een geheim stuk zoals bedoeld in artikel 86 (indien het college niet aan een verzoek tot openbaarmaking van de commissie wil voldoen).

- a) Als deze motie wordt aangenomen, wordt het college opgeroepen om het stuk openbaar te maken.
- b) Bij afdoening van de motie geeft het college een reactie op de motie via een raadsmededeling. Daarnaast bereidt het college voor welke informatie, met in achtneming van de Wob, openbaar kan worden gemaakt, indien het college de motie wenst uit te voeren.
- c) De motie wordt uitgevoerd doormiddel van het collegebesluit, welke ten grondslag ligt aan de raadsmededeling.

INITIATIEFVOORSTEL

- d) Indien het college weigert de aangenomen motie uit te voeren, of als de raad uit eigen beweging geheimhouding dat op grond van artikel 86 is opgelegd, wenst op te heffen, kan de raad zelf besluiten de geheimhouding op te heffen via een initiatiefvoorstel.
- e) In dat geval krijgt het college op korte termijn, in ieder geval voor de eerstvolgende raadsvergadering, de gelegenheid een reactie te geven op het initiatiefvoorstel. Tegelijkertijd bereidt het college een raadsmededeling voor waarin staat welke informatie, naar het oordeel van het college, openbaar gemaakt kan worden.
- f) De raadsmededeling van het college wordt besproken in een commissievergadering, waarna in de eerstvolgende raadsvergadering een besluit wordt genomen op het initiatiefvoorstel.¹⁹¹

¹⁸⁹ RIS304024 Collegebesluit 'Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken', College van Burgemeester en Wethouders, 3 december 2019.

¹⁹⁰ Gesprek rekenkamer met prof. mr. S.A.J. (Solke) Munneke, geaccordeerd op 24 november 2020.

¹⁹¹ RIS304024 Collegebesluit 'Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken', College van Burgemeester en Wethouders, 3 december 2019.

Samenvattend kan een fractie in de raad bij motie oproepen tot openbaarmaking van een geheim stuk. Als het college de motie uitvoert, wordt dit gedaan middels een collegebesluit. Als het college weigert de aangenomen motie uit te voeren of als de raad uit eigen beweging geheimhouding wil opheffen, kan de raad zelf geheimhouding opheffen middels een initiatiefvoorstel.

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 (zie tekstkader hierna). 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. Wanneer de raad de geheimhouding wel bekrachtigt komt de verantwoordelijkheid voor het opheffen van de geheimhouding exclusief bij de raad komt 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.¹⁹² 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 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 onnodig en overbodig.

De procedure staat niet expliciet in de wet maar volgt wel uit de wettelijk systematiek en de aard der zaak. In onderstaand kader wordt dit toegelicht.

¹⁹² RIS304024 Collegebesluit 'Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken', College van Burgemeester en Wethouders, 3 december 2019

In Gemeentewet artikel 86 lid 3 wordt verondersteld dat een commissie zich ter zake van het behandelde waarvoor een geheimhoudingsplicht geldt, tot de raad richt. Dat correspondeert met artikel 86 lid 2 waarin is vastgelegd dat de raad bevoegd is de geheimhouding op te heffen, ook van geheimhouding die op stukken die door het college aan een commissie zijn gezonden. Daaruit blijkt, zoals ook in de jurisprudentie is bevestigd, dat de raad als het ware steeds de regie over de geheimhouding voert, ook waar het de uitwisseling van geheime stukken tussen de andere organen betreft. Logischerwijs correspondeert daarmee dat de raad het recht heeft kennis te nemen van die stukken. Dat wordt ook voorondersteld in artikel 82 lid 1 waar is bepaald dat geregeld moet worden dat ook de andere leden van de raad kennis kunnen nemen van geheimhouding dat door een raadscommissie is opgelegd.

Daarnaast vloeit uit de aard van de werkzaamheden van raadscommissies voort dat zij ten opzichte van de raad de functie van ‘hulpconstructie’ vervullen.¹⁹³

Dit betekent dat de raad, in tegenstelling tot wat in de gemeentelijke afspraken is vastgelegd, niet hoeft te besluiten zonder kennis te nemen van die stukken. Dit is voor stukken waarop de commissie geheimhouding heeft gelegd, ook bepaald in artikel 82 lid 1.

Opmerking hierbij verdient dat onduidelijkheden of praktische bezwaren, zoals één hiervan boven is beschreven, vooral te wijten zijn aan onduidelijke wetgeving. In die zin is het goed dat het gemeentebestuur van Den Haag getracht heeft daar handen en voeten aan te geven. Al zijn de gekozen procedures soms ingewikkeld.¹⁹⁴

Overige procedures

Het proces van het opheffen van geheimhouding wordt tevens in enkele andere beleidsstukken beschreven.

Ook in andere beleidsstukken wordt genoemd dat geheimhouding op stukken die door het college, de burgemeester of een commissie aan leden van de raad zijn opgelegd in acht wordt genomen, totdat het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd deze opheft, dan wel tot de raad de geheimhouding opheft.¹⁹⁵ De raad is tevens bevoegd de geheimhouding

¹⁹³ Schriftelijke reactie van prof. mr. S.A.J. (Solke) Munneke, geaccordeerd op 24 november 2020.

¹⁹⁴ Schriftelijke reactie van prof. mr. S.A.J. (Solke) Munneke, geaccordeerd op 24 november 2020.

¹⁹⁵ Brief ‘Geheime stukken’, van het Presidium aan de gemeenteraad, 6 februari 2007, p.2, ‘Handleiding geheime stukken (voor intern gebruik)’, Griffie, 12 juni 2018.

op te heffen die is opgelegd aan commissies.¹⁹⁶ Hiervoor is het niet nodig dat het stuk al eerder naar de raad is verzonden en bekrachtiging van de geheimhouding door de raad heeft plaatsgevonden.

De werkinstructie van BGS stelt dat een voorstel van het college aan de raad om de geheimhouding op te heffen in een raadsvoorstel dient te worden opgenomen. Dit geldt alleen voor stukken die al bij de raad berusten. Als de raad instemt met het opheffen van de geheimhouding, moeten de stukken de volgende dag in het RIS worden gepubliceerd. In het register van geheime stukken die aan de raad zijn verzonden, bijgehouden door BGS, wordt achter het stuk met opgeheven geheimhouding genoteerd wat het RIS-nummer is na publicatie. Deze werkinstructie geeft bovendien aan dat twee maal per jaar het register bij de diensten dient te worden uitgezet met de vraag op welke stukken de geheimhouding opgeheven kan worden. Dit moet vervolgens worden opgenomen in een raadsvoorstel tot opheffing van geheimhouding.¹⁹⁷

Daarnaast wordt, volgens de Werkinstructie Wob, een Wob-verzoek om informatie uit een geheim stuk gezien als tevens een verzoek om opheffing van geheimhouding.¹⁹⁸ De gemeente kan een verzoek om informatie weigeren op basis van de uitsluitingsgronden van artikel 10 van de Wob.

Het college dient halfjaarlijks te beoordelen of geheimhouding op stukken met relatieve uitzonderingsgronden opgeheven kan worden. Richting (raads-)commissies gebeurt de opheffing van de geheimhouding middels een collegebesluit, de raad wordt hierover geïnformeerd. Voor opheffing van de geheimhouding van stukken die bij de raad berusten, doet het college een voorstel tot opheffing van de geheimhouding aan de raad. De stukken worden volgens het beleid van het college vervolgens openbaar gepubliceerd. Volgens de 'raadsmededeling geheimhouding' "blijft de opheffing geheimhouding zonder meer achterwege" indien sprake is van een absolute uitzonderingsgrond.¹⁹⁹

¹⁹⁶ 'Handleiding geheime stukken (voor intern gebruik)', Griffie, 12 juni 2018. In de wet staat overigens ook dat de raad de geheimhouding kan opheffen die door de burgemeester of commissie is opgelegd aan het college.

¹⁹⁷ 'Werkinstructie geheime stukken - registratie van stukken geheim naar raad/commissie, t.b.v. bekrachtiging en opheffing geheimhouding', BGS, juli 2017.

¹⁹⁸ 'Werkinstructie Wob verzoek en bevestigen/opheffen geheimhouding door college of raad'. Vanwege uitspraak: <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2016:3140>.

¹⁹⁹ Norm 1 gaat dieper in op het onderscheid tussen de relatieve en absolute uitzonderingsgrond in relatie tot opheffing van geheimhouding. RIS295000 raadsmededeling 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', 1 september 2016.

5.3.3 Periodieke toetsing opheffen

Norm	Voldaan?	Bevinding
In het gemeentelijk beleid is vastgelegd op welke wijze periodiek wordt getoetst of de geheimhouding kan worden opgeheven (met evt. een signaleringsfunctie).		Bevinding 18 en 19

Bevinding 18

In het gemeentelijk beleid is de periodieke toetsing van geheime stukken, gedeeld met de raad of commissies, vastgelegd. Voor stukken die uitsluitend bij het college, de burgemeester óf de raad berusten is geen beleid vastgesteld om periodiek te toetsen of de geheimhouding kan worden opgeheven. Door het ontbreken van een signaleringsfunctie voor het bereiken van de expiratedatum loopt de gemeente het risico dat de geheimhouding stilzwijgend wordt opgeheven en actieve openbaarmaking, óf het beslissen dat de geheimhouding moet voortduren, achterwege blijft.

Toelichting

Register

In de raadsmededeling 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken' uit 2016 is opgenomen op welke wijze periodiek getoetst zal worden of de geheimhouding van stukken aan de raad of commissies opgeheven kan worden. Vóór 2016 werden geheime stukken aan raadscommissies niet in een register bijgehouden en kwam opheffing van geheimhouding niet of nauwelijks voor. De raadsmededeling beschrijft daarom aangepaste procedures, waarbij het college een register bijhoudt van geheime stukken aan de raad of commissie en het college halfjaarlijks dient te beoordelen of geheime stukken met relatieve uitzonderingsgronden in aanmerking komen voor opheffing van geheimhouding.²⁰⁰

Volgens het beleid dient het college sinds september 2016 dus halfjaarlijks te beoordelen of de geheime stukken met relatieve uitzonderingsgronden in aanmerking komen voor opheffing van geheimhouding.²⁰¹ Volgens de raadsmededeling 'Geheimhouding bestuurlijke stukken' van 1 september 2016 dient het college het register bij te houden inclusief de eventuele expiratedatum en periodiek te beoordelen of de geheime stukken in aanmerking

²⁰⁰ RIS295000 Raadsmededeling 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', 1 september 2016.

²⁰¹ RIS295000 Raadsmededeling 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', 1 september 2016; 'Afspraken geheimhouding', Griffie, 6 juni 2018, p.2.

komen voor opheffing. In dat geval volgt een voorstel aan de raad tot opheffing geheimhouding. Volgens deze raadsmededeling zou het eerste collegebesluit en raadsvoorstel voor het opheffen van geheimhouding in januari 2017 opgesteld worden en betrekking hebben op de periode mei t/m december 2016.²⁰² Uit een interview met BGS blijkt dat BGS bij actualisatie van het register, bij de portefeuillehouders en bij de dienst zelf inventariseert of er stukken zijn waarvan de geheimhouding opgeheven kan worden. Bij deze actualisatie wordt per dossier in het register nagegaan of geheimhouding nog van toepassing is. De betreffende wethouder of de portefeuillehouder is hiervoor verantwoordelijk.²⁰³ In interviews met de diensten wordt bevestigd dat BGS het register bijhoudt en contact opneemt met het directiesecretariaat van de betreffende dienst met de vraag of geheimhouding opgeheven kan worden.²⁰⁴

Signaleringsfunctie

In het beleid is niets opgenomen over een signaleringsfunctie voor het bereiken van de expiratedatum. Uit interviews blijkt dat in het register geen signaleringsfunctie is ingebouwd.²⁰⁵ Volgens de recente ‘werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken’ is de geheimhouding van geheime stukken van de commissies of raad opgeheven wanneer de expiratedatum is bereikt, echter kan het college (een voorstel tot) een besluit nemen indien het college van mening is dat de geheimhouding niettemin moet voortduren.²⁰⁶ Door het ontbreken van een signaleringsfunctie loopt de gemeente het risico dat de geheimhouding stilzwijgend wordt opgeheven en actieve openbaarmaking, óf het beslissen dat de geheimhouding moet voortduren, achterwege blijft.

Bevinding 19

Het gemeentelijk beleid rondom het periodiek toetsen of de geheimhouding kan worden opgeheven heeft alleen betrekking op stukken waarvoor het college geheimhouding heeft opgelegd aan de raad of aan een raadscommissie. Over het periodiek toetsen of de geheimhouding kan worden opgeheven van stukken die alleen bij het college of de burgemeester berusten is geen beleid vastgesteld. Van stukken die aan de raad of raadscommissie zijn gezonden en die geheim zijn op basis van de absolute

²⁰² RIS295000 Raadsmededeling ‘Geheimhouding van bestuurlijke stukken’, 1 september 2016, p.2.

²⁰³ Interview ambtelijke organisatie.

²⁰⁴ Interviews ambtelijke organisatie.

²⁰⁵ Interviews ambtelijke organisatie.

²⁰⁶ RIS304024 Collegebesluit ‘Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken’, College van Burgemeester en Wethouders, 3 december 2019, p. 2.

uitzonderingsgronden, wordt eveneens niet getoetst of de geheimhouding kan worden opgeheven.

Toelichting

De periodieke toetsing door BGS, zoals hierboven beschreven, kent twee beperkingen. Deze worden hieronder beschreven.

Geheime stukken binnen college

In het beleid wordt alleen de situatie beschreven waarbij geheime informatie aan de raad/commissie wordt voorgelegd. Over alle andere situaties waarbij geheimhouding is vastgelegd, is in het beleid niets over periodieke toetsing van de geheimhouding opgenomen. In het register van het college wordt alleen toegezien op de geheime stukken die door het college met de raad of een commissie worden gedeeld. De geheime stukken van het college die niet met de raad of commissies worden gedeeld worden bijvoorbeeld niet in dit register bijgehouden.²⁰⁷

Absolute uitzonderingsgronden

Daarnaast wordt in de 'raadsmededeling geheimhouding' enkel beschreven dat alleen geheime stukken met relatieve uitzonderingsgronden in aanmerking komen voor geheimhouding. "Indien sprake is van een absolute uitzonderingsgrond blijft de opheffing geheimhouding zonder meer achterwege."²⁰⁸ (zie ook [paragraaf 5.3.1](#), bevinding 16)

5.4 Praktijk

In deze paragraaf wordt ingegaan op de praktische uitvoering van het gemeentelijk beleid van het opheffen van geheimhouding. In de volgende paragrafen worden drie bevindingen beschreven aan de hand van de normen.

In [paragraaf 5.4.1](#) is beschreven in hoeverre er periodiek een beoordeling plaatsvindt over het voortduren van de geheimhouding. In [paragraaf 5.4.2](#) is beschreven of geheimhouding middels een besluit wordt opgeheven en of dit openbaar wordt gemaakt.

5.4.1 Periodiek beoordelen voortduren geheimhouding

Norm	Voldaan?	Bevinding
Periodiek en/of na het verlopen van de expiratedatum wordt beoordeeld of de geheimhouding moet voortduren. Wanneer de		Bevinding 20

²⁰⁷ Interviews ambtelijke organisatie.

²⁰⁸ RIS295000 Raadsmededeling 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', 1 september 2016; 'Afspraken geheimhouding', Griffie, 6 juni 2018, p.1. Zie ook [norm 1](#) over de beoordeling of geheimhouding moet voortduren bij absolute/relatieve uitzonderingsgronden.

geheimhouding na het verlopen van de expiratedatum wordt aangehouden wordt dit onderbouwd en wordt een nieuwe expiratedatum vastgesteld.		
---	--	--

Bevinding 20

Niet van alle geheime stukken wordt periodiek het voortduren van de geheimhouding beoordeeld. Van de geheime stukken die het college met de raad/-scommissies deelt wordt alleen de geheimhouding op grond van relatieve uitzonderingsgronden beoordeeld en de herbeoordeling hiervan vindt niet volgens afspraak halfjaarlijks plaats. Voor de geheime stukken die alleen bij het college berusten vindt geen periodieke beoordeling plaats of de geheimhouding kan worden opgeheven.

Toelichting

Niet van alle geheime stukken wordt periodiek beoordeeld of de geheimhouding moet voortduren.

Geheime stukken die het college niet deelt met een ander bestuursorgaan worden niet periodiek beoordeeld. Het is daarnaast onduidelijk hoe deze geheime stukken bij het bereiken van de expiratedatum weer onder de aandacht komen; een praktische werkwijze hiervoor ontbreekt in het beleid. In de praktijk wordt echter niet vaak een expiratedatum vermeld. Bij de geheime stukken zonder expiratedatum vindt geen beoordeling over het opheffen van de geheimhouding plaats, waardoor de geheimhouding altijd blijft voortduren.

Geheime stukken die het college met de raad/-scommissies deelt worden, in beperkte mate, periodiek beoordeeld. Voor stukken waarop geheimhouding is opgelegd op basis van relatieve uitzonderingsgronden wordt beoordeeld of de geheimhouding kan worden opgeheven bij actualisatie van het BGS register.

Actualisatie register BGS

Het uitgangspunt van het gemeentelijk beleid is dat geheime stukken die het college met de raad of commissie deelt, en dus geregistreerd staan in het register van BGS, periodiek worden beoordeeld. Zoals vastgelegd in de raadsmededeling 'Geheimhouding bestuurlijke stukken' uit 2016 dient dit register halfjaarlijks geactualiseerd te worden.²⁰⁹ In de praktijk blijkt dit minder frequent (niet halfjaarlijks) plaats te vinden; het register is sinds september 2016 drie keer geactualiseerd, de laatste actualisatie heeft dit plaatsgevonden in februari

²⁰⁹ RIS295000 Raadsmededeling 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', 1 september 2016, p.2.

2018. Een geïnterviewde geeft aan dat gebleken is dat halfjaarlijkse actualisatie relatief vaak is; het register verandert niet veel.²¹⁰ In maart 2017 is er een voorstel van het college inzake opheffing en oplegging geheimhouding (RIS296396) geweest. Uitkomst van de actualisatie van het register over de periode van mei t/m december 2016 was dat de geheimhouding van geen van de stukken opgeheven kon worden.²¹¹

Wanneer een actualisatie plaatsvindt, inventariseert BGS bij de portefeuillehouders en bij de dienst zelf of geheimhouding opgeheven kan worden van bepaalde stukken. Drie geïnterviewden binnen de diensten geven aan dat BGS het register bijhoudt en actualiseert. BGS geeft aan de diensten een lijst met de stukken waar geheimhouding op ligt krijgen en stelt de vraag op welke stukken de geheimhouding opgeheven kan worden.²¹² BGS monitort niet actief op het bereiken van een eventuele expiratiedatum van de geheimhouding. In het register is geen signaleringsfunctie ingebouwd (waarbij bijv. een automatische melding wordt gegeven wanneer de (eventuele) expiratiedatum bereikt wordt).²¹³

5.4.2 Besluit opheffen geheimhouding en openbaarmaking

Norm	Voldaan?	Bevinding
De geheimhouding wordt middels een besluit opgeheven door het daarvoor verantwoordelijke orgaan.		Bevinding 21
Bij opheffing van de geheimhouding wordt het stuk op eenduidige en toegankelijke wijze openbaar gemaakt.		Bevinding 22

Bevinding 21

Door de gemeente wordt niet altijd openbaar gemaakt dat de geheimhouding op een stuk is opgeheven.

Toelichting

Volgens de Gemeentewet is het orgaan dat geheimhouding heeft opgelegd, bevoegd om de geheimhouding op te heffen, dan wel de raad. Als een stuk door de raad is bekrachtigd, is de

²¹⁰ Interview ambtelijke organisatie.

²¹¹ RIS296396 'Voorstel van het college inzake opheffing en bekrachtiging geheimhouding', Bestuursdienst, 20 maart 2017.

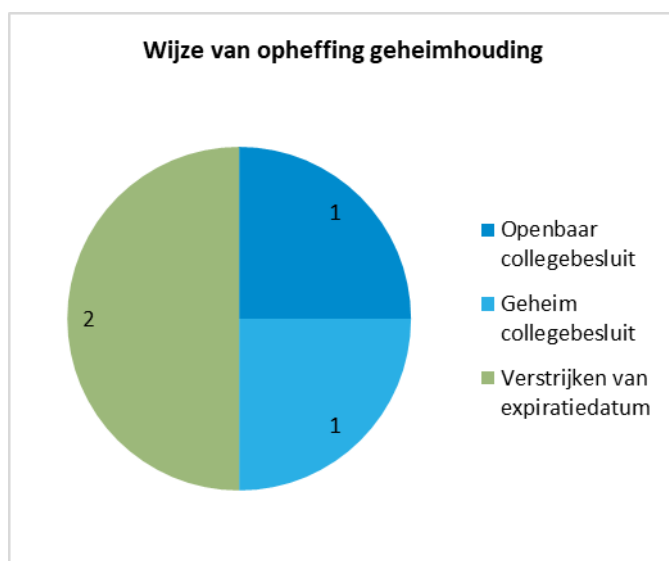
²¹² Interviews ambtelijke organisatie.

²¹³ Interview ambtelijke organisatie.

raad als enige bevoegd om geheimhouding op te heffen. Het college kan wel een voorstel doen maar het is aan de raad om te beslissen om wel of niet geheimhouding op te heffen.²¹⁴

Besluit opheffen

Aan het opheffen van geheimhouding dient een expliciet besluit tot opheffing ten grondslag te liggen. Het opheffen van geheimhouding is niet hetzelfde als bekend maken van de geheime informatie.²¹⁵ Van de 23 onderzochte stukken in de dossieranalyse zijn vier stukken (deels) niet meer geheim²¹⁶ Onderstaand figuur laat zien op welke wijze de geheimhouding van deze stukken is opgeheven.



Figuur 15 *Wijze van opheffing geheimhouding*

In de praktijk is van slechts één stuk, een besluit van het college over een uitbreiding, de geheimhouding door het juiste bestuursorgaan opgeheven middels een openbaar collegebesluit (zie afbeelding hieronder). Het stuk is vervolgens op het RIS gepubliceerd. Er is geen centrale registratie van geheime stukken binnen het college, deze opheffing is dan ook niet centraal geregistreerd.

b Opheffen geheimhouding

Besluit van het college over uitbreiding bevoegdheden
Gemeentesecretaris Gemeente Den Haag

BSD/2017.925 Conform
RIS299059

²¹⁴ Interview ambtelijke organisatie

²¹⁵ Gesprek met prof. mr. S.A.J. (Solke) Munneke op 6 februari 2020, geaccordeerd op 24 november 2020.

²¹⁶ De rekenkamer heeft in totaal 23 dossiers beoordeeld. Voor 19 dossiers is het hele proces van geheimhouding beoordeeld. Voor 8 oudere dossiers is onderzocht of de geheimhouding is opgeheven. Zie [bijlage 7](#) voor een uitgebreidere verantwoording.

Figuur 16 *Besluitenlijst van het college*²¹⁷

Verder is op twee stukken de geheimhouding automatisch vervallen door het verstrijken van de expiratiedatum. Dit betreft ten eerste een besluit van het college over Algemene Vergadering van Aandeelhouders N.V. BNG Bank van april 2017 waarbij geheimhouding lag op de bijlagen. De stukken zijn niet met andere bestuursorganen gedeeld. De expiratiedatum was gelegd op 31 december 2018 en de geheimhouding is volgens de opsteller van het stuk automatisch vervallen op deze expiratiedatum. De opsteller geeft ook aan dat deze expiratiedatum zekerheidshalve zo ver in de toekomst is gelegd, BNG Bank heeft de jaarstukken zelf al voor deze datum gepubliceerd (nl. op 29 maart 2018).²¹⁸

Het tweede stuk waarvan de geheimhouding automatisch vervallen is door het verstrijken van de expiratiedatum, betreft een concept-besluit van het college van mei 2018 over een gemeentelijke onderscheiding. De geheimhouding hiervan vervalt automatisch bij het bereiken van de expiratiedatum, in dit geval 1 juni 2018. De uitzonderingsgrond betreft Wob artikel 10, lid 1, sub f: dat de geadresseerde eerst kennis van de informatie kan nemen. In de geheime stukken komen gemeentelijke onderscheidingen relatief veel voor. In deze casussen wordt de expiratiedatum gezet op de uitreikingsdatum, het moment dat de geadresseerde automatisch kennisneemt van de informatie en de informatie dus openbaar is gemaakt. De gemeente publiceert zelf niets met betrekking tot gemeentelijke onderscheidingen, wel kan het zijn dat de media hierover publiceert.

