

# Geheimhouding

---

## onderzoeksopzet

15 JUNI 2020

### DEFINITIEF

Deze onderzoeksopzet is een document van de Rekenkamer Amsterdam en bevat de opzet van het onderzoek *Geheimhouding*.

U kunt het digitale document raadplegen op [de projectpagina](#).



## Inhoudsopgave

Samenvatting .....	2
Doel en aanpak .....	3
1 Aanleiding .....	3
2 Regelgeving, organisatie en besluitvormingsproces .....	3
2.1 Regelgeving, interne regels en voorlichting .....	3
2.2 Actoren .....	6
2.3 Besluitvormingsproces .....	7
3 Leeswijzer .....	8
Opzet onderzoek .....	9
4 Doelstelling en onderzoeksvragen .....	9
4.1 Doelstelling .....	9
4.2 Onderzoeksvragen .....	9
5 Aanpak .....	9
6 Afbakening .....	11
Planning en onderzoeksteam .....	13
6.1 Planning .....	13
6.2 Onderzoeksteam .....	13
Verantwoording .....	14
Bijlage 1 - Algemene werkwijze rekenkamer .....	15
Eindnoten .....	16

## Samenvatting

Dit onderzoek volgt op de verkenning naar geheimhouding die in 2012 is afgerond. Het college liet destijds weten het proces rondom geheimhouding te gaan verbeteren en in samenwerking met de griffie een *instructie geheimhouding* op te stellen.

Die instructie is er gekomen. Met dit onderzoek willen we inzichtelijk maken of de huidige praktijk rondom geheimhouding in overeenstemming is met de regelgeving rondom geheimhouding en of het principe van 'openbaar tenzij' ook in de praktijk goed wordt nageleefd. En indien dat niet het geval is, wat de oorzaken daarvoor kunnen zijn. De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt als volgt:

*In hoeverre handelt het gemeentebestuur bij het opleggen, opheffen en bekrachtigen van geheimhouding in overeenstemming met de regelgeving en de eigen kaders?*

We voeren een documentenanalyse uit om na te gaan of het gemeentelijke kader in lijn is met de bepalingen uit de gemeentewet en jurisprudentie, en of alle richtlijnen en procedures helder zijn beschreven.

Het onderzoek richt zich op het college, de raad(scommissies) en burgemeester. Om te bepalen of wordt gehandeld overeenkomstig de Gemeentewet en de gemeentelijke kaders starten we met een data-analyse op de registraties van de Agendakamer, Andreas en amsterdam.raadsinformatie.nl. Tevens interviewen we betrokken ambtenaren van DJZ, de Agendakamer, de griffie en vertegenwoordigers van het presidium. Daarnaast voeren we een documentenanalyse uit op de besluitenlijsten van de raadsvergadering en bekijken we enkele dossiers als casus. Hiermee krijgen we meer zicht op hoe het proces van geheimhouding in de praktijk wordt uitgevoerd en welke motiveringen worden gebruikt om geheimhouding op te leggen. Tot slot bekijken we in welke mate raadsleden stukken waarop geheimhouding rust, bij de griffie inzien, en of daarover in (besloten) vergaderingen wordt beraadslaagd. Met een enquête zullen wij de (commissie)raadsleden bevragen over hun ervaringen met geheimhouding.

Na afronding van het onderzoek brengen we een bestuurlijke rapportage uit met daarin onze conclusies en aanbevelingen. Wij verwachten deze afsluitende rapportage in september 2020 te publiceren. Informatie uit dit onderzoek zal, na de publicatie, worden gebruikt bij het opstellen van een gezamenlijke rekenkamerbrief van de rekenkamers Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht.

## Doel en aanpak

### 1 Aanleiding

In september 2012 publiceerden we een **verkenning** naar geheimhouding. Daarbij constateerden we dat het gemeentebestuur procedures rondom geheimhouding aan het verbeteren was, maar desondanks het opleggen, opheffen en bekrachtigen van geheimhouding nog iets beperkter, zorgvuldiger en praktischer kan. In **reactie** op deze verkenning heeft het presidium aangegeven zich gesteund te voelen in de strijd om onduidelijkheden rondom geheimhouding weg te nemen en mogelijke schendingen van geheimhouding zoveel mogelijk tegen te gaan. Het **college** liet weten het proces rondom geheimhouding te zullen verbeteren en in samenwerking met de griffie een *instructie geheimhouding* op te zullen stellen.

In oktober 2018 heeft het college aangegeven een grote openheid van informatie te willen realiseren. In februari 2019 heeft het college toegezegd om alleen de vertrouwelijke passages van een document niet-openbaar te maken en de overige delen van het document wel, als daarom wordt verzocht.<sup>1</sup>

In maart 2020 hebben de bestuurders van de vier grote rekenkamers uit Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht besloten in het najaar van 2020 een gezamenlijke rekenkamerbrief over geheimhouding te zullen uitbrengen. Deze brief zal naar verwachting informatie bevatten over geheimhouding op basis van bevindingen uit eerdere rekenkameronderzoeken, het in juni 2020 lopende onderzoek naar geheimhouding van de **rekenkamer Den Haag** en dit onderzoek.

