

Bijlage 1- Spelregels over geheimhouding

In de wet staan regels geformuleerd over geheimhouding. Daarnaast zijn er in Amsterdam een aantal aanvullende regels geformuleerd. Met behulp van vragen en antwoorden geven wij de kern van de regels weer. Meer gedetailleerde informatie, soms onder verwijzing naar jurisprudentie en literatuur is als achtergrondinformatie op onze website geplaatst www.rekenkamer.amsterdam.nl in de *Handreiking geheimhouding*.

Wat is het juridisch kader voor het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding?

Het kader voor het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding wordt gevormd door de Grondwet, de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en de jurisprudentie daarover. Specifieke punten zijn op lokaal niveau in Amsterdam nader uitgewerkt in onder meer het *Reglement van Orde voor de raad van Amsterdam* en de *Verordening op de raadscommissies 2009*.

Wie kunnen geheimhouding opleggen?

Het college van B en W, de burgemeester, (de voorzitter van) een commissie en de gemeenteraad kunnen geheimhouding opleggen.

Waarop kan geheimhouding worden opgelegd?

Geheimhouding kan worden opgelegd op zowel schriftelijke stukken als op het behandelde in een besloten vergadering.

Voor wie geldt de geheimhouding?

De geheimhouding geldt voor iedereen die kennis draagt van de geheime informatie, waaronder de burgemeester, collegeleden, (duo)raadsleden, deskundigen en ambtenaren.

Aan welke eisen moet geheimhouding voldoen?

- Geheimhouding mag alleen worden opgelegd op grond van een belang als genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid bestuur (Wob), maar hoeft niet te worden opgelegd.
- Het besluit om geheimhouding op te leggen over het behandelde in een besloten vergadering moet in dezelfde vergadering worden genomen.
- Het stuk of de informatie mag niet eerder openbaar zijn geweest.
- Het moet duidelijk zijn dat de informatie geheim is en waarom. De wijze van vermelding dat het stuk geheim is of de woordkeuze die daarvoor wordt gebruikt is van ondergeschikt belang.

Wat is het verschil tussen 'actief openbaar', 'kabinet' en 'beperkt kabinet'?

- Actief openbaar: de informatie is openbaar en (uiteindelijk) voor een ieder toegankelijk via Raadsinformatie Amsterdam.
- Kabinet: is een aanduiding voor geheime stukken en informatie. De verspreidingskring is beperkt tot de leden van het college van B en W, de leden van de screeningscommissie, de wethoudersassistenten, de loco gemeentesecretaris, de directeur directie Communicatie, de afdeling Voorlichting, de bestuursadviseur chef Kabinet burgemeester en twee annotatieschrijvers van het college van B en W. Indien het stuk bestemd is voor (duo)raadsleden dan wordt de verspreidingskring uitgebreid met (duo)raadsleden en medewerkers van de griffie.
- Beperkt kabinet: is een aanduiding voor stukken met extreem gevoelige informatie. Deze stukken worden alleen verspreid onder de collegeleden, de gemeentesecretaris, de uitvoerende secretaris (notulist) en de directeur communicatie.

Hoe lang blijft geheimhouding voortduren?

Hoofdregel is dat de opgelegde geheimhouding blijft voortduren totdat het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd deze weer opheft. Het primaat over het opheffen van de geheimhouding ligt bij de raad. Dit betekent dat:

- De gemeenteraad beslist zelf of zij de door anderen opgelegde geheimhouding op stukken wil laten voortduren (ook wel 'bekrachtigen' genoemd, zie hierna).¹
- Indien de geheimhouding is opgelegd aan een raadscommissie of aan individuele raadsleden, dan heeft de gemeenteraad de mogelijkheid om de geheimhouding op te heffen.

¹ In het geval dat het college of een commissie zichzelf geheimhouding heeft opgelegd en de raad daarin kent, dan is alleen nog de raad bevoegd om de geheimhouding op te heffen. Deze uitzondering is beschreven in de *Handreiking geheimhouding*. Zie onze website www.rekenkamer.amsterdam.nl.

Wat is bekrachtigen van geheimhouding?

De gemeenteraad moet zelf beslissen of de opgelegde geheimhouding voortduurt. Bekrachtigt de gemeenteraad de door anderen opgelegde geheimhouding op stukken niet in de eerstvolgende vergadering, dan vervalt de opgelegde geheimhouding.² Het vervallen van de geheimhouding betekent echter niet dat informatie (direct) openbaar is. Afgewogen moet worden of op grond van de uitzonderingsgronden van de Wob informatie niet verstrekt mag worden.

Welke verbeteringen zijn in gang gezet?

Sinds maart 2011 zijn de volgende verbeteringen in gang gezet:

- Het college van B en W heeft invulinstructies beschikbaar gesteld voor het opstellen van college- en raadsvoordrachten, waarbij expliciet in wordt gegaan op geheimhouding (maart 2011).
- De griffier heeft het presidium geadviseerd over de omgang met vertrouwelijke informatie en de maatregelen die kunnen worden getroffen om het schenden van de geheimhouding tegen te gaan (maart 2011).
- De directie Juridische Zaken heeft de raadsgriffie geadviseerd over het bekrachtigen van geheime informatie (maart en oktober 2011). De griffie en directie Juridische zaken hebben afgesproken om gezamenlijk een instructie geheimhouding op te stellen.
- Het college van B en W heeft besloten om de term 'kabinet' te vervangen door de term 'geheim' en de term 'beperkt kabinet' te vervangen door 'strikt geheim'. Tevens heeft het college besloten om de voordrachten voor het college en de raad en de daarbij behorende instructies dusdanig aan te passen, dat het 'klip en klaar' wordt waarom en hoe geheimhouding moet worden opgelegd (juli 2011).
- Mede vanwege de schending van geheimhouding hebben (duo)raadsleden van het presidium een memorandum over geheimhouding ontvangen. Hierin gaat het presidium nader in op het theoretisch kader van geheimhouding in Amsterdam en doet het presidium voorstellen om de geheimhouding beter te waarborgen (oktober 2011).

² Een uitzondering op het bekrachtigen van de opgelegde geheimhouding is beschreven in de *Handreiking geheimhouding*. Zie onze website www.rekenkamer.amsterdam.nl.

Bijlage 2 –Cijfers, feiten en suggesties

1. Cijfers

De onderstaande cijfers over geheimhouding zijn afkomstig uit Andreas en hebben betrekking op de periode van april 2009 tot en met april 2011.

Uitgangspunt is dat elk stuk - dus ook de geheime stukken - voorafgaand aan bestuurlijke besluitvorming wordt ingebracht in Andreas. De overgrote meerderheid (92%) van de 33 benaderde ambtelijke organisaties geeft aan de geheime stukken voorafgaand aan de bestuurlijke besluitvorming in Andreas in te voeren.³ Hierdoor verwachten wij dat onderstaande cijfers een reëel beeld geven over geheimhouding.

Afname van het aantal agendapunten met geheime stukken

Agendapunten met geheime stukken beperken de mogelijkheden van een (duo)raadslid en een collegelid om daarover in het openbaar te spreken. Niet alleen in besloten commissievergaderingen worden onderwerpen geagendeerd waarvoor geheimhouding geldt. Ook in openbare commissievergaderingen worden onderwerpen geagendeerd die zijn voorzien van één of enkele geheime stukken. Tabel 2.1 laat zien dat het aantal agendapunten dat geheime stukken bevat afneemt.

Tabel 2.1 Aantal agendapunten in raadscommissies dat geheime stukken bevat

	1 april 2009 tot met 31 maart 2010	1 april 2010 tot met 31 maart 2011
Aantal agendapunten in <u>openbare</u> raadscommissies dat één of meerdere geheime documenten bevat	51	43
Aantal agendapunten in <u>besloten</u> raadscommissies dat één of meerdere geheime documenten bevat	75	64
Totaal aantal agendapunten	126	107

Bron: bestandsanalyse Rekenkamer Amsterdam op basis van gegevens uit Andreas

Deze trend is ook waarneembaar voor de gemeenteraad (zie tabel 2.2).

³ Van de overige 8% is het waarschijnlijk dat invoer in Andreas plaatsvindt voorafgaand aan de bestuurlijke behandeling. Zeker is dit echter niet omdat de stadsdelen geen toegang hebben tot Andreas en zij voor de invoer afhankelijk zijn van anderen. Ook is beantwoording van raadvragen op papier aangeleverd bij de griffie. In een enkel geval is vanwege het spoedeisende karakter van de informatie, de informatie in eerste instantie op papier aangeleverd en later alsnog in Andreas ingevoerd.

Tabel 2.2 Aantal agendapunten in de gemeenteraad dat geheime stukken bevat

	1 april 2009 tot met 31 maart 2010	1 april 2010 tot met 31 maart 2011
Aantal agendapunten in <u>openbare</u> raadscommissies dat één of meerdere geheime documenten bevat	37	24
Aantal agendapunten in <u>besloten</u> raadscommissies dat één of meerdere geheime documenten bevat	18	8
Totaal aantal agendapunten	56	32

Bron: bestandsanalyse Rekenkamer Amsterdam op basis van gegevens uit Andreas

Het merendeel van de vertrouwelijke dossiers maakt onderdeel uit van portefeuilles waarbij de gemeente mogelijk economisch of financieel nadeel ondervindt wanneer geheime informatie openbaar wordt (zie tabel 2.3). Zo bevat de portefeuille 'grondzaken' (32 respectievelijk 24 geheime agendapunten) veel grondexploitaties. Het openbaar worden van deze geheime ramingen zou tot gevolg kunnen hebben dat ondernemers hun aanbiedingen daarop aanpassen en het financieel belang van de gemeente wordt geschaad.

Tabel 2.3 Aantal agendapunten met geheime stukken per portefeuille

1 april 2009 tot met 31 maart 2010		1 april 2010 tot met 31 maart 2011	
Bedrijven	11	Bedrijven	4
Economische Zaken	6	Economische Zaken	3
Grondzaken	32	Grondzaken	24
Kunst en Cultuur	17	Kunst en Cultuur	13
Ruimtelijke Ordening	21	Ruimtelijke Ordening	19
Verkeer, Vervoer en Infrastructuur	12	Verkeer, Vervoer en Infrastructuur	16
Zeehaven en Westpoort	1	Zeehaven en Westpoort	6
Overig	26	Overig	22
Totaal	126	Totaal	107

Bron: bestandsanalyse Rekenkamer Amsterdam op basis van gegevens uit Andreas

Het financiële of economische belang van de gemeente lijkt op het eerste gezicht minder in het geding te zijn bij de portefeuille 'Kunst en Cultuur'. Uit de omschrijving van de agendapunten maken wij op dat ook in deze portefeuille onderwerpen zijn geagendeerd die de financiële belangen van de gemeente betreffen. Daarnaast lijken op grond van de naamgeving geheime dossiers betrekking te hebben op benoemingen van bestuursleden, leden van raden van toezicht en andere organen.

Ook kan uit de naamgeving van de agendapunten uit de overige portefeuilles een relatie worden gelegd met de financiële en economische belangen van de gemeente Amsterdam. Het betreft veelal overeenkomsten, aansprakelijkheidstellingen, voorgenomen financiële- en vastgoedtransacties en risicoanalyses. Kijken we binnen een agendapunt naar de geheime documenten die daarvan deel uitmaken, dan blijkt uit de naamgeving van deze documenten niet altijd waarom een stuk geheim moet zijn. Zo is het voor de rekenkamer niet duidelijk waarom kwartaalrapportages, memo's

en specifiek jaarverslagen die ook op internet te vinden zijn, geheim moeten zijn of blijven.

2. Feiten

Op basis van een beperkt dossieronderzoek van agendapunten en de bijbehorende geheime documenten is informatie verzameld over hoe het college, raadscommissies en de gemeenteraad omgaan met het opleggen, het bekrachtigen en het opheffen van geheimhouding.⁴ Specifiek is gekeken naar:

- De herkenbaarheid van geheimhouding.
- De onderbouwing van geheimhouding.
- Kennisneming van geheime stukken.
- Het opleggen van geheimhouding tijdens een commissie- of raadsvergadering.
- Het bekrachtigen van geheimhouding.
- Het opheffen van geheimhouding.

Voor vier onderwerpen doen wij een suggestie voor verdere verbeteringen het opleggen, opheffen en bekrachtigen van de geheimhouding.

Herkenbaarheid geheimhouding

Heldere (ambtelijke) regels over hoe en waar vermeld moet worden dat een (deel van een) stuk geheim is, ontbreken binnen de gemeente. De rekenkamer vindt de herkenbaarheid het grootst wanneer op het document een 'stempel' staat met woorden zoals 'geheim', 'vertrouwelijk', 'kabinet' of een woord van gelijke strekking. Iets minder herkenbaar, maar nog steeds acceptabel, is de situatie dat in de flap bij de stukken is vermeld welke (delen van) stukken geheim zijn. Bij de door ons onderzochte stukken uit raadsvergaderingen is de geheimhouding goed herkenbaar. Ook van veel onderzochte stukken uit de commissievergaderingen is de herkenbaarheid goed.⁵ Het komt echter voor dat het niet in één oogopslag duidelijk is dat er sprake is van

⁴ De rekenkamer heeft voor de verkenning een aantal agendapunten en de daarbij geagendeerde geheime documenten onderzocht. De te onderzoeken gegevens heeft de rekenkamer uit Andreas gehaald. In Andreas heet een agendapunt een behandeldossier. Van het college van B en W hebben wij 7 behandeldossiers onderzocht. Vier dossiers in de periode van augustus tot en met november 2009 (eerste onderzoeksperiode) en drie dossiers in de periode van november 2010 tot en met januari 2011 (tweede onderzoeksperiode). Tevens hebben wij 19 behandeldossiers onderzocht die zijn geagendeerd in raadscommissies. Negen dossiers in de periode van mei tot en met november 2009 (eerste onderzoeksperiode) verdeeld over zes verschillende raadscommissies. Tien behandeldossiers in de periode van februari tot en met maart 2011 (tweede onderzoeksperiode), verdeeld over vier verschillende raadscommissies. Bij het doornemen van de dossiers hebben wij tevens de notulen van de (besloten) vergaderingen betrokken. Bovendien hebben wij 20 behandeldossiers onderzocht die zijn geagendeerd in de gemeenteraad. Tien dossiers in de periode van juni tot en met december 2009 (eerste onderzoeksperiode), verdeeld over drie raadsvergaderingen. En tien behandeldossiers in de periode van januari tot en met maart 2011 (tweede onderzoeksperiode). Eveneens verdeeld over drie raadsvergaderingen. In de eerste periode waren er twee besloten vergadering in de tweede periode was er één besloten raadsvergadering. Bij het doornemen van de dossiers hebben tevens de notulen van de (besloten) vergaderingen betrokken.

⁵ Van 64 van de 87 onderzochte dossierstukken was de geheimhouding herkenbaar.

geheimhouding. Zo is in Andreas een aantal keer aangegeven dat het stuk geheim is, maar ontbreekt daarvan een vermelding op het stuk of in de flap.

De door het college en het presidium aangekondigde verbeteringen gaan niet in op de herkenbaarheid van geheimhouding. Wel heeft het college besloten om de term 'kabinet' te vervangen door 'geheim'.

Suggestie voor verdere verbetering

Overweeg om alle geheime stukken te voorzien van een stempel 'geheim', zodat in één oogopslag duidelijk is dat het stuk geheim is.

Onderbouwing geheimhouding

Om de afweging te kunnen maken of geheimhouding terecht is opgelegd of om de geheimhouding op te heffen, is het van belang dat de geheimhouding is onderbouwd. De geheimhouding is onderbouwd wanneer in de flap (het liefst in de rubriek 'geheim') inhoudelijk is aangegeven waarom één of meerdere documenten geheim moeten zijn. Daarbij moet worden verwezen naar een grond zoals bedoeld in artikel 10 van de Wob. De rekenkamer vindt het acceptabel wanneer een grond uit dit artikel is omschreven. Een voorbeeld daarvan is 'deze informatie is geheim in verband met de lopende onderhandelingen met de aannemer'.

Iets meer dan de helft van de onderzochte stukken bevat een onderbouwing waarom geheimhouding noodzakelijk is.⁶ Soms is de onderbouwing te vinden in de flap bij de stukken, in een enkel geval is de onderbouwing in het stuk zelf opgenomen. Als een soort automatisme wordt gemotiveerd waarom een stuk geheim moet blijven. Een tussenweg, dat slechts een deel van een document geheim wordt verklaard, lijkt in de praktijk niet te bestaan. Toch is het goed denkbaar dat de geheimhouding wordt opgelegd op een specifiek onderdeel van een document, bijvoorbeeld daar waar een document in gaat op economische belangen van de gemeente.

Niet in alle gevallen is de onderbouwing voor geheimhouding informatief. De onderbouwing is te summier weergegeven of is in zijn geheel weggelaten.⁷ In die gevallen wordt het aan de verbeeldingskracht van de lezer overgelaten om te bepalen of geheimhouding terecht is opgelegd. In het geval dat het agendapunt in een openbare vergadering een geheim stuk bevat en de onderbouwing weinig informatie is, wordt het voor een raadslid nog gecompliceerder om vrij in de openbaarheid te debatteren.

De onderbouwing en de verwijzing naar artikel 10 Wob heeft de aandacht van het college. Met het collegebesluit van juli 2011 wordt het verplicht om te motiveren

⁶ 46 van de 73 onderzochte documenten van raadscommissies bevatten een onderbouwing voor de geheimhouding. Bij 26 van de 64 onderzochte documenten van de gemeenteraad is de geheimhouding onderbouwd.

⁷ Bij het onderbouwen van de geheimhouding vervalt college van B en W soms in algemeenheden, zoals de uitdrukking 'financiële stukken zijn kabinet' of 'n.v.t.'.

waarom het document als geheel of gedeeltelijk geheim is en moet in de flap worden verwezen naar een grond uit artikel 10 van de Wob.

Suggestie voor verdere verbetering

Overweeg 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.

Kennisneming van geheime stukken

Geheime stukken ten behoeve van een commissievergadering worden naar de (duo)raadsleden toegezonden. Daarentegen kunnen raadsleden geheime stukken ten behoeve van een raadsvergadering alleen inzien bij de griffie.

Het presidium besteedt in het memorandum van oktober 2011 aandacht aan de verspreiding van geheime stukken. Zo zullen geheime stukken niet elektronisch worden verspreid.

Opleggen van geheimhouding tijdens een commissie- of raadsvergadering

Om het opleggen van geheimhouding ordentelijk en efficiënt te laten verlopen, beschikt de voorzitter van de commissie- en raadsvergadering over een instructie en een standaard tekst die tijdens de (besloten) vergadering moet worden uitgesproken. Uit de analyse van de notulen van de (besloten) commissievergaderingen blijkt dat tijdens de vergaderingen de geheimhouding wordt opgelegd, maar dat daarbij de voorgeschreven bewoordingen vaak niet gebruikt of niet zijn genotuleerd. Dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt doordat commissievergaderingen inclusief het besloten deel niet woordelijk, maar samenvattend worden verslagen.

De door het presidium aangekondigde verbeteringen gaat niet in op dit punt.

Bekrachtigen geheimhouding

Uitgangspunt is dat geheimhouding blijft voortduren totdat deze is opgeheven. Anders is dat bij de gemeenteraad: bekrachtigt de gemeenteraad de door anderen opgelegde geheimhouding op stukken niet in de eerstvolgende vergadering, dan vervalt de opgelegde geheimhouding.⁸ Dit lijkt een eenvoudige regel te zijn, maar is het niet, omdat niet alle geheime informatie bekrachtigd hoeft te worden. Voor een raadslid is dus niet altijd duidelijk of bekrachtiging is vereist en wat de consequenties zijn voor het voortduren van de geheimhouding wanneer de raad geen (bekrachtigings)besluit neemt. Bovendien neemt de complexiteit toe wanneer bij een openbaar agendapunt geheime documenten zijn bijgevoegd. Sinds 2007 bekrachtigt de gemeenteraad de geheimhouding niet. Heldere voorschriften voor raadsleden hoe en in welke situaties zij de geheimhouding moeten bekrachtigen ontbraken. Met de adviezen van de directie Juridische Zaken (maart en oktober 2011) aan de raadsgriffie is hier verandering ingekomen. Uit het advies blijkt in welke situaties geheimhouding bekrachtigd kan worden en in welke situaties bekrachtiging niet nodig is. Ook gaat het

⁸ Het bekrachtigen van de opgelegde geheimhouding en de uitzondering daarop zijn beschreven in de achtergrondinformatie zoals opgenomen op www.rekenkamer.amsterdam.nl.

advies in op de gevolgen wanneer de geheimhouding (onbedoeld) niet is bekrachtigd. Een handreiking ontbreekt hoe de raad kan handelen wanneer zij in een openbaar dossier een besluit neemt, terwijl dit dossier geheime stukken bevat.

Naar aanleiding van de adviezen van de directie Juridische Zaken hebben de griffie en de directie afgesproken om gezamenlijk een instructie over het opleggen van geheimhouding op stukken op te stellen. Met als doel om de besluitvormingsprocessen van het college en de raad naadloos op elkaar aan te laten sluiten.

Suggestie voor verdere verbetering

Overweeg om in de flap op te nemen of de raad al dan niet wordt geacht een bekrachtigingsbesluit te nemen en vermeld daarbij de consequentie wanneer de raad dit besluit niet neemt.

Opheffen geheimhouding

Wij nemen waar dat het college de eerder oplegde geheimhouding opheft. Het college van B en W beschikt sinds december 2009 over de mogelijkheid om in Andreas aan te geven wanneer geheime stukken openbaar moeten worden. Deze mogelijkheid bestaat niet voor dossiers voor de raadscommissies en de gemeenteraad. Een integraal systeem om te signaleren of geheime informatie openbaar kan worden, ontbreekt. Tevens ontbreekt een (signalerings)systeem om te waarborgen dat een besluit tot het opheffen van geheimhouding of het besluit om de geheimhouding niet te bekrachtigen ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

De door het college en het presidium aangekondigde verbeteringen gaan niet in op een signaleringssysteem.

Suggestie voor verdere verbetering

Overweeg om een (integraal) signaleringssysteem in te voeren om het opheffen en bekrachtigen van geheimhouding te bewaken.⁹

⁹ Stadsdeel Zuid houdt een register bij van geheime stukken. De stadsdeelraad neemt elk half jaar een besluit over het schonen van dit register.

Bijlage 3 – Bestuurlijke reacties en nawoord rekenkamer

1. Bestuurlijke reactie van het presidium

Bij de soms ingewikkelde procedures rondom geheimhouding is de gemeenteraad vaak het eindstation. Om die reden kunnen de bevoegdheden van de raad in dit proces niet onderbelicht blijven. Het is het presidium opgevallen dat uw brief zich met name toespitst op de taken en bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders en van de burgemeester. Hoewel u er wel op ingaat, krijgen de bevoegdheden van de raad in dit proces minder aandacht in uw brief dan die van het college.

De suggesties

Het presidium omarmt de door de Rekenkamer gedane suggesties. Hierbij wil ik opmerken dat in samenwerking met de gemeentesecretaris en de directie Juridische zaken de raadsgriffie al bezig is om dit proces te verduidelijken en te stroomlijnen.

Bij de suggesties wil ik het volgende opmerken.

De eerste suggestie is; overweeg om alle geheime stukken te voorzien van een stempel 'geheim', zodat in één oogopslag duidelijk is dat het stuk geheim is.

Het komt wel eens voor dat er geheime bijlagen zonder het watermerk 'kabinet' bij de griffie aangeleverd worden. Dit soort bijlagen worden niet geaccepteerd door de raadsgriffie.

Andersom komt het ook voor dat bijlagen die inmiddels niet meer geheim zijn, wel met een stempel 'geheim' of 'kabinet' aangeleverd worden. Om onduidelijkheden te voorkomen worden dergelijke bijlagen ook niet geaccepteerd. Het watermerk zal eerst verwijderd moeten worden door de betrokken dienst/directie voordat een dergelijke bijlage verzonden en gepubliceerd kan worden.

De uitvoering van de tweede en de derde suggestie hoort bij de bestuursdienst of andere diensten en/of directies die geheime stukken voor raads- en commissievergaderingen aanleveren. Het presidium zal de raadsgriffie verzoeken hier streng op te screenen.

Voor uitvoering van de vierde suggestie, over het signaleringssysteem, is nauwe samenwerking tussen de raadsgriffie enerzijds en de bestuursdienst/staf B&W anderzijds vereist. Aan de kant van het college moet beoordeeld worden of stukken (bijlagen of verslagen) inhoudelijk openbaar gemaakt kunnen worden.

Tenslotte.

Het presidium heeft voortdurend aandacht voor alle aspecten rondom het fenomeen geheimhouding. Door uw brief voelt het presidium zich gesteund in de strijd om onduidelijkheden rondom geheimhouding weg te nemen en mogelijke schendingen van geheimhouding zoveel mogelijk tegen te gaan.

Vooraf dit laatste is een doorn in het oog. In het memorandum over geheimhouding van oktober van dit jaar, wat uw medewerkers voor het verkennend onderzoek gebruikt hebben, wordt hier op ingegaan.

Het presidium beraadt zich op vervolgstappen om iedereen die met geheimhouding in aanraking komt zich er nog beter dan nu al het geval is van bewust te laten worden hoe hier mee om te gaan. Ook uw rekenkamerbrief kan hier aan bijdragen.

2. Bestuurlijke reactie van het college van B en W

Het doet ons deugd dat u vrijwel alle punten uit de ambtelijke reactie betreffende de bijlagen heeft overgenomen en dat u geen aanleiding ziet een regulier onderzoek naar het opleggen van geheimhouding te starten. Zoals u ook in uw brief toelicht, zijn en worden op dit moment zinvolle wijzigingen doorgevoerd om het proces te verbeteren, waaronder de 'instructie geheimhouding' die op dit moment in samenwerking met de raadsgriffier wordt opgesteld.

Ten aanzien van de rekenkamerbrief zouden wij graag de volgende opmerkingen willen plaatsen.

1) U doet de suggestie te overwegen om alle geheime stukken te voorzien van een stempel 'geheim', zodat in één oogopslag duidelijk is dat het stuk geheim is. Reeds in de ambtelijke reactie van de gemeentesecretaris is besproken dat het wettelijk niet verplicht is om alle geheime stukken te voorzien van een stempel 'geheim'. Ook is daarbij onder meer vermeld dat het systeem Andreas op dit moment geen mogelijkheden heeft om andere stukken dan voordrachten van een stempel te voorzien.

Wij zullen onderzoeken of in het systeem Andreas wijzigingen kunnen worden doorgevoerd zodat ook meegezonden stukken, net als bij voordrachten, automatisch voorzien kunnen worden van een digitale stempel 'geheim'.

2) U doet vervolgens de suggestie om in de voordracht op te nemen of de raad al dan niet wordt geacht een bekrachtigingsbesluit te nemen en daarbij de consequentie te vermelden wanneer de raad dit besluit niet neemt.

Uit uw reactie op de brief van de gemeentesecretaris blijkt dat u doelt op de invulinstructies van de voordrachten. Wij zullen uw aanbeveling overnemen. Ook zal het punt van bekrachtiging in de 'instructie geheimhouding' worden opgenomen.

Wij dragen er zorg voor dat de instructie geheimhouding en de daarbij behorende vernieuwde invulinstructies van voordrachten qua duidelijkheid niets te wensen over zullen laten voor wat betreft de consequenties van het niet bekrachtigen van een besluit tot het opleggen van geheimhouding op stukken. Ook gaan we er van uit dat dit bij zowel de raad, het presidium, de raadsgriffie, het college als de voorbereidende ambtenaren zal leiden tot bewustwording van die consequenties.

3) Vervolgens doet u 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 deze suggestie kan zoveel mogelijk tegemoet worden gekomen door geheime passages in een aparte geheime bijlage aan een openbaar document toe te voegen. Hierdoor kan het openbare document worden verspreid en kunnen geheime passages achterwege worden gelaten. Deze mogelijkheid zal ook - naast de instructie geheimhouding - in de zogeheten flappencursus worden opgenomen zodat ambtenaren zich hiervan bewust worden.

4) Tot slot doet u de suggestie om een signaleringssysteem in te voeren om het opheffen en bekrachtigen van geheimhouding te bewaken.

Het college zal op basis van uw suggestie nader onderzoeken welke mogelijkheden het systeem Andreas biedt om een dergelijk integraal systeem (voor opheffen en bekrachtigen van geheimhouding) in te bouwen.

Wij hopen dat u met het bovenstaande alsnog aanleiding ziet uw suggesties in de Rekenkamerbrief te nuanceren dan wel aan te scherpen. Voor zover mogelijk zal het college tegemoet komen aan uw suggesties.

3. Nawoord rekenkamer

De rekenkamer is verheugd met de gedeelde bestuurlijke aandacht van het presidium en het college voor het onderwerp geheimhouding. Wij waarderen het dat het presidium de vier suggesties van de rekenkamer omarmt en dat het college zoveel mogelijk aan de suggesties tegemoet wil komen.

Voor wat betreft de eerste suggestie - overweeg om alle stukken te voorzien van een stempel 'geheim' - signaleert de rekenkamer een knelpunt. Het college stelt zich, kort gezegd, op het standpunt dat dit niet wettelijk verplicht is en dat de huidige automatisering dit niet faciliteert. Het presidium geeft daarentegen aan dat stukken die ten onrechte geen watermerk 'kabinet' bevatten of ten onrechte wel zo een watermerk bevatten niet zullen worden geaccepteerd door de griffie. Bij deze handelswijze wordt het college wel gedwongen om de stukken te voorzien of te ontdoen van het stempel 'geheim', wil hij stuk behandeld krijgen. Overleg op dit punt lijkt dus noodzakelijk.

Overigens is de rekenkamer van mening dat er mogelijkheden zijn om (elektronische) stukken te voorzien van een (digitaal) stempel. Zo bieden de gangbare softwarepakketten die binnen de gemeente worden gebruikt daartoe voldoende mogelijkheden. Dat is een semi-geautomatiseerde handeling is die mogelijk minder efficiënt is, vinden wij in dit geval niet erg. Het handmatig plaatsen van een stempel 'geheim' kan immers bijdragen aan het vergroten van de bewustwording en de afweging of een deel van een document wel geheim moet blijven. Los daarvan heeft de rekenkamer niet de indruk willen wekken dat een wettelijke plicht bestaat om stukken

te voorzien van een stempel 'geheim'. Verder blijft het altijd een afweging om iets wat kan, maar niet moet, toch te doen.

Het presidium geeft aan dat de bevoegdheden van de gemeenteraad ten opzichte van de bevoegdheden van het college in de rekenkamerbrief minder aandacht krijgen. Het is ook zo dat het college een belangrijke taak heeft in de voorbereiding van stukken die in de raad komen. Wij willen echter zeker niet stellen dat alleen het college moet en kan beoordelen of stukken inhoudelijk openbaar gemaakt kunnen worden. Ook de raad heeft deze bevoegdheid. De raad heeft immers het primaat als het gaat om (het opheffen van) geheimhouding. Daarom hebben wij naast het opheffen van geheimhouding ook aandacht besteed aan het bekrachtigen van de geheimhouding. Deze bevoegdheid komt alleen de raad toekomt.

Tot slot delen wij de zorg van het presidium dat de geheimhouding wordt geschonden. Onze overtuiging is dat terughoudendheid in het opleggen van geheimhouding en zorgvuldige procedures een belangrijk middel zijn om draagvlak voor geheimhouding te vergroten en schendingen te voorkomen. De aangekondigde verbeteringen van het presidium en het college hebben de potentie om het opleggen, opheffen en bekrachtigen van de geheimhouding te beperken, praktischer te maken en zorgvuldiger uit te voeren. De rekenkamer zal de (aangekondigde) verbeteringen nauwgezet volgen om op termijn te bepalen of onderzoek zinvol is.