

Geheimhouding

22 OKTOBER 2020

DEFINITIEF

Dit onderzoeksrapport is een document van de Rekenkamer Amsterdam en bevat de bevindingen van het onderzoek *Geheimhouding*.

Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen. Het document vormt samen met het bestuurlijk rapport de volledige rapportage van het onderzoek. Beide digitale documenten kunt u raadplegen op [de projectpagina](#).



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
Toelichting en leeswijzer	3
1 Inleiding	3
1.1 Aanleiding onderzoek.....	3
1.2 Doel en onderzoeksvragen.....	4
1.3 Afbakening onderzoek	5
1.4 Aanpak	6
1.5 Leeswijzer	7
Gedetailleerde onderzoeksbevindingen	8
2 Besloten vergaderingen	8
2.1 Conclusies.....	8
2.2 Procedures grotendeels conform wet, maar het kan beter	9
2.3 Praktijk niet altijd conform Gemeentewet of gemeentelijke kaders	23
3 Opleggen geheimhouding	40
3.1 Conclusies.....	40
3.2 De wettelijke bepalingen zijn grotendeels adequaat uitgewerkt in procedures.....	41
3.3 Het opleggen van geheimhouding verloopt in de praktijk niet altijd volgens de gemeentelijke uitgangspunten, procedures en wetgeving	55
3.4 College en het presidium zijn toezeggingen niet volledig nagekomen.....	79
4 Bekrachtigen geheimhouding	81
4.1 Conclusies.....	81
4.2 Gemeentelijke procedures grotendeels in lijn met wetgeving	82
4.3 Praktijk volgt in grote lijnen de procedures, maar uitvoering kan beter	105
4.4 College en het presidium zijn toezeggingen grotendeels nagekomen.....	118
5 Opheffen geheimhouding	121
5.1 Conclusies.....	121
5.2 Schriftelijke procedure onvoldoende uitgewerkt.....	121

5.3	Opheffen van geheimhouding komt onvoldoende van de grond	124
5.4	College en het presidium zijn toezeggingen beperkt nagekomen	134
6	Voorlichting en ontwikkelingen	135
6.1	Conclusies.....	135
6.2	Over het algemeen heldere kaders, maar toepasbaarheid kan groter	135
6.3	Ontwikkelingen om processen te verbeteren.....	146
	Bijlagen	151
7	Onderzoeksteam	151
8	Verantwoording enquêtes	151
8.1	Enquête onder (duo)raadsleden	151
8.2	Enquête finaal adviseurs DJZ	152
9	Enquête (duo)raadsleden	152
10	Dankwoord	162
	Eindnoten	163

Toelichting en leeswijzer

Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

1.1.1 Rekenkamerbrief *Geheimhouding* (2012)

- In september 2012 publiceerden we een **verkenning** naar geheimhouding. Na afronding van de verkenning stelden we een **handreiking** op met daarin gedetailleerde informatie over geheimhouding. In de verkenning constateerden we dat het gemeentebestuur procedures rondom geheimhouding aan het verbeteren was. Een rekenkameronderzoek was daarom op korte termijn niet nuttig. Door verschillende ontwikkelingen is het nu wel zinvol om een rekenkameronderzoek uit te voeren.
- Uit de verkenning in 2012 bleek dat het opleggen, opheffen en bekrachtigen van geheimhouding nog iets beperkter, zorgvuldiger en praktischer kon.

1.1.2 Toezeggingen college en presidium in 2012

Vier suggesties rekenkamer

- We deden in een **rekenkamerbrief** vier suggesties voor verdere verbetering.
- Onze vier suggesties:
 - Overweeg om alle geheime stukken te voorzien van een stempel 'Geheim', zodat in één oogopslag duidelijk is dat het stuk geheim is.
 - 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.
 - 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.
 - Overweeg om een (integraal) signaleringssysteem in te voeren om het opheffen en bekrachtigen van geheimhouding te bewaken.

Reactie presidium

In reactie op de brief en de verkenning heeft het **presidium** aangegeven zich gesteund te voelen in de strijd om onduidelijkheden rondom geheimhouding weg te nemen en mogelijke schendingen van geheimhouding zoveel mogelijk tegen te gaan. Het presidium zegde destijds toe de raadsgriffie te verzoeken:

- streng te screenen op de uitvoering van het opnemen van een bekrachtigingsbesluit in de flap en daarbij te vermelden wat de consequenties zijn wanneer de raad het bekrachtigingsbesluit niet neemt.

- in het schrijfproces van een stuk onderscheid te maken tussen die delen die openbaar zijn en die delen die (tijdelijk) geheim moeten blijven.

Reactie college

Het college liet weten het proces rondom geheimhouding te zullen verbeteren en deed zes toezeggingen over de wijze waarop daaraan invulling zou worden gegeven:

- In samenwerking met de raadsgriffier wordt een 'instructie geheimhouding' opgesteld.
- Het college zou onderzoeken of in Andreas wijzigingen kunnen worden doorgevoerd zodat meegezonden stukken, net als bij voordrachten, automatisch voorzien kunnen worden van het digitale stempel 'Geheim'.
- In de invulinstructie van de voordrachten zal worden opgenomen of de raad al dan niet wordt geacht een bekrachtigingsbesluit te nemen. Dit punt zal ook worden opgenomen in de 'instructie geheimhouding'.
- De consequenties wanneer de raad dit besluit niet neemt zullen worden opgenomen in de voordrachten en in de 'instructie geheimhouding'.
- Geheime passages zullen zoveel mogelijk in een aparte, geheime bijlage aan een openbaar document worden toegevoegd. Hierdoor kan een openbaar document worden verspreid waarbij de geheime bijlagen achterwege worden gelaten. Deze mogelijkheid zal worden opgenomen in de zogenaamde flappencursus en in de instructie geheimhouding.
- Het college zal nader onderzoeken welke mogelijkheden Andreas biedt om een signaleringssysteem voor het opheffen en bekrachtigen van geheimhouding in te bouwen.

1.1.3 Nieuwe ontwikkelingen

- Ook is in de afgelopen jaren zichtbaar geworden dat het college op een andere manier wil omgaan met geheimhouding:
 - In oktober 2018 heeft het college aangegeven een grote openheid van informatie te willen realiseren.
 - In februari 2019 heeft het college toegezegd om alleen de vertrouwelijke passages van een document niet-openbaar te maken en de overige delen van het document wel, als daarom wordt verzocht.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

1.2.1 Doelstellingen van het onderzoek

- Het doel van dit onderzoek is om inzichtelijk te maken of de huidige praktijk rondom geheimhouding in overeenstemming is met de regelgeving en of het principe van 'openbaar tenzij' ook in de praktijk goed wordt nageleefd. En indien dat niet het geval is, wat de oorzaken daarvoor kunnen zijn. Daarnaast gaan we na in hoeverre onze bevindingen uit de verkenning nog steeds gelden, of onze

aanbevelingen zijn opgevolgd en of de toezeggingen van het college en het presidium zijn uitgevoerd (zie paragraaf 1.1.2).

- De resultaten van dit onderzoek zullen ook worden gebruikt bij het opstellen van een gezamenlijke rekenkamerbrief van de vier grote rekenkamers uit Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht over geheimhouding in het najaar van 2020.

1.2.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt:

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

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

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

Het onderzoek richt zich op geheimhouding zoals bedoeld in de artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet^a, voor wat betreft het college, de raadscommissies, de raad en indien de burgemeester geheimhouding heeft opgelegd aan de raad(scommissie) zal ook dit besluit onderdeel van het onderzoek zijn.

Het onderzoek richt zich daarnaast op de besloten vergaderingen van de raadscommissies en de raad.

1.3 Afbakening onderzoek

We onderzochten het proces van opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding. Hierbij betrekken we tevens het proces van het in beslotenheid vergaderen. We hebben geen onderzoek gedaan naar het lekken van informatie uit of van stukken waarop geheimhouding is opgelegd.^b Het onderzoek richt zich op het handelen van het gemeentebestuur, dat wordt gevormd door de raad, het college van B en W en de burgemeester, en hun ambtelijk ondersteuners.

Startpunt van het onderzoek is het proces van het finaal advies. De finaal adviseurs van de directie Juridische Zaken (DJZ) toetsen daarbij de collegevoordrachten, ook op het punt

^a En zal niet gericht zijn op de geheimhouding op grond van de Aanbestedingswet 2012 (artikelen 2.57 en 2.138) of artikel 67 Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr).

^b De Rijksrecherche onderzoekt dit wel, zie bijvoorbeeld: college van B en W, *Beantwoording schriftelijke vragen van het lid Van Soest inzake de publicatie van de geheime stukken van het Afval Energie Bedrijf*, 19 augustus 2019.

van het opleggen van geheimhouding. Om het onderzoek beperkt te houden, deden we geen onderzoek bij de indieners en directies die de (college)voordrachten hebben aangeleverd. Slechts voor één casus deden we bij de indieners van een stuk navraag waarom geheimhouding is opgelegd op het stuk als geheel en niet op een deel van het stuk.

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

De onderzoeksperiode heeft betrekking op de periode waarvoor het huidige college verantwoordelijk is tot en met de besluitvorming in het eerste kwartaal 2020. Daarmee onderzoeken wij voor wat betreft de besluitvorming de periode 1 april 2018 tot en met 31 maart 2020. Een aantal ontwikkelingen die zich nadien hebben voorgedaan, hebben we ook betrokken in dit onderzoek (zie hoofdstuk 6).

1.4 Aanpak

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag hebben we diverse onderzoeksmethoden toegepast:

- Om na te gaan of de *formulering* van het gemeentelijk kader in lijn is met de bepalingen uit de Gemeentewet en jurisprudentie, hebben we een documentenanalyse uitgevoerd. Daarbij zijn we ook nagegaan of de gemeentelijke procedures helder en werkbaar zijn beschreven.
- Om te bepalen of in de praktijk is *gehandeld* overeenkomstig de Gemeentewet en de gemeentelijke kaders, hebben we:
 - documenten geanalyseerd (zoals inzagelijsten) en de notulen bekeken van de besloten commissie- en raadsvergaderingen, waaronder de besluitenlijsten van de raadsvergadering tussen april 2018 en maart 2020.
 - zes collegevoordrachten waarop geheimhouding is opgelegd uit het eerste kwartaal van 2020 onderzocht. We hebben bij deze voordrachten gekeken naar de motivering, de zichtbaarheid van de opgelegde geheimhouding op de stukken en de opname van het woord 'kabinet' in de bestandsnaam.
 - een data-analyse uitgevoerd op de registraties van de Agendakamer (Excel) en selecties uit Andreas en amsterdam.raadsinformatie.nl. De registraties van de Agendakamer zijn onder meer gebruikt om de aanwezigheid van een motivering in voordrachten vast te stellen en of stukken aan de raad zijn aangeboden om de geheimhouding te bekrachtigen. De registraties van Andreas zijn gebruikt om na te gaan met welke frequentie geheimhouding is opgelegd en om inzicht te krijgen op welke portefeuilles dat betrekking heeft.

- medewerkers van DJZ, de Agendakamer, de raadsgriffie, de raadsgriffier en de informatiecommissaris geïnterviewd. Veelal via Microsoft Teams, soms telefonisch. De verslagen van die gesprekken zijn teruggelegd voor wederhoor. De reacties zijn verwerkt in definitieve gespreksverslagen.
- alle finaal adviseurs van DJZ geënkquêteerd via Enalyzer.com, nadat wij eerst met de coördinator het proces rondom het finaal advies hebben besproken.
- Raadsleden geobserveerd bij het inzien van stukken bij de raadsgriffie.
- Raadsleden geënkquêteerd en vervolgens met vijf raadsleden hun reacties nader besproken.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 tot en met 5 toetsen we de gemeentelijke procedures aan de Gemeentewet en toetsen we de praktijk aan de Gemeentewet en gemeentelijke procedures.

Achtereenvolgens komen het proces van besloten vergaderingen (hoofdstuk 2), en het opleggen, opheffen en bekrachtigen van geheimhouding aan de orde (hoofdstuk 3, 4 en 5). In deze drie hoofdstukken gaan we ook in op de opvolging van de aanbevelingen van de rekenkamer en de toezeggingen van het college uit 2012. Tot slot presenteren we de wijze waarop de gemeente werkt aan voorlichting en educatie rond geheimhouding en welke ontwikkelingen zijn ingezet (hoofdstuk 6).

Elk hoofdstuk start met de conclusies. Deze conclusies worden in de onderliggende paragrafen uitgewerkt. De bevindingen volgen op het door ons gehanteerde beoordelingskader. Met opsommingstekens rapporteren wij informatie en bevindingen, soms afgewisseld met tabellen, een figuur of foto. In de kaders hebben wij achtergrondinformatie opgenomen. Hiermee wijken we af van de reguliere rapportagevorm. We verwachten dat dit de leesbaarheid van het rapport niet benadeelt en dat het er juist aan bijdraagt dat de lezer de bevindingen sneller tot zich kan nemen.

Gedetailleerde onderzoeksbevindingen

2 Besloten vergaderingen

2.1 Conclusies

De wettelijke bepalingen inzake besloten vergaderingen zijn over het algemeen op adequate wijze nader uitgewerkt in gemeentelijke procedures. Op twee punten zijn de gemeentelijke procedures in strijd met de Gemeentewet. De procedures voor besloten vergaderingen zijn daarnaast niet scherp geformuleerd (2.2).

- De partituur voor het opleggen van geheimhouding is niet correct (2.2.1).
- Informatievoorziening over de agenda van besloten vergaderingen is in strijd met eis openbare bekendmaking (2.2.2).
- In de procedures ontbreekt de nodige scherpheid (2.2.3).

De geheimhouding wordt in de praktijk niet altijd volgens de eigen procedure opgelegd na besloten vergaderingen. Daarmee wordt in de praktijk niet altijd gehandeld overeenkomstig de Gemeentewet. De praktijk volgt in grote lijnen de procedures, maar de uitvoering kan beter (2.3).

- Geheimhouding niet altijd volgens de eigen procedure opgelegd na besloten vergaderingen (2.3.1).
- De procedure rond het inzien van documenten waarop geheimhouding rust is onduidelijk (2.3.2).
- (Duo)raadsleden nemen nauwelijks kennis van stukken waarop geheimhouding rust (2.3.3).
- Informatievoorziening per brief alleen na afloop van raadsvergaderingen (2.3.4).
- Geen volledig overzicht van wie kennis heeft genomen van geheime documenten (2.3.5).
- Archivering geheimhouding niet binnen organisatie belegd (2.3.6).
- (Duo)raadsleden stellen beslotenheid en geheimhouding nauwelijks aan de orde (2.3.7).

2.2 Procedures grotendeels conform wet, maar het kan beter

2.2.1 De partituur voor het opleggen van geheimhouding vergaderingen is niet correct

Beoordelingskader: de wetgeving

- De artikelen 23, 24 en 82^c Gemeentewet vormen het wettelijke kader voor besloten vergaderingen voor zowel de raads- als commissievergaderingen (zie kader Artikelen 23 en 24 Gemeentewet).
- De gemeenteraad en raadscommissies vergaderen in beginsel openbaar. Alleen de raad(scommissie) zelf kan besluiten af te wijken van het beginsel van vergaderen in openbaarheid.¹ De bevoegdheid van de raad(scommissie) om achter gesloten deuren te vergaderen is geregeld in artikel 23, respectievelijk 82 Gemeentewet.² De raad(scommissie) dient dan een afweging te maken of de belangen die beschermd worden door het sluiten van de deuren zo zwaarwegend zijn, dat het belang van openbaarheid van de vergadering, dat evenzeer een zwaarwegend belang is, daarvoor moet wijken. Dat belang moet te herleiden zijn tot een belang dat is genoemd in artikel 10 Wob.³
- Artikel 24 Gemeentewet verbiedt ten aanzien van in dat artikel geregelde aangelegenheden af te wijken van het beginsel van openbaarheid (zie kader Artikelen 23 en 24 Gemeentewet). Die vier aangelegenheden moeten altijd in een openbare vergadering worden behandeld.⁴
- Onder vergaderen wordt zowel beraadslaging als besluitvorming geschaard.⁵
- Van een besloten vergadering wordt een afzonderlijk verslag opgemaakt. Dat verslag is niet openbaar, tenzij de raad beslist het openbaar te maken. De raad dient de besluitenlijst van de raadsvergaderingen wel openbaar te maken. Openbaarmaking van de besluitenlijst wordt achterwege gelaten voor zover het aangelegenheden betreft waarvoor op grond van artikel 25 Gemeentewet geheimhouding is opgelegd of ten aanzien waarvan openbaarmaking in strijd is met het openbaar belang.⁶
- In de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming zijn geen bepalingen opgenomen over tijdelijke afwijking van de bepalingen in de Gemeentewet rond besloten vergaderen.⁷

^c In artikel 85 vijfde lid is artikel 23 Gemeentewet van toepassing verklaard op commissievergaderingen.

Artikelen 23 en 24 Gemeentewet

Artikel 23 Gemeentewet luidt als volgt:

- 1 De vergadering van de raad wordt in het openbaar gehouden.
- 2 De deuren worden gesloten, wanneer ten minste een vijfde van het aantal leden dat de presentielijst heeft getekend daarom verzoekt of de voorzitter het nodig oordeelt.
- 3 De raad beslist vervolgens of met gesloten deuren zal worden vergaderd.
- 4 Van een vergadering met gesloten deuren wordt een afzonderlijk verslag opgesteld, dat niet openbaar wordt gemaakt tenzij de raad anders beslist.
- 5 De raad maakt de besluitenlijst van zijn vergaderingen op de in de gemeente gebruikelijke wijze openbaar. De raad laat de openbaarmaking achterwege voor zover het aangelegenheden betreft ten aanzien waarvan op grond van [artikel 25](#) geheimhouding is opgelegd of ten aanzien waarvan openbaarmaking in strijd is met het openbaar belang.

In Artikel 24 Gemeentewet zijn vier situaties van beraadslaging en besluitvorming genoemd die niet in een besloten vergadering kunnen plaatsvinden: '(a) de toelating van nieuw benoemde leden; (b) de vaststelling en wijziging van de begroting en de vaststelling van de jaarrekening; (c) de invoering, wijziging en afschaffing van gemeentelijke belastingen, en (d) de benoeming en het ontslag van wethouders'.

Bevindingen: de procedures

- De raadsgriffie stelt de partituur samen voor de openbare en besloten commissie- en raadsvergaderingen (zie kader Partituur voor openbare en besloten commissievergaderingen).⁸ De partituur is een intern document voor de voorzitter van een commissie- of raadsvergadering, en wordt door de raadsgriffie aangeduid als een "spiekbrief". Met de partituur informeert zowel de raadsgriffier als de commissiegriffier over zaken die betrekking hebben op de vergaderorde en de onderwerpen.⁹
- De raadsgriffie heeft toegelicht dat de partituur per griffier en voorzitter verschilt, maar dat voor het besloten deel van de vergadering wordt gestreefd naar eenvormigheid in teksten.¹⁰
- In de partituur is opgenomen hoe de voorzitter moet handelen in de besloten vergadering en welk besluit omtrent geheimhouding moet worden genomen. Deze formule heeft betrekking op de mededelingen en hetgeen is besproken tijdens de vergadering. Het heeft geen betrekking op het opleggen van geheimhouding op stukken. Die geheimhouding is opgelegd door het college, of de commissie of de raad. Het besluit over het opleggen van geheimhouding maakt onderdeel uit van de notulen van de besloten vergadering.¹¹

- In de partituur voor de voorzitter staat altijd een passage over geheimhouding, ook als er geen besloten agendapunt is. Dat gebeurt omdat de commissie altijd kan besluiten tot een besloten vergadering en dan moet aan het einde van een dergelijke vergadering door de voorzitter een formule (in de vorm van een standaardtekst) worden opgelegd.¹² Als de voorzitter geconcludeerd heeft dat het onderwerp voldoende is besproken, stelt deze vast of de commissie van mening is dat de discussie die is gevoerd vertrouwelijk moet blijven (de voorzitter peilt de meningen van de leden). Als dat het geval is, dan spreekt hij/zij de formule uit.¹³
- In de procedure voor het opleggen van geheimhouding tijdens besloten commissie- en raadsvergaderingen zit een onjuistheid. In de partituur staat dat de geheimhouding wordt opgelegd door *de voorzitter* van de commissie en niet door *een expliciet besluit* van de commissie, dan wel de raad.
 - In de huidige werkwijze wordt de geheimhouding ten onrechte opgelegd door de voorzitter van de commissie en niet door een expliciet besluit van de commissie, dan wel de raad. De voorzitter doet dit op basis van artikel 86 tweede lid Gemeentewet. Dat lid ziet toe op de op te leggen geheimhouding op stukken die aan de commissie zijn overlegd. Hetgeen in de commissievergadering is besproken, valt daar niet onder.¹⁴
 - In de raadsvergaderingen legt de voorzitter geheimhouding op, op grond van artikel 25, lid 1 Gemeentewet. De praktijk is in strijd met dit lid. De geheimhouding moet worden opgelegd door de raad en mag niet worden opgelegd door de voorzitter.¹⁵
 - Deze onjuistheid is door een medewerker van DJZ geconstateerd en aangestipt bij de raadsgriffie, maar tot op heden is de partituur niet aangepast.¹⁶
 - DJZ is van oordeel dat dit niet betekent dat de geheimhouding niet zou zijn opgelegd op hetgeen is behandeld tijdens de commissievergadering en omtrent de inhoud van de stukken. De gevolgde procedure zou er geen twijfel over laten bestaan dat de raadscommissie instemt met de opgelegde geheimhouding. Oplegging had echter explicieter gekund door het opleggingsbesluit ex artikel 86 lid 1 Gemeentewet voor te leggen aan de leden van de commissievergadering en dit in stemming te brengen.¹⁷
- Uit onze observatie blijkt dat mensen tassen en spullen mogen achterlaten, wanneer zij de zaal moeten verlaten. In de partituur voor besloten commissievergaderingen staat dat daarover de volgende zin moet worden uitgesproken: "Ik verzoek u bij het verlaten van de zaal uw spullen mee te nemen." In de partituur voor besloten raadsvergaderingen staat een dergelijke zinsnede niet.
- Er zijn geen heldere werkafspraken en een partituur ontbreekt voor technische sessies. De Agendakamer en de raadsgriffie geven aan geen rol te hebben in de voorbereiding van de sessies, inclusief het ondersteunen tijdens de sessies, bij het opleggen van geheimhouding. Het is daardoor niet duidelijk of, en zo ja op basis van welke titel en formule, geheimhouding wordt opgelegd op hetgeen is besproken tijdens de technische sessie.¹⁸

- Zie voor de partituur de kaders Partituur voor openbare en besloten commissievergaderingen en Partituur voor de besloten raadsvergadering.¹⁹

Partituur voor openbare en besloten commissievergaderingen

De partituur voor het openbare gedeelte bevat de volgende tekst:²⁰

Bij vaststelling van de agenda: “Er staat vandaag een besloten punt op de agenda. Wilt u dit B1-punt behandelen of kan het worden gehamerd? Als u het besloten punt wilt behandelen, zullen we aan het eind van de vergadering besloten gaan.”

Onderaan bij het sluiten van de vergadering: “EVENTUEEL BESLOTEN DEEL. De commissie gaat nu in beslotenheid verder. Ik schors de vergadering voor een paar minuten en verzoek iedereen die niet gemachtigd is aanwezig te zijn om de zaal nu te verlaten. Ik verzoek u bij het verlaten van de zaal uw spullen mee te nemen. Voor de voorzitter: zie besloten partituur. Voor commissiegriffier: check bij wethouders of er ambtenaren aanwezig moeten blijven > presentielijst laten tekenen. AV/Bodes/AVEX > weg! Alleen aanwezig zijn: voorzitter, college, commissie, griffier, notulist en evt. ambtelijke ondersteuning.”

De partituur voor het besloten deel (waarop altijd een kabinetstempel staat), bevat de volgende tekst:²¹

1. Opening

We zullen de vergadering nu in beslotenheid voortzetten. De livestream is uitgeschakeld.

Ik wijs u erop dat u vanaf nu de zaal niet meer mag verlaten.

Na de bespreking van het besloten punt stel ik de geheimhouding aan de orde.

2. Besloten agendapunt

B 1 Naam besloten agendapunt

De gemeenteraad te adviseren in te stemmen met de raadsvoordracht (Gemeenteraad d.d.).

Bij vaststellen agenda

Is er behoefte aan inhoudelijke behandeling van dit onderwerp of kan het worden gehamerd?

Als u het wilt bespreken, wie wil dan als eerste het woord?

Zo nee, dan is dit onderwerp bij deze gehamerd.

Bij de inhoudelijke behandeling

Ik geef het woord aan ...

Na de bespreking vragen

Is het agendapunt hiermee voldoende behandeld?

Kan ik concluderen dat ook de discussie vertrouwelijk dient te blijven?

Zo ja, dan wordt de geheimhoudingsformule uitgesproken (zie hieronder).

Zo nee, dan zal ik u er op wijzen dat de vertrouwelijkheid onverkort blijft gelden voor de stukken die door het college zijn overlegd.

3. Sluiting/ Opleggen geheimhouding

Hierbij leg ik u ingevolge artikel 25 lid 2 en artikel 86 lid 2 van de Gemeentewet alsmede artikel 15 van de Verordening op de raadscommissies, de verplichting tot geheimhouding op met betrekking tot het onderwerp van het besloten deel alsmede de tijdens deze vergadering gevoerde discussie. Alles wat hier besproken is, is geheim. Dat betekent dat er niet met derden over gesproken mag worden. Het schenden van een opgelegde geheimhoudingsplicht levert een overtreding op van artikel 272 Wetboek van Strafrecht, waarop gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie staat. Het presidium heeft recentelijk besloten dat van (het vermoeden van) iedere schending van geheimhouding aangifte bij de rijksrecherche gedaan zal worden.

De partituur voor de besloten raadsvergadering

1. Schorsing van de openbare vergadering en gereed maken zaal

De voorzitter: Ik schors de openbare vergadering en verzoek alle aanwezigen met uitzondering van de raadsleden, de collegeleden, de griffier, de griffiemedewerkers en de notulist de zaal te verlaten en de zaal gereed te maken voor een besloten vergadering.

2. Opening besloten vergadering

De voorzitter: Ik open deze vergadering en stel aan de orde dat deze vergadering in beslotenheid plaats zal vinden. Kunt u daarmee instemmen?

De voorzitter: Conform besloten

Als, na consultatie, blijkt dat noodzaak tot besloten karakter ontbreekt, besluit de voorzitter om openbaar te gaan. Zie dan stappen 8 en 9.

3. Vaststellen van het verslag van de vorige besloten vergadering

De voorzitter: Kan het verslag van de vorige besloten vergadering op 19 juni 2019 worden vastgesteld?

De voorzitter: Conform besloten.

4. Bekrachtigen van de geheimhouding (van toegestuurde collegestukken)

Er kan een bespreking plaatsvinden over het wel of niet bekrachtigen van de geheimhouding van de betreffende stukken. Het is niet de bedoeling dat er bespreking plaatsvindt over de inhoud daarvan.

De voorzitter: Ik stel aan de orde de behandeling van het agendapunt bekrachtigen van de geheimhouding.

De voorzitter: Kunt u akkoord gaan met het bekrachtigen van de geheimhouding ?

5. Behandeling van het geheime agendapunt in twee termijnen

De voorzitter: Ik stel aan de orde de behandeling van agendapunt....

6. Bepalen of geheimhouding wordt opgelegd

De voorzitter: Ik stel u voor dat geheimhouding zal gelden met betrekking tot hetgeen [...] behandeld is en de u voorgelegde geheime stukken in zoverre daar nog geen geheimhouding over is opgelegd. Kunt u daarmee instemmen?

7. Oplegging geheimhouding

Zo ja, opleggen geheimhouding.

De voorzitter: Op grond van art. 25, lid 1, van de Gemeentewet leg ik u in verband met een belang, genoemd in art. 10 Wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in deze vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan de raad zijn overgelegd in zoverre daar nog geen geheimhouding over is opgelegd, geheimhouding op.

De voorzitter: Deze geheimhouding dient in acht te worden genomen door allen die bij de behandeling aanwezig waren, totdat de gemeenteraad deze geheimhouding opheft. U zult binnen 24 uur per brief een bevestiging ontvangen van de opgelegde geheimhouding.

8. Sluiting besloten vergadering

De voorzitter: Ik sluit deze besloten vergadering.

9. Heropening van de openbare vergadering om deze vervolgens te vervolgen/sluiten

De voorzitter: Ik heropen de openbare vergadering.

2.2.2 Informatievoorziening over de agenda van besloten vergaderingen is in strijd met eis openbare bekendmaking

Beoordelingskader: de wetgeving

- De agendapunten voor besloten vergaderingen moeten volgens de Gemeentewet worden omschreven en openbaar worden gemaakt.²² De taken en verantwoordelijkheden van de raadsgriffie bij de besloten commissie- en raadsvergaderingen zijn in onderstaand kader opgenomen, zie ook paragraaf 2.2.1.

De taken en verantwoordelijkheden van de raadsgriffie bij de besloten commissie- en raadsvergaderingen.²³

De raadsgriffie screent de geheime stukken zoals de voordrachten, bijlagen en ter kennisname (TKN) stukken op:

- De reden van geheimhouding plus de wettelijke grondslag voor geheimhouding.²⁴
- De datum tot wanneer de geheimhouding geldt, indien het van tijdelijke aard is.²⁵
- Een zichtbare kabinetstempel (desnoods geschreven).²⁶

Daarnaast heeft de raadsgriffie als taken en verantwoordelijkheden:

- Zorgen dat (duo)raadsleden kunnen beschikken over stukken waarop door het college geheimhouding is gelegd, en die het college agendeert, door deze te laten inzien of ophalen bij de raadsgriffie. De commissiegriffie faciliteert dit en blijft tijdens het inzien van stukken in dezelfde ruimte aanwezig en ziet erop toe dat stukken niet worden gefotografeerd of worden meegenomen. Daarnaast zorgt de commissiegriffier ervoor dat het (duo)raadslid tekent voor inzage of ontvangst van het stuk waarop geheimhouding is opgelegd.
- Samenstellen van de partituur voor de (besloten) commissie- en raadsvergaderingen.
- Ondersteunen van de voorzitter tijdens de (besloten) commissie- en raadsvergaderingen. Wanneer de raadsgriffie signaleert dat in de media wordt verwezen naar een stuk waarop geheimhouding is opgelegd, terwijl dit stuk nog niet is aangeboden aan de raad, zal de raadsgriffie dit onderzoeken en de voorzitter van de raad daarover informeren.²⁷
- Structureel evalueren van procedures rondom geheimhouding, bijvoorbeeld hoe wordt geborgd dat stukken waarop geheimhouding is opgelegd ook geheim blijven.
- Het bijhouden van een register van documenten waarop de commissie of raad geheimhouding heeft opgelegd of waarvan de raad de geheimhouding heeft bekrachtigd, zou, volgens de raadsgriffie, een taak van de raadsgriffie kunnen zijn. Momenteel registreert de Agendakamer dit.²⁸

De raadsgriffie is verantwoordelijk voor de door haar opgestelde documenten, waaronder de presentielijst, notulen en tekenlijsten.

Voordat een commissievergadering in beslotenheid van start gaat, doet de commissiegriffier bij het college navraag wie er - wat ambtelijke ondersteuning betreft - bij het besloten agendapunt aanwezig moet zijn. De namen van deze personen geeft de commissiegriffier door aan de voorzitter. Vaak zijn het een of twee ambtenaren (politiek assistent en behandelend ambtenaar). De overige aanwezigen worden verzocht de zaal te verlaten.²⁹

Als het gaat om een besloten punt waar naar verwachting veel ambtelijke ondersteuning nodig is, heeft de commissiegriffier vooraf contact met de politiek assistent van de wethouder. De politiek assistent levert in dit soort gevallen van tevoren (schriftelijk) een lijst aan met de namen van de ambtelijke ondersteuners die bij het besloten deel aanwezig moeten zijn. Dit voorkomt dat tijdens het besloten gedeelte nog moet worden nagegaan wat eenieders naam is en of diegene inderdaad aanwezig hoort te zijn.³⁰

Voor besloten commissievergaderingen worden geen schriftelijk gemotiveerde verzoeken gedaan voor de aanwezigheid bij besloten vergaderingen, zoals dat voor raadsvergaderingen wel gedaan kan worden.³¹

Bevindingen: de procedures

- De raadsgriffie wil de agendapunten van besloten vergaderingen met betrekking tot geheime documenten in de toekomst in algemene bewoordingen opnemen. We vinden dit een positief voornemen. De huidige werkwijze waarbij agendapunten voor besloten vergaderingen zijn geformuleerd als 'B1' is niet transparant (zie kader Werkwijze informatieverstrekking) en in strijd met de eis van openbare bekendmaking (artikel 19 Gemeentewet).³²
- De informatievoorziening van de raadsgriffie aan (duo)raadsleden voorafgaand aan de besloten vergaderingen is beperkt tot procedurele aspecten. De agenda biedt geen inzicht. We vinden dat opmerkelijk omdat we ervan uitgaan dat ten minste een deel van de geheime documenten wel informatie bevat waarvan (duo)raadsleden kennis zouden moeten nemen. Zij kunnen er echter niet gemakkelijk achter komen of de geagendeerde agendapunten en documenten relevant zijn, want de agendapunten, en de bijbehorende stukken zijn alleen bij de raadsgriffie in te zien.

Bevindingen: enquête en interviews (duo)raadsleden

- Vijftien van de achttien (duo)raadsleden hebben de behoefte (zijn het *een beetje eens* / *eens* met de stelling) dat voorafgaand aan een besloten commissievergadering duidelijk wordt gemaakt over welke onderwerpen besloten zal worden vergaderd.³³

- Negen van de elf raadsleden zijn het eens met de stelling dat zij voorafgaand aan een besloten raadsvergadering de behoefte hebben dat duidelijk wordt gemaakt over welke onderwerpen besloten zal worden vergaderd.³⁴
- Een (duo)raadslid geeft aan dat op de agenda van een openbare (commissie)vergadering stukken worden aangeduid met namen zoals "B1 en B2": "Dat is echt onzin. Raadsleden en burgers weten daardoor niet waarop het agendapunt en het stuk betrekking hebben. De agenda voor de (commissie)vergadering van de gemeente Utrecht geeft deze informatie wel. Burgers weten dan (ten minste) iets."³⁵

Werkwijze informatieverstrekking

Niet alleen in besloten vergaderingen worden onderwerpen geagendeerd waarvoor geheimhouding is opgelegd door het college. Ook in openbare vergaderingen worden onderwerpen geagendeerd die zijn voorzien van een of enkele stukken waarop geheimhouding is opgelegd.