De informatie in deze onderzoeksopzet is deels ontleend aan en overgenomen uit de onderzoeksopzet van **rekenkamer Den Haag**, de nog te verschijnen publicatie *Juridische vraagstukken* (Nederlandse Vereniging van Rekenkamers & Rekenkamercommissies) en het *concept-Analysekader G4-brief geheimhouding* (rekenkamers Amsterdam en Rotterdam).

### 2 Regelgeving, organisatie en besluitvormingsproces

#### 2.1 Regelgeving, interne regels en voorlichting

Openbaarheid is het uitgangspunt van handelen van het openbaar bestuur. Dit uitgangspunt is vastgelegd in de Grondwet: "De gehele overheid moet bij de uitoefening van haar verschillende taken openbaarheid in acht nemen."<sup>2</sup>

De wetgever heeft geregeld in welke situaties de openbaarheid beperkt kan worden:

- Het college, de burgemeester en de gemeenteraad hoeven de informatie niet te openbaren wanneer de uitzonderingsgronden en beperkingen van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) van toepassing zijn.<sup>3</sup>
- Het college en de burgemeester hoeven geen informatie met de raad te delen, indien dat in strijd is met het openbaar belang.<sup>4</sup>

Ook heeft de wetgever de mogelijkheid geboden om geheimhouding op te leggen op stukken en informatie.<sup>5</sup>

### 2.1.1 Gemeentewet

#### **Opleggen geheimhouding**

Het college, de burgemeester, de (voorzitter van de) raadscommissie en de raad kunnen geheimhouding opleggen. Geheimhouding kan worden opgelegd op stukken (hierna: documenten) en de inhoud daarvan, en op het behandelde tijdens een besloten vergadering.<sup>6</sup>

Geheimhouding kan alleen worden opgelegd als er sprake is van een belang zoals is opgenomen in artikel 10 eerste en tweede lid van de Wob.<sup>7</sup> Informatie kan geheim worden verklaard als het bijvoorbeeld bedrijfs- en fabricatiegegevens bevat die vertrouwelijk aan de gemeente zijn meegedeeld, als het persoonsgegevens betreft die inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer, als het de economische of financiële belangen van de gemeente betreft, of betrekking heeft op de opsporing van strafbare feiten of de inspecties, controles en toezicht door de gemeente.<sup>8</sup> Het feit dat informatie ten behoeve van intern beraad is opgesteld (artikel 11 Wob), biedt geen mogelijkheid om geheimhouding op te leggen.<sup>9</sup>

#### **Bekrachten geheimhouding**

Het college, de burgemeester of raadscommissie kunnen geheimhouding opleggen op stukken die aan de raad worden aangeboden.<sup>10</sup> De raad dient de geheimhouding in de eerstvolgende vergadering te bekrachten met een expliciet besluit.<sup>11</sup> Indien de raad de geheime informatie niet bekrachtigt - dus geen besluit neemt - , vervalt de geheimhouding.<sup>a</sup> De geheimhouding vervalt ook indien de raad besluit om de opgelegde geheimhouding op te heffen. De raad is het enige orgaan dat geheimhouding kan bekrachten.

#### **Opheffen geheimhouding**

De hoofdregel is dat de organen de door hen opgelegde geheimhouding zelf opheffen.<sup>12</sup> Op deze hoofdregel zijn enkele uitzonderingen van toepassing (zie kader), waaronder de situatie dat de raad de geheimhouding niet tijdig bekrachtigt.

---

<sup>a</sup> Dit betekent overigens niet dat de informatie openbaar is omdat de uitzonderingsgronden van de Wob van toepassing kunnen zijn. Zie Solke Munneke: 'Lastige vragen over het opleggen, bekrachten en opheffen van geheimhouding De stand van zaken in de Afdelingsjurisprudentie', S.A.J. Munneke, november 2014, p. 472 (alinea 4).

*Uitzonderingen opheffen geheimhouding*

Richt het college, de burgemeester of de (voorzitter van de) commissie zich tot de raad, met hetgeen in een besloten vergadering is behandeld, dan moet de raad de geheimhouding opheffen.<sup>13</sup>

Richt het college, de burgemeester of de commissie zich tot enkele leden van de raad, dan kan het orgaan de geheimhouding zelf opheffen of de geheimhouding kan door de raad worden opgeheven.<sup>14</sup>

De Gemeentewet geeft geen criteria of een termijn voor het opheffen van de geheimhouding. De beslissing daartoe wordt aan het bestuursorgaan overgelaten.