Wat betreft een ander stuk, een 'brief weth. FVVM aan de voorzitter van de Cie. Leefomgeving over verlengen busconcessies MRDH' van september 2016 is de geheimhouding opgeheven zonder een openbaar besluit. Het stuk is openbaar gemaakt. Op het voorblad van dit stuk staat met de hand geschreven 'geheimhouding opgeheven 7.10 in collegevergadering'. Van de betreffende collegevergadering staan geen stukken op het openbare raadsinformatiesysteem, enkel uit het geheime verslag van de collegevergadering op vrijdag 7 oktober 2016 wordt duidelijk dat het college instemt met het opheffen van de geheimhouding. Dit besluit is ten onrechte niet in de openbare besluitenlijst van deze collegevergadering opgenomen.

Door de gemeente wordt dus niet altijd een besluit openbaar gemaakt dat de geheimhouding op een stuk is opgeheven.

²¹⁷ RIS299275 'Besluitenlijst voor de vergadering van het college van Den Haag op dinsdag 23 januari om 09.00 uur in het stadhuis'.

²¹⁸ Navraag bij de opsteller van het stuk.

Bevinding 22

Na de opheffing van geheimhouding is het stuk dat aan de raadscommissie is verzonden openbaar gemaakt. Van de drie geheime stukken die alleen bij het college lagen is er na de opheffing van de geheimhouding één openbaar gemaakt door de externe partij.

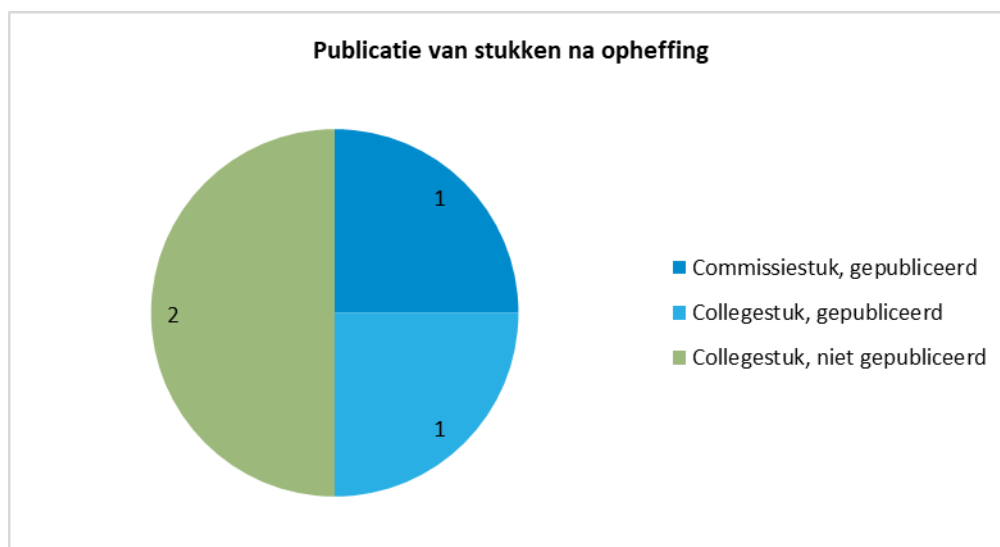
Toelichting

Na het opheffen van geheimhouding is een stuk in principe openbaar. Dit wil niet zeggen dat elk stuk actief gepubliceerd wordt.

Dossieranalyse

In de dossieranalyse is gekeken of de geheimhouding is opgeheven en/of de stukken openbaar zijn, i.e. gepubliceerd op het raadsinformatiesysteem. Naast de 19 geanalyseerde stukken, heeft de rekenkamer aanvullend vier oudere dossiers²¹⁹ opgevraagd waarbij enkel is gekeken of de geheimhouding is opgeheven. Van de 23 stukken, is er van vier stukken de geheimhouding opgeheven.

Naast het opheffen van geheimhouding, dienen de stukken (of het besluit) ook actief openbaar gemaakt te worden.²²⁰ Onderstaande figuur laat het aantal gepubliceerde stukken zien.



Figuur 17 *Publicatie*

²¹⁹ De rekenkamer heeft in totaal 23 dossiers beoordeeld. Voor 19 dossiers is het hele proces van geheimhouding beoordeeld. Voor 8 oudere dossiers is onderzocht of de geheimhouding is opgeheven. Zie [bijlage 7](#) voor een uitgebreidere verantwoording.

²²⁰ RIS295000 Raadsmededeling 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', 1 september 2016, p.2. Stukken waarvan de geheimhouding is opgeheven worden alsnog openbaar gepubliceerd op het RIS.

Van de vier geheime stukken waarvan de geheimhouding is opgeheven zijn er vervolgens twee gepubliceerd op het RIS. Dit betreft één stuk dat onder geheimhouding aan de raadscommissie is gezonden. Na de opheffing van de geheimhouding door het college is het stuk gepubliceerd. De twee andere stukken zijn door het college niet onder geheimhouding gedeeld met een ander bestuursorgaan; één stuk is openbaar gemaakt door het college en één stuk is openbaar gemaakt door het stuk openbaar te verzenden aan de raad.

6. Besloten vergaderen

6.1 Inleiding

De gemeenteraad en raadscommissies vergaderen in beginsel in het openbaar, maar kunnen besluiten om in beslotenheid te vergaderen. Het college vergadert omgekeerd in beginsel achter gesloten deuren maar kan besluiten om in de openbaarheid te vergaderen. De regels omtrent het in beslotenheid vergaderen zijn vastgelegd in de wet en het gemeentelijk beleid.

6.2 Wettelijk kader

In de Gemeentewet²²¹ is opgenomen dat de vergadering van zowel de raad als de raadscommissies in het openbaar worden gehouden, maar ook dat de raad en raadscommissies in beslotenheid kunnen vergaderen. In de Gemeentewet is daarbij bepaald over welke onderwerpen niet in beslotenheid vergaderd mag worden, bijvoorbeeld een begroting of benoeming van personen.²²² Daarentegen is het volgens de gemeentewet juist verplicht om met gesloten deuren te vergaderen betreffende het advies van (her)benoeming van de burgemeester.²²³

De deuren van een vergadering worden volgens de Gemeentewet 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. Van deze besloten vergadering wordt een afzonderlijk verslag gemaakt dat niet openbaar wordt, tenzij de raad hier anders over beslist.²²⁴

De vergaderingen van het college worden met gesloten deuren gehouden, voor zover het college niet anders heeft bepaald (art. 54, lid 1).

Zowel de raad alsook een commissie en het college kunnen geheimhouding leggen op het in een besloten vergadering behandelde, op grond van een belang zoals genoemd in artikel 10 van de Wob. Dit wordt tijdens de desbetreffende vergadering opgelegd en wordt opgelegd aan de aanwezigen van de besloten vergadering, en degenen die kennis hebben van het behandelde.²²⁵

De besluitenlijst van de raads- of commissievergadering moet openbaar worden gemaakt. Dit geldt zowel voor openbare als besloten vergaderingen. Openbaarmaking blijft alleen achterwege voor zover het aangelegenheden betreft waarvoor de raad of de commissie

²²¹ Gemeentewet, artikel 23 en artikel 82 lid 5.

²²² Gemeentewet, artikel 24.

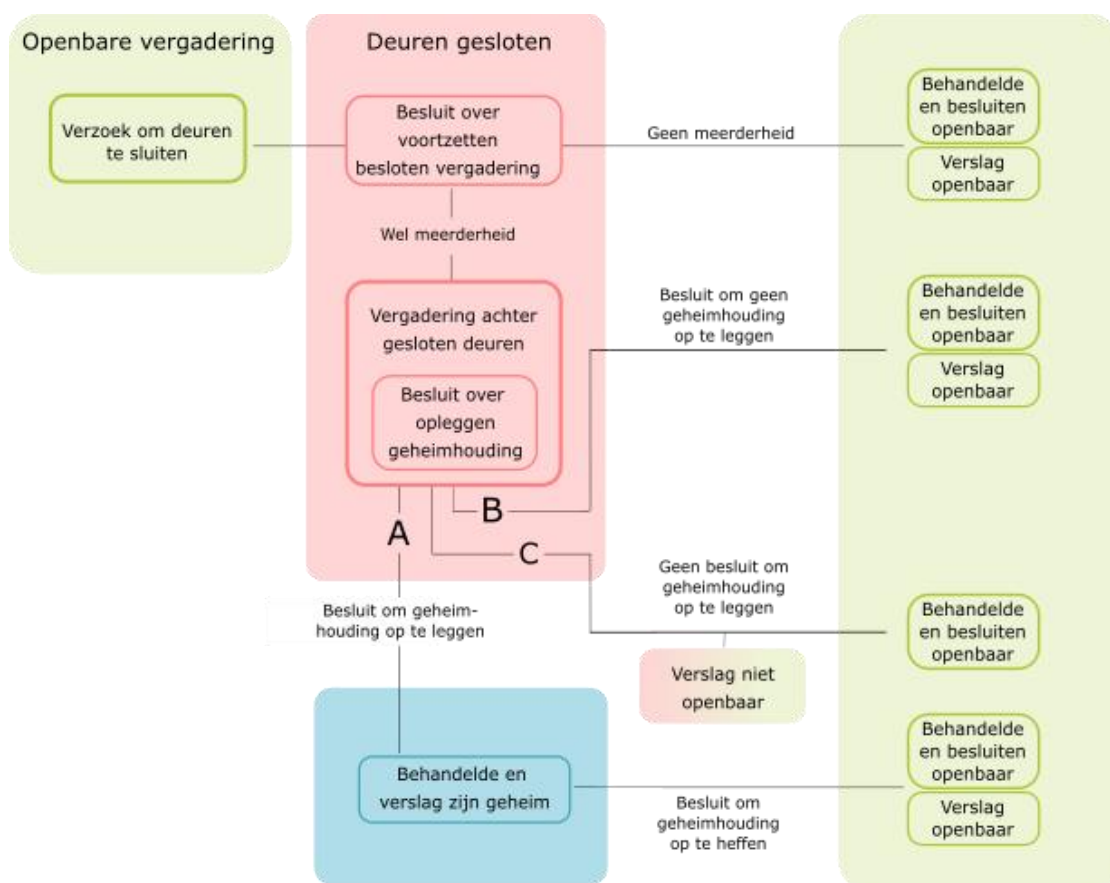
²²³ Gemeentewet, artikel 61.

²²⁴ Gemeentewet, artikel 23 en artikel 82 lid 5.

²²⁵ Gemeentewet, artikel 25, 55 en 86.

geheimhouding heeft opgelegd of ten aanzien waarvan openbaarmaking in strijd is met het openbaar belang.²²⁶ Kortgezegd: wanneer de raad of de commissie aan het eind van een besloten vergadering géén geheimhouding heeft opgelegd, is het behandelde niet geheim en dienen de in het besloten deel genomen besluiten openbaar gemaakt te worden.

Onderstaand stroomschema geeft het besloten vergaderen weer van de raad en commissies.



Figuur 18 Besloten vergaderingen gemeenteraad en raadscommissies²²⁷

6.3 Gemeentelijk beleid

In deze paragraaf wordt het gemeentelijk beleid over het in beslotenheid vergaderen beschreven. In de volgende paragraaf wordt één bevinding beschreven aan de hand van twee normen.

6.3.1 Gemeentelijk beleid: i.r.t. nationale wetgeving en helderheid

Norm	Voldaan?	Bevinding
------	----------	-----------

²²⁶ Gemeentewet, artikel 23 lid 5 en artikel 82 lid 5.

²²⁷ 'Stroomschema's geheimhouding', Randstedelijke rekenkamer, juni 2014.

Het gemeentelijk beleid is in lijn met nationale wet- en regelgeving over het in beslotenheid vergaderen		Bevinding 23
In het gemeentelijk beleid is het proces van besloten vergaderen helder vastgelegd		Bevinding 23

Onder bevinding 23 wordt beschreven of aan deze twee normen wordt voldaan.

Bevinding 23

Het proces van besloten vergaderen door de raad of raadscommissie is helder vastgelegd in beleid, maar wijkt op één punt af van de Gemeentewet. De drempel om de deuren te sluiten is lager dan dat de wetgever heeft bepaald.

Toelichting

Het gemeentelijk beleid over het besloten vergaderen door de raad of raadscommissie is neergelegd in het Reglement van Orde en in de Verordening Raadscommissies.

Reglement van Orde

Het reglement van orde²²⁸, welke is gebaseerd op artikelen 16, 147 en 155 van de Gemeentewet, beschrijft de wijze waarop de raad in beslotenheid vergadert in artikel 40 en 41. Een besloten vergadering van de raad is een officiële vergadering. Hierbij dienen de vergaderregels in acht genomen te worden zoals zijn beschreven in het reglement, mits deze regels niet in strijd zijn met het besloten karakter van de vergadering.²²⁹ Het reglement van orde verwijst naar de procedures die zijn vastgelegd in artikel 23 van de Gemeentewet en schrijft verder voor hoe geheimhouding moet worden opgelegd op het besprokene en de werkwijze met betrekking tot de (geheime) notulen. Het reglement van orde wijkt niet af van de wettelijke bepalingen uit de Gemeentewet.

Verordening raadscommissies

De verordening raadscommissies²³⁰ beschrijft dat de deuren van een openbare vergaderingen van een commissie worden gesloten wanneer één van de aanwezigen dit verlangt, of als de voorzitter dit nodig acht. Dit is niet in lijn met de Gemeentewet, welke vereist dat de deuren gesloten kunnen worden wanneer ten minste een vijfde van het aantal leden dat de presentielijst heeft getekend daarom verzoekt, of wanneer de voorzitter het

²²⁸ 'Reglement van orde voor de vergaderingen en voor andere werkzaamheden van de gemeenteraad 2014', gemeente Den Haag, laatste wijziging 20 maart 2019.

²²⁹ 'Reglement van orde voor de vergaderingen en voor andere werkzaamheden van de gemeenteraad 2014', gemeente Den Haag, laatste wijziging 20 maart 2019, artikel 40.

²³⁰ 'Verordening raadscommissies', gemeente Den Haag, laatste wijziging 20 maart 2019.

nodig oordeelt.²³¹ Hierdoor is de drempel om in Den Haag de deuren te sluiten lager dan dat de wetgever heeft bepaald. De commissie besluit vervolgens om met gesloten deuren verder te vergaderen wanneer blijkt dat een openbare vergadering private of openbare belangen zou kunnen schaden.²³² Het besluit om met gesloten deuren (verder) te vergaderen wordt genomen bij meerderheid van stemmen.²³³

6.4 Praktijk

In deze paragraaf wordt ingegaan op de praktische uitvoering van het besloten vergaderen. In de volgende paragraaf wordt één bevinding beschreven aan de hand van één norm.

6.4.1 Besloten vergaderen conform procedures

Norm	Voldaan?	Bevinding
Besloten vergaderingen verlopen volgens de procedures zoals vastgelegd in (de Gemeentewet en) het gemeentelijk beleid		Bevinding 24

Bevinding 24

Het proces van besloten vergaderen loopt niet volgens de procedures. Voor de vijf onderzochte dossiers (één raadsvergadering, vier commissievergaderingen) is verzuimd op het behandelde in de besloten vergaderingen geheimhouding op te leggen en is daardoor het behandelde niet geheim en dienen de eventueel genomen besluiten openbaar gemaakt te worden. Voor één van deze dossiers heeft de raadscommissie kort na de vergadering ook ingestemd met openbaarmaking van het verslag. Daarnaast is voor alle vijf de dossiers verzuimd om na het sluiten van de deuren een besluit te nemen over het verder in beslotenheid vergaderen.

Toelichting

Zoals beschreven in paragraaf 6.3 zijn de voorschriften met betrekking tot besloten vergaderen vastgelegd in het reglement van orde en de verordening. In de praktijk worden de procedures echter niet altijd consequent gevolgd bij besloten vergaderingen.

²³¹ Gemeentewet artikel 82 lid 5 welke verklaart dat artikel 23, lid 2 overeenkomstig van toepassing is.

²³² 'Verordening raadscommissies', gemeente Den Haag, laatste wijziging 20 maart 2019, artikel 7 lid 2.

²³³ 'Verordening raadscommissies', gemeente Den Haag, laatste wijziging 20 maart 2019, artikel 7 lid 5.

Raad

Geïnterviewden geven aan dat de raad bijna nooit met gesloten deuren vergadert, in de afgelopen jaren is het volgens hen tweemaal voorgekomen, een besloten vergadering in het kader van de voordracht van een nieuwe burgemeester van 6 februari 2017 en een raadsvergadering van 20 december 2018.²³⁴ Op de agenda van deze raadsvergadering op 20 december 2018 staat de openbare aankondiging tot sluiting van de deuren ten behoeve van een besloten vergadering vermeld.²³⁵ In de desbetreffende vergadering licht de voorzitter toe wie aanwezig mag zijn bij het besloten deel, in dit geval betreft dat de griffiemedewerkers, notulisten, de ambtelijke ondersteuning van de wethouder, fractiemedewerkers en fractievertegenwoordigers. Voorafgaand is er een presentielijst rondgegaan die getekend moest worden om bij het besloten gedeelte aanwezig te mogen zijn.²³⁶

Commissies

Commissies vergaderen met enige regelmaat in beslotenheid. Dit is veelal het geval wanneer het college geheime stukken aanbiedt. Conform de verordening raadscommissies worden de deuren van de commissievergadering gesloten wanneer één van de commissieleden hierom verzoekt (zie par. 6.3.1.). Ook als de andere commissieleden zelf geen vragen hebben of een besloten deel niet nodig vinden, ‘gunnen commissieleden elkaar een besloten deel’ als er behoefte aan is.²³⁷

Casusanalyse besloten vergaderingen

De rekenkamer heeft een steekproef gedaan naar de praktijk van vijf besloten vergaderingen die willekeurig geselecteerd zijn. Dit betreffen vier commissievergaderingen en één raadsvergadering.²³⁸ Hierbij is gekeken naar de notulen van de besloten vergaderingen, de opnames van het openbare deel van de vergadering, de vergaderstukken en overige informatie op RIS.

Merendeel besluiten niet genomen

In een besloten vergadering wordt een aantal besluiten genomen, gebaseerd op de Gemeentewet en zoals vastgelegd in het reglement van orde en de verordening. Daarnaast worden er besluiten genomen over de verslagen en notulen. Onderstaande tabel geeft onder andere deze besluiten weer en of deze genomen zijn (op basis van de beschikbare bronnen bij de vijf geselecteerde casussen).

²³⁴ Interview ambtelijke organisatie.

²³⁵ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/vergadering/441911/Raad%2020-12-2018>, bezocht op: 3 december 2019.

²³⁶ https://c.connectedviews.com/05/SitePlayer/Den_Haag?session=16509&starttime=18569, bezocht op: 22 oktober 2019.

²³⁷ Interview ambtelijke organisatie.

²³⁸ Zie voor de casusselectie bijlage 5: onderzoeksverantwoording

Besluiten besloten vergaderingen	Ja	Nee
1. Besluit met gesloten deuren verder vergaderen	0	5
2. Besluit geheimhouding op besprokene	0	5
3. Besluit over verslag over besloten vergadering wel/niet openbaar	1	4

In geen van de vergaderingen is geheimhouding opgelegd ten aanzien van het besprokene en de besluitenlijst. Dit betekent dat het behandelde van deze vergaderingen niet geheim is. De besluitenlijsten van deze vergaderingen zouden daarnaast openbaar gemaakt moeten worden.²³⁹ Op de verslagen van de vier vergaderingen waarvan het verslag niet openbaar is gemaakt, rust geen geheimhouding, maar geldt conform de gemeentewet niet dat deze openbaar zijn.

Hieronder zijn de besluiten t.a.v. besloten vergaderen van de geselecteerde casussen toegelicht. In bijlage 7 wordt de casusselectie toegelicht.

Punt 1. Besluit met gesloten deuren verder vergaderen

Bij de vier commissievergaderingen is te herleiden dat of minimaal één van de aanwezigen beslotenheid verlangt of dat de voorzitter dit nodig acht. Van de besloten raadsvergadering is niet op te maken wie verzocht heeft om het besloten deel (door voorzitter of door 1/5e deel aanwezige leden).

Bij twee van de geselecteerde casussen is gesproken over de noodzaak van een besloten vergadering. Bij de raadsvergadering wordt de noodzaak van het in beslotenheid wel aan de orde gesteld door twee partijen in het openbare deel van de vergadering. In het besloten deel is hierover geen discussie.²⁴⁰ Bij één commissievergadering wordt zowel in het openbare- als besloten deel van de vergadering de noodzaak van het besloten vergaderen genoemd. Bij beide vergaderingen geldt dat er niet zozeer sprake is van een discussie tussen partijen over de noodzaak om in beslotenheid te vergaderen: één of twee partijen benoemen het, vervolgens wordt de openbare vergadering volgens de agenda gesloten. Deze praktijk illustreert dat de noodzaak om in beslotenheid te vergaderen in beperkte mate ter discussie staat.

²³⁹ Voor de raad: art. 23 lid 5 van de gemeentewet, voor raadscommissies: art. 82, lid 5 juncto art. 23 lid 5 van de gemeentewet.

²⁴⁰ RIS301794 Notulen raadsvergadering, 20 december 2018.

Uit geen van de vijf verslagen blijkt dat aan het begin van de vergadering besloten is om met gesloten deuren te vergaderen. In deze casussen is verzuimd om hierover een expliciet besluit te nemen.

Punt 2. Besluit geheimhouding op besprokene

In vier onderzochte besloten vergaderingen is geen besluit tot opleggen van geheimhouding op het besprokene genomen. Bij één commissievergadering spreekt de voorzitter aan het einde van de vergadering geheimhouding af op het besprokene in het besloten deel, dit betreft niet een besluit door de gehele commissie.

In drie van de vijf geselecteerde casussen werd in de besloten vergadering niet gediscussieerd over de (noodzaak van) het opleggen van geheimhouding. Tweemaal werd wel over de geheimhouding gediscussieerd: bij één raadsvergadering en één commissievergadering. Dit gebeurt op meerdere momenten in de vergadering, niet alleen aan het einde van de vergadering. Dat gesproken wordt over de noodzaak van geheimhouding bracht in deze twee casussen overigens geen wijzigingen teweeg in de geheimhouding op de betreffende stukken.

Punt 3. Besluit over verslag over besloten vergadering wel/niet openbaar

Voor besloten raadsvergaderingen geldt dat een afzonderlijk verslag wordt opgemaakt dat niet openbaar wordt tenzij raad anders beslist.²⁴¹ De raad heeft in dit geval niet anders beslist. Voor de vier verslagen van de besloten commissievergaderingen geldt dat drie verslagen nog steeds niet openbaar zijn. Het is niet te herleiden of het besluit om dit verslag niet/gedeeltelijk/ geheel openbaar te maken met meerderheid van de stemmen is gebeurd. Eén verslag is inmiddels openbaar gemaakt. Ook daarvan is onbekend of dit besluit met meerderheid van de stemmen is genomen.

Merendeel praktische stappen niet genomen

Naast de besluiten die rondom een besloten vergadering moeten worden genomen, is er een aantal praktische stappen die rondom het besloten vergaderen dienen plaats te vinden. Of deze stappen zijn genomen is in de tabel hieronder weergegeven.²⁴²

Praktische stappen	Wel	Niet
1. Het sluiten van de deuren volgens procedure	4	1

²⁴¹ Gemeentewet artikel 23, lid 4.

²⁴² De stappen zijn terug te vinden in de Gemeentewet (art 25) en het reglement van orde.

2. De notulen zijn zichtbaar geheim	4	1
3. Notulen zoveel mogelijk woordelijke weergave (raad)	1	0
4. Verspreidingswijze notulen van de raad door ter inzage legging	0	1
5. Expliciete vaststelling van de notulen van het besloten deel van de raads- of commissievergadering	4	1
6. Vaststelling van de notulen van het besloten deel van de raadsvergadering in de eervolgende besloten raadsvergadering	0	1
7. Presentielijst tekenen	1	4
8. Filmapparatuur uit	5	0

Hieronder zijn de praktische stappen t.a.v. besloten vergaderen van de geselecteerde casussen toegelicht.

Punt 1:

Bij vier commissievergaderingen is ter herleiden dat minimaal één van de aanwezigen beslotenheid verlangt of de voorzitter dit nodig acht. Van de besloten raadsvergadering is niet op te maken wie verzocht heeft om het besloten deel (door voorzitter of door 1/5e deel aanwezige leden). Alle vijf de besloten vergaderingen zijn aangekondigd op de agenda.

Punt 2:

Van één besloten commissievergadering, is de geheimhouding op de notulen naderhand opgeheven middels een commissiebesluit. Op de vier andere notulen is zichtbaar dat deze geheim zijn: het is op rood papier geprint en op elk staat 'geheim' vermeld. De precieze vermeldingswijze wisselt per geval, bij de één staat er enkel 'geheim', op een ander staat een geprint kader inclusief vermelding van de uitzonderingsgronden. Het is opvallend dat er wel zichtbaar geheimhouding vermeld staat op notulen, terwijl in de notulen een expliciet besluit over de geheimhouding van het behandelde ontbreekt. Hoewel er geen geheimhouding op

het behandelde is gelegd zijn de notulen overigens niet openbaar, tenzij de raad anders beslist..²⁴³

Punt 3 en 4:

De notulen van de besloten vergaderingen van de raadscommissies zijn expliciet door de raadscommissies vastgesteld (zie punt 5), waarmee de rekenkamer veronderstelt dat deze ook beschikbaar zijn gesteld aan de commissieleden. Voor de raad geldt specifiek dat in het reglement van orde is opgenomen dat de notulen van besloten raadsvergaderingen zoveel mogelijk een woordelijke weergave moeten hebben.. Het verslag dat de rekenkamer heeft kunnen inzien was woordelijk. Zolang de notulen van de besloten raadsvergadering niet zijn vastgesteld, dienen zij volgens het reglement van orde gedurende ten minste tweemaal vierentwintig uur vóór elke volgende openbare vergadering ter inzage te liggen in de ruimte voor vertrouwelijke stukken in de leeskamer van de raad. De griffie heeft echter aangegeven dat de notulen beschikbaar zijn gesteld aan de fracties.

Punt 5:

In de notulen van 14 februari 2019 staat dat de notulen van 20 december 2018 zijn vastgesteld. Er wordt in de notulen geen melding gemaakt van de vaststelling van de notulen van het besloten gedeelte van 20 december 2018. In art. 23 lid 4 van de gemeentewet is opgenomen dat van het besloten deel een afzonderlijk verslag wordt opgemaakt. Dit afzonderlijke verslag dient derhalve ook apart vastgesteld te worden. In het Reglement van Orde staat daarnaast dat de notulen van de besloten vergadering in de eerstvolgende besloten vergadering worden vastgesteld. Omdat er geen nieuwe besloten vergadering heeft plaatsgevonden is dit niet gebeurd. . Het reglement heeft hierover het volgende vastgelegd: “De notulen worden afzonderlijk gehouden en in de volgende besloten vergadering vastgesteld. Zolang zij niet zijn vastgesteld, liggen zij gedurende ten minste tweemaal vierentwintig uur vóór elke volgende openbare vergadering ter inzage in de ruimte voor vertrouwelijke stukken in de leeskamer van de raad”.²⁴⁴ Aangezien de raad niet vaak besloten vergadert, zou het volgens het reglement geruime tijd kunnen duren voordat deze worden vastgesteld. In de praktijk kan het echter ook voorkomen dat, indien er geen opmerkingen zijn, het verslag in een openbare vergadering wordt vastgesteld. In dat geval is het aan te raden om expliciet te vermelden dat het een geheim verslag betreft.

Punt 6:

De notulen van het besloten deel van de commissievergaderingen worden in de praktijk expliciet via de advieslijst van de commissievergadering vastgesteld. Van één commissie is

²⁴³ Gemeentewet, artikel 23, lid 4.

²⁴⁴ Reglement van Orde, artikel 41, lid 6.

deze bij de vaststelling openbaar gemaakt, de overige drie zijn vastgesteld en niet openbaar gemaakt. .

Punt 7:

Alle aanwezigen bij een besloten vergadering moeten een presentielijst ondertekenen. Van de vijf onderzochte vergaderingen is slechts bij één van de notulen de presentielijst bijgevoegd. Voor de vier overige vergaderingen is het onbekend of er een presentielijst is getekend.

Punt 8:

De filmapparatuur moet uitgeschakeld worden voorafgaand aan het besloten deel. Van alle vijf de vergaderingen is de uitzending gestopt na aankondiging van het besloten deel.

7. Kennisneming, registratie en archivering

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de wijze waarop kennisgenomen kan worden van geheime stukken, de wijze waarop geheime stukken geregistreerd worden en de wijze van archivering.

7.2 Wettelijk kader

De wet kent geen regels over de wijze waarop de geheime informatie ter beschikking moet worden gesteld aan degenen die daar kennis van mogen nemen. Daarnaast is in de wet ook niet vastgelegd op welke wijze geheime stukken geregistreerd moeten worden.

Archivering van geheime bestuurlijke stukken is neergelegd in de Archiefwet. De Archiefwet maakt geen onderscheid in de archivering van stukken die wel of niet geheim zijn. In het algemeen betreffen te archiveren stukken, stukken die ouder zijn dan 50 jaar.²⁴⁵ De stukken die in een archiefbewaarplaats berusten zijn, op enkele uitzonderingen na (zoals bepaald in artikelen 15, 16 en 17), openbaar en voor ieder kosteloos te raadplegen.²⁴⁶ Archiefwet hoofdstuk 5 heeft betrekking op het archiefbescheiden van gemeenten. Volgens artikel 30 lid 1 stelt de gemeenteraad een archiefverordening vast.

7.3 Gemeentelijk beleid

In deze paragraaf wordt het gemeentelijk beleid met betrekking tot de kennisname, registratie en archivering van geheime stukken beschreven. In de volgende paragrafen worden 4 bevindingen beschreven aan de hand van de normen.

In paragrafen 7.3.1 t/m 7.3.3 is het beleid beschreven over kennisneming, registratie en archivering.

7.3.1 Beleid m.b.t. kennisneming

Norm	Voldaan?	Bevinding
In het gemeentelijk beleid staat het proces beschreven van kennisneming		Bevinding 25

Bevinding 25

In het gemeentelijk beleid staat het proces van kennisneming deels beschreven. In het beleid is vastgelegd welke kring binnen het college kennis kan nemen van geheime stukken. Voor de raad is het proces van kennisneming beschreven. Echter, ten aanzien van het delen

²⁴⁵ Tweede Kamer der Staten Generaal, Memorie van toelichting 'Regelen betreffende de openbaarheid van bestuur (Wet openbaarheid van bestuur', 19859, punt 5b, p.11.

²⁴⁶ Archiefwet, artikel 14.

van geheime stukken die door het college aan de commissie zijn verzonden geldt dat alle raadsleden, fractievertegenwoordigers en -medewerkers hier kennis van kunnen nemen. Voor stukken die onder geheimhouding met de raadscommissie worden gedeeld zou de raad de geheimhouding moeten bekrachtigen en verschuift de verantwoordelijkheid voor het opheffen van de geheimhouding van het college naar de raad. Daarnaast is niet eenduidig vastgelegd wanneer stukken voor de raad alleen ter inzage worden gelegd of wanneer deze in tweevoud in de fractiepostbussen worden gelegd.

Toelichting

Zowel het college als de raad(scommissies) en de burgemeester kunnen kennis nemen van geheime stukken wanneer deze met hen gedeeld worden. De wijze van kennisname staat deels beschreven in het gemeentelijk beleid.

Kennisname door het college

In het geldende beleid is vastgelegd waar de kring uit bestaat die kennis mag nemen van de geheime stukken die bij het college berusten. In het reglement van orde collegevergaderingen staat in artikel 3 sub 5 vermeld wie kennis neemt van de agenda en vergaderstukken van het college. Naast de collegeleden, worden de agenda en vergaderstukken ook beschikbaar gesteld aan: 'de gemeentesecretaris, de directeur Communicatie, algemeen directeuren, sectordirecteuren, bestuursadviseurs, woordvoerders van collegeleden, uitvoerend secretarissen, Bureau Gemeentesecretaris en medewerkers aan wie het Gemeentelijk Management Team toestemming heeft gegeven'.²⁴⁷ Gemeenteambtenaren zijn, naast de Gemeentewet, tot geheimhouding verplicht, middels de door hen afgelegde ambtseed/-belofte.²⁴⁸ Externe medewerkers dienen een geheimhoudingsverklaring te tekenen.²⁴⁹

Kennisname door de raad

In het gemeentelijk beleid staat de kring die kennisneemt van de geheime stukken bij de raad en commissie beschreven.

In 2006 is bepaald dat fractiemedewerkers toegang hebben tot geheime informatie en gebonden zijn aan geheimhoudingsplicht. De fractievoorzitter tekent een verklaring voor de

²⁴⁷ RIS304603 Collegebesluit 'Reglement van orde collegevergaderingen Den Haag 2020', gemeente Den Haag, vastgesteld door het college op 13 februari 2020

²⁴⁸ <https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Actueel/%27s-Gravenhage/46160.html>, bezocht: 8 juni 2020.

²⁴⁹ <https://denhaag.sharepoint.com/sites/werknet/portalen/peno/Paginas/Veelgestelde-vragen-over-de-inhuur-van-uitzendkrachten.aspx>, bezocht: 8 juni 2020.

geheimhouding door de fractiemedewerkers.²⁵⁰ Hierover is ook per brief in 2018, naar aanleiding van een verschil van inzicht tussen het college en de raad over bekrachtiging van geheimhouding, gecommuniceerd aan de fractievoorzitters. In die brief is aangegeven dat geheime stukken alleen beschikbaar zijn voor raadsleden, fractievertegenwoordigers, fractie- en griffiemedewerkers.²⁵¹

Geheimhouding is de tegenhanger van openbaarheid. In beginsel hebben slechts raadsleden recht kennis te nemen van een geheim stuk dat aan de raad wordt verstuurd. Uit de aard van de werkzaamheden (en hun wettelijke positie) volgt het recht op kennisneming door de griffier en griffiemedewerkers. Het staat raadsleden niet vrij informatie te delen met anderen, die geen eigen recht op die informatie hebben, dat zou immers neerkomen op schending van de geheimhoudingsplicht. Raadsleden en fracties kunnen dus ook niet zelf de kring van geheimhouders uitbreiden met anderen. De raad, die (evt. na bekrachtiging) de regie heeft over de geheimhouding, kan dat wel (maar daar dient dan wel expliciet toe besloten te worden). Hoe groter de kring van geheimhouders, hoe groter echter het risico op lekken.²⁵²

De fractievoorzitter dient er zorg voor te dragen dat fractiemedewerkers de verplichting tot geheimhouding op gelijke wijze als leden van de raad in acht nemen. Hierbij dient de fractievoorzitter een verklaring te ondertekenen dat hij akkoord is met toezending van geheim stukken aan de medewerkers van zijn of haar fractie. Pas daarna hebben fractiemedewerkers toegang tot geheime informatie.²⁵³ De Gemeentewet regelt de positie van fractiemedewerkers niet. Zij zijn geen lid van de raad en hebben hierdoor in beginsel geen recht op kennisneming van geheime stukken. De raad is voor de geheime stukken die bij de raad berusten bevoegd de kring van mensen die kennisnemen van de geheime informatie uit te breiden, met bijvoorbeeld fractiemedewerkers.²⁵⁴

Daarnaast valt het op dat de verklaring wordt getekend door de fractievoorzitter, en niet door de betreffende fractiemedewerker zelf. Overigens kan een fractiemedewerker wel individueel strafrechtelijk vervolgd worden bij het schenden van de geheimhoudingsplicht.²⁵⁵ In de regeling wordt echter alleen aangegeven dat wanneer een fractiemedewerker de

²⁵⁰ RIS137846 Raadsvoorstel 'Regeling informatievoorziening en geheimhoudingsplicht fractiemedewerkers', gemeente Den Haag, vastgesteld door de gemeenteraad op 14 september 2006.

²⁵¹ 'Afspraken geheimhouding', Griffie, 6 juni 2018; 'Geheimhouding: 10 regels voor de raad', 6 juni 2018, p. 3.

²⁵² Schriftelijke reactie van prof. mr. S.A.J. (Solke) Munneke, geaccordeerd op 24 november 2020.

²⁵³ RIS137846 Raadsvoorstel 'Regeling informatievoorziening en geheimhoudingsplicht fractiemedewerkers', gemeente Den Haag, vastgesteld door de gemeenteraad op 14 september 2006.

²⁵⁴ Schriftelijke reactie van prof. mr. S.A.J. (Solke) Munneke, geaccordeerd op 24 november 2020.

²⁵⁵ Dat volgt uit artikel 272 Sr, en het individuele, persoonlijke karakter van het strafrecht.

geheimhouding schendt hij/zijn kan worden uitgesloten van de toegang tot geheime stukken.

Artikel 2 van de regeling bepaalt dat een fractiemedewerker toegang heeft tot geheime stukken die ter inzage liggen voor de raad, alsook geheime stukken die aan leden van de raad en raadscommissies worden gezonden. Een onderscheid zou gemaakt moeten worden tussen stukken die onder geheimhouding aan de raad worden gestuurd en stukken die onder geheimhouding aan een commissie worden gestuurd. Stukken die aan een commissie worden verstrekt, zijn niet per definitie toegankelijk voor niet-commissie leden. Dit dient afzonderlijk geregeld te worden.²⁵⁶ Doordat conform artikel 2 van de regeling geheime stukken aan raadscommissies ook aan de fracties worden verzonden/voor fracties ter inzage worden gelegd, kunnen alle raadsleden en fractiemedewerkers kennis nemen van deze geheime stukken. Tot slot heeft het presidium in 2018 besloten dat alle leden van de raad, lid zijn van alle raadscommissies (zie ook paragraaf 4.3.1). Zodra het college een stuk naar de raadscommissie stuurt wordt daarmee de facto de hele raad geïnformeerd en zou de raad ook voor deze stukken de geheimhouding moeten bekrachtigen.

Verspreidingswijze voor de raad

Er zijn twee verspreidingswijzen voor geheime stukken binnen de raad:

1. De geheime stukken worden in tweevoud in de fractiepostbussen gelegd. Er wordt één exemplaar bewaard bij de griffie in een kast, in de commissiemap. Daarnaast ontvangt de griffier, de plaatsvervangend griffier en de voorzitter van de commissie een exemplaar. In totaal worden er 33 kopieën van het origineel gemaakt.²⁵⁷
2. Ter inzage legging van de geheime stukken bij de griffie. Raadsleden en fractiemedewerkers kunnen de stukken inzien bij de griffie. Middels een lijst (naam, datum, paraaf) houdt de griffie bij wie de stukken heeft ingezien.²⁵⁸

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. In de werkafspraken geheimhouding is opgenomen dat geheime stukken in tweevoud op rood aan

²⁵⁶ Uit artikel 82 lid 1 Gemw volgt dat geregeld moet worden op welke wijze raadsleden die geen lid van een commissie zijn, inzage hebben in de stukken waarop die commissie geheimhouding heeft opgelegd daarbij kan bovendien een uitzondering op dat inzagerecht worden gemaakt in het openbaar belang. Het is dus in het wettelijk systeem niet zonder meer vanzelfsprekend dat ook niet-commissieleden kennis kunnen nemen van de betreffende geheime commissiestukken. Voor niet raadsleden zal dit dan destemeer gelden. Overigens staat in de internetconsultatieversie dat een (geheim) stuk dat naar een commissie gaat ook ter kennis van alle andere raadsleden worden gebracht. Maar dat is gebaseerd op het eigen gelijke inlichtingenrecht van raadsleden (169) en dus niet zonder meer te transplanteren naar niet-raadsleden als fractiemedewerkers. Bron: Schriftelijke reactie van prof. mr. S.A.J. (Solke) Munneke, geaccordeerd op 24 november 2020.

²⁵⁷ 'Handleiding geheime stukken (voor intern gebruik)' 12 juni 2018, p.2.

²⁵⁸ 'Handleiding geheime stukken (voor intern gebruik)' 12 juni 2018, p.2.

de fracties ter beschikking worden gesteld. Alleen wanneer het stuk te omvangrijk is, wordt het ter inzage bij de griffie gelegd.²⁵⁹

In het reglement van orde van de raad staat dat geheime stukken onder berusting blijven van de griffier en dat raadsleden inzage krijgen in die stukken.²⁶⁰ De terminologie ‘vertrouwelijk’ en ‘geheim’ lopen in het reglement door elkaar heen, zoals het voorbeeld hieronder illustreert.

Artikel 14, lid 3: “Stukken waarvan de voorzitter het niet wenselijk acht een afdruk bij te voegen worden, al dan niet vertrouwelijk, in de leeskamer van de raad voor de leden ter inzage gelegd.”

Artikel 8, lid 3: “Indien over stukken op grond van artikel 25, eerste of tweede lid van de Gemeentewet geheimhouding is opgelegd, blijven deze stukken in afwijking van het bepaalde in het eerste en tweede lid onder berusting bij de griffier. De leden van de raad krijgen inzage in deze stukken.”

Artikel 14 ziet toe op de lijst van ingekomen stukken. Wanneer hier bijvoorbeeld persoonsgegevens instaan, kan de voorzitter beslissen de lijst niet openbaar te publiceren maar alleen ter inzage te leggen. Als het stuk als vertrouwelijk wordt aangemerkt, kan de kennisneming beperkt blijven. Op dat moment is er echter geen sprake van geheimhouding of van een juridische status. Het geeft hooguit een indicatie dat bij een wob-verzoek het stuk hoogstwaarschijnlijk niet openbaar gemaakt zou worden.

Kennisname na besloten vergaderen

Daarnaast is de kring van mensen die kennisnemen van geheime informatie die binnen besloten vergaderingen wordt besproken relevant. In artikel 41 van het reglement van orde staat het besloten vergaderen beschreven. Lid 3 beschrijft dat raadsleden de geheimhouding van het behandelde en de stukken in acht nemen tot de raad haar opheft. Die geheimhouding geldt ook *“voor de andere personen, die bij de behandeling tegenwoordig waren of die anderszins van het behandelde of van de stukken kennis nemen.”*²⁶¹ De notulen van de besloten vergadering worden volgens het reglement van orde ter inzage gelegd in *“in de ruimte voor vertrouwelijke stukken in de leeskamer van de raad.”*²⁶²

²⁵⁹ Afspraken geheimhouding stukken: geactualiseerde versie, onderdeel ‘Geheimhouding: regels voor de raad’, 9 september 2019.

²⁶⁰ ‘Reglement van orde voor de vergaderingen en voor andere werkzaamheden van de gemeenteraad 2014’, gemeente Den Haag, laatste wijziging 20 maart 2019, artikel 8, lid 3.

²⁶¹ ‘Reglement van orde voor de vergaderingen en voor andere werkzaamheden van de gemeenteraad 2014’, gemeente Den Haag, laatste wijziging 20 maart 2019, artikel 41, lid 3.

²⁶² ‘Reglement van orde voor de vergaderingen en voor andere werkzaamheden van de gemeenteraad 2014’, gemeente Den Haag, laatste wijziging 20 maart 2019, artikel 41, lid 6.

7.3.2 Beleid m.b.t. registratie

Norm	Voldaan?	Bevinding
In het gemeentelijk beleid staat het proces beschreven van registratie		Bevinding 26

Bevinding 26

In het gemeentelijk beleid wordt enkel vermeld dat het college een register bijhoudt van geheime stukken die door het college met de raad en/of commissies worden gedeeld. In het gemeentelijk beleid is niet opgenomen hoe het college dit dient te registreren. Daarnaast staat in het beleid niets geschreven over de registratie van geheime stukken die binnen een bestuursorgaan (college, raad of raadscommissie) blijven en dus niet gedeeld worden.

Toelichting

Voor een uitgebreide toelichting op het register dat wordt bijgehouden, zie paragraaf [5.3.3](#) en paragraaf [5.4.1](#).

7.3.3 Beleid m.b.t. archivering

Norm	Voldaan?	Bevinding
In het gemeentelijk beleid staat het proces beschreven van archivering		Bevinding 27

Bevinding 27

In het gemeentelijk beleid staat het proces van archiveren van geheime stukken beperkt beschreven.

Toelichting

Het gemeentelijk beleid met betrekking tot archivering is beperkt. De Archiefverordening Den Haag stelt dat het college zorg draagt “voor het ontwikkelen en uitvoeren van het beleid [...] ten behoeve van het beheer van archiefbescheiden van de gemeentelijke organen.”²⁶³ In

²⁶³ Archiefverordening Den Haag 2018, artikel 2 lid 1.

deze verordening wordt geen onderscheid gemaakt tussen de archivering van openbare en geheime stukken.

In een interne handleiding van de griffie staan twee zinnen over het archiveren van geheime stukken:

1. “Geheime stukken worden bij de griffie bewaard in de afgesloten ruimten (laden/kasten of kamer)”
2. “geheime commissiestukken apart archiveren met een verwijzing in het openbare dossier”.²⁶⁴ De griffie ontvangt afschriften van het originele geheime stuk. Volgens een geïnterviewde is archivering van het originele geheime stuk de verantwoordelijkheid van de diensten.²⁶⁵

Informatiebeheer

Via het intranet van de gemeente is terug te vinden dat het IDC (Intern Dienstencentrum) papieren dossiers beheert “die door afdelingen afgestoten zijn en die nog niet zijn overgedragen naar het Haags Gemeente Archief (HGA).”²⁶⁶ Een andere pagina op het intranet schrijft: “De afdeling Informatiebeheer van het IDC heeft de zorg voor duurzame analoge archivering, rekening houdend met wet- en regelgeving. Bewaartermijnen worden toegekend door IDC Informatiebeheer op basis van daartoe vastgestelde criteria. Blijvend te bewaren (eeuwigdurend) materiaal berust bij het Haags gemeente Archief.”²⁶⁷ In een plan van aanpak van DIV-DIM wordt geschreven dat over een aantal jaren een groot deel van het papieren archief vernietigd kan worden, de archieven die overblijven zijn van historische waarde en zullen na bewerking overgedragen worden aan het Haags Gemeentearchief (HGA).²⁶⁸ Een geïnterviewde geeft aan dat voor geheime stukken dezelfde procedure geldt als voor openbare stukken.²⁶⁹

7.4 Praktijk

In deze paragraaf wordt ingegaan op de praktische uitvoering van de kennisname van geheime stukken, de registratie van geheime stukken en de wijze van archivering. In de volgende paragrafen worden 4 bevindingen beschreven. Op bevinding 28 en 30 zijn geen norm van toepassing, op bevinding 29 wel.

²⁶⁴ ‘Handleiding geheime stukken (voor intern gebruik)’ 12 juni 2018, p.2.

²⁶⁵ Interview ambtelijke organisatie.

²⁶⁶ <https://denhaag.sharepoint.com/sites/werknet/voorzieningen/Paginas/Dossiers-opvragen.aspx>, bezocht: 26 februari 2020.

²⁶⁷ <https://denhaag.sharepoint.com/sites/werknet/voorzieningen/Paginas/Archiveren-.aspx>, bezocht: 3 maart 2020.

²⁶⁸ ‘Detail Ontwerp & Plan van Aanpak DIV/DIM. Informatiebeheer: het digitale geheugen voor de stad’, 24 januari 2017, p. 9.

²⁶⁹ Interview ambtelijke organisatie.

7.4.1 Kennisname in de praktijk

Bevinding 28

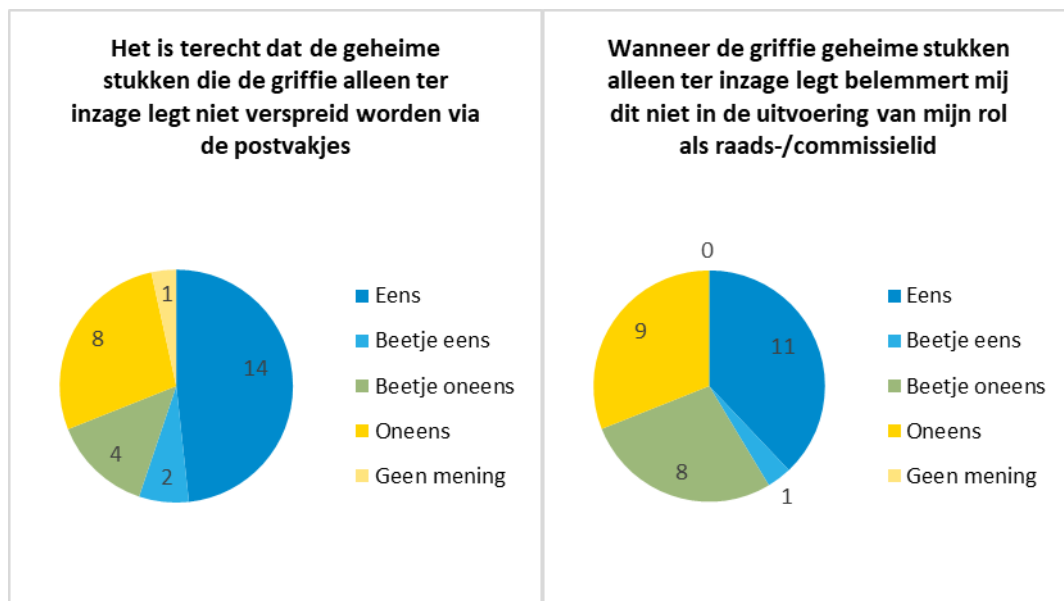
De wijze waarop kennis kan worden genomen van geheime stukken bemoeilijkt het uitoefenen van de controlerende taak van de raad.

Toelichting

Raad

Stukken worden ter inzage gelegd of in tweevoud verspreid onder de fracties. Enkele raadsleden en fractievertegenwoordigers geven aan dat het ter inzage leggen van stukken belemmerend werkt.²⁷⁰ Als iemand stukken wil inzien die ter inzage liggen, moet diegene daarvoor tekenen, dat wordt per stuk bijgehouden. Een fractiemedewerker mag zo'n geheim stuk ook inzien. Als stukken ter inzage liggen zien automatisch ook bepaalde medewerkers van de griffie die stukken aangezien zij deze verwerken. Griffie- en raadsmedewerkers zijn ook ambtenaren die een geheimhoudingsplicht hebben (ambtseed).²⁷¹

In de praktijk vinden 14 raadsleden en fractievertegenwoordigers het terecht dat niet alle geheime stukken worden verdeeld over de postvakjes, maar in sommige gevallen alleen ter inzage worden gelegd (zie onderstaande grafiek). Een deel van de raadsleden en fractievertegenwoordigers vindt deze werkwijze belemmerend voor het uitvoeren van hun rol. Dit is te zien in onderstaande afbeeldingen.



²⁷⁰ Werkbespreking met raadsleden en fractievertegenwoordigers geheimhouding, 11 maart 2020.

²⁷¹ Interview ambtelijke organisatie.

Figuur 19 Ter inzage legging geheime stukken

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 niet kunnen kopiëren, waardoor het risico ontstaat dat feiten vertroebelen, en een technisch onderbouwde discussie en/of een bepaald standpunt innemen bemoeilijkt wordt. Voor openbare stukken gebruiken raadsleden een digitale omgeving: NotuBox. Raadsleden geven aan dat een afgesloten gedeelte voor geheime stukken binnen deze omgeving praktischer werkbaar zou zijn.²⁷²

7.4.2 Centrale registratie

Norm	Voldaan?	Bevinding
Geheimhouding wordt door bestuursorganen geregistreerd.		Bevinding 39

Bevinding 29

De verschillende bestuursorganen registreren niet elk alle geheime stukken binnen hun orgaan. Alleen de geheime stukken die het college naar de raad of raadscommissies stuurt worden bij het college centraal geregistreerd.

Toelichting

Binnen het college worden niet alle geheime stukken centraal geregistreerd. Geïnterviewden binnen verschillende diensten geven aan dat bijvoorbeeld een dienst een eigen registratiesysteem voor de bestuurlijke stukkenstroom beheert²⁷³, of een persoonlijke registratie over de stukken die naar het college zijn gegaan²⁷⁴, of een lijst met alle stukken die gezien zijn ter juridische controle²⁷⁵. In geen van de genoemde registratiewijzen bij de diensten wordt geregistreerd dat op een stuk geheimhouding is gelegd. BGS houdt een register bij voor geheime stukken; dit betreffen enkel geheime stukken die door het college met de raad of commissie gedeeld worden, zoals is vastgelegd in het gemeentelijk beleid. In

²⁷² Werkbespreking met raadsleden en fractievertegenwoordigers geheimhouding, 11 maart 2020 en enquête onder raadsleden en fractievertegenwoordigers, februari 2020.

²⁷³ Interview ambtelijke organisatie.

²⁷⁴ Interview ambtelijke organisatie.

²⁷⁵ Interview ambtelijke organisatie.

het register van BGS wordt voor stukken die zijn verzonden aan de raad(scommissies) tevens bijgehouden wanneer geheimhouding wordt bekrachtigd en opgeheven.

De raad heeft geen centrale registratie voor geheime stukken. Geheime stukken aan de raad worden genoemd in de attendering en lijsten van ingekomen stukken.²⁷⁶ De griffie beschikt niet over een registratiesysteem van geheime stukken, zij houdt wel bij welke stukken ter inzage zijn gelegd door de griffie.²⁷⁷ Er bestaat geen centrale registratie van alle stukken waarop de raad de geheimhouding heeft bekrachtigd. Dit is enkel terug te vinden in de besluitenlijsten van de raadsvergaderingen.

Hieronder wordt uitgebreider ingegaan over de beschikbare aantallen geheime stukken van het college, de raad en de burgemeester.

Aantal geheime stukken college

In de onderzoeksopzet van dit onderzoek beoogde de rekenkamer een overzicht te maken van het aantal geheime stukken van de gemeente over de periode 2010 – medio 2019. Zoals genoemd heeft het college zelf geen overzicht van het aantal geheime stukken die binnen het college berusten. Het bleek zeer complex en te tijdrovend om het aantal geheime stukken uit de verschillende bronnen te genereren. De rekenkamer heeft daarom de geheime stukken van het college in de jaren 2017 tot en met 2019 handmatig geteld per dienst. Dat overzicht is in onderstaande tabel opgenomen.

Dienst	2017	2018	2019
BSD	111	87	71
DSO	69	45	46
DSB	0	10	8
BEC	6	35	20
OCW	23	25	18
SZW	1	2	5
DPZ	1	1	1
PPZ	7	0	0
B&W	1	1	1
Vaststelling van het conceptverslag van de B&W vergadering	52	52	57

²⁷⁶ Interview ambtelijke organisatie.

²⁷⁷ Interview ambtelijke organisatie.

Totaal	271	258	225
---------------	------------	------------	------------

Tabel 3 Overzicht van het aantal stukken waarop het college geheimhouding heeft gelegd, periode 2017 tot en met 2019²⁷⁸

Aantal bekrachtigde stukken

Zoals genoemd in bovenstaande paragraaf, beoogde de rekenkamer een overzicht te maken van het aantal geheime stukken, zo ook van de bekrachtigde stukken door de raad. De rekenkamer heeft een handmatige telling gemaakt van het aantal bekrachtigde geheime raadsstukken over de jaren 2016-2019. Het bleek te tijdrovend dit voor oudere jaren te doen (door gebrekkige registratie en verschillende invoeringswijzen in RIS).

Volgens de raadsmededeling geheime stukken dienen geheime stukken waarvan de raad de geheimhouding heeft bekrachtigd te worden geregistreerd in het BGS register.²⁷⁹ Dit register wordt sinds 2016 beheerd door BGS. In dit register staat elk stuk dat het college aan een commissie of de raad heeft gestuurd, en dus elk stuk dat het college aan de raad heeft gestuurd ter bekrachtiging. Dit komt vrijwel geheel overeen met de handmatige telling van de rekenkamer.

Aantal geheime stukken raad en raadscommissies

De raad en raadscommissies leggen niet zo frequent geheimhouding op als het college. De rekenkamer heeft onvoldoende zicht op het totaal aantal stukken waarop de raad/commissies geheimhouding opleggen omdat dit overzicht bij de griffie ontbreekt.²⁸⁰ Geïnterviewden geven desgevraagd aan dat geheimhouding uit eigen beweging door raad/commissie nauwelijks voorkomt:

- De raad stelt niet zelf beleidsstukken op waarop geheimhouding wordt gelegd. Uitzondering hierop is het traject dat gevolgd wordt bij burgemeester(her)benoemingen, dit verloopt volgens artikel 61 uit de Gemeentewet.²⁸¹
- Ook raadscommissies ‘produceren’ zelf geen geheime stukken, maar “[h]et kan voorkomen dat je als commissie zelf iets hebt waar geheimhouding opgelegd moet worden. Alle verslagen van besloten commissievergaderingen zijn geheim.”²⁸²

De geheime stukken die bij de raad en raadscommissies behandeld worden, worden dus overwegend van een ander bestuursorgaan ontvangen. De raad en raadscommissies beheren geen eigen geheime stukken. De griffie houdt geen register bij van de geheime

²⁷⁸ Deze tabel bevat een handmatige telling door de rekenkamer van alle besluitenlijsten van het college zoals gepubliceerd op RIS over de betreffende periode. In deze tabel vallen de documenten met kenmerk BOW onder de dienst OCW en BSW onder de dienst SZW.

²⁷⁹ RIS295000 Raadsmededeling ‘Geheimhouding van bestuurlijke stukken’, 1 september 2016, p. 1.

²⁸⁰ Dit is niet gemakkelijk uit RIS te halen. Omdat over ‘eigen’ geheime stukken van raad/-commissies niet wordt geregistreerd, zou je hier alleen achter komen als je dit handmatig zou opzoeken en zou tellen. Dit was te tijdrovend.

²⁸¹ Interview ambtelijke organisatie.

²⁸² Interview ambtelijke organisatie.

stukken van de raad en de commissies, ook niet van de geheime commissie- en raadsverslagen.

Aantal geheime stukken burgemeester

De rekenkamer heeft verschillende ambtenaren gesproken die betrokken zijn bij het werk van de burgemeester. Hieruit blijkt dat het vrijwel nooit voorkomt dat de burgemeester geheimhouding oplegt. Sinds 2016 zijn er volgens hen geen burgemeestersbesluiten met geheimhouding gevonden. De rekenkamer vindt dit opvallend, gezien de onderwerpen waar de burgemeester mee te maken krijgt. Het werkterrein van de burgemeester is weliswaar tot specifieke onderwerpen beperkt, maar het betreft welgevoelige zaken (zoals zaken die in de veiligheidsdriehoek spelen; denk aan noodverordeningen, vreugdevuren). Daarvan zou je verwachten dat geheimhouding speelt. Het kan zijn dat de raad niet over deze meer incidentele, ad hoc beslissingen geïnformeerd wordt en dat die zaken binnen de kring van de burgemeester blijven. Of dat de raad pas later wordt geïnformeerd, als bijvoorbeeld een noodverordening daadwerkelijk van kracht wordt. In dergelijk geval wordt de raad geïnformeerd als het niet meer geheim is.²⁸³ Weliswaar bestaat er (nu) met artikel 25 en 55 van de Gemeentewet geen vergelijkbare zelfstandige bepaling voor de burgemeester. Op grond van artikel 25 lid 2 kan de burgemeester wel geheimhouding opleggen met betrekking tot toegezonden stukken aan de raad. Het is opmerkelijk dat dit niet gebeurt.²⁸⁴

Aantal besloten vergaderingen

De raad heeft geen inzicht in het exacte aantal keer dat de raad of de commissies in beslotenheid hebben vergaderd. Geheime vergaderingen zijn in de praktijk aansluitend op de openbare vergadering. Het voorstel om met gesloten deuren te vergaderen wordt openbaar aangekondigd op de agenda, echter kan het voorkomen dat raads-/commissieleden toch geen behoefte hebben in beslotenheid te vergaderen en dat de bespreking in het openbare gedeelte afdoende is. De gemeente beschikt niet over een overzicht van plaatsgevonden besloten vergaderingen.²⁸⁵

De rekenkamer heeft een zoekactie in RIS naar de besloten raads-/commissievergadering uitgevoerd.²⁸⁶ Omdat niet consequent op dezelfde wijze wordt aangehaald of daadwerkelijk een besloten vergadering heeft plaatsgevonden, zijn de onderstaande cijfers niet waterdicht. Onderstaande tabel is een indicatie van het aantal besloten raads- en commissievergaderingen over de periode 2016-2019.

²⁸³ Telefonische bespreking met prof. mr. S.A.J. (Solke) Munneke op 3 april 2020.

²⁸⁴ Schriftelijke reactie van prof. mr. S.A.J. (Solke) Munneke, geaccordeerd op 24 november 2020.

²⁸⁵ Om het aantal besloten vergaderingen te achterhalen moet handmatig elke vergadering terug gekeken moeten worden om te zien of er daadwerkelijk in beslotenheid is vergaderd. Dit is te tijdrovend voor dit onderzoek en is daarom niet geteld.

²⁸⁶ Via RStudio zijn de openbare verslagen geanalyseerd op besloten vergaderingen. Vervolgens is handmatig in de verslagen bekeken of een besloten vergadering daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

<u>Jaren</u>	<u>Besloten raads- vergadering</u>	<u>Besloten commissie- vergadering</u>
2016	0	0
2017	2	10
2018	1	10
2019	0	3

Tabel 4 Aantal besloten vergaderingen

De besloten vergaderingen vonden plaats in commissies ruimte, bestuur, leefomgeving en de algemene raadscommissie. De commissies ruimte en bestuur vergaderden het meest in beslotenheid.

7.4.3 Bewaring en archivering

Norm	Voldaan?	Bevinding
Het geheime stuk wordt conform beleid bewaard/gearchiverd.		Bevinding 30

Bevinding 30

Er bestaat geen aparte wijze van archivering van geheime stukken: archivering verloopt op dezelfde wijze als openbare stukken. Van de 27 onderzochte dossiers waren 5 stukken (nog) niet in het archief van de gemeente opgenomen, maar bij de diensten zelf. Voor 4 van de 27 stukken was het stuk zowel in het archief als bij de diensten niet meer te traceren. De wijzen waarop de fracties de ontvangen geheime stukken bewaren verschilt.

Toelichting

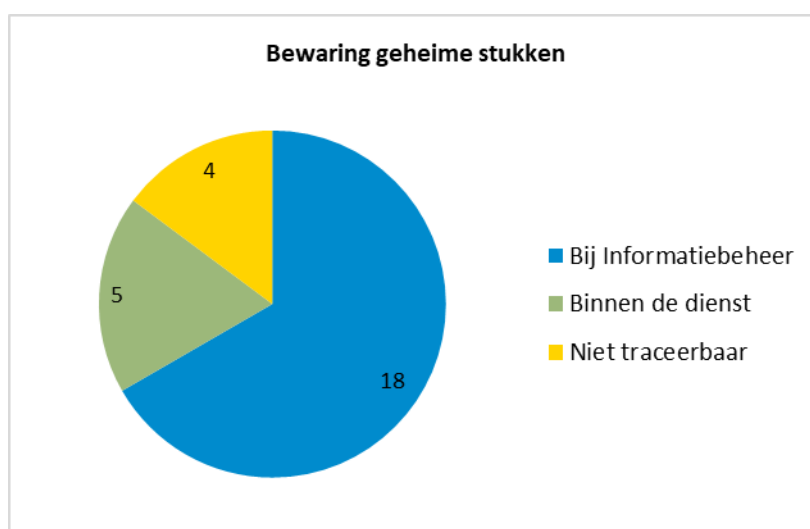
Ambtelijke organisatie

De gemeente heeft geen apart beleid voor het bewaren van geheime stukken. Dit vindt plaats volgens de reguliere interne archivering. Eén geïnterviewde legt uit dat beleidsstukken vanuit de dienst digitaal en hardcopy aangeleverd worden bij BGS. Het hardcopy stuk is de originele versie. Na besluitvorming door het college en verwerking hiervan door BGS gaat het

hardcopy stuk terug naar de dienst.²⁸⁷ Wanneer een geheim stuk naar de griffie gaat, organiseert de griffie de verspreiding van het stuk. Dit zijn altijd afschriften van het originele stuk. Drie geïnterviewden binnen een dienst geven aan dat geheime stukken na behandeling niet meer terug komen bij de dienst zelf maar rechtstreeks naar Informatiebeheer (IB) gestuurd worden ter archivering. IB bestaat sinds de bundeling van diensten naar het Intern Dienstencentrum (IDC) in 2018, sindsdien wordt er centraal gearcheeerd.²⁸⁸ Alle hardcopy bestuurlijke stukken worden naar IB gebracht of verstuurd om gearcheeerd te worden. Deze stukken worden in zaakdossiers gearcheeerd en opgeborgen in afsluitbare ruimtes. IB hanteert verschillende bewaartermijnen, variërend van één jaar tot eeuwigdurend. Voor geheime stukken wordt dezelfde afweging gemaakt als voor openbare stukken. Vóór het bereiken van deze bewaartermijn wordt een lijst gestuurd naar de proceseigenaren met het verzoek om toestemming voor vernietiging.²⁸⁹

Dossieranalyse

De rekenkamer heeft ten behoeve van de dossieranalyse in totaal 27 willekeurige stukken opgevraagd bij het IB. De meeste stukken heeft het interne archief kunnen leveren aan de rekenkamer. Het interne archief heeft negen stukken niet kunnen traceren. Enkele hiervan heeft de rekenkamer via de contactpersoon van de ambtelijke organisatie kunnen ontvangen; vier stukken waren niet te traceren. Onderstaande figuur laat zien hoe de stukken van de dossieranalyse worden bewaard binnen de gemeente.



Figuur 20 *Wijze van bewaring geheime stukken*

²⁸⁷ Interview ambtelijke organisatie.

²⁸⁸ Interview ambtelijke organisatie.

²⁸⁹ Interview ambtelijke organisatie.

Raadsfracties

De geheime stukken die via postvakjes verspreid worden zijn in bezit van de fracties. Een geïnterviewde geeft aan dat er op dit moment geen regel is die bepaalt hoe lang een geheim stuk bewaard moet worden. Er is vanuit de griffie geen zicht op hoe lang fracties geheime stukken bewaren.²⁹⁰ Per fractie verschilt de wijze waarop geheime stukken worden bewaard. Er zijn enkele fracties die rode stukken direct weggooien, en anderen pas na verloop van tijd. De meerderheid van de fracties bewaart juist de geheime stukken voor een langere periode op de fractiekamers. Op basis van een observatie van vier fractiekamers, hebben deze allen een afsluitbare kast of kluis. Het wisselt in hoeverre deze kast of kluis daadwerkelijk is afgesloten, echter hebben alleen fractiemedewerkers, -vertegenwoordigers en -voorzitter toegang tot de fractiekamer en is deze op slot als er niemand aanwezig is.²⁹¹ Raadsleden en fractievertegenwoordigers geven aan dat een centrale archivering van rode stukken (door de griffie) het gemakkelijker zou maken om als fractie geheime stukken te vernietigen. Daarnaast geven ze aan de voorkeur te geven aan een besloten gedeelte op het raadsinformatiesysteem, waar een lijst staat met alle geheime stukken, inclusief de titel, datum en de expiratedatum. Dit zou de raadsleden en fractievertegenwoordigers in staat stellen om op eenvoudige wijze te achterhalen of zij informatie missen, en wanneer het geheime stuk openbaar zal worden.²⁹²

²⁹⁰ Interview ambtelijke organisatie.

²⁹¹ Observatie fractiekamers, januari 2020.

²⁹² Werkbespreking geheimhouding met raadsleden en fractievertegenwoordigers geheimhouding, 11 maart 2020.

Bijlage 1: Normenkader

Overzicht normen

Legenda stoplichtmodel:

-  voldaan
-  grotendeels voldaan
-  in beperkte mate voldaan
-  niet voldaan

Hoofdstuk 2: Gemeentelijk beleid algemeen

Norm	Bron	Beoordeling	Bevinding
Het gemeentelijk beleid rondom geheimhouding is openbaar	Norm rekenkamer Den Haag		Bevinding 3

Hoofdstuk 3: Opleggen

Paragraaf 3.3 Beleid

Norm	Bron	Beoordeling	Bevinding
Het gemeentelijk beleid over het opleggen van geheimhouding is in lijn met nationale wet- en regelgeving.	Rapport Openbaar Tenzij ²⁹³		Bevinding 4
In het gemeentelijk beleid is het proces van opleggen van geheimhouding helder vastgelegd.	Norm rekenkamer Den Haag		Bevinding 5
In het gemeentelijk beleid is helder vastgelegd hoe en waar de geheimhouding van het stuk vermeld staat.	Art. 25, lid 2; 55, lid 2 Gemeentewet. ²⁹⁴ En Afspraken		Bevinding 6

²⁹³ 'Openbaar, tenzij Een onderzoek naar het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding Provincie Zuid-Holland', Randstedelijke rekenkamer, juni 2014, p. 42.

²⁹⁴ Op stukken wordt melding van de geheimhouding gemaakt.

	geheimhouding ²⁹⁵ en Van Bureau naar besluit ²⁹⁶		
--	--	--	--

Paragraaf 3.4 Praktijk

Norm	Bron	Beoordeling	Bevinding
De geheimhouding is door het orgaan op een juiste wettelijke grond uit de Gemeentewet opgelegd.	Art. 25, lid 1; 55, lid 1; 86 lid 1 Gemeentewet en art 10 Wob		Bevinding 7
Er wordt verwezen naar een juiste wettelijke grond uit artikel 10 Wob.	Art. 25, lid 1,2; 55, lid 1,2; 86 lid 1,2 Gemeentewet en art. 10 Wob. Van bureau naar besluit ²⁹⁷		Bevinding 7
Van geheimhouding wordt op de stukken melding gemaakt	Art. 25, lid 2; 55, lid 2 Gemeentewet. ²⁹⁸ En Afspraken geheimhouding ²⁹⁹ en Van Bureau naar besluit ³⁰⁰		Bevinding 8
De geheimhouding is alleen op dat deel van het stuk gelegd waarvoor de uitzonderingsgrond van toepassing is.	Wob ³⁰¹		Bevinding 9
In het besluit is gemotiveerd waarom geheimhouding wordt opgelegd. De motivering sluit aan op de wettelijke grond uit artikel 10 Wob.	Norm rekenkamer Den Haag (in aansluiting op art. 3:46 Awb)		Bevinding 10

²⁹⁵ 'Afspraken Geheimhouding', Griffie, 6 juni 2018, p.3 onder Geheimhouding: regels voor de raad staat dat geheime stukken aan raadsleden op rood worden geprint en een stempel 'geheim' dragen.

²⁹⁶ 'Van Bureau naar besluit Brochure Bestuurlijke Besluitvorming', Afdeling Bestuursadvisering en BGS, voorjaar 2015 p. 23. Geheime stukken worden op geel (voor het college) of rood(voor de raad) gedrukt.

²⁹⁷ 'Van Bureau naar besluit Brochure Bestuurlijke Besluitvorming', Afdeling Bestuursadvisering en BGS, voorjaar 2015 p. 7 onder 'vuistregels bij de aanlevering, punt 8 ': 'als er geheimhouding moet worden opgelegd, moet dat altijd met WOB-grond, omschreven reden en eventuele vervaldatum op het stuk vermeld worden.' En onder p. 29 korte checklist: 'Geheimhouding opleggen? Zo ja, Wob-grond en expiratedatum?'

²⁹⁸ Op stukken wordt melding van de geheimhouding gemaakt.

²⁹⁹ 'Afspraken Geheimhouding', Griffie, 6 juni 2018, p.3 onder Geheimhouding: regels voor de raad staat dat geheime stukken aan raadsleden op rood worden geprint en een stempel 'geheim' dragen.

³⁰⁰ 'Van Bureau naar besluit Brochure Bestuurlijke Besluitvorming', Afdeling Bestuursadvisering en Bestuursondersteuning BGS, voorjaar 2015 p. 23. Geheime stukken worden op geel (voor het college) of rood(voor de raad) gedrukt.

³⁰¹ en ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:314.

Bij het opleggen van geheimhouding wordt een expiratedatum benoemd wanneer de geheimhouding zou kunnen worden opgeheven.	Afspraken geheimhouding ³⁰² en Geheimhouding van bestuurlijke stukken ³⁰³		Bevinding 10
--	---	---	--------------

Hoofdstuk 4: Bekrachten

Paragraaf 4.3 Beleid

Norm	Bron	Beoordeling	Bevinding
Het gemeentelijk beleid is in lijn met nationale wet- en regelgeving over het bekrachten van geheimhouding.	Rapport Openbaar Tenzij ³⁰⁴		Bevinding 11 en 12
In het gemeentelijk beleid is het proces van bekrachten van geheimhouding helder vastgelegd.	Norm rekenkamer Den Haag		Bevinding 13 en 14

Paragraaf 4.4 Praktijk

Norm	Bron	Beoordeling	Bevinding
De raad bekrachtigt de geheimhouding in de eerstvolgende raadsvergadering	Art. 25, lid 3 Gemeentewet		Bevinding 15

Hoofdstuk 5: Opheffen

Paragraaf 5.3 Beleid

Norm	Bron	Beoordeling	Bevinding
Het gemeentelijk beleid is in lijn met nationale wet- en regelgeving over het opheffen van geheimhouding.	Rapport Openbaar Tenzij ³⁰⁵		Bevinding 16
In het gemeentelijk beleid is het gehele proces van opheffen van geheimhouding helder vastgelegd.	Norm rekenkamer Den Haag		Bevinding 17

³⁰² 'Afspraken Geheimhouding', Griffie, 6 juni 2018, p.2. De gemeente hanteert zowel het begrip expiratedatum als vervaldatum.

³⁰³ 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', Bestuursdienst, 1 september 2016, p.2.

³⁰⁴ 'Openbaar, tenzij Een onderzoek naar het opleggen, bekrachten en opheffen van geheimhouding Provincie Zuid-Holland', Randstedelijke rekenkamer, juni 2014, p. 42.

³⁰⁵ 'Openbaar, tenzij Een onderzoek naar het opleggen, bekrachten en opheffen van geheimhouding Provincie Zuid-Holland', Randstedelijke rekenkamer, juni 2014, p. 42.

In het gemeentelijk beleid is vastgelegd op welke wijze periodiek wordt getoetst of de geheimhouding kan worden opgeheven (met evt. een signaleringsfunctie).	Circulaire BZK ³⁰⁶ , Afspraken geheimhouding ³⁰⁷ en Geheimhouding van bestuurlijke stukken ³⁰⁸		Bevinding 18 en 19
---	---	---	-----------------------

Paragraaf 5.4 Praktijk

Norm	Bron	Beoordeling	Bevinding
Periodiek en/of na het verlopen van de expiratedatum wordt beoordeeld of de geheimhouding moet voortduren. Wanneer de geheimhouding na het verlopen van de expiratedatum wordt aangehouden wordt dit onderbouwd en wordt een nieuwe expiratedatum vastgesteld	Circulaire BZK ³⁰⁹ , Afspraken geheimhouding ³¹⁰ en Geheimhouding van bestuurlijke stukken ³¹¹		Bevinding 20
De geheimhouding wordt middels een besluit opgeheven door het daarvoor verantwoordelijke orgaan.	Artt. 25; 55; 86 Gemeentewet		Bevinding 21
Bij opheffing van de geheimhouding wordt het stuk op eenduidige en toegankelijke wijze openbaar gemaakt.	Geheimhouding van bestuurlijke stukken ³¹²		Bevinding 21 en 22

³⁰⁶ 'Circulaire Wettelijke regeling inzake geheimhouding', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Bestuur en Financiën, Afdeling Inrichting openbaar bestuur, 29 april 2016, p.8. Daarin wordt genoemd dat het raadzaam is periodiek te toetsen of geheimhouding nog steeds noodzakelijk is.

³⁰⁷ 'Afspraken Geheimhouding', Griffie, 6 juni 2018, p.2.

³⁰⁸ 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', Bestuursdienst, 1 september 2016, p.2.

³⁰⁹ 'Circulaire Wettelijke regeling inzake geheimhouding', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Directie Bestuur en Financiën Afdeling Inrichting openbaar bestuur, 29 april 2016, p.8. Daarin wordt genoemd dat het raadzaam is periodiek te toetsen of geheimhouding nog steeds noodzakelijk is.

³¹⁰ 'Afspraken Geheimhouding', Griffie, 6 juni 2018, p.2.

³¹¹ 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', Bestuursdienst, 1 september 2016, p.2.

³¹² 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', Bestuursdienst, 1 september 2016, p.2. Stukken waarvan de geheimhouding is opgeheven worden alsnog openbaar gepubliceerd op het RIS.

Hoofdstuk 6: Besloten vergaderen

Paragraaf 6.3 Beleid

Norm	Bron	Beoordeling	Bevinding
Het gemeentelijk beleid is in lijn met nationale wet- en regelgeving over het in beslotenheid vergaderen	Norm rekenkamer Den Haag		Bevinding 23
In het gemeentelijk beleid is het proces van besloten vergaderen helder vastgelegd.	Norm rekenkamer Den Haag		Bevinding 23

Paragraaf 6.4 Praktijk

Norm	Bron	Beoordeling	Bevinding
Besloten vergaderingen verlopen volgens de procedures zoals vastgelegd in (de Gemeentewet en) het gemeentelijk beleid	Norm rekenkamer Den Haag		Bevinding 24

Hoofdstuk 7

Paragraaf 7.3 Beleid

Norm	Bron	Beoordeling	Bevinding
In het gemeentelijk beleid staat het proces beschreven van kennisneming	Norm rekenkamer Den Haag		Bevinding 25
In het gemeentelijk beleid staat het proces beschreven van registratie	Norm rekenkamer Den Haag		Bevinding 26
In het gemeentelijk beleid staat het proces beschreven van archivering	Norm rekenkamer Den Haag		Bevinding 27

Paragraaf 7.4 Praktijk

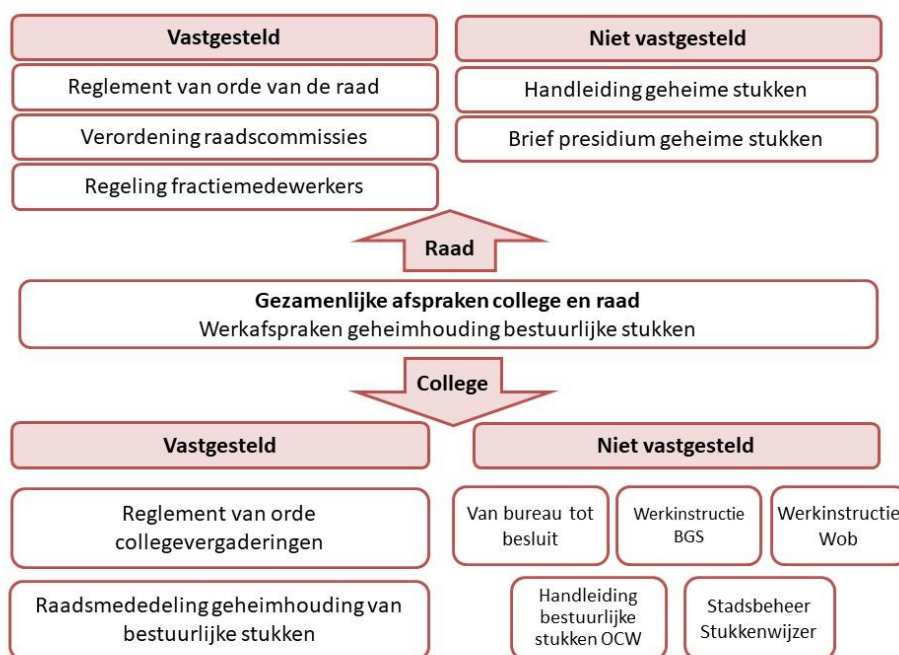
Norm	Bron	Beoordeling	Bevinding
Geheimhouding wordt door bestuursorganen geregistreerd.	Rapport Openbaar Tenzij ³¹³ en aanvulling door rekenkamer Den Haag		Bevinding 29
Het geheime stuk wordt conform beleid bewaard/gearchiveerd.	Rapport Openbaar Tenzij ³¹⁴ en aanvulling door rekenkamer Den Haag		Bevinding 30

³¹³ 'Openbaar, tenzij Een onderzoek naar het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding Provincie Zuid-Holland', Randstedelijke rekenkamer, juni 2014, p. 42.

³¹⁴ 'Openbaar, tenzij Een onderzoek naar het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding Provincie Zuid-Holland', Randstedelijke rekenkamer, juni 2014, p. 42.

Bijlage 2: Beleidsstukken geheimhouding

De onderstaande afbeelding geeft de verhouding tussen de verschillende gemeentelijke stukken weer.³¹⁵ De rekenkamer hanteert een op de uit de Van Dale gebaseerde definitie van beleid. Het gaat om de beginselen van gedragslijnen die de gemeente hanteert, daaronder schaaft de rekenkamer ook werkafspraken en werkinstructies. Ook voor werkinstructies is het daarbij van belang dat deze overeenstemmen met wet- en regelgeving en consistent zijn met de door het bestuur vastgestelde stukken.



Figuur 21 Schematische weergave van het beleid van college en raad en de samenhang met aanpalende stukken³¹⁶

De gezamenlijke afspraken tussen het college en de raad gelden voor beide organen. De stukken gericht aan de raad gelden voor de griffie en raad. Van de stukken van het college

³¹⁵ De rekenkamer beschrijft alleen de gedeelten van die stukken waar wordt ingegaan op het onderwerp geheimhouding. Andere onderwerpen die aan bod komen in die stukken worden buiten beschouwing gelaten.

³¹⁶ Rekenkamer Den Haag heeft figuur 1 opgesteld op basis van verzamelde bronnen. Sommige titels zijn verkort t.b.v. de afbeelding: 'Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad', vastgesteld door de gemeenteraad op 28 november 2014, laatste wijziging op 2 maart 2018; Brief presidium aan de raad geheime stukken; Handleiding geheime stukken (voor intern gebruik); Regeling informatievoorziening en geheimhoudingsplicht fractiemedewerkers; 'Werkinstructie geheime stukken - registratie van stukken geheim naar raad/commissie, t.b.v. bekrachtiging en opheffing geheimhouding', BGS, juli 2017; Stadsbeheer Stukkenwijzer, Dienst Stadsbeheer – Directieondersteuning, 1 augustus 2019; Handleiding Bestuurlijke stukken OCW, OCW, 10 september 2018 en 'Werkinstructie Wob verzoek en bevestigen/opheffen geheimhouding door college of raad'

geldt de brochure 'Van bureau tot besluit' voor het hele bestuursorgaan, de overige stukken zijn voor de betreffende dienst geldend.

Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken (2019)

Dit beleidsstuk is een recente actualisatie van het beleidsstuk 'afspraken geheimhouding' uit 2018. In december 2019 zijn deze geactualiseerde afspraken vastgesteld door het college.

Dit betreffen procedurele afspraken tussen de raad en het college over het bekrachtigen en opheffen van geheimhouding. Deze afspraken zijn in eerste instantie 2018 opgesteld n.a.v. een verschil van mening tussen de raad en het college over de bekrachtiging van de geheimhouding en vervolgens in 2019 geactualiseerd.³¹⁷ In het document wordt eerst het juridisch kader van artikel 25 Gemeentewet en de actieve en passieve informatieplicht van het college, wethouders en burgemeesters genoemd. Vervolgens wordt een procedure voorgesteld inzake bekrachtigen/opheffen geheimhouding. Hierin wordt een tussenstap ingebouwd in het proces van bekrachtiging door de raad. Indien de raad niet voornemens lijkt de geheimhouding te bekrachtigen zou het college geraadpleegd kunnen worden. In eerste instantie wordt de geheimhouding dan door de raad bekrachtigd. Intussen werkt het college aan een reactie over de noodzaak van geheimhouding. In de volgende raadsvergadering heft de raad de geheimhouding al dan niet op.³¹⁸

Het beleidsstuk betreft tevens procedures rondom geheimhouding van stukken o.g.v. artikel 86 Gemeentewet (stukken aan een commissie).

Geheimhouding: 10 regels voor de raad

Voor het fractievoorzittersoverleg heeft de griffie in 2018 10 regels voor de raad over de handelswijze rondom geheimhouding opgesteld. Hierin staat bijvoorbeeld hoe de geheime stukken worden aangeleverd, wie de geheime stukken kan inzien, waar de geheime stukken worden bewaard en hoe deze na gebruik worden weggegooid.³¹⁹

Raadsmededeling geheimhouding van bestuurlijke stukken (2016)

Middels deze mededeling is de raad in september 2016 geïnformeerd over aangepaste procedures t.a.v. het openbaar maken van geheime stukken (n.a.v. schriftelijke vragen³²⁰). Eerst komt het juridisch kader aan bod: artikel 10 Wob wordt genoemd en beschreven wordt

³¹⁷ RIS304024 Collegebesluit 'Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken', College van Burgemeester en Wethouders, 3 december 2019; interviews ambtelijke organisatie; 'Rechter: Omstreden rapport over Haagse evenementen is 'niet geheim'', Lex de Jonge, website AD, 14 februari 2018, <https://www.ad.nl/den-haag/rechter-omstreden-rapport-over-haagse-evenementen-is-niet-geheim~ad7b314d/>, bezocht: 18 februari 2019.

³¹⁸ RIS304024 Collegebesluit 'Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken', College van Burgemeester en Wethouders, 3 december 2019.

³¹⁹ 'Afspraken geheimhouding', Griffie, 6 juni 2018 en Afspraken geheimhouding stukken: geactualiseerde versie, onderdeel 'Geheimhouding: regels voor de raad', 9 september 2019.

³²⁰ RIS28018 'Beantwoording schriftelijke vragen van het raadslid de heer Oudshoorn inzake geheime stukken', College van Burgemeester en Wethouders, 17 maart 2015.

welke organen op basis van welke grondslagen (artikel 25, 55 en 86 Gemeentewet) geheimhouding op kunnen leggen. Vervolgens wordt de procedure geheimhouding van bestuurlijke stukken kort beschreven: het college kan geheimhouding aan de raad voorstellen d.m.v. een raadsvoorstel. Stukken waarvan de raad de geheimhouding heeft bekrachtigd worden geregistreerd. Het college legt geheimhouding aan commissies op, deze stukken werden niet geregistreerd.

Omdat opheffing van geheimhouding tot dan toe (2016) niet of nauwelijks voorkwam, er onvoldoende gebruik werd gemaakt van een expiratedatum en registratie van geheime stukken aan commissies niet plaatsvond is in de raadsmededeling opgenomen: het toezicht op de expiratedatum, de registratie van geheime stukken aan commissies en de halfjaarlijkse beoordeling of geheimhouding op stukken met relatieve uitzonderingsgronden in aanmerking komen voor opheffing.³²¹

Reglement van orde collegevergaderingen

Het reglement van orde collegevergaderingen is bij het aantreden van het nieuwe college geactualiseerd in 2020. Deze vervangt het voorgaande reglement uit 2014 geheel.

Volgens artikel 2 lid 3 zijn de agenda en bijbehorende vergaderstukken geheim. In de collegevergadering worden voorstellen tot opleggen geheimhouding bij afzonderlijke vergaderstukken al dan niet bekrachtigd.

Artikel 4 lid 1c stelt, met betrekking tot de kwaliteitseisen van vergaderstukken, dat indien het een geheim stuk betreft het voorzien moet zijn van: de geheimhoudingsgrond, een onderbouwing voor het opleggen van geheimhouding en eventuele expiratedatum.

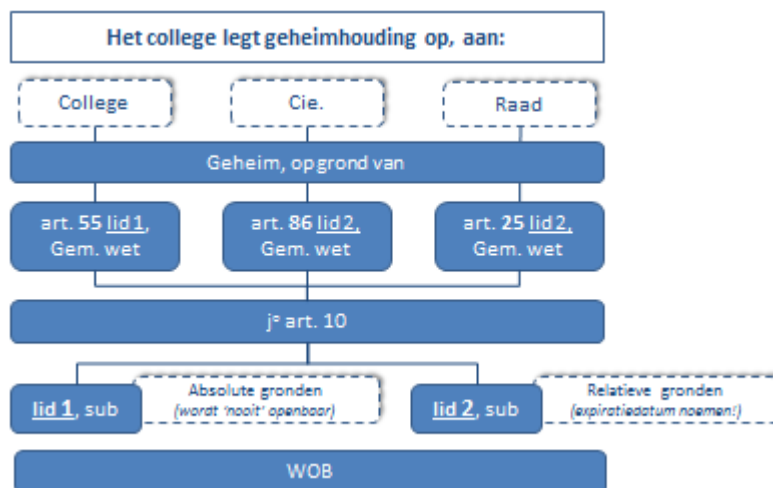
Van bureau tot besluit

Voor het bestuurlijke besluitvormingsproces van het college is een uitgebreide brochure 'Van bureau tot besluit' opgesteld, geldend voor alle diensten van de gemeente. Hierin staan enkele praktische zaken in de omgang met geheime stukken beschreven. Zo staat uitgelegd wat er op een geheim stuk vermeld moet worden: de Wob-grond, motivatie en eventuele expiratedatum. Verder wordt beschreven dat het Bureau Gemeentesecretaris (BGS) en de griffie stukken uitwisselen, de term 'vertrouwelijk' geen juridische status heeft en wordt geheimhouding in een korte checklist bij de opstelling van bestuurlijke stukken genoemd.³²²

In een presentatie met eveneens als titel 'Van bureau tot besluit' over de bestuurlijke besluitvorming zijn onder andere artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet en artikel 10 van de Wob in een schema opgenomen, zie de afbeelding hieronder.

³²¹ RIS295000 Raadsmededeling 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', 1 september 2016, p. 1-2.

³²² Van bureau naar besluit Brochure Bestuurlijke Besluitvorming, gemeente Den Haag Bestuursdienst Afdeling Bestuursadvisering en BGS, voorjaar 2015, pp.7, 23.



Figuur 22 Schema geheimhouding³²³

De regels uit 'Van bureau tot besluit' zijn in sommige diensten nader uitgewerkt in praktische werkinstructies.

Werkinstructie geheime stukken - BGS

BGS beschikt over een interne werkinstructie geheimhouding voor raadsstukken. Hierin wordt in het kort beschreven hoe de geheime stukken aan de raad of commissie worden bewaard en geregistreerd. Daarnaast is in de werkinstructie uitgewerkt hoe een geheim stuk verzonden wordt en hoe bewaakt wordt dat de bekrachtiging van de geheimhouding voor de eerstvolgende raadsvergadering geagendeerd wordt.³²⁴

Stukkenwijzer - DSB

De Dienst Stadsbeheer (DSB) beschikt over een Stadsbeheer Stukkenwijzer waarin de procedures en richtlijnen voor het opstellen en aanleveren van stukken worden beschreven.³²⁵

Handleiding bestuurlijke stukken - OCW

De dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW) beschikt over een handleiding bestuurlijke stukken waarin geheimhouding kort wordt beschreven. Oplegging van geheimhouding op grond van Wob-artikelen wordt in een apart deel beschreven.³²⁶

³²³ Presentatie 'Van Bureau naar besluit Cursus Bestuurlijke besluitvorming', BGS, 17 januari 2019. Plaatje iets ingekort door de rekenkamer i.v.m. leesbaarheid. In het originele plaatje stonden bij lid 1 en 2 ook de onderdelen vermeld (lid 1: a t/m d en lid 2: a t/m g).

³²⁴ 'Werkinstructie geheime stukken - registratie van stukken geheim naar raad/commissie, t.b.v. bekrachtiging en opheffing geheimhouding', BGS, juli 2017.

³²⁵ 'Stadsbeheer Stukkenwijzer', Dienst Stadsbeheer – Directieondersteuning, 1 augustus 2019.

³²⁶ Handleiding Bestuurlijke stukken OCW', OCW, 10 september 2018.

Werkinstructie Wob verzoeken – juridische zaken

De ‘Werkinstructie Wob verzoek en bevestigen/opheffen geheimhouding door college of raad’ is opgesteld naar aanleiding van een uitspraak van de Raad van State waarin een Wob-verzoek wordt opgevat als tevens een verzoek om opheffing van geheimhouding. Deze werkinstructie beschrijft de procedure waarop het bestuursorgaan hier in verschillende situaties mee om dient te gaan.³²⁷ Deze werkinstructie wordt gebruikt door het Bedrijfsvoeringsexpertisecentrum - Juridische zaken (BEC JZ) en juristen binnen de diensten.

Reglement van orde van de raad

Artikel 8, lid 3 van het reglement van orde bepaalt dat geheime stukken op grond van artikel 25 van de Gemeentewet onder berusting blijven bij de griffier. Raadsleden krijgen inzage in de stukken. In de wet staan geen regels over de wijze waarop geheime informatie beschikbaar moet worden gesteld. Artikel 41 van het reglement van orde gaat over besloten vergaderingen. In de besloten vergadering beslist de raad of geheimhouding wordt opgelegd op het daarin behandelde/inhoud van de stukken. De geheimhouding geldt voor ieder die van het behandelde of van de stukken kennis nemen. De notulen van een besloten vergadering worden in de volgende besloten vergadering vastgesteld.³²⁸

Verordening raadscommissies

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

³²⁹

Brief presidium aan de raad geheime stukken

In 2007 heeft het presidium aanbevelingen gedaan over de omgang met geheime stukken, n.a.v. een brief van het Ministerie van BZK inzake de interpretatie van artikel 25 van de Gemeentewet en vragen vanuit de gemeenteraad. Binnen de gemeente Den Haag werden in 2007 zelden stukken onder geheimhouding aan de raad overlegd. Tot dan toe vond er geen bekrachtiging van de geheimhouding plaats in de eerstvolgende raadsvergadering. Aanbevolen werd o.a. om ‘bekrachtiging van geheimhouding als vast raadsagendapunt op te voeren, dat het college op stukken die onder geheimhouding overlegd worden de wettelijke

³²⁷ ‘Werkinstructie Wob verzoek en bevestigen/opheffen geheimhouding door college of raad’

³²⁸ ‘Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad’, vastgesteld door de gemeenteraad op 28 november 2014, laatste wijziging op 2 maart 2018.

³²⁹ ‘Verordening raadscommissies’, vastgesteld door de gemeenteraad op 24 november 2006, laatste tekstwijziging op 2 maart 2018.

grondslag vermeldt en dat het college motiveert dat de raad de geheimhouding moet bekrachtigen'.³³⁰

Handleiding geheime stukken (voor intern gebruik)

De griffie heeft in 2018 voor intern gebruik een korte handleiding opgesteld, waarin staat op welke manieren geheimhouding opgelegd kan worden en hoe de griffie hiermee omgaat. Beschreven is hoe de griffie de stukken van BGS ontvangt, de stukken verzendt, de stukken bewaart en archiveert.³³¹

Regeling informatievoorziening en geheimhoudingsplicht fractiemedewerkers

In 2006 stelt de raad de Regeling informatievoorziening en geheimhoudingsplicht fractiemedewerkers vast. Hierin is opgenomen dat de fractievoorzitters tekenen voor het in acht nemen van geheimhouding door hun medewerkers.³³² Dit wordt in principe getekend voor de duur van 4 jaar. Indien de fractievoorzitters eerder wijzigen, moet de nieuwe voorzitter opnieuw tekenen.³³³

³³⁰ Brief 'Geheime stukken', van het Presidium aan de gemeenteraad, 6 februari 2007.

³³¹ 'Handleiding geheime stukken', Griffie, 12 juni 2018.

³³² RIS 137846 'Regeling informatievoorziening en geheimhoudingsplicht fractiemedewerkers', gemeente Den Haag, vastgesteld door de gemeenteraad op 14 september 2006.

³³³ Interview ambtelijke organisatie.

Bijlage 3: Toelichtingen

B3.1 Toelichting Woo

Korte toelichting over de wet open overheid door prof. mr. S.A.J. (Solke) Munneke³³⁴

Al geruime tijd is een wetgevingsproces gaande dat moet resulteren in een Wet open overheid (hierna: Woo). De bedoeling is dat deze wet de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) op termijn zal vervangen. De doelstelling van de wet staat duidelijk in de memorie van toelichting omschreven:

“Het doel van deze wet is om overheden en semioverheden transparanter te maken, om zo het belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische rechtsstaat, de burger, het bestuur en economische ontwikkeling beter te dienen. In de eerste plaats worden daarvoor middels dit voorstel de toegang tot publieke informatie en het hergebruik van die informatie als rechten van burgers verankerd, wat een noodzakelijke stap is in de erkenning van het belang van transparantie en openbaarheid. Aan deze rechten wordt invulling gegeven door een versterking van de actieve openbaarheid, dus het toegankelijk maken van informatie nog voordat daar om verzocht is. Dit voorstel verplicht dat bepaalde categorieën informatie in ieder geval uit eigen beweging worden geopenbaard en dat overheden een register bijhouden van (een deel) van de documenten en datasets waarover zij beschikken. Ook moet de informatie elektronisch en machinaal leesbaar en daarmee geschikt voor hergebruik toegankelijk worden gemaakt. Daarnaast wordt de reikwijdte flink verbreed ten opzichte van de huidige Wob. Ook de Staten-Generaal en de Raad van State, gaan onder deze wet vallen, evenals op termijn semipublieke instellingen. Alleen de rechterlijke macht, alsmede de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, blijven uitgezonderd. De uitzonderingsgronden om informatie geheim te houden worden aangescherpt. Er blijft daarbij wel een zekere mate van zogenaamde bestuursintimiteit overeind, maar in de totstandkoming van beleid moet wel meer informatie geopenbaard worden over de overwogen alternatieven en de risico's.”³³⁵

Het wetgevingstraject kende tot nu toe de nodige hobbels en loopt al geruime tijd. Het betreft hier een initiatiefwetsvoorstel dat oorspronkelijk in 2012 aanhangig werd gemaakt, en in 2016 door de Tweede Kamer werd aangenomen. Op het moment van schrijven³³⁶ ligt het wetsvoorstel bij de Eerste Kamer. Vanwege forse kritiek, onder andere vanuit de VNG, die betrekking had op de uitvoerbaarheid en de uitvoeringskosten, kwamen de initiatiefnemers in januari 2019 met een wijzigingsvoorstel ten opzichte van het voorstel dat

³³⁴ Prof. mr. S.A.J. (Solke) Munneke, stuk tekst op verzoek van rekenkamer opgesteld, 22 april 2020.

³³⁵ Kamerstukken II 2013/2014, 33 328, nr. 9, p. 5.

³³⁶ April 2020.

bij de Eerste Kamer ligt.³³⁷ Deze novelle geeft bestuursorganen meer tijd voor het organiseren van de actieve openbaarmaking, verduidelijkt de omschrijving van de actief openbaar te maken documenten, vervangt het register door een meerjarenplan digitale informatiehuishouding en bevat een aantal andere verduidelijkingen en technische en redactionele wijzigingen.³³⁸ Er zit weinig schot in de behandeling van deze Wijzigingswet Woo, en de Eerste-Kamerbehandeling van de Wet open overheid zelf ligt in de tussentijd stil.

De betekenis van de Woo voor het geheimhoudingsregime in de Gemeentewet is op het eerste gezicht beperkt. Ondanks de ruimere reikwijdte is de systematiek van de Woo op hoofdlijnen vergelijkbaar met die van de Wob. Er is een verplichting tot actieve openbaarheid en tot openbaarmaking op verzoek, en de wet noemt in een tweetal bepalingen, de artikelen 5.1 en 5.2, gronden die aan openbaarmaking in de weg (kunnen) staan. Deze artikelen 5.1. en 5.2 Woo zijn de opvolgers van de huidige artikelen 10 en 11 Wob.

De tekst van artikel 1.1 Woo luidt: “Een ieder heeft recht op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens bij deze wet gestelde beperkingen.”

Hoewel deze formulering – door de woorden: *deze wet* - suggereert dat de Woo een uitputtende regeling omtrent openbaarheid en de uitzonderingen daarop geeft, blijft het zo dat in bijzondere wetten in formele zin afwijkende, of aan de Woo derogerende regelingen kunnen worden opgenomen. In de memorie van toelichting wordt uitdrukkelijk opgemerkt dat het huidige systeem waarin de Gemeentewet als bijzondere, uitputtende regeling omtrent openbaarheid en geheimhouding in een wet in formele zin derogeert aan de Wob, zal blijven bestaan.³³⁹ De bepalingen omtrent geheimhouding in de Gemeentewet blijven dus gelden, en zullen, bij inwerkingtreding van de Woo, aan die wet derogeren. De consequenties voor de geheimhoudingsregeling in de Gemeentewet zijn op het eerste gezicht dan ook beperkt. Waar in de artikelen 25, 55 en 86 Gemw nu nog naar artikel 10 Wob wordt verwezen, wordt straks verwezen naar artikel 5.1 lid 1 en 2 Woo. Voor het overige worden geen bepalingen in de Gemeentewet gewijzigd door de Woo.

³³⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35 112, nr. 2. (Wijzigingswet Woo)

³³⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35 112, nr. 3 (herdruk), p. 1.

³³⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 73: “De artikelen 25 van de Provinciewet en 25 van de Gemeentewet kennen echter een regeling voor het opleggen van een geheimhoudingsplicht. Op grond van de artikelen 23, vijfde lid, van de Provinciewet en 23, vijfde lid, van de Gemeentewet is de informatie waarop de geheimhoudingsplicht betrekking heeft niet openbaar. Deze artikelen gelden ten opzichte van de Wob als een uitputtende regeling, zodat de Wob op stukken die onder de geheimhoudingsplicht vallen, niet van toepassing is. In onderhavig voorstel van wet wordt dit systeem niet doorbroken. Uit de bijlage bij artikel 8.8 van het wetsvoorstel volgt dat de niet-openbare stukken en verslagen van provinciale staten, gemeenteraad en waterschapsbestuur eveneens zijn uitgezonderd.”

Wel zijn er enkele wijzigingen in artikel 5.1 Woo ten opzichte van het huidige artikel 10 Wob, die doorwerken in de gronden waarop geheimhouding volgens de Gemeentewet mag worden opgelegd. Er zijn twee grotere wijzigingen. In de eerste plaats valt op dat niet het hele artikel 5.1 in de gemeentelijke geheimhoudingsbepalingen wordt genoemd (zoals wel gebeurt ten aanzien van het huidige artikel 10 Wob), maar slechts de leden 1 en 2. Dat is van belang omdat in artikel 5.1 lid 2 de weigeringsgronden die nu in artikel 10 lid 2 onderdeel f en g Wob staan genoemd niet zijn overgenomen.

De weigeringsgrond 'het belang dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie' wordt in artikel 5.1 Woo afzonderlijk in een vierde lid genoemd, voorzien van de aanvullende bepaling dat deze weigering van openbaarheid slechts tijdelijk kan zijn. Nu in de Gemeentewet straks slechts de leden 1 en 2 van artikel 5.1 worden genoemd, betekent dit dat dit belang om als eerste kennis te nemen geen grond voor het opleggen van geheimhouding meer kan zijn. Iets vergelijkbaars geldt voor de grond van 'onevenredige bevoordeling of benadeling' (het huidige artikel 10 lid 2 onder g Wob). Ook deze grond keert niet terug in het tweede lid van artikel 5.1, maar staat afzonderlijk uitgewerkt in artikel 5.1 lid 5 Woo. Op basis van de voorgaande redenering geldt dus ook hier dat onevenredige bevoordeling of benadeling dus geen grond voor het opleggen van geheimhouding meer kan zijn.

Daar staat, in de tweede plaats, tegenover dat aan de relatieve weigeringsgronden van artikel 5.1 lid 2 in de novelle een grond wordt toegevoegd die in de huidige Wob ontbreekt. Het betreft de weigeringsgrond "i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen."³⁴⁰ Deze wel zeer open geformuleerde weigeringsgrond, opgenomen in het tweede lid, zou dus een zelfstandige grond voor het opleggen van geheimhouding kunnen zijn. Dat lijkt zeer ruime mogelijkheden te bieden, een en ander uiteraard afhankelijk van de interpretatie van deze grond.

³⁴⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 2, onderdeel M.

B3.2 Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur

Korte toelichting over de wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur door prof. mr. S.A.J. (Solke) Munneke³⁴¹

Begin juni 2020 is een wetsvoorstel ter advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State aangeboden waarin onder meer een herziene regeling omtrent de gemeentelijke geheimhouding is opgenomen. Het wetsvoorstel is op dit moment nog niet openbaar. Op hoofdlijnen kan de strekking van de wijzigingen wel worden afgeleid uit het voorstel zoals dat ter internetconsultatie werd aangeboden, al zullen er ongetwijfeld kleinere verschillen zijn. In het navolgende worden de belangrijkste wijzigingen beschreven.

In de eerste plaats is er ervoor gekozen de bepalingen omtrent geheimhouding niet langer verspreid over de Gemeentewet te laten staan, maar bij elkaar te plaatsen in een afzonderlijk hoofdstuk Va, getiteld Geheimhouding. De huidige artikelen 25, 55 en 86 komen te vervallen.

Het nieuwe hoofdstuk opent met artikel 87 dat komt te luiden:

De raad, het college, de burgemeester en een commissie als bedoeld in hoofdstuk V van deze wet kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, een verplichting tot geheimhouding opleggen op informatie die bij dat orgaan berust.

Vervolgens beschrijft artikel 88 met wie geheime informatie mag worden gedeeld:

1. De raad kan informatie waarop hij een verplichting tot geheimhouding heeft gelegd, verstrekken aan het college, de burgemeester, de rekenkamer en een commissie als bedoeld in hoofdstuk V van deze wet.
2. Het college kan informatie waarop hij een verplichting tot geheimhouding heeft gelegd, verstrekken aan de raad, de rekenkamer en een commissie als bedoeld in hoofdstuk V van deze wet.

³⁴¹ Prof. mr. S.A.J. (Solke) Munneke, stuk tekst op verzoek van rekenkamer opgesteld 9 juni 2020.

3. De burgemeester kan informatie waarop hij een verplichting tot geheimhouding heeft gelegd, verstrekken aan de raad, het college, de rekenkamer en een commissie als bedoeld in hoofdstuk V van deze wet.

4. Indien het college of de burgemeester overeenkomstig het tweede of derde lid informatie verstrekt aan een commissie waarin leden van de raad zitting hebben, verstrekt het college of de burgemeester die informatie tevens aan de raad.

5. Indien het college of de burgemeester overeenkomstig het tweede of derde lid informatie verstrekt aan de raad, kan de raad die informatie verstrekken aan anderen. De raad kan regels stellen over het verstrekken van informatie waarop een verplichting tot geheimhouding is gelegd door het college, de burgemeester of een commissie en die tevens aan de raad is verstrekt.

Artikel 89 beschrijft ten slotte een aantal procedurele aspecten:

1. Een verplichting tot geheimhouding wordt op het stuk waarop de geheimhouding rust vermeldt. Indien de geheimhouding op informatie anders dan in schriftelijke vorm rust, wordt de verplichting op een passende wijze kenbaar gemaakt.

2. Een verplichting tot geheimhouding wordt in acht genomen door allen die van de informatie kennis dragen.

3. Een verplichting tot geheimhouding duurt voort totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd haar opheft. Indien informatie waarop een verplichting tot geheimhouding rust aan de raad is verstrekt, duurt die verplichting in afwijking van de eerste zin voort totdat de raad haar opheft.

4. Een lid van de raad of van een door de raad ingestelde commissie als bedoeld in hoofdstuk V van deze wet dat in strijd handelt met het tweede lid kan bij besluit van de raad ten hoogste drie maanden worden uitgesloten van het ontvangen van informatie waarop een verplichting tot geheimhouding rust.

Een tweede belangrijke wijziging (en vereenvoudiging) ten opzichte van het bestaande stelsel is het doen vervallen van de bekrachtigingseis. Wanneer aan de raad stukken onder geheimhouding worden verstrekt, duurt die geheimhouding op grond van de nieuwe regeling voort, totdat de raad de geheimhouding opheft. Deze vereenvoudiging is zonder meer een verbetering die een hoop onduidelijkheid (in welke gevallen moet worden bekrachtigd, op welk moment, op welke wijze) wegneemt, terwijl zij de positie van de raad niet aantast.

Een volgende wijziging is het expliciet vermelden van de burgemeester als orgaan dat, net als raad college en commissie, zelfstandig geheimhouding kan opleggen.

In de vierde plaats wordt buiten twijfel gesteld dat alle raadsleden een gelijk recht op informatie hebben, ook als die informatie aan raadscommissies worden gezonden waarvan niet alle raadsleden deel uitmaken. Geheime informatie die door college of burgemeester

wordt gezonden naar een commissie waarvan raadsleden deel uitmaken (te denken valt in de eerste plaats aan raadscommissies) wordt op grond van artikel 88 lid 4 tevens aan de raad gezonden. Dat voorkomt allerlei moeilijkheden omtrent de vraag hoe volgtijdelijk geheime informatie wordt gewisseld tussen college, commissie en raad. Het voorkomt dus ook tal van ingewikkeldheden over het al dan niet opheffen van de geheimhouding door de raad met betrekking tot stukken die nog bij een commissie berusten.

Een vijfde bijzonderheid, ten slotte, is te vinden in het voorgestelde artikel 89 lid 4. Daarin is vastgelegd dat een raadslid of commissielid dat zijn plicht tot geheimhouding schendt door de raad voor ten hoogste 3 maanden kan worden uitgesloten van het ontvangen van verdere geheime informatie. Het is onduidelijk hoe zwaar op dit punt de bewijslast voor de raad is. In algemene zin kunnen vraagtekens worden geplaatst bij regelingen waar de individuele rechtspositie van een raads- of commissielid door een raadsmeerderheid in het concrete geval kan worden bepaald. Voorzichtigheid is hier geboden.

Uiteraard roept een geheel nieuwe regeling ook weer tal van nieuwe vragen op. Dit is echter niet de plaats daarop al in te gaan. Bovendien zal eerst de behandeling van het wetsvoorstel moeten worden afgewacht. Op basis van dit eerste voorontwerp kan echter wel worden geconcludeerd dat de regeling een hoop van de huidige moeilijkheden lijkt weg te nemen.

B3.3 Geheimhouding en verbonden partijen

Korte toelichting over geheimhouding en verbonden partijen door prof. mr. S.A.J. (Solke) Munneke³⁴²

De term ‘verbonden partij’ is afkomstig uit het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna ook: BBV). Het wordt daar³⁴³ omschreven als een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Juridisch gezien kan het om heel verschillende constructies gaan: te denken valt zowel aan een gezamenlijk opgericht nieuw openbaar lichaam op grond van de wet gemeenschappelijke regelingen, als aan vormen van publiek-private samenwerking en uitbesteding van publieke taken aan private partijen op basis van bijvoorbeeld subsidieverlening. Deze variëteit aan vormen betekent ook dat geen uniforme regeling omtrent openbaarheid en geheimhouding bestaat ten aanzien van verbonden partijen. Alles hangt af van de gekozen juridische vormgeving. Het is dan ook moeilijk er in algemene zin uitspraken over te doen.

Geheimhouding in de Wet gemeenschappelijk regelingen

De Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna ook: Wgr) biedt een publiekrechtelijke basis voor de samenwerking van verschillende openbare lichamen. In de praktijk gaat het vaak om samenwerking tussen meerdere gemeenten, maar ook andere vormen van samenwerking, bijvoorbeeld tussen provincies en gemeenten, of tussen provincies, gemeenten en waterschappen zijn mogelijk. In het navolgende staat samenwerking tussen gemeenten centraal.

Samenwerking op grond van de Wgr kan een aantal gedaanten aannemen. Het meest bekend (en verstrekkend) is die waarbij door de deelnemende gemeenten een nieuw openbaar lichaam wordt opgericht (art. 8 Wgr). Dat openbaar lichaam kent volgens de wet een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur en daarnaast een voorzitter. Deze laatste zit zowel het algemeen als het dagelijks bestuur voor. De verhouding tussen algemeen en dagelijks bestuur zijn overwegend monistisch: in beginsel worden de leden van het DB gekozen uit het AB waarvan zij bovendien gewoon lid blijven. Aan het bestuur van het nieuw openbaar lichaam worden door de deelnemende gemeentebesturen bevoegdheden gedelegeerd (en soms ook gemandateerd). Er is sprake van ‘verlengd lokaal bestuur’: de leden van het AB hebben zitting namens de gemeente die hen heeft afgevaardigd. De wet gemeenschappelijke regelingen bevat een aantal hoofdregels en hoofdlijnen van de organisatiestructuur. Veel moet in afzonderlijke gemeenschappelijke regelingen nog worden uitgewerkt.

³⁴² Prof. mr. S.A.J. (Solke) Munneke, stuk tekst op verzoek van rekenkamer opgesteld, 22 april 2020.

³⁴³ BBV, artikel 1, eerste lid, onderdeel b.

Ten aanzien van geheimhouding onder de Wgr moet worden onderscheiden tussen:

- a) geheimhouding binnen het bestuur van het openbaar lichaam, d.w.z. in de relatie tussen algemeen bestuur en dagelijks bestuur (en eventuele intergemeentelijke commissies);
- b) geheimhouding ten aanzien van informatie die door het bestuur van het openbaar lichaam wordt verstrekt aan de (besturen van de) deelnemende gemeenten;
- c) geheimhouding ten aanzien van informatie die door de (besturen van de) deelnemende gemeenten aan het bestuur van het openbaar lichaam wordt verstrekt.

Ad a)

Een met artikel 25 Gemeentewet grotendeels overeenkomende bepaling over geheimhouding voor het algemeen bestuur is opgenomen in artikel 23 Wgr:

Artikel 23

1. Het algemeen bestuur kan in een besloten vergadering, op grond van de belangen, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in die vergadering met gesloten deuren behandelde en omtrent de inhoud van de stukken welke aan het algemeen bestuur worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Deze wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennisdragen, in acht genomen, totdat het algemeen bestuur haar opheft.

2. Op grond van de belangen genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door het dagelijks bestuur en de voorzitter van het openbaar lichaam en door een commissie als bedoeld in artikel 24 of 25, ieder ten aanzien van stukken die zij aan het algemeen bestuur of aan de leden van het algemeen bestuur overleggen. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt.

3. De krachtens het tweede lid aan het algemeen bestuur opgelegde verplichting tot geheimhouding vervalt, indien de oplegging niet door het algemeen bestuur in zijn eerstvolgende vergadering, die blijkt de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden, tezamen vertegenwoordigend meer dan de helft van het aantal stemmen, is bezocht, wordt bekrachtigd.

4. De krachtens het tweede lid aan leden van het algemeen bestuur opgelegde verplichting tot geheimhouding wordt door hen in acht genomen totdat het orgaan, dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel, indien het onderwerp waaromtrent geheimhouding is opgelegd aan het algemeen bestuur is voorgelegd, totdat het algemeen bestuur haar opheft. Het algemeen bestuur kan deze beslissing alleen nemen in een vergadering die blijkt de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden, tezamen vertegenwoordigend meer dan de helft van het aantal stemmen, is bezocht.

5. Artikel 22 en het eerste lid van dit artikel zijn eveneens van toepassing op het gemeenschappelijk orgaan, indien de regeling is getroffen of mede is getroffen door gemeenteraden.

Op (door het algemeen bestuur ingestelde) commissies zijn de leden 1 en 2 van artikel 23 van overeenkomstige toepassing verklaard (zie artikel 25, eerste lid, Wgr). Een pendant van de artikelen 55 en 86 Gemeentewet ontbreekt in de Wgr.

Ad b)

De Wgr bevat in artikel 16 een (beknopte) regeling over het verstrekken van door het algemeen bestuur geheim verklaarde informatie aan de (besturen van de) deelnemende gemeenten. Artikel 16 ziet op de inlichtingen- en verantwoordingsplicht van een lid van het algemeen bestuur aan de raad die dit lid heeft aangewezen, een en ander in de gemeenschappelijke regeling nader uit te werken.

Artikel 16, vijfde lid, bepaalt:

5. Bij het verstrekken van inlichtingen ingevolge het tweede of het derde lid, of het afleggen van verantwoording ingevolge het eerste of het derde lid, verschaft een lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of een lid van het gemeenschappelijk orgaan over zaken waaromtrent krachtens artikel 23 geheimhouding is opgelegd slechts informatie, indien krachtens artikel 25 van de Gemeentewet geheimhouding is opgelegd. Laatstbedoelde geheimhouding kan eerst worden opgeheven, nadat door het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of door het gemeenschappelijk orgaan tot opheffing van de geheimhouding is besloten.

Er is dus sprake van een koppeling van geheimhoudingsregimes, en een zekere afhankelijkheid van de raad. De gemeenteraad is verplicht geheimhouding ex artikel 25 Gemw op te leggen wil geheime informatie van het samenwerkingsverband aan die raad kunnen worden meegedeeld. Bovendien is de raad niet zelfstandig tot opheffing van de geheimhouding bevoegd, maar pas nadat het algemeen bestuur van het samenwerkingsverband tot opheffing van de geheimhouding heeft besloten.

Voor het overige ontbreken wettelijke bepalingen omtrent het opleggen, gelden, voortduren en opheffen van geheimhouding ten aanzien van informatie die aan de besturen van de deelnemende gemeenten worden meegedeeld.

Ad c)

Dit punt is noch in de Wet gemeenschappelijke regelingen, noch in de Gemeentewet expliciet geregeld.

Geheimhouding bij samenwerking op privaatrechtelijke grondslag

De Wgr biedt een publiekrechtelijke basis voor samenwerking tussen overheden. Het is ook mogelijk, al heeft dat geleid tot artikel 160 Gemeentewet niet de voorkeur, samen te werken

op basis van het privaatrecht. Naast het sluiten van overeenkomsten valt dan met name te denken aan de gezamenlijke oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen, als een NV of een BV. Gemeenten hebben dan een deel van de aandelen in handen en oefenen langs die weg invloed uit. Voor het overige is de vormgeving van een dergelijke privaatrechtelijke rechtspersoon niet anders dan van andere privaatrechtelijke rechtspersonen, een en ander geregeld in onder meer het BW. Van publiekrechtelijke bevoegdheidsuitoefening is gewoonlijk geen sprake. Wel is het mogelijk dat in zo'n private rechtspersoon naast publieke overheden ook andere private rechtspersonen (bijv. een bedrijf of een kennisinstelling) deelnemen. Er is dan sprake van publiek-private samenwerking.

Op het punt van de geheimhouding komen aan deelnemende gemeenten (en hun besturen) geen bijzondere rechten toe. Zij hebben uitsluitend als aandeelhouders al dan niet recht op bepaalde informatie. Omgekeerd betekent dit dat geheime gemeentelijke informatie niet (zonder toestemming van het bevoegde bestuursorgaan) gedeeld mag worden met (het bestuur van de) onderneming waarin de gemeente deelneemt.

Bijlage 4: Wetsartikelen

In deze bijlage staan de relevante wetsartikelen met betrekking tot geheimhouding uit de Gemeentewet en de Wob.

Gemeentewet:

Artikel 25

1 De raad kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan de raad worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de raad haar opheft.

2 Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door het college, de burgemeester en een commissie, ieder ten aanzien van de stukken die zij aan de raad of aan leden van de raad overleggen. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt.

3 De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan de raad overgelegde stukken vervalt, indien de oplegging niet door de raad in zijn eerstvolgende vergadering die blijkt de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht, wordt bekrachtigd.

4 De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan leden van de raad overgelegde stukken wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel, indien het stuk waaromtrent geheimhouding is opgelegd aan de raad is voorgelegd, totdat de raad haar opheft. De raad kan deze beslissing alleen nemen in een vergadering die blijkt de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht.

Artikel 55

1 Het college kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan het college worden overgelegd, geheimhouding opleggen.

Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat het college haar opheft.

2 Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door de burgemeester of een commissie, ten aanzien van de stukken die zij aan het college overleggen. Daarvan wordt op de stukken

melding gemaakt. De geheimhouding wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel de raad haar opheft.

3 Indien het college zich ter zake van het behandelde waarvoor een verplichting tot geheimhouding geldt tot de raad heeft gericht, wordt de geheimhouding in acht genomen totdat de raad haar opheft.

Artikel 86

1 Een commissie kan in een besloten vergadering, op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in die vergadering met gesloten deuren behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan de commissie worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de commissie haar opheft.

2 Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door de voorzitter van een commissie, het college en de burgemeester, ieder ten aanzien van stukken die hij aan een commissie overlegt. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt. De geheimhouding wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel de raad haar opheft.

3 Indien een commissie zich ter zake van het behandelde waarvoor een verplichting tot geheimhouding geldt tot de raad heeft gericht, wordt de geheimhouding in acht genomen totdat de raad haar opheft.

WOB:

Artikel 10

1.

Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

- a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
- b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
- c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
- d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.

2.

Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
- b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
- c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
- g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Bijlage 5: Onderzoeks-verantwoording

Uitvoering onderzoek

Na de vaststelling van de onderzoeksopzet in augustus 2019, is de rekenkamer gestart met de uitvoering van dit onderzoek.

Gehanteerde onderzoeksmethoden

De bevindingen in dit rapport zijn gebaseerd op de documentanalyse, dossieranalyse, interviews en raadpleging van een externe deskundige.

a. Wijzigingen ten opzichte van de onderzoeksopzet

Ten behoeve van de leesbaarheid van het feitenrapport zijn enkele normen gewijzigd, opgesplitst of samengevoegd. Inhoudelijk zijn er geen wijzigingen aangebracht in de normen. Het uiteindelijke normenkader is opgenomen in bijlage 1.

b. Documentenanalyse

De rekenkamer heeft een documentenanalyse gedaan van de beleidsdocumenten en de werk-/procesbeschrijvingen of handleidingen van de gemeente zoals te vinden op het raadsinformatiesysteem (RIS) en Werknet en/of heeft ontvangen na navraag bij de contactpersonen en geïnterviewden. Daarnaast zijn de nationale wet- en regelgeving en relevante jurisprudentie bij het onderzoek betrokken.³⁴⁴

c. Raadplegen externe deskundige

De rekenkamer heeft een externe deskundige, prof. mr. S.A.J. Munneke, geraadpleegd. Dhr. Munneke is hoogleraar staatsrecht aan de RUG, met expertises: staatsrecht, recht van decentrale overheden en regelgevingsvraagstukken. Hij heeft beoordeeld in hoeverre het wettelijk kader op adequate wijze is vastgelegd in gemeentelijk beleid. Voorts heeft hij een inhoudelijk oordeel gegeven over de geselecteerde dossiers in de procesanalyse van dit onderzoek.

De rekenkamer heeft prof. mr. S.A.J. Munneke gevraagd over specifieke onderwerpen teksten aan te leveren. Ook heeft hij bij het tegenlezen van het concept feitenrapport input geleverd. Dit heeft de rekenkamer verwerkt en ter accordering aan prof. mr. S.A.J. Munneke voorgelegd.

d. Interviews

De rekenkamer heeft in het kader van dit onderzoek 11 ambtenaren geïnterviewd. De contactpersonen van het college en de griffie zijn meerdere keren geraadpleegd. Van alle

³⁴⁴ Zie voor alle geraadpleegde bronnen [bijlage 6](#).

gesprekken zijn concept-verslagen gemaakt waarop wederhoor is toegepast alvorens de verslagen definitief zijn gemaakt. De definitieve verslagen zijn ter informatie aan de geïnterviewden aangeboden en maken onderdeel uit van het onderzoeksdossier. In enkele gevallen zijn er naar aanleiding van een interview aanvullende schriftelijke vragen gesteld door de rekenkamer. Deze vragen zijn schriftelijk beantwoord door de betrokkenen.

e. Aantallen geheime stukken

De rekenkamer had beoogd om inzichtelijk te maken hoe vaak er in de periode 2010 t/m 2019 geheimhouding is opgelegd binnen de gemeente. De gemeente heeft geen totaaloverzicht over het aantal keer dat door het college, door een commissie of door de raad geheimhouding is opgelegd. De rekenkamer is daarom gestart met alle besluitenlijsten van het college te analyseren middels RStudio. Echter bleek dat besluitenlijsten niet consequent volgens dezelfde regels worden opgesteld. Hierdoor bleek een geautomatiseerde telling middels RStudio niet betrouwbaar. Hetzelfde geldt voor de besluitenlijsten van de raad. Een handmatige telling van de geheime stukken zelf was te arbeids- en tijdsintensief. Daarom heeft de rekenkamer besloten om alleen stukken waarvan het college geheimhouding heeft opgelegd van 2016 t/m 2019 handmatig te tellen. De rekenkamer heeft deze stukken geteld a.d.h.v. de besluitenlijsten van het college.

f. Dossieranalyse

Voor het uitvoeren van de dossieranalyse zijn op aselechte wijze 27 dossiers geselecteerd, gebaseerd op de handmatige telling zoals eerder beschreven. Zie [bijlage 7](#) voor uitgebreide beschrijving van de dossieranalyse.

g. Analyse besloten vergaderingen

De rekenkamer heeft vijf besloten vergaderingen geanalyseerd op basis van de (geheime) verslagen/notulen en de opnames van het openbare gedeelte.

De besloten vergaderingen zijn geselecteerd door te zoeken in het raadsinformatiesysteem met de zoekterm 'besloten vergadering' en vervolgens de filters 'gemeenteraad' of 'commissie ruimte' '2019' of 'commissie bestuur' of '2015'. Vervolgens is naar de eerste vijf zoekresultaten en daaruit een besloten vergadering geselecteerd die daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. De uiteindelijke selectie is als volgt:

Raad/commissie	Datum	Onderwerp
Raad	20-12-2018	Eneco/transparantie van informatievoorziening door het college
Commissie Bestuur	18-1-2018	Bezoekersaantallen evenementen
Commissie Ruimte	5-9-2019	Sonate
Commissie Bestuur	16-12-2015	Verbetering van de veiligheid en herinrichting van de raadzaal
Commissie Ruimte	18-11-2015	KJ-plein

Vervolgens is een checklist ingevuld per besloten vergadering. Deze checklist is gebaseerd op de procedures zoals beschreven in de Gemeentewet, het Reglement van orde van de gemeenteraad³⁴⁵ en de Verordening raadscommissies³⁴⁶

h. Enquête

Om de ervaringen van raadsleden en fractievertegenwoordigers te peilen heeft de rekenkamer een online enquête uitgezet onder alle 67 raadsleden en fractievertegenwoordigers op via de email. In deze mail stond de link naar de enquête in de online omgeving. Na drie weken looptijd, waar na twee weken een reminder is verstuurd, is de enquête door 29 respondenten volledig ingevuld. Daarnaast hebben sommige respondenten aanvullende toelichting gegeven in de daarvoor beschikbare open velden.

De enquête is opgedeeld in 7 thema's: algemene vragen, opleggen geheimhouding, procedures geheimhouding, opheffen geheimhouding, beperking geheimhouding, eigenaarschap geheimhouding, en besloten vergaderen. Per thema waren stellingen te zien waarbij respondenten de volgende antwoordkeuze hadden:

Eens – beetje eens – beetje oneens – oneens – geen mening

Zie [bijlage 8](#) voor de enquêtevragen en de resultaten.

i. Werkbespreking

Volgend op de enquête hebben we een werkbepreking georganiseerd waarvoor alle 67 raadsleden en fractievertegenwoordigers zijn uitgenodigd. Bij de werkbepreking waren (naast de aanwezigen van de rekenkamer) 4 raadsleden, 5 fractievertegenwoordigers en deels de griffier aanwezig. Van de aanwezige raadsleden/fractievertegenwoordigers waren er 3 van de coalitie en 6 van de oppositie.

In de werkbepreking is eerst een aantal resultaten van de enquête gepresenteerd, gevisualiseerd met grafieken. Vervolgens stelden we aan de hand van de resultaten specifieke vragen aan de aanwezigen. Daarnaast was er ruimte voor vrije inbreng van de aanwezigen.

Van de werkbepreking is een gespreksverslag opgesteld. Deze is teruggelegd bij de aanwezigen alvorens deze is vastgesteld.

³⁴⁵ Reglement van orde voor de vergaderingen en voor andere werkzaamheden van de gemeenteraad 2014, laatste wijziging 20 maart 2020.

³⁴⁶ Verordening Raadscommissies van 24 november 2006, laatst aangepast op 20 maart 2019.

j. Observatie fractiekamers

De rekenkamer heeft een observatie gedaan bij vier fractiekamers. De fracties zijn gekozen door een onderscheid te maken tussen grote en kleine partijen, en tussen coalitie en oppositie. Deze partijen zijn van tevoren op de hoogte gesteld van het bezoek door de rekenkamer. Tijdens het bezoek is gekeken naar onder andere of geheime stukken afgesloten worden bewaard, wie toegang heeft tot de geheime stukken en hoe deze toegang wordt verleend. Daarnaast is gekeken of geheime stukken apart van de openbare stukken worden bewaard, en of het geheime karakter kenbaar is.

BIJLAGE 6: GERAADPLEEGDE BRONNEN

De Rekenkamer heeft de volgende stukken bestudeerd:

Gemeentelijke stukken

- 'Afspraken geheimhouding', Griffie, 6 juni 2018
- Archiefverordening Den Haag 2018, artikel 2 lid 1
- Brief 'Geheime stukken', van het Presidium aan de gemeenteraad, 6 februari 2007
- 'Detail Ontwerp & Plan van Aanpak DIV/DIM. Informatiebeheer: het digitale geheugen voor de stad', 24 januari 2017
- 'Geheimhouding: 10 regels voor de raad', 6 juni 2018
- 'Handleiding Bestuurlijke stukken OCW', OCW, 10 september 2018
- 'Handleiding geheime stukken (voor intern gebruik)', 12 juni 2018
- Presentatie 'Van Bureau naar besluit Cursus Bestuurlijke besluitvorming', BGS, 17 januari 2019, p.15
- Reglement van orde voor de vergaderingen en voor andere werkzaamheden van de gemeenteraad 2014', gemeente Den Haag, laatste wijziging 20 maart 2019
- RIS137846 Raadsvoorstel 'Regeling informatievoorziening en geheimhoudingsplicht fractiemedewerkers', gemeente Den Haag, vastgesteld door de gemeenteraad op 14 september 2006.
- RIS155204, Motie 'Koen Baart', 3 juni 2008.
- RIS156880, reactie 'Motie 1 bekrachtiging geheimhouding', reactie van college aan gemeenteraad, 22 juli 2008
- RIS295000 Raadsmededeling 'Geheimhouding van bestuurlijke stukken', 1 september 2016
- RIS296396 Voorstel van het college inzake opheffing en bekrachtiging geheimhouding
- RIS304024 Collegebesluit 'Werkafspraken geheimhouding bestuurlijke stukken', College van Burgemeester en Wethouders, 3 december 2019
- RIS305042 Initiatiefnota 'Openbaarheid', CDA, PvdA, PvdD en HSP, 20 mei 2020.
- RIS305570 Raadsmededeling 'Afwegingskader openbaarmaking informatie integriteitskwestie', College van Burgemeester en Wethouders, 16 juni 2020.
- 'Van bureau naar besluit, Bestuursdienst Afdeling Bestuursadvisering en BGS, voorjaar 2015
- 'Verordening raadscommissies', gemeente Den Haag, laatste wijziging 20 maart 2019
- 'Werkinstructie geheime stukken - registratie van stukken geheim naar raad/commissie, t.b.v. bekrachtiging en opheffing geheimhouding', BGS, juli 2017
- 'Werkinstructie Wob verzoek en bevestigen/opheffen geheimhouding door college of raad'

Overige documenten intern

- RIS299275 'Besluitenlijst voor de vergadering van het college van Den Haag op dinsdag 23 januari om 09.00 uur in het stadhuis'
- <https://denhaag.sharepoint.com/sites/werknet/portalen/peno/Paginas/Veelgestelde-vragen-over-de-inhuur-van-uitzendkrachten.aspx>, bezocht: 8 juni 2020
- <https://denhaag.sharepoint.com/sites/werknet/voorzieningen/Paginas/Archiveren-.aspx> bezocht: 3 maart 2020
- <https://denhaag.sharepoint.com/sites/werknet/voorzieningen/Paginas/Dossiers-opvragen.aspx> bezocht: 26 februari 2020
- https://c.connectedviews.com/05/SitePlayer/Den_Haag?session=16509&starttime=18569, bezocht op: 22 oktober 2019.

Andere onderzoeken en externe bronnen

- Algemene wet bestuursrecht, 4 juni 1992
- Circulaire Wettelijke regeling inzake geheimhouding', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Bestuur en Financiën, Afdeling Inrichting openbaar bestuur, 29 april 2016
- Gemeentewet, 14 februari 1992
- Memorie van Toelichting, Gemeentewet 19 403
- Memorie van Toelichting, Wet openbaarheid van bestuur 19 859
- 'Stroomschema's geheimhouding', Randstedelijke rekenkamer, juni 2014.
- S.A.J. Munneke, 'De reikwijdte van gemeentelijke geheimhoudingsplichten', in: De Gemeentestem 2006/11 (afl. 7244), paragraaf 2.1.
- S.A.J. Munneke, 'Lastige vragen over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding De stand van zaken in de Afdelingsjurisprudentie', november 2014, p. 472
- Wet openbaarheid van bestuur, 31 oktober 1991
- Wetsvoorstel bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur

Websites

- <https://vng.nl/raadgevers/het-raadslidmaatschap/rollen-en-instrumenten-van-het-raadslid>, bezocht: 10 oktober 2019
- <https://wob.nl/alles-over-de-wob/>, bezocht: 14 oktober 2019
- <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK009590>, bezocht: 8 juni 2020.
- Krikke maakt dossier vreugdevuren openbaar', Titia Ketelaar, website NRC, 30 januari 2019 <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/01/30/krikke-maakt-dossier-vreugdevuren-openbaar-a3652354>, bezocht: 31 januari 2019

- 'Gemeentelijke dossier vreugdevuren openbaar gemaakt, website gemeente Den Haag, <https://www.denhaag.nl/nl/in-de-stad/nieuws/gemeentelijke-dossier-vreugdevuren-openbaar-gemaakt.htm>, bezocht: 15 februari 2019.
- 'Raad stemt in met het aanpassen van de Apv als gevolg van minder regelgeving' website Den Haag, <https://www.denhaag.nl/nl/in-de-stad/nieuws/raad-stemt-in-met-het-aanpassen-van-de-apv-als-gevolg-van-minder-regelgeving.htm>, bezocht: 18 januari 2019.

BIJLAGE 7: DOSSIERANALYSE

In dit onderzoek is een dossieranalyse uitgevoerd om te onderzoeken hoe geheimhouding in de praktijk wordt toegepast. Naast dossiers is ook het proces van besloten vergaderen geanalyseerd, hiervoor zijn vijf besloten vergaderingen geselecteerd.

Casusselectie dossiers

De rekenkamer heeft handmatig de stukken waarvan het college geheimhouding heeft opgelegd van 2016 tot medio 2019 geteld, zie onderstaande tabel. De focus voor de dossieranalyse ligt op de huidige praktijk, en daarnaast was de handmatige telling arbeids- en tijdsintensief, daarom is de keuze gemaakt om vooral recente dossiers te selecteren. Naast de recente dossiers, zijn ook 6 oudere dossiers tussen 2010 en 2016 geselecteerd waarvan is gekeken of de geheimhouding is opgeheven.

Het uitgangspunt voor de selectie was een spreiding over de diensten, enigszins evenredig aan het aantal geheime stukken per jaar.

Dienst	2017	2018	1^e helft 2019
BSD	111	87	31
DSO	69	45	21
DSB	0	10	2
BEC	6	35	15
OCW	23	25	5
SZW	1	2	1
DPZ	1	1	1
PPZ	7	0	0
B&W	1	1	1
Vaststelling van de agenda	52	52	25
Totaal	271	258	102

Tabel 5 Overzicht van het aantal stukken waarop het college geheimhouding heeft gelegd, periode 2017-juni 2019³⁴⁷

Bij het selecteren van de casussen is bijgehouden bij welke variabelen de casussen nog meer onder te brengen waren. Deze variabelen zijn:

- Oud (is geheimhouding al opgeheven?)
- Recent (huidige praktijk)

³⁴⁷ Deze tabel bevat een handmatige telling door de rekenkamer van alle besluitenlijsten van het college zoals gepubliceerd op RIS over de betreffende periode. Hierbij vallen de documenten met kenmerk BOW onder de dienst OCW en BSW onder de dienst SZW.

- Geheim stuk college gedeeld met commissie
- Geheim stuk college gedeeld met raad
- Geheim stuk door college, blijft binnen college
- Geheim stuk door burgemeester
- Absolute uitzonderingsgrond (wob art 10, lid 1)
- Relatieve uitzonderingsgrond (wob art 10, lid 2)
- bijlagen
- stuk zelf

De rekenkamer beschikt niet over 1 bestand waarin alle geheime stukken van de gemeente staan. De casusselectie kent 2 bronnen:

1. De mappen waarin de besluitenlijsten per jaar staan opgeslagen op de G schijf van de rekenkamer
2. Het register van BGS

Ad 1.

De casussen zijn over de jaren heen, op een selectieve manier geselecteerd, per dienst. In een map van een jaartal bijvoorbeeld steeds de zevende besluitenlijst genomen. En dan op de zevende besluitenlijst gekeken of er van de betreffende dienst geheime stukken op de besluitenlijst staan. Zo ja, dan bijv. de eerste, middelste of laatste geheime casus van die dienst geselecteerd.

Ad 2.

In het register van BGS per dienst de eerste, middelste, laatste (of willekeurig 17^e of 19^e) casus geselecteerd.

Opvraag geheime stukken

Uiteindelijk heeft de rekenkamer een lijst met 27 stukken opgevraagd bij Informatiebeheer en de ambtelijk contactpersoon. Dit betreffen 21 recente stukken, en 6 oudere stukken.

	besluitenlijst	kenmerk	titel
1	RIS170469	BSD/2010.116	Concept-brief van het college over bestuurskrachtonderzoek
2	RIS178866	BSD/2011.6	Nota weth. VDMO over stand van zaken Apparaatskostenbezuiniging
3	RIS180626	DSB/2011.85	Nota weth. FS over Meerjarenprogramma Kunstwerken 2012-2014
4	RIS247803	OCW/2012.2295	Nota weth. SVI over ondertekening Nationale Intentieverklaring Huisvesting Arbeidsmigranten
5	RIS255381	BSW/2012.279	Besluit van het college over afboeken en uitbesteden van SZW-vorderingen
6	RIS256980	DSO/2013.236	Brief van het college over een subsidieaanvraag
7	RIS270203	DSO/2013.1704	Nota weth. SWE over tussenrapportage herstructurering Winkel- en Starterspanden Den Haag
8	RIS274580	PBS/2014.181	Raadsmededeling over ontwikkelingen Bewonersorganisatie Leidschenveen
9	RIS295046	BSD/2016.789	Cie.brief Stand van zaken bedrijfsvoering ADO
10	RIS295046	DSO/2016.992	Cie. Brief, Verlengen busconcessies MRDH.

11	RIS298537	BEC/2017.45	Nota wethouder FVVM over stand van zaken
12	RIS296866	BSD/2017.222	Besluit van het college over Algemene Vergadering van Aandeelhouders N.V. BNG Bank, 20 april 2017 te Den Haag
13	RIS297218	BSD/2017.381	Brief wethouder FVVM aan de voorzitter van de commissie Samenleving over een AvA
14	RIS299328	BSD/2017.925	Besluit van het college over een uitbreiding
15	RIS296397	DSB/2017.18	Geheime bijlage 2: kostenraming
16	RIS296865	DSO/2017.260	Besluit van het college over standpuntbepaling schriftelijke besluitvorming DB en AB IPP
17	RIS297185	DSO/2017.390	Nota weth. BSKB en SEZH over uitbreiding Madurodam
18	RIS301482	BEC/2018.117 2	Raadsmededeling Trackkeuze verkoopproces Eneco Rapport Aperghis & CO
19	RIS299905	BEC/2018.149	Nota wethouder FVVM over Opstallen in erfpacht
20	RIS299996	BSD/2018.173	Concept-besluit van het college over Gemeentelijke onderscheiding
21	RIS300838	DSB/2018.2	commissiebrief 9e Voortgangsbericht Rotterdamsebaan Investeringsproject Rotterdamsebaan 1 juni 2018
22	RIS301914	DSO/2018.108 6	Raadsmededeling Herhuisvesting Koninklijke Bibliotheek (KB).
23	RIS301804	BSD/2019.65	Raadsmededeling
24	RIS302330	PBS/2019.29	Nota wethouder Parbhudayal over Herstructurering welzijnsbeleid
25	RIS302031	BOW/2019.53	Advies subsidieregeling 'Culturele Activiteiten Broedplaatsen Den Haag 2014' voor 2019-II
26	RIS296167	DSO2017.75	Overname van het opdrachtgeverschap project Stationsentree Station Den Haag HS - Laakhavenzijde
27	RIS296257	DSO/2017.11	Herontwikkeling Vitalizee

Indien Informatiebeheer de gevraagde dossiers niet kon traceren heeft de rekenkamer aan de ambtelijk contactpersoon gevraagd het dossier te zoeken. Ook is, waar nodig, contact gezocht met de opsteller van het geheime stuk om ontbrekende stukken te vinden. Uiteindelijk zijn vier dossiers niet vindbaar gebleken. De rekenkamer heeft dus in totaal 23 dossiers ontvangen. Hiervan zijn 19 dossiers recent, en 4 dossiers ouder.

Analyse geheime stukken

De geheime stukken zijn geanalyseerd middels een checklist die is opgeteld door de rekenkamer. De opbouw van de checklist was als volgt:

- 1 Oplegging geheimhouding
- 2a college legt geheimhouding op aan de raad
- 2b college legt geheimhouding op aan de commissie
- 2c burgemeester legt geheimhouding op
- 3 registratie/archivering
- 4 opheffing geheimhouding

In het geval aan de hand van de dossiers niet elke vraag van de checklist beantwoord kon worden, of als er onduidelijkheden waren, zijn deze vragen teruggelegd bij de opsteller van het stuk (staat op het voorblad vermeld). Waar nodig zijn aanvullende vragen gesteld aan de contactpersoon van het college voor dit onderzoek en aan BGS.

Alle dossiers die de rekenkamer tot haar beschikking had, zijn op 6 februari 2020 voorgelegd aan prof. mr. S.A.J. Munneke. Zijn expertise is geraadpleegd om de gekozen uitzonderingsgronden te beoordelen, een algemene beoordeling te geven per dossier en overige vragen te beantwoorden

Casusselectie besloten vergaderingen

Zoals in bijlage 5 staat beschreven heeft de rekenkamer van één raadsvergadering en vier commissievergaderingen het besloten deel geanalyseerd. Deze besloten vergaderingen zijn willekeurig geselecteerd. Hieronder worden de vijf casussen kort toegelicht.

Raadsvergadering

Op 20 december 2018 heeft de raad in beslotenheid vergaderd, aansluitend op een openbaar gedeelte. Het besloten gedeelte volgde naar aanleiding van beraadslaging over een voorstel van het college inzake een Wob-verzoek van een raadslid voor de openbaarmaking van bijlagen bij een raadsmededeling inzake het verkoopproces Eneco. In het besloten deel is gesproken over dit raadsvoorstel (RIS301106).

Commissie Bestuur

Op 18 januari 2018 heeft de commissie Bestuur in beslotenheid vergaderd, aansluitend op het openbare gedeelte. Dit volgde naar aanleiding van de beantwoording van vragen van het college betreffende de bezoekersaantallen op evenementen die de gemeente zou achterhouden. In het besloten gedeelte is gesproken over een geheime bijlage behorende bij de beantwoording.

Commissie Ruimte

Op 5 september 2019 heeft de commissie Ruimte in beslotenheid vergaderd, aansluitend op het openbare gedeelte. Hierin is gesproken over de geheime bijlagen behorende bij de halfjaarrapportage Nieuwbouw OCC Q4 2018 & Q1 2019.

Commissie Bestuur

Op 16 december 2015 heeft de commissie Bestuur in beslotenheid vergaderd, aansluitend op het openbare gedeelte. Hierin was de mogelijkheid om te spreken over de geheime bijlage bij het voorstel van het presidium met betrekking tot de verbetering van de veiligheid en herinrichting van de raadzaal, als ook de geheime bijlagen bij de beantwoording van schriftelijke vragen inzake veiligheid raadzaal detectiepoortjes. De voorzitter van het presidium was uitgenodigd voor de beraadslaging.

Commissie Ruimte

Op 18 november 2015 heeft de commissie Ruimte in beslotenheid vergaderd, aansluitend op het openbare gedeelte. Hierin kon worden gesproken over geheime stukken met betrekking tot het Koningin Julianaplein en het Verhulstplein. De wethouders BSKB en FVVM waren uitgenodigd voor de beraadslaging.

BIJLAGE 8: ENQUÊTE

Hieronder zijn de vragen zoals opgenomen in de enquête aan raadsleden en fractievertegenwoordigers opgenomen. Daarbij staan de uitkomsten in aantallen en percentages vermeld per vraag.

Sommige respondenten hebben in open velden nadere toelichting gegeven. De resultaten uit de enquête zijn op anonieme wijze verwerkt in het onderzoek. Omdat uit de context van sommige toelichtingen wellicht te herleiden valt wie/welke fractie deze heeft ingevuld, worden de woordelijke toelichten niet vermeld.

Algemene vragen

Bent u raadslid of fractievertegenwoordiger in de gemeenteraad van de gemeente Den Haag?		
Antwoord	Telling	Percentage
Raadslid (A1)	19	66,%
Fractievertegenwoordiger (A2)	10	345%

Zit u in de coalitie of de oppositie?		
Antwoord	Telling	Percentage
Coalitie (A1)	15	52%
Oppositie (A2)	14	48%

Hoeveel jaar bent u al raadslid of fractievertegenwoordiger voor de gemeente Den Haag?		
Antwoord	Telling	Percentage
<1 (A1)	6	21%
1 (A2)	2	7%
2 (A3)	12	41%
3 (A4)	0	0%
4 (A5)	1	4%
5 (A6)	0	0%
6 (A7)	5	17%
7 (A8)	0	0%
8 (A9)	0	0%
9 (A10)	1	4%
10 (A11)	1	4%
11 (A12)	0	0%
12 (A13)	0	0%
13 (A14)	0	0%
14 (A15)	0	0%

15 (A16)	0	0%
16> (A17)	0	0%
Overige	1	4%
Heeft u regelmatig te maken (gehad) met stukken waarop geheimhouding ligt?		
Antwoord	Telling	Percentage
Nooit (A1)	0	0%
Soms (A2)	11	38%
Regelmatig (A3)	16	55%
Vaak (A4)	2	7%

Opleggen geheimhouding

Het college deelt zoveel mogelijk informatie in de openbaarheid		
Antwoord	Telling	Percentage
Eens (A1)	5	17%
Beetje eens (A2)	7	24%
Beetje oneens (A3)	8	28%
Oneens (A4)	9	31%
Geen mening (A5)	0	0%

Het college gebruikt geheimhouding om openbare debatten over gevoelige onderwerpen te mijden		
Antwoord	Telling	Percentage
Eens (A1)	7	24%
Beetje eens (A2)	11	38%
Beetje oneens (A3)	4	14, %
Oneens (A4)	7	24%
Geen mening (A5)	0	0%

Het college weegt zorgvuldig af of iets geheim behandeld moet worden		
Antwoord	Telling	Percentage
Eens (A1)	7	24%
Beetje eens (A2)	5	17%
Beetje oneens (A3)	9	31%
Oneens (A4)	7	24%
Geen mening (A5)	1	4%

Het college legt op te veel bestuurlijke stukken geheimhouding op		
Antwoord	Telling	Percentage
Eens (A1)	10	35%
Beetje eens (A2)	7	24%
Beetje oneens (A3)	3	10%
Oneens (A4)	7	24%
Geen mening (A5)	2	7%

De raad bekrachtigt van te veel bestuurlijke stukken de geheimhouding		
Antwoord	Telling	Percentage
Eens (A1)	8	28%
Beetje eens (A2)	7	24%
Beetje oneens (A3)	2	7%
Oneens (A4)	8	28%
Geen mening (A5)	4	14%

Het is terecht dat op geheime stukken volledig geheimhouding is gelegd, en niet enkel op een deel daarvan		
Antwoord	Telling	Percentage
Eens (A1)	8	28%
Beetje eens (A2)	2	7%
Beetje oneens (A3)	5	17%
Oneens (A4)	13	45%
Geen mening (A5)	1	4%

Vraag: eventuele toelichting (6 responsen)

Procedures geheimhouding

De wettelijke regels omtrent geheimhouding zijn mij helder		
Antwoord	Telling	Percentage
Eens (A1)	9	31%
Beetje eens (A2)	13	45%
Beetje oneens (A3)	3	10%
Oneens (A4)	3	10%
Geen mening (A5)	1	4%

Het gemeentelijke beleid omtrent geheimhouding dat voor de raad(scommissies) van toepassing is, is mij helder		
Antwoord	Telling	Percentage

Eens (A1)	10	35%
Beetje eens (A2)	8	28%
Beetje oneens (A3)	4	14%
Oneens (A4)	5	17%
Geen mening (A5)	2	7%

Het gemeentelijk beleid zorgt voor een goede balans tussen geheim en openbaar		
Antwoord	Telling	Percentage
Eens (A1)	5	17%
Beetje eens (A2)	5	17%
Beetje oneens (A3)	5	17%
Oneens (A4)	8	28%
Geen mening (A5)	6	21%

Het is mij altijd duidelijk waarom geheimhouding is opgelegd door het college		
Antwoord	Telling	Percentage
Eens (A1)	4	14%
Beetje eens (A2)	7	24%
Beetje oneens (A3)	3	10%
Oneens (A4)	13	45%
Geen mening (A5)	2	7%

Vraag: eventuele toelichting (5 responsen)

Opheffing geheimhouding

Ik heb inzicht in de geheime stukken waar op korte termijn de geheimhouding van kan worden opgeheven		
Antwoord	Telling	Percentage
Eens (A1)	4	14%
Beetje eens (A2)	1	4%
Beetje oneens (A3)	9	31%
Oneens (A4)	9	31%
Geen mening (A5)	6	21%

De raad(scommissie) zorgt ervoor dat geheime stukken openbaar worden als dat nodig is, ook als het college het hier niet mee eens is		
Antwoord	Telling	Percentage
Eens (A1)	5	17%

Beetje eens (A2)	6	21%
Beetje oneens (A3)	2	7%
Oneens (A4)	14	48%
Geen mening (A5)	2	7%

Het is mij duidelijk hoe ik kan zorgen dat geheimhouding wordt opgeheven door de raad

Antwoord	Telling	Percentage
Eens (A1)	9	31%
Beetje eens (A2)	1	4%
Beetje oneens (A3)	6	21%
Oneens (A4)	13	45%
Geen mening (A5)	0	0%

De raad(scommissie) bepaalt regelmatig of de geheimhouding van geheime stukken uit het verleden kan worden opgeheven

Antwoord	Telling	Percentage
Eens (A1)	2	7%
Beetje eens (A2)	2	7%
Beetje oneens (A3)	5	17%
Oneens (A4)	13	45%
Geen mening (A5)	7	24%

Vraag: eventuele toelichting (4 responsen)

Beperking geheimhouding

Geheimhouding vormt geen belemmering in mijn (controlerende) taak als volksvertegenwoordiger

Antwoord	Telling	Percentage
Eens (A1)	9	31%
Beetje eens (A2)	3	10%
Beetje oneens (A3)	7	24%
Oneens (A4)	10	35%
Geen mening (A5)	0	0%

In alle gevallen dat op stukken geheimhouding is opgelegd was dat noodzakelijk

Antwoord	Telling	Percentage
Eens (A1)	3	10%
Beetje eens (A2)	7	24%

Beetje oneens (A3)	4	14,%
Oneens (A4)	12	41%
Geen mening (A5)	3	10%

Bij geheime stukken is duidelijk zichtbaar gemaakt dat er geheimhouding op ligt

Antwoord	Telling	Percentage
Eens (A1)	21	72%
Beetje eens (A2)	4	14%
Beetje oneens (A3)	2	7%
Oneens (A4)	1	4%
Geen mening (A5)	1	4%

Als raads-/commissielid heb ik meegemaakt dat geheime informatie is gelekt

Antwoord	Telling	Percentage
Eens (A1)	12	41%
Beetje eens (A2)	4	14%
Beetje oneens (A3)	2	7%
Oneens (A4)	9	31%
Geen mening (A5)	2	7%

Vraag: eventuele toelichting (4 responsen)

Eigenaarschap geheimhouding

Het is terecht dat de geheime stukken die de griffie alleen ter inzage legt niet verspreid worden via de postvakjes

Antwoord	Telling	Percentage
Eens (A1)	14	48%
Beetje eens (A2)	2	7%
Beetje oneens (A3)	4	14%
Oneens (A4)	8	28%
Geen mening (A5)	1	4%

Wanneer de griffie geheime stukken alleen ter inzage legt belemmert mij dit niet in de uitvoering van mijn rol als raads-/commissielid

Antwoord	Telling	Percentage
Eens (A1)	11	38%
Beetje eens (A2)	1	4%
Beetje oneens (A3)	8	28%

Oneens (A4)	9	31%
Geen mening (A5)	0	0%

Als raads-/commissielid heb ik voldoende inzicht in de stukken waarop de gemeenteraad de geheimhouding heeft bekrachtigd/opgelegd

Antwoord	Telling	Percentage
Eens (A1)	9	31%
Beetje eens (A2)	6	21%
Beetje oneens (A3)	7	24%
Oneens (A4)	7	24%
Geen mening (A5)	0	0%

Vraag: eventuele toelichting (6 responsen)

Besloten vergaderen

1. Er wordt zoveel mogelijk in openbaarheid vergaderd in de raad en raadscommissies

Antwoord	Telling	Percentage
Eens (A1)	20	68,97%
Beetje eens (A2)	4	13,79%
Beetje oneens (A3)	4	13,79%
Oneens (A4)	1	3,45%
Geen mening (A5)	0	0,00%

2. De drempel om in beslotenheid te vergaderen in raads(commissies) is hoog

Antwoord	Telling	Percentage
Eens (A1)	4	14%
Beetje eens (A2)	7	24 %
Beetje oneens (A3)	7	24%
Oneens (A4)	9	31%
Geen mening (A5)	2	7%

3. Als raads-/commissielid ben ik voldoende op de hoogte van de procedures voor het in beslotenheid vergaderen

Antwoord	Telling	Percentage
Eens (A1)	12	41%
Beetje eens (A2)	9	31%
Beetje oneens (A3)	4	14%
Oneens (A4)	4	14%

Geen mening (A5)	0	0%
------------------	---	----

4. De correcte procedures worden gevolgd bij een besloten vergadering

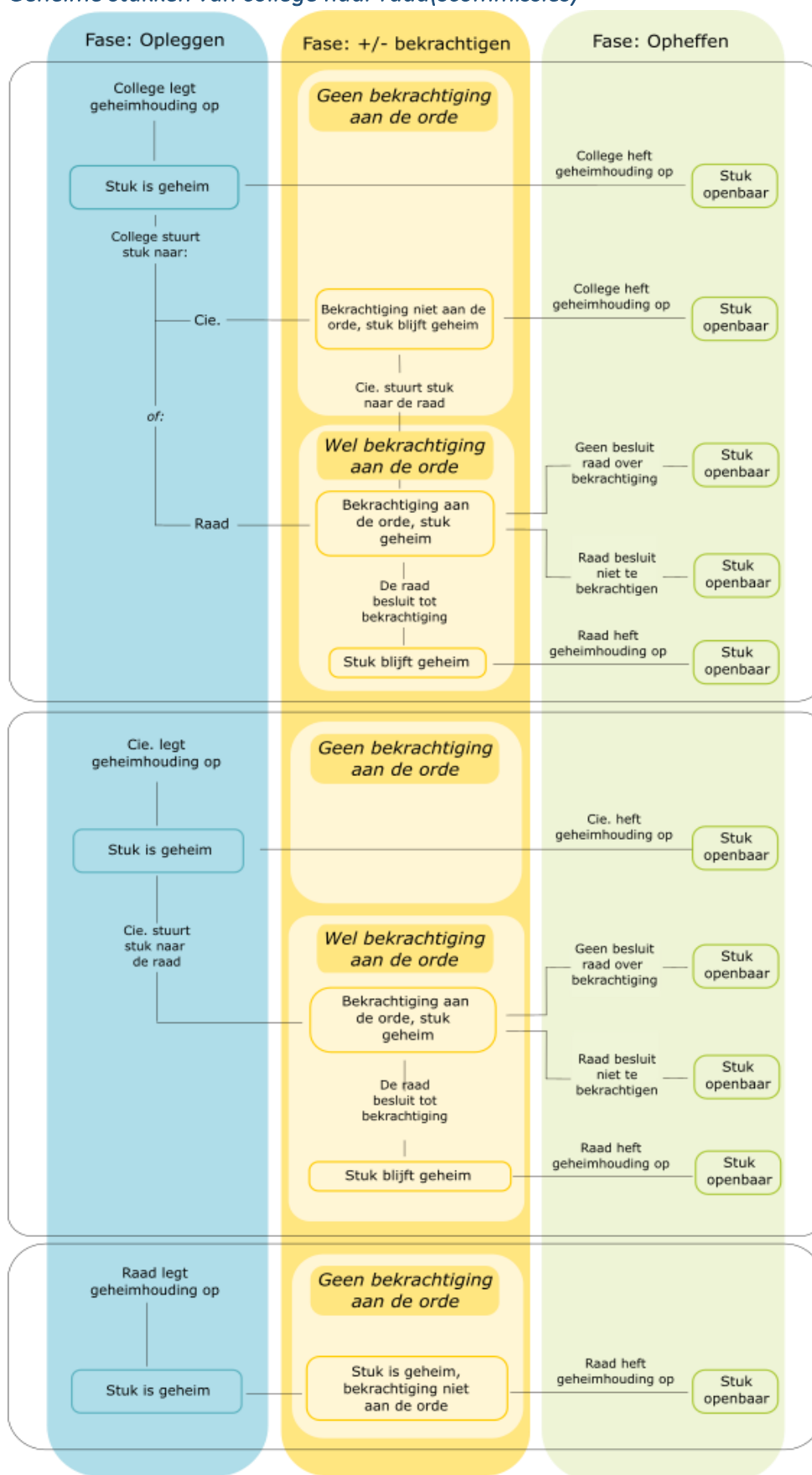
Antwoord	Telling	Percentage
Eens (A1)	15	52%
Beetje eens (A2)	6	21%
Beetje oneens (A3)	0	0%
Oneens (A4)	1	4%
Geen mening (A5)	7	24%

Vraag: eventuele toelichting (1 respons)

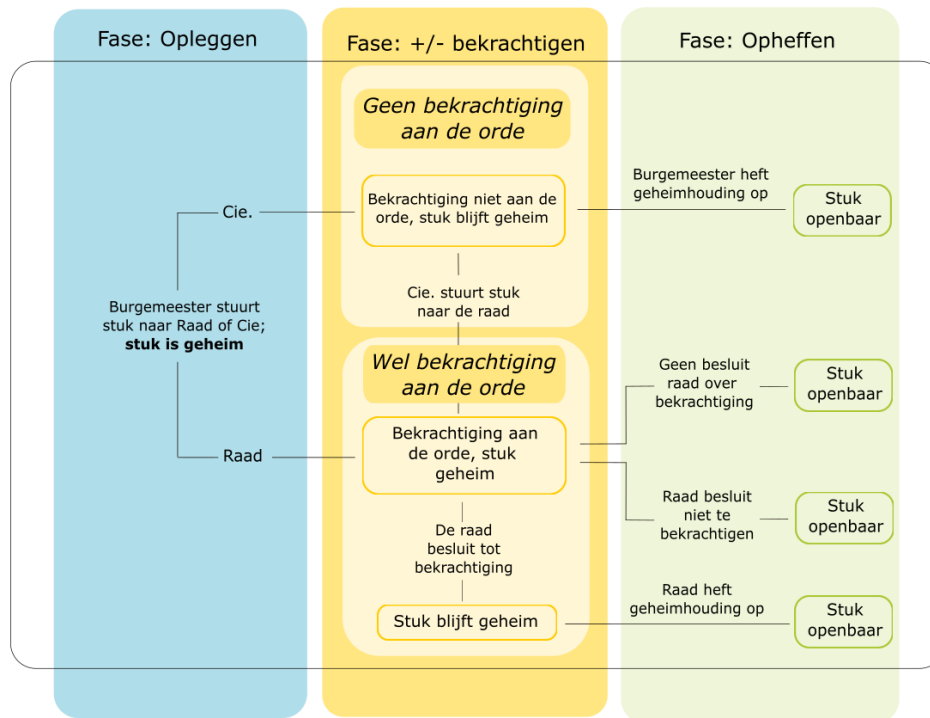
BIJLAGE 9: STROOMSCHEMA'S

De Rekenkamer Den Haag heeft voor geheime stukkenstroom en besloten vergaderingen stroomschema geheimhouding gemaakt die gebaseerd zijn op de stroomschema's die de Randstedelijke Rekenkamer heeft opgesteld voor het onderzoek 'Openbaar, tenzij ...' van juni 2014.

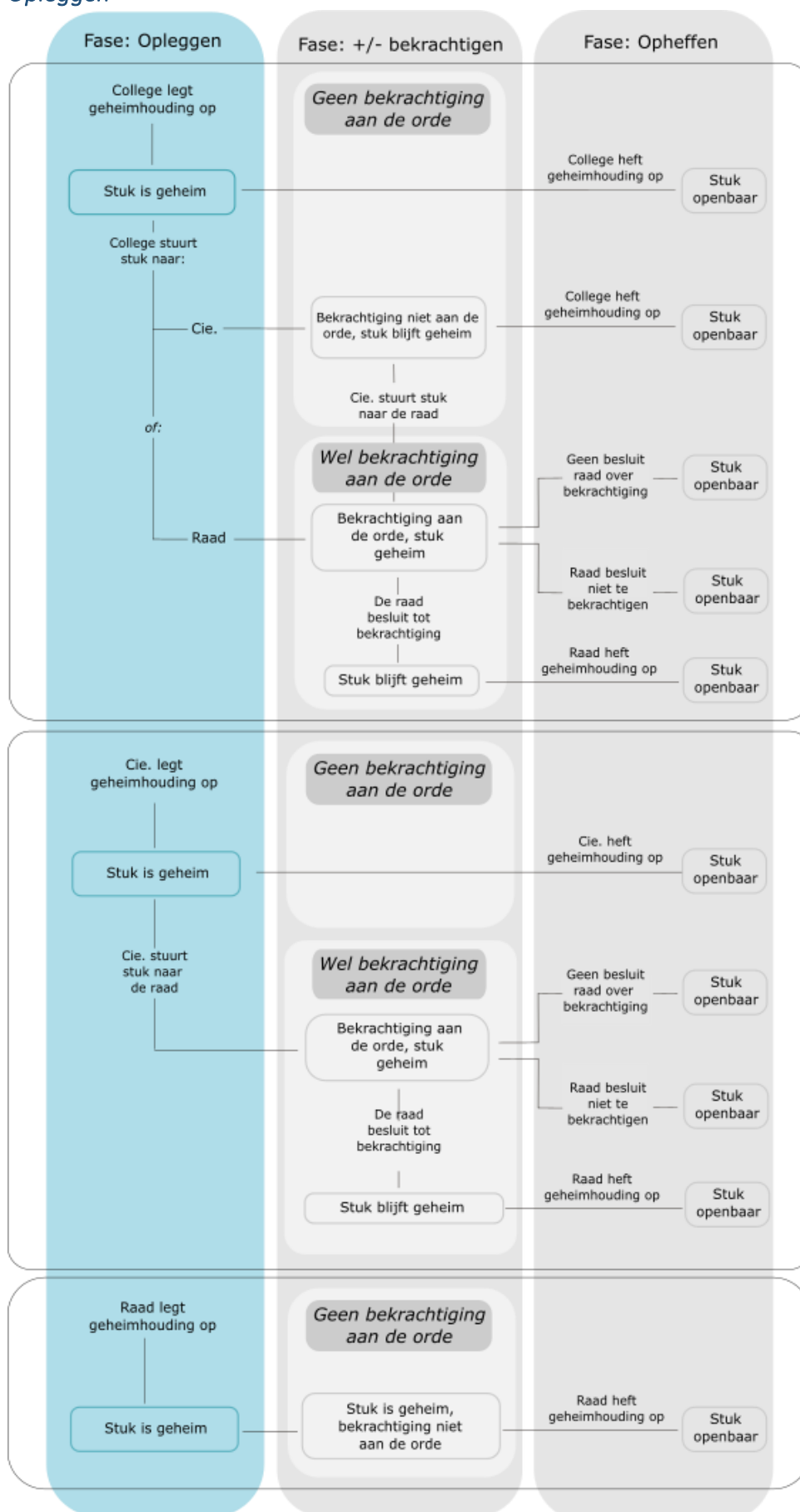
Geheime stukken van college naar raad(scommissies)



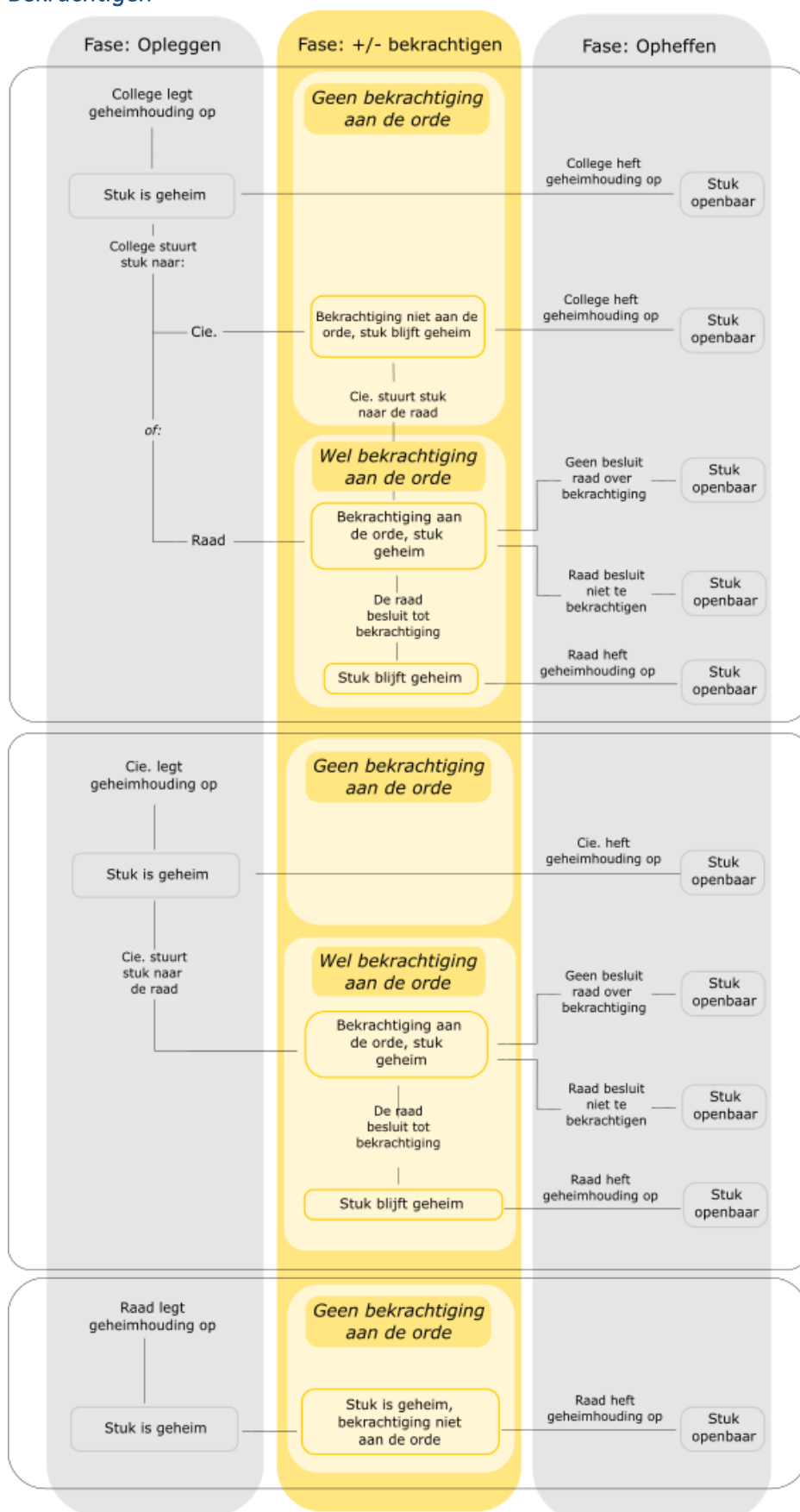
Geheime stukken van burgemeester naar raad(scommissies)



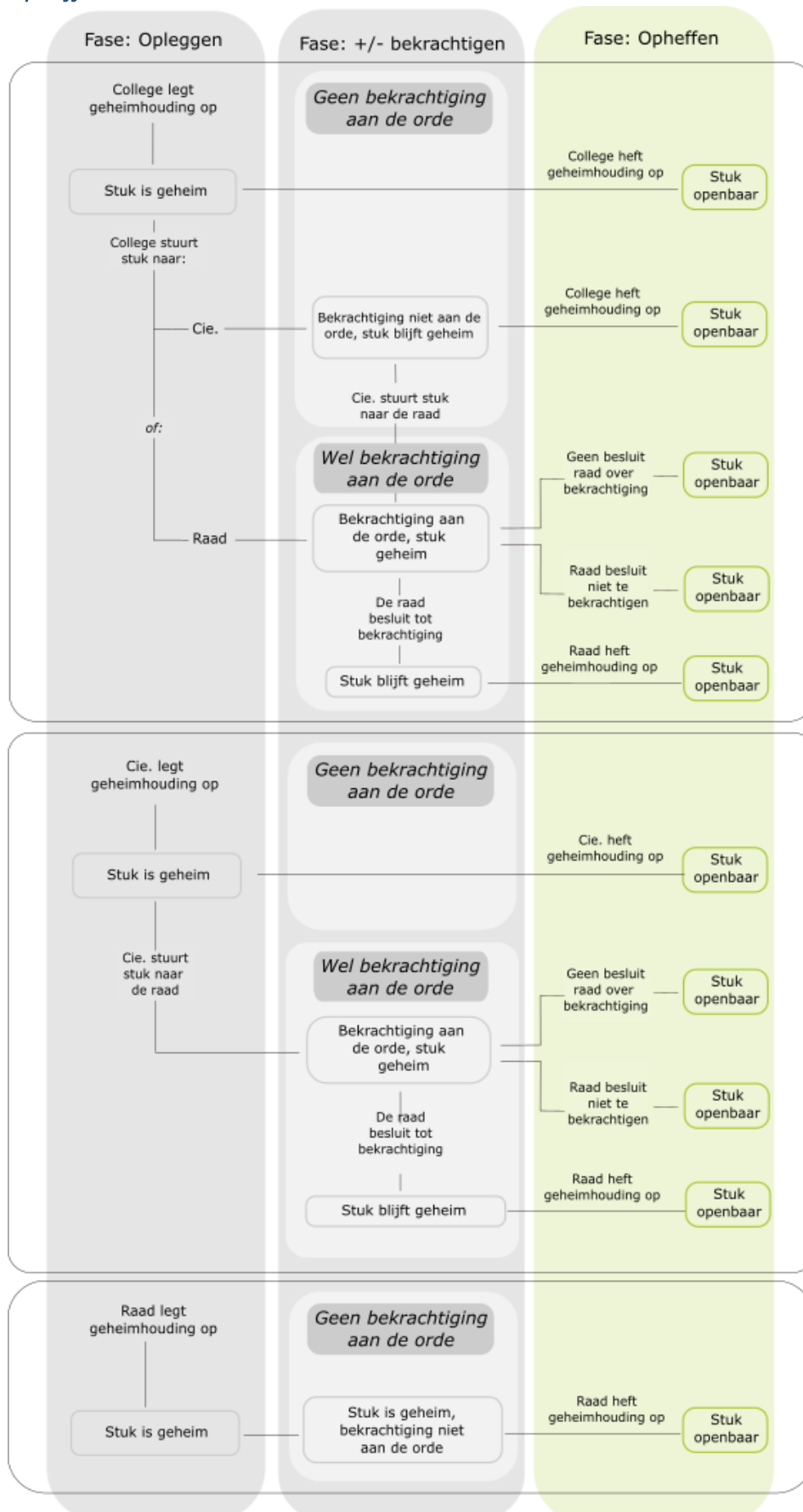
Opleggen



Bekrachten



Opheffen



Besloten vergaderen