Het orgaan dat stukken aan de raadsgriffie aanlevert, bepaalt of dat onderwerp wordt geagendeerd voor een openbare of besloten vergadering. Het college, als zij het onderwerp aanleveren, of het commissielid als deze het onderwerp agendeert.³⁶

Als het college van mening is dat de commissie alleen in beslotenheid over een onderwerp mag vergaderen, dan leveren zij in Andreas een dossier aan met de status 'kabinet'. De raadsgriffie kan daaraan niets wijzigen. Een dergelijk dossier komt dan op een besloten agenda. Bij het vaststellen van de agenda wordt door de commissie bepaald of het 'besloten' agendapunt wordt behandeld of niet.³⁷

De griffier informeert de raadsleden dat er een besloten vergadering zal plaatsvinden.³⁸ De commissiegriffiers sturen geen mails naar de commissies over eventuele besloten gedeeltes tijdens commissievergaderingen. De commissieondersteuning stuurt dergelijke mails wel, te weten bij het publiceren van de agenda (twee weken voor de vergadering) en de nazending (een weekend voor de vergadering). In dit soort mails wordt nooit het onderwerp van het besloten agendapunt genoemd. Deze mails worden verstuurd als er een besloten agendapunt is, niet als er kabinetstukken bij een openbaar agendapunt zijn gevoegd. Dit vanuit de gedachte dat raadsleden bij openbare agendapunten zelf kunnen zien of/dat er kabinetbijlagen bij horen.³⁹

In gemeente Amsterdam zijn de agendapunten voor besloten vergaderingen nu niet openbaar. De agenda van de openbare vergadering en de agenda van de besloten vergadering bevatten geen omschrijving van het geheime agendapunt.

De raadsgriffie wil de handelingswijze aanpassen en verwacht dat daarvoor ook draagvlak is.⁴⁰ Op grond van de Gemeentewet zou de gehele agenda gepubliceerd moeten worden. Ook de onderwerpen die in besloten vergaderingen worden

geagendeerd moeten kenbaar worden gemaakt.^d Concreet betekent dit dat agendapunten ook een titel moeten krijgen, maar dit mag omfloerst worden beschreven.⁴¹

In andere gemeenten zoals Leusden, Nieuwegein, Utrecht⁴² en Weesp worden besloten agendapunten wel beknopt omschreven. De raadsgriffie licht toe dat het aantal geheime voordrachten en stukken in andere gemeenten minder is; het komt voor dat er nooit geheime voordrachten zijn en dat slechts twee à drie keer per jaar geheimhouding werd opgelegd op een document.⁴³

Per mail worden de (duo)raadsleden door de commissieondersteuning van de raadsgriffie voor de besloten vergadering tweemaal geïnformeerd. Bij het publiceren van de agenda (twee weekenden voor de vergadering) en de nazending (een weekend voor de vergadering). In dit soort mails wordt nooit het onderwerp van het besloten agendapunt genoemd.⁴⁴ Wel wordt benoemd dat er een besloten vergadering is en dat leden stukken eventueel kunnen inzien of ophalen bij de raadsgriffie en worden ze ook geïnformeerd over de feitelijke procedure rond de besloten vergadering.⁴⁵

Tekst mail⁴⁶

Geachte commissie (naam cie),

Bij de commissie (naam cie) van (datum) is een besloten agenda met bijbehorende besloten stukken.

Deze kunnen uitsluitend door de commissieleden persoonlijk worden ingezien dan wel worden opgehaald bij de griffie van dinsdag t/m vrijdag van 08:30 tot 17:30 uur en op maandag van 08:30 t/m 20:00 uur.

2.2.3 In de procedures ontbreekt de nodige scherppte

Beoordelingskader: de wetgeving, zie paragraaf 2.2.1

Bevindingen: de procedures

- De wettelijke bepalingen inzake geheimhouding tijdens besloten commissie- en raadsvergaderingen zijn over het algemeen op toereikende wijze uitgewerkt in

^d Artikel 19, lid 2 Gemeentewet zegt: "Tegelijkertijd met de oproeping brengt de burgemeester dag, tijdstip en plaats van de vergadering ter openbare kennis. De agenda en de daarbij behorende voorstellen met uitzondering van de in artikel 25, tweede lid, bedoelde stukken worden tegelijkertijd met de oproeping en op een bij de openbare kennisgeving aan te geven wijze ter inzage gelegd."

gemeentelijke kaders: de Verordening op de Raadscommissies 2009^e en het Reglement van orde voor de raad van Amsterdam^f (zie kaders).

- Het presidium stuurde op 7 mei 2020 een brief naar de gemeenteraad over de raadsvergadering van 19 en 20 mei 2020 over de gevolgen van de maatregelen die zijn getroffen om de verspreiding van het coronavirus te voorkomen. Hierin is aan de raadsleden medegedeeld dat het op dat moment (nog) niet mogelijk was om digitale besloten vergaderingen te houden.⁴⁷

Verordening op de Raadscommissies 2009

Artikel 15 - regels voor besloten vergaderingen

- 1 Een commissievergadering vindt in beslotenheid plaats wanneer een meerderheid van de aanwezige leden van de commissie daar om verzoekt.
- 2 Vóór de afloop van de besloten vergadering beslist de commissie of omtrent het verhandelde geheimhouding zal gelden.
- 3 Alle aanwezigen bij een besloten vergadering dienen de presentielijst te tekenen.
- 4 Op een besloten vergadering zijn de bepalingen van deze verordening van overeenkomstige toepassing voor zover deze bepalingen niet strijdig zijn met het besloten karakter van de vergadering.
- 5 De voorzitter bepaalt wie, op de commissieleden en de commissiegriffier na, noodzakelijkerwijs aanwezig moeten zijn bij een besloten vergadering.

Reglement van orde voor de raad van Amsterdam

Artikel 27 - regels voor besloten vergaderingen

- 1 De vergadering kan op elk ogenblik worden onderbroken door een vergadering met gesloten deuren, tenzij er sprake is van een situatie als aangegeven in artikel 24 van de Gemeentewet.
- 2 Op een besloten vergadering zijn de bepalingen van dit reglement van overeenkomstige toepassing voor zover deze bepalingen niet strijdig zijn met het besloten karakter van de vergadering.

^e De wettelijke grondslag voor de verordening is de Gemeentewet, artikel 82. Lid 1: “De raad kan raadscommissies instellen die besluitvorming van de raad kunnen voorbereiden en met het college of de burgemeester kunnen overleggen. Hij regelt daarbij de taken, de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze, daaronder begrepen de wijze waarop de leden van de raad inzage hebben in stukken waaromtrent door een raadscommissie geheimhouding is opgelegd. Deze inzage kan slechts worden geweigerd voor zover zij in strijd is met het openbaar belang.”

^f De wettelijke grondslag voor het reglement is de Gemeentewet, artikel 16: “De raad stelt een reglement van orde voor zijn vergaderingen en andere werkzaamheden vast.”

- 3 Van een vergadering met gesloten deuren wordt een afzonderlijk verslag opgesteld, dat niet openbaar wordt gemaakt, tenzij de raad anders beslist.
- 4 Van de tervisielegging van deze notulen wordt de leden mededeling gedaan. Zij worden in een volgende besloten vergadering ter goedkeuring voorgedragen, nadat zij gedurende ten minste tweemaal 24 uren voor de raad ter inzage hebben gelegen.
- 5 Vóór de afloop van de besloten vergadering beslist de raad of omtrent het verhandelde geheimhouding zal gelden. Deze geheimhouding kan door de raad in een besloten vergadering worden opgeheven.
- 6 De voorzitter doet binnen 24 uren na afloop van een zitting waarin over enig punt geheimhouding is opgelegd, bij vertrouwelijk schrijven aan alle leden mededeling van de opgelegde geheimhouding.
- 7 Indien de raad op grond van het bepaalde in artikel 25, derde en vierde lid, artikel 55, tweede en derde lid, of artikel 86, tweede en derde lid, van de Gemeentewet voornemens is de geheimhouding op te heffen, wordt, indien daarom wordt verzocht door het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd, in een besloten vergadering daarmee overleg gevoerd.
- 8 Het presidium beslist na een schriftelijk en gemotiveerd verzoek van een lid van het college of, en, zo ja, wie er als toehoorder(s) bij een besloten vergadering aanwezig mag/mogen zijn.

- De uitwerking van de Verordening op de Raadscommissies en het Reglement van orde is op enkele punten verschillend. De scherppte van en samenhang tussen de Verordening op de Raadscommissies en het Reglement van orde kan op zes punten beter (zie ook de kaders met de toelichting op de Verordening en het Reglement):
 - 1 Er is onduidelijkheid over de mogelijke deelname van raadsleden en duoraadsleden die geen lid zijn van de commissie die besloten vergadert. De Verordening op de Raadscommissies 2009 geeft hierover geen uitsluitel.
 - 2 In het Reglement van orde is niet beschreven dat het belang van besloten beraadslaging en besluitvorming te herleiden moet zijn tot een belang dat is genoemd in artikel 10 Wob. In de Verordening op de Raadscommissies 2009 gebeurt dat wel. Er is geen toelichting opgenomen over de te maken belangenafweging bij het openbaar maken dan wel geheimhouden van besluitenlijsten.
 - 3 Het reglement van orde verwijst op enkele punten naar de verordening op de raadscommissies. Dat gebeurt niet bij artikel 27 over besloten vergaderingen. In de verordening op de raadscommissies is de samenhang met de raadsvergaderingen helemaal niet uitgelegd.

- 4 Het is onduidelijk of ook een raadslid een toehoorder mag uitnodigen voor een besloten raadsvergadering, terwijl een lid van het college wel een toehoorder mag uitnodigen.
- 5 Anders dan in de Verordening op de Raadscommissies 2009 is in het Reglement van orde geen bepaling opgenomen over het ondertekenen van een presentielijst door alle aanwezigen bij een besloten raadsvergadering. In het Reglement van orde staat dat een lid de presentielijst tekent vóór hij aan de vergadering deelneemt. Aan het einde van de vergadering wordt deze lijst door de voorzitter en de griffier door ondertekening vastgesteld.⁴⁸
- 6 Niet duidelijk uit artikel 12 en 20 Reglement van orde wordt hoe raadsleden de conceptagenda^g en de besluitenlijsten^h van de besloten raadsvergadering kunnen inzien.

Toelichting op Verordening op de Raadscommissies 2009

De commissievergaderingen zijn in beginsel openbaar, stelt artikel 14 in de Verordening op de Raadscommissies 2009 (hierna: verordening). Artikel 15 verordening beschrijft de regels voor besloten vergaderingen (zie kader Verordening op de Raadscommissies 2009).⁴⁹

Op voorstel van de voorzitter, een collegelid of een lid van de commissie besluit de commissie bij meerderheid of in beslotenheid wordt vergaderd.⁵⁰ Na de beraadslaging in beslotenheid dient de commissie een besluit te nemen, of over het verhandelde geheimhouding wordt opgelegd.⁵¹ Van een besloten vergadering wordt een afzonderlijk verslag gemaakt, waaromtrent geheimhouding wordt opgelegd, tenzij de commissie anders beslist.⁵²

In de toelichting op artikel 15 geeft de gemeente de grondslag voor het houden van een besloten vergadering: artikel 86 van de Gemeentewet. Daarbij is vermeld dat het belang om besloten te vergaderen te herleiden moet zijn tot een belang dat genoemd is in artikel 10 Wob.⁵³

De raadsgriffie heeft toegelicht dat het komen inzien, dan wel ophalen van stukken waarop geheimhouding rust voor commissievergaderingen alleen kan door raadsleden of duoraadsleden die lid zijn van de desbetreffende commissie.⁵⁴ Er is geen schriftelijke informatie bekend over (het uitsluiten van) deelname aan besloten commissievergaderingen door raadsleden of duoraadsleden die geen lid zijn van de

^g Reglement, artikel 12, lid 2. “De conceptagenda en de daarbij behorende stukken, met uitzondering van de in artikel 25, eerste en tweede lid, van de Gemeentewet bedoelde stukken, worden tegelijkertijd met de digitale oproep digitaal aan de leden toegezonden. De bijlagen bij de voordrachten worden digitaal toegestuurd.”

^h Reglement, artikel 20. “De besluitenlijsten van de raadsvergaderingen worden openbaar gemaakt, tenzij het aangelegenheden betreft ten aanzien waarvan op grond van artikel 25 van de Gemeentewet geheimhouding is opgelegd of ten aanzien waarvan openbaarmaking in strijd is met het openbaar belang.”

desbetreffende commissie. In de Verordening op de Raadscommissies 2009 is alleen genoemd dat niet in de commissie zitting hebbende raadsleden aan de beraadslagingen kunnen deelnemen, mits zij zich bij de voorzitter melden, maar dat zij geen stemrecht hebben.⁵⁵ In artikel 15 staat dat de voorzitter bepaalt wie, op de commissieleiden en de commissiegriffier na, noodzakelijkerwijs aanwezig moeten zijn bij een besloten vergadering.⁵⁶

Toelichting op Reglement van orde voor de raad

Het Reglement van orde (hierna: reglement) geeft bepalingen over de in beginsel openbare raadsvergaderingen. Artikel 27 van het reglement beschrijft de regels voor besloten vergaderingen.⁵⁷

In de artikelen 12, 15, 20 en 28 reglement wordt ingegaan op het handelen rond geheimhouding.

In artikel 15, zesde lid reglement is beschreven dat raadsleden geheime stukken voorafgaand aan de besloten vergadering kunnen inzien bij de raadsgriffie.

In artikelen 12 (oproep) en 20 (besluitenlijst) reglement wordt ingegaan op de conceptagenda en de besluitenlijsten. De situatie waarin sprake is van geheimhouding wordt als uitzonderingsgrond genoemd, maar niet nader omschreven is welke procedure daarvoor dan geldt.

Artikel 28 vierde lid reglement gaat in op schending van de geheimhouding tijdens de vergadering.

Het reglement bevat ten slotte de regel dat als het college, de burgemeester of de commissie stukken aan de raad overlegt waarop zij geheimhouding hebben opgelegd, hiervan op de stukken melding is gemaakt.ⁱ

In artikel 27 achtste lid reglement is opgenomen dat het presidium na een schriftelijk en gemotiveerd verzoek van een lid van het college, beslist of, en zo ja, wie er als toehoorder(s) bij een besloten vergadering aanwezig mag/mogen zijn.

- De afspraken over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding tijdens commissie- of raadsvergaderingen, waaronder de formules, zijn opgenomen in het *Handboek griffiers*.⁵⁸ Het handboek is een interne werkinstructie voor commissiegriffiers.⁵⁹ Onderdeel van dit handboek is een handleiding over de gang

ⁱ Reglement, voetnoot [2] “Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door het college, de burgemeester en een commissie, ieder ten aanzien van stukken die zij aan de raad overleggen. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt.” Bevinding Rekenkamer: Het is onduidelijk bij welke tekst in het reglement deze voetnoot hoort. In de lopende tekst is geen verwijzing te vinden.

van zaken rond een besloten deel van de commissievergadering (zie kader Passage over besloten deel commissievergadering uit het *Handboek griffiers*).⁶⁰

*Passage over besloten deel commissievergadering uit het Handboek griffiers*⁶¹

De vergadering wordt geschorst (het openbare deel wordt gesloten) meestal vijf minuten, maar je moet in ieder geval wachten tot de uitzending is stopgezet.

Neem contact op met audiovisuele afdeling en vraag of ze de internetuitzending willen stopzetten. (Meld dit aan het begin van de vergadering al aan ze als je een besloten deel verwacht, dan kunnen ze er rekening mee houden). Zorg dat je zeker weet dat de uitzending stop is gezet. In de commissiezaal gaan de gordijnen dicht als je de vergadering op 'besloten' zet.

De voorzitter bepaalt wie aanwezig mag zijn, maar de verwachting van de raadsgriffie is dat de voorzitter raadsleden niet zal weigeren bij een commissievergadering.^j

De bode in ieder geval niet. Soms blijven ze zitten achter de glazen wand, maar dat is niet de bedoeling. Zij moeten buiten de deur in de gaten houden dat niemand naar binnen gaat.

Niemand mag na aanvang van het besloten deel de zaal verlaten voordat de geheimhoudingsplicht is opgelegd door de voorzitter. Ook niet voor toiletbezoek.

Elke aanwezige (ook ambtenaren op de tribune) moet tekenen op de presentielijst.

Als de voorzitter geconcludeerd heeft dat het onderwerp voldoende is besproken, stelt deze vast of de commissie van mening is dat de discussie die is gevoerd vertrouwelijk moet blijven. Als dat het geval is, dan spreekt hij/zij de formule uit.

2.3 Praktijk niet altijd conform Gemeentewet of gemeentelijke kaders

2.3.1 Geheimhouding niet altijd volgens eigen procedure opgelegd na besloten vergaderingen

Beoordelingskader: de wetgeving en de procedures, zie paragraaf 2.2.1

Bevindingen: de praktijk

- De besloten commissie- en raadsvergaderingen verlopen doorgaans volgens de procedure, maar er zijn situaties waarin deze niet wordt gevolgd. De formule

^j De raadsgriffie geeft aan ervan uit te gaan dat alle raadsleden over alle geheime informatie moeten kunnen beschikken. Raadsleden kunnen ook onderling over alle geheime informatie discussiëren. Een raadslid zal dus niet snel geweigerd worden bij een besloten commissie, ook als het raadslid geen lid is van die commissie. Op grond van artikel 10 van de Verordening op de Raadscommissies 2009 kunnen raadsleden aan de beraadslagingen deelnemen ook al hebben ze geen zitting in de commissie. Een duoraadslid kan een commissielid vervangen op grond van artikel 5 van de Verordening. De vervanger heeft dan ook de mogelijkheid om mee te stemmen. In dat laatste geval kan een duoraadslid ook deelnemen aan een besloten vergadering. (Bron: feitelijke reactie op de nota van bevindingen van de raadsgriffie, 14 september 2020.)

waarvan wij al hebben geconstateerd dat deze niet aan de wet voldoet, wordt ook niet altijd zorgvuldig uitgesproken, dan wel niet volledig genotuleerd. Dat kan leiden tot situaties waarin geheimhouding niet accuraat wordt opgelegd op hetgeen tijdens besloten vergaderingen is besproken. Dit brengt als risico met zich mee dat als dit aan een rechter wordt voorgelegd, het geheimhoudingsbesluit kan worden vernietigd.

- In vijftien van de 27 commissievergaderingen legt de voorzitter (tussentijds en) aan het eind van de vergadering geheimhouding op en gebruikt daarbij de voorgeschreven formule uit de partituur.
- In acht van de 27 vergaderingen gebruikt de voorzitter een afwijkende formule. In 2012 concludeerden we dat dit kwam omdat er bij de verslaglegging geen transcripties worden gemaakt. Volgens de raadsgriffie is de praktijk dat al zeker sinds 2006 van de raadsvergadering een woordelijk verslag wordt gemaakt op grond van artikel 19 vierde lid van het Reglement van Orde. Bij een commissievergadering wordt een zakelijke samenvatting gemaakt op grond van de toelichting op artikel 23 van de Verordening op de Raadscommissies 2009.⁶² Daarom is niet met zekerheid vast te stellen of de voorzitter een andere tekst heeft uitgesproken of dat de notulist de tekst zakelijk heeft samengevat.
- Er is een raadslid dat heeft aangegeven dat het ook voorkomt dat de voorzitter soms een kortere formule uitspreekt.⁶³
- Bij één vergadering is geen geheimhouding opgelegd. Er was geen besloten agenda, maar er heeft wel een besloten commissievergadering plaatsgevonden. De voorzitter sluit de besloten vergadering zonder de formule uit te spreken.⁶⁴
- In een van de negen besloten raadsvergaderingen heeft de voorzitter de formule niet uitgesproken. De besloten vergadering werd opgeheven. Dit betekent dat bij deze vergadering géén geheimhouding is opgelegd op hetgeen is besproken tijdens de vergadering.⁶⁵
- We vinden het positief dat geheimhouding wordt opgelegd zodra iemand de zaal wil verlaten en dat tijdens een van de negen besloten vergaderingen de voorzitter een lid aansprak dat de telefoon niet mocht worden gebruikt.⁶⁶
- De burgemeester heeft in geen van de negen besloten raadsvergaderingen waar inhoudelijk is beraadslaagd, geheimhouding opgelegd op een door de burgemeester ingebracht onderwerp.⁶⁷

Bevindingen: enquête en interviews (duo)raadsleden

- De meeste (duo)raadsleden geven aan dat de correcte procedures worden gevolgd bij een besloten vergadering; vijftien van de achttien (duo)raadsleden zijn het (een beetje) eens met deze stelling.⁶⁸
- Een (duo)raadslid geeft aan dat (duo)raadsleden normaliter het voorstel van de voorzitter van de commissie volgen, ook wat betreft de procedure. In vertrouwen dat de voorzitter weet wat hij/zij doet. Onduidelijk is of alle leden het ook begrijpen.⁶⁹

2.3.2 De procedure rond het inzien van documenten waarop geheimhouding rust is onduidelijk

Beoordelingskader: de wetgeving en de procedures, zie paragraaf 2.2.3

- Raadsstukken waarop geheimhouding is opgelegd, kunnen alleen worden ingezien door raadsleden en worden niet meegegeven aan raadsleden.⁷⁰
- Het presidium besloot in januari 2019 dat geheime stukken niet langer bij de (duo)raadsleden van de commissies thuis worden bezorgd.^k

Bevindingen: de praktijk

- Voor de gemeenteraad is geregeld dat raadsleden de stukken waarop geheimhouding is opgelegd alleen mogen inzien. Voor commissieraadsleden ontbreekt een soortgelijke bepaling in de *Verordening op de Raadscommissie 2009*.
- Het presidium heeft besloten (januari 2019) dat de stukken waarop geheimhouding is opgelegd ten behoeve een commissievergadering door (duo)raadsleden mogen worden ingezien bij de raadsgriffie of aan hen mogen worden meegegeven.⁷¹ Niet is geregeld wie dit onderscheid bepaalt.
- De beperking tot het inzien van geheime stukken door raadsleden ten behoeve van raadsvergaderingen is inconsequent in vergelijking tot het besluit van het presidium. De rechten zijn bij een raadsvergadering beperkt ten opzichte een commissievergadering, terwijl hetzelfde stuk uit een commissievergadering kan zijn meegegeven aan een (duo)raadslid. Het valt de raadsgriffie op dat het voorkomt dat stukken waarop geheimhouding is opgelegd voor een commissievergadering wel aan (duo)raadsleden worden meegegeven, terwijl dezelfde stukken voor een raadsvergadering alleen mogen worden ingezien door raadsleden.⁷²
- Naar het oordeel van de raadsgriffie bepaalt het college of (duo)raadsleden stukken waarop geheimhouding is opgelegd ten behoeve commissievergaderingen mogen inzien of dat deze stukken aan hen mogen worden meegegeven.
 - Bij de aanlevering van dossiers door het college, dient op de commissieflap altijd te worden aangegeven welke bijlagen zijn bijgevoegd en wat voor soort stukken dit betreft (een openbare bijlage of een kabinetbijlage) en of ze moeten worden meegestuurd met de agenda. Openbare bijlagen staan onder 'Meegestuurd'. Ze worden immers online bij het agendapunt geplaatst. Voor kabinetbijlagen geldt dat deze onder 'Meegestuurd' óf onder 'Ter inzage gelegd' staan, met duidelijke vermelding dat het om kabinetbijlagen gaat (zie kader De opties 'openbare bijlage' en 'kabinetbijlage').⁷³ De keuze is aan het college, aldus de raadsgriffie. Het maakt daarbij niet uit of een document geheim of openbaar is.⁷⁴ TKN-stukken zijn altijd ter inzage.⁷⁵

^k Tot 2018 bezorgde de bode de stukken waarop geheimhouding was opgelegd bij de (duo)raadsleden thuis. Na een incident – de envelop was opengegaan nadat de lijmlaag had losgelaten – heeft het presidium besloten dat (duo)raadsleden de stukken persoonlijk moeten komen ophalen bij de raadsgriffie.

- De commissiegriffier controleert de mededeling van het college over de status van documenten: ter inzage of ophalen. Er wordt nagegaan of de juiste documenten onder het juiste kopje staan, en of de dienst in Andreas de kabinetbijlage inderdaad de rubricering 'kabinet' heeft gegeven. Op basis van de informatie op de flap en de rubricering in Andreas zet de commissieondersteuning de openbare bijlagen online en legt de ondersteuning de kabinetbijlagen op de daarvoor bestemde plek (kast of kluis).⁷⁶
- Als (ambtenaren namens) het college tijdens de afweging tussen 'Meegeven' of 'Ter inzage leggen' contact zoekt met de raadsgriffie om uitleg te vragen over wat het verschil is, dan wordt dit uitgelegd aan de aanleverende directie door te vertellen wat er gebeurt met stukken die worden meegegeven en met stukken die ter inzage liggen. Daarnaast wordt in deze communicatie genoemd dat leden de eed/belofte hebben afgelegd en dat leden kabinetstukken daarom hoe dan ook - meegegeven of ter inzage gelegd - als kabinetsstukken moeten behandelen. Naar aanleiding van die uitleg, maakt het college uiteindelijk de afweging: de stukken ter inzage leggen op de raadsgriffie of ze in hard copy meegeven aan de commissieleden.⁷⁷
- Deze procedure wordt zowel door raadsleden, Agendakamer en DJZ als onduidelijk ervaren.
 - Onder (duo)raadsleden is niet bekend dat het college het besluit - inzien of meegeven - neemt en op basis waarvan de afweging wordt gemaakt. Het verschil tussen meegeven en ter inzage leggen doet raadsleden vermoeden dat er een schaal van "geheimheid" is en dat stukken tegen die schaal afgewogen moeten worden.⁷⁸ Het enige onderscheid dat de raadsgriffie hanteert, is geheim of openbaar. Het onderscheid tussen een beetje geheim of heel erg geheim, bestaat niet.⁷⁹
 - Bij de Agendakamer is onduidelijk wie dit besluit neemt, en wanneer ofwel voor het een (inzage), ofwel voor het ander (meegeven) wordt gekozen.⁸⁰ DJZ geeft aan dat hen onbekend is dat de rubriek in de raadsvoordracht de basis vormt voor het ter inzage leggen of meegeven. En vraagt zich af of dat ergens is vastgelegd. DJZ vermoedt dat de indiener van de voordracht geen bewuste afweging maakt. Het college maakt deze afweging zeker niet.⁸¹
 - Op de geheime documenten is niet op een voor iedereen begrijpelijke manier aangegeven of deze ter inzage zijn of mogen worden meegenomen.
- Van de agendastukken waarop geheimhouding is opgelegd, verzorgt de raadsgriffie inzage door leden van gemeenteraad, of, bij een commissievergadering, het (duo)raadslid dat lid is van de desbetreffende commissie.⁸²
- Vóór 1 september 2019 kwam het voor dat fractiemedewerkers stukken waarop geheimhouding was opgelegd, ophaalden voor (duo)raadsleden.⁸³
- We treffen in de agenda's van de openbare commissievergaderingen ook twee afwijkende vormen aan van inzien of meegeven van stukken waarop geheimhouding is opgelegd:

- *Kabinet bijlage reeds in uw bezit. (Agenda KDD 9 jan 2019).* Het kan volgens de raadsgriffie zijn dat in een eerdere commissievergadering het stuk is meegeven en dat het agendapunt is doorgeschoven.
- *Kabinet bijlagen worden naar de leden verstuurd. (Agenda RO 16 jan 2019).*
- De ter inzagestukken liggen in de kluis van de raadsgriffie. Met uitzondering van de niet-geanonimiseerde raadsadressen van burgers en de antwoorden hierop, deze liggen in de kast bij de commissieondersteuning, evenals de kabinetstukken die meegegeven mogen worden.⁸⁴
- In alle gevallen moet er getekend worden voor het ophalen of inzien van kabinetstukken. Bij het inzien van stukken ziet een medewerker van de raadsgriffie erop toe dat er geen foto's worden gemaakt van de stukken, maar hoogstens aantekeningen worden gemaakt.⁸⁵
- Notulen van een besloten commissievergadering worden meegegeven aan de (duo)raadsleden ter voorbereiding op vaststelling in de commissie. Raadsleden ontvangen ook de besluitenlijsten.⁸⁶

Bevindingen: enquête en interviews (duo)raadsleden

- Twaalf van de achttien (duo)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.⁸⁷ Dat blijkt niet uit het feitelijk handelen (zie volgende paragraaf).
- De meeste (duo)raadsleden (veertien van de zeventien) geven aan dat het hen niet altijd duidelijk is waarom het college heeft beslist dat zij het stuk waarop geheimhouding is opgelegd mogen inzien of mogen meenemen.⁸⁸
- Dertien van de achttien (duo)raadsleden geven aan het (een beetje) eens te zijn met de stelling dat de procedure van het inzien van geheime stukken bij de griffie belemmerend is voor hun rol als controleur of volksvertegenwoordiger.⁸⁹
- Voor veertien van de zeventien (duo)raadsleden is het niet altijd duidelijk waarom het college heeft beslist dat ze het stuk waarop geheimhouding is opgelegd mogen inzien of mogen meenemen (ze zijn het *een beetje eens / eens* met de stelling).⁹⁰
- (Duo)raadsleden ervaren de procedure voor het inzien van documenten als te risicomijdend, wantrouwend, onduidelijk, belemmerend (voor de controlerende taak) en arbeidsintensief:
 - (Duo)raadsleden moeten eerst een afspraak maken met de raadsgriffie. Vervolgens mogen zij het stuk uitsluitend inzien bij de raadsgriffie.⁹¹
 - (Duo)raadsleden moeten actief handelen als zij de geheime stukken willen inzien. In het verleden werden de stukken thuis aangeboden.⁹²
 - (Duo)raadsleden mogen geen kopieën of foto's maken van de geheime stukken, uit angst voor (data)lekken.⁹³ De instructie van de raadsgriffie zou luiden dat (duo)raadsleden wel aantekeningen mogen maken, maar dat zij niet letterlijk zinnen mogen overschrijven.⁹⁴

- Het tijdsframe waarin (duo)raadsleden geheime stukken kunnen inzien of ophalen, is beperkt. Bovendien is een deel van de stukken de dag voor of op de dag van de vergadering zelf pas in te zien bij de raadsgriffie.⁹⁵ Dit bemoeilijkt het overleg met fractieleden.⁹⁶
- Indien het gaat om veel geheime stukken, moeten (duo)raadsleden lang bij de raadsgriffie aan tafel zitten.⁹⁷
- Tot 2018 kregen de (duo)raadsleden de stukken thuisgestuurd (via een koerier). Deze stukken lagen dan fysiek bij hen thuis, waardoor de documenten bij hen onder de aandacht kwamen. Daarnaast konden de (duo)raadsleden de stukken meenemen naar de commissievergadering, zodat ze eruit konden putten tijdens de debatten. Vanaf 2018 is dit veranderd. Stukken mogen alleen nog worden ingezien bij of worden meegegeven door de raadsgriffie.⁹⁸
- (Duo)raadsleden ervaren het gebrek aan tijd om de stukken in te zien als een groot probleem, omdat zij het raadswerk combineren met een baan of andere activiteiten. De plicht om stukken in te zien en door te nemen bij de raadsgriffie, veelal onder kantoortijd, is daarom een drempel.⁹⁹
- Het is (duo)raadsleden onduidelijk waarom een document soms alleen mag worden ingezien en niet mee mag worden meegegeven zodat het elders kan worden gelezen. Die procedure is niet helder en transparant. Zij vragen zich bovendien af wie dit bepaalt en hebben de indruk dat dit de beslissing is van een individuele ambtenaar, zonder dat deze een goed begrip heeft van het onderscheid tussen *inzien* en *meegeven*. (Duo)raadsleden vragen zich ook af waarom documenten niet (meer) thuis worden gebracht of waarom documenten niet online kunnen worden ingezien, bijvoorbeeld met een met (DIGID-)code, zoals wel al kan in andere steden (bijvoorbeeld Utrecht).¹⁰⁰
- Een (duo)raadslid werpt de vraag op waarom er zoiets als ter inzage bestaat, terwijl (duo)raadsleden de eed hebben afgelegd. Het (duo)raadslid merkt op dat er wel vertrouwen moet zijn tussen het college en de raad.¹⁰¹
- (Duo)raadsleden ervaren deze procedure als risicomijdend, belemmerend (voor de controlerende taak), gedoe, lastig, omslachtig en tijdrovend.¹⁰²
- Regelmatig besluit een (duo)raadslid om de stukken niet te komen inzien vanuit zijn/haar eerdere ervaring of veronderstelling dat het merendeel van de stukken onbelangrijk is of politiek gezien erg oninteressant is.¹⁰³
- Een (duo)raadslid geeft aan dat het college (financiële) problemen voor raadsleden verborgen kan houden, door deze te verbergen in geheime stukken vanuit de wetenschap dat maar weinig (duo)raadsleden de geheime stukken komen inzien.¹⁰⁴
- Enkele (duo)raadsleden hebben wel begrip voor de procedure van inzage bij de raadsgriffie. Tegelijkertijd merken zij op dat de procedure minder belemmerend kan worden gemaakt.
 - Een (duo)raadslid geeft aan dat inzage vroeger beter ging, toen de geheime stukken werden toegestuurd. Het (duo)raadslid geeft als alternatief dat de

documenten waarop geheimhouding is opgelegd in een online omgeving kunnen worden geraadpleegd.¹⁰⁵

- Een (duo)raadslid zegt: "De procedure rondom inzage belemmert de rol van de raad een beetje. Maar als geheimhouding noodzakelijk is, dan moet daar een goede reden voor zijn en dan is het zoals het is. Ik begrijp dat budgetten voor aanvang van de aanbesteding niet openbaar worden gemaakt. De procedure voor inzage belemmert het functioneren van raadsleden nu doordat deze niet slim is ingericht. Amsterdam zou een voorbeeld kunnen nemen aan veel andere gemeenten die dat beter voor elkaar hebben."¹⁰⁶
- De trend is dat meer stukken ter inzage worden gelegd.
 - Volgens een (duo)raadslid zijn in de afgelopen periode meer stukken ter inzage gelegd. De raadsgriffie mag minder vaak stukken meegeven aan (duo)raadsleden. Dat gebeurt heel veel bij de commissievergaderingen van ruimtelijke ordening, grondzaken en erfpacht. Terwijl (duo)raadsleden de geheime stukken in het verleden thuisbezorgd kregen.¹⁰⁷

*De opties 'openbare bijlage' en 'kabinetbijlage'*¹⁰⁸

Meegestuurde bijlagen
Ter inzage gelegde bijlagen

Stukken	
Meegestuurd	
Ter inzage gelegd	

Kabinetbijlagen die mogen worden 'meegestuurd', kunnen als fysiek pakketje door de commissieleden worden opgehaald bij de raadsgriffie. De stukken worden dus feitelijk 'Meegegeven' (en niet 'Meegestuurd'). Kabinetbijlagen die mogen worden 'Ingezien', liggen op de raadsgriffie ter inzage voor de leden. Deze kabinetbijlagen mogen dus niet worden meegegeven aan commissieleden.