Het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding zijn besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Voor deze besluiten geldt dat belangen moeten zijn afgewogen en dat ze deugdelijk gemotiveerd moeten zijn.<sup>15</sup>

### 2.1.2 Verordening en reglement van orde

De *Verordening op de Raadscommissies 2009* en het *Reglement van orde voor de raad van Amsterdam* bevatten bepalingen over:

- Inzage van stukken door leden van de raad waarop geheimhouding is opgelegd.<sup>16</sup>
- Het niet-openbaar maken van besluitenlijsten indien het aangelegenheden betreft waarop geheimhouding is opgelegd.<sup>17</sup>
- Besloten vergaderingen.<sup>18</sup>
- Schending van de geheimhouding tijdens de vergadering.<sup>19</sup>

### 2.1.3 Instructies

Wanneer de ambtelijke organisatie een stuk ter besluitvorming aan het college voorlegt, dient een collegevoordracht te worden geschreven. De collegevoordracht bevat het besispunt of op het onderwerp en/of op de bijlagen geheimhouding moet worden opgelegd. Bij het opstellen van de voordracht (die uiteindelijk ook bestemd kan zijn voor een raadscommissie of de gemeenteraad) worden ambtenaren geacht kennis te nemen van *Werkwijze opleggen geheimhouding*<sup>20</sup> van juridische zaken en de *Handreiking opleggen geheimhouding*<sup>b</sup> te gebruiken.<sup>21</sup> Tevens kunnen zij de verkorte instructie<sup>22</sup> raadplegen met daarin standaard teksten voor het opleggen en bekrachtigen van de geheimhouding.<sup>23</sup>

Daarnaast zijn er aanvullende instructies gepubliceerd op het intranet van de gemeente, die in acht moeten worden genomen wanneer stukken voor raads(commissie-)

---

<sup>b</sup> Tot 16 januari 2018: *Korte handleiding werkwijze opleggen geheimhouding* (7 april 2017) *Korte handleiding werkwijze opleggen geheimhouding* (7 april 2017). Tot 10 juli 2019: *Handreiking bij college-, commissie en raadsvoordrachten bij het opleggen geheimhouding* (16 januari 2018). Vanaf 10 juli 2019: *Uitgebreide handreiking bij het opleggen geheimhouding* (10 juli 2019).

vergaderingen worden aangeleverd, maar niet in de openbaarheid mogen worden besproken.<sup>24</sup>

De griffie beschikt over een handreiking voor griffiers, die een procedure bevat voor besloten vergaderingen.<sup>25</sup>

#### **2.1.4 Interne voorlichting**

Bureau Bestuur en Gemeentesecretaris (zie paragraaf 2.2.3) brengt binnen de gemeentelijke organisatie via nieuwsbrieven de gewijzigde procedures rondom het opleggen en opheffen van geheimhouding onder de aandacht.<sup>26</sup> Daarnaast worden periodiek (opfris)cursussen en netwerkbijeenkomsten bestuurlijke besluitvorming verzorgd, over het opleggen en bekrachtigen van geheimhouding.<sup>27</sup>

Medewerkers van de griffie krijgen training on the job. Daarin aandacht voor de onderwerpen: hoe om te gaan met stukken waarop geheimhouding is opgelegd en welke procedures moeten worden gevolgd bij besloten vergaderingen. Daarnaast heeft de griffie zich in 2016 extern laten adviseren over geheimhouding.<sup>28</sup>

## **2.2 Actoren**

### **2.2.1 Ambtelijke directies**

De indiener van een collegevoordracht dient zelf het besispunt voor het opleggen van geheimhouding te formuleren en te onderbouwen.<sup>c</sup> Daarbij dient de indiener de instructies voor geheimhouding (zie paragraaf 2.1.3) toe te passen, en indien deze er niet uitkomt dient een juridisch adviseur te worden ingeschakeld.<sup>29</sup>

### **2.2.2 Directie Juridische Zaken**

De Directie Juridische Zaken (DJZ) beoordeelt de collegevoordrachten in het kader van het finaal advies.<sup>30</sup> Met als doel om ervoor te zorgen dat het college: voldoende is geïnformeerd om een besluit te kunnen nemen, over de juiste punten beslist, beslist op de juiste gronden, en of de geheimhouding op de juiste wijze is opgelegd en tot wanneer. Daarmee is het finaal advies van DJZ een van de instrumenten om te borgen dat de gemeente juridisch 'in control' is.<sup>31</sup>

### **2.2.3 Bureau Bestuur en Gemeentesecretaris**

Het Bureau Bestuur en Gemeentesecretaris draagt zorg voor het totale proces van bestuurlijke besluitvorming en geheimhouding.<sup>32</sup> Inclusief het binnen de gemeentelijke organisatie onder de aandacht brengen van gewijzigde procedures rondom het opleggen en opheffen van geheimhouding.<sup>33</sup> En het aanleveren van het bekrachtigingsoverzicht bij de griffie.<sup>34</sup>

---

<sup>c</sup> Uit de instructies blijkt dat de indiener daarbij niet kan volstaan door alleen te verwijzen naar de gronden in de Wob.

## 2.2.4 Griffie(r)

De griffier staat de gemeenteraad en raadcommissies bij de uitoefening van hun taak terzijde.<sup>35</sup> De griffier informeert de raadsleden dat er een besloten vergadering zal plaatsvinden<sup>36</sup> en verzorgt inzage door leden van gemeenteraad<sup>d</sup> van de agendastukken waarop geheimhouding is opgelegd.<sup>37</sup> De griffie begeleidt de besloten vergaderingen en controleert de volledigheid van de map met daarin door de raad te bekrachtigen stukken.<sup>38</sup>

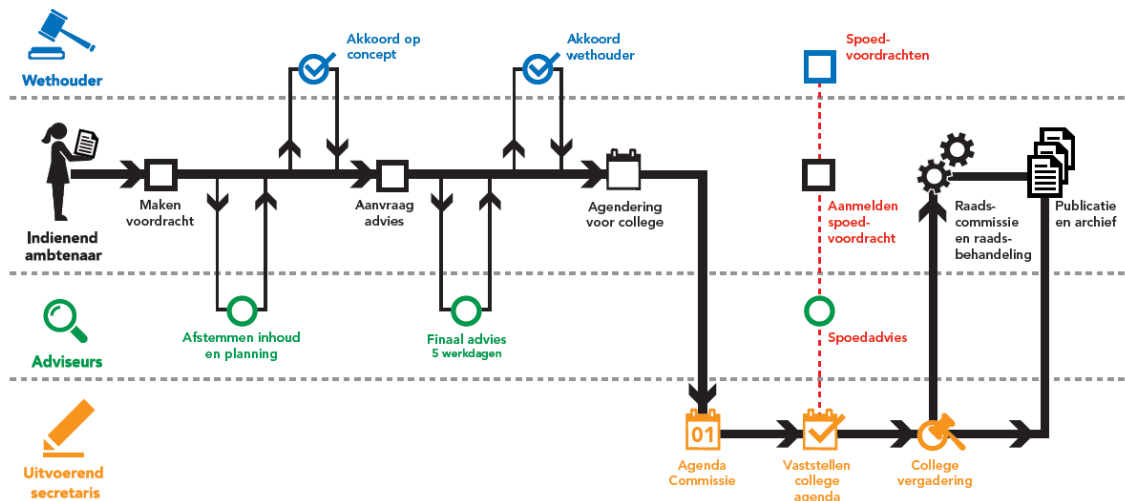
## 2.2.5 Presidium

Het presidium is het dagelijks bestuur van de raad en houdt toezicht op zaken van bedrijfsvoeringstechnische en huishoudelijke aard die de raad betreffen.<sup>39</sup> Het presidium houdt zich bezig met procedures en het functioneren van de raad in algemene zin.<sup>40</sup> Daarnaast stelt het presidium het inwerkprogramma voor de nieuwe raad vast, stelt gedurende een raadsperiode jaarlijks een programma voor permanente educatie vast en reflecteert in het eerste en het derde jaar van een raadsperiode op de werkwijze van de raad.<sup>41</sup>

## 2.3 Besluitvormingsproces

Collegevoordrachten zijn er in twee varianten: 1. de reguliere voordrachten en 2. de spoedvoordrachten. De op te leggen en op te heffen geheimhouding van beide type voordrachten wordt beoordeeld door DJZ (zie figuur 2.1).

Figuur 2.1 Besluitvormingsproces college van B en W



Bron: Gemeente Amsterdam, Besluitvormingsproces college van B en W, november 2015.

<sup>d</sup> Of in het geval van een commissievergadering: het (duo)raadslid moet lid zijn van de desbetreffende commissie.



Het college of een commissielid besluit of zijn stuk, voorzien van bijlage(n), voor een openbare of besloten vergadering wordt geagendeerd.<sup>42</sup> Ook kan het college besluiten dat alleen op bijlage(n) geheimhouding wordt opgelegd, terwijl het agendapunt voor een openbare (commissie)vergadering wordt geagendeerd.

### **3 Leeswijzer**

In de hoofdstukken 4 en 5 beschrijven we de doelstelling en de onderzoeksvragen van het onderzoek en gaan we in op de gehanteerde onderzoeksmethoden. In hoofdstuk 6 volgt de planning van het onderzoek en de samenstelling van het onderzoeksteam. We sluiten af met een verantwoording over de onderzoeksopzet.

## Opzet onderzoek

### 4 Doelstelling en onderzoeksvragen

#### 4.1 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om inzichtelijk te maken of de praktijk rondom geheimhouding in overeenstemming is met de regelgeving rondom geheimhouding en of het principe van 'openbaar tenzij' ook in de praktijk goed wordt nageleefd. En indien dat niet het geval is, wat de oorzaken daarvoor kunnen zijn.

#### 4.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

*In hoeverre handelt het gemeentebestuur bij het opleggen, opheffen en bekrachtigen van geheimhouding in overeenstemming met de regelgeving en de eigen kaders?*

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

- 1 Zijn de wettelijke bepalingen inzake geheimhouding op adequate wijze nader uitgewerkt in gemeentelijke kaders?
- 2 Wordt gehandeld overeenkomstig de gemeentewet en gemeentelijke kaders?

Het onderzoek richt zich op geheimhouding zoals bedoeld in de artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet.<sup>e</sup> En richt zich zowel op het college en de raad(scommissies). Indien de burgemeester geheimhouding heeft opgelegd aan de raad(scommissie) zal ook dit besluit onderdeel van het onderzoek zijn. Het feit dat de raad ook zelf nadrukkelijk object van het onderzoek is, maakt dit onderzoek wat afwijkend van de onderzoeken die we meestal uitvoeren.

### 5 Aanpak

Hieronder geven we weer welke onderzoeksmethoden we per deelvraag hanteren.

---

<sup>e</sup> En zal niet gericht zijn op de geheimhouding op grond van de Aanbestedingswet 2012 (artikelen 2.57 en 2.138) of artikel 67 Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr).

### Onderzoeksvraag 1

Voor de beantwoording van deze vraag hanteren we de volgende onderzoeksmethoden:

- Documentanalyse waarbij wordt getoetst of:
  - het gemeentelijke kader (zie paragrafen 2.1.2 en 2.1.3) in lijn is met de bepalingen uit de gemeentewet en jurisprudentie;
  - het gehele proces van opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding (individueel of groepsgewijs met terugwerkende kracht), helder en werkbaar is beschreven;
  - de procedures rondom besloten vergaderingen helder en werkbaar is beschreven;
  - uit het gemeentelijke kader blijkt dat geheimhouding wordt opgelegd op een stuk of een deel van een stuk, en of de opgelegde geheimhouding ook op het stuk vermeld moet worden.
- Het (tussentijds) voorleggen van onze (voorlopige) bevindingen aan medewerkers van de gemeente Amsterdam en vertegenwoordigers van het presidium.

### Onderzoeksvraag 2

Het onderzoek richt zich op het handelen van het gemeentebestuur, dat wordt gevormd door de raad, het college van B en W en de burgemeester, en hun ambtelijk ondersteuners (zie uitgebreid hoofdstuk 6 Afbakening).

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag twee hanteren we de volgende onderzoeksmethoden:

- Data-analyse: op basis van de registraties van de Agendakamer, informatie uit Andreas en informatie uit het raadsinformatiesysteem wordt onder meer vastgesteld:
  - met welke frequentie geheimhouding is opgelegd, opgeheven (door het college, de burgemeester, de raadscommissie en de raad) en bekrachtigd (door de raad);
  - de duur van de opgelegde geheimhouding (indien de geheimhouding is opgeheven, in de overige gevallen duurt de geheimhouding voort);
  - wat de verdeling is tussen de reguliere voordrachten en spoedvoordrachten;
  - voor welke beleidsvelden geheimhouding is opgelegd;
  - met welke frequentie besloten wordt vergaderd en met welke frequentie documenten waarop geheimhouding is opgelegd vertrouwelijk ter inzage worden aangeboden.
- Documentanalyse: deels zal daarbij de totale populatie worden onderzocht (bijvoorbeeld alle besluitenlijsten van de (besloten) raads- en commissievergaderingen) en deels zullen we volstaan met een deelwaarneming van de te onderzoeken documenten (bijvoorbeeld documenten waarop geheimhouding is opgelegd, of notulen van besloten vergaderingen). Voor documenten waarop geheimhouding is opgelegd (niet zijnde agenda's,

uitslagenlijsten en notulen of verslagen) zullen wij met name documenten selecteren waarop in het eerste kwartaal 2020 geheimhouding is opgelegd. Documenten zullen ad random worden geselecteerd of zo worden geselecteerd dat beleidsvelden evenredig zijn vertegenwoordigd. Het precieze aantal te onderzoeken documenten wordt tijdens het onderzoek bepaald. Met de documentanalyse wordt onder meer het volgende vastgesteld:

- de mate waarin onze bevindingen uit het onderzoek van 2012 nog steeds gelden en de mate waarin onze aanbevelingen zijn opgevolgd;
- onderbouwing van de geheimhouding (motivering) en de afweging van belangen;
- onderbouwing duur geheimhouding (motivering);
- of uit het stuk blijkt dat geheimhouding op dat stuk is opgelegd;
- de mate waarin geheimhouding op het stuk als geheel of op passages wordt opgelegd;
- de mate waarin (commissie)raadsleden stukken komen inzien bij de griffie;
- of de (commissie)raadsleden discussiëren over het opheffen of bekrachtigen van de geheimhouding of dat het een hamerstuk betreft (aan de hand van verslagen en besluitenlijsten van besloten vergaderingen);
- de mate waarin fractiemedewerkers ook toegang hebben tot documenten waarop geheimhouding is opgelegd;
- de mate waarin ambtenaren (inclusief medewerkers van de griffie) en (duo)raadsleden worden voorgelicht over het opheffen, opleggen en bekrachtigen van geheimhouding.
- Interviews: we zullen ambtenaren van DJZ, de Agendakamer en de griffie, en vertegenwoordigers van het presidium interviewen, waaronder op de punten genoemd bij de documentanalyse. Daarbij besteden we ook aandacht aan of de regelgeving en het gemeentelijke kader praktisch uitvoerbaar zijn en welke knelpunten worden ervaren.
- Enquêtes: we zullen de (commissie)raadsleden en voorzitters bevragen over hun ervaringen met geheimhouding. Ook zullen we alle toetsers van DJZ enquêteren.
- Aanvullend op de enquête zullen we de toetsers van DJZ vragen om voor een periode van twee weken inzichtelijk te maken hoeveel voorlopige oordelen ze hebben geven op het punt van geheimhouding. Daarbij zullen wij verzoeken om onderscheid te maken in de oordelen: positief, positief met aanpassingen en negatief. Van de oordelen *positief met aanpassingen* en *negatief* zullen we vragen om te noteren wat de belangrijkste tekortkomingen zijn in de voordracht.

## 6 Afbakening

Het proces van opleggen, bekrachtigen en opheffen van de geheimhouding zal worden onderzocht. Hierbij wordt tevens het proces van het in beslotenheid vergaderen

betrokken. Geen onderzoek zal worden gedaan naar het lekken van informatie of stukken waarop geheimhouding is opgelegd.<sup>43</sup>

Startpunt van het onderzoek zal de toetsing door DJZ zijn van de collegevoordrachten waarbij geheimhouding is opgelegd. Om het onderzoek beperkt te houden, zal in beginsel geen onderzoek worden gedaan bij directies die de (college)voordrachten hebben aangeleverd. Het is niet de bedoeling om bij de afzonderlijke directies navraag te doen.

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

De onderzoeksperiode heeft betrekking op de periode waarvoor het huidige college verantwoordelijk is tot en met de besluitvorming in het eerste kwartaal 2020. Daarmee onderzoeken wij voor wat betreft de besluitvorming de periode 30 mei 2018 tot en met 31 maart 2020. Mochten zich nadien nog ontwikkelingen voordoen, dan zullen wij die bij het onderzoek betrekken.

## Planning en onderzoeksteam

### 6.1 Planning

Het onderzoek zal half juni 2020 starten en in de week van 20 juli zal de nota van bevindingen worden aangeboden voor feitelijk wederhoor. Na het zomerreces zal het concept-bestuurlijk rapport voor een bestuurlijke reactie aan het college, de griffie en het presidium worden voorgelegd, met als doel het bestuurlijk rapport in september openbaar te maken.

De doorlooptijd voor dit onderzoek is mede afhankelijk van de afspraken die wij met de gemeente kunnen maken over het aanleveren van informatie en het voeren van gesprekken.

### 6.2 Onderzoeksteam

Rekenkamer Amsterdam	
Directeur	dr. Jan de Ridder
Onderzoekers	Mr. drs. Arjan Kok RA (projectleider)
	Drs. Annemarieke van der Veer
	Myrte Leenheer Msc
	Drs. Loes van Rooijen

## Verantwoording

Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een verkennende documentenstudie, raadpleging van registraties en een aantal oriënterende gesprekken met ambtenaren en medewerkers van andere rekenkamers.

Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. In ons onderzoeksrapport worden alle opmerkingen en bedenkingen meegenomen die wij naar aanleiding van de bevindingen van belang achten. Ook als dit niet expliciet onderdeel uitmaakt van deze onderzoeksopzet.

# Bijlage 1 - Algemene werkwijze rekenkamer



## Taak rekenkamer

De rekenkamer heeft de in de *gemeentewet* vastgelegde taak om onderzoek te doen naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur.

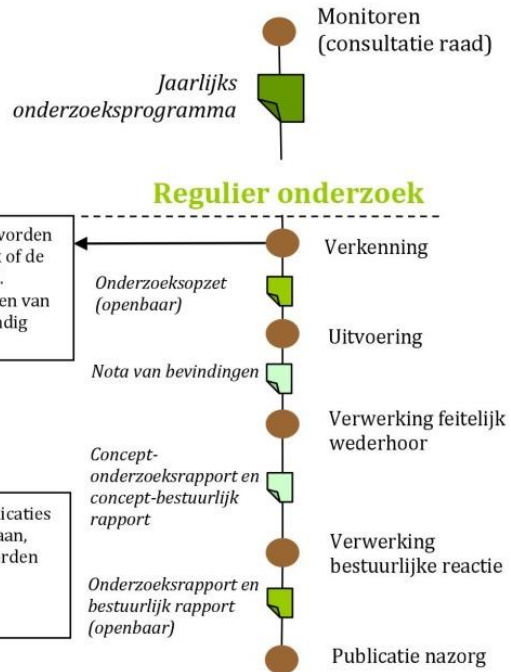
## Missie

- Verbeteren kwaliteit openbaar lokaal bestuur
- Stimuleren van een open debat over de kwaliteit in commissie en raad

- Na de verkenning kan worden afgezien van onderzoek of de start worden uitgesteld.
- Soms zullen de resultaten van een verkenning zelfstandig worden gepubliceerd.

Als er in tussentijdse publicaties conclusies en oordelen staan, zal ook om een reactie worden gevraagd.

## Werkwijze



## Spelregels

- Vooraf**
- De rekenkamer mag alle documenten onderzoeken (*gemeentewet art 183<sup>1</sup>*) en het gemeentebestuur moet alle inlichtingen verstrekken die de rekenkamer nodig heeft (*idem art 183<sup>2</sup>*).
  - De raad, het bestuur en de betrokken ambtenaren worden vooraf geïnformeerd over de opzet van het onderzoek.

- Gesprekken tijdens het onderzoek**
- Vóór een afspraak wordt aangegeven of het om een oriënterend gesprek of een interview gaat.
  - Bij een interview krijgt de geïnterviewde de gelegenheid om aan de hand van een schriftelijk verslag de weergave van uitspraken te corrigeren. De rekenkamer zal het verslag vertrouwelijk behandelen.

**Volg de rekenkamer op social media**

[Twitter](https://twitter.com/RekenkamerMA) [twitter.com/RekenkamerMA](https://twitter.com/RekenkamerMA)  
[LinkedIn](https://www.linkedin.com/company/rekenkamer-metropool-amsterdam) [linkedin.com/company/rekenkamer-metropool-amsterdam](https://www.linkedin.com/company/rekenkamer-metropool-amsterdam)

- Bevindingen & feitelijk wederhoor**
- De datum van oplevering van de nota van bevindingen wordt **één maand** van te voren gemeld.
  - Bij het feitelijk wederhoor wordt de ambtelijke organisatie gevraagd om feitelijke onjuistheden en relevante feitelijke omissies te melden. Deze informatie wordt **binnen twee weken** verwacht.
  - De rekenkamer geeft schriftelijk aan of en zo ja op welke wijze opmerkingen van de ambtelijke organisatie worden verwerkt.

- Bestuurlijke reactie & definitieve rapporten**
- Er wordt gevraagd om een bestuurlijke reactie op het concept-onderzoeksrapport, waarin commentaar kan worden gegeven bij analyse en aanbevelingen. De reactie wordt **binnen twee weken** verwacht.
  - De rekenkamer schrijft vervolgens nog een nawoord waarin wordt gereageerd op de bestuurlijke reactie.
  - De raad en het bestuur krijgen de definitieve rapporten (inclusief bestuurlijke reactie en nawoord) 24 uur voor de publicatiedatum onder embargo toegestuurd.
  - De wijze van behandeling van het onderzoek wordt in overleg met de raad geregeld.

De rekenkamer kan gemotiveerd afwijken van de standaardprocedure als een onderzoeksproject dat mogelijk en nodig maakt.



## Eindnoten

- 
- <sup>1</sup> Brief aan de gemeenteraad, *Openbaarheid van informatie en afdoening motie 1180.18*, 26 februari 2019.
- <sup>2</sup> Artikel 110 Grondwet.
- <sup>3</sup> Hoofdstuk V Wob.
- <sup>4</sup> Artikel 169 derde lid en 180 derde lid Gemeentewet.
- <sup>5</sup> Artikel 25, 55 en 86 Gemeentewet. Ook op grond van de Aanbestedingswet 2012 (artikelen 2.57 en 2.138) en artikel 67 Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) geldt ook een geheimhoudingsplicht. Het onderzoek zal zich beperken tot de opgelegde geheimhouding op grond van de Gemeentewet.
- <sup>6</sup> Artikel 25, 55 en 86 Gemeentewet.
- <sup>7</sup> Artikel 25, 55 en 86 Gemeentewet.
- <sup>8</sup> Artikel 10 Wob.
- <sup>9</sup> Dit volgt uit de wetsystematiek van de Gemeentewet.
- <sup>10</sup> Artikel 25 tweede lid Gemeentewet.
- <sup>11</sup> Artikel 25 tweede lid Gemeentewet.
- <sup>12</sup> Artikel 25 eerste lid, 55 eerste en tweede lid en 86 eerste en tweede lid Gemeentewet.
- <sup>13</sup> Artikel 25 tweede lid, 55 derde lid en 86 derde lid Gemeentewet.
- <sup>14</sup> Artikel 25 tweede lid en vierde lid Gemeentewet.
- <sup>15</sup> Artikelen 3:4 en 3:46 Awb.
- <sup>16</sup> Artikel 15 lid 6 Reglement van orde voor de raad van Amsterdam 9.
- <sup>17</sup> Artikel 20 Reglement van orde voor de raad van Amsterdam.
- <sup>18</sup> Artikel 27 Reglement van orde voor de raad van Amsterdam en artikel 15 Verordening op de Raadscommissies 2009.
- <sup>19</sup> Artikel 28 Reglement van orde voor de raad van Amsterdam
- <sup>20</sup> Intranet gemeente Amsterdam, *Instructie opleggen geheimhouding*, laatst geraadpleegd 13 mei 2020.
- <sup>21</sup> Intranet gemeente Amsterdam: *Instructie voor het schrijven van een collegevoordracht; Instructie opleggen geheimhouding; Aanleveren bijzondere bijlagen collegevoordracht, gevoelige informatie onleesbaar maken*, laatst geraadpleegd 13 mei 2020.
- <sup>22</sup> Korte instructie en goede voorbeelden beslispunten geheimhouding (versie 7 juni 2019).
- <sup>23</sup> Korte instructie en goede voorbeelden beslispunten geheimhouding (versie 7 juni 2019).
- <sup>24</sup> Intranet gemeente Amsterdam, *Raadsgriffie: over kabinetstukken*, en Intranet gemeente Amsterdam, *Raadsgriffie: over kabinetstukken die Tkn zijn*, laatst geraadpleegd 13 mei 2020.
- <sup>25</sup> Mail griffie aan rekenkamer (31 maart 2020) en procedure *besloten deel* uit handboek griffie.
- <sup>26</sup> Bijvoorbeeld: Bureau Bestuur en Gemeentesecretaris, *Nieuwsbrief agendakamer B en W december 2019*, 3 december 2019.
- <sup>27</sup> Presentaties: *Opleggen van geheimhouding* (18 mei 2017), *Netwerkbijeenkomst bestuurlijke besluitvorming* (26 maart 2019), *Opleggen van geheimhouding* (13 februari 2020). Verslagen: *netwerkbijeenkomst bestuurlijke besluitvorming en Andreas* (8 juni 2017, 21 september 2017, 16 januari, 25 september 2018, 29 januari, 26 maart 2019).
- <sup>28</sup> Mail griffie aan rekenkamer (31 maart 2020) en Prof. mr. S.A.J. Munneke, Advies Amsterdam - Geheimhouding, 12 september 2016.
- <sup>29</sup> Intranet gemeente Amsterdam: *Instructie voor het schrijven van een collegevoordracht*, laatst geraadpleegd 13 mei 2020.
- <sup>30</sup> DJZ: *Checklist geheimhouding voor finaal adviseurs DJZ* (januari 2018) en *Handreiking finaal advies DJZ en Finaal advies DJZ in 10 stappen* (12 november 2018).
- <sup>31</sup> DJZ, *Handreiking finaal advies DJZ*, 12 november 2018.
- <sup>32</sup> Mail DJZ, 13 februari 2020.

<sup>33</sup> Bijvoorbeeld: Bureau Bestuur en Gemeentesecretaris, *Nieuwsbrief agendakamer B en W december 2019*, 3 december 2019.

<sup>34</sup> Presentatie *Netwerkbijeenkomst bestuurlijke besluitvorming*, 26 maart 2019.

<sup>35</sup> Artikel 107a Gemeentewet.

<sup>36</sup> Mail griffie aan rekenkamer (31 maart 2020).

<sup>37</sup> Artikel 23 lid 4 Verordening op de Raadscommissies 2009 en artikel 15 lid 6 Reglement van orde voor de raad van Amsterdam en mail griffie aan rekenkamer (31 maart 2020).

<sup>38</sup> Mail griffie aan rekenkamer (31 maart 2020).

<sup>39</sup> Artikel 3 lid 7 Reglement van orde voor de raad van Amsterdam.

<sup>40</sup> Artikel 3 lid 10 Reglement van orde voor de raad van Amsterdam.

<sup>41</sup> Artikel 3 lid 8 Reglement van orde voor de raad van Amsterdam.

<sup>42</sup> Mail griffie aan rekenkamer (31 maart 2020).

<sup>43</sup> De Rijksrecherche onderzoek dit, zie bijvoorbeeld: College van B en W, *Beantwoording schriftelijke vragen van het lid Van Soest inzake de publicatie van de geheime stukken van het Afval Energie Bedrijf*, 19 augustus 2019.