

Geheimhouding

22 OKTOBER 2020

DEFINITIEF

Dit bestuurlijk rapport is een document van de Rekenkamer Amsterdam en bevat de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek *Geheimhouding*.

Het bestuurlijk rapport is een bondige samenvatting van de onderzoeksresultaten en bevat de conclusies en aanbevelingen. Het document vormt samen met het onderzoeksrapport de volledige rapportage van het onderzoek. Beide digitale documenten kunt u raadplegen op [de projectpagina](#).



Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Samenvatting | 3 |
| Conclusies | 4 |
| 1 Open bestuur met meer geheimen | 4 |
| 1.1 College streeft naar open en transparant bestuur | 4 |
| 1.2 Vaker agendapunten met geheime stukken | 4 |
| 1.3 Aantal geheime stukken is gestegen..... | 6 |
| 1.4 Geheimhouding wordt opgelegd op het hele stuk | 6 |
| 1.5 Onbekend waar raad in beslotenheid over vergadert en welke stukken geheim zijn..... | 6 |
| 2 Gemeentelijke procedures geven richting | 7 |
| 2.1 Complexe regels zijn over het algemeen toereikend uitgewerkt | 7 |
| 2.2 Procedures maken werkwijze nog niet altijd helder | 8 |
| 3 Voorlichting nog niet voldoende | 9 |
| 3.1 Voorlichting voor ambtenaren is grotendeels in orde | 9 |
| 3.2 Raadsleden beperkt geïnformeerd over geheimhouding en besloten vergaderen | 10 |
| 4 Uitvoering college en ambtelijke organisatie schiet nog tekort | 10 |
| 4.1 Motivering geheimhouding moet beter | 10 |
| 4.2 Zichtbaarheid geheimhouding kan duidelijker | 11 |
| 4.3 Opheffen van geheimhouding behoeft aandacht | 12 |
| 4.4 College maakt geheime informatie raad soms openbaar | 14 |
| 5 Gemeenteraad vult rol beperkt in | 14 |
| 5.1 Raadsleden nemen beperkt kennis van geheime stukken..... | 15 |
| 5.2 Raadsleden vergaderen weinig over geheime stukken..... | 15 |
| 5.3 Raad bekrachtigt geheimhouding | 16 |
| 5.4 Raad heft geheimhouding nauwelijks expliciet op..... | 18 |
| 6 Noodzaak verbeteringen onderkend | 18 |
| Hoofdconclusie | 19 |

| | |
|--|----|
| Analyse | 20 |
| Aanbevelingen | 21 |
| 7 Neem belemmeringen weg | 21 |
| 7.1 Aanbeveling 1: Onderzoek "geheimhoudingscultuur" en pas zo nodig aan | 21 |
| 7.2 Aanbeveling 2: Pas procedures aan..... | 23 |
| 7.3 Aanbeveling 3: Pas systemen aan | 24 |
| 8 Verbeter de uitvoering | 24 |
| 8.1 Aanbeveling 4: Verbeter de inhoudelijke motivering | 24 |
| 8.2 Aanbeveling 5: Bewaak opheffen geheimhouding..... | 27 |
| Bestuurlijke reacties en nawoord rekenkamer | 29 |
| 9 Bestuurlijke reacties..... | 29 |
| 10 Nawoord rekenkamer..... | 35 |
| Onderzoeksverantwoording | 37 |
| 11 Onderzoeksteam | 37 |
| 12 Aanleiding, onderzoeksvragen, aanpak en dankwoord | 37 |

Samenvatting

Het Amsterdamse college van B en W wil open en transparant zijn, en wil meer informatie uit eigen beweging openbaar maken. De rekenkamer onderzocht hoe het college en de gemeenteraad in de eerste helft van deze collegeperiode (april 2018-maart 2020) zijn omgegaan met geheimhouding.

De belangrijkste conclusie is dat er, ondanks verbeteringen, meer geheim wordt gehouden dan noodzakelijk is. Het aantal geheime stukken en het aantal vergaderpunten met geheime stukken is toegenomen. Niet alleen binnen deze collegeperiode, maar ook in vergelijking met de vorige collegeperiode die wij onderzochten (april 2009-maart 2011). Voor burgers en zelfs soms voor raadsleden is niet inzichtelijk over welke geheime stukken de raad vergadert. Andere gemeenten zijn op dat punt opener en transparanter.

De wetgeving rondom geheimhouding is complex, maar is over het algemeen toereikend vastgelegd in gemeentelijke procedures. Het opheffen van geheimhouding is niet helemaal goed geregeld en de procedures zijn op vier punten niet in lijn met de wet. Het gaat echter mis in de dagelijkse praktijk, geheimhouding wordt te veel opgelegd en te weinig opgeheven. Dat komt doordat procedures, kennis en systemen tekortschieten. En waarschijnlijk ook doordat de cultuur binnen de ambtelijke organisatie, het college en de raad nog te weinig stimuleert om geheimhouding zoveel mogelijk te minimaliseren.

Het college en de raad kunnen de uitvoering op verschillende vlakken verbeteren. Door specifieker te motiveren waarom geheimhouding noodzakelijk is, door geheimhouding alleen op te leggen op dat deel van het stuk dat ook geheime informatie bevat en door de geheimhouding duidelijker zichtbaar te maken op het stuk. Ook het opheffen van de geheimhouding behoeft op korte termijn aandacht, dat gebeurt nu nog incidenteel. De aandacht van de gemeenteraad voor geheime stukken is beperkt, wat mogelijk samenhangt met het gebrek aan voorlichting aan de raad.

De rekenkamer deed vijf aanbevelingen aan het college en de gemeenteraad, gericht op het wegnemen van belemmeringen rond geheimhouding en het verbeteren van de uitvoering:

- 1 Onderzoek 'geheimhoudingscultuur' en pas zo nodig aan
- 2 Pas procedures aan
- 3 Pas systemen aan
- 4 Verbeter de inhoudelijke motivering
- 5 Bewaak opheffen geheimhouding

Het presidium en het college nemen de aanbevelingen twee tot en met vijf over en geven aan de eerste aanbeveling niet noodzakelijk te vinden. In ons nawoord geven we aan waarom ons een dergelijk onderzoek wel noodzakelijk lijkt.

Conclusies

1 Open bestuur met meer geheimen

Het college streeft een open en transparant bestuur na, en wil meer informatie openbaar maken. Gedurende deze collegeperiode is het aantal geheime stukken en het aantal vergaderpunten met geheime stukken toegenomen. Geheimhouding wordt nog steeds opgelegd op het document als geheel, en daarmee soms ook op informatie die openbaar mag zijn. Tot slot is onbekend over welke geheime onderwerpen de raad vergadert en wat raadsleden hebben besloten.

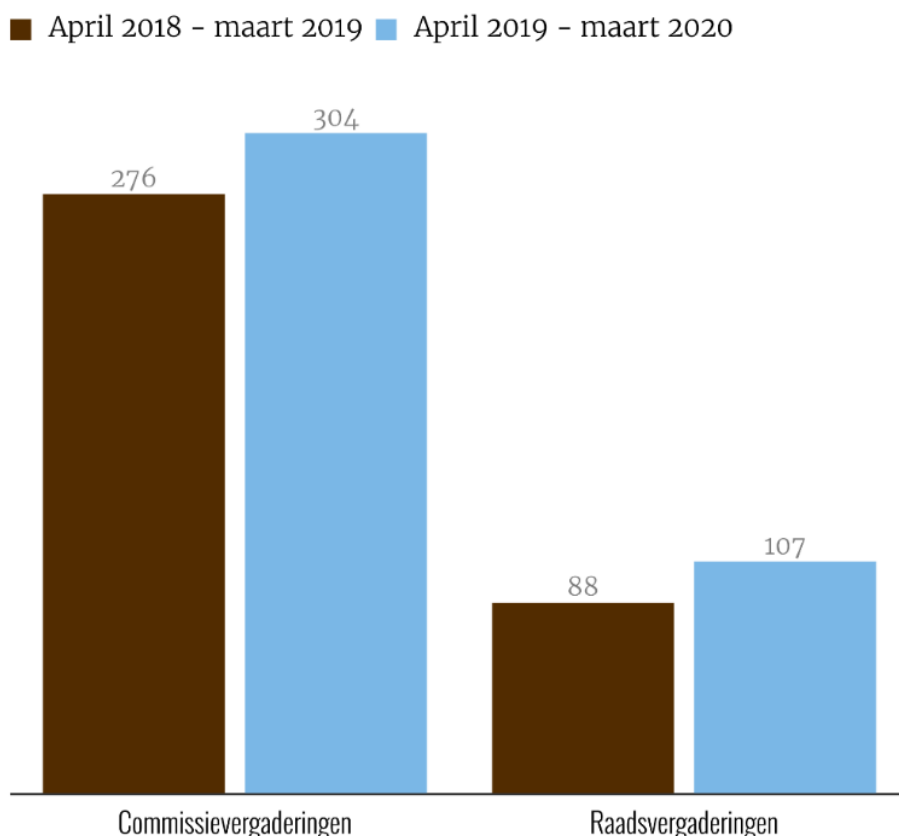
1.1 College streeft naar open en transparant bestuur

Zowel in het coalitieakkoord als in een raadsbrief (2018) heeft het college aangegeven te streven naar een open en transparant bestuur. Het uitgangspunt is 'openbaar, tenzij'. Gemeentelijke informatie is in beginsel altijd openbaar. In de uitzonderlijke gevallen waarin volledige openbaarheid van een document om gegronde redenen niet mogelijk is, zegt het college toe om te kijken hoe er recht kan worden gedaan aan het belang van openbaarheid.

1.2 Vaker agendapunten met geheime stukken

Voor commissie- en raadsvergaderingen zijn tussen april 2019 en maart 2020 vaker onderwerpen geagendeerd waarvan een of meerdere stukken geheim zijn, dan in de periode tussen april 2018 en maart 2019. Dat geldt zowel voor (besloten) commissievergaderingen als de (besloten) raadsvergaderingen (zie figuur 1.1).

Figuur 1.1 - Aantal agendapunten met geheime documenten



Door Rekenkamer Metropool Amsterdam Gemaakt met LocalFocus

Niet alleen binnen deze collegeperiode is het aantal agendapunten gestegen. Ten opzichte van de periode april 2009 tot en met maart 2011^a is het aantal agendapunten met geheime stukken meer dan verdubbeld. Voor (besloten) commissievergaderingen met een factor 2,4 en voor (besloten) raadsvergaderingen met een factor 2,2.^b

In de besloten raadsvergaderingen is het merendeel van de geheime stukken geagendeerd voor acht portefeuilles, aangevoerd door de portefeuilles ruimtelijke ordening en grondzaken.^c Ook in de periode april 2009 tot en met maart 2011 waren voor deze twee portefeuilles de meeste geheime stukken geagendeerd. De aandacht is tussen 2009-2011 en 2018-2020 enigszins verlegd van de portefeuilles kunst en cultuur (2009-2011) naar jeugdzorg (2018-2020).

^a Informatie over de periode april 2009 tot en met maart 2011 is afkomstig uit onze [rekenkamerbrief Geheimhouding](#) (2012).

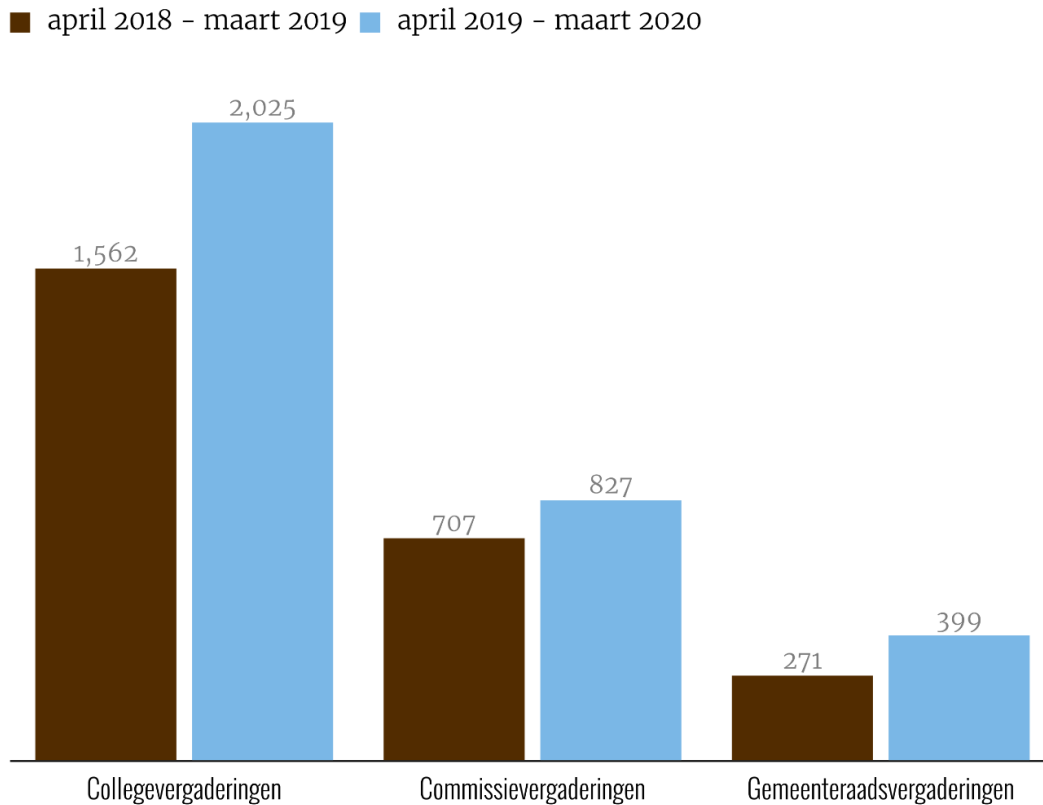
^b Deze ontwikkeling is niet te verklaren door een toename van de vergaderfrequentie van de raadcommissies en de raad. Deze bleef in beide perioden gelijk. Wel nam het aantal commissies toe (van zes naar acht), en is de raad meer besluiten gaan nemen als gevolg van het afschaffen van de stadsdeelraden (2014) en een veranderde rol van de stadsdeelcommissies (2018).

^c 69% van de geheime stukken (april 2018 tot en met maart 2019) respectievelijk 86% (april 2019 tot en met maart 2020) is geagendeerd voor de portefeuilles ruimtelijke ordening, grondzaken, deelnemingen, duurzaamheid en circulaire economie, bouwen en wonen, jeugd(zorg), raadsaangelegenheden en verkeer, vervoer en luchtkwaliteit.

1.3 Aantal geheime stukken is gestegen

Het aantal stukken waarop geheimhouding is opgelegd en dat is geagendeerd voor een college-, commissie- of raadsvergadering is gestegen in de periode april 2019 - maart 2020, ten opzichte van de periode april 2018 - maart 2019 (zie figuur 1.2).

Figuur 1.2 - Aantal geheime documenten



By Rekenkamer Metropool Amsterdam Created with LocalFocus

1.4 Geheimhouding wordt opgelegd op het hele stuk

Geheimhouding mag alleen worden opgelegd op die delen van de stukken die ook daadwerkelijk geheime informatie bevatten. In de praktijk leggen het college en de raad geheimhouding op het gehele stuk. Daardoor wordt informatie die openbaar had moeten en kunnen zijn, geheim.

1.5 Onbekend waar raad in beslotenheid over vergadert en welke stukken geheim zijn

Het is de taak van de burgemeester om de agenda voor de raadsvergaderingen openbaar te maken. Die agenda en de daarbij behorende stukken zijn in Amsterdam minder open en transparant dan ze soms moeten en kunnen zijn, zoals blijkt in de gemeenten Leusden, Nieuwegein, Utrecht en Weesp. Voor burgers is niet vast te stellen waar de raadsleden in beslotenheid over vergaderen en hoe ze stemmen:

- Op de openbare agenda zijn de onderwerpen onherleidbaar omschreven in de vorm van 'B1' en 'B2'. Dit is in strijd met de eis van openbare bekendmaking. Andere gemeenten omschrijven deze agendapunten wel begrijpelijk.
- Bij de raadsvoordracht worden de namen van de documenten waarop geheimhouding wordt opgelegd, niet openbaar gemaakt. Andere gemeenten doen dat wel.
- Bij een bekrachtigingsbesluit wordt niet openbaar gemaakt van welke onderwerpen de raad de geheimhouding bekrachtigt. Andere gemeenten doen dit wel.
- Behalve op de documenten, legt de gemeenteraad ook op het bekrachtigingsbesluit geheimhouding op voor onbepaalde tijd (in Amsterdam 75 jaar). Het bekrachtigingsbesluit zelf bevat echter geen informatie, die geheimhouding rechtvaardigt.

2 Gemeentelijke procedures geven richting

De wettelijke regels over geheimhouding zijn complex. De gemeentelijke procedures zijn grotendeels in lijn met de wettelijke regeling. Op vier punten is dat niet het geval. Drie daarvan hebben betrekking op het opleggen van geheimhouding en één op het delen van geheime informatie. De procedures kunnen bovendien nog worden verbeterd, zodat ze zowel de ambtelijke organisatie als het college en de raad meer richting geven.

2.1 Complexe regels zijn over het algemeen toereikend uitgewerkt

2.1.1 De wettelijke regels zijn complex

De regels over geheimhouding zijn ingewikkeld (zie citaat). Met het wetsvoorstel *Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur* (augustus 2020) beoogt de wetgever de regeling te vereenvoudigen en te verbeteren.^d

"De regels over geheimhouding behoren tot de meest ingewikkelde regels in de wet, en de wettelijke regeling zelf is bovendien bepaald niet perfect. Sommige dingen zijn niet geregeld terwijl op andere plaatsen de bepalingen elkaar tegen (lijken te) spreken. Dat maakt de materie lastig te doorgronden." (Hoogleraar staatsrecht, prof. mr. S.A.J. Munnenke, augustus 2018)

2.1.2 Wettelijke regels zijn over het algemeen toereikend uitgewerkt

De complexe wetgeving is grotendeels op toereikende wijze vertaald in gemeentelijke procedures:

^d Tweede Kamer 2019–2020, 35 546, nr. 3 (Memorie van Toelichting), p. 9-10.

- De procedures voor besloten vergaderingen, opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding zijn grotendeels in lijn met de Gemeentewet. De juiste wetsartikelen worden onder de aandacht gebracht, de eisen van motivering zijn uiteengezet, en aangegeven is dat de geheimhouding zichtbaar gemaakt moet worden op het stuk.
- In aanvulling op de Gemeentewet moet bij het opleggen van de geheimhouding volgens de gemeentelijke procedures gelijktijdig worden besloten wanneer of naar aanleiding waarvan de geheimhouding kan worden opgeheven. Of er moet worden gemotiveerd waarom de geheimhouding voor onbepaalde tijd moet worden opgelegd.
- De procedures zijn zo ingericht dat de raad de geheimhouding tijdig - in de eerstvolgende raadsvergadering - kan bekrachtigen.
- DJZ houdt de gemeentelijke procedures rondom het opleggen, opheffen en bekrachtigen van geheimhouding actueel.

2.2 Procedures maken werkwijze nog niet altijd helder

2.2.1 Enkele instructies gaan tegen de wet in

De gemeentelijke procedures bevatten vier onjuistheden:

- In geval van een absolute weigeringsgrond wordt verondersteld dat het college automatisch geheimhouding oplegt. Het college moet echter altijd afwegen of het geheimhouding wil en moet opleggen.
- In de procedures voor besloten vergaderingen is de bevoegdheid om geheimhouding op te leggen op hetgeen is besproken tijdens een besloten commissie- of raadsvergadering toegekend aan de voorzitter van de raad(scommissie). Dat is echter een bevoegdheid van de commissie of de raad.
- In de ambtelijke procedure wordt de indruk gewekt dat raadsleden geheime informatie mogen bespreken met fractiemedewerkers en duoraadsleden. Dat is deels onjuist. Raadsleden mogen geheime informatie alleen bespreken met een duoraadslid dat als lid van een specifieke raadscommissie kennis heeft van dat geheime stuk. Met anderen, zoals fractiemedewerkers of externe partijen mag het raadslid nooit geheime informatie bespreken.
- Op het bekrachtigingsbesluit wordt ten onrechte geheimhouding opgelegd (zie paragraaf 1.5).

2.2.2 Soms zijn de ambtelijke procedures nog onvoldoende richtinggevend

De procedures voor besloten vergaderingen, het opleggen en het bekrachtigen zijn over het algemeen helder, in die zin dat ze ook voor niet-juristen zijn te begrijpen en dat ze een concrete beschrijving geven van wat moet worden gedaan en moet worden vastgelegd. Op onderdelen zijn de procedures niet helder. In de praktijk gaat het ook op deze punten mis:

- Motivering van en belangenafweging bij het opleggen van geheimhouding (zie paragraaf 4.1).
- Motivering voor het opleggen van geheimhouding voor 'onbepaalde tijd' (zie paragraaf 4.3.2).
- Het opheffen van geheimhouding (zie paragrafen 4.3.1 en 4.3.3).

Ook op andere punten zouden de procedures meer richting kunnen geven. Zo ontbreekt momenteel de instructie dat geheimhouding alleen mag worden opgelegd op dat deel van het document dat geheime informatie bevat (zie paragraaf 1.4).

2.2.3 Procedures besloten vergaderingen laten ruimte voor verbetering

De procedures voor besloten vergaderingen zijn over het algemeen helder. Het zou echter nuttig zijn als deze procedures ook duidelijk maken:

- of en hoe geheimhouding kan worden opgelegd tijdens technische sessies;
- met wie raadsleden over geheime informatie mogen spreken, met wie niet, en hoe de raad deze kring van personen kan uitbreiden;
- of het ter discussie stellen van de opgelegde geheimhouding een punt van orde is, en daarmee niet ten koste gaat van de spreektijd of dat het een inhoudelijk punt betreft, dat wel ten koste gaat van de spreektijd.

3 Voorlichting nog niet voldoende

De ondersteuning voor ambtenaren is beter dan die voor raadsleden. Dat geldt zowel voor de actieve voorlichting als voor de toegankelijkheid van procedures en achtergrondinformatie.

3.1 Voorlichting voor ambtenaren is grotendeels in orde

Ambtenaren kunnen via het gemeentelijk intranet kennisnemen van de basisregels en van uitgebreide informatie over het opleggen van geheimhouding. Voor vragen kunnen zij terecht bij de gemeentelijke vraagbaak en indieners kunnen van DJZ ondersteuning krijgen bij het opstellen van de voordracht waar geheimhouding op moet worden gelegd. En voor de geïnteresseerden zijn er nieuwsbrieven en voorlichtingsbijeenkomsten. Wat ontbreekt is informatie over het opheffen van de geheimhouding. Ten onrechte lijkt dat niet te worden gezien als een onderwerp voor de ambtenaren.

3.2 Raadsleden beperkt geïnformeerd over geheimhouding en besloten vergaderen

Het merendeel van de geënquêteerde raadsleden^e vindt de wettelijke regels en gemeentelijke procedures omtrent geheimhouding helder. Maar uit de open vragen en interviews met raadsleden blijkt dat ze ook veel vragen hebben over dit onderwerp.

Dat verbaast niet. Raadsleden worden maar beperkt geïnformeerd over geheimhouding en besloten vergaderingen. Zowel bij het inwerkprogramma als de permanente educatie voor raadsleden is geen aandacht voor geheimhouding en besloten vergaderingen. Enkele raadsleden geven ook aan behoefte te hebben aan (meer) voorlichting. Kennis over geheimhouding en besloten vergaderingen wordt grotendeels 'on the job' verkregen. Een kennisbank, zoals die er voor de ambtenaren wel bestaat, ontbreekt voor raadsleden. Zij moeten het doen met gedragscodes of notities die zij per e-mail van de raadsgriffie ontvangen.

Voor commissievoorzitters en plaatsvervangend voorzitters van de raad is het net even iets beter geregeld. Voor hen heeft de raadsgriffie een uitgebreide partituur beschikbaar, waaruit blijkt hoe zij moeten handelen in besloten vergaderingen.

4 Uitvoering college en ambtelijke organisatie schiet nog tekort

In de ambtelijke en bestuurlijke praktijk rond geheimhouding verlopen nog enkele zaken niet goed. De motivering waaruit blijkt waarom geheimhouding op dat specifieke document noodzakelijk is, moet beter. Daarnaast is de opgelegde geheimhouding niet altijd zichtbaar op het stuk. Het opheffen van geheimhouding verdient meer aandacht. Tot slot moet het college ervoor waken geen informatie openbaar te maken, waarop geheimhouding is opgelegd.

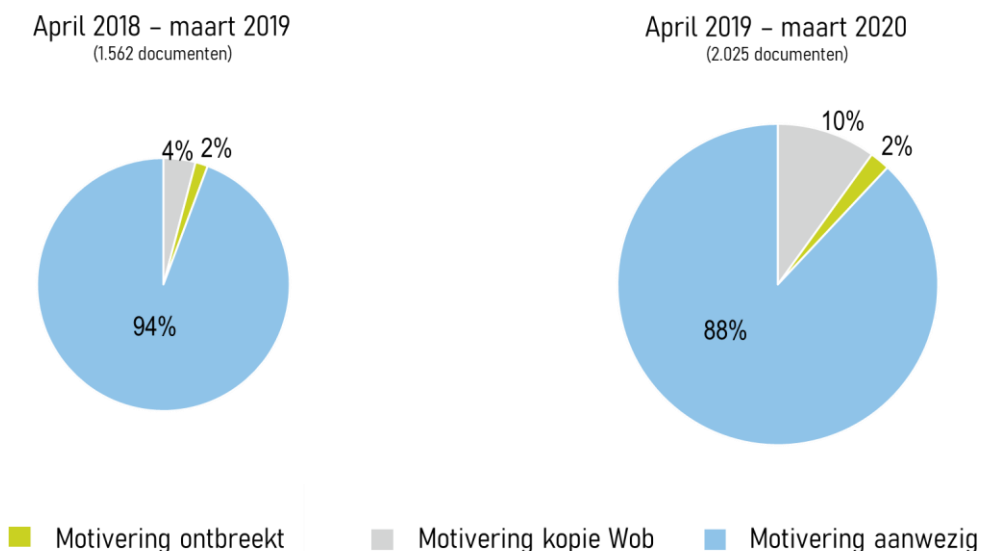
4.1 Motivering geheimhouding moet beter

Het merendeel van de stukken waarop het college geheimhouding oplegt, bevat een motivering in eigen bewoording. Dit is in de periode april 2019 - maart 2020 minder geworden dan in het jaar daarvoor (van 94% naar 88% van alle geheime documenten). Uit figuur 4.1^f blijkt dat voor het resterende deel van de geheime documenten de motivering ontbreekt of een kopie is van de tekst van artikel 10 Wob. Doordat de raad voor het bekrachtigen van de geheimhouding een kopie van de motivering van het college gebruikt, is ook de motivering bij bekrachtigingsbesluiten niet altijd deugdelijk.

^e Wanneer in dit rapport 'raadsleden' staat, dan heeft de bevinding betrekking op zowel raadsleden als duoraadsleden. Als het noodzakelijk is om onderscheid te maken tussen raadsleden en duoraadsleden, zijn beide in de tekst benoemd.

^f De grootte van de taartdiagram is afhankelijk van het aantal geheime documenten.

Figuur 4.1 - Motivering geheimhouding door het college



Ook bij de motiveringen in eigen woorden gaat het niet altijd goed. Ze zijn vaak te algemeen, juridisch verwoord, en doen plichtmatig aan. Daarnaast ontbreekt regelmatig een expliciete belangenafweging waarom het belang van geheimhouding zwaarder zou moeten wegen dan het algemeen belang van openbaarheid.[§] En tot slot ontbreekt in de motivering vaak een toelichting wanneer of naar aanleiding waarvan de geheimhouding kan worden opgeheven.

Positieve uitzonderingen zijn er gelukkig ook. Daarin is helder en specifiek aangegeven waarom voor dat stuk geheimhouding strikt noodzakelijk is. Met een 'als-dan-constructie' is uitgelegd wat de gevolgen zouden zijn als bepaalde informatie openbaar zou worden gemaakt.

4.2 Zichtbaarheid geheimhouding kan duidelijker

De opgelegde geheimhouding op een stuk kan worden verduidelijkt door altijd het stempel 'Geheim' aan te brengen op geheime stukken.

4.2.1 Vermelding 'kabinet' is onduidelijk

Al decennia lang wordt in Amsterdam een rood stempel 'Kabinet' (figuur 4.2) gebruikt om zichtbaar te maken dat een document niet openbaar is en dat maar een beperkt aantal functionarissen kennis mag nemen van het document. Vaak wordt daarmee ook aangegeven dat een document geheim is. Maar niet altijd. Het wordt ook gebruikt om duidelijk te maken dat een document vertrouwelijk is; dat is niet hetzelfde als geheim.

[§] In ons onderzoek hebben wij de motiveringen doorgenomen van de registraties van de Agendakamer van geheime stukken (integraal) en bekrachtigingsoverzichten (selectie).

Figuur 4.2 - Stempel 'Kabinet'



Het woord 'kabinet' heeft geen wettelijke status, wordt niet in andere gemeenten gebruikt, roept geen associaties op met geheim, en heeft ondanks het frequente gebruik in Amsterdam niet geleid tot het uitbreiden van de definitie 'kabinet' in de Van Dale.

In onze [rekenkamerbrief](#) (2012) deden wij de suggestie om de herkenbaarheid van de geheimhouding te vergroten door het stempel 'Geheim' te gebruiken in plaats van 'kabinet', zodat in één oogopslag duidelijk is dat het stuk geheim is. Ook Hoogleraar staatsrecht Munneke deed in 2018 de gemeente de aanbeveling om bij voorkeur de wettelijke term 'geheim' te gebruiken als geheimhouding is beoogd. Aan beide aanbevelingen heeft het college nog geen gevolg gegeven.

4.2.2 Vermelding 'kabinet' ontbreekt

Uit onze steekproef op de collegestukken (januari tot en met maart 2020) blijkt dat slechts bij acht van 21 onderzochte geheime documenten op het document de geheimhouding - in de vorm van een stempel 'Kabinet' - is vermeld. Daarmee voldoet het college niet aan de wettelijke eis dat de opgelegde geheimhouding zichtbaar op het stuk vermeld moet zijn.

Overigens hebben we ook een keer bij een voorbereidingsbesluit de omgekeerde situatie waargenomen. Nadat de raad het voorbereidingsbesluit had vastgesteld, was de geheimhouding komen te vervallen. Maar op internet - www.ruimtelijkeplannen.nl - was het besluit inclusief het stempel 'Kabinet' gepubliceerd.

4.3 Opheffen van geheimhouding behoeft aandacht

Geheimhouding wordt niet direct opgeheven op het moment dat het mogelijk is. En gedurende deze collegeperiode is geheimhouding steeds vaker opgelegd voor 'onbepaalde tijd'. Een structurele heroverweging van de opgelegde geheimhouding op vaste tijden vindt niet plaats.

4.3.1 Geheimhouding wordt niet opgeheven wanneer het kan

In de procedures is niet geregeld wie het opheffen van de geheimhouding bewaakt, en door wie, wanneer en hoe de geheimhouding moet worden opgeheven. Het Gemeentelijke Management Team heeft deze verantwoordelijkheden recent (zomer 2020) belegd bij de indienende directies. De gemeentelijke procedures zijn daarop nog niet aangepast.

De snelheid van het opheffen van de geheimhouding hangt af van de beschikbare informatie in de motivering over wanneer de geheimhouding kan worden opgeheven.

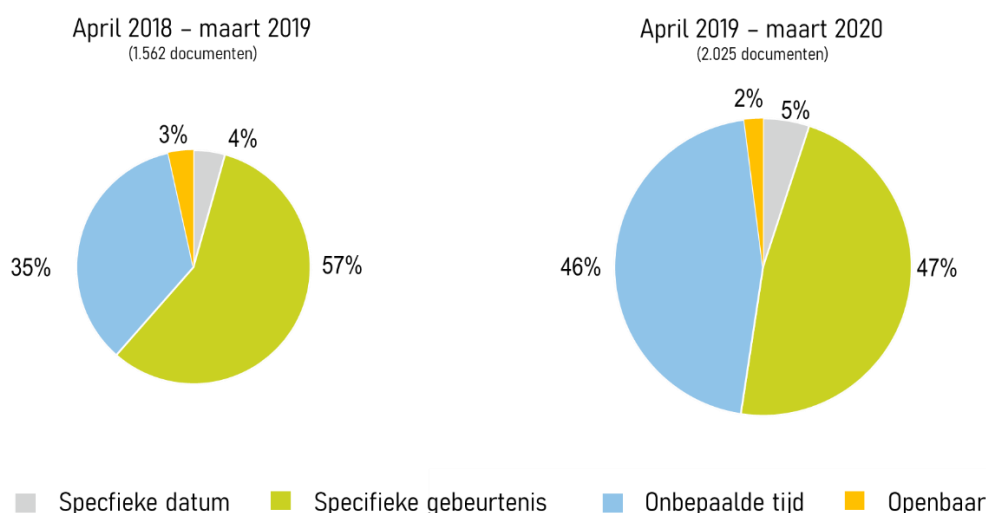
Is de concrete datum bekend, dan heft de Agendakamer de geheimhouding relatief snel na deze datum op. Is alleen een concrete gebeurtenis bekend, dan wordt geheimhouding minder snel opgeheven. Dat heeft verschillende oorzaken. De Agendakamer kan niet zelf de geheimhouding opheffen, maar moet daarvoor een verzoek indienen bij de ambtelijke directies. De ambtelijke directies geven maar beperkt gehoor aan het verzoek. En de Agendakamer doet dit verzoek incidenteel.

Een belangrijk onderdeel van het opheffen van de geheimhouding, is het verwijderen van het stempel 'Kabinet'. Ook dit vertraagt de openbaarmaking. Alleen van de college- of raadsvoordracht kan deze stempel automatisch worden verwijderd. Van alle andere stukken moet het stempel handmatig^h worden verwijderd.

4.3.2 Het opleggen van geheimhouding voor onbepaalde tijd neemt toe

De gemeentelijke procedures schrijven voor dat bij het opleggen van de geheimhouding al een besluit moet worden genomen over de duur van de geheimhouding. Deze duur moet worden gemotiveerd, dit geldt ook als voor een duur van 'onbepaalde tijd' wordt gekozen. Positief is dat dit voor meer dan de helft van de documenten ook is gedaan (zie figuur 4.3)ⁱ. Daarbij is aangegeven op welke datum of bij welke gebeurtenis (bijvoorbeeld het versturen van een brief of het moment van een benoeming), de geheimhouding kan komen te vervallen. Het college heeft in de periode april 2019 - maart 2020 vaker geheimhouding opgelegd voor 'onbepaalde tijd' dan in het jaar daaraan voorafgaand (van 35% naar 46%).

Figuur 4.3 Duur opgelegde geheimhouding door het college



^h Voor het verwijderen van het stempel moet een pdf-editor worden gebruikt, of het oorspronkelijke document moet worden aangepast en opnieuw in Andreas worden geüpload.

ⁱ De grootte van de taartdiagram is afhankelijk van het aantal geheime documenten.

Soms is het opleggen van geheimhouding voor 'onbepaalde tijd' te rechtvaardigen. Bijvoorbeeld ter bescherming van de privacy van sollicitanten.^j Onze indruk is echter dat bij het opleggen van de geheimhouding vaak de argumenten ontbreken waarom geheimhouding voor 'onbepaalde tijd' en daarmee - volgens de gemeentelijke procedures - voor 75 jaar moet voortduren. Heldere instructies hoe deze keuze kan worden gemotiveerd, ontbreken.

4.3.3 Geen structurele heroverweging geheimhouding voor onbepaalde tijd

Is het moment van opheffen niet concreet of is geheimhouding opgelegd voor onbepaalde tijd, dan blijft de geheimhouding voortduren totdat een expliciet besluit wordt genomen om het op te heffen. Dat vraagt om een systematische heroverweging van de opgelegde geheimhouding. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft daarom in 2016 aangegeven dat het raadzaam is periodiek te toetsen of geheimhouding nog steeds noodzakelijk is. Noch op bestuurlijk niveau - door het college of de gemeenteraad - noch op ambtelijk niveau wordt periodiek overwogen of de opgelegde geheimhouding voor onbepaalde tijd kan komen te vervallen of moet voortduren.

De ambtelijke activiteiten gericht op het verbeteren van het proces van opheffen, hebben nog niet geleid tot het aanpassen van de procedures en een goede en gestructureerde aanpak van het opheffen van de geheimhouding.

4.4 College maakt geheime informatie raad soms openbaar

Raadsleden en de raadsgriffie geven aan dat het is voorgekomen dat het college informatie openbaar heeft gemaakt, na bekrachtiging van de geheimhouding door de raad. Zolang de raad geheimhouding niet heeft opgeheven, schendt het college daarmee het ambtsgeheim.

5 Gemeenteraad vult rol beperkt in

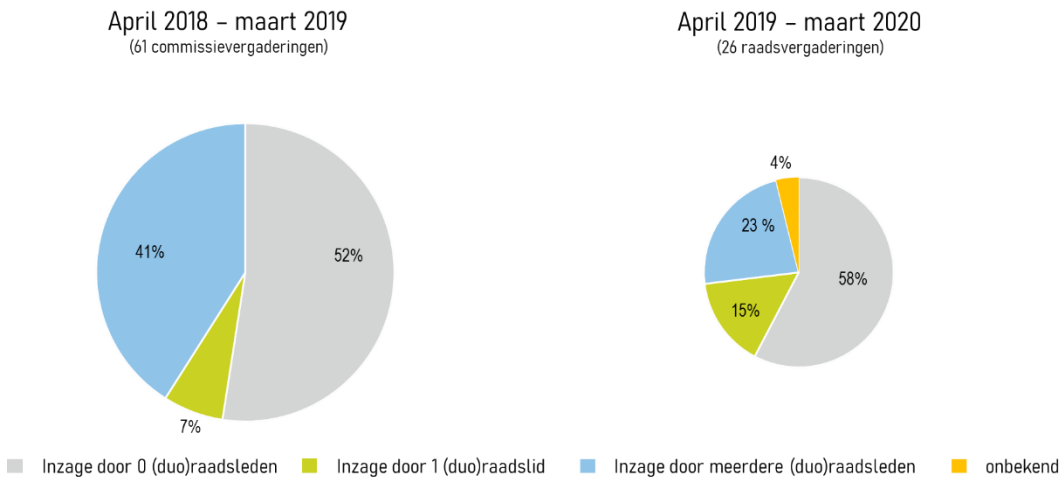
De raad besluit of informatie die het college hem onder geheimhouding aanbiedt, geheim moet blijven of niet. Dat is een belangrijke rol. Raadsleden nemen echter beperkt kennis van geheime stukken, en stellen de geheimhouding en het besloten karakter niet vaak aan de orde. De raad bekrachtigt de geheimhouding veelal zonder inhoudelijke kennis van de stukken en zonder inhoudelijke discussie. Als de geheimhouding bekrachtigd is, heft de raad de geheimhouding bijna nooit expliciet op.

^j Voor de benoeming, de herbenoeming en het ontslag van de burgemeester geldt een afzonderlijk geheimhoudingsregiem op grond van artikel 61c Gemeentewet.

5.1 Raadsleden nemen beperkt kennis van geheime stukken

Het aantal raadsleden dat de geheime stukken (voorafgaand aan de vergadering) bij de raadsgriffie bekijkt, is beperkt. Voor meer dan helft van de commissievergaderingen (52%) geldt dat geen enkel raadslid de geheime stukken is komen inzien (zie figuur 5.1).^k Dit geldt ook voor raadsvergaderingen (58%).

Figuur 5.1 - Aantal raadsleden dat geheime stukken komt inzien



Bij de commissievergaderingen komen gemiddeld drie raadsleden de geheime stukken inzien bij de raadsgriffie.^l Bij de raad ligt dat gemiddelde lager, met gemiddeld twee raadsleden per vergadering.^m

Raadsleden schatten in dat ze vaker kennisnemen van de geheime stukken, dan dat uit de registratie van de raadsgriffie blijkt. Twaalf van de achttien raadsleden geven aan het (een beetje) eens te zijn met de stelling dat ze altijd voorafgaand aan de commissievergadering kennisnemen van de stukken waarop geheimhouding is opgelegd. Zeven van de elf raadsleden geven dit aan voor raadsvergaderingen.

5.2 Raadsleden vergaderen weinig over geheime stukken

In besloten vergaderingen worden onderwerpen geagendeerd die geheim zijn, en zonder expliciet besluit niet openbaar (mogen) worden. Toch is het geen automatisme dat agendering van zo'n onderwerp ook leidt tot een inhoudelijke behandeling (of beraadslaging) daarvan. Bij 44% van de commissievergaderingen vond een inhoudelijke behandeling plaats van de onderwerpen. Bij de raadsvergaderingen was dat 35% (zie

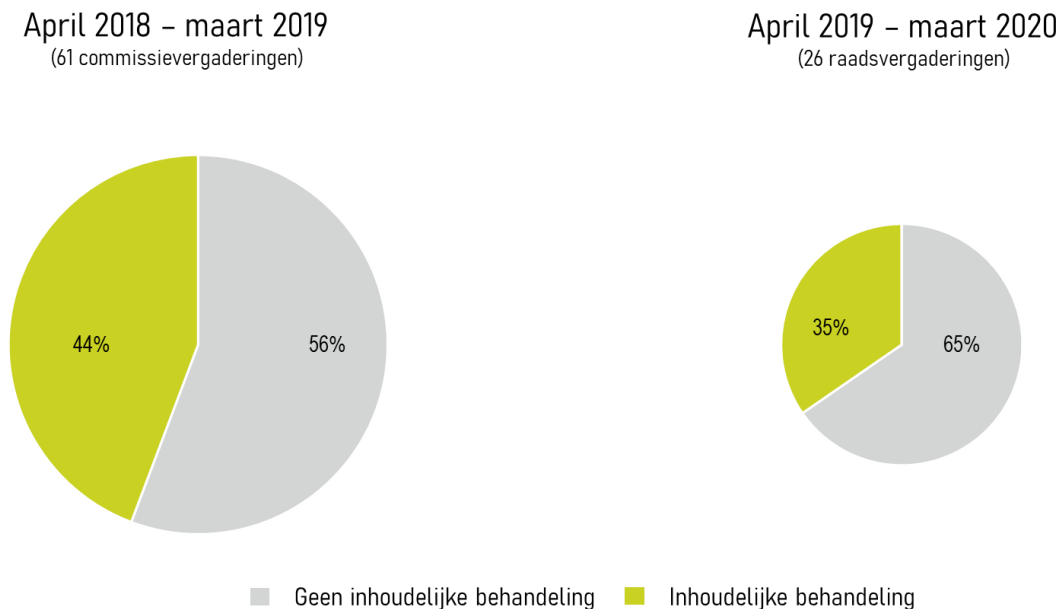
^k De grootte van de taartdiagram is afhankelijk van het aantal vergaderingen.

^l Voor de 61 commissievergaderingen zijn in totaal 186 raadsleden de geheime stukken komen inzien bij de raadsgriffie.

^m Voor de 25 raadsvergaderingen zijn in totaal 53 raadsleden de geheime stukken komen inzien bij de raadsgriffie.

figuur 5.2).ⁿ Bij de overige vergaderingen heeft geen inhoudelijke behandeling plaatsgevonden. Veelal zijn de onderwerpen gehamerd.

Figuur 5.2 - Aantal besloten vergadering met en zonder beraadslaging



In de vergaderingen waar een inhoudelijke behandeling heeft plaatsgevonden, is een aantal maal door raadsleden gedebatteerd over de geheime stukken en is de opgelegde geheimhouding bediscussieerd. Het besloten karakter van de vergadering werd sporadisch aan de orde gesteld.

5.3 Raad bekrachtigt geheimhouding

5.3.1 Geheimhouding is met 'terugwerkende kracht' bekrachtigd

Tot mei 2017 bekrachtigde de gemeenteraad de geheimhouding niet. De door het college opgelegde geheimhouding kwam daarmee te vervallen, waardoor documenten tot april 2017 niet langer geheim waren.

Op aandringen van het presidium (april 2017) heeft het college met een veegbesluit opnieuw geheimhouding opgelegd op circa 4.800 stukken uit de periode januari 2013 tot en met maart 2017. De raad heeft deze geheimhouding op 10 mei 2017 bekrachtigd, waardoor vanaf dat moment geheimhouding op de stukken rust.^o Op stukken die aan de

ⁿ De grootte van de taartdiagram is afhankelijk van het aantal vergaderingen.

^o De Gemeentewet biedt geen mogelijkheid om de geheimhouding met terugwerkende kracht te bekrachtigen. Wel bestaat de mogelijkheid dat de raad een besluit neemt om alsnog geheimhouding op te leggen, zolang het stuk of de informatie nog niet openbaar is. Die geheimhouding geldt dan vanaf het moment van het besluit.

raad zijn aangeboden vóór 2013, rust momenteel geen geheimhouding. Dit betekent overigens niet dat deze stukken daarmee automatisch openbaar zijn.^p

5.3.2 Raad bekrachtigt geheimhouding tijdig

Sinds mei 2017 bekrachtigt de raad de geheimhouding tijdig. Dat wil zeggen in de eerstvolgende raadsvergadering, nadat het stuk aan de raad is aangeboden. Met dat besluit blijft de door het college opgelegde geheimhouding voortduren, totdat de raad besluit de geheimhouding op te heffen. De raad is na bekrachtiging het enige orgaan dat de geheimhouding kan opheffen. Het bekrachtigen van de geheimhouding is dus een belangrijk besluit.

Het proces van bekrachtigen van de geheimhouding verloopt in de regel volgens de procedure, maar niet altijd. Zo is de geheimhouding op het collegebesluit over de fusie Stadsschouwburg Amsterdam en Toneelgroep Amsterdam komen te vervallen, terwijl het wel de bedoeling was dat de raad de geheimhouding zou bekrachtigen. Het college had de onjuiste wettelijke grondslag gebruikt.

5.3.3 Raad bekrachtigt geheimhouding zonder discussie

Uit onze steekproef blijkt dat slechts een enkel raadslid (gemiddeld één op de 45) de geheime stukken komt inzien bij de raadsgriffie voordat de raad de geheimhouding bekrachtigt.

Die stukken zitten in een bekrachtigingsmap (zie foto 1 - Bekrachtigingsmap maart 2020), voorzien van een bekrachtigingsoverzicht. In dat overzicht is per set van geheime documenten gemotiveerd waarom de raad de geheimhouding zou moeten bekrachtigen. Die motivering is een kopie van de motivering die het college heeft gebruikt om geheimhouding op te leggen. Deze moet zoals al eerder gemeld, worden verbeterd (zie paragraaf 4.1).

De raad hamert bekrachtigingsbesluiten regelmatig en behandelt dan het bekrachtigingsbesluit niet inhoudelijk; 22 van de 26 bekrachtigingsbesluiten zijn gehamerd. In één besloten raadsvergadering heeft de raad de bekrachtiging ter discussie gesteld vanwege de grote hoeveelheid geheime stukken en de korte



Foto 1 - Bekrachtigingsmap maart 2020

^p De afweging 'openbaar of niet' moet langs de lat van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) worden gemaakt. Het is belangrijk dat die afweging wordt gemaakt voordat documenten actief openbaar worden gemaakt. Eerder verspreiden van de informatie kan soms toch strafbaar zijn.

aanlevertijd daarvan. Voor de overige drie van de 26 bekrachtigingsbesluiten is onbekend of die tot een inhoudelijke discussie hebben geleid.

5.4 Raad heft geheimhouding nauwelijks expliciet op

De raad wordt verantwoordelijk voor het opheffen van de geheimhouding, nadat de raad heeft besloten om de geheimhouding te bekrachtigen. Dat vraagt om een expliciet besluit van de raad, ook in die gevallen dat het college de duur van geheimhouding had beperkt.

Wij weten niet of en hoe vaak de raad de geheimhouding heeft opgeheven in de periode april 2018 tot en met maart 2020, omdat een registratie ontbreekt. Uit gesprekken met raadsleden en uit een verslag van een besloten raadsvergadering (zie citaat) leiden wij af dat de raad niet vaak een expliciet opheffingsbesluit neemt.

We gaan zo meteen stemmen over het ontkabinetten van een aantal stukken. Mijn vraag is eigenlijk gewoon heel simpel. Waarom stelt u dit voor? Waarom wilt u deze drie stukken, en niet andere stukken, ontkabinetten? Ik ben gewoon benieuwd naar de beweegredenen, want dit is voor de eerste keer in de tien jaar dat ik in de gemeenteraad zit, dat we iets gaan ontkabinetten. Dat is een unicum, dat moeten we vieren. Graag de overwegingen. Bron: verslag van de besloten raadsvergadering 18 september 2019. De geheimhouding op dit verslag is in dezelfde vergadering opgeheven door de raad.

Het openbaar maken van geheime informatie is onrechtmatig en geheime informatie blijft geheim zolang de raad geen expliciet besluit heeft genomen om de geheimhouding op te heffen. Toch wordt in de praktijk de geheimhouding soms als vervallen beschouwd, terwijl de raad daartoe nog niet expliciet besloten heeft. Enerzijds komt dit doordat besluiten openbaar worden gemaakt op een eindmoment waartoe het college eerder had besloten (zie paragraaf 4.3.14.3). Anderzijds worden raadsbesluiten, in het geval van voorbereidingsbesluiten, direct openbaar gemaakt nadat de raad heeft ingestemd met het voorbereidingsbesluit.

Van stukken waarop de raad zelf geheimhouding oplegt, komt het voor dat de raad wel een expliciet besluit neemt om de geheimhouding op te heffen. Dat deed de raad voor de notulen van de besloten raadsvergadering van 18 september 2019.

6 Noodzaak verbeteringen onderkend

De processen rond geheimhouding zijn de afgelopen jaren door de ambtelijke organisatie tegen het licht gehouden. Met het programma *Verbetering Amsterdamse Besluitvorming* is bijvoorbeeld de ambtelijke verantwoordelijkheid voor het bekrachtigen van de geheimhouding belegd bij de Agendakamer. Zowel de raad als de ambtelijke organisatie blijven zoeken naar manieren om het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding te verbeteren.

De gemeenteraad

Het raadslid Ceder heeft het initiatiefvoorstel “Openbaar tenzij” ingediend, om de openbaarheid van informatie te vergroten, de geheimhouding op te heffen en de mogelijkheid te creëren om geheime informatie te bespreken met derden. De behandeling van het initiatiefvoorstel is uitgesteld, totdat dit rapport openbaar wordt.

Vanwege de bezwaren tegen het inzien van geheime documenten bij de raadsgriffie voert het presidium verbeteringen door. Raadsleden en duoraadsleden⁹ kunnen stukken elektronisch inzien, ook tijdens commissie- en raadsvergaderingen. In september 2020 werd dit systeem getest.

De ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie heeft verschillende initiatieven genomen om de procedures en de inrichting verder te verbeteren. De Agendakamer, het team Andreas, DJZ en de raadsgriffie onderkennen dat het opheffen van geheimhouding momenteel niet goed is geregeld. In december 2019 is ambtelijk de opdracht gegeven om het proces van het opleggen en opheffen te verbeteren en te versimpelen. Daarnaast maakt mogelijk ook het programma *Verbetering Amsterdamse Besluitvorming* een doorstart. Het programma richt zich mogelijk ook op het verbeteren van het opleggen en opheffen van de geheimhouding.

Hoofdconclusie

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

De wettelijke bepalingen inzake geheimhouding zijn over het algemeen op een adequate wijze uitgewerkt in gemeentelijke procedures. Dit geldt zowel voor besloten vergaderingen als voor het opleggen en bekrachtigen van geheimhouding. Het opheffen van geheimhouding is procedureel nog onvoldoende geregeld. De gemeentelijke procedures zijn op vier punten in strijd met de Gemeentewet, drie daarvan hebben betrekking op het opleggen van geheimhouding en één op het delen van geheime informatie. Op onderdelen kunnen de procedures duidelijker en concreter, zodat ze de ambtelijke organisatie, het college en de raad meer richting geven in de uitvoering.

Zowel het college als de raad schieten nog tekort in de uitvoering. Het college motiveert onvoldoende waarom informatie geheim moet zijn en voor hoe lang. Ook ontbreekt een belangenafweging waarom geheimhouding zwaarder moet wegen dan het algemeen

⁹ Voor zover duoraadsleden op basis van hun commissiebenoeming toegang hebben tot geheime stukken.

belang van openbare informatie. Geheimhouding wordt opgelegd op het hele stuk en daarmee soms ook op informatie die niet geheim had hoeven te zijn. De raad bevraagt het college daar niet actief over en bekrachtigt de door het college opgelegde geheimhouding zonder zichtbare overweging. Het college en de raad heffen beide de geheimhouding in onvoldoende mate op. Dit maakt dat er meer geheim wordt gehouden dan noodzakelijk is.

Analyse

Waarom blijft de uitvoering bij het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding achter bij de eisen die volgen uit de wettelijke regeling? Hoogleraar Law and Society, Van Rooij noemt in zijn binnenkort te verschijnen publicatie een aantal redenen waarom er soms niet gehandeld wordt conform de regels.^r

We zien in ons onderzoek een aantal van die oorzaken terug. Van Rooij benadrukt dat het belangrijk is dat organisaties wettelijke eisen vertalen in procedures, systemen en normen voor de organisatie en dat medewerkers daarmee ook bekend zijn. Als dat niet gebeurt, wordt het handelen conform de regels lastig. Wij kunnen deze redenering goed volgen en denken dat in Amsterdam sprake is van:

- 1 een tekortschietende inrichting en
- 2 tekortschietende systemen.

Daarnaast stelt Van Rooij dat hoe meer persoonlijke en sociale normen passen bij regels, hoe groter de kans is dat die regels zullen worden opgevolgd. We zien hier een derde oorzaak waarom het in Amsterdam niet altijd loopt zoals moet of zoals men beoogt.

- 3 Er is sprake van een weinig stimulerende cultuur.

Een tekortschietende inrichting

Heldere procedures vergroten de kennis over de wettelijke regels, dragen bij aan het verminderen van de complexiteit, en nemen barrières weg in de uitvoering. Op de volgende punten schiet de inrichting tekort:

- De procedures zijn op vier onderdelen niet in lijn met de wettelijke regeling (zie paragraaf 2.2.1).
- De ambtelijke verantwoordelijkheden voor het opleggen en opheffen van geheimhouding zijn procedureel niet geregeld.
- Het is niet geregeld wie een inhoudelijke controle uitvoert op de motivering, belangenafweging of duur van geheimhouding. De procedurele controle van DJZ leidt zelden tot een inhoudelijk opmerking in het finaal advies voor het college.

^r Van Rooij, B. (2021 (Forthcoming)). *Do people know the law? Empirical evidence about legal knowledge and its implications for compliance*. In B. van Rooij & D. D. Sokol (Eds.), *Cambridge Handbook of Compliance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- De criteria voor het inzien of meegeven van stukken aan raadsleden zijn onduidelijk en grotendeels onbekend.
- Het is (voor raadsleden) onduidelijk of het aan de orde stellen van de geheimhouding wel of niet ten koste gaat van de spreektijd van raadsleden.

Tekortschietende systemen

De gemeente beschikt niet over één centrale registratie waaruit blijkt van welke documenten de geheimhouding is bekrachtigd, is opgeheven of nog moet worden opgeheven en op welk moment. Het bewaken van het opheffen van geheimhouding wordt daardoor sterk bemoeilijkt. Ook moeten verschillende systemen worden bevraagd als men informatie over een geheim stuk wil hebben. Daarnaast is het niet mogelijk om op een geautomatiseerde wijze een stempel op bijlagen aan te brengen om de opgelegde geheimhouding zichtbaar te maken. Deze kan evenmin op een geautomatiseerde wijze worden verwijderd, als de geheimhouding is opgeheven.

Weinig stimulerende cultuur

Ambtenaren, leden van het college en raadsleden, kennen soms de regels niet, weten soms niet hoe te handelen of kunnen het nog niet, kiezen ervoor om het anders te doen of willen niet handelen zoals het moet. Veel van dat gedrag kan "gecorrigeerd" worden door een goede inrichting en systemen. Maar niet alles. We zien ook een ingesleten manier van doen die een andere aanpak vergt.

We zien dat bijvoorbeeld als de indiener een onvoldoende specifieke motivering geeft, en het college toch besluit geheimhouding op te leggen. Als de Agendakamer directies verzoekt om de geheimhouding op te heffen, maar daar weinig reacties op ontvangt. En wanneer raadsleden de geheimhouding bijna ongezien en onbesproken bekrachtigen.

Aanbevelingen

Vanuit het uitgangspunt 'openbaar tenzij' doen we het college en de raad twee soorten van aanbevelingen. Enerzijds drie aanbevelingen die erop zijn gericht om de mogelijke belemmeringen voor een goede uitvoering te verminderen. En anderzijds twee aanbevelingen die erop zijn gericht om de uitvoering zelf te verbeteren zodat op zo min mogelijk informatie geheimhouding wordt opgelegd, en deze zo snel mogelijk weer wordt opgeheven.

7 Neem belemmeringen weg

7.1 Aanbeveling 1: Onderzoek "geheimhoudingscultuur" en pas zo nodig aan

Een open overheid vraagt om een bestuurlijke en ambtelijke cultuur die gericht is op het zo min mogelijk opleggen en bekrachtigen van geheimhouding en het zo snel

mogelijk opheffen daarvan. De vraag is of de Amsterdamse cultuur de openbaarheid bevordert, belemmert of van geen betekenis is bij geheimhouding.

Achterliggende bevindingen

In de periode april 2018 tot en met maart 2020 is vaker geheimhouding opgelegd dan in de periode april 2009 tot en met 2009. Gedurende deze collegeperiode is bovendien het aantal geheime stukken en het aantal vergaderpunten met geheime stukken toegenomen. De door het college opgelegde geheimhouding wordt bijna automatisch bekrachtigd door de raad, en de geheimhouding wordt maar in beperkte mate opgeheven. Daarnaast is onbekend over welke geheime onderwerpen en stukken de raad vergadert en wat raadsleden daarover hebben besloten (zie hoofdstuk 1).

Krijg inzicht in de geheimhoudingscultuur

Het is van belang om inzicht te krijgen of er cultuuraspecten en normen en waarden zijn die maken dat ambtenaren of bestuurders kiezen om af te wijken van de hoofdregel 'openbaar tenzij'. Daarmee kan de vraag worden beantwoord of dit belemmeringen opwerpt en kan de afweging worden gemaakt of veranderingen nodig zijn.

We doen enkele suggesties voor onderzoeksvragen:

- Kan het zijn dat het handelen is ingegeven door angst? Angst voor het begaan van een misdrijf (artikel 272 Wetboek van Strafrecht), het schaden van het belang van de gemeente, of het college? Angst dat het openbaar worden van informatie leidt tot sancties, in de vorm van strafrechtelijke vervolging, schadevergoedingen of een verminderd carrièreperspectief? En is men aan de andere kant te weinig bezorgd om ten onrechte geheimhouding op te leggen?
- Kan het zijn dat het handelen strategisch is gemotiveerd? Zijn er mechanismen die partijen voordeel opleveren als er geheimhouding wordt opgelegd? Leveren geheime documenten ambtelijk aanzien? Of is het 'politiek' handig om informatie in geheime documenten te verstoppert?
- Kan het zijn dat het handelen te maken heeft met een gebrek aan scherppte? Voelt een indiener van een voordracht waarop geheimhouding wordt opgelegd zich persoonlijk verantwoordelijk? Wordt de scherppte vergroot als inhoudelijke overwegingen (steekproefsgewijs) worden gecontroleerd?
- Bestaat er een gevoel van de noodzaak tot 'geheimhoudingsminimalisatie' binnen de organisatie? Net zoals steeds meer binnen de organisatie de noodzaak van 'dataminimalisatie'^s wordt gevoeld ten aanzien van persoonsgegevens.

De raad kan de uitkomsten van het cultuuronderzoek betrekken bij een breder debat over de mate waarin hij openheid wil betrachten. Uit een door ons gehouden enquête hebben wij de indruk dat minimaal een deel van de raad meer openheid wenst bij vergaderingen

^s De plicht tot dataminimalisatie volgt uit de AVG.

dan er op dit moment is. Ook op andere terreinen is meer openheid mogelijk (zie voor een overzicht paragraaf 1.5).

7.2 Aanbeveling 2: Pas procedures aan

De landelijke regelgeving voor geheimhouding is complex. Heldere gemeentelijke procedures vergroten de kans dat het college en de raad geheimhouding vaker opleggen, bekrachtigen en opheffen overeenkomstig de wettelijke regeling en jurisprudentie.

Achterliggende bevindingen

Positief is dat wettelijke bepalingen over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding over het algemeen toereikend zijn uitgewerkt in de gemeentelijke procedures (paragraaf 2.1).

Toch schiet de inrichting nog tekort, in die zin dat niet in lijn met de Gemeentewet wordt gehandeld. Met als gevolg dat: geheimhouding op het gehele stuk wordt opgelegd, ook als dit niet-geheime informatie bevat (1.4), geheimhouding niet altijd zichtbaar is op geheime stukken van het college (4.2.2) onduidelijk blijft over welke onderwerpen de raad in beslotenheid vergadert (1.5), de voorzitter geheimhouding oplegt, in plaats van de commissie of de raad, het bekrachtigingsbesluit geheim blijft voor een periode van 75 jaar (2.2.1), de raad geheimhouding bijna automatisch bekrachtigt (5.3) en het college deze informatie soms openbaar maakt (4.4).

Daarnaast kunnen procedures zo worden aangepast dat ze meer richting geven aan het handelen van ambtenaren, college en raadsleden (2.2.2 en 2.2.3), bijvoorbeeld door raadsleden duidelijk te maken of vragen over de opgelegde geheimhouding wel of niet ten koste gaan van de spreektijd.

Mogelijk gaat de regeling rondom geheimhouding op de schop, maar onbekend is wanneer. De wetgever beoogt knelpunten weg te nemen, maar geeft ook direct aan dat niet alles geregeld kan worden. Het is daarom van belang dat niet wordt gewacht op een wetswijziging om de procedures aan te passen.

Zorg dat procedures in lijn zijn met de wettelijke regeling

De gemeentelijke procedures bevatten onjuiste instructies of er ontbreken juiste instructies waardoor college en raad handelen tegen de wettelijke regeling in. Dit moet zo snel mogelijk worden aangepast, omdat anders de kans bestaat dat geheimhouding wordt opgelegd, daar waar het niet mag, dat geen geheimhouding wordt opgelegd, daar waar het was beoogd of dat de geheimhouding ten onrechte wordt doorbroken.

Zorg dat procedures meer richtinggevend worden

Om de ambtelijke organisatie, het college en de raadsleden meer houvast en richting te geven pleiten wij voor concrete procedures die ook de bedoeling van de wet duidelijk maken. Door barrières weg te nemen neemt de kans toe dat geheimhouding

overeenkomstig de wet wordt opgelegd, bekrachtigd of wordt opgeheven. Dit vergroot de accountability^t van zowel het college als de gemeenteraad. Waardoor de controlemogelijkheden van zowel de raad als burgers toenemen.

7.3 Aanbeveling 3: Pas systemen aan

De huidige systemen hebben beperkingen. Daardoor kan geheimhouding niet efficiënt worden opgeheven, aanvullende informatie over stukken die geheim zijn of waren niet snel worden verkregen, en ontbreekt het raadsleden aan mogelijkheden om kennis over geheimhouding digitaal te verkrijgen.

Achterliggende bevindingen

In de sectie analyse is aangegeven op welke punten de huidige systemen tekortschieten. Door deze tekortkomingen kan de geheimhouding minder snel worden opgeheven dan mogelijk is (4.3.1), wordt het opheffen van geheimhouding 'voor onbepaalde tijd' niet bewaakt (4.3.3), en ontbreekt bij een Wob-verzoek actuele informatie of de geheimhouding al is opgeheven, waardoor de beslistermijn erg lang wordt (zie [website gemeente Amsterdam - vertrouwelijk verklaarde stukken college en raad](#)).

Zorg voor systemen die de processen rondom geheimhouding beter faciliteren

- Zorg dat het proces van het opheffen wordt gefaciliteerd door de systemen, in plaats van dat systemen het opheffen vertragen.
- Registreer zoveel mogelijk gegevens in één systeem, en voorkom dat op verschillende plaatsen handmatige registraties worden bijgehouden.
- Zorg dat informatie over geheime stukken of stukken die geheim waren sneller en eenvoudiger is te achterhalen, zonder dat daarvoor verschillende systemen (Andreas en Excel-registraties van de Agendakamer) geraadpleegd moeten worden.
- Vervang het digitale stempel 'Kabinet' voor het stempel 'Geheim' en zorg dat dit stempel automatisch aangebracht en verwijderd kan worden op alle stukken.
- Realiseer een kennisbank voor de raad.

8 Verbeter de uitvoering

8.1 Aanbeveling 4: Verbeter de inhoudelijke motivering

Een deugdelijke motivering voorkomt dat geheimhouding ten onrechte wordt opgelegd en is ook van belang bij het bekrachtigen en opheffen van geheimhouding en bij Wob-verzoeken van geheime stukken. Om de motivering inhoudelijker te maken is het nodig dat de kennis worden vergroot, al in de schrijffase wordt

^t 'Accountability': rekenschap geven, het aanspreekbaar zijn en voldoende transparant het materiaal aanleveren voor die aanspreekbaarheid.

bepaald welke informatie geheim is en welke niet, en de kwaliteit van de motivatie wordt gecontroleerd.

Achterliggende bevindingen

Als geheimhouding wordt opgelegd, is het van belang dat dit besluit is voorzien van een deugdelijke motivering. Niet alleen omdat dit verplicht is op grond van de Algemene wet bestuursrecht en om aan de eigen gemeentelijke procedures te voldoen. Maar ook omdat de raad dezelfde motivering gebruikt voor het bekrachtigen van de geheimhouding. Bij het opheffen van de geheimhouding biedt de motivering aanknopingspunten voor de heroverweging van de geheimhouding, zeker als de geheimhouding is opgelegd voor onbepaalde tijd. En bij een Wob-verzoek dient de motivering als hulpmiddel om te bepalen of de geheimhouding (deels) kan worden opgeheven.

Een deugdelijke motivering die specifiek is, bevordert bovendien de efficiëntie van de ambtelijke en bestuurlijke organisatie, doordat niet, of veel minder vaak contact hoeft te worden gezocht met de directie die geheimhouding heeft laten opleggen.

In onze [rekenkamerbrief](#) (2012) deden wij de suggestie om reeds in het schrijfproces van een stuk onderscheid te maken tussen die delen die openbaar zijn, en die delen die (tijdelijk) geheim moeten blijven. Aan die suggestie is nog geen uitvoering gegeven. Het classificatiebeleid dat momenteel (september 2020) wordt ontwikkeld is een stap in de goede richting. Daarbij moet op documentniveau het onderscheid worden gemaakt tussen drie classificaties: 1. de informatie is openbaar, 2. de informatie is vertrouwelijk, en 3. de informatie is geheim.

Naar aanleiding van onze [rekenkamerbrief](#) (2012) deed het college de toezegging dat in de flappencursus aandacht zou worden besteed aan de mogelijkheid om geheime passages zoveel mogelijk in een aparte geheime bijlage aan een openbaar document toe te voegen. In de flappencursus en gemeentelijke procedures is daar geen aandacht voor.

Ondanks dat een voordracht op diverse momenten procedureel wordt getoetst door DJZ, de Agendakamer en de raadsgriffie, blijft een inhoudelijke toets op de inhoud van de motivering en documenten achterwege. Deze inhoudelijke toets kan alleen worden uitgevoerd als de toetsers kennisneemt van de inhoud van een document. Dat gebeurt nu nauwelijks.

Vergroot kennis bij ambtenaren, college- en raadsleden

Voor ambtenaren is veel ondersteuning, voorlichting en informatie over geheimhouding aanwezig. Het is aan de ambtenaar of daarvan gebruik van wordt gemaakt, of niet. Een (online) cursus geheimhouding wordt ambtenaren nog niet aangeboden. Wij kunnen ons voorstellen dat de ambtenaren die (regelmatig) voordrachten indienen waarop geheimhouding wordt opgelegd, worden verplicht om zo'n cursus te doorlopen, voordat zij voordrachten kunnen indienen bij het college.

Ook voor raadsleden, duoraadsleden en collegeleden moeten (online) handleidingen worden gecreëerd, zodat zij voor hun kennis niet alleen afhankelijk zijn van 'learning on the job'.

Denk bij het schrijven na over het onderscheid geheim - niet geheim

Ambtenaren moeten de afweging welke informatie geheim moet zijn, waarom en voor hoe lang, niet pas kort voor het verzenden van de voordracht aan het college maken. Dat moet al tijdens het schrijven gebeuren. Een zorgvuldig afwegingsproces bevordert een kwalitatief betere motivering en bevordert dat geheimhouding beperkt en selectief wordt opgelegd^u.

Het gemeentelijk classificatiebeleid dat momenteel wordt ontwikkeld gaat om twee redenen niet ver genoeg. De classificatie zal gemaakt worden voor het document als geheel en niet op passageniveau, terwijl het nu nog voorkomt dat één document zowel geheime als niet-geheime informatie bevat. Bovendien spelen in de praktijk andere classificaties een rol bij de vraag of een document of informatie daaruit aan derden mogen worden verstrekt.

Wij stellen daarom de volgende classificatie van informatie voor, waarbij openbaarheid de regel is en de beperking daarvan, de uitzondering^v:

- Actief openbaar - het document of informatie wordt door het college of de raad openbaar gemaakt, zonder dat daaraan een verzoek aan vooraf gaat. Dit kan ook door documenten direct over te brengen naar het gemeentearchief.
- Passief openbaar - het document of informatie daaruit wordt openbaar gemaakt als daarom wordt verzocht.
- Niet openbaar op grond van de AVG of de Wet openbaarheid van bestuur (artikel 10 en 11).
- Geheim (zoals bedoeld in artikel 25, 55, 86 Gemeentewet in samenhang artikel 10 Wob).
- Geheim voor de raad - Strijd met het openbaar belang (169 en 180 Gemeentewet).

Vaak is het mogelijk om één afzonderlijk document te maken dat alle geheime informatie bevat. Mocht het vanwege de leesbaarheid echt niet anders kunnen dan dat de raad een stuk krijgt aangeboden met daarin zowel openbare als geheime informatie, dan is het verstandig om de geheime informatie met een gekleurde achtergrond te onderscheiden van openbare informatie, zodat beide typen informatie eenvoudig zijn te herkennen.

^u Meer geheim verklaren mag niet, maar is ook zeer onpraktisch. De kans op het onbedoeld plegen van een ambtsmisdrijf wordt daarmee vergroot, door geheime informatie openbaar te maken, terwijl het karakter van die informatie niet-geheim is.

^v Bij het openbaar maken van informatie en documenten moet voorts de afweging worden gemaakt welke voorwaarden daaraan worden verbonden op grond van de Wet hergebruik van overheidsinformatie en hoe openbaarmaking zich verhoudt tot de rechten van derden in de zin van de Auteurswet, de Wet op de naburige rechten of de Databankenwet.

Zorg voor een inhoudelijke toets en verbind consequenties aan toetsing

Een inhoudelijke toets op geheimhouding vindt nu niet plaats, maar is wel noodzakelijk. Wij pleiten voor een risico-gerichte toetsing. Voor sommige categorieën voordrachten kan worden volstaan met een zeer geringe steekproef, bijvoorbeeld bij voorbereidingsbesluiten, omdat die regelmatig voorkomen en deze direct openbaar worden nadat de raad een besluit heeft genomen. Andere voordrachten zullen vaker inhoudelijk gecontroleerd moeten worden. Als blijkt dat de kwaliteit van de motivering ondeugdelijk is, te lang geheimhouding wordt opgelegd of op een te groot deel van het document dan kan dit niet zonder consequenties blijven. Bestuurlijke behandeling moet dan worden uitgesteld en er moet gekeken worden hoe dit de volgende keer beter kan.

8.2 Aanbeveling 5: Bewaak opheffen geheimhouding

Het opleggen van de geheimhouding brengt de verplichting met zich mee om deze op een geven moment weer op te heffen. Opheffen begint daarmee feitelijk al bij het opleggen en bekrachtigen van de geheimhouding. Bovendien moet de opgelegde geheimhouding periodiek worden heroverwogen. Zodat informatie niet langer geheim is, dan strikt noodzakelijk.

Achterliggende bevindingen

In onze [rekenkamerbrief](#) (2012) deden wij de suggestie om *een (integraal) signaleringssysteem in te voeren om het opheffen en bekrachtigen van geheimhouding te bewaken*. Het signaleringssysteem voor het tijdig bekrachtigen van de geheimhouding is gerealiseerd, het signaleringssysteem voor het opheffen van de geheimhouding is er niet gekomen.

Op dit moment (september 2020) is onbekend op hoeveel stukken geheimhouding rust en waarvan de geheimhouding door het college of de raad (op termijn) moet worden opgeheven.^w

Voor het college durven wij geen schatting te maken van het aantal stukken waarop geheimhouding rust, maar wij verwachten dat het zeer veel stukken zullen zijn. De wettelijke regeling voor het opleggen geheimhouding door het college dateert al van vóór 1985. Niet bekend is van welke documenten de geheimhouding is opgeheven. Dat inzicht is er pas sinds 2018, met de registraties van de Agendakamer.

Voor de raad kan een grove schatting worden gemaakt van het aantal documenten waarvan de geheimhouding op termijn moet worden opgeheven. Dat zijn er rond de 6.300. Vóór 2013 heeft de raad de geheimhouding niet bekrachtigd. In mei 2017 heeft de geheimhouding bekrachtigd op circa 4.800 stukken (periode januari 2013 –

^w We gaan in deze aanbeveling voorbij aan de mogelijkheid dat de geheimhouding ook kan zijn opgelegd door de burgemeester, de voorzitter van een commissie of de voorzitter van de raad. Deze organen zijn dan verantwoordelijk voor het opheffen van de geheimhouding, tenzij de raad de geheimhouding heeft bekrachtigd.

april 2017). Over de periode mei 2017 – maart 2018 hebben wij geen informatie. In de periode april 2018 – maart 2020 heeft de raad waarschijnlijk de geheimhouding bekrachtigd voor nog eens 1.500 documenten.

Ter vergelijking, de gemeenteraad van Utrecht heeft over de periode maart 2009 tot en met juli 2020 van circa 600 stukken de geheimhouding bekrachtigd en van 131 stukken de geheimhouding laten vervallen of opgeheven.

Beperk duur bij opleggen geheimhouding

- Zorg dat bij het nemen van een besluit tot het opleggen van de geheimhouding de motivering altijd informatie bevat over de duur van geheimhouding. Vermeld in de motivering een concreet moment of een concrete gebeurtenis waarna de geheimhouding kan komen te vervallen.
- Vermijd zoveel mogelijk geheimhouding voor ‘onbepaalde tijd’ en motiveer het expliciet als daar toch voor wordt gekozen.
- Toets de motivering.
- Neem het besluit tot opleggen van de geheimhouding niet als de duur van de geheimhouding niet of slecht is gemotiveerd.

Raad: besteed bij bekrachtiging aandacht aan de opheffing

Mogelijk vervalt in de toekomst de plicht tot het bekrachtigen van de geheimhouding. Maar tot die tijd speelt de raad hierbij een belangrijke rol.

Wat voor het college geldt, geldt ook voor de raad. Dus laat de bekrachtiging goed motiveren, laat deze inhoudelijk controleren en neem gelijktijdig met het bekrachtigen een expliciet opheffingsbesluit daar waar dat kan. Neem desnoods het bekrachtigingsbesluit niet als de duur van de geheimhouding niet of slecht is gemotiveerd. De consequentie daarvan is dat de opgelegde geheimhouding vervalt. Dat betekent overigens niet dat deze documenten direct openbaar zijn.^x

Heroverweeg de opgelegde geheimhouding periodiek

Dit onderdeel van de aanbeveling geldt zowel voor het college als voor de raad. Laat beide organen zichzelf de verplichting opleggen om de opgelegde geheimhouding periodiek (bijvoorbeeld halfjaarlijks) te heroverwegen. De geëigende plekken hiervoor zijn het *Reglement van orde college Amsterdam* en het *Reglement van orde voor de raad van Amsterdam*. Faciliteer het proces van heroverwegen door één centraal register te voeren (zie ook aanbeveling 3).

^x Die afweging moet worden gemaakt langs de lat van de Wob. Het is ook mogelijk om nadien opnieuw geheimhouding op te leggen en te bekrachtigen, zolang de documenten of de informatie daaruit nog niet openbaar is. Maar dit verdient niet de schoonheidsprijs.

Bestuurlijke reacties en nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft het college van B en W en het presidium op 30 september 2020 de mogelijkheid geboden om te reageren op het concept-bestuurlijk rapport *Geheimhouding*. In het bijzonder hebben wij het college en het presidium gevraagd te reageren op onze conclusies en aanbevelingen. Op 13 oktober 2020 heeft het presidium gereageerd. De reactie van het college volgde op xx oktober 2020.

9 Bestuurlijke reacties

Bestuurlijke reactie presidium

Geachte heer De Ridder,

Met interesse heeft het presidium kennis genomen van het concept bestuurlijk rapport dat betrekking heeft op uw onderzoek Geheimhouding. U heeft ons gevraagd om een bestuurlijke reactie en die treft u hieronder aan.

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

Het stemt het presidium tevreden dat u in het bestuurlijk rapport concludeert dat de wettelijke bepalingen inzake geheimhouding over het algemeen op een adequate wijze zijn uitgewerkt in gemeentelijke procedures. Dit geldt zowel voor besloten vergaderingen als voor het opleggen en bekrachtigen van geheimhouding. Het opheffen van geheimhouding is procedureel nog onvoldoende geregeld.

Op grond van uw onderzoek concludeert u dat de gemeentelijke procedures op vier punten in strijd zijn met de Gemeentewet. Daarnaast stelt u dat op onderdelen de procedures duidelijker en concreter kunnen, zodat ze de ambtelijke organisatie, het college en de raad meer richting kunnen geven in de uitvoering. Verder bent u van mening dat zowel het college als de raad nog tekortschieten in de uitvoering. Het college motiveert onvoldoende waarom informatie geheim moet zijn en voor hoe lang. Ook ontbreekt in de procedure een belangenafweging die inzichtelijk maakt waarom geheimhouding zwaarder moet wegen dan het algemene belang van openbare informatie. Wanneer op stukken geheimhouding wordt opgelegd, gebeurt dit in de praktijk op het hele stuk en daarmee soms ook op informatie die niet geheim had hoeven te zijn. De raad bevraagt het college daar zelden actief over en bekrachtigt de door het college opgelegde geheimhouding zonder zichtbare overweging. Het college en de raad heffen beide de geheimhouding in onvoldoende mate op. Dit maakt dat er meer informatie geheim wordt gehouden dan noodzakelijk is.

Naar aanleiding van de uitkomsten van uw onderzoek doet u in uw rapport een vijftal aanbevelingen:

- 1 Onderzoek de geheimhoudingscultuur en pas zo nodig aan
- 2 Pas de procedures aan
- 3 Pas systemen aan
- 4 Verbeter de inhoudelijke motivering
- 5 Bewaak opheffen geheimhouding.

In aansluiting op uw verzoek om een bestuurlijke reactie treft u hieronder per aanbeveling onze opmerkingen aan.

Ad 1: Onderzoek geheimhoudingscultuur en pas zo nodig aan

Het presidium onderschrijft uw stelling dat een open overheid vraagt om een bestuurlijke en ambtelijke cultuur die gericht is op het zo min mogelijk opleggen en bekrachtigen van geheimhouding. In uw onderzoek wijst u daarbij op de bevinding dat het aantal documenten waarop geheimhouding wordt opgelegd is toegenomen en dat de geheimhouding bijna automatisch door de raad wordt bekrachtigd en maar beperkt wordt opgeheven. U vraagt zich af of de Amsterdamse cultuur de openbaarheid bevordert, belemmert of dat deze van geen betekenis is bij geheimhouding. Het is volgens u van belang om inzicht te krijgen of er cultuuraspecten en normen en waarden zijn die ambtenaren of bestuurders kiezen om af te wijken van de hoofdregel “openbaar, tenzij”.

Het presidium vindt dat de uitkomsten van uw onderzoek aanleiding geven tot een nadere bezinning op geheimhouding. Het presidium ziet daartoe aanknopingspunten in uw rapport waarover het college en de raad zowel in gezamenlijkheid als ieder afzonderlijk in discussie kan treden. Een onderzoek naar de geheimhoudingscultuur waarbij uw suggesties voor onderzoeksvragen betrokken worden acht het presidium op dit moment echter niet opportuun. Het presidium vertrouwt op de inzet van de gemeentesecretaris en de raadsgriffier om vanuit het project Samenspel de door de rekenkamer gesignaleerde knelpunten adequaat en spoedig aan te pakken.

Ad 2: Pas procedures aan

Het presidium vindt de landelijke regelgeving voor geheimhouding ook complex en heldere gemeentelijke procedures kunnen inderdaad de kans vergroten dat het college en de raad geheimhouding overeenkomstig de wettelijke regeling en jurisprudentie opleggen, bekrachtigen en opheffen. Uw bevindingen dat wettelijke bepalingen over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding over het algemeen toereikend zijn uitgewerkt in de gemeentelijke procedures vindt het presidium dan ook bemoedigend. U constateert echter ook dat de inrichting van de procedures nog te kort schiet. Het presidium heeft de raadsgriffier daarom gevraagd om deze procedures, in nauwe samenwerking met de gemeentesecretaris overigens, aan te passen.

Ad 3: Pas systemen aan

Het presidium neemt kennis van uw constatering dat de huidige systemen beperkingen

hebben en dat daardoor geheimhouding niet efficiënt kan worden opgeheven, aanvullende informatie over stukken die geheim zijn of waren niet snel kan worden verkregen. Het presidium vindt het een taak voor het college om deze aanbeveling nader uit te werken.

U stelt verder dat het raadsleden ontbreekt aan mogelijkheden om kennis over geheimhouding digitaal te verkrijgen. Het presidium vindt dat raadsleden toegang moeten hebben tot alle informatie die zij nodig hebben om hun werkzaamheden als raadslid goed te kunnen uitoefenen. Een (digitale) kennisbank, waarin overigens meer dan alleen informatie over geheimhouding wordt samengebracht, kan raadsleden zeker behulpzaam zijn. Het presidium heeft de raadsgriffier gevraagd om te onderzoeken of een dergelijke kennisbank kan worden ingericht.

Ad 4: Verbeter de inhoudelijke motivering

U vraagt in uw rapport terecht aandacht voor een deugdelijke motivering als geheimhouding wordt opgelegd. Om de motivering inhoudelijker te maken is het volgens u nodig dat de kennis wordt vergroot zodat al in de “schrijffase” wordt bepaald welke informatie geheim is en welke niet. Verder merkt u op dat kwaliteit van de motivatie wordt gecontroleerd.

Deze aanbeveling richt zich volgens het presidium vooral op het college. Voor de controle op de kwaliteit van de motivatie ziet het presidium een rol voor de raadsgriffier. Aan haar is dan ook gevraagd om extra alert te zijn op een deugdelijke motivering en bij een gebrek aan motivering in overleg met de gemeentesecretaris tot een verbetering te komen.

In beginsel vindt het presidium ook dat bestuurlijke behandeling van een voorstel moet worden uitgesteld wanneer blijkt dat de kwaliteit van de motivering ondeugdelijk is, wanneer te lang geheimhouding wordt opgelegd of als een te groot deel van het document geheim blijft.

Ad 5: Bewaak opheffen geheimhouding

Het presidium erkent dat bij het opleggen van geheimhouding moet worden nagedacht of, en zo ja wanneer, de geheimhouding kan worden opgeheven. Het presidium vindt dat het college daar in de voordrachten hierover een expliciete overweging moet opnemen, zodat de raad bij de bekrachtiging een juiste afweging kan maken. Het presidium heeft geconstateerd dat dit ambtelijk inmiddels ook is opgepakt.

Het presidium dankt de Rekenkamer voor het opgeleverde rapport. Wij zijn ervan overtuigd dat de uitkomsten van het onderzoek en de in het rapport geformuleerde aanbevelingen goede aanknopingspunten bieden om binnen de gemeente Amsterdam beter met geheimhouding om te gaan. Het presidium zal daar in de contacten met het college aandacht voor vragen. Daarbij tekent het presidium aan dat de samenwerking daartoe tussen de gemeentesecretaris en de raadsgriffier inmiddels is geïntensiveerd, mede in het project Samenspel. De verwachting is dat de resultaten daarvan binnenkort beschikbaar komen.

Met vriendelijke groet,

Rik Torn
voorzitter presidium

Jolien Houtman
secretaris presidium

Bestuurlijke reactie college van B en W

Geachte heer De Ridder,

Op 30 september 2020 ontvingen wij uw concept bestuurlijk rapport 'Geheimhouding'. Hierin wordt ingegaan op het onderzoek dat de Rekenkamer heeft gedaan naar de wijze waarop het college en de raad omgaan met geheimhouding. In het bestuurlijke rapport staan een aantal conclusies en aanbevelingen. In deze brief treft u de reactie van het college van B en W.

Algemeen

Wij willen u in de eerste plaats hartelijk voor het onderzoek bedanken. Openbaarheid en transparantie staan hoog op de agenda van het college. De wijze waarop met geheimhouding wordt omgegaan is daarbij, zoals u ook in het bestuurlijk rapport opmerkt, van groot belang. Wij waarderen het dat de Rekenkamer aandacht heeft voor dit onderwerp en aanbevelingen doet om meer recht te doen aan de ambities van een open en transparant bestuur.

Daarnaast willen wij graag onze waardering uitspreken voor de gedegen analyse van het (ingewikkelde) juridische kader en de wijze waarop het college en de raad daar in de praktijk invulling en uitvoering aan geven. Bovendien zijn in de rapporten duidelijke conclusies en aanbevelingen opgenomen om dit in praktische zin te verbeteren, maar ook om belemmeringen weg te nemen en te zorgen voor een cultuur van geheimhoudingsminimalisatie. Wij onderschrijven de conclusies en aanbevelingen uit het bestuurlijk rapport ook.

Het college is blij om te zien dat sinds het vorige onderzoek de processen rondom geheimhouding een stuk beter op orde zijn. Deze vooruitgang zorgt ervoor dat de Rekenkamer nu nog grondiger naar de activiteiten van de gemeente kan kijken. Ook dit rapport kan weer bijdragen aan het nog verder op orde brengen van de processen rondom geheimhouding.

Reactie op conclusies

Hoofdconclusie in het bestuurlijk rapport is dat de wettelijke bepalingen inzake geheimhouding over het algemeen op een adequate wijze zijn uitgewerkt in gemeentelijke procedures, maar dat dit niet voor het opheffen van geheimhouding geldt. Het college merkt naar aanleiding daarvan op dat dit juist is en ook al punt van aandacht is. Er wordt inmiddels gewerkt aan werkwijze met heldere instructies om ook het opheffen van

geheimhouding onderdeel te laten zijn van de gemeentelijke procedures. Het college neemt de aanbevelingen van de Rekenkamer daar in mee.

Verder is kenbaar gemaakt dat de gemeentelijke procedures op vier punten in strijd zijn met de Gemeentewet. Dit betreft:

- 1 In geval van een absolute weigeringsgrond wordt verondersteld dat het college automatisch geheimhouding oplegt. Het college moet echter altijd afwegen of het geheimhouding wil en moet opleggen.
- 2 In de procedures voor besloten vergaderingen is de bevoegdheid om geheimhouding op te leggen op hetgeen is besproken tijdens een besloten commissie- of raadsvergadering toegekend aan de voorzitter van de raad(scommissie). Dat is echter een bevoegdheid van de commissie of de raad.
- 3 In de ambtelijke procedure wordt de indruk gewekt dat raadsleden geheime informatie mogen bespreken met fractiemedewerkers en duoraadsleden. Dat is deels onjuist. Raadsleden mogen geheime informatie alleen bespreken met een duoraadslid dat als lid van een specifieke raadscommissie kennis heeft van dat geheime stuk. Met anderen, zoals fractiemedewerkers of externe partijen mag het raadslid nooit geheime informatie bespreken.
- 4 Op het bekrachtigingsbesluit wordt ten onrechte geheimhouding opgelegd.

Twee van deze vier punten, de punten a en d, hebben betrekking op de werkwijze van het college en deze zijn terecht aangevoerd. Het college gaat de werkwijze hier dan ook op aanpassen. Daarbij is wel van belang dat ook bij een absolute weigeringsgrond in de praktijk altijd nog een afweging wordt gemaakt. U merkt echter terecht op dat dit niet juist in de instructie staat.

Tot slot wordt aangegeven dat zowel het college als de raad soms tekortschieten in de uitvoering. Daarbij is voor het college opgemerkt dat onvoldoende wordt gemotiveerd waarom informatie geheim moet zijn en voor hoe lang, dat een belangenafweging ontbreekt waarom geheimhouding zwaarder weegt dan het algemeen belang van openbare informatie en dat geheimhouding wordt opgelegd op het hele stuk en daarmee soms ook op informatie die niet geheim had hoeven te zijn. Naar aanleiding daarvan beaamt het college dat de invulling en uitvoering in de praktijk scherper kan. Weliswaar is wel inzet van het college om de geheimhouding in te vullen zoals die door de Rekenkamer is beschreven, maar in de praktijk komt dit nog te vaak onvoldoende van de grond. Daar gaat het college dus ook werk van maken. Ook in het licht van het initiatiefvoorstel van het raadslid Ceder wanneer dat door de raad aangenomen wordt.

Reactie op aanbevelingen

Op basis van het onderzoek komt u tot vijf aanbevelingen:

1. Onderzoek "geheimhoudingscultuur" en pas zo nodig aan

De eerste aanbeveling is om inzicht te krijgen in de geheimhoudingscultuur en te onderzoeken of de Amsterdamse cultuur de openbaarheid bevordert, belemmert of van

geen betekenis is bij geheimhouding. Daarbij zijn suggesties gedaan voor onderzoeksvragen. Op voorhand is de indruk van het college dat aan de hand van de onderzoeksrapportage al kan worden vastgesteld dat er sprake is van een gebrek aan scherpheid en dat de noodzaak van geheimhoudingsminimalisatie binnen de organisatie onvoldoende wordt gevoeld. Het college vraagt zich dus af of een apart onderzoek nog nodig is, maar hoort graag uw gedachten hierover.

2. Pas procedures aan

U beveelt aan ervoor te zorgen dat de procedures in lijn zijn met de wettelijke regeling en meer richtinggevend worden. Hier gaat het college uitvoering aan geven. De instructies worden aangepast, de procedure voor het opleggen en bekrachtigen van geheimhouding wordt aan de hand van de onderzoeksrapportage aangescherpt en een procedure voor het opheffen van geheimhouding is opgesteld, welke per oktober 2020 is ingaat.

3. Pas systemen aan

De systemen waarin gewerkt wordt zouden de processen rondom geheimhouding beter moeten faciliteren. Doordat dit nu nog veel handmatig en in meerdere systemen wordt bijgehouden is het inderdaad arbeidsintensief en foutgevoelig proces. In de verdere doorontwikkeling van Andreas wordt het proces rond opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding meegenomen in de gewenste functionaliteiten.

4. Verbeter de inhoudelijke motivering

De aanbeveling wordt gedaan om de kennis bij ambtenaren, college- en raadsleden te vergroten en al bij het schrijven na te denken over het onderscheid geheim-niet geheim. Ook hier wil het college uitvoering aan geven. Er wordt gezorgd voor een instructie voor collegeleden en er wordt, ook in het licht van hetgeen in de bestuurlijke reactie op het initiatiefvoorstel van het raadslid Ceder aangegeven is, meer gewerkt met geheime bijlages dan wel met een complete versie van een stuk voor raadsleden en een publieksvriendelijke gelakte versie.

Voor het classificatiebeleid geldt dat dit is opgesteld door de CIO en dat het nu eerst wordt behandeld in het GMT. Vervolgens wordt het ter besluitvorming aangeboden aan het college. Het beleid gaat ervan uit dat de classificatie: openbaar, vertrouwelijk, geheim, moet worden vastgelegd in de metadata bij een informatieobject. De classificaties vertrouwelijk en geheim kunnen alleen worden opgelegd als er een weigeringsgrond uit de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing is en deze moet eveneens in de metadata worden opgenomen. Daarnaast is bij het toekennen van de classificatie geheim een einddatum verplicht. Weliswaar geldt de classificatie dus voor het informatieobject als geheel, maar het beleid vereist wel dat vooraf en ook tijdens het schrijven een afweging wordt gemaakt. En de classificatie vraagt ook steeds aandacht. Na bijvoorbeeld het lakken van de geheime passages, krijgt het nieuwe, gelakte document, de classificatie openbaar: dit is dan dus een nieuw informatieobject. Bij het implementeren van het classificatiebeleid wordt actieve openbaarheid in relatie tot de Wet open overheid overigens ook meegenomen. Inzet is om daarbij te starten met de bestuursstukken. Verder is de verwachting dat de implementatie ook zal bijdragen aan een cultuur van

geheimhoudingsminimalisatie. De aanbevelingen van de Rekenkamer komen ook in die zin dus bij de implementatie terug.

5. Bewaak opheffen geheimhouding

Tot slot beveelt u aan de duur bij het opleggen van geheimhouding te beperken en de opgelegde geheimhouding periodiek te heroverwegen. Voor die aanbeveling geldt dat hier al door het college aan werd gewerkt ten tijde van het onderzoek. Er zijn aanvullende instructies gekomen om de duur van de geheimhouding te beperken en nader te onderbouwen. Verder is een periodieke controle van de opgelegde geheimhouding onderdeel van de instructie voor het opheffen van geheimhouding die in oktober 2020 zijn ingegaan.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,

Femke Halsema

burgemeester

Peter Teesink

gemeentesecretaris

10 Nawoord rekenkamer

We danken het college van B en W en het presidium voor hun reactie. Het college geeft aan de conclusies en aanbevelingen te onderschrijven en neemt vier van de vijf aanbevelingen over. Het college benoemt daarbij concreet of het de aanbevelingen overneemt en hoe het daar uitvoering aan zal geven. Het presidium geeft aan dezelfde vier aanbevelingen over te nemen.

In dit nawoord gaan wij eerst in op de vraag of het noodzakelijk is om een onderzoek uit te voeren naar de geheimhoudingscultuur. Het presidium en het college vinden dit onderzoek niet noodzakelijk. Daarna plaatsen we nog enkele opmerkingen bij de reacties op onze andere aanbevelingen. Tot slot informeren wij de raad over een wijziging in onze werkwijze. De raad zal in de toekomst door het college worden geïnformeerd over de opvolging van onze aanbevelingen, en het college zal in de bestuurlijke reactie specifieker aangeven hoe het opvolging geeft aan de aanbevelingen van de rekenkamer.

Wel of geen onderzoek naar de geheimhoudingscultuur?

Het college twijfelt. Is het wel nodig om de cultuur te onderzoeken (aanbeveling 1)? Het is toch duidelijk; scherpte ontbreekt en de noodzaak tot geheimhoudingsminimalisatie wordt onvoldoende gevoeld, aldus het college. Het presidium is stellig, ze vindt het op dit moment niet opportuun om het onderzoek uit te voeren. De verwachting van het presidium is dat met het project *Samenspel* de knelpunten adequaat en spoedig worden aangepakt.

Wellicht geven de voorgenoemde observaties en plannen houvast om het probleem op te lossen dat er in de praktijk meer geheim wordt gehouden dan nodig is. We hebben sinds ons onderzoek inderdaad zaken aangetroffen die kunnen en moeten worden verbeterd. Maar wij blijven ons toch afvragen ‘waarom’ het de ambtelijke organisatie, het college en de raad nog niet gelukt is om meer open en transparant te zijn. Wij denken dat een antwoord op die vraag nuttig is om de bestaande situatie te doorbreken. Als de raad dat in meerderheid op dit moment toch niet wil, zouden we de raad nog in overweging willen geven om wel een vinger aan de pols te houden en zich te laten informeren over de ontwikkelingen van het aantal geheime documenten en de mate van openheid in vergaderingen. Dan kan als daar aanleiding toe is, alsnog om een onderzoek naar de achterliggende belemmeringen worden gevraagd.

Raad, geef eigen verantwoordelijkheid handen en voeten

Bij de aanbeveling 2 tot en met 4 geeft het presidium aan dat het de raadsgriffie heeft gevraagd om uitvoering te geven aan de aanbevelingen. Dat is logisch. De griffier heeft als taak de raad bij te staan in de uitoefening van zijn taak. Dat vraagt echter wel wat van de raadsgriffie; nieuwe en aanvullende activiteiten. Het lijkt ons ook goed dat de raad deze activiteiten faciliteert.

Voor het (periodiek) opheffen van de geheimhouding (aanbeveling 5) vertrouwt de raad op de activiteiten van het college. Dat is echter niet juist voor die situaties dat de raad zelfstandig geheimhouding heeft opgelegd of de geheimhouding heeft bekrachtigd. In die gevallen is de raad zelf aan zet om de geheimhouding te beperken, (periodiek) op te heffen en om dit proces te bewaken. Dit vraagt enerzijds een zelfstandige afweging van de raad en anderzijds dat deze taak wordt belegd bij de organisatie die de raad bijstaat; de raadsgriffie.

Denk nog eens serieus na over de informatieclassificatie

Het college handhaaft de driedeling in de informatieclassificatie: openbaar, vertrouwelijk en geheim. Wij vinden dat onverstandig. ‘Vertrouwelijk’ is een onduidelijk begrip, voor meerdere uitleg vatbaar en zal daarom in de praktijk tot verwarring leiden. Net zoals dit ook nu al gebeurt bij de term ‘kabinet’. Ons advies is, hou het simpel en kies voor wettelijke termen. Zeker nu de keuze voor de terminologie nog niet is doorgevoerd.

Opvolging aanbevelingen: gewijzigde systematiek

In het rapport [Fietsvriendelijke kruispunten \(juni 2020\)](#) hebben wij een nieuwe werkwijze aangekondigd voor het opvolgen van de aanbevelingen. Bij het college was er bezwaar tegen één element van de nieuwe aanpak en dat was het voorstel om altijd een plan van aanpak te maken. Het voorgestelde alternatief was om de bestuurlijke reacties concreter te maken en alleen te komen met een apart plan van aanpak als die concreetheid binnen de afgesproken termijn niet haalbaar blijkt. In oktober 2020 hebben de gemeentesecretaris (namens het college van B en W) en de rekenkamer een aantal nieuwe afspraken gemaakt over de inhoud van de bestuurlijke reactie. Daarbij is afgesproken dat voor elke aanbeveling in ieder geval de volgende vragen moeten worden beantwoord:

- Wat is de aanbeveling?
- Gaat het college de aanbeveling uitvoeren en waarom wel of niet?
- Hoe zal aan deze aanbeveling uitvoering worden gegeven (op hoofdlijnen)?
- Wanneer zullen die werkzaamheden zijn afgerond?
- Op welke wijze wordt de raad hierover geïnformeerd?

Deze reactie van het college voldoet deels aan bovenstaande criteria. De opvattingen van het college over de aanbevelingen zijn helder. De reactie maakt echter niet duidelijk wanneer het college de aanbeveling 2 tot en met 4 uiterlijk zal implementeren, welke tussenstappen daarbij worden gemaakt en op welke manier de raad zal worden geïnformeerd over de implementatie van de aanbevelingen. We vinden het jammer dat dit al direct bij ons eerste rapport na het maken van de nieuwe afspraak gebeurt. Als het college toezegt een aanbeveling uit te voeren, vinden we dat de raad het recht heeft om te weten wanneer het college de aanbeveling denkt te hebben uitgevoerd. Een inschatting kan ernaast zitten. Maar dat is niet erg als dat te zijner tijd kan worden uitgelegd. Maar zonder deadline loopt de aanbeveling een reële kans om te vervagen op de altijd volle organisatorische agenda.

Wij adviseren de raad om het college te vragen waarom er in de bestuurlijke reactie niet duidelijk is aangegeven wanneer en eventueel via welke tussenstappen de aanbevelingen zullen worden uitgevoerd en op welke wijze de raad daarover zal worden geïnformeerd.

Onderzoeksverantwoording

Dit is het concept-bestuurlijk rapport van het onderzoek van de rekenkamer naar de geheimhouding. Het volledige rapport bestaat naast dit bestuurlijk rapport, ook uit het onderzoeksrapport dat vanaf 22 oktober 2020 op [de projectpagina](#) staat.

11 Onderzoeksteam

- Marien van Grondelle Msc (onderzoeker)
- Mr. drs. Arjan Kok RA (projectleider)
- Myrte Leenheer Msc (junior onderzoeker)
- dr. Jan de Ridder (directeur)
- Drs. Loes van Rooijen (onderzoeker)
- Drs. Annemarieke van der Veer MA (onderzoeker)

12 Aanleiding, onderzoeksvragen, aanpak en dankwoord

Dit is het bestuurlijk rapport van het onderzoek naar geheimhouding. Het bestuurlijk rapport geeft een bondige samenvatting van de belangrijkste bevindingen van het onderzoek en de daaruit volgende conclusies en aanbevelingen. Het onderzoeksrapport

bevat een gedetailleerde omschrijving van de aanleiding van het onderzoek, de onderzoeksvragen, de aanpak en de beantwoording van de deelvragen op basis van gedetailleerde onderzoeksbevindingen.

Dankwoord

Tot slot willen wij onze dank uitspreken aan alle personen die hebben meegewerkt aan ons onderzoek naar geheimhouding. Allereerst de ambtenaren van de gemeente Amsterdam voor het aanleveren van documenten, de beantwoorde vragen, de gevoerde gesprekken en het controleren van ons rapport op feitelijke onjuistheden. Ook willen wij de raadsleden en duoraadsleden bedanken voor het invullen van onze enquête en het voeren van aanvullende gesprekken over geheimhouding. Onze speciale dank gaat uit naar prof. dr. mr. S.A.J. Munneke (Universiteit van Groningen) voor het geven van advies over het bekrachtigen van de geheimhouding en het beantwoorden van onze vragen. Ook dit deel van het rapport komt voor rekening van de Rekenkamer Metropool Amsterdam.