Een voorbeeld:

Een voorbeeld van een ingevulde commissieflap:	
	Stukken
Meegestuurd	1. GEANONIMISEERD - Raadsadres inzake xxx 2. GEANONIMISEERD - Beantwoording raadsadres inzake xxx
Ter inzage gelegd	1. KABINET - Raadsadres inzake xxx 2. KABINET - Beantwoording raadsadres inzake xxx

De commissiegriffier controleert of de juiste documenten onder het juiste kopje staan en screent of de directie in Andreas de kabinetbijlage inderdaad de rubricering 'kabinet' heeft gegeven. Op basis van de informatie op de flap en de rubricering in Andreas zet de commissieondersteuning de openbare bijlagen online en legt de ondersteuning de kabinetbijlagen op de daarvoor bestemde plek (kast of kluis).

Het komt voor dat er - voordat het college stukken aanlevert bij de raadsgriffie - contact is tussen de commissiegriffier en de aanleverende directie over de manier waarop stukken kabinet worden aangeleverd. In de meeste gevallen is dit contact er echter niet en kiest het college zonder vooroverleg wat zij willen met de kabinetstukken: meesturen of ter inzage leggen.

2.3.3 (Duo)raadsleden nemen nauwelijks kennis van stukken waarop geheimhouding rust

Beoordelingskader: de wetgeving en de procedures, zie paragraaf 2.2.3

Bevindingen: de praktijk

- (Duo)raadsleden maken nauwelijks gebruik van de mogelijkheid om documenten waarop geheimhouding is opgelegd in te zien bij de raadsgriffie.
- We hebben alle inzagelijsten van commissie- en raadsvergaderingen doorgenomen voor de periode april 2018 tot en maart 2020.
 - Bij de 61 commissievergaderingen zijn gemiddeld drie (duo)raadsleden de stukken komen inzien (186 raadsleden in totaal).
 - Bij 32 commissievergaderingen zijn geen (duo)raadsleden stukken bij de raadsgriffie komen inzien. Opvallend is dat dit in de periode april 2018 tot en met januari 2019 geen enkele keer is gebeurd. Tijdens deze vergaderingen zijn allerlei onderwerpen geagendeerd, van investeringskredieten tot benoemingen. Volgens de raadsgriffie is een mogelijke verklaring dat dit precies de periode was waarin er een nieuwe raad aantrad na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018. Vanwege de coalitieonderhandelingen is in een deel van de genoemde periode gewerkt met één tijdelijke algemene raadscommissie (TAR).¹⁰⁹ We merken op dat de TAR-vergaderingen plaatsvonden van 25 april 2018 tot en met 20 juni 2018 en dat vanaf 4 juli 2018 de reguliere commissievergaderingen plaatsvonden.¹¹⁰
 - Bij 32 van de 61 commissievergaderingen is geen enkel (duo)raadslid de geheime stukken komen inzien. Bij vier commissievergaderingen is één (duo)raadslid de geheime stukken komen inzien. Bij 25 commissievergaderingen zijn de geheime stukken door meer dan één (duo)raadslid ingezien.¹¹¹
 - De inzagelijsten van 25 van 26 geagendeerde besloten raadsvergaderingen zijn bekeken. Van één vergadering is geen inzagelijst bekend.
 - Bij deze 25 raadsvergaderingen zijn gemiddeld twee raadsleden de stukken waarop geheimhouding is opgelegd, bij de raadsgriffie komen inzien.
 - Bij vijftien van de 26 raadsvergaderingen is geen enkel raadslid de geheime stukken komen inzien. Bij vier vergaderingen is één raadslid de geheime stukken komen inzien. Bij zes vergaderingen zijn de geheime stukken door meer dan één raadslid ingezien. Voor één vergadering ontbrak de inzagelijst.¹¹²
 - Bij geen enkele raadsvergadering is een stuk aan een raadslid meegegeven. Het Reglement van Orde wordt op dit punt goed nageleefd.

- We hebben alle lijsten van commissievergaderingen doorgenomen voor de periode april 2018 tot en maart 2020 waarbij (duo)raadsleden moesten tekenen wanneer een stuk waarop geheimhouding is opgelegd werd meegegeven.
 - Bij achttien van de 61 commissievergaderingen mochten stukken worden meegegeven door de raadsgriffie.
 - In totaal hebben 61 (duo)raadsleden hier gebruik van gemaakt (gemiddeld drie tot vier (duo)raadsleden per vergadering).
 - Dat stukken mogen worden meegegeven aan (duo)raadsleden komt dus veel minder frequent voor dan dat duo(raadsleden) stukken mogen inzien.
- De raadsgriffie geeft aan dat raadsleden doorgaans geheime stukken komen inzien als zij een bepaald agendapunt voor een commissie- of raadsvergadering moeten voorbereiden. Waarschijnlijk komen raadsleden volgens de raadsgriffie alleen een bekrachtigingsmap inzien als dat kan worden gecombineerd met het inzien van andere stukken waarop geheimhouding is opgelegd en wanneer de raadsgriffie ze ook wijst op de bekrachtigingsmap.¹¹³
- (Duo)raadsleden ervaren de huidige werkwijze rond het inzien van stukken als belemmerend.¹¹⁴
 - Zeker in het geval dat stukken laat worden aangeleverd of als de documenten omvangrijk zijn, in omvang of aantal.
 - De raadsgriffie is geïnstrueerd om bij de (duo)raadsleden te gaan zitten tijdens de inzage. Hierdoor voelen (duo)raadsleden zich bekeken.
 - Het komt voor dat stukken waarop geheimhouding is opgelegd pas op de dag van de commissievergadering zijn in te zien.¹¹⁵
 - Het komt voor dat raadsleden stukken komen inzien waarop geheimhouding is opgelegd en dat het stuk gelakte passages bevat.¹¹⁶
 - Eén raadslid gaf aan bij het inzien van een document van een griffiemedewerker te horen te hebben gekregen dat er niet letterlijk passages mochten worden overgeschreven, alleen samenvattende aantekeningen waren mogelijk.¹¹⁷
- Het plan is om alle stukken waarop geheimhouding rust via Notubox beschikbaar te gaan maken vanaf september 2020.
 - Het plan van het presidium is dat vanaf september 2020 (duo)raadsleden alle stukken waarop geheimhouding is opgelegd, kunnen inzien via Notubox, voor zover zij daar op basis van hun commissie- en raadslidmaatschap toegang toe behoren te hebben. Daarmee worden ook twee punten uit het initiatiefvoorstel “openbaar tenzij” opgelost. (Duo)raadsleden kunnen zich beter voorbereiden op de vergadering en hebben tijdens de vergadering ook toegang tot de stukken waarop geheimhouding is opgelegd.¹¹⁸
 - De raadsgriffie kan zich vinden in dit plan. Omdat het in het verleden regelmatig is voorgekomen dat stukken zijn gelekt, is de raadsgriffie er geen voorstander van om stukken mee te geven.¹¹⁹
 - Het voornemen van het presidium lijkt in juli 2020 nog niet bekend te zijn bij de overige leden van de raad. We hebben met vijf raadsleden gesproken. Geen van

hen heeft spontaan deze ontwikkeling genoemd. In september 2020 werd het systeem nog getest. Het presidium heeft over dit plan nog niet met de raadsleden en duoraadsleden gecommuniceerd, in afwachting van de uitkomsten van deze test.¹²⁰

2.3.4 Informatievoorziening per brief alleen na afloop van raadsvergaderingen

Beoordelingskader: de wetgeving en de procedures, zie paragraaf 2.2.3

- Op grond van artikel 27, lid 6 Reglement van Orde voor de raad van Amsterdam worden aanwezige raadsleden na de vergadering over de opgelegde geheimhouding tijdens die vergadering geïnformeerd via een brief.¹²¹

Bevindingen: de procedures

- De burgemeester - in de rol van voorzitter van de gemeenteraad, stuurt de brief met als onderwerp "Opgelegde geheimhouding in besloten raadsvergaderingen van [datum]" (zie kader).
- Een soortgelijke brief wordt niet na afloop van een commissievergadering verstuurd. Dit is ook niet geregeld in de Verordening op de Raadscommissies 2009.
- Het is de raadsgriffie onbekend waarom het presidium wel heeft besloten dat de brief moet worden verstuurd na afloop van een raadsvergadering, maar niet na afloop van een commissievergadering.
- De raadsgriffie vermoedt dat aanleiding voor de raadsbrief het lekken van informatie in het verleden is geweest en de noodzaak om raadsleden en anderen na een raadsvergadering nog eens te wijzen op de opgelegde geheimhouding. Mogelijk is dit minder relevant bij besloten commissievergaderingen, het aantal onderwerpen dat daar wordt behandeld is minder dan in de besloten raadsvergadering, daar wordt meer toelichting gegeven.¹²²

Brief burgemeester Opgelegde geheimhouding in besloten raadsvergadering van [datum vergadering]

Zeer geachte leden van de gemeenteraad, leden van het college van B en W en overige aanwezigen bij de besloten vergadering van [datum],

Overeenkomstig artikel 27, zesde lid, van het Reglement van Orde voor de raad van Amsterdam deel ik u hierbij mede, dat uw raad tijdens zijn besloten zitting van [datum] op grond van artikel 25, eerste lid, van de Gemeentewet geheimhouding heeft opgelegd omtrent het in deze besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de betreffende stukken.

Ingevolge artikel 25, eerste lid, van de Gemeentewet wordt deze geheimhouding door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen in acht genomen.

2.3.5 Geen volledig overzicht van wie kennis heeft genomen van geheime documenten

Beoordelingskader: de wetgeving en de procedures, zie paragraaf 2.2.3

- In het *Handboek voor commissiegriffiers* staat dat elke aanwezige van een besloten vergadering de presentielijst moet tekenen, ook aanwezige ambtenaren op de tribune.¹²³
- Van de besloten raad- of commissievergadering wordt een afzonderlijk verslag gemaakt, dat niet openbaar wordt gemaakt, tenzij de raad(scommissie) anders beslist.¹²⁴

Bevindingen: de procedures

- De raadsgriffie bewaart de presentielijsten van besloten vergaderingen niet altijd. Volgens de procedure wordt de inhoud van de presentielijsten wel in het verslag / de notulen opgenomen, met als doel dat achteraf kan worden vastgesteld wie aanwezig was bij de besloten vergadering.¹²⁵ We hebben zelf één keer geconstateerd dat namen van aanwezigen niet altijd worden genoteerd en opgenomen in het verslag of de notulen.¹
- De groep van personen die een besloten vergadering heeft bijgewoond kan een andere groep zijn dan de groep die documenten is komen inzien bij de raadsgriffie. Hoewel getekend moet worden voor inzage en aanwezigheid, is het ingewikkeld om inzicht te krijgen wie allemaal kennis hebben verkregen van de informatie waarop geheimhouding is opgelegd.¹²⁶
- Om inzicht te krijgen in wie van geheime documenten kennis heeft genomen, moeten inzagelijsten én notulen van de vergadering worden bekeken, die niet openbaar zijn.

2.3.6 Archivering geheime documenten is niet binnen de organisatie belegd

Beoordelingskader: de wetgeving en de procedures, zie paragraaf 2.2.3

- De raadsgriffie is verantwoordelijk voor de archivering van de getekende besluiten.¹²⁷
- De plicht tot archivering van stukken waarop het college geheimhouding heeft opgelegd, waaronder de TKN-stukken, ligt bij het college. In de praktijk daarmee bij de indiener van het stuk.¹²⁸

Bevindingen: de praktijk

- De verantwoordelijkheden met betrekking tot archivering van stukken waarop geheimhouding is opgelegd, zijn niet beschreven. Uit de regelgeving rondom archivering volgt dat het orgaan dat een stuk opstelt ook verantwoordelijk is voor

¹ Dit constateren we op basis van een eigen observatie waarbij medewerkers van de rekenkamer aanwezig waren bij een besloten commissievergadering.

de archivering of de vernietiging daarvan. Concreet betekent dit dat de raadsgriffie verantwoordelijk is voor de archivering van agenda, verslagen, moties, amendementen etc. En dat het college verantwoordelijk is voor de archivering van alle andere stukken die het heeft geproduceerd, inclusief de stukken waarop het geheimhouding heeft opgelegd.

- De verantwoordelijkheid voor het archiveren van documenten waarop geheimhouding is opgelegd, ligt in de praktijk daarmee veelal bij de indiener van het document. Voor kabinetstukken bij commissie-agendapunten geldt dat informatie over de bewaartermijn door de commissiegriffiers en commissieondersteuning niet apart wordt bijgehouden. De afspraak is dat de geheime stukken worden vernietigd zo gauw de commissievergadering achter de rug is, mits het betreffende agendapunt is besproken. Indien een agendapunt waar de kabinetstukken bij horen is doorgeschoven, worden de kabinetstukken bewaard (op de daarvoor bestemde plek) totdat het agendapunt daadwerkelijk is besproken in een latere commissievergadering.¹²⁹
- Stukken die ter inzage zijn gelegd, worden daarom na verloop van tijd door de raadsgriffie teruggegeven aan de aanleverende directie.¹³⁰ De naam en het telefoonnummer van de indiener wordt op de envelop genoteerd voordat de envelop met daarin het stuk waarop geheimhouding is opgelegd in de kluis wordt gelegd. Bij een opruimronde wordt contact gezocht met de directies.¹³¹ Het komt ook voor dat de raadsgriffie op eigen initiatief stukken vernietigt.
- Een actueel en accuraat overzicht van alle documenten waarop geheimhouding rust of rustte, ontbreekt. Eén overzicht of registratie, op één centrale plaats in de organisatie waaruit blijkt of op een document geheimhouding is opgelegd, bekrachtigd, opgeheven of voortduurt, ontbreekt. Wel zijn er deelregistraties die een momentopname weergeven, maar geen historische informatie bevatten.
 - De registraties van de Agendakamer geven een momentopname van de collegestukken. En maken duidelijk wanneer het college geheimhouding heeft opgelegd op een stuk, of dit stuk is voorgedragen aan de raad om de geheimhouding te bekrachtigen en wanneer de geheimhouding kan komen te vervallen (een concreet moment, een gebeurtenis, of nog niet (indien de geheimhouding voor onbepaalde tijd is opgelegd)).
 - Ook Andreas geeft een momentopname, maar daaruit blijkt niet door welk gremium (college, burgemeester, raad of raadscommissie) geheimhouding is opgelegd, of en wanneer de raad de geheimhouding heeft bekrachtigd, wanneer de geheimhouding is opgeheven en door welk gremium.
- Raadsleden kunnen daarom niet eenvoudig achterhalen welke stukken waarop geheimhouding is opgelegd aan de vorige raad(scommissies) zijn aangeboden.
 - Volgens een raadslid is informatie over welke stukken in de vorige collegeperiode aan de raad(scommissies) zijn aangeboden alleen beschikbaar, wanneer raadsleden uit de vorige raadsperiode alles zouden hebben gearchiveerd. Deze afhankelijkheid wordt niet wenselijk gevonden.¹³² De raadsgriffie geeft aan dat zij de ervaring hebben dat raadsleden, wanneer zij

informatie nodig hebben uit een vorige raadsperiode, die door tussenkomst van de raadsgriffie veelal ontvangen.¹³³

- De raadsgriffie houdt geen archief bij van stukken waarop geheimhouding is opgelegd. Als de raadsgriffie een verzoek van een raadslid krijgt, dan zal de raadsgriffie de stukken in Andreas moeten opzoeken of moeten opvragen bij de indiener van het stuk. De raadsgriffie beschikt niet over een kluis met grote inhoud waarin alle stukken waarop geheimhouding is opgelegd kunnen worden gearhiveerd.¹³⁴

2.3.7 (Duo)raadsleden stellen beslotenheid en geheimhouding nauwelijks aan de orde

Beoordelingskader: de wetgeving en de procedures, zie paragraaf 2.2.3

Bevindingen: de praktijk^m

- Het besloten karakter van de vergadering is nauwelijks onderwerp van discussie tijdens raads(commissie)vergaderingen.
- (Duo)raadsleden debatteren nauwelijks inhoudelijk over de geheime dossiers.
- Het opleggen van geheimhouding is nauwelijks onderwerp van discussie tijdens raads(commissie)vergaderingen.
- Enkele (duo)raadsleden ervaren een ongelijk speelveld tussen de leden van het college en de commissie- en raadsleden, doordat (duo)raadsleden tijdens de vergadering niet kunnen beschikken over de geheime stukken en het college daarover wel beschikt. Door deze informatieachterstand kunnen ze het college niet controleren op basis van een gelijke uitgangspositie. Onduidelijk is of het aan de orde stellen van de geheimhouding ten koste gaat van de spreektijd van raadsleden.

De cijfermatige inzichten in commissievergaderingen tussen april 2018 en maart 2020

- Er zijn jaarlijks ongeveer dertig geagendeerde besloten commissievergaderingen.
- Dat is ongeveer een kwart tot een derde van het totaal. Er zijn namelijk tussen de acht en twaalf commissievergaderingen per maand, van negen commissies. Dus in totaal ongeveer honderd tot honderdtwintig per jaar.
- In de periode tussen april 2018 en maart 2020 waren 61 besloten commissievergaderingen geagendeerd. Voor 34 vergaderingen heeft geen inhoudelijke behandeling plaatsgevonden. In 27 vergaderingen heeft een inhoudelijke discussie plaatsgevonden.
- Voor 34 commissievergaderingen geldt dat er geen inhoudelijke behandeling heeft plaatsgevonden en dat de agendapunten gehamerd zijn.¹³⁵ In zestien

^m Om inzicht te krijgen in hetgeen is besproken en hoe is gehandeld tijdens besloten (commissie)vergaderingen zijn de notulen van deze vergaderingen bekeken bij de raadsgriffie. Een deel van de bevindingen is tevens gebaseerd op de overzichten van geagendeerde commissievergaderingen uit Andreas.

vergaderingen daarvan zijn benoemingen aan de orde gekomen. Bij een van de geagendeerde vergaderingen staat opheffing van geheimhouding van een bijlage op de agenda. De geagendeerde punten lopen daarnaast uiteen van bestemmingsplannen, budget en kredieten, tot juridische risico's.

- Voor 27 geagendeerde besloten vergaderingen geldt dat wel een inhoudelijke discussie heeft plaatsgevonden:
 - In twee van de 27 besloten commissievergaderingen is beperkt gesproken over het besloten karakter van de vergadering. Een inhoudelijke discussie heeft niet plaatsgevonden. In een andere vergadering stelt een raadslid ter discussie waarom de geheime documenten niet mogen worden meegenomen. Alle besloten vergaderingen blijven besloten.
 - Er zijn in de 27 vergaderingen in totaal 57 agendapunten geagendeerd. 35 zijn er inhoudelijk behandeld, 18 zijn er gehamerd. Agendapunten die worden gehamerd zijn overwegend bestemmingsplannen, juridische risico's en investeringskredieten.
 - Voor vier agendapunten geldt het volgende:
 - > In twee vergaderingen was er geen besloten agenda of stond het besproken onderwerp niet geagendeerd, maar heeft wel een besloten vergadering of bespreking plaatsgevonden.
 - > Bij twee vergaderingen zijn agendapunten doorgeschoven naar de raadsvergadering.
 - In acht van de 27 vergaderingen is voor een of meerdere agendapunten de geheimhouding ter discussie gesteld door een of meerdere commissieleden.
 - > Een (duo)raadslid vraagt waarom de geheimhouding moet worden gehandhaafd nadat een besluit is genomen. Wethouder antwoordt: *"Gemeente te veel in keuken laat kijken en uitkomst nog niet vast staat. Zo wordt hier gewoonlijk mee omgegaan"*. Andere raadsleden stellen geheimhouding op (delen van) het document ter discussie.¹³⁶
 - Andere discussiepunten betreffen de procedure:
 - > Het commissielid wil schriftelijke vragen die vertrouwelijk zijn ingediend aan de raad doen toekomen. Het college wordt gevraagd een toelichting te geven op de zwart gelakte passages. De wethouder benadrukt dat betreffende stukken eerder ter inzage hebben gelegen en daarom de informatie bekend is bij de raad. De wethouder zegt toe om met de raadsgriffie te overleggen hoe er om moet worden gegaan met kabinetvragen over kabinetonderwerpen. De wethouder is van mening dat als één raadslid deze info ontvangt, dit ook zou moeten gelden voor de overige raadsleden. De beantwoording zal waarschijnlijk kabinet ter inzage worden gelegd.¹³⁷
 - > Een commissielid wijst erop dat er geheime informatie is opgenomen in een stuk dat openbaar is geworden. Dat is in strijd met de opgelegde geheimhouding en daarvan moet aangifte worden gedaan door het presidium. Omdat de geheime informatie al openbaar is, wordt het lastig

voor dit commissielid om te bepalen hoe er moet worden omgegaan met de nu als geheime stukken aangeleverde informatie. Een ander commissielid stelt voor om geheimhouding voor betreffende passages op te heffen. De voorzitter wijst erop dat opheffen alleen in de raadsvergadering kan plaatsvinden. De wethouder biedt excuses aan. Informatie is verkeerd in de raadsvoordracht opgenomen. Het voorstel was om de geheimhouding van de notulen op te heffen om het gesprek zo open mogelijk te kunnen voeren. De wethouder zegt dat aangifte doen tegen het college aan het presidium is.¹³⁸

- In alle gevallen is de geheimhouding gehandhaafd.
- De burgemeester heeft in geen van de 27 vergaderingen een stuk behandeld waarop de burgemeester zelf geheimhouding heeft opgelegd.
- In een van 27 besloten commissievergaderingen, waar een inhoudelijke discussie plaatsvond, heeft de voorzitter geheimhouding op een stuk gelegd.

De cijfermatige inzichten in raadsvergaderingen tussen april 2018 en maart 2020

- Er zijn ongeveer vijftien raadsvergaderingen per jaar (driewekelijks met uitzondering van de vakantieperiodes).
- In de periode april 2018 tot en met maart 2020 zijn er negen besloten raadsvergaderingen geweest waar inhoudelijk is gesproken over de agendapunten. Het aantal geagendeerde besloten raadsvergaderingen ligt hoger in deze periode, namelijk 26, blijkt uit Andreas. Dat lijkt ten opzichte van de besloten commissievergaderingen relatief veel, maar dat aantal is wel goed te verklaren omdat bij vrijwel elke raadsvergadering stukken waarop geheimhouding rust, moeten worden bekrachtigd.
- In twintig van de 26 geagendeerde vergaderingen waren er inhoudelijke punten geagendeerd, uiteenlopend van ter kennis name punten tot het instemmen met investeringskredieten.
- In zes van de 26 geagendeerde vergaderingen was bekrachtiging het enige agendapunt. Van een van deze zes vergaderingen zijn notulen beschikbaar.
 - In vier van de negen besloten vergaderingen waarvan de notulen beschikbaar zijn, was bekrachtiging een onderdeel van het verslag.
 - Bekrachtiging stond op de agenda van acht besloten vergaderingen waarvan de notulen beschikbaar zijn.
 - In zes van de negen vergaderingen wordt de geheimhouding bekrachtigd van stukken waarop geheimhouding is opgelegd die voorafgaand aan de raadsvergadering van het college (of de burgemeester) zijn ontvangen. In een van de vergaderingen wordt dit ter discussie gesteld omdat de hoeveelheid groot en de aanlevertijd kort is. Een raadslid vraagt om de stukken een volgende vergadering inhoudelijk te behandelen. In drie vergaderingen komt het woord 'bekrachtiging' dus niet voor in de notulen.
- Voor zeventien van de 26 vergaderingen geldt dat geen inhoudelijke behandeling heeft plaatsgevonden en dat de agendapunten gehamerd zijn.¹³⁹

- In de negen besloten raadsvergaderingen hebben de volgende discussies over de dossiers plaatsgevonden:
 - In een van de negen besloten vergaderingen heeft de voorzitter gevraagd aan de aanwezigen of zij het eens waren met het besloten karakter van de vergadering. Een discussie over de aard van de vergaderingen heeft verder niet plaatsgevonden.
 - In twee van de negen besloten vergaderingen werd de geheimhouding op een of meerdere agendapunten ter discussie gesteld en werd erover gedebatteerd.
 - > In één vergadering zijn er drie raadsleden die vragen stellen. Eén raadslid vindt de raadsvoordracht niet duidelijk genoeg. Het beslispunt geheimhouding is volgens dit lid onvoldoende gemotiveerd en de informatieplicht van het college aan de raad wordt ter discussie gesteld. Een ander raadslid trekt de motivatie aan sich in twijfel, en een derde raadslid stelt een procedurele vraag.¹⁴⁰
 - > In één vergadering stelt een raadslid verrast te zijn door het voorstel documenten te 'ontkabinetten': *"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."* Een tweede raadslid stelt een vraag over het opheffen van geheimhouding op de notulen tijdens een volgende vergadering en een derde raadslid stelt de geheimhouding op stukken zelf ter discussie. Uiteindelijk besluit de voorzitter geheimhouding op de voorgaande beraadslaging op te heffen.¹⁴¹
 - > In twee andere vergaderingen wordt geheimhouding op de stukken benoemd, maar wordt er niet inhoudelijk over gesproken. In het ene geval licht het college toe geheimhouding te hebben opgelegd op hetgeen is besproken tijdens een technische sessie, dankzij een formule die op het laatste moment werd gevonden. In de andere vergadering gaat het om een raadslid dat zegt dat de voordracht erg laat ter beschikking van de raadsleden is gekomen.¹⁴²
- Tijdens de negen besloten vergaderingen zijn 28 agendapunten geagendeerd. Uit de notulen van een van deze vergaderingen blijkt uit de agenda niet hoeveel agendapunten zijn geagendeerd, maar is het aantal uit de notulen en de stemverklaring opgemaakt. Van de agendapunten:
 - Zijn tien agendapunten inhoudelijk behandeld in zeven van de negen besloten raadsvergaderingen;
 - Zijn zes agendapunten gehamerd in drie van de negen vergaderingen ;
 - Is van elf agendapunten onduidelijk of deze zijn besproken of gehamerd;
 - Betrof één agendapunt een ter kennisname punt.

- Wat opvalt is dat van relatief veel agendapunten uit de notulen (elf van de 28) niet duidelijk op te maken valt hoe deze zijn behandeld.
- In acht van de negen besloten vergaderingen legt de voorzitter geheimhouding op, op grond van artikel 25, lid 1 Gemeentewet. De praktijk is in strijd met dit lid. De geheimhouding moet worden opgelegd door de raad en mag niet worden opgelegd door de voorzitter (zie paragraaf 2.2.1).
- Opheffen van geheimhouding op stukken staat bij drie besloten raadsvergaderingen op de agenda. Hiervan zijn geen notulen beschikbaar. Op geen van de documenten is de geheimhouding naar aanleiding van de discussie tijdens de besloten vergaderingen opgeheven.

Bevindingen: enquête en interviews (duo)raadsleden

- Twee van de drie deelnemende (plaatsvervangende) voorzitters zijn het eens met de stelling dat ze bij elke vergadering voldoende ruimte ervaren om het besluit aan de orde te stellen of er besloten vergaderd moet worden, één (plaatsvervangende) voorzitter geeft aan dit niet te weten of heeft hierover geen mening.¹⁴³
- Veertien van de zeventien (duo)raadsleden is het (een beetje) eens met de stelling dat het voor hen duidelijk is waarom er besloten wordt vergaderd.¹⁴⁴
- Veertien van de zeventien (duo)raadsleden is het (een beetje) eens met de stelling dat er zoveel mogelijk in openbaarheid wordt vergaderd in de raadscommissies.¹⁴⁵
- Dertien van de zeventien (duo)raadsleden zijn het (een beetje) eens met de stelling dat er zoveel mogelijk in openbaarheid wordt vergaderd in de raad.¹⁴⁶
- Een (duo)raadslid geeft aan moeite te hebben met het besloten karakter van een (commissie)vergadering. Met de informatie die tijdens de besloten vergadering wordt gedeeld, mag een (duo)raadslid niet in de openbaarheid treden of daar actie op ondernemen. Het (duo)raadslid kan niets met deze informatie, waardoor dit soort vergaderingen geen meerwaarde hebben voor het (duo)raadslid. Het (duo)raadslid neemt daarom geen deel aan besloten (commissie)vergaderingen.¹⁴⁷
- Twee (duo)raadsleden geven aan dat er sprake is van een ongelijk speelveld tussen de leden van het college en de commissie- en raadsleden wanneer geheime stukken alleen mogen worden ingezien. (Duo)raadsleden hebben in dat geval een informatieachterstand en kunnen het college niet controleren op basis van een gelijke uitgangspositie.
 - (Duo)raadsleden mogen stukken alleen inzien bij de raadsgriffie, terwijl de wethouder bij een (commissie)vergadering wel beschikt over de stukken waarop geheimhouding is opgelegd. In een debat tussen de wethouder en een (duo)raadslid kan deze alleen putten uit de aantekeningen. Een (duo)raadslid kan een wethouder hierdoor niet goed bevragen: "Als de wethouder dan aangeeft dat dat zo niet in het stuk staat, dan valt de discussie dood."¹⁴⁸
 - Wethouders gebruiken eenzelfde soort argumentatie als een (duo)raadslid vragen stelt over een passage uit een geheim stuk. Wethouders geven dan aan

dat er zo niet is staat. Omdat het (duo)raadslid niet beschikt over het geheime stuk, kan het (duo)raadslid vervolgens niet citeren uit de stuk.¹⁴⁹

- Een (duo)raadslid geeft aan dat de spreektijd tijdens een besloten vergadering (te) beperkt is. Als een (duo)raadslid al inhoudelijke punten heeft voor de besloten vergadering, is er te weinig spreektijd om de geheimhouding en het besloten karakter aan de orde stellen, ondanks dat de motivering om geheimhouding op te leggen niet wordt gedeeld. Ook is het voor dit (duo)raadslid onduidelijk wanneer hij/zij dit aan de orde kan stellen: bij de agendavaststelling - wat niet van de spreektijd van het (duo)raadslid afgaat - of bij het agendapunt zelf - wat wel ten koste van de besprekingsduur gaat. Het (duo)raadslid verwacht niet dat daarover schriftelijke afspraken zijn gemaakt.¹⁵⁰
- Een (duo)raadslid vraagt zich regelmatig af waarom geheimhouding op een stuk (als geheel) is opgelegd, maar bespreekt dit niet met de wethouder. Het bespreken zou ten koste gaan van de spreektijd van het (duo)raadslid. Schriftelijke vragen hierover stelt het (duo)raadslid ook niet aan de wethouder, omdat het geen politiek onderwerp betreft, maar meer een procedureel onderwerp. Dit soort onderwerpen worden besproken tussen de fractievoorzitters onderling en de raadsgriffie.¹⁵¹
- Een (duo)raadslid ervaart een grote weerstand bij de wethouder als de opgelegde geheimhouding aan de orde wordt gesteld. Het antwoord is dan vaak dat geheimhouding niet voor niets gebeurt. In de ogen van dit (duo)raadslid kan de opgelegde geheimhouding het best voorafgaande aan de besloten vergadering via WhatsApp of mail ter discussie worden gesteld.¹⁵²
- Een (duo)raadslid vraagt zich af wat de kwaliteit van het politieke debat kan zijn, als een aantal (duo)raadsleden tijdens de besloten vergadering aangeeft de geheime stukken niet te hebben ingezien.¹⁵³
- Een (duo)raadslid geeft aan dat (duo)raadsleden vrij spreken in de besloten vergaderingen, vanuit de gedachte dat de notulen nooit of pas na 75 jaar openbaar worden. Als de notulen eerder openbaar worden, heeft dit mogelijk gevolgen voor de woordkeuze of het taalgebruik van (duo)raadsleden.¹⁵⁴

3 Opleggen geheimhouding

3.1 Conclusies

De wettelijke bepalingen voor het opleggen van geheimhouding zijn grotendeels adequaat uitgewerkt in de gemeentelijke procedures (3.2).

- De juiste wetsartikelen worden onder de aandacht gebracht (3.2.1).
- De wettelijke eisen van motivering zijn uiteengezet (3.2.2).
- Gemeente heeft aanvullende eisen duur geheimhouding (3.2.3).
- Voorschrift opleggen geheimhouding op vertrouwelijk deel document ontbreekt (3.2.4).
- Zichtbaar maken geheimhouding is conform de Gemeentewet (3.2.5).

Het opleggen van geheimhouding verloopt in de praktijk nog niet altijd volgens de gemeentelijke uitgangspunten, procedures en wetgeving (3.3):

- Toename geheimhouding, ondanks uitgangspunt 'openbaar, tenzij' (3.3.1).
- Geheimhouding wordt meestal opgelegd op grond van het juiste artikel van de Gemeentewet (3.3.2).
- Motivering vaak aanwezig, maar moet specifiek (3.3.3).
- Geheimhouding voor onbepaalde tijd neemt toe (3.3.4).
- Geheimhouding wordt opgelegd op het gehele stuk, en niet op een deel van het stuk (3.3.5).
- Opgelegde geheimhouding niet altijd zichtbaar (3.3.6).

In de rekenkamerbrief (2012) deden we twee suggesties om het opleggen van geheimhouding te verbeteren. Het college en het presidium zijn hun toezeggingen niet volledig nagekomen (3.4):

- Nog niet alle geheime informatie staat in een afzonderlijke bijlage (3.4.1).
- Herkenbaarheid opgelegde geheimhouding is niet vergroot (3.4.2).

3.2 De wettelijke bepalingen zijn grotendeels adequaat uitgewerkt in procedures

3.2.1 De juiste wetsartikelen worden onder de aandacht gebracht

Beoordelingskader: wetgeving

- De artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet in samenhang met artikel 10 Wet openbaarheid bestuur (Wob) vormen het wettelijke kader voor het opleggen van geheimhouding (zie kader Artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet).
- Geheimhouding kan worden opgelegd op documenten en de inhoud daarvan, en op het behandelde tijdens een besloten vergadering.
- De raad, de commissie, het college en de burgemeester kunnen geheimhouding opleggen (zie kader voor Artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet).
- Het opleggen van geheimhouding vergt een uitdrukkelijk besluit van de bestuursorganen van de gemeente. Dit kan worden afgeleid uit de wettelijke systematiek van de Gemeentewet, waaruit blijkt dat de gemeenteraad, de (voorzitter van de) raadscommissie, het college en de burgemeester de bevoegdheid hebben geheimhouding op te leggen.
- Het opleggen van geheimhouding is een besluit in de zin van de Awb.ⁿ

ⁿ Artikelen 3:4 en 3:46 Awb.

Artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet

Artikel 25 Gemeentewet^o

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

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

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

Artikel 55 Gemeentewet

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

Lid 2 Op grond van een belang, genoemd in [artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur](#), kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door de burgemeester of een commissie, ten aanzien van de stukken die zij aan het college overleggen. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt. De geheimhouding wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel de raad haar opheft.

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

^o Artikel 25 derde lid heeft betrekking op het bekrachtigen van de geheimhouding door de raad. Dit onderwerp wordt behandeld in hoofdstuk 4.

Artikel 86 Gemeentewet

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

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

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

Bevindingen: de gemeentelijke procedures

- De gemeentelijke procedures zijn op het punt van wettelijke grondslag over het algemeen conform de wetgeving (zie kader Gemeentelijke procedures over de wettelijke grondslag van geheimhouding).
- In de *Handreiking opleggen geheimhouding* (januari 2018) is aangegeven dat raadsleden geheime stukken binnen hun fractie kunnen bespreken, wanneer artikel 86 Gemeentewet niet meer zou worden gebruikt voor het opleggen van geheimhouding (zie kader Gemeentelijke procedures over de wettelijke grondslag van geheimhouding). We zien de relatie niet met artikel 86 Gemeentewet. Maar ook als geheimhouding is opgelegd op grond van artikel 25 of 55 Gemeentewet zijn raadsleden niet bevoegd om die informatie te bespreken met duoraadsleden^p en fractiemedewerkers.
- Uit de notitie *Geheim? En dan? Een beknopt overzicht van de wettelijke regels rond geheimhouding voor de gemeenteraad van Amsterdam* (prof. mr. dr. S.A.J. Munneke, augustus 2018) leiden wij de volgende regels af voor het bespreken van geheime informatie:
 - Raadsleden mogen onderling over informatie praten waarop geheimhouding is opgelegd. Voorwaarde is wel dat ze beiden actief raadslid zijn. Met een voormalig raadslid mag niet over die informatie worden gesproken.

^p Duoraadsleden mogen alleen kennisnemen van documenten waarop geheimhouding is opgelegd als deze documenten in de commissie waarvan zij lid zijn, zijn geagendeerd.

- Duoraadsleden mogen met raadsleden over geheime informatie praten, wanneer duoraadsleden op grond van hun benoeming in de commissie kennis hebben genomen of hadden kunnen nemen van die informatie.
- Raadsleden mogen alleen met duoraadsleden over de geheime informatie praten als dat duoraadslid op grond van de benoeming in de commissie kennis heeft genomen of had kunnen nemen van die informatie.
- Raadsleden en duoraadsleden mogen buiten de vergadering niet met anderen over die geheime informatie praten, zoals fractiemedewerkers, partijgenoten of deskundigen. Uitzondering daarop is als die derde een eigen inlichtingenrecht heeft, zoals medewerkers van de rekenkamer.
- De raad kan besluiten ook anderen toe te laten tot een besloten vergadering of van geheime stukken kennis te laten nemen (buiten de besloten vergadering om). Dat vereist een uitdrukkelijk raadsbesluit. Daarbij past echter terughoudendheid: de wet zelf gaat hier als hoofdregel uit van een onderscheid tussen democratisch gekozen raadsleden, en zij die niet gekozen zijn. Een individueel raadslid is niet bevoegd om zelf de kring van geheimhouders uit te breiden.
- De gemeentelijke procedures voor het opleggen van geheimhouding zijn opgenomen in:
 - *Uitgebreide handreiking bij het opleggen geheimhouding*, versie 10 juli 2019, hierna: *Uitgebreide handreiking opleggen geheimhouding* (juli 2019);
 - *Korte instructie en goede voorbeelden beslispunten geheimhouding*, versie 10 juli 2019, hierna: *Korte instructie met voorbeelden* (juli 2019)^q;
 - *Handreiking finaal advies DJZ*, versie 12 november 2018, hierna: *Handreiking finaal advies DJZ* (november 2018);
 - *Handreiking bij college-, commissie- en raadsvoordrachten bij het opleggen van geheimhouding*, versie 16 januari 2018, hierna: *Handreiking opleggen geheimhouding* (januari 2018)^r;
 - *Korte handleiding werkwijze opleggen geheimhouding*, versie 7 april 2017, *Korte handleiding opleggen geheimhouding* (april 2017)^s;
 - *BIJLAGE 2b Procedure bekrachtiging geheimhouding*, 14 maart 2017, *Procedure bekrachtiging geheimhouding* (maart 2017);
 - *Checklist geheimhouding voor finaal adviseurs DJZ*, 15 juni 2015, hierna: *Checklist geheimhouding finaal adviseurs* (juni 2015);
 - Intranet gemeente Amsterdam, *Instructie voor het schrijven van een collegevoordracht*;
 - Intranet gemeente Amsterdam, *Aanleveren bijzondere bijlagen collegevoordracht*;
 - Intranet gemeente Amsterdam, *Raadsgriffie: over kabinetstukken*;

^q Geldend vanaf 10 juli 2019.

^r Geldend in de periode 16 januari 2018 tot 10 juli 2019.

^s Geldend tot 16 januari 2018.

- Intranet gemeente Amsterdam, *Raadsgriffie: over kabinetstukken die TKN zijn*.
- Het college is door de directie Juridische Zaken afzonderlijk en juist geïnformeerd over de wettelijke grondslag (zie kader Memo DJZ).

Bevindingen: enquête en interviews (duo)raadsleden

- De regels over met wie gesproken mag worden over geheime informatie, zijn niet bij alle (duo)raadsleden bekend. Een (duo)raadslid geeft aan dat het een probleem is wanneer twee fractieleden in een commissie deelnemen en een van hen de geheime stukken niet heeft kunnen inzien noch de vergadering kan bijwonen. Dan is geen ruggenspraak mogelijk. Dat is onhandig en belemmerend.¹⁵⁵
- Een duoraadslid geeft aan slechts met het raadslid te overleggen over geheime stukken, omdat raadsleden alle geheime stukken mogen zien.¹⁵⁶

Gemeentelijke procedures over de wettelijke grondslag van geheimhouding

In de breder opgezette *Handreiking finaal advies DJZ* (november 2018) ontbreken specifieke instructies over de wettelijke grondslag voor het opleggen van geheimhouding.¹⁵⁷

De *Handreiking opleggen geheimhouding* (januari 2018) geeft uitleg over de procedures bij het opleggen van geheimhouding en biedt sjabloonteksten voor de beslispunten in de verschillende voordrachten.¹⁵⁸ Aangegeven is dat bij het opleggen van geheimhouding het juiste artikel uit de Gemeentewet moet worden gebruikt. Wat de juiste wettelijke grondslag is, is afhankelijk van de vraag voor wie de stukken uiteindelijk zijn bestemd en wie de stukken bij dat orgaan aanlevert.¹⁵⁹

- Indien de stukken uiteindelijk worden aangeleverd bij de gemeenteraad of een commissie, dan is de juiste grondslag artikel 25, tweede lid van de Gemeentewet, aanvullend is in beide gevallen op grond van artikel 25, derde lid van de Gemeentewet bekrachtiging nodig.
- Indien de stukken uiteindelijk alleen bij het college worden aangeleverd, dan is artikel 55, eerste lid (wanneer aangeleverd door het college zelf), of artikel 55, tweede lid (wanneer aangeleverd door de burgemeester) van de Gemeentewet de juiste grondslag. Er is dan geen bekrachtiging nodig.¹⁶⁰

De informatie over de te gebruiken wettelijke grondslag is correct. Tevens wordt verwezen naar een interne afspraak waardoor raadsleden geheime stukken binnen hun fractie kunnen bespreken: *Afgesproken is dat artikel 86 van de Gemeentewet voor het opleggen van geheimhouding niet meer wordt gebruikt. Raadsleden kunnen geheime stukken dan binnen hun fractie bespreken.*¹⁶¹

De *Korte handleiding opleggen geheimhouding* (april 2017) bevat beknopte informatie over de te gebruiken wettelijke grondslag.¹⁶² De informatie is correct.

De *Procedure bekrachtiging geheimhouding* (maart 2017) bevat richtlijnen over het opleggen van geheimhouding: "Altijd wordt voor het opleggen van geheimhouding op *schriftelijke informatie* gekozen voor artikel 25 lid 2 Gemeentewet als grondslag, zonder uitzonderingen."¹⁶³ De informatie in samenhang met het bekrachtigen van geheimhouding is correct.

Deze procedure geldt sinds de raadsvergadering van 10 en 11 mei 2017 en is veranderd op voorstel van het presidium en de fractievoorzitters.¹⁶⁴ De bestuurlijke achtergrond werd in de voordracht als volgt uiteengezet: "*Lange tijd was er onduidelijkheid over de wettelijke grondslag bij het opleggen van geheimhouding en de bekrachtiging ervan. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft kenbaar gemaakt dat artikel 25 van toepassing is en de raad de geheimhouding moet bekrachtigen indien die is opgelegd op schriftelijke stukken die aan de raad worden voorgelegd. Artikel 55 is alleen van toepassing als het om stukken gaat die niet aan de raad worden voorgelegd of de informatie die mondeling met de raad wordt gedeeld. Dit noopt tot aanpassingen in onze werkwijze en is uitgewerkt in deze voordracht.*"¹⁶⁵

Intranet Raadsgriffie: kabinetstukken

De instructies *Raadsgriffie: over kabinetstukken* en *Raadsgriffie: over kabinetstukken die TKN zijn* bevatten de instructie dat bij het aanleveren het hele dossier of een specifieke bijlage het wettelijke kader op basis waarvan geheimhouding wordt opgelegd/verzocht moet worden vermeld.

Memo DJZ

Als er geheimhouding is opgelegd op grond van artikel 55 van de Gemeentewet en er wordt later alsnog besloten de stukken aan de raad voor te leggen, dan moet het college opnieuw over de geheimhouding op grond van artikel 25 van de Gemeentewet besluiten.¹⁶⁶

3.2.2 Wettelijke eisen van motivering zijn uiteengezet

Beoordelingskader: wetgeving

- Het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding zijn besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Voor deze besluiten geldt dat belangen moeten zijn afgewogen en dat ze deugdelijk gemotiveerd moeten zijn.^t
- Geheimhouding kan alleen worden opgelegd als er sprake is van een belang zoals is opgenomen in artikel 10 eerste of tweede lid van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Informatie kan geheim worden verklaard als het bijvoorbeeld bedrijfs- en fabricatiegegevens bevat die vertrouwelijk aan de gemeente zijn

^t Artikelen 3:4 en 3:46 Awb.

meegedeeld, als het persoonsgegevens betreft die inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer, als het de economische of financiële belangen van de gemeente betreft, of betrekking heeft op de opsporing van strafbare feiten of de inspecties, controles en toezicht door de gemeente (zie kader Artikel 10 Wet openbaarheid van bestuur).

- Het feit dat informatie ten behoeve van intern beraad is opgesteld (artikel 11 Wob), biedt geen mogelijkheid om geheimhouding op te leggen.^u

Artikel 10 Wet openbaarheid van bestuur

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

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

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

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

^u Dit volgt uit de formulering van de artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet.

Bevindingen: de gemeentelijke procedures

- De gemeentelijke procedures zijn op het punt van motivering conform de wetgeving. Uiteen is gezet dat per dossier in eigen bewoording moet worden gemotiveerd (zie kader Gemeentelijke procedures over de plicht van motiveren):
 - waarom het noodzakelijk is om het besluit tot het opleggen van geheimhouding te motiveren.
 - dat er verwezen moet worden naar een grond uit artikel 10 Wob en dat artikel 11 Wob geen grondslag geeft voor het opleggen van geheimhouding.
 - dat in de motivering in eigen bewoording moet worden uitgelegd waarom geheimhouding in dit specifieke dossier strikt noodzakelijk is
 - dat de motivering ook een belangenafweging moet bevatten: *waarom moet het belang waarom geheimhouding wordt opgelegd zwaarder wegen dan het algemene belang van openbaarheid? Oftewel: waarom kan dit niet in het openbaar worden besproken en is geheimhouding nodig?*
- In de gemeentelijke procedures speelt het college op "safe", door voor te schrijven dat zodra er sprake is van een absolute weigeringsgrond, geheimhouding moet worden opgelegd. De Gemeentewet schrijft dit niet voor. Ook als er sprake is van een absolute weigeringsgrond kan geheimhouding worden opgelegd, het is dus geen wettelijke verplichting. Bovendien is dit voorschrift strijdig met een eerder advies aan het college (juni 2015), waaruit blijkt dat ook in het geval van een absolute wijzigingsgrond de afweging moet worden gemaakt of geheimhouding wordt opgelegd. (zie kader Gemeentelijke procedures over de plicht van motiveren).

Gemeentelijke procedures over de plicht van motiveren

De *Handreiking opleggen geheimhouding* (16 januari 2018) gaat in op de noodzakelijke onderbouwing voor geheimhouding door verwijzing naar een belang dat is genoemd in artikel 10 van de Wob, en door een goede motivering daarbij. Aangegeven is dat dat openbaarheid binnen de gemeente het uitgangspunt is en dat er alleen in uitzonderingssituaties geheimhouding mag worden opgelegd. Daarom moet ook goed worden uitgelegd waarom geheimhouding strikt noodzakelijk is. Uitgelegd is waaraan de motivering moet voldoen: beschrijf in je eigen bewoordingen waarom deze grond in dit specifieke dossier van toepassing is.¹⁶⁷ Tevens is vermeld dat artikel 11 van de Wob geen grondslag voor geheimhouding biedt. De geheimhouding kan niet worden opgelegd omdat er sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen die bestemd zijn voor intern beraad. Deze grond kan alleen worden gebruikt om een verzoek op grond van de Wob af te wijzen.¹⁶⁸

In *Handreiking opleggen geheimhouding* (16 januari 2018) is aandacht voor het verschil tussen opleggen van geheimhouding op grond van absolute en op grond van relatieve weigeringsgronden. De tekst van handreiking suggereert dat als van een absolute weigeringsgrond (eerste lid van artikel 10 Wob) sprake is, geheimhouding moet

worden opgelegd en geen belangenafweging meer moet worden gemaakt. Verder is uiteengezet dat in het geval van een relatieve weigeringsgrond (tweede lid van artikel 10 Wob) geheimhouding kan worden opgelegd. In dat geval moet in de motivering een belangenafweging moet worden gemaakt: waarom moet het belang waarom geheimhouding wordt opgelegd zwaarder wegen dan het algemene belang van openbaarheid? Oftewel: waarom kan dit niet in het openbaar worden besproken en is geheimhouding nodig?¹⁶⁹ Deze instructie wijkt af van de eerdere informatie die DJZ aan het college heeft verstrekt. In het *Memo geheimhouding* (juni 2015) is aangegeven dat het opleggen van geheimhouding altijd moet worden afgewogen zowel bij relatieve als absolute weigeringsgronden.¹⁷⁰

In de *Korte handleiding opleggen geheimhouding* (7 april 2017) is de informatie over de motivering beknopt: "Leg in de onderbouwing heel precies uit waarom op die grond in dit dossier geheimhouding nodig is. Volsta niet met algemene bewoordingen, maar noem specifieke omstandigheden."¹⁷¹

DJZ benoemt in de *handreiking finaal advies* (juni 2015) de meest voorkomende weigeringsgronden uit de Wob: (1) bescherming van bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld; (2) bescherming van de financiële en economische belangen van de gemeente; (3) de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en (4) het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van de bij deze aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden.¹⁷²

De *Checklist geheimhouding finaal adviseurs* (juni 2015), bevat de volgende controlevragen met betrekking tot de motivering:¹⁷³

- a. "Is hier dan een beslispunt over opgenomen?"
- b. En is uitzonderingssituatie van geheimhouding goed uitgelegd?
- c. Verwijzing weigeringsgrond uit art. 10 Wob:
 - Eigen bewoordingen over dit specifieke dossier
 - 10 lid 1: geheimhouding MOET, uitleg **
 - 10 lid 2: geheimhouding KAN, belangenafweging. Belang geheimhouding vs algemene belang openbaarheid.
 - Art. 11 van de Wob NIET gebruikt."

De *Checklist geheimhouding finaal adviseurs* (juni 2015) bevat geen vragen over de belangenafweging. Aangegeven is dat geheimhouding niet mag worden opgelegd bij nota's van beantwoording. Er wordt dan volstaan met een anonieme en een niet-anonieme versie.

3.2.3 Gemeente heeft aanvullende eisen duur geheimhouding

Beoordelingskader: wetgeving

- De Grondwet schrijft voor dat de overheid, en daarmee ook de organen van de gemeente, openbaarheid betracht bij de uitvoering van haar taken.¹⁷⁴ Dit betreft het uitgangspunt 'openbaar tenzij', zoals dat in de Wob is opgenomen.
- De Gemeentewet bevat geen bepalingen over dit uitgangspunt of over de duur van de op te leggen geheimhouding.

Bevindingen: procedures

- De gemeentelijke procedures bevatten voorschriften dat de duur van de geheimhouding in het besluit moet zijn opgenomen en dat moet worden gemotiveerd waarom de duur wel of niet beperkt is. Deze voorschriften zijn aanvullend op de Gemeentewet (zie kader Besluit en motivering duur geheimhouding).
- Het college heeft aangegeven een grote openheid te willen realiseren. Het uitgangspunt van het college is 'openbaar, tenzij'. Dat uitgangspunt is in lijn met de Grondwet. (zie kader Openbaarheid is het uitgangspunt).
- Om ambtenaren te faciliteren bevatten de gemeentelijke procedures drie voorbeelden van formuleringen van de beslissing en onderbouwing van de duur van de geheimhouding (zie kader Formuleringen duur geheimhouding). Het voorbeeld over het opleggen van geheimhouding voor onbepaalde tijd, kan worden verbeterd door daaraan een motivering toe te voegen waarom geheimhouding voor onbepaalde tijd noodzakelijk is.

Besluit en motivering duur geheimhouding

In de *Handreiking opleggen geheimhouding* (januari 2018) en in de *Korte handleiding opleggen geheimhouding* (april 2017) is de instructie opgenomen dat moet worden toegelicht waarom de geheimhouding wel of niet in duur is beperkt (bijvoorbeeld tot de overeenkomst is gesloten of de betrokkene is benoemd) en de duur ook in het beslispunt weer te geven.¹⁷⁵

Openbaarheid is het uitgangspunt

De *Handreiking opleggen geheimhouding* (januari 2018) gaat in op het uitgangspunt van openbaarheid. Het opleggen van geheimhouding moet een uitzondering vormen, wat betekent dat ook goed moet worden uitgelegd waarom geheimhouding strikt noodzakelijk is.¹⁷⁶

In het coalitieakkoord *Een nieuwe lente en een nieuw geluid* (mei 2018) heeft het college aangegeven te streven naar een open en transparant bestuur. De gemeente Amsterdam gaat uit eigen beweging meer informatie openbaar maken. Er komt een

informatiecommissaris die samen met de gemeentelijke *privacy officer* ervoor zorgt dat de uitgangspunten 'openbaar tenzij' en 'privacy by design' worden gewaarborgd, aangejaagd en gehandhaafd.

In oktober 2018 heeft het college de raad geïnformeerd over de openbaarheid van informatie en afdoening motie 1180.18. Het college heeft aangegeven een grote openheid van informatie te willen realiseren. Het uitgangspunt van het college is 'openbaar, tenzij' geworden. Gemeentelijke informatie is daarmee in beginsel altijd openbaar. In de uitzonderlijke gevallen waarin volledige openbaarheid van een document om gegronde redenen niet mogelijk is, wordt vanzelfsprekend altijd gekeken hoe er recht kan worden gedaan aan het belang van openbaarheid.¹⁷⁷

In het *Memo geheimhouding* (juni 2015) licht DJZ^v toe dat openbaarheid en transparantie als noodzakelijke voorwaarden worden gezien om de legitimiteit van en het vertrouwen in het openbaar bestuur te bevorderen.¹⁷⁸

Formuleringen duur geheimhouding

De *Uitgebreide handreiking opleggen geheimhouding* (juli 2019) bevat drie voorbeelden van formuleringen van de gevraagde beslissing en onderbouwing voor de duur van de geheimhouding.

Voorbeeld 1: opleggen van geheimhouding voor onbepaalde tijd

Gevraagde beslissing: #. *In te stemmen met het opleggen van geheimhouding op de voordracht en de bijlagen op grond van artikel [artikel Gemeentewet noemen] van de Gemeentewet. Dit in verband met de belangen genoemd in artikel 10, eerste lid, onder c van de Wet openbaarheid van bestuur. De geheimhouding wordt voor onbepaalde tijd opgelegd.*

Onderbouwing besluit: *Voorstel is dat op de voordracht en de bijbehorende stukken geheimhouding wordt opgelegd op grond van artikel [artikel Gemeentewet noemen] van de Gemeentewet. Dit omdat de stukken bedrijfs- en fabricagegegevens bevatten (artikel 10, eerste lid, onder c van de Wet openbaarheid van bestuur). Met name financiële informatie, maar ook informatie over de technische, commerciële en operationele bedrijfsvoering van bedrijf X. Het kan de concurrentiepositie van bedrijf X schaden als deze informatie openbaar wordt. Bedrijf X heeft deze informatie ook vertrouwelijk aan de gemeente verstrekt en gaat ervan uit dat deze gegevens alleen in het kader van de subsidieverlening worden gebruikt.*

Voorbeeld 2: geheimhouding vervalt op een vooraf benoemd moment

Gevraagde beslissing: #. *In te stemmen met het opleggen van geheimhouding op de*

^v DJZ toetst de college-, commissie- en raadsvoordrachten voordat ze aan het college worden voorgelegd. Indien de indiener geheimhouding wil opleggen, moet daarbij een beslispoint worden geformuleerd en een motivering gegeven.

voordracht en bijlage 3 op grond van artikel [artikel Gemeentewet noemen] van de Gemeentewet. Dit in verband met de belangen genoemd in artikel 10, tweede lid, onder e en f van de Wet openbaarheid van bestuur. De geheimhouding op de voordracht vervalt op het moment dat de raad met de benoeming heeft ingestemd en de kandidaten daarover zijn geïnformeerd. De geheimhouding op bijlage 3 wordt voor onbepaalde tijd opgelegd.

Onderbouwing besluit: *Voorstel is dat op de voordracht en bijlage 3 geheimhouding wordt opgelegd op grond van artikel [artikel Gemeentewet noemen] van de Gemeentewet. Dit omdat in de stukken namen en andere gegevens van de betrokken zijn opgenomen. Het belang van openbaarheid weegt in die gevallen niet op tegen het belang van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10, tweede lid, onder e van de Wet openbaarheid van bestuur). Bovendien is het van belang dat de raad als eerste van deze informatie kennis neemt (artikel 10, tweede lid onder f van de Wet openbaarheid van bestuur). De geheimhouding op de voordracht wordt opgelegd tot het moment dat de raad met de benoeming heeft ingestemd en de kandidaten daarover zijn geïnformeerd. De geheimhouding op bijlage 3 wordt voor onbepaalde tijd opgelegd. Dit omdat dit de CV's van de kandidaten betreft. Op bijlage 1 en 2 wordt geen geheimhouding opgelegd omdat dit reeds openbare stukken zijn (brief aan de raadscommissie over de openstelling van de vacature en de vacaturetekst zelf).*

Voorbeeld 3: geheimhouding vervalt op een vooraf benoemd moment

Gevraagde beslissing: #. In te stemmen met het opleggen van geheimhouding op de voordracht op grond van artikel [artikel Gemeentewet noemen] van de Gemeentewet. Dit in verband met het belang genoemd in artikel 10, tweede lid, onder g van de Wet openbaarheid van bestuur. De geheimhouding wordt opgelegd tot het moment dat het besluitvormingsproces over dit onderwerp is afgerond.

Onderbouwing besluit: *Voorstel is dat op de voordracht geheimhouding wordt opgelegd op grond van artikel [artikel Gemeentewet noemen] van de Gemeentewet. Dit omdat in de voordracht informatie is opgenomen over de voortgang van een politiek zeer gevoelig onderwerp en het politieke besluitvormingsproces ernstig onder druk kan komen te staan als deze voordracht openbaar wordt voor het besluitvormingsproces is afgerond. Dit leidt tot onevenredige benadeling van de gemeente (artikel 10, tweede lid, onder g van de Wob).*

3.2.4 Voorschrift opleggen geheimhouding op vertrouwelijk deel document ontbreekt

Beoordelingskader: wetgeving en jurisprudentie

- De Gemeentewet bevat geen bepaling dat geheimhouding alleen maar mag worden opgelegd op dat deel van het stuk dat geheime informatie bevat.
- De jurisprudentie (mei 2019) stelt echter (norm) dat geheimhouding alleen mag worden opgelegd op die delen van het stuk waar de weigeringsgronden van artikel 10 Wob van toepassing zijn:

- Een verzoek om openbaarmaking van documenten ten aanzien waarvan krachtens de Gemeentewet geheimhouding is opgelegd, dient altijd te worden opgevat als verzoek om opheffing van die geheimhouding.¹⁷⁹
- De opgelegde geheimhouding moet naar aanleiding van zo'n verzoek worden opgeheven voor zover daarin gegevens zijn vervat die niet op grond van een belang als genoemd in artikel 10 van de Wob kunnen worden geheimgehouden.¹⁸⁰

Bevindingen: de gemeentelijke procedures

- De gemeentelijke procedures bevatten geen voorschrift dat geheimhouding alleen mag worden opgelegd op dat deel van het document dat geheime informatie bevat.
 - In de *Uitgebreide handreiking opleggen geheimhouding* (juli 2019) en *Handreiking opleggen geheimhouding* (januari 2018) wordt niet expliciet ingegaan op het opleggen van geheimhouding op delen van documenten.¹⁸¹
 - Dat geldt ook voor de instructies op het gemeentelijk intranet.¹⁸²
- In oktober 2018 heeft het college aangegeven een grote openheid van informatie te willen realiseren. In februari 2019 heeft het college toegezegd om alleen de vertrouwelijke passages van een document niet-openbaar te maken en de overige delen van het document wel, als daarom wordt verzocht.¹⁸³ Deze toezegging heeft betrekking op Wob-verzoeken. Deze toezegging heeft niet geleid tot het aanpassen van de gemeentelijke procedures rondom geheimhouding.

3.2.5 Zichtbaar maken geheimhouding is conform de Gemeentewet

Beoordelingskader: wetgeving

- De op een stuk opgelegde geheimhouding, moet op dat stuk worden vermeld.¹⁸⁴

Bevindingen: de gemeentelijke procedures

- De gemeentelijke procedures bevatten het voorschrift dat de opgelegde geheimhouding op het stuk zichtbaar moet worden gemaakt (zie kader Zichtbaar maken van opgelegde geheimhouding).
 - Eén daarvan is het voorschrift om de kabinetstempel (zie afbeelding in kader Zichtbaar maken van opgelegde geheimhouding) te gebruiken of het woord 'kabinet' op het document te schrijven.
 - De rubricering 'kabinet' heeft geen wettelijke status.
 - De rubricering 'kabinet' is bij andere gemeenten niet gangbaar.¹⁸⁵
 - De rubricering is bepalend voor de verspreidingskring van het document binnen de gemeentelijke organisatie.¹⁸⁶
 - > Een 'kabinet'-stuk kan in Andreas en iBabs door een vooraf bepaalde kleinere groep gelezen worden. Het onderwerp is niet zichtbaar op de agenda van de collegevergadering (er staat dan alleen 'kabinet') en de kernboodschap gaat niet naar buiten via 'Nieuws uit BenW'.

- > Een 'beperkt kabinet'-stuk is alleen toegankelijk voor de hele kleine groep mensen die bij de collegevergadering aanwezig zijn en zij die hem voorbereiden. Het onderwerp is niet zichtbaar op de agenda van de collegevergadering (er staat dan alleen 'beperkt kabinet') en de kernboodschap gaat niet naar buiten via 'Nieuws uit BenW'.
- > In andere gevallen is het document openbaar, daarmee is het stuk door iedereen met een Andreas- of een iBabsaccount te raadplegen. Het onderwerp is tevens zichtbaar op de agenda van de collegevergadering, en als het college conform besloten heeft, komt de kernboodschap in 'Nieuws uit BenW'.
- Het woord of stempel 'Kabinet' op een stuk sluit niet uit dat er geen geheimhouding op het stuk is opgelegd. Volgens raadsgriffie wordt 'kabinet' ook gebruikt om aan te geven dat het stuk informatie bevat die naar zijn aard vertrouwelijk is, maar waarop geen geheimhouding is opgelegd.¹⁸⁷

Zichtbaar maken van opgelegde geheimhouding

Het *reglement van orde voor de raad van Amsterdam* (laatst gewijzigd 30 april 2014) bevat het voorschrift dat als het college, de burgemeester of de commissie stukken aan de raad overlegt waarop zij geheimhouding hebben opgelegd, hiervan op de stukken melding is gemaakt.

De instructies op intranet bevatten voorschriften hoe de zichtbaarheid van de opgelegde geheimhouding moet worden geborgd:¹⁸⁸

- Zorg dat op elk stuk een duidelijke kabinetstempel (zie hieronder) staat (desnoods geschreven) of vermeld in het document zelf ook dat het om een kabinetstuk gaat, bijvoorbeeld door bovenaan de eerste bladzijde in rode letters 'kabinet' te typen.
- Vermeld vooraan in de bestandsnaam van het geheime document het woord 'KABINET'.

Figuur 3.1 - Stempel 'Kabinet' waarmee opgelegde geheimhouding zichtbaar kan worden gemaakt



3.3 Het opleggen van geheimhouding verloopt in de praktijk niet altijd volgens de gemeentelijke uitgangspunten, procedures en wetgeving

3.3.1 Toename geheimhouding, ondanks uitgangspunt 'openbaar, tenzij'

Beoordelingskader: uitgangspunt 'openbaar, tenzij'

- Het college heeft aangegeven een grote openheid van informatie te willen realiseren. Het uitgangspunt van het college is 'openbaar, tenzij'.
- Zie paragraaf 3.2.3 voor een uitwerking van het uitgangspunt 'openbaar, tenzij'.

Bevindingen: de algemene praktijk

- Ondanks dat het college heeft aangegeven een grote openheid van informatie te willen realiseren, is in deze collegeperiode vaker (in absolute zin) geheimhouding opgelegd op stukken en is het aantal agendapunten met stukken waarop geheimhouding is opgelegd, toegenomen:
 - Het aantal agendapunten met geheime stukken is toegenomen in zowel collegevergaderingen, commissievergaderingen als in de raadsvergaderingen in de periode van april 2018 tot en met maart 2020.
 - Het aantal documenten waar geheimhouding is opgelegd is in dezelfde periode toegenomen.
 - Het agendapunten en het aantal documenten waarop geheimhouding is opgelegd voor commissie- en raadsvergaderingen is verdubbeld in de periode april 2018 tot en met maart 2020 ten opzichte van de periode april 2009 tot en met maart 2011.
- Agendapunten met geheime stukken beperken de mogelijkheden van (duo)raadsleden en een collegeleden om daarover in het openbaar te spreken.

Bevindingen: praktijk college van B en W

- Het aantal agendapunten met een of meerdere documenten waarop het college geheimhouding heeft opgelegd, steeg in de periode van april 2019 - maart 2020, ten opzichte van de periode april 2018 - maart 2019, van 391 naar 436 voordrachten (zie tabel 3.1).
 - Het aantal reguliere college voordrachten daalde licht (20).
 - Het aantal spoedvoordrachten steeg aanzienlijk (65)

Tabel 3.1 - Aantal collegevoordrachten met geheime documenten

	April 2018 tot met maart 2019	April 2019 tot met maart 2020
Aantal reguliere voordrachten	301	281

	April 2018 tot met maart 2019	April 2019 tot met maart 2020
Aantal spoedvoordrachten	90	155
Totaal per periode	391	436

Bron: Registratie Agendakamer, bewerkt door de Rekenkamer Metropool Amsterdam.

- Het aantal documenten waarop het college geheimhouding heeft opgelegd, steeg in de periode van april 2019 - maart 2020, ten opzichte van de periode april 2018 - maart 2019, van 1.562 naar 2.025 (zie tabel 3.2).
 - Bij reguliere voordrachten steeg het aantal met 178 (14%).
 - Bij spoedvoordrachten steeg het aantal met 282. Dat is bijna een verdubbeling van het aantal.

Tabel 3.2 - Aantal geheime documenten bij voordrachten college van B en W

	April 2018 tot met maart 2019	April 2019 tot met maart 2020
Aantal geheime stukken (regulier)	1.270	1.448
Aantal geheime stukken (spoed)	292	577
Totaal per periode	1.562	2.025

Bron: Registratie Agendakamer, bewerkt door de Rekenkamer Metropool Amsterdam.

Bevindingen: praktijk raadscommissies

- Het aantal agendapunten in de openbare en besloten raadscommissie met één of meerdere documenten waarop geheimhouding is opgelegd, steeg in de periode van april 2019 - maart 2020, ten opzichte van de periode april 2018 - maart 2019, van 276 naar 304 agendapunten (zie tabel 3.3).
- Ten opzichte van de periode april 2009 tot en met maart 2011^w is het aantal agendapunten met een of meerdere documenten waarop geheimhouding is opgelegd, meer dan verdubbeld (factor 2,4) (zie tabel 3.3).
 - De vergaderfrequentie van de commissies en de raad is in beide perioden gelijk, gemiddeld werd eens in de drie weken vergaderd.
 - In beide perioden waren er verkiezingen waardoor er minder vergaderingen waren.

^wInformatie over de periode april 2009 tot en met maart 2011 is afkomstig uit onze rekenkamerbrief *Geheimhouding* (2012).

- Het aantal commissies is wel toegenomen van zes in de periode 2009-2011 naar acht in de periode 2018-2020.
- Sinds de periode 2009-2011 hebben zich twee ontwikkelingen voorgedaan, die van invloed zijn op het aantal besluiten dat de raad neemt. In 2014 zijn de stadsdeelraden vervangen door bestuurscommissies en in 2018 zijn de bestuurscommissies vervangen door adviescommissies.

Tabel 3.3 - Aantal agendapunten raadscommissies met geheime documenten

Soort commissievergadering	April 2009 tot met maart 2010	April 2010 tot met maart 2011	April 2018 tot met maart 2019	April 2019 tot met maart 2020
Openbare commissievergaderingen	51	43	224	244
Besloten commissievergaderingen	75	64	52	60
Totaal per periode	126	107	276	304

Bron: Registratie Andreas, bewerkt door de Rekenkamer Metropool Amsterdam.

- Het aantal documenten waarop geheimhouding is opgelegd (veelal door het college) en dat voor openbare en besloten commissievergaderingen is geagendeerd, steeg in de periode van april 2019 - maart 2020, ten opzichte van de periode april 2018 - maart 2019, van 707 naar 827 (zie tabel 3.4).

Tabel 3.4 - Aantal geheime documenten commissievergaderingen

Soort vergadering	April 2018 tot met maart 2019	April 2019 tot met maart 2020
Openbare commissievergadering	465	509
Besloten commissievergaderingen	242	318
Totaal per periode	707	827

Bron: Registratie Andreas, bewerkt door de Rekenkamer Metropool Amsterdam.

Bevindingen: praktijk gemeenteraad - aantallen

- Het aantal agendapunten in de openbare en besloten raadsvergaderingen met één of meerdere documenten waarop geheimhouding is opgelegd, steeg in de periode van april 2019 - maart 2020, ten opzichte van de periode april 2018 - maart 2019, van 88 naar 107 agendapunten (zie tabel 3.5).
- Ten opzichte van de periode april 2009 tot en met maart 2011 is het aantal agendapunten met een of meerdere documenten waarop geheimhouding is opgelegd, meer dan verdubbeld (factor 2,2) (zie tabel 3.5).
 - Informatie over de periode april 2009 tot en met maart 2011 is afkomstig uit onze rekenkamerbrief *Geheimhouding* (2012).

Tabel 3.5 - Aantal agendapunten raadsvergadering met geheime documenten

Soort raadsvergadering	April 2009 tot met maart 2010	April 2010 tot met maart 2011	April 2018 tot met maart 2019	April 2019 tot met maart 2020
Openbare raadsvergaderingen	37	24	55	58
Besloten raadsvergaderingen	18	8	33	49
Totaal per periode	55	32	88	107

Bron: Registratie Andreas, bewerkt door de Rekenkamer Metropool Amsterdam.

- Het aantal documenten waarop geheimhouding is opgelegd (veelal door het college) en dat voor openbare en besloten raadsvergaderingen is geagendeerd, steeg in de periode van april 2019 - maart 2020, ten opzichte van de periode april 2018 - maart 2019, van 271 naar 399 (zie tabel 3.6).

Tabel 3.6 - Aantal geheime documenten raadsvergaderingen

Soort vergadering	April 2018 tot met maart 2019	April 2019 tot met maart 2020
Openbare raadsvergaderingen	101	95
Besloten raadsvergaderingen	170	304
Totaal per periode	271	399

Bron: Registratie Andreas, bewerkt door de Rekenkamer Metropool Amsterdam.

- Het aantal documenten waarop geheimhouding is opgelegd en dat is geagendeerd voor raadsvergaderingen (tabel 3.6), is lager dan het aantal documenten dat voor commissievergaderingen is geagendeerd (tabel 3.4) en het aantal documenten dat voor collegevergaderingen is geagendeerd (tabel 3.2).
 - Het komt regelmatig voor dat het college geheimhouding op stukken oplegt, terwijl het die stukken niet aan de raad(scommissies) aanbiedt, of pas later – soms op verzoek van de raad – aan de raad aanbiedt. In de praktijk kan er daarom ook een tijdsverschil zijn tussen het moment van opleggen van de geheimhouding, het doorsturen naar de raad en het moment van het bekrachtigen van geheimhouding.
 - Niet alle stukken waarop geheimhouding is opgelegd die voor commissievergaderingen zijn geagendeerd, worden ook voor raadsvergaderingen geagendeerd.

Bevindingen: praktijk gemeenteraad - onderwerpen

- De meeste documenten waarop geheimhouding is opgelegd zijn in de openbare raadsvergaderingen voor de portefeuilles grondzaken en ruimtelijke ordening geagendeerd (zie tabel 3.7).

Tabel 3.7 - Onderwerpen geheime documenten openbare raadsvergaderingen

Portefeuille	April 2018 tot met maart 2019	April 2019 tot en met maart 2020
Grondzaken	27	24
Ruimtelijke Ordening	25	24
Bouwen en Wonen	12	3
Economische Zaken	8	0
Verkeer, Vervoer en Luchtkwaliteit	8	5
Jeugd(zorg)	6	0
Zuidas en Marineterrein	4	4
Onderwijs	3	1
Juridische Zaken	2	9

Portefeuille	April 2018 tot met maart 2019	April 2019 tot en met maart 2020
Deelnemingen	1	5
Duurzaamheid en Circulaire Economie	1	0
ICT en Digitale Stad	1	0
Openbare Orde en Veiligheid	1	0
Sport en Recreatie	1	0
Verkeer en Vervoer	1	0
Algemene Zaken	0	2
Gemeentelijk Vastgoed	0	2
Handhaving en Toezicht	0	1
Raadsaangelegenheden	0	3
Water	0	9
Zorg	0	3
Totaal	101	95

- Voor besloten raadsvergaderingen is het aantal portefeuilles waarvoor regelmatig geheime documenten zijn geagendeerd omvangrijker. Bovendien worden in beslotenheid ook andere onderwerpen geagendeerd dan in openbare raadsvergaderingen (zie tabel 3.8).

Tabel 3.8 - Onderwerpen geheime documenten besloten raadsvergaderingen

	April 2018 tot met maart 2019	April 2019 tot en met maart 2020
Ruimtelijke Ordening	81	75

	April 2018 tot met maart 2019	April 2019 tot en met maart 2020
Juridische Zaken ^x	41	45
Grondzaken	14	46
Verkeer, Vervoer en Luchtkwaliteit	14	0
Bouwen en Wonen	8	19
Dienstverlening	6	0
Economie	6	0
Algemene Zaken	0	3
Deelnemingen	0	35
Duurzaamheid en Circulaire Economie	0	24
Jeugd(zorg)	0	19
Onderwijs	0	7
Raadsaangelegenheden	0	11
Vluchtelingen en Ongedocumenteerden	0	10
Zorg	0	10
Totaal	170	304

- Met onze rekenkamerbrief (2012) maakten wij per portefeuille inzichtelijk voor hoeveel agendapunten geheime stukken waren geagendeerd (zie tabel 3.9). Wij hebben deze informatie gebruikt om na te gaan of in deze raadsperiode (2018-

^x In de periode 2018 tot en met maart 2019 hebben alle 41 documenten betrekking op het bekrachtigen van de geheimhouding. In de periode april 2019 tot en met maart 2020 hebben 40 van de 45 documenten betrekking op het bekrachtigen van de geheimhouding.

2020) over dezelfde of juist over andere onderwerpen geheime documenten worden geagendeerd, dan destijds werd gedaan (2009-2011):

- Een aantal onderwerpen is ongewijzigd gebleven en komt in beide raadsperiodes veelvuldig voor: grondzaken, economische zaken en ruimtelijke ordening.
- Bij een aantal portefeuilles zien wij veranderingen: bedrijven/deelnemingen (meer geheime documenten in 2018-2020), bouwen en wonen (meer geheime documenten), jeugdzorg (meer geheime documenten) en verkeer en vervoer (minder geheime documenten) Voor kunst en cultuur geldt dat er in de periode april 2018 tot en met maart 2020 geen geheime documenten zijn geagendeerd.

Tabel 3.9 - Aantal agendapunten met geheime stukken commissievergaderingen 2009-2011

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

Bevindingen: enquête en interviews (duo)raadsleden

- Volgens veertien van de achttien (duo)raadsleden belemmert geheimhouding hun rol van volksvertegenwoordiger (ze zijn het *een beetje eens / eens* met de stelling).¹⁸⁹

- Dertien van de achttien (duo)raadsleden geven aan het (een beetje) eens te zijn met de stelling dat geheimhouding hun belemmert in de rol van controleur van het college.¹⁹⁰
- Raadsleden zijn verdeeld over de stelling *Het college streeft zoveel mogelijk naar openbare informatie vanuit het principe ‘openbaar, tenzij’*. Van de zeventien (duo)raadsleden zijn acht het (een beetje) eens met de stelling, zeven (een beetje) oneens en twee geven aan dit niet te weten of hebben geen mening over deze stelling.¹⁹¹
- Twee (duo)raadsleden geven aan dat te veel en te snel geheimhouding wordt opgelegd.¹⁹² Volgens een ander (duo)raadslid wordt te gemakkelijk gegrepen naar geheimhouding. Veel informatie zou gewoon gedeeld kunnen worden.¹⁹³
- Geen van de deelnemende (duo)raadsleden vindt dat te veel informatie in de stukken openbaar is voor burgers en andere partijen, acht (duo)raadsleden vinden er te weinig informatie openbaar is en negen (duo)raadsleden geven aan dat dit nu goed is.¹⁹⁴

3.3.2 Geheimhouding wordt meestal opgelegd op grond van het juiste artikel Gemeentewet

Beoordelingskader: de gemeentelijke procedures

- Zie paragraaf 3.2.1 voor een uitwerking van de gemeentelijke procedures rondom de wettelijke grondslag voor geheimhouding.

Bevindingen: de praktijk

- In de praktijk wordt geheimhouding opgelegd op basis van het juiste artikel van de Gemeentewet, uitzonderingen daargelaten.
 - Uit ons dossieronderzoek^y blijkt dat op alle zes dossiers terecht geheimhouding is opgelegd op basis van artikel 25 of 55 Gemeentewet.
- Volgens DJZ komt het voor dat het verkeerde artikelnummer wordt gebruikt. Dit zou een incidenteel en geen structureel probleem zijn. Daarbij zouden de meeste van deze fouten al zijn gecorrigeerd voordat het college een besluit neemt.¹⁹⁵

3.3.3 Motivering vaak aanwezig, maar moet specifieker

Beoordelingskader: de gemeentelijke procedures

- Het besluit tot opleggen van geheimhouding op een document, moet zijn voorzien van een motivering waarom geheimhouding strikt noodzakelijk is en moet zijn voorzien van een belangenafweging. De motivering moet in eigen bewoording worden opgesteld. Zie paragraaf 3.2.2 voor een uitwerking van de gemeentelijke procedures rondom het motiveren van geheimhouding.

^y Voor het dossieronderzoek hebben we zes dossiers onderzocht waarop in het eerste kwartaal 2020 geheimhouding is opgelegd.

Bevindingen: de praktijk - het merendeel van de documenten is voorzien van een motivering

- Het merendeel van de stukken waarop het college geheimhouding heeft opgelegd bevat een motivering. Het percentage van het aantal documenten met een motivering is in de periode van april 2019 - maart 2020, ten opzichte van de periode april 2018 - maart 2019, is met zes procentpunten lager (van 96% naar 90%) (zie tabel 3.10).^z
 - We hebben de aanwezigheid van een motivering op een indirecte wijze vastgesteld op basis van de registraties van de Agendakamer. Wij hebben de registraties van de Agendakamer integraal doorgenomen en per motivering aangegeven of deze ontbreekt, een letterlijke kopie is van artikel 10 Wob of dat voor een andere bewoording is gekozen om de geheimhouding te motiveren. De Agendakamer heeft aangegeven dat motivering afkomstig is uit de voordracht. De motivering in de registratie van de Agendakamer wordt integraal opgenomen in de bijlage van het bekrachtigingsoverzicht. Op basis van die motivering beslissen raadsleden over de bekrachtiging. We hebben niet integraal de besluiten en de daarbij behorende documenten doorlopen.
 - Uit ons dossieronderzoek blijkt dat bij een van de zes dossiers enige motivering ontbreekt. Dit dossier heeft betrekking op zeven stukken.
- Bij vier respectievelijk tien procent van de documenten ontbreekt een motivering. Dit is in strijd met art 3:46 Awb waaruit volgt dat besluiten deugdelijk gemotiveerd behoren te zijn.

Tabel 3.10 - Aantal documenten met en zonder een motivering

	April 2018 tot met maart 2019	April 2019 tot met maart 2020
Motivering aanwezig	1.498	1.823
Motivering ontbreekt	64	202
Totaal	1.562	2.025

Bron: Registratie Agendakamer, bewerkt door de Rekenkamer Metropool Amsterdam.

Bevindingen: de praktijk - kwaliteit van de motivering moet beter

- 98 procent van de stukken waarop het college geheimhouding heeft opgelegd bevat een motivering in 'eigen bewoording' (zie tabel 3.11).^{aa} Het percentage is in de periode van april 2019 - maart 2020 ten opzichte van de periode april 2018 - maart 2019 stabiel gebleven:

^z $(1.498/1.562) \cdot 100\%$ respectievelijk $(1.823/2.025) \cdot 100\%$

^{aa} $(1.473/1.498) \cdot 100\%$ respectievelijk $(1.782/1.823) \cdot 100\%$

- We hebben de aanwezigheid van een motivering op een indirecte wijze vastgesteld op basis van de registraties van de Agendakamer. Wij hebben de registraties van de Agendakamer integraal doorgenomen en per motivering aangegeven of deze ontbreekt, een letterlijke kopie is van artikel 10 Wob of dat voor een andere bewoording is gekozen om de geheimhouding te motiveren. De Agendakamer heeft aangegeven dat motivering afkomstig is uit de voordracht. De motivering in de registratie van de Agendakamer wordt integraal opgenomen in de bijlage van het bekrachtigingsoverzicht. Op basis van die motivering beslissen raadsleden over de bekrachtiging. We hebben niet integraal de besluiten en de daarbij behorende documenten doorlopen.
- Bij twee procent van de documenten is slechts verwezen naar artikel 10 Wob (zie kader Verwijzing naar Wob-artikel). In die gevallen ontbreekt een specifieke en inhoudelijke motivering waarom geheimhouding is opgelegd. Slechts met raadpleging of met parate kennis van de Wob kan worden vastgesteld waarom geheimhouding is opgelegd.
- Daar waar in eigen bewoording is gemotiveerd waarom geheimhouding is opgelegd, is regelmatig voor een algemene formulering gekozen die feitelijk een 'vertaling' is van een artikel 10 Wob (zie kader Voorbeelden vertalingen Wob-gronden). Dit maakt dat de formuleringen een wat plichtmatig karakter hebben en het taalgebruik juridisch van aard is.
- Een aantal maal troffen wij een motivering aan waarbij specifiek voor dat dossier was aangegeven waarom in dat geval geheimhouding strikt noodzakelijk is. Daarbij werd ook gebruik gemaakt van een 'als-dan'-constructie, waarbij werd uitgelegd wat de gevolgen zouden zijn als bepaalde informatie openbaar zou worden gemaakt (zie kader Voorbeelden van een specifieke motivering).
 - We hebben de aanwezige motivering in de registraties van de Agendakamer beoordeeld en heeft aanvullend een dossieronderzoek gedaan van zes dossiers.
- Een specifieke belangenafwegingen in eigen bewoordingen waarbij uiteen wordt gezet waarom het belang waarom geheimhouding wordt opgelegd zwaarder moet wegen dan het algemene belang van openbaarheid, zijn wij niet tegengekomen.
- Wel hebben wij geconstateerd dat motiveringen een algemene formulering van een belangenafweging bevat (zie voorbeelden van algemeen geformuleerde belangenafweging).
- DJZ en de Agendakamer herkennen het beeld dat motiveringen over het algemeen weinig specifiek zijn:
 - DJZ bevestigt het beeld en geeft aan dat indieners zich er gemakkelijk van afmaken door alleen te verwijzen naar de Wob-grond. DJZ vindt dat erg summier.¹⁹⁶

- Vier finaal adviseurs van DJZ vinden de kwaliteit van 20-40% van de beschreven motivaties bij geheimhouding onvoldoende. Eén adviseur vindt dat het geval bij 40-60% van de concept voordrachten.^{bb 197}
- De Agendakamer constateert dat regelmatig wel het juiste wetsartikel wordt genoemd, maar een specifieke motivering waarom geheimhouding in dat specifieke geval van toepassing is, in niet-juristentaal, ontbreekt.¹⁹⁸
- De kwaliteit van de belangenafweging in het geval van toepassing van de weigeringsgrond art. 10 lid 2 Wob, wordt door vier adviseurs van DJZ in 20-40% van de concept voordrachten onvoldoende geacht. Twee adviseurs zeggen dat dit nog vaker onvoldoende is, namelijk in 40-60% van de motivaties.
- Het proces van het finaal advies door de finaal adviseurs van DJZ en door medewerkers van de Agendakamer kan leiden tot het verbeteren van de motivering (zie kader Finaal advies DJZ en toetsing Agendakamer). Ontbrekende motiveringen of algemene formuleringen hebben geen gevolgen voor het collegebesluit om geheimhouding op te leggen.

Tabel 3.11 - Aantal documenten met en zonder een motivering

	April 2018 tot met maart 2019	April 2019 tot met maart 2020
Motivering: verwijzing naar artikel 10 Wob	25	41
Motivering eigen bewoording	1.473	1.782
Totaal	1.498	1.823

Bron: Registratie Agendakamer, bewerkt door de Rekenkamer Metropool Amsterdam.

Bevindingen: enquête en interviews (duo)raadsleden

- (Duo)raadsleden zijn verdeeld over de stelling *Het is mij altijd duidelijk waarom het college geheimhouding heeft opgelegd op het stuk*. Van de zeventien (duo)raadsleden zijn zeven het (een beetje) eens met de stelling en tien een (een beetje) oneens.¹⁹⁹
- (Duo)raadsleden zijn verdeeld over de stelling *Het college heeft zorgvuldig afgewogen dat geheimhouding op het stuk moet worden opgelegd*. Van de zeventien (duo)raadsleden zijn zeven het (een beetje) eens met de stelling, vijf (een beetje) oneens en vijf geven aan dit niet te weten of hebben geen mening over deze stelling.²⁰⁰

^{bb} We hebben alle negen finaal adviseurs van DJZ geënquêteerd (zie bijlage Verantwoording enquêtes).

- Tien van de zeventien (duo)raadsleden geven aan het (een beetje) eens te zijn met de stelling dat het college op te veel stukken geheimhouding oplegt.²⁰¹
- Een (duo)raadslid geeft aan te twijfelen of geheimhouding wel zorgvuldig afgewogen wordt opgelegd, met name over de gronden waarop het besluit wordt genomen. Het (duo)raadslid heeft daar soms vragen bij, bijvoorbeeld wanneer financiële details geheim worden gehouden uit concurrentieoverwegingen.²⁰²
- Twee (duo)raadsleden leggen de relatie tussen geheimhouding en de Wob en geven aan dat burgers ingewikkelde Wob-procedures moeten volgen en treffen dan dure (gemeente) advocaten tegenover zich.²⁰³ Een (duo)raadslid is van mening dat in principe alles openbaar zou moeten zijn en alleen als er echte zakelijke belangen zijn - bijvoorbeeld bij een aankoop of als het over personen gaat - dan zou op die informatie geheimhouding kunnen worden opgelegd.²⁰⁴
- Een ander (duo)raadslid geeft aan dat te weinig stukken openbaar zijn of openbaar toegankelijk worden gemaakt via bijvoorbeeld de website. Het (duo)raadslid geeft aan dat alleen burgers die bewust zoeken, opvragen en actief doorvragen mogelijk meer informatie krijgen. Het (duo)raadslid vindt dit erg jammer.²⁰⁵
- Een (duo)raadslid geeft aan dat geheimhouding wordt opgelegd vanuit de politiek bestuurlijke afweging dat informatie politiek gevoelig zou zijn, terwijl politieke gevoeligheid an sich geen argument is tot geheimhouding. Dit (duo)raadslid is van mening dat veel stukken, of onderdelen daarvan daarom best openbaar kunnen worden gemaakt.²⁰⁶
- Een (duo)raadslid schetst het dilemma van het opleggen van geheimhouding. Enerzijds kan die informatie voor sommige burgers erg belangrijk zijn, bijvoorbeeld bij een aanstaande ontruiming. Raadsleden hebben daarover kennis, maar mogen deze niet delen met de belanghebbenden. Anderzijds wordt het besturen van de stad bemoeilijkt, wanneer dit soort informatie systematischer openbaar wordt gemaakt.²⁰⁷

Verwijzing naar Wob artikel^{cc}

- 'In verband met de belangen genoemd in artikel 10, tweede lid, onder b en f van de Wet openbaarheid van bestuur'.
- 'Dit in verband met het belang van de persoonsgegevens (artikel 10, eerste lid, onder d van de Wob), de opsporing en vervolging van strafbare feiten (artikel 10, tweede lid, onder c van de Wob), de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene (artikel 10, tweede lid, onder e van de Wob) en de onevenredige benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen (artikel 10, tweede lid, onder g van de Wob)'.

^{cc} Deze voorbeelden zijn overgenomen uit de registratie van de Agendakamer.

Voorbeelden motivering vertaling Wob-grond

- 'In dit geval kan de openbaarmaking van de voordracht en bijbehorende bijlage de financiële positie van de gemeente zodanig schaden, dat de financiële belangen van de gemeente geacht moeten worden zwaarder te wegen dan het algemeen belang van openbaarmaking'.
- 'Het College besluit geheimhouding op te leggen vanwege het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van de bij deze aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden. Het is niet wenselijk daar in deze fase publiekelijk over te communiceren, ook omdat de concrete (vervolg)inzet voor de gesprekken nog nader uitgewerkt dient te worden'.
- 'In dit geval kan de openbaarmaking van de voordracht en bijbehorende bijlage de financiële positie van de gemeente zodanig schaden, dat de financiële belangen van de gemeente geacht moeten worden zwaarder te wegen dan het algemeen belang van openbaarmaking'.
- 'Openbaarmaking van gegevens uit deze bijlage tast de onderhandelingspositie van de gemeente aan dan wel verzwakt deze tegenover wederpartijen. Openbaarmaking kan de onderhandelingspositie van de gemeente zozeer schaden dat de economische of financiële belangen van de gemeente geacht moeten worden zwaarder te wegen dan het algemeen belang van openbaarmaking. Openbaarmaking van de gegevens uit deze bijlage veroorzaakt ook onevenredige bevoordeling van potentiële contractspartners, omdat zij inzicht kunnen krijgen in de voorwaarden waaronder de gemeente bereid is overeenkomsten aan te gaan. Dit belang moet geacht worden zwaarder te wegen dan het algemeen belang van openbaarmaking.'
- 'De geheimhouding op deze bijlages dient te worden opgelegd ter eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Het belang van openbaarheid weegt niet op tegen het belang van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer'.
- 'Het openbaar maken van financiële gegevens kunnen namelijk de belangen van de gemeente schaden indien betrokken en toekomstige marktpartijen op de hoogte zijn van de risico's die in kaart gebracht zijn en de bedragen die daarbij horen. Derhalve weegt het belang van openbaarmaking niet op tegen de economische en financiële belangen van de gemeente. Daarbij is in de voordracht en bijbehorende stukken informatie opgenomen over de voortgang van een politiek zeer gevoelig onderwerp. Openbaar maken van de informatie kan de (proces)positie van de gemeente in een huidige of toekomstige procedure onder druk zetten en daarmee schaden. Dit leidt tot onevenredige benadeling van de gemeente'.

Voorbeelden specifieke motivering

- 'Het is voor het succesvol voeren van de onderhandelingen belangrijk dat de wederpartij niet op de hoogte is van het beschikbare bedrag voor aankoop van het (deel van het) XXXX'.
- 'De gedetailleerde informatie in deze collegevoordracht kan [door derden] gebruikt worden in XXXX om zo in juridische procedures XXXX uit te komen en daarmee wordt het financiële en economische belang van de gemeente geschaad'.
- 'Het openbaar maken van de locatie is een kwestie die niet alleen de gemeente aangaat. Het is belangrijk dat de eigenaar van het complex (XXX) en andere betrokken partijen zorgvuldig op de hoogte worden gebracht voordat het besluit openbaar wordt'.
- 'Openbaarmaking van de bijlage over de juridische risico's van XXXXX tast de positie van de gemeente tegenover wederpartijen aan, of verzwakt deze positie. Openbaarmaking kan de juridische positie van de gemeente zozeer schaden dat de economische of financiële belangen van de gemeente geacht moeten worden zwaarder te wegen dan het algemeen belang van openbaarmaking. Als gevolg van bekendmaking van de informatie over juridische risico's kan één of meerdere partijen die bij de bestuurlijke aangelegenheid is betrokken, onevenredig voordeel of nadeel ondervinden'.

Voorbeelden van algemeen geformuleerde belangenafweging

- 'Het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie'.
- 'om de financiële belangen van de gemeente niet te schaden'.
- 'Dit in verband met de financiële en economische belangen van de gemeente'.

Finaal advies DJZ en toetsing Agendakamer

Finaal advies DJZ

DJZ geeft aan actief te controleren op de formulering van het beslispunt geheimhouding. Deze formulering moet goed en volledig zijn, ook op het punt van de einddatum.²⁰⁸

DJZ geeft aan, dat als de motivering summier is dit zelden leidt tot een opmerking in de adviesbijlage richting het college. Bij het finaal advies wordt hier dan ook niet standaard een opmerking over gemaakt. DJZ geeft aan dat zij niet de inhoudelijke specialisten zijn in specifieke dossiers. De inhoudelijke kennis ligt bij de indiener van de voordracht en de stukken waarop geheimhouding moet worden opgelegd. Dit maakt het lastig om een juiste inschatting te maken van wat vertrouwelijke

informatie is en wat niet. DJZ kan slechts vanuit de regelgeving en ervaring in het besluitvormingsproces redeneren, de inhoudelijke beoordeling ligt bij de indiener. Of een bepaalde uitzonderingsgrond van de Wob om geheimhouding op te leggen, zwaarder weegt dan openbaarmaking, is niet altijd makkelijk op te maken uit de motivering voor het opleggen van geheimhouding.²⁰⁹

Drie van de negen finaal adviseurs DJZ geven aan dat in 40-60% van de concept voordrachten een correctie nodig is rond het punt geheimhouding, de andere zes adviseurs zien dat minder vaak.²¹⁰

Agendakamer

De Agendakamer controleert actief op de formulering van het beslispunt geheimhouding. Deze moet goed en volledig geformuleerd zijn. Het gaat hier vooral om de motivering en de einddatum. De Agendakamer heeft belang bij een adequate formulering omdat dit het bekrachtigen en opheffen van de geheimhouding in het na traject gemakkelijker maakt.²¹¹

3.3.4 Geheimhouding voor onbepaalde tijd neemt toe

Beoordelingskader: gemeentelijke procedures

- De gemeentelijke procedures schrijven voor dat de duur van de geheimhouding in het opleggingsbesluit moet zijn opgenomen en dat moet worden gemotiveerd waarom de duur wel of niet beperkt is. Zie paragraaf 3.2.3 voor een uitwerking van de gemeentelijke procedures rondom de duur van de op te leggen geheimhouding.

Bevindingen: de praktijk

- Het percentage documenten waarop geheimhouding is opgelegd en waarbij een specifiek moment of een specifiek tijdstip is genoemd om de geheimhouding op te heffen, daalde in de periode van april 2019 - maart 2020, ten opzichte van de periode april 2018 - maart 2019, met elf procentpunten van 65 naar 54 (zie tabel 3.12).^{dd}
 - In twee van de zes door ons onderzochte dossiers is (deels) geheimhouding opgelegd tot een bepaalde gebeurtenis. Dit betrof een brief die geheim is 'tot verzending' en een voordracht waarbij de geheimhouding "vervalt op het moment dat de gemeenteraad met de benoeming heeft ingestemd en de kandidaat daarover is geïnformeerd."
- Het percentage van documenten waarop geheimhouding is opgelegd voor onbepaalde tijd steeg van 35 naar 46.^{ee}

^{dd} $((68 + 892 + 54) / 1.562) * 100\%$, respectievelijk $((102 + 959 + 41) / 2.025) * 100\%$, zie tabel 3.11.

^{ee} $(548 / 1.562) * 100\%$ respectievelijk $(923 / 2.025) * 100\%$, zie tabel 3.11.

- Wanneer gekozen is voor onbepaalde tijd en een onderbouwing daarvan ontbreekt, is niet vast te stellen of geheimhouding voor onbepaalde tijd gerechtvaardigd is.
- DJZ en de Agendakamer geven aan dat geheimhouding voor onbepaalde tijd in veel gevallen onnodig is en stellen dit ook ter discussie bij de indiener van het stuk (zie kader duur van de geheimhouding). Beiden verwachten dat er winst valt te behalen in het beter voorlichten van indieners op dit punt.
- In vier van de zes door ons onderzochte dossiers is geheimhouding opgelegd voor onbepaalde tijd. In een van de zes dossiers was de geheimhouding alleen op een deel van de documenten opgelegd voor onbepaalde tijd.
- Wij hebben bij het doornemen van de motiveringen voor het opleggen van geheimhouding voor onbepaalde tijd de indruk gekregen dat argumenten ontbreken om de geheimhouding voor onbepaalde tijd te rechtvaardigen (zie kader voorbeelden formuleringen onbepaalde tijd).
- De Agendakamer heeft in december 2019 aangekondigd dat het college er actiever op gaat toezien dat de beslispunten voor geheimhouding geformuleerd zijn. Belangrijk onderdeel daarvan is dat in de praktijk vaker een duidelijke motivatie moeten worden gegeven voor het opleggen van geheimhouding voor onbepaalde tijd.²¹²

Tabel 3.12 - Aantal geheime documenten per categorie van expiratedatum

Categorie van expiratedatum	• April 2018 tot met maart 2019	• April 2019 tot met maart 2020
Geheimhouding eindigt op specifieke datum	68	102
Geheimhouding eindigt met specifieke gebeurtenis	892	959
Voordracht is of mag openbaar worden	54	41
Geheimhouding voor onbepaalde tijd opgelegd	548	923
Totaal aantal documenten	1.562	2.025

Bron: Registratie Agendakamer, bewerkt door de Rekenkamer Metropool Amsterdam.

Bevindingen: enquête en interviews (duo)raadsleden

- Twee (duo)raadsleden geven aan dat niet goed wordt afgewogen voor welke termijn de geheimhouding noodzakelijk is, en dat te vaak wordt gekozen voor een

termijn van onbepaalde tijd. Daarbij bestaat de indruk dat deze keuze niet bewust is gemaakt.²¹³

- Een (duo)raadslid vraagt zich af waarom er nooit een slotdatum van de geheimhouding is. En geeft daarbij aan dat de gemeente Utrecht in een mooi register aangeeft wat geheim is en tot wanneer.²¹⁴
- Een (duo)raadslid constateert dat de duur van de geheimhouding niet is toegelicht. Geheimhouding voor onbepaalde duur zou onzin zijn, want waarom zouden stukken levenslang geheim moeten blijven? Het (duo)raadslid schat in dat de duur vaak korter kan. Met name in 2019 werd veelal geheimhouding opgelegd voor onbepaalde tijd.²¹⁵
- Een (duo)raadslid pleit ervoor dat op stukken en beraadslagingen (notulen) wordt genoteerd wat de einddatum is waarop de geheimhouding kan vervallen. Bijvoorbeeld: "Dit stuk blijft kabinet tot en met x of een bepaalde situatie".²¹⁶

Duur van geheimhouding

DJZ

Gemotiveerd moet worden waarom de duur van de geheimhouding wel of niet beperkt is. Als de duur niet is beperkt, wordt de geheimhouding voor 'onbepaalde tijd' opgelegd. Wij hebben de finaal adviseurs gevraagd bij welk deel van de conceptvoordrachten de duur van de opgelegde geheimhouding is gemotiveerd, als het gaat om een oplegging van geheimhouding voor onbepaalde tijd. De adviseurs schatten dit allen anders in.²¹⁷ In toelichting daarop is aangegeven dat het regelmatig voorkomt dat de motivering voor de duur van de geheimhouding ontbreekt, als er sprake is van een geheimhouding met een onbepaalde tijd. Indieners realiseren zich lang niet altijd dat geheimhouding voor onbepaalde tijd tot gevolg heeft dat geheimhouding wordt opgelegd voor een periode van 75 jaar. De finaal adviseurs geven aan geheimhouding voor onbepaalde tijd ter discussie te stellen bij de indiener.²¹⁸

Eén adviseur vindt dat in het advies nog meer kan worden gedaan om de geheimhoudingen voor onbepaalde tijd naar bepaalde tijd te brengen, omdat er nog veel geheimhouding voor onbepaalde tijd wordt opgelegd. Dat is voor de duur van 75 jaar en dat is heel erg lang en waarschijnlijk dus niet altijd te rechtvaardigen.²¹⁹

Agendakamer

Volgens de Agendakamer ontbreekt regelmatig enige termijn voor geheimhouding.²²⁰

De Agendakamer beschouwt het ontbreken van een termijn als onwenselijk. In die gevallen vraagt de Agendakamer altijd bij de indiener om een einddatum. In de praktijk komt het voor dat een termijn van geheimhouding blijft ontbreken ondanks voorgaande activiteiten. In dat geval gaat de Agendakamer er vanuit dat geheimhouding voor onbepaalde tijd (75 jaar) is.²²¹

Is de geheimhouding eenmaal opgelegd voor 'onbepaalde tijd', dan behandelt de Agendakamer dit als een fout, die moet worden uitgezocht. De Agendakamer neemt

deze stukken mee in uitzoekacties en streeft ernaar de geheimhouding op deze stukken op te heffen via een collegebesluit. Mocht geheimhouding inderdaad voor 75 jaar zijn volgens de indiener, dan laat de Agendakamer de zaak rusten.²²²

Het opleggen van geheimhouding voor onbepaalde tijd maakt het opheffen van de geheimhouding op een later moment lastig, omdat vaak alleen de indiener achteraf nog kan bepalen wanneer de geheimhouding kan worden opgeheven.²²³

Voorbeelden formuleringen onbepaalde tijd

Hierna volgen enkele voorbeelden van motiveringen waarbij geheimhouding is opgelegd voor 'onbepaalde tijd':

- 'In de eerste plaats kan openbaarheid de economische of financiële belangen van de gemeente schaden (art.10, tweede lid onder b Wob). Voorts is van belang dat ambtenaren de kwetsbaarheden van projecten transparant op tafel leggen en dat zij niet belemmerd worden in het adviseren van het college doordat de opvattingen openbaar zullen worden. Openbaarheid zal het goed functioneren van het politieke besluitvormingsproces schaden en daarmee leiden tot onevenredige benadeling van de gemeente (artikel 10, tweede lid onder g Wob).'
- 'omdat deze persoonsgegevens bevatten.'
- 'openbaarmaking schaadt direct de economische of financiële belangen van de gemeente of de onderneming'

3.3.5 Geheimhouding wordt opgelegd op het gehele stuk, en niet op een deel van het stuk

Beoordelingskader: jurisprudentie

- Geheimhouding mag alleen worden opgelegd op die delen van het stuk waar de weigeringsgronden van artikel 10 Wob van toepassing zijn. Zie paragraaf 3.2.4 voor de jurisprudentie.

Bevindingen: de praktijk

- Geheimhouding wordt opgelegd op het stuk als geheel en niet op onderdelen van een stuk.
 - Het is technisch niet mogelijk om in Andreas geheimhouding op te leggen op een deel van een stuk (zie kader mogelijkheden Andreas). Andreas biedt echter wel de functionaliteit om twee versies van één document aan te bieden; een openbare versie en een geheime versie. Van deze mogelijkheid wordt in de praktijk nauwelijks gebruik gemaakt.
 - De finaal adviseurs van DJZ geven verschillende schattingen over de mate waarin ten onrechte op een document als geheel geheimhouding is opgelegd,

terwijl geheimhouding had moeten worden opgelegd op een deel van een document.²²⁴

- > Alle negen adviseurs schatten dat het incidenteel of vaker voorkomt dat ze de indiener adviseren dat een bijlage, waarvan in de concept voordracht is aangegeven dat er geheimhouding op rust, openbaar moet zijn.²²⁵
- > De meeste finaal adviseurs van DJZ schatten dat het weinig voorkomt dat de opgelegde geheimhouding ten onrechte berust op het gehele dossier.
- > Eén adviseur zegt dat dit in de helft van gevallen voorkomt.²²⁶
- > Een verklaring waarom de schattingen tussen de adviseurs van DJZ uiteenlopen is dat elke adviseur verantwoordelijk is voor een eigen portefeuille van verschillende directies. De kwaliteit van de voordracht kan per directie variëren.
- Volgens de Agendakamer wordt op stukken die maar voor een deel geheime informatie bevatten, toch geheimhouding opgelegd op het stuk als geheel.²²⁷ Indieners zouden zich er onvoldoende bewust van zijn dat dat moet.²²⁸ Zo zijn indieners zich er ook vaak ook niet van bewust dat een document dat persoonsgegevens bevat openbaar kan worden aangeboden door het te anonimiseren. Het is dan niet nodig om geheimhouding op het document op te leggen.²²⁹
- Stukken waarop geheimhouding wordt opgelegd kunnen ook informatie bevatten, waarop de uitzonderingsgronden van artikel 10 Wob niet van toepassing is (zie kader Voorbeelden geheimhouding op het stuk als geheel). In die gevallen handelt het college in strijd met het recht.
- De finaal adviseurs van DJZ, de Agendakamer en de raadsgriffier toetsen niet actief of geheimhouding had moeten worden opgelegd op delen van stukken. DJZ en de Agendakamer vinden dat de inhoudelijke afweging om geheimhouding op te leggen op een document als geheel alleen de indiener toekomt, vanwege de inhoudelijke kennis van de indiener (zie kader Finaal advies DJZ, toetsing Agendakamer en raadsgriffie).
- Indieners weten niet goed te motiveren waarom geheimhouding moet worden opgelegd op alle onderdelen van een document (zie kader Voorbeelden geheimhouding op het stuk als geheel).

Bevindingen: enquête en interviews (duo)raadsleden

- Tien van de zeventien (duo)raadsleden zijn het (een beetje) eens met de stelling dat het college op te veel onderdelen van stukken geheimhouding oplegt.²³⁰
- Een (duo)raadslid vermoedt dat er op veel stukken onnodig geheimhouding is opgelegd. Het (duo)raadslid heeft weleens een tabel uit een stuk waarop geheimhouding was opgelegd opgezocht en aan de raadsgriffie gevraagd wat de onderbouwing voor geheimhouding was. De raadgriffie had geen inhoudelijk antwoord en kon alleen bevestigen dat de geheimhouding conform alle procedures was opgelegd. Wanneer het (duo)raadslid de tabel zou verspreiden, zou het

(duo)raadslid het risico lopen op allerlei straffen. Het (duo)raadslid was ervan overtuigd dat er inhoudelijk gezien geen enkele aanleiding was voor geheimhouding. Het (duo)raadslid constateerde later dat een vergelijkbare tabel in een ander document door het college openbaar was gecommuniceerd, en concludeerde dat er kennelijk geen sprake meer was van geheimhouding.²³¹

- (Duo)raadsleden zijn van mening dat er te vaak geheimhouding wordt opgelegd op het stuk als geheel, terwijl dat slechts op delen van het stuk had gemogen:
 - Een (duo)raadslid geeft aan dat te makkelijk geheimhouding wordt opgelegd op het gehele document, terwijl dat maar voor een paar paragrafen echt nodig was.²³² Een ander (duo)raadslid verwoordt dat zo: "Soms wordt een heel document kabinet verklaard, terwijl er maar een of enkele dingen instaan die daarvoor in aanmerking komen."²³³ Dat (duo)raadslid doet de suggestie dat die informatie in een afzonderlijke bijlage kan worden ondergebracht, waarop geheimhouding wordt gelegd.²³⁴
 - Een ander (duo)raadslid geeft aan dat het vreemd is dat documenten in het geheel geheim zijn en blijven. Het (duo)raadslid doet de suggestie om een openbare versie zonder geheime financiële details te publiceren. Dit (duo)raadslid geeft aan dat het hem/haar in verband met andere activiteiten lang niet altijd lukt om de documenten in te zien bij de raadsgriffie: "Dat kost veel moeite. En als deze gang naar de raadsgriffie is gemaakt, blijkt het te gaan over een onbelangrijk onderwerp."²³⁵

Mogelijkheden Andreas

Andreas biedt alleen de mogelijkheid een geheel document geheim of niet geheim te maken. Bij geheime bijlagen is het wel mogelijk alleen de bijlage als geheim te classificeren in Andreas.²³⁶

Voor de indiener is het mogelijk om twee versies van een stuk in Andreas aan te bieden. Een openbare versie en een versie waarop geheimhouding wordt opgelegd. Van deze mogelijkheid wordt in de praktijk nauwelijks gebruik gemaakt.²³⁷

Voorbeelden geheimhouding op het stuk als geheel

Voorbeeld 1 concept financiële paragraaf herziening grondexploitatie

Uit ons eigen dossieronderzoek^{ff} blijkt dat op alle zes dossiers geheel geheimhouding is opgelegd. Daarmee is ook geheimhouding opgelegd op het document 'concept financiële paragraaf herziening grondexploitatie XXXX'. De titel van het document suggereert dat het document alleen betrekking heeft op de financiële component van de grondexploitatie. Dat is niet het geval, het document geeft ook informatie over het beoogde programma, de verwachte opbrengst, de investeringsbehoefte, de fasering en de risico's. Ook zijn de financiële, ruimtelijke en programmatische verschillen met de

^{ff} We hebben zes dossiers bekeken waarop in het eerste kwartaal 2020 geheimhouding is opgelegd.

actieve grondexploitatie toegelicht. Van niet alle onderdelen van het document is duidelijk waarom geheimhouding moet worden opgelegd, zoals informatie over het plangebied, de voorafgaande besluitvorming en het eigendom van de grond.

Voorbeeld 2 – beheersplan

Ook bij ons onderzoek naar het bekrachtigen van de geheimhouding door de gemeenteraad (hoofdstuk 4), troffen wij een stuk aan waar geheimhouding was opgelegd op het stuk als geheel. Vanwege de opgelegde geheimhouding mogen wij de titel van stuk niet noemen. Wij duiden het als 'beheersplan'. Dit beheersplan kent de volgende onderdelen: 1. Inleiding, 2. Dimensionering, 3. Uitgangspunten XXXX, 4. Inrichting, 5. Beheer en onderhoud, 6. Financiën, 7. Implementatie en tijdelijke voorzieningen, 8. Aandachtspunten, 9 Bijlagen: 10. Prognose hoeveelheden, 11. Alternatief-scenario overige voorzieningen, 12. Woningen en voorzieningen, 13. Prognose aantal bedrijfsvestigingen, 14. Afmetingen voorzieningen, 15. Risicobeheersing beheerfase, 16 Bijlage bedrijven en voorzieningen, 17 Bijlage meerjaren begroting IAS, 18 Bijlage keuze DBMO/DBFMO, 19 Bijlage voorbeeld tarievenstructuur, 20 Bijlage toets ARBO norm.

Wij hebben DJZ, de Agendakamer, de raadsgriffie en de indiener van dit stuk vier vragen voorgelegd over de opgelegde geheimhouding:

1. Waarom is geheimhouding opgelegd op het gehele document?
2. Tot wanneer duurt de geheimhouding voort, is er al een concrete datum of concreet moment waarop de raad de geheimhouding kan opheffen? En waaruit blijkt dit?
3. Welke informatie bevatten de onderdelen van het beheersplan - zoals inleiding, inrichting, prognose hoeveelheden, woningen en voorzieningen en prognose aantal bedrijfsvestigingen, afmetingen voorzieningen, bijlage bedrijven en voorzieningen - dat het gerechtvaardigd is dat geheimhouding is opgelegd op deze onderdelen?
4. Hoe kunnen deze onderdelen de proces- en financiële belangen van de gemeente schaden?

DJZ geeft aan dat deze vragen door de indiener beantwoord moeten worden. Deze is verantwoordelijk voor de afweging tussen wat wel en wat niet geheim is. De rol van de finaal adviseur DJZ is beperkt tot een advies aan de indiener over de mogelijkheden bij het opleggen van een geheimhouding op een stuk. De Agendakamer geeft aan de vragen 1, 3 en 4 niet te kunnen beantwoorden. En vertrouwt erop dat die afweging is gemaakt door de indiener en DJZ. Uit de collegevoordracht blijkt dat de geheimhouding kan vervallen zodra het contract is beëindigd (vraag 2), maar deze informatie blijkt niet uit de commissie- of raadsvoordracht. De indiener zou na afloop het initiatief moeten nemen om de geheimhouding op te heffen, aldus de Agendakamer. De raadsgriffie kon deze vragen niet beantwoorden.²³⁸ De indiener van het stuk heeft aangegeven dat het niet zinvol is om gedeeltelijk geheimhouding op te leggen op een geheimstuk (vraag 1). De indiener verwijst naar de collegevoordracht en

geeft aan dat de geheimhouding voortduurt tot het moment dat het contract is geëindigd (vraag 2). In reactie op de vragen waarom specifieke onderdelen van het rapport de financiële belangen van de gemeente kunnen schaden, geeft de indiener aan dat in het betreffende stuk waardevolle informatie staat die de mededingingsprocedure met onderhandeling mogelijk kan schaden indien de inschrijvers over deze informatie beschikken. En dat de vergunning nog niet was afgerond en het contract was nog niet gesloten.²³⁹

Finaal advies DJZ, toetsing Agendakamer en raadsgriffie

Finaal advies DJZ

De indiener van een stuk is volgens DJZ verantwoordelijk voor het opleggen van de geheimhouding en voor de afweging welk deel van een stuk wel en welk deel niet geheim is. DJZ geeft aan niet te kunnen beoordelen of de indieners van voordrachten zich voldoende bewust zijn dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor de inhoudelijk afweging of er wel of niet geheimhouding moet worden opgelegd. De finaal adviseur biedt de infrastructuur en geeft de indiener instructies op basis waarvan de indiener bepaalt wat er wel/niet openbaar is. Vanwege deze verantwoordelijkheden is het niet aan de finaal adviseur om uiteindelijk te zeggen wat er wel en wat er niet geheim is.²⁴⁰ Voor DJZ ontbreekt bovendien de tijd om het uit te zoeken of het noodzakelijk is dat geheimhouding moet worden opgelegd op het document als geheel. Ook is er sprake van tijdsdruk en moeten documenten worden doorgezonden aan het college.²⁴¹ Alleen als er getwijfeld wordt aan de voordracht, bijvoorbeeld wanneer er op heel veel documenten geheimhouding wordt opgelegd, wordt dit terug gelegd bij de indiener. Het komt ook wel eens voor dat een volledig openbaar dossier wordt aangeleverd, terwijl dit vertrouwelijke informatie bevat. Ook dit wordt dan teruggekoppeld aan de indiener.²⁴² Het komt voor dat DJZ aan de indiener meldt dat deze geheimhouding op een heel document oplegt, terwijl het document mogelijk voor een groot deel ook openbare informatie bevat. Als DJZ van mening is dat een te groot deel van een document vertrouwelijk is gemaakt en de indiener besluit niets met het advies te doen, dan maakt DJZ daar meestal geen opmerking over in het finaal advies op de voordracht. De rol van finaal advies is een finale check op de voordracht en niet om stukken tegen te houden.²⁴³

Agendakamer

De Agendakamer kijkt niet inhoudelijk of het terecht is dat op een stuk als geheel geheim is opgelegd of waarom er geheimhouding is opgelegd. Over het algemeen wordt hiervoor vertrouwd op de beoordeling van DJZ.²⁴⁴ Wel heeft de Agendakamer de taak om de indiener te attenderen op en bewust maken van het opleggen van geheimhouding op delen van een stuk in plaats van op het stuk als geheel.²⁴⁵

Raadsgriffie

Voor de raadsgriffie ontbreekt de tijd om uit te zoeken of het noodzakelijk is dat geheimhouding moet worden opgelegd op het document als geheel.²⁴⁶

3.3.6 Opgelegde geheimhouding niet altijd zichtbaar

Beoordelingskader: Gemeentewet en de gemeentelijke procedures

- De op een stuk opgelegde geheimhouding moet op dat stuk worden vermeld. Zie paragraaf 3.2.5 voor een uitwerking van de Gemeentewet en gemeentelijke procedures.

Bevindingen: de praktijk

- Voordrachten worden automatisch voorzien van een stempel 'Kabinet' wanneer in Andreas wordt aangegeven dat de status van het document 'kabinet' of 'beperkt kabinet' is.
- Bijlagen bij een voordracht worden niet automatisch voorzien van een stempel 'Kabinet'. De indiener moet dit stempel handmatig op het document plaatsen, voordat het bestand in Andreas wordt ingelezen.
- Het komt regelmatig voor dat de opgelegde geheimhouding niet uit de bestandsnaam blijkt en niet op het stuk is vermeld.
 - Uit ons dossieronderzoek^{gg} blijkt dat in acht van de 21 onderzochte stukken de bestandsnaam het woord 'kabinet' bevat en dat op het document 'kabinet' staat.
 - Bij twaalf stukken bleek de opgelegde geheimhouding wel uit de bestandsnaam, maar niet uit het document zelf omdat een stempel of het woord 'Kabinet' ontbrak.
 - Bij één stuk ontbrak zowel de zichtbaarheid in de naam als in het stuk zelf.^{hh}
- De Agendakamer controleert de zichtbaarheid van de geheimhouding actief wanneer de geheimhouding op enkele bijlagen is opgelegd (zie kader Zichtbaarheid geheimhouding - controle Agendakamer).

Bevindingen: enquête en interviews (duo)raadsleden

- Zestien van de achttien (duo)raadsleden zijn het (een beetje) eens met de stelling dat op stukken waarop geheimhouding is gelegd, dit zichtbaar is gemaakt op het stuk.²⁴⁷

^{gg} We hebben zes dossiers onderzocht waarop het college in het eerste kwartaal 2020 geheimhouding heeft opgelegd.

^{hh} Dit betreft een stuk waarbij geheimhouding is opgelegd voor onbepaalde tijd. Het ligt daardoor niet voor de hand dat het ontbreken van een stempel 'Kabinet' is veroorzaakt door het opheffen van geheimhouding.

Zichtbaarheid geheimhouding - controle Agendakamer

Als op zowel de voordracht als de bijlagen geheimhouding moet worden opgelegd - het gehele dossier is dan geheim - controleert de Agendakamer niet actief of op alle bijlagen de geheimhouding zichtbaar is. Dergelijke dossiers staan in hun geheel als geheim in Andreas. Hierdoor wordt het risico op openbaarmaking van stukken waarop de stempel 'Kabinet' ontbreekt als laag ingeschat.²⁴⁸

Bij geheime bijlagen van openbare voordrachten controleert de Agendakamer altijd op zichtbaarheid van geheimhouding. Zij zijn hier strenger op omdat bij dergelijke stukken snel over het hoofd kan worden gezien wat wel en niet geheim is. Streng controleren betekent in de praktijk dat de Agendakamer wil dat er een kabinetstempel op de geheime bijlage wordt geplaatst voordat het stuk naar het college gaat.²⁴⁹

3.4 College en het presidium zijn toezeggingen niet volledig nagekomen

Beoordelingskader:

- Zijn het college en het presidium de toezeggingen naar aanleiding van onze suggesties in de rekenkamerbrief (2012) nagekomen?

Bevindingen: de praktijk

- In de rekenkamerbrief *Geheimhouding* (februari 2012) deden wij twee suggesties voor verdere verbeteringen bij het opleggen van de geheimhouding:
 - 1 Om in het schrijfproces onderscheid te maken tussen die delen die openbaar zijn en die delen die (tijdelijk) geheim moeten blijven (zie paragraaf 3.4.1).
 - 2 Vergroot herkenbaarheid opgelegde geheimhouding met stempel 'Geheim' (zie paragraaf 3.4.2).

3.4.1 Nog niet alle geheime informatie staat in een afzonderlijke bijlage

- Suggestie (2012): *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.*
- Achterliggende bevindingen: *Iets meer dan de helft van de onderzochte stukken bevat een onderbouwing waarom geheimhouding noodzakelijk is. 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.*

- Toezegging college: *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.*
- Toezegging presidium: *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.*
- Opvolging toezegging college: *Uit onze bevindingen blijkt dat het college nog geen volledige opvolging heeft gegeven aan de toezegging om geheime passages zoveel mogelijk in een aparte geheime bijlage aan een openbaar document toe te voegen.*
 - *Geheimhouding wordt opgelegd op het gehele document, ook als dit openbare informatie bevat.*
 - *De mogelijkheid om geheime passages zoveel mogelijk in een aparte geheime bijlage aan een openbaar document toe te voegen, zou worden opgenomen in de zogenaamde flappencursus en in de instructie geheimhouding. Aan deze toezegging is geen uitvoering gegeven. De handleidingen en flappencursus gaan niet expliciet in op het opleggen van geheimhouding op delen van stukken of het gebruik maken van een aparte geheime bijlage.²⁵⁰*
- Opvolging toezegging presidium: *De raadsgriffie staat volledig achter de toezeggingen van het college dat geheime passages zoveel mogelijk in een aparte geheime bijlage aan een openbaar document zullen worden toegevoegd, waardoor een openbaar document verspreid kan worden waarbij de geheime bijlagen achterwege worden gelaten. De raadsgriffie screent hier niet op.*

3.4.2 Herkenbaarheid opgelegde geheimhouding niet vergroot

- Suggestie (2012): *Overweeg om alle geheime stukken te voorzien van een stempel 'Geheim', zodat in één oogopslag duidelijk is dat het stuk geheim is.*
- Achterliggende bevindingen: *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. Het komt echter voor dat het niet in één oogopslag duidelijk is dat er sprake is van 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'.

- Toezegging college: *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'.*
- Toezegging presidium: *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.*
- Opvolging toezegging college: de toezegging van het college is niet opgevolgd.
 - Tot op heden wordt nog steeds de classificatie kabinet/beperkt kabinet/actief openbaar gehanteerd in Andreas, in plaats van 'geheim' of 'strikt geheim'.
 - De stempel 'Kabinet' is niet vervangen door een stempel 'Geheim'. Onbekend is of het toegezegde onderzoek daartoe is uitgevoerd.
 - Voor geheime bijlagen geldt nog steeds dat Andreas niet automatisch een stempel 'Kabinet' toevoegt aan een stuk.
- Opvolging toezegging presidium: Commissiegriffiers screenen documenten waarvan in Andreas duidelijk is dat ze kabinet zijn, altijd op het aanwezig zijn van een stempel of benaming op het document. Als dat niet het geval is, dan is dat altijd reden om een dossier terug te sturen met de opmerking dat het stempel ontbreekt, aldus de raadsgriffie.²⁵¹

Bekrachten geheimhouding

4.1 Conclusies

De wettelijke bepalingen voor het bekrachten van de geheimhouding zijn over het algemeen op adequate wijze uitgewerkt in gemeentelijke procedures (4.2).

- Gemeente beschikt over een procedure voor het bekrachten van geheimhouding (4.2.1)
- Geheimhouding wordt bekrachtigd in de eerstvolgende raadsvergadering (4.2.2)
- Ambtelijke verantwoordelijkheden zijn onvoldoende vastgelegd (4.2.3)

- Bekrachtigingsbesluiten zijn ten onrechte geheim (4.2.4)
- Partituur voor het bekrachtigen van geheimhouding is niet correct (4.2.5)

De praktijk volgt in grote lijnen de procedures, maar de uitvoering kan beter (4.3).

- Soms is onjuiste wettelijke grondslag voor bekrachtiging gebruikt (4.3.1)
- Geheimhouding wordt tijdig bekrachtigd (0)
- Motivering vaak aanwezig, maar moet specifiek (4.3.3)
- Noodzaak geheimhouding op volledige document niet altijd goed gemotiveerd (4.3.4)
- Raadsleden nemen nauwelijks kennis van bekrachtigingsmap (4.3.5)
- Opgelegde geheimhouding voor 2013 is niet bekrachtigd (4.3.6)

In de rekenkamerbrief (2012) deden we twee suggesties om het bekrachtigen van de opgelegde geheimhouding te verbeteren. Het college en het presidium zijn hun toezeggingen grotendeels nagekomen (4.4):

- Gemeenteraad neemt een bekrachtigingsbesluit (4.4.1)
- Signaleringssysteem bekrachtigen geheimhouding gerealiseerd (4.4.2)

4.2 Gemeentelijke procedures grotendeels in lijn met wetgeving

4.2.1 Gemeente beschikt over een procedure voor het bekrachtigen van geheimhouding

Beoordelingskader: wetgeving

- De gemeenteraad dient op grond van de Gemeentewet zelf te beslissen of hij de door anderen opgelegde geheimhouding op stukken laat voortduren. Deze beslissing wordt het bekrachtigen van geheimhouding genoemd en vereist een expliciet besluit van de gemeenteraad, waarbij hij moet voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
- De bevoegdheid om de geheimhouding te bekrachtigen is geregeld in artikel 25 lid 3 Gemeentewet (zie kader Artikel 25 Gemeentewet).
- De bekrachtiging van geheimhouding vergt een uitdrukkelijk besluit van de gemeenteraad. Dit kan worden afgeleid uit de wettelijke systematiek van de Gemeentewet, waaruit blijkt dat de raad als hoofd van de gemeente fungeert en om die reden ook in laatste instantie over kwesties zoals geheimhouding beslist (zie kader Wetsgeschiedenis bekrachtiging geheimhouding).²⁵²
- Het bekrachtigen van de opgelegde geheimhouding is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).
- Het bekrachtigingsbesluit moet voldoen aan de eisen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit betekent onder meer dat deugdelijk moet worden gemotiveerd waarom de geheimhouding moet worden bekrachtigd en waarom het belang van het niet openbaar maken zwaarder moet wegen dan het openbaar maken van die informatie.

- De beginselen van fair play, zorgvuldigheids-, evenredigheids-, motiveringsbeginsel, verbod van détournement de pouvoir en de plicht om belangen af te wegen, volgen uit de Awb.²⁵³
- Daarnaast moet de gemeenteraad ook het vertrouwens-, rechtszekerheids-, gelijkheidsbeginsel en het verbod van willekeur in acht nemen bij het nemen van het bekrachtigingsbesluit.²⁵⁴

Artikel 25 Gemeentewet

Artikel 25 lid 3 Gemeentewet luidt 'De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan de raad overlegde stukken vervalt, indien de oplegging niet door de raad in zijn eerstvolgende vergadering die blijkens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht, wordt bekrachtigd.'

Wetsgeschiedenis bekrachtiging geheimhouding

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de wetgever welbewust het laatste woord over de geheimhouding van aan de raad voorgelegde stukken bij hem als hoogste orgaan binnen de gemeente heeft gelegd. Naar het oordeel van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State moet hieruit worden afgeleid dat de bevoegdheid van het college om geheimhouding op te leggen van tijdelijke aard is. Nadat de raad het besluit tot bekrachtiging heeft genomen, vloeit de verplichting tot geheimhouding voort uit dat besluit en kan alleen de raad de geheimhouding opheffen. Indien het college zijn besluit tot het opleggen van geheimhouding zou kunnen herroepen en daarmee de geheimhouding ongedaan zou kunnen maken, zou dat betekenen dat het college bevoegd zou zijn de geheimhouding ongedaan te maken na de bekrachtiging waarmee die geheimhouding voor verantwoordelijkheid van de raad is gekomen. Dat zou een doorkruising met zich brengen van de na de bekrachtiging exclusief aan de raad toegekende bevoegdheid om te beslissen omtrent de opgelegde geheimhouding van de stukken. Dat strookt naar het oordeel van de Afdeling niet met de strekking van artikel 25, tweede lid, en artikel 55, derde lid, en met de bijzondere positie van de raad als hoogste orgaan zoals de wetgever blijkens de totstandkomingsgeschiedenis heeft beoogd.²⁵⁵

De ratio achter het bekrachtigen van de geheimhouding is duidelijk: de raad moet, als hoofd van de gemeente, niet tegen zijn wil gebonden kunnen worden aan door anderen opgelegde geheimhouding, en daarom dient de raad met een door andere organen opgelegde voorlopig geheimhouding in te stemmen door deze expliciet te bekrachtigen. Daarmee neemt de raad als het ware de geheimhoudingsbeslissing voor zijn eigen rekening.

Bevindingen: de gemeentelijke procedures

- Op 14 maart 2017 heeft het college ingestemd met het voorstel over een nieuwe werkwijze rond geheimhouding, inclusief de procedure *bekrachtiging geheimhouding*.²⁵⁶ Sindsdien beschikt het gemeentebestuur voor het eerst over een procedure voor het bekrachtigen van de geheimhouding met als doel dat in de toekomst de juiste wettelijke grondslag wordt toegepast en de raad de geheimhouding ook tijdig bekrachtigt. Dit deel van de procedure is in lijn met het wettelijk kader.
- Kern van de procedure is dat telkens als geheimhouding is opgelegd door het college of burgemeester op schriftelijke informatie, deze dient te worden bekrachtigd door de raad in de eerstvolgende vergadering die volgt op de verzending aan de raad.²⁵⁷
- De aanleiding tot het opstellen van een procedure voor het bekrachtigen van geheimhouding is een ingediende actualiteit van het raadslid Van Lammeren over de geheimhouding van raadsstukken eind 2016. Daarna hebben het presidium, fractievoorzitters en college gezamenlijk een voorstel uitgewerkt voor de procedure voor het bekrachtigen van de geheimhouding (zie kader Aanleiding voor het opstellen van een procedure voor bekrachtiging).

Aanleiding voor het opstellen van een procedure voor bekrachtiging

Brief college aan raad (14 maart 2017)

In de brief van het college aan de leden van de gemeenteraad (14 maart 2017) gaat het college in op de door het raadslid Van Lammeren ingediende actualiteit inzake de geheimhouding van raadsstukken (21 december 2016), naar aanleiding van een discussie in de raadscommissie BW over de overeenkomst met Airbnb.²⁵⁸

Het college licht toe dat er drie categorieën van documenten zijn: openbaar, niet openbaar en geheim.

Verder schetst het college de voorgeschiedenis en stand van zaken van de procedures voor het opleggen van geheimhouding. Uit de toelichting blijkt dat in de periode 2012 tot en met april onduidelijk was wanneer de raad de geheimhouding moest bekrachtigen. Met de circulaire van het ministerie van BZK (april 2016) is uitsluitel verkregen.ⁱⁱ Bekrachtiging van de geheimhouding door de raad is altijd nodig als de geheime informatie schriftelijk aan de raad is verstrekt. Alleen bij mondelinge informatie is geen bekrachtiging nodig.

ⁱⁱ Circulaires: schriftelijke algemene mededelingen afkomstig van de rijksoverheid. Met circulaires kan de rijksoverheid beleid bekend maken, verzoeken om medewerking, inlichtingen vragen, advies geven of andere informatie geven. Circulaires hebben geen bindend karakter en zijn niet afdwingbaar.

Het college signaleert twee mogelijke fouten in de procedure, en laat raadsleden weten dat dit niet betekent dat de stukken openbaar zijn. De argumentatie die het college gebruikt is procedureel en niet inhoudelijk van aard.

Op dit moment kan er dus nog op twee punten een fout in de procedure zitten: (1) in de stukken kan de verkeerde wettelijke grondslag zijn gebruikt en (2) de geheimhouding kan niet op tijd zijn bekrachtigd. Vooralsnog ziet het ernaar uit dat er 217 dossiers zijn waarin dit mis is gelopen. Daarbij gaat om 47 volledig geheime dossiers en 170 dossiers waarin op één of meer bijlagen geheimhouding is opgelegd. Er zal worden nagegaan of het in die gevallen nodig is een nieuw besluit over de geheimhouding te nemen.

Daarbij is van belang dat als er een fout in de procedure is gemaakt en er dus geen geheimhouding op de stukken rust, dit niet betekent dat de stukken openbaar zijn. Als er om openbaarmaking van de stukken wordt gevraagd, kan er nog altijd een afweging op grond van de Wet openbaarheid van bestuur worden gemaakt. Nu de raad in geen van de gevallen heeft besloten de geheimhouding op te heffen, kan worden aangenomen dat er voor de geheimhouding een goede reden was en openbaarmaking dus niet aan de orde is.

Bovendien geldt dat het op grond van de wet niet alleen strafbaar is om mededelingen te doen uit geheime stukken, maar ook uit stukken waarvan men weet of wist dat die vertrouwelijk zijn. Dat geldt ook voor deze stukken, dus in die zin krijgen de stukken wellicht niet de bijzondere bescherming van de geheimhoudingsbepalingen uit de Gemeentewet, maar het is niet zo dat het daarmee op straat ligt of erover kan worden gesproken.

Het college schetst de vervolgstappen: uitzoeken of het nodig is om vanaf 29 april 2016 geheimhouding op te leggen. Daarbij schat het college in dat het in die collegeperiode gaat om honderden dossiers, waarvan per dossier moet worden nagegaan of de geheimhouding niet inmiddels is opgeheven en of geheimhouding nog nodig is.

Daarnaast licht het college toe waarom niet eerder actie is ondernomen; het probleem zou zowel bij het college als de raad liggen.

Brief college aan fractievoorzitters (14 maart 2017)

In de brief van het college aan de fractievoorzitters (14 maart 2017) gaat het college in op het voorstel van het presidium en de fractievoorzitters over de nieuwe werkwijze voor het opleggen en bekrachtigen van geheimhouding.²⁵⁹

Op 19 december 2016 hebben het presidium en de fractievoorzitters een nieuwe werkwijze voor het opleggen van geheimhouding voorgesteld. Dit om ervoor te zorgen dat in de toekomst de juiste wettelijke grondslag wordt toegepast en de raad de geheimhouding ook tijdig bekrachtigt.

Het college kan zich grotendeels vinden in het voorstel en zou graag met u hierover van gedachten wisselen. Omdat de nieuwe werkwijze de raad als geheel aangaat kunnen wij ons voorstellen dat bespreking in het fractievoorzittersoverleg van 15 maart a.s.

hiervoor een geschikt moment kan zijn. Ook omdat de actualiteit over dit onderwerp van raadslid Van Lammeren van de Partij voor de Dieren van december 2016, destijds ook is besproken in het overleg met de fractievoorzitters.

Aanvankelijk was voorgesteld de nieuwe werkwijze in de vergadering op 5 en 6 april in te voeren, maar wij zouden graag voorafgaand aan de invoering met u van gedachten wisselen over het voorstel. Naar onze inschatting zou invoering vanaf de raadsvergadering van 10 en 11 mei haalbaar zijn. Uiteraard zullen wij onze uiterste best doen om de nieuwe werkwijze dan ook volgens de regelen der kunst te laten verlopen.

Brief college aan presidium (16 maart 2017)

In de brief van het college aan de leden van het presidium (16 maart 2017) geeft het college aan in te stemmen met de door hen voorgestelde werkwijze en stelt voor de werkwijze op één punt aan te vullen en één punt op onderdelen te wijzigen. Het college schetst de werkwijze:²⁶⁰

Bij het opleggen van geheimhouding op schriftelijke informatie die aan de raad wordt gestuurd, wordt altijd artikel 25 lid 2 van de Gemeentewet als grondslag gebruikt. De geheimhouding wordt (zowel in het beslispunt als in de toelichting) gemotiveerd onder verwijzing naar de gronden uit de Wet openbaarheid van bestuur (conform voorstel presidium). Bij de collegevoorbereiding (o.a. finaal advies) wordt hierop toegezien (aanvullend voorstel college).

De griffie krijgt van de gemeentesecretaris voor iedere raadsvergadering een brief met de raadsvoordrachten (en evt. bijlagen) waarvoor bekrachtiging van de geheimhouding door de raad gevraagd wordt. De brief vervangt de aparte bekrachtigingsdossiers per voordracht uit het voorstel van het presidium. Het voorstel is om, vanuit overlappende deadlines van aanlevering door indieners en verzending van het bekrachtigingsoverzicht, dit uiterlijk op de maandag vóór de raadsvergadering voor 12.00 uur voor raadsleden ter inzage bij de griffie te leggen en niet te verspreiden (voorstel was vrijdag 16.00 uur) (gewijzigd voorstel college).

De geheimhouding wordt in de eerstvolgende vergadering bekrachtigd. Dit betekent dat op de dagen vóórdat er een raadsvergadering plaatsvindt, er vanaf maandag 12.00 uur tot en met de afronding van de raad er geen geheime schriftelijke informatie naar de raad kan worden gestuurd (conform voorstel presidium).

Er wordt een vast punt op de raadsagenda aangemaakt onder de noemer "Bekrachtigingslijst geheimhouding". Bij de behandeling van dat agendapunt wordt de lijst in het besloten deel van de vergadering voor bekrachtiging aan de raad voorgelegd (conform voorstel presidium).

Brief voorzitter presidium aan het college (24 maart 2017)

In de brief van de voorzitter van het presidium en het fractievoorzittersoverleg gericht aan het college (24 maart 2017) reageert de voorzitter op de brief van het

college (16 maart 2017). Daarin geven zij aan dat ze zich kunnen vinden in de planning van het invoeren van de nieuwe werkwijze. Het presidium houdt vast aan het tijdstip van inzage - vanaf vrijdag 16:00 uur - van stukken waarvan de geheimhouding moet worden bekrachtigd. Het presidium benadrukt dat het college de oplegde geheimhouding en de bekrachtiging daarvan onderbouwt en inzichtelijk maakt. En tot slot geeft het presidium aan dat door middel van een "veegbrief" de eerder opgelegde geheimhouding op stukken alsnog moet worden bekrachtigd.²⁶¹

In uw brief aan het fractievoorzittersoverleg van 14 maart jl. geeft u te kennen dat uw inschatting is dat invoering van de nieuwe werkwijze in de raadsvergadering van 10 en 11 mei aanstaande haalbaar zou zijn en dat u uw uiterste best zult doen om de nieuwe werkwijze dan ook volgens de regelen der kunste laten verlopen. Alhoewel het fractievoorzittersoverleg en het presidium een voorkeur hadden voor invoering in de raadsvergadering van 5 en 6 april aanstaande, kunnen zij zich vinden in uw voorstel om de nieuwe werkwijze in de daaropvolgende vergadering in te voeren. Hierbij zij aangetekend dat vrijdag 5 mei van gemeentewege een vrije dag is, ik ga ervan uit dat u met het oog hierop de brief op donderdag 4 mei voor 16.00 uur zult aanleveren.

In uw brief aan het presidium van 16 maart jl. gaat u in op het voorstel van het fractievoorzittersoverleg en het presidium voor een nieuwe werkwijze bij het opleggen van geheimhouding. Uw college kan met de nieuwe werkwijze instemmen, maar stelt voor de werkwijze op één punt aan te vullen en op één punt op onderdelen te wijzigen. Hierna wordt achtereenvolgens op de in uw brief vermelde punten a t/m c ingegaan.

Wat betreft uw voorstel onder a) stelt u voor om bij het opleggen van geheimhouding op schriftelijke informatie die aan de raad wordt gestuurd, altijd artikel 25 lid 2 van de Gemeentewet als grondslag te gebruiken. De geheimhouding wordt (zowel in het beslispunt als in de toelichting) gemotiveerd onder verwijzing naar de gronden uit de Wet openbaarheid van bestuur. Bij de collegevoorbereiding (o.a. finaal advies) wordt hierop toegezien, zo geeft u aan.

Het fractievoorzittersoverleg en het presidium hechten er in dit verband sterk aan dat u onderbouwt en inzichtelijk maakt waarom u geheimhouding oplegt. Dit geldt te meer bij een beroep op (een van) de relatieve uitzonderingsgronden.

De fractievoorzitters en het presidium kunnen niet instemmen met uw voorstel onder b) om de brief met de raadsvoordrachten (en evt. bijlagen) waarvoor bekrachtiging van de geheimhouding wordt gevraagd uiterlijk op de maandag vóór de raadsvergadering voor 12.00 uur voor raadsleden ter inzage bij de griffie te leggen. Juist bij raadsvoordrachten waarvoor bekrachtiging van de geheimhouding wordt gevraagd, moeten leden voldoende tijd hebben om zich hierover een oordeel te vellen. De uiterste termijn blijft daarmee op vrijdag vóór de raadsvergadering voor 16.00 uur.

Onder c) geeft u te kennen dat op de dagen vóórdat er een raadsvergadering plaatsvindt, er vanaf maandag 12.00 uur tot en met de afronding van de raad geen geheime schriftelijke informatie naar de raad kan worden gestuurd. Gelet op hetgeen

hiervoor onder b) over de uiterste termijn is gesteld, betekent dit dat deze passage zodanig aangepast dient te worden, dat er vanaf vrijdag 16.00 uur tot en met de afronding van de raad geen geheime schriftelijke informatie naar de raad kan worden gestuurd.

Tot slot achten fractievoorzittersoverleg en het presidium het van groot belang dat door middel van een "veegbrief" de eerder opgelegde geheimhouding op stukken wordt bekrachtigd. Beide gremia verzoeken u hierop nader in te gaan.

Brief college aan presidium (18 april 2017)

Met de brief van 18 april 2017 gaat het college in op de punten die het presidium aan de orde heeft gesteld en doet de toezegging dat de raad vanaf 10 mei 2017 de geheimhouding kan bekrachtigen volgens de nieuwe procedures en dat daarvoor een vast agendapunt op de raadsagenda zal komen. Het college zal de opgelegde geheimhouding en bekrachtiging motiveren en een veegbrief opstellen om de eerder opgelegde geheimhouding op stukken alsnog op de juiste manier te bekrachtigen:²⁶²

Bij het opleggen van geheimhouding op schriftelijke informatie die aan de raad wordt gestuurd, wordt altijd artikel 25 lid 2 van de Gemeentewet als grondslag gebruikt. De geheimhouding wordt (zowel in het beslispunt als in de toelichting) gemotiveerd onder verwijzing naar de gronden uit de Wet openbaarheid van bestuur. Als er een beroep wordt gedaan op de relatieve uitzonderingsgronden, dan wordt ook een afweging gemaakt waarom het belang dat met geheimhouding is ingediend zwaarder dient te wegen dan het belang van openbaarheid. Bij de collegevoorbereiding (o.a. finaal advies) wordt hierop toegezien.

b. De griffie krijgt van de gemeentesecretaris voor iedere raadsvergadering een brief met de raadsvoordrachten (en evt bijlagen) waarvoor bekrachtiging van de geheimhouding door de raad gevraagd wordt. De brief vervangt de aparte bekrachtigingsdossiers per voordracht uit het voorstel van het presidium en ligt uiterlijk op de vrijdag vóór de raadsvergadering voor 16.00 uur voor raadsleden ter inzage bij de griffie en wordt niet verspreid.

c. De geheimhouding wordt in de eerstvolgende vergadering bekrachtigd. Dit betekent dat op de dagen vóórdat er een raadsvergadering plaatsvindt, er vanaf vrijdag 16.00 uur tot en met de donderdag erop geen geheime schriftelijke informatie naar de raad kan worden gestuurd.

d. Er wordt een vast punt op de raadsagenda aangemaakt onder de noemer "Bekrachtigingslijst geheimhouding". Bij de behandeling van dat agendapunt worden de stukken in het besloten deel van de vergadering voor bekrachtiging aan de raad voorgelegd.

Afgesproken is dat de eerste bekrachtigingslijst tijdens de raadsvergadering op 10 en 11 mei 2017 voor besluitvorming voorligt. Dit betekent voor het college dat er op 4 april met de nieuwe werkwijze moet worden gestart. Dit is inmiddels ook gebeurd. De

finaal adviseurs en de contactpersonen voor Andreas zijn van de nieuwe werkwijze op de hoogte gesteld, er heeft een aparte voorlichtingsbijeenkomst voor alle indieners in brede zin plaatsgevonden en de eerste bekrachtigingslijst is inmiddels in voorbereiding. U kunt de eerste lijst dan ook op donderdag 4 mei tegemoet zien.

Tot slot heeft u in uw brief nog gevraagd om een veegbrief waarmee de eerder opgelegde geheimhouding op stukken alsnog op de juiste manier wordt bekrachtigd. Het college zal hier zorg voor dragen. Planning is dat dit veegbesluit tijdens de raadsvergadering op 10 en 11 mei 2017 ook ter bekrachtiging voorligt.

4.2.2 Geheimhouding wordt bekrachtigd in de eerstvolgende raadsvergadering

Beoordelingskader: wetgeving en jurisprudentie

- Indien stukken waarop geheimhouding is opgelegd aan de gemeenteraad worden overlegd, dan dient de raad de opgelegde geheimhouding in de eerstvolgende vergadering, waarin blijkens de presentielijst ten minste de helft van de zitting hebbende raadsleden aanwezig is, en nadat het stuk is aangeboden aan de raad(sgriffie), door middel van een expliciet besluit, te bekrachtigen.²⁶³
 - Het begrip 'eerstvolgende vergadering' is in de jurisprudentie geconcretiseerd (zie kader Jurisprudentie eerstvolgende vergadering).
- Het bekrachtigen van de geheimhouding of het juist niet (tijdig) bekrachtigen, heeft rechtsgevolgen (zie kader Gevolgen bekrachtiging of het uitblijven daarvan).
 - Indien de raad de geheimhouding niet of niet tijdig bekrachtigt, vervalt de opgelegde geheimhouding.
 - Dit betekent niet dat de informatie daarmee automatisch openbaar is. Of de informatie openbaar gemaakt kan worden, moet worden afgewogen langs de gronden van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Vindt die afweging niet plaats, dan kan dit leiden tot een strafbare handeling.
- Het niet of te laat bekrachtigen van geheimhouding kan door de raad met een expliciet besluit worden hersteld, maar nooit met terugwerkende kracht. Dat is overigens alleen zinvol als de informatie niet in de tussentijd al feitelijk openbaar is geworden.²⁶⁴
- Mogelijk komt de wettelijke plicht tot het bekrachtigen van de geheimhouding te vervallen. De opgelegde geheimhouding blijft dan voortduren totdat de raad besluit de geheimhouding op te heffen (zie kader Wetsvoorstel bevorderen van integriteit en functioneren decentraal bestuur).
 - Het is daardoor denkbaar dat de exclusieve opheffingsbevoegdheid van de raad in de toekomst belangrijker gaat worden, en discussies tussen raad en met name het college over de noodzaak om de geheimhouding te laten voortduren zich naar dat moment zullen verplaatsen.
 - Dat zou ertoe kunnen leiden dat inhoudelijke en procedurele afspraken over de vraag hoe om te gaan met de wens van de raad om tegen de zin van het college

in de geheimhouding op te heffen, zoals nu geregeld in artikel 27 lid 7 van het *Reglement van orde voor de raad* vaker aan de orde zal komen.

Jurisprudentie eerstvolgende vergadering

Het moment dat de stukken waarop geheimhouding is opgelegd - door het college, een commissie of de burgemeester - aan de gemeenteraad worden overlegd, is bepalend voor het moment waarop de gemeenteraad het bekrachtigingsbesluit moet nemen.²⁶⁵ Uit de tekst van artikel 25 lid 3 Gemeentewet blijkt dat dit moment de "eerstvolgende vergadering" betreft.

Het begrip "eerstvolgende vergadering" is in de wet of toelichting niet nader omschreven.

Uit jurisprudentie (Hof 's-Hertogenbosch 2017) blijkt dat onder de "eerstvolgende vergadering" van de raad de eerstvolgende vergadering na het besluit van het college tot oplegging van geheimhouding waarop redelijkerwijs de kwestie van de geheimhouding kan worden geagendeerd met het oog op de bekrachtiging door de raad, wordt verstaan.²⁶⁶

Het Hof 's-Hertogenbosch lijkt daarmee een ander moment te creëren dan uit de wettekst blijkt, namelijk het moment waarop het college heeft besloten om geheimhouding op te leggen in plaats van het moment van het besluit om de stukken aan te bieden (te overleggen) aan de raad. Zou het door het Hof aangenomen moment bepalend zijn, dan zou dat niet alleen een verplichting met zich meebrengen tot bekrachtiging door de raad, maar ook een verplichting voor het college tot het verstrekken van die stukken voorafgaand aan de eerstvolgende raadsvergadering. Dat lijkt ons niet de strekking van artikel 25. Het is aan het college om zelf bepalen wanneer geheime stukken aan de raad worden verzonden. Pas daarna treedt de verplichting tot het bekrachtigen van geheimhouding in.

Bepalend voor de vaststelling wat de eerstvolgende vergadering is daarom de verzending van die stukken aan de raad, meer specifiek het moment waarop zij in handen van de raad of de raadsgriffie zijn gesteld. De raad heeft vanaf dat moment immers de regie over de stukken en de wettelijke verplichting de geheimhouding ter bekrachtiging in de eerstvolgende vergadering te agenderen.

Het begrip "eerstvolgende" moet strikt worden uitgelegd en betekent de eerste vergadering in de tijd die plaatsvindt na verzending (door het college). Het laat geen manoeuvreerruimte bestaan. Het niet op de raadsagenda plaatsen van een geheim stuk of onderwerp - omdat het nog in behandeling bij een raadscommissie is, of dat het nog behandeld moet worden in een commissievergadering - betekent dus niet dat daarmee uitstel kan worden bewerkstelligd.²⁶⁷

Voor de praktijk kan het dus betekenen dat de raad eerst de geheimhouding moet bekrachtigen, terwijl het stuk daarna pas in een commissievergadering of

raadsvergadering inhoudelijk kan worden behandeld. De raad is in die gevallen tot bekrachtiging verplicht, terwijl het stuk nog inhoudelijk behandeld moet worden.

College en raad kunnen vanwege de strikte uitleg met andere woorden niet langs procedurele weg het moment van bekrachtiging uitstellen of zelf bepalen.²⁶⁸

Wel kan het college besluiten stukken waarop het geheimhouding heeft opgelegd, maar die niet meer geagendeerd kunnen worden voor de eerstvolgende raadsvergadering en waarvan de geheimhouding dus niet tijdig kan worden bekrachtigd door de raad, op een later moment aan de raad te versturen / te overleggen.²⁶⁹

Gevolgen bekrachtiging of het uitblijven daarvan

Gevolgen bekrachtigen van de geheimhouding: de geheimhouding blijft voortduren:

- Besluit de gemeenteraad de geheimhouding te bekrachtigen, dan blijft de geheimhouding op stukken voortduren, totdat de gemeenteraad de geheimhouding weer (gedeeltelijk) opheft.
- Andere organen, zoals het college, de burgemeester, of een (voorzitter) van een raadscommissie kunnen de geheimhouding niet opheffen, in het geval dat de gemeenteraad de geheimhouding heeft bekrachtigd. Het laatste woord is aan de gemeenteraad.
- Het schenden van de bekrachtigde geheimhouding is een misdrijf (artikel 272 Wetboek van strafrecht - schenden ambtsgeheim), en kan leiden tot gevangenisstraf of een geldboete.²⁷⁰

Gevolgen niet (tijdig) bekrachtigen van de geheimhouding:

I. de geheimhouding vervalt

- Bekrachtigt de gemeenteraad de door anderen opgelegde geheimhouding op stukken niet in de eerstvolgende vergadering, omdat hij geen geheimhouding wenst, of vergeet de raad de geheimhouding te bekrachtigen, dan vervalt op dat moment de op de stukken opgelegde geheimhouding.^{271jj}
- De bekrachtiging van geheimhouding vergt een uitdrukkelijk besluit van de gemeenteraad. Ontbreekt een besluit van de raad tot bekrachtiging, dan vervalt de - door het college - opgelegde verplichting tot geheimhouding.²⁷²

jj Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Circulaire Wettelijke regeling inzake geheimhouding, 29 april 2016.

II. informatie is niet automatisch openbaar:

- Het vervallen van de geheimhouding betekent echter niet dat het stuk en de informatie daarin openbaar is. Eerst moet de afweging worden gemaakt over het openbaar maken van het stuk of de informatie die het bevat.
- Deze afweging moet worden gemaakt door het bestuursorgaan waarvan het stuk afkomstig is - veelal het college van B en W.
- De afweging tot openbaarmaking moet worden gemaakt aan de hand van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).²⁷³
- De Wob bevat twee soorten uitzonderingsgronden; objectieve en subjectieve uitzonderingsgronden.^{kk274}

De Wob kent vier objectieve uitzonderingsgronden, waarbij het verstrekken van informatie ingevolge de Wob achterwege blijft voor zover dit:²⁷⁵

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

Wordt voldaan aan een van de vier 'objectieve' uitzonderingsgronden van de Wob, dan is de informatie niet openbaar. Een afzonderlijke afweging van belangen vindt niet plaats.

De Wob kent zeven subjectieve uitzonderingsgronden:^{ll276}

- A. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
- B. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
- C. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- D. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;

^{kk} Objectieve en subjectieve uitzonderingsgronden worden ook wel geduid als absolute en relatieve weigeringsgronden.

^{ll} Voor milieu-informatie gelden zware eisen om informatie niet openbaar te maken (artikel 10 vierde tot en met achtste lid Wob).

E. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer^{mm};

F. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;

G. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Wordt voldaan aan een van de zes 'subjectieve' uitzonderingsgronden van de Wob, dan dient het bestuursorgaan - veelal het college van B en W - het algemeen belang van openbaarheid van die informatie te wegen tegen het specifieke belang van de uitzonderingsgrond. Alleen als dit specifieke belang zwaarder weegt dan het algemeen belang hoeft het bestuursorgaan de informatie niet openbaar te maken.

III. Verspreiden van informatie is onder voorwaarden strafbaar:

- Is de geheimhouding opgeheven doordat de geheimhouding niet is bekrachtigd, dan kan het zijn dat de informatie toch een vertrouwelijk karakter heeft (zie punt II hiervoor).
- De Algemene wet bestuursrecht schept een algemene geheimhoudingsverplichting voor een ieder die als (onderdeel van een) bestuursorgaan - waaronder college- en raadsleden - of als daarvoor werkzame persoon (in welke rechtsverhouding ook) - waaronder ambtenaren - in aanraking komt met vertrouwelijke gegevens tot geheimhouding daarvan (zie *Geheimhoudingsverplichting Algemene wet bestuursrecht*).²⁷⁷

Geheimhoudingsverplichting Algemene wet bestuursrecht (Awb)

- Artikel 2:5 Awb luidt: *"Een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit."*
- Het overtreden van de geheimhoudingsverplichting (ex artikel 2:5) is een misdrijf (artikel 272 Wetboek van strafrecht - schenden ambtsgeheim) en kan leiden tot gevangenisstraf of een geldboete.²⁷⁸

Niet of te laat bekrachtigen van de geheimhouding is deels te repareren

- De opgelegde geheimhouding vervalt van rechtswege als deze niet in de eerstvolgende raadsvergadering is bekrachtigd.²⁷⁹

^{mm} Deze uitzonderingsgrond is niet van toepassing voor zover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking (artikel 10 derde lid Wob).

- Dit kan niet door een later besluit worden gerepareerd.²⁸⁰
- Het is dus buitengewoon belangrijk dat alle betrokkenen - het college, de raad, de griffier en de burgemeester als voorzitter - er op toezien dat de bekrachtiging op het juiste moment plaatsvindt.²⁸¹
- Indien desondanks bekrachtiging - om welke reden dan ook - niet plaatsvindt, terwijl de raad dit feitelijk wel had beoogd, kan de raad overwegen gebruik te maken van zijn bevoegdheid om zelf geheimhouding op te leggen op de stukken.ⁿⁿ De opgelegde verplichting tot geheimhouding geldt vanaf het moment dat het raadsbesluit is genomen, en niet met terugwerkende kracht.²⁸² In de praktijk kan er daardoor een periode ontstaan dat er geen geheimhouding op het stuk was opgelegd.
- Is een stuk echter eenmaal (actief of passief) openbaar gemaakt, dan kan geen geheimhouding meer op dit stuk worden gelegd.

Wetvoorstel bevorderen van integriteit en functioneren decentraal bestuur

Het wetsvoorstel *bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur*^{oo} bevat een volledige herindeling van de geheimhoudingsbepalingen zoals die in de Gemeentewet zijn opgenomen.²⁸³ Deze worden bij elkaar gebracht in één hoofdstuk.

Het voorstel beoogt een aantal onduidelijkheden en knelpunten ten aanzien van de huidige regeling weg te nemen. Eén daarvan is de eis van bekrachtiging in de eerstvolgende raadsvergadering. Die komt te vervallen. In het voorstel blijft geheimhouding die door college, burgemeester of een commissie is opgelegd op stukken die aan de raad worden gezonden voortaan voortduren totdat de raad besluit de geheimhouding op te heffen. De opgelegde geheimhouding hoeft dan niet langer te worden bekrachtigd. De raad blijft ook na wetswijziging bevoegd om de geheimhouding op te heffen. Dat voorkomt gedoe over de vraag óf in alle gevallen bekrachtiging vereist is, over de vraag wat precies de eerstvolgende raadsvergadering is, het voorkomt ingewikkelde werkafspraken over momenten waarop geen geheime stukken aan de raad mogen worden aangeboden en het voorkomt het per ongeluk vergeten van bekrachtiging. Tegelijkertijd handhaaft de nieuwe regeling de gedachte dat de raad altijd het laatste woord over de geheimhouding moet hebben. De raad kan de geheimhouding immers op elk moment opheffen.

Werkafspraken tussen raad en college zijn bij het ongewijzigd in werking treden van de wetswijziging niet meer nodig om zeker te stellen dat de geheimhouding niet per ongeluk komt te vervallen omdat stukken te kort voor een raadsvergadering worden

ⁿⁿ Op grond van artikel 25 tweede lid Gemeentewet.

^{oo} Op 31 augustus 2020 is het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aangeboden.

aangeboden. Ook voorkomt de nieuwe regeling problemen rond bekrachtiging die te laat zou hebben plaatsgevonden of die ten onrechte achterwege zou zijn gebleven.

Bevindingen: de gemeentelijke procedures

- De gemeentelijke procedure regelt dat de geheimhouding wordt bekrachtigd in de eerstvolgende vergadering voor het bekrachtigen van geheimhouding. Dit is in lijn met het wettelijk kader.
 - De gemeentelijke procedure houdt in dat een week voor een vergadering van de raad geen geheime stukken meer mogen worden aangeboden. De raad kan in dat geval, gelet op de termijnen voor agendering niet garanderen dat de stukken tijdig op de agenda van de raad verschijnen, waarmee het risico zou bestaan dat de geheimhouding zou komen te vervallen omdat deze niet in de eerstvolgende raadsvergadering zou zijn bekrachtigd. Als het college een machtiging heeft gegeven om de stukken nog aan te passen, dan moet de indiener van de voordracht de uitvoerend secretaris van de Agendakamer en de raadsgriffie informeren als de stukken zijn afgerond en de stukken worden aangeleverd bij de raadsgriffie. De Agendakamer zorgt er dan voor dat de geheimhouding in de eerstvolgende raadsvergadering na aanlevering bij de raadsgriffie wordt bekrachtigd.²⁸⁴
 - Als de raadscommissievergadering tussen het verzendingsmoment en de raadsvergadering in ligt, kan de commissie kennisnemen van, en in beslotenheid beraadslagen over de stukken waarop geheimhouding is opgelegd.²⁸⁵
- In de praktijk betekent dit dat de raad eerst de opgelegde geheimhouding bekrachtigt, om het vervolgens inhoudelijk te behandelen in de commissie- en raadsvergadering (zie kader Route en planning van bekrachtiging).

Route en planning van bekrachtiging

In de procedure en handreiking bij het opleggen van geheimhouding (juli 2019) wordt onderkend dat het moment waarop schriftelijke informatie, waarop geheimhouding is opgelegd, wordt verzonden aan de raad essentieel is bij het intact laten van de opgelegde geheimhouding.²⁸⁶ De raadsgriffie ontvangt dossiers en stukken namens de raad. De verzending door het college is het moment waarop via Andreas de dossiers bij de raadsgriffie worden aangeleverd.²⁸⁷

Ook wordt onderkend dat het verzendingsmoment het moment is waarop het college de stukken aanlevert bij de raadsgriffie.²⁸⁸ En dat dit het moment is voor het bepalen van de "eerstvolgende vergadering" waarin de opgelegde geheimhouding moet worden bekrachtigd.

Op grond van het *Reglement van orde voor de raad* dienen de conceptagenda en de daarbij behorende stukken, ten minste één week voor de vergadering aan de leden te worden toegezonden. De bijlagen bij de voordrachten worden digitaal toegestuurd.²⁸⁹

Uit het reglement blijkt dat deze termijn - ten minste één week - niet geldt voor stukken waarop geheimhouding is opgelegd.²⁹⁰

Stukken waarop geheimhouding is opgelegd kunnen alleen worden ingezien bij de raadsgriffie.²⁹¹

Het reglement regelt echter niet een minimale termijn van inzage van stukken waarop geheimhouding is opgelegd.²⁹²

Amsterdam kent een korte doorlooptijd tussen commissie- en raadsvergaderingen. De raad vergadert gemiddeld eens in de drie weken en daartussen vinden de commissievergaderingen plaats.²⁹³

Uit de procedure en de handreiking bij het opleggen van geheimhouding blijkt dat het college en de burgemeester uiterlijk tot de vrijdag 16:00 uur voorafgaand aan de raadsvergadering stukken aan de raadsgriffie mogen aanleveren, zodat de raad de geheimhouding kan bekrachtigen in de daarop volgende raadsvergadering (zie figuur 4.1).^{pp 294}

Vanaf vrijdagmiddag 16:00 uur (week 2) liggen de stukken fysiek ter inzage voor raadsleden (zie figuur 4.1).²⁹⁵

Figuur 4.1 - Aanleverschema stukken voor bekrachtiging geheimhouding

Week 1		Week 2		Week 3		
College (Di)	Commissie (Wo/Do)	College (Di)	Commissie (Wo/Do)	College (Di)	Raad (Wo/Do)	
Hele week aanleveren tot vrijdag 16:00		Hele week aanleveren tot vrijdag 16:00		Niet aanleveren geheime stukken		Vrijdag, na raad, aanleveren geheime stukken.
Bekrachtiging geheimhouding in raadsvergadering van week 3		Bekrachtiging geheimhouding in raadsvergadering van week 3		Niet aanleveren omdat plaatsing op geheimhoudingslijst en kennisneming door raadsleden niet mogelijk is.		Bekrachtiging in volgende cyclus.

Bron: BIJLAGE 2b Procedure bekrachtiging geheimhouding, 14 maart 2017.

Alle stukken waarop geheimhouding is opgelegd door het college of de burgemeester mogen vrijdag na 16:00 uur niet meer worden aangeleverd bij de griffie. Die stukken kunnen pas worden aangeleverd nadat de raadsvergadering heeft plaatsgevonden (zie figuur 4.1).²⁹⁶ In de *Uitgebreide handreiking opleggen geheimhouding* (juli 2019) worden hier de volgende uitzonderingen op gemaakt: op verzoek van de raad of in

^{pp} Ambtenaren mogen de stukken tot uiterlijk 12:00 uur aanleveren, zodat de uitvoerend secretaris van de Agendakamer nog tijd heeft om de stukken tijdig aan te leveren aan de raadsgriffie.

spoedeisende gevallen kan daar wel van worden afgeweken, maar alleen na overleg met de raadsgriffier.²⁹⁷

De raad moet in gelegenheid gesteld worden om kennis te nemen van de bekrachtigingsvoordracht. Daarom wordt in week 3 van de cyclus de mogelijkheid van verzending voor de raad, na het college, afgesloten. Dat zou immers verzending door het college, publicatie door de raadsgriffie en kennisname door de raad op één dagdeel betekenen, de woensdagochtend voor de raad.²⁹⁸

De raadsgriffie geeft aan dat het regelmatig voorkomt dat het college geheimhouding op stukken oplegt, terwijl die stukken niet aan de raad worden aangeboden, of pas later – soms op verzoek van de raad – aan de raad worden aangeboden. In de praktijk kan er dus een tijdsverschil zijn tussen het moment van opleggen van de geheimhouding, het doorsturen naar de raad en het moment van het bekrachtigen van geheimhouding.²⁹⁹

Om te voorkomen dat de raad nog op het laatste moment - na vrijdag 16:00 uur - documenten waarop het college geheimhouding heeft opgelegd ontvangt (bijvoorbeeld de dinsdag voor de raadsvergadering), stuurt de griffie documenten naar de Agendakamer terug als deze laat binnenkomen. De raadsgriffie wil in die gevallen de stukken nog niet aangeboden krijgen van het college en verzoekt dan het college om de stukken na de raadsvergadering toe te sturen.³⁰⁰

Het bekrachtigen van de geheimhouding loopt daarmee vaak vooruit op de behandeling van de stukken door (duo)raadsleden. Juist omdat de agenda en de stukken voor (commissie)vergaderingen twee weken van tevoren aan raadsleden worden aangeboden.³⁰¹

Vanwege de drie-weken-cyclus van de raadsvergadering in Amsterdam en het aanbieden van de stukken twee weken voorafgaand aan de vergadering wordt het door de raadsgriffie als onmogelijk ervaren om de stukken waarop geheimhouding is opgelegd door het college eerst inhoudelijk te laten behandelen door de raadscommissie en vervolgens de geheimhouding te laten bekrachtigen door de raad.

Vanwege de volgorde - eerst bekrachtigen van de geheimhouding en daarna inhoudelijk behandeling van het stuk - vraagt de bekrachtiging procedurele waarborgen, en alertheid van de Agendakamer en de raadsgriffie om de bekrachtiging in goede banen te leiden, aldus de raadsgriffie.³⁰²

4.2.3 Ambtelijke verantwoordelijkheden zijn onvoldoende vastgelegd

Beoordelingskader: wetgeving

- Alleen de gemeenteraad is bevoegd de geheimhouding te bekrachtigen. De gemeenteraad is als enig orgaan bevoegd om te beslissen of hij de door anderen - veelal het college - opgelegde geheimhouding op stukken laat voortduren. Zie ook het wettelijke kader in paragraaf 4.2.1.

Bevindingen: de gemeentelijke procedures

- Formeel is het college verantwoordelijk voor het opleggen van de geheimhouding, het overleggen van stukken waarop geheimhouding is opgelegd aan de raad en het verzoeken van de raad de geheimhouding te bekrachtigen. De raad is verantwoordelijk om tijdig een bekrachtigingsbesluit te nemen.
- Het college steunt bij het opleggen van de geheimhouding inhoudelijk op de indiener van de stukken waarop geheimhouding moet worden opgelegd en waarvan de raad de geheimhouding moet bekrachtigen.
- In de praktijk bepaalt dus veelal de indiener van de voordrachten en of bijlagen of daarop geheimhouding wordt opgelegd en wordt bekrachtigd, vanwege inhoudelijke kennis van het onderwerp.
 - In de handreiking bij het opleggen van geheimhouding (juli 2019), wordt de indiener van de voordracht erop geattendeerd dat op grond van artikel 25 derde lid Gemeentewet bekrachtiging van de geheimhouding door de gemeenteraad nodig is. Dit deel van de procedure is in lijn met het wettelijk kader.
- DJZ, de Agendakamer en de raadsgriffie hebben allen procesmatige verantwoordelijkheden in het bekrachtigingsproces, maar zijn van mening daarmee niet inhoudelijk verantwoordelijk te zijn voor het bekrachtigen van de geheimhouding. Die verantwoordelijkheid zou liggen bij de indiener van de voordracht. Deze verantwoordelijkheidsverdeling blijkt niet expliciet uit de gemeentelijke procedures. Onderling kennen DJZ, de Agendakamer en de raadsgriffie elkaar wel verantwoordelijkheden toe (zie kader Verantwoordelijkheden indiener, DJZ, Agendakamer en raadsgriffie).

Verantwoordelijkheden indiener, DJZ, Agendakamer en raadsgriffie

Indiener

De indiener van de voordracht is namens zijn of haar directie verantwoordelijk voor de voordrachten en bijlagen, en de afwegingen die daarbij worden gemaakt rondom het opleggen, opheffen en bekrachtigen van de geheimhouding, aldus DJZ, de Agendakamer en de raadsgriffie.³⁰³

DJZ

DJZ is verantwoordelijk voor het finaal advies bij de collegevoordracht, ook voor het onderdeel bekrachtigen van de geheimhouding.

DJZ biedt daarbij de indiener van de voordracht en bijlagen de infrastructuur om te voldoen aan wet- en regelgeving en meer specifiek te bepalen wat openbaar is en waarop geheimhouding moet worden opgelegd.³⁰⁴

De belangrijkste rol van DJZ bij het finaal advies is om na te gaan of de voordracht juridisch klopt: heeft dit besluit juridische consequenties? Staan de juridische risico's

vermeld? De zaken die hierboven genoemd worden, worden in het finaal advies meegenomen.³⁰⁵

Met het finaal advies toetst DJZ ook het beslispunt geheimhouding, waarbij de finaal adviseur kijkt naar:³⁰⁶

- het gebruik van het juiste artikel uit de Gemeentewet (de juiste wettelijke grond, afhankelijk van voor welk orgaan de voordracht is bedoeld),
- een juiste verwijzing naar een belang zoals genoemd in artikel 10 Wob en een uitleg in eigen woorden (de motivering daarbij) waarom geheimhouding moet worden opgelegd^{qq},
- of de indiener de afweging heeft gemaakt om geheimhouding op te leggen op het hele dossier - inclusief de voordracht - of alleen op een of meerdere bijlagen,
- of de indiener beoogd heeft om geheimhouding op te leggen, of per abuis geen geheimhouding heeft opgelegd,
- de aanwezigheid van de duur van de geheimhouding, en de motivering daarbij,
- de mate waarin het beslispunt zelfstandig te lezen is.

DJZ legt de constatering over deze punten terug bij de indiener en probeert daarbij te bereiken dat de indiener aanpassingen maakt, bijvoorbeeld door de motivering zo aan te passen dat deze ook voor niet-juristen te begrijpen is.³⁰⁷

DJZ geeft aan dat de indiener verantwoordelijk is voor bovenstaande punten, waaronder het onderbouwen van de noodzaak van geheimhouding, het motiveren van de geheimhouding en het zorgdragen voor een goede formulering. Deze afwegingen kunnen het best door de indiener van de stukken - vanwege de inhoudelijke kennis - worden gemaakt, aldus DJZ.³⁰⁸

Naar de mening van DJZ is het niet aan een finaal adviseur om te beoordelen wat wel en wat niet geheim is³⁰⁹, omdat DJZ geen inhoudelijke specialist is op de voordracht en het achterliggende dossier.³¹⁰

DJZ geeft met het finaal advies het college een advies, maar dit advies is voor de indiener en het college niet bindend.³¹¹ Het finale advies kan betrekking hebben op geheimhouding en meer specifiek op de bekrachtiging van de geheimhouding, maar het is aan het college om mede op basis van dit advies een eigen afweging te maken over het opleggen van de geheimhouding.³¹² Een te summiere motivering leidt zelden tot opmerkingen in het finaal advies van DJZ.³¹³

^{qq} Wanneer DJZ constateert dat indiener voor de motivering slechts verwijst naar de Wob-gronden, dan laat de finaal adviseur de indiener weten dat dit erg summier is en verzoekt de indiener om de motivering aan te vullen.

Agendakamer

De Agendakamer is verantwoordelijk voor het:

- Bijhouden van een registratie/overzicht (in Excel) waarin ook wordt genoteerd of de geheimhouding door de raad moet worden bekrachtigd en is bekrachtigd.³¹⁴ In april 2018 is de Agendakamer gestart met het registreren van de geheimhouding per bijlage. Daarvoor gebeurde dit per dossier. In de registratie is opgenomen of de geheimhouding bekrachtigd moet worden of niet. Bovendien bevat de registratie de motivering voor het opleggen en bekrachtigen van de geheimhouding en informatie over het opheffen van de geheimhouding. De registratie maakt geen onderscheid tussen de door de burgemeester of door het college opgelegde geheimhouding.
- Opstellen van de raadsvoordracht en het samenstellen van de bekrachtigingsmap.
- Opstellen van de voordracht voor de raadsvergadering met als onderwerp 'In te stemmen met het bekrachtigen van de geheimhouding op de stukken die worden genoemd in de bekrachtigingsoverzichten van het college aan de raad'.³¹⁵
- Opstellen van het bekrachtigingsoverzicht dat een overzicht geeft van de stukken waarvan de raad de opgelegde geheimhouding moet bekrachtigen.³¹⁶

De Agendakamer vult de kolom motivering in het bekrachtigingsoverzicht in op basis van de informatie uit de collegevoordrachten. De Agendakamer is voor de motivering afhankelijk van de motivering die door de indiener van de voordracht of het stuk is gegeven.³¹⁷

- Het uitprinten van de stukken (voordracht, bekrachtigingsoverzicht en stukken waarop geheimhouding moet worden opgelegd).³¹⁸
- Het aanleveren van deze stukken bij de raadsgriffie in de vorm van een bekrachtigingsmap (bestaande uit een of enkele ordners).³¹⁹
- Organiseren van netwerkbijeenkomsten bestuurlijke besluitvorming (iedere zes weken), waarbij ook het bekrachtigen van de geheimhouding af en toe aan de orde wordt gesteld.³²⁰

De Agendakamer ziet het niet als haar verantwoordelijkheid zich inhoudelijk te mengen in de motivering voor de bekrachtiging van de geheimhouding. Zij gaat uit van de aangeleverde motivering door de indiener van de voordracht en bijlagen en vertrouwt op het finaal advies van DJZ.³²¹

Raadsgriffie

De raadsgriffie is verantwoordelijk dat de bekrachtigingsmap volledig is, dat raadsleden tijdig de bekrachtigingsmap kunnen inzien, dat het bekrachtigingsbesluit geagendeerd wordt, en dat de raad een besluit neemt.³²²

De raadsgriffie ontvangt van de Agendakamer een overzicht van de stukken waarop het college geheimhouding heeft opgelegd en sinds de laatste raadsvergadering heeft aangeboden aan de raad.³²³

De raadsgriffie plaatst deze stukken op de agenda voor de raad, om de geheimhouding te bekrachtigen.³²⁴

De commissiegriffiers controleren of de geheime stukken via de reguliere zending zijn aangeleverd en op het overzicht van de geheime stukken staan.³²⁵

De raadsgriffie seint een van de secretarissen van het college in, indien een stuk mist.³²⁶

In bijzondere gevallen controleert de raadsgriffier samen met de raadsondersteuning of de geheimhouding en de bekrachtiging daarvan goed is geregeld en op het overzicht staat.³²⁷

In gevallen waarin dat nog niet het geval is regelt de raadsgriffier samen met de raadsondersteuning dat de geheimhouding en bekrachtiging wordt geregeld en het stuk op het overzicht komt te staan.³²⁸

Na afloop van een vergadercyclus controleert de griffie de bekrachtigingsmap.³²⁹

De raadsgriffie is van mening dat het aan de Agendakamer is om een begrijpelijke motivering te geven voor het opleggen van de geheimhouding op de voordracht en toe te lichten wat het nadeel is als de voordracht openbaar zou worden, omdat de Agendakamer de raadsvoordracht opstelt.³³⁰

4.2.4 Bekrachtigingsbesluiten zijn ten onrechte geheim

Beoordelingskader: zie wettelijke kader in paragraaf 4.2.1

Bevindingen: de gemeentelijke procedures

- De voordracht voor de raadsvergadering met als onderwerp *in te stemmen met het bekrachtigen van de geheimhouding op de stukken die worden genoemd in de bekrachtigingsoverzichten van het college en de raad* bevat drie beslispunten (zie kader Inhoud bekrachtigingsbesluit):
 - (1) kennis nemen van de geheimhouding op de stukken die worden genoemd in het bekrachtigingsoverzicht,
 - (2) instemmen met het bekrachtigen van de geheimhouding, en
 - (3) instemmen met het opleggen van geheimhouding op deze voordracht.
- Met het derde beslispunt legt de raad ten onrechte geheimhouding op het bekrachtigingsbesluit op. Het bekrachtigingsbesluit wordt daarmee voor een periode van 75 jaar geheim verklaard.
 - Het besluit zelf bevat echter geen inhoudelijke en concrete informatie die op enige wijze schadelijke gevolgen kan hebben voor de gemeente of derden als de tekst van het besluit openbaar zou worden.

- Het derde beslispoint is niet toegelicht of gemotiveerd.
- De geheimhouding wordt opgelegd voor *onbepaalde tijd* (in de praktijk dus een termijn van 75 jaar), een motivering voor deze termijn ontbreekt.
- Naar ons oordeel kan de gemeenteraad slechts geheimhouding opleggen op het bekrachtigingsoverzicht^{rr} dat ter inzage wordt gelegd bij de raadsgriffie. Ook voor het bekrachtigingsoverzicht geldt dat de termijn van geheimhouding moet worden gemotiveerd.
- Dit overzicht bevat naast de naamgeving van alle stukken ook de motivering waarom de opgelegde geheimhouding moet worden bekrachtigd. Die informatie zou de gemeente of derden onevenredig kunnen benadelen wanneer het bekrachtigingsoverzicht openbaar zou worden (zie kader Bekrachtigingsoverzicht).

Inhoud bekrachtigingsbesluit

De inhoud en bewoording van het bekrachtigingsbesluit is in juli 2019 gewijzigd ten opzichte van de eerdere versie van maart 2017.

Procedure bekrachtiging geheimhouding (maart 2017)

Volgens de *Procedure bekrachtiging geheimhouding* (maart 2017) bevat het bekrachtigingsbesluit:³³¹

1. de “Bekrachtigingslijst geheimhouding”.³³² Op deze lijst staan alle stukken waarop de door het college of de burgemeester opgelegde geheimhouding in deze vergadering bekrachtigd dient te worden.³³³
2. een motivering op basis van een geheimhoudingsgrond, genoemd in artikel 10 Wet openbaarheid bestuur.³³⁴
3. een toelichting in de voordracht op de gekozen geheimhoudingsgrond. Om zo de raad in staat te stellen een afweging te maken. In de toelichting wordt uitgelegd waarom in dit concrete geval geheimhouding dient te worden bekrachtigd op basis van welke formele geheimhoudingsgrond.³³⁵
4. een beslispoint op raadsvoordracht:³³⁶
Kennis te nemen van het verzoek om de geheimhouding te bekrachtigen op de lijst bekrachtiging geheimhouding.
5. een beslispoint op de bekrachtigingsvoordracht:³³⁷
De door het college of de burgemeester opgelegde geheimhouding op basis van artikel 25 lid 2 Gemeentewet jo. (Een geheimhoudingsgrond in de) leden van artikel 10 Wet openbaarheid bestuur.

^{rr} Een andere benaming voor dit document is 'bekrachtigingsbrief'.

Uitgebreide handreiking opleggen geheimhouding (juli 2019)

Het beslispunt op de raadsvoordracht rondom het bekrachtigen van de geheimhouding is anders geformuleerd dan punt 4 van de procedure bekrachtiging geheimhouding (2017):

*Kennis te nemen van de geheimhouding die op grond van artikel 25, tweede lid van de Gemeentewet is opgelegd en het verzoek aan de gemeenteraad om die tijdens de eerstvolgende vergadering na aanlevering bij de raadsgriffie te bekrachtigen.*³³⁸

Sjabloon bekrachtigingsvoordracht (juli 2019)

Sjabloon voordracht voor de raadsvergadering, met als onderwerp *In te stemmen met het bekrachtigen van de geheimhouding op de stukken die worden genoemd in het bekrachtigingsoverzichten van het college aan de raad*, hierna sjabloon bekrachtigingsvoordracht bevat drie beslispunten:³³⁹

- 1. Kennis te nemen van de geheimhouding die op grond van artikel 25, tweede lid van de Gemeentewet is opgelegd op de stukken die worden genoemd in het bekrachtigingsoverzicht van het college aan de raad. Dit in verband met de belangen die in de bij die stukken behorende raads- en commissievoordrachten zijn genoemd en dit voor de duur die in de voordrachten is genoemd.*
- 2. In te stemmen met het bekrachtigen van de geheimhouding op de stukken die worden genoemd in het bekrachtigingsoverzichten van het college aan de raad zijn opgenomen. Dit op grond van artikel 25, derde lid van de Gemeentewet.*
- 3. In te stemmen met het opleggen van geheimhouding op deze voordracht op grond van artikel 25, eerste lid van de Gemeentewet. Dit in verband met de belangen die in artikel 10, tweede lid, onder g worden genoemd. De geheimhouding wordt opgelegd voor onbepaalde tijd.*

Het sjabloon voor de raadsvoordracht bevat de volgende toelichting (bestuurlijke achtergrond):³⁴⁰

Voorstel is om op deze voordracht geheimhouding op te leggen op grond van artikel 25, eerste lid van de Gemeentewet. Dit omdat het de gemeente onevenredig kan benadelen als de inhoud van de voordracht openbaar wordt. Deze belangen dienen zwaarder te wegen dan het algemene belang van openbaarheid. De geheimhouding wordt voor onbepaalde tijd opgelegd. Op de stukken die worden genoemd in de overzichten die bij de bekrachtigingsbrief van het college aan de raad zijn opgenomen, heeft het college reeds geheimhouding opgelegd.

De voordracht bevat geen informatie over de gevolgen als het bekrachtigingsbesluit niet of te laat wordt genomen door de raad.³⁴¹

Inhoud bekrachtigingsoverzicht

De inhoud van de bekrachtigingsoverzichten is licht gewijzigd in 2020 ten opzichte van de jaren 2018 en 2019 (zie tabel).³⁴²

2018	2019	2020
Volgnummer	Volgnummer	Volgnummer
ZD-nummer	ZD-nummer	
BD-nummer	BD-nummer	
		VN-nummer
Omschrijving stuk	Omschrijving stuk	
		Onderwerp
Datum opleggen geheimhouding college	Datum opleggen geheimhouding college	Datum college
Datum bekrachtiging raadsvergadering	Datum bekrachtiging raadsvergadering	
Motivering geheimhouding	Motivering geheimhouding	Motivering geheimhouding
Stukken*	Stukken	Stukken
		Commissie

*deze kolom bevat een opsomming van de documenten waarvan de geheimhouding moet worden bekrachtigd.

4.2.5 Partituur voor het bekrachtigen van geheimhouding is niet correct

Beoordelingskader: zie wettelijke kader in paragraaf 4.2.1

Bevindingen: de gemeentelijke procedures

- De partituur voor het bekrachtigen van de geheimhouding is niet correct:
 - De raadsgriffie heeft een partituur opgesteld voor de (plaatsvervangend) voorzitter van de raadsvergadering (zie kader Tekst partituur bekrachtigen geheimhouding).
 - De partituur bevat de instructie dat de (plaatsvervangend) voorzitter van de gemeenteraad de geheimhouding moet bekrachtigen.

- Het bekrachtigen van de geheimhouding is een bevoegdheid die alleen de gemeenteraad toekomt, en daarmee niet de (plaatsvervangend) voorzitter van de gemeenteraad.

Tekst partituur bekrachtigen geheimhouding

De partituur voor de raadsvergadering bevat de volgende instructies voor de (plaatsvervangend) voorzitter voor de bekrachtiging van de bij het collegebesluit opgelegde verplichting tot geheimhouding.³⁴³

Situatie 1: Er zijn geen geheime stukken ter bekrachtiging ingekomen, dus u hoeft niks te besluiten.

Situatie 2: Er zijn een aantal geheime stukken ter bekrachtiging ingekomen, daar heeft u kennis van kunnen nemen bij de griffie, is er nog iemand die daar in het besloten deel iets over wil zeggen?

Ja: Dan hebben we straks een besloten deel.

Nee: Dan is hierbij de opgelegde geheimhouding bekrachtigd.

4.3 Praktijk volgt in grote lijnen de procedures, maar uitvoering kan beter

4.3.1 Soms onjuiste wettelijke grondslag voor bekrachtiging gebruikt

Beoordelingskader: wettelijk kader en gemeentelijke procedure, zie paragraaf 4.2.1

Bevindingen: de praktijk

- Het is voorgekomen dat de onjuiste wettelijke grondslag is gebruikt om de geheimhouding te bekrachtigen. Wanneer dat niet wordt hersteld, is de geheimhouding niet bekrachtigd.
 - De Agendakamer constateert soms dat het verkeerde artikelnummer is gebruikt om de geheimhouding te bekrachtigen. Als voorbeeld noemt de Agendakamer dat artikel 55 wordt gebruikt terwijl een stuk bekrachtigd moet worden. Andersom komt voor dat artikel 25 wordt gebruikt terwijl bekrachtiging niet nodig is.³⁴⁴
 - Zie voor een voorbeeld kader Bekrachtigingsbesluit 19 en 20 september 2018 in paragraaf 0.
- Daarnaast constateert de Agendakamer dat artikel 25 is gebruikt terwijl bekrachtiging niet nodig is.³⁴⁵
 - Dit hebben wij in het dossieronderzoek niet geconstateerd. Bij de vier stukken uit het dossieronderzoek waarbij geheimhouding werd opgelegd op basis van artikel 25, werd de raad eveneens verzocht de geheimhouding te bekrachtigen op basis van het juiste artikelnummer (artikel 25, lid 3 Gemeentewet).

4.3.2 Geheimhouding wordt tijdig bekrachtigd

Beoordelingskader: wetgeving en gemeentelijke procedures zie paragraaf 4.2.2

Bevindingen: de praktijk

- De gemeenteraad handelt overeenkomstig de Gemeentewet en de gemeentelijke kaders voor wat betreft het tijdig bekrachtigen van de geheimhouding.^{ss}
 - De geheimhouding is in 23 van de 24 behandeldossiers tijdig bekrachtigd, dat wil zeggen in de eerstvolgende raadsvergadering nadat het stuk aan de raadsgriffie was overlegd (zie kader Bekrachtigingsbesluit 19 en 20 september 2018 en kader Bekrachtigingsbesluit 23 en 24 januari 2019).
- Het proces van het bekrachtigen van geheimhouding verloopt niet altijd feilloos (zie kader Bekrachtigingsbesluit 19 en 20 september 2018 en kader Bekrachtigingsbesluit 23 en 24 januari 2019):
 - Van één collegebesluit (15 mei 2018) is de geheimhouding dubbel bekrachtigd. Dit geeft geen (rechts)gevolgen voor het bekrachtigen van de geheimhouding, maar laat zien dat het proces van bekrachtigen niet altijd feilloos verloopt.
 - Voor wat betreft het collegebesluit aangaande de fusie Stadsschouwburg Amsterdam en Toneelgroep Amsterdam (Internationaal Theater Amsterdam) (20 februari 2018) is de verkeerde grondslag gebruikt om geheimhouding op te leggen. De geheimhouding op dit behandeldossier is komen te vervallen, nog voordat de raad de geheimhouding heeft kunnen bekrachtigen, terwijl dit behandeldossier wel was voorgedragen om de geheimhouding te bekrachtigen.
- De raad bekrachtigt eerst de opgelegde geheimhouding, om de voordracht vervolgens inhoudelijk te behandelen in de commissie- en raadsvergadering. Bij andere gemeenten komt het voor dat de voordracht eerst inhoudelijk kan worden behandeld, voordat de raad de geheimhouding bekrachtigt, omdat die gemeenten een lagere vergaderfrequentie hebben (zie kader Volgorde bekrachtigingsbesluit en inhoudelijke behandeling).
- In Amsterdam wordt niet openbaar gemaakt over welk onderwerp de geheimhouding wordt bekrachtigd, in andere gemeenten wordt dit wel openbaar gemaakt. Dat geldt ook voor de tekst van het bekrachtigingsbesluit en de titels van de bijlagen. Utrecht maakt bovendien een geheimhoudingsregister openbaar waaruit per onderwerp blijkt wanneer de raad de geheimhouding heeft bekrachtigd. Uit het register van augustus 2020 blijkt dat de raad de geheimhouding van circa 600 stukken heeft bekrachtigd over de periode maart 2009 tot en met juli 2020^{tt} en dat van 131 stukken de geheimhouding is opgeheven of is komen te vervallen (zie kader Bekrachtiging geheimhouding Nieuwegein, Utrecht en Weesp).

^{ss} Oordeel op basis van twee door ons geselecteerde bekrachtigingsbesluiten over de jaren 2018 en 2019.

^{tt} In het register tellen wij 578 stukken. Dit aantal is inclusief de bijlagen (104) waarvan het aantal expliciet is vermeld. Het komt ook voor dat het aantal bijlagen niet is vermeld.

Bekrachtigingsbesluit 19 en 20 september 2018

In de besloten raadsvergadering van 19 en 20 september 2018 heeft de gemeenteraad de opgelegde geheimhouding bekrachtigd op 14 behandeldossiers.

VERGADERING ACHTER GESLOTEN DEUREN**Juridische Zaken**

42 Bekrachtigen van de geheimhouding. **Akkoord**
(Gemeentebld afd. 1, nr. 1439)

Uit het bekrachtigingsoverzicht bij het besluit blijkt niet wanneer het college de stukken heeft aangeboden aan de raadsgriffie. Wel blijkt uit het bekrachtigingsoverzicht in welke collegevergadering de geheimhouding is opgelegd:

Datum collegebesluit opleggen geheimhouding	Aantal behandeldossiers	Periode voor de raadsvergadering
A. 11 september 2018	1	01 week
B. 4 september 2018	1	02 weken
C. 17 juli 2018	6	09 weken
D. 10 juli 2018	3	10 weken
E. 3 juli 2018	1	11 weken
F. 15 mei 2018	1	18 weken
G. 20 februari 2018	1	30 weken

Bevindingen tijdigheid bekrachtiging geheimhouding (toelichting per collegebesluit)

De raadsvergadering was op woensdag 19 september 2018. De raadsvergadering daarvoor was op 18 juli 2018. Op grond van de gemeentelijke procedures (zie paragraaf 4.2.2) betekent dat dat stukken die in de periode van vrijdag 13 juli (na 16:00 uur) tot vrijdag 14 september (voor 16:00 uur) aan de raadsgriffie zijn aangeboden om de geheimhouding te bekrachtigen, tijdig zijn bekrachtigd in de raadsvergadering van 19 en 20 september 2018. Dit geldt voor:

- A. het collegebesluit van 11 september 2018;
- B. het collegebesluit van 4 september 2018;
- C. de zes collegebesluiten van 17 juli 2018.

D en E. De drie collegebesluiten van 10 juli 2018 en het collegebesluit van 3 juli hadden gezien de datum aangeboden kunnen worden voor bekrachtiging in de raadsvergadering van 18 juli 2018. Toch heeft de raad de geheimhouding tijdig bekrachtigd in

de raadsvergadering van 19 en 20 september 2020. E. De Agendakamer geeft namelijk aan dat het collegebesluit van 3 juli 2018 nog niet was verstuurd ten tijde van de bekrachtiging door de gemeenteraad op 18 juli 2018. De stukken zijn op 30 augustus aangeleverd bij de raadsgriffie.³⁴⁶ Daarmee is de geheimhouding tijdig bekrachtigd.

F. Voor wat betreft het collegebesluit van 15 mei 2018 is de geheimhouding bekrachtigd in de eerstvolgende raadsvergadering (27 juni 2018). Dat de geheimhouding in de raadsvergadering van 19 en 20 september 2018 nogmaals is bekrachtigd, laat zien dat het proces van bekrachtigen niet feilloos verloopt, maar heeft geen gevolg voor het bekrachtigen van de geheimhouding.

- De Agendakamer geeft aan dat de raadsgriffie op 18 juni 2020 de Agendakamer heeft geïnformeerd dat de stukken waren aangeleverd bij de raadsgriffie en door hen op het bekrachtigingsoverzicht geplaatst waren voor de raadsvergadering van 27 juni 2018. Op 27 juni 2018 zou de raad de geheimhouding hebben bekrachtigd. Het stuk zou in de commissievergadering van 11 juli 2018 TKN in de commissie zijn geweest. De voorbereiding van de raadsvergadering 19 en 20 september 2018 verliep volgens de Agendakamer chaotisch, waarbij vanuit de raadsgriffie op 17 september de vraag werd gesteld of de geheimhouding kon worden bekrachtigd in de vergadering van 19 en 20 september 2018. Het viel de Agendakamer niet op dat de geheimhouding al was bekrachtigd op 27 juni 2018.³⁴⁷
- De op 18 juni 2018 aangeleverde stukken zijn tijdig bekrachtigd in de raadsvergadering van 27 juni 2018. Dit was de eerstvolgende raadsvergadering.³⁴⁸
- Dat op 17 september 2018 opnieuw om bekrachtiging werd gevraagd is vreemd. Zowel de Agendakamer en de raadsgriffie hebben gemist dat de geheimhouding op het stuk al bekrachtigd was. Voor zover de geheimhouding op het stuk in de vergadering van 19 en 20 september opnieuw is bekrachtigd, blijft dit zonder rechtsgevolg. Desondanks is de geheimhouding bekrachtigd.

G. Voor wat betreft het collegebesluit van 20 februari 2018 aangaande de fusie Stadschouwburg Amsterdam en Toneelgroep Amsterdam (Internationaal Theater Amsterdam) is de verkeerde grondslag gebruikt om geheimhouding op te leggen. De geheimhouding op dit behandeldossier is komen te vervallen, nog voordat de raad de geheimhouding heeft kunnen bekrachtigen.

- De Agendakamer geeft aan dat dit een foutje van de indiener betreft. De voordracht was onder artikel 55 Gemeentewet aangeleverd voor de collegevergadering van 20 februari 2018. Vanwege deze grondslag heeft de Agendakamer dit stuk niet op het bekrachtigingsoverzicht geplaatst. De stukken werden wel geheim aangeleverd voor de commissie- en raadsvergadering door de Agendakamer. De raadsgriffie signaleerde dat er een stuk ontbrak, waarna de Agendakamer de ontbrekende stukken aan de bekrachtigingsmap heeft toegevoegd.³⁴⁹

- De Agendakamer geeft aan dat de geheimhouding is vervallen. De geheimhouding voor dit stuk was niet goed geregeld. Aangezien er geen geheimhouding is opgelegd op artikel 25, lid 2 viel de geheimhouding niet te bekrachtigen.³⁵⁰

Andere bevindingen

We constateren dat in de registratie van de Agendakamer de motivering voor het opleggen van de geheimhouding ontbreekt. Ook ontbreekt informatie tot wanneer dit behandeldossier geheim moet blijven en of de geheimhouding is opgeheven dan wel voortduurt.

Bekrachtigingsbesluit 23 en 24 januari 2019

In de besloten raadsvergadering van 23 en 24 januari 2019 heeft de gemeenteraad de opgelegde geheimhouding bekrachtigd op 10 behandeldossiers.

VERGADERING ACHTER GESLOTEN DEUREN

Juridische Zaken

30 Bekrachtigen van de geheimhouding. Akkoord
(Gemeentebblad afd. 1, nr. 12)

Uit het bekrachtigingsoverzicht bij het besluit blijkt niet wanneer het college de stukken heeft aangeboden aan de raadsgriffie. Wel blijkt uit het bekrachtigingsoverzicht in welke collegevergadering de geheimhouding is opgelegd.

Datum collegebesluit opleggen geheimhouding	Aantal behandeldossiers	Periode voor de raadsvergadering
A. 15 januari 2019	4	01 week
B. 8 januari 2019	1	02 weken
C. 18 december 2018	4	05 weken
D. 20 februari 2018	1	56 weken

Bevindingen tijdigheid bekrachtiging geheimhouding (toelichting per collegebesluit)

De raadsvergadering was op woensdag 23 januari 2019. De raadsvergadering daarvoor was op 19 december 2018. Op grond van de gemeentelijke procedures (zie paragraaf 4.2.2) betekent dat dat stukken die in de periode vrijdag 14 december 2018 (na 16:00 uur) en vrijdag 18 januari (voor 16:00 uur) aan de raadsgriffie zijn aangeboden om de geheimhouding te bekrachtigen, tijdig zijn bekrachtigd in de

raadsvergadering van 23 en 24 januari 2019. Dit geldt voor: A. De vier collegebesluiten van 15 januari 2019; B. Het collegebesluit van 8 januari 2019; en C. De vier collegebesluiten van 18 december 2018.

D. Voor wat betreft het collegebesluit van 20 februari 2018, daarvan is de geheimhouding tijdig bekrachtigd in de raadsvergadering van 23 en 24 januari 2019, omdat het stuk op 16 januari 2019 is aangeboden aan de raadsgriffie.

- De Agendakamer geeft aan dat op het stuk een openstaande machtiging rustte en dat werd gewacht op de ondertekening van de overeenkomst, voordat het stuk met de gemeenteraad werd gedeeld. Op 16 januari 2019 ontving de Agendakamer het bericht van de raadsgriffie dat alle (ondertekende) stukken waren aangeleverd, waarna het stuk op het bekrachtigingsoverzicht van de raadsvergadering van 23 en 24 januari 2019 is geplaatst. Het stuk werd gepland voor de commissie MLD van 7 februari 2019.³⁵¹

Volgorde bekrachtigingsbesluit en inhoudelijke behandeling

Amsterdam kent een korte doorlooptijd tussen commissie- en raadsvergaderingen. De raad vergadert gemiddeld eens in de drie weken en daartussen vinden de commissievergaderingen plaats.³⁵² De gemeenteraad bekrachtigt daarom eerst de geheimhouding, voordat het aan inhoudelijke behandeling daarvan toekomt in de commissie- respectievelijk de raadsvergadering.

Commissie- en raadsvergaderingen volgen elkaar snel op in Amsterdam, na twee weken commissievergaderingen, vindt in de derde week de raadsvergadering plaats.

In andere gemeenten is de frequentie van de raadsvergaderingen lager dan in Amsterdam. Hierdoor is het mogelijk om het stuk waarop geheimhouding is opgelegd eerst inhoudelijk (in de commissie) te behandelen en de geheimhouding vervolgens in de aansluitende raadsvergadering te bekrachtigen.³⁵³

Bekrachtiging geheimhouding Nieuwegein, Utrecht en Weesp

Nieuwegein

In Nieuwegein wordt de inhoudelijke behandeling gecombineerd met het bekrachtigen van de opgelegde geheimhouding. Bovendien blijkt uit de raadsvoordracht van welk stuk de geheimhouding wordt bekrachtigd. Beslispunten uit de raadsvoordracht:³⁵⁴

De herziene exploitatieberekeningen per 1-1-2020 van het Grondbedrijf vast te stellen;

De opgelegde geheimhouding ten aanzien van de "Bijlagen bij Jaarstukken Grondbedrijf 2019" te bekrachtigen.

Utrecht

Op de openbare agenda van de raad wordt het *raadsvoorstel bekrachtiging geheimhouding* geagendeerd. Het raadsvoorstel is openbaar en dat geldt ook voor de bijlage met daarop de onderwerpen, de wettelijke grondslag en de vermelding tot wanneer de geheimhouding voortduurt. Ook het raadsbesluit wordt openbaar gemaakt.³⁵⁵

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

De door het college opgelegde geheimhouding op documenten zoals vermeld in de bijlage 'Bekrachtiging geheimhouding – gemeenteraad 16 juli 2020' te bekrachtigen conform artikel 25 lid 3 Gemeentewet.

Bekrachtiging gemeenteraad 16 juni van de door het college opgelegde geheimhouding op grond van artikel 25, derde lid, van de Gemeentewet van:

Onderwerp	Kenmerk/ Zaaknr	Datum aanbieding gemeenteraad	Wat is geheim?	WOB grond artikel	Grondslag Gemeentewet	Is het stuk permanent geheim	Geheim tot
Raadsbrief beleidsveld Vastgoed	7739720/1	14-7-2020	Brief	10 lid 2 sub g	55 lid1 + 86 lid 2 + 25 lid2	Ja	Permanent
Raadsbrief Reactie raadstoets Vastgoed: de bijlage Additionele toelichting 1e berap Vastgoed en Sport	7747905	10-7-2020	Bijlage(n)	10 lid 2 sub b en g	55 lid1 + 86 lid 2 + 25 lid2	Ja	Permanent
Raadsbrief Beëindigen huurovereenkomst coffeeshop Vlampijpstraat: de bijlage Opzegging huurovereenkomst Coffeeshop Vlampijpstraat	7694697	9-7-2020	Bijlage(n)	10 lid 2 sub g	55 lid1 + 86 lid 2 + 25 lid2	Ja	Permanent



De raadsvoordracht is openbaar en bevat de titels van de bijlagen, documenten die geheim zijn en waarvan het college de raad verzoekt om de geheimhouding te bekrachtigen. Dit verzoek is in heldere bewoording gemotiveerd. In Utrecht worden het

voorstel en de geheime stukken inhoudelijk door de raad behandeld en daarna bekrachtigt de raad de geheimhouding.³⁵⁶

Het college heeft permanente geheimhouding opgelegd op bijlage "Stedelijke shortlist investeringswensen ruimte 2020", bijlage "Overzicht voorstellen conversieregeling erfpacht", bijlage "Financieel overzicht meerjarenprogramma bereikbaarheid", bijlage "Gewijzigde besteding voorbereidingskrediet NRU", bijlage "Programmering Investeringsimpuls RSU 2020" en bijlage "Financiële Bijlage Gegevens grondexploitatieprojecten Gemeente Utrecht" op grond van artikel 55 lid 1, artikel 86 lid 2 en artikel 25 lid 2 Gemeentewet om redenen genoemd in artikel 10 lid 2 sub b en g Wet Openbaarheid van bestuur. De raad wordt separaat gevraagd deze geheimhouding op grond van artikel 25 lid 3 Gemeentewet in de eerstvolgende raadsvergadering te bekrachtigen. De permanente geheimhouding van deze bijlagen is noodzakelijk omdat derden (bijvoorbeeld ontwikkelaars of eigenaren) de informatie kunnen gebruiken bij onderhandelingen met de gemeente of bij aanbestedingen en daardoor kan de gemeente financieel nadeel oplopen. Deze bijlagen bevatten gedetailleerde (financiële) informatie over de uitvoering van het gemeentelijke grondbeleid, de gemeentelijke grondposities en investeringen in het kader van ruimtelijke en infrastructurele projecten. Dergelijk informatie kan door derden gebruikt worden bij onderhandelingen met de gemeente. Daarnaast kan de gemeente financieel nadeel oplopen bij aanbestedingen of het verkrijgen van co-financiering.

Utrecht houdt bovendien een *Geheimhoudingsregister gemeente Utrecht* bij en maakt dit openbaar (voor het laatst in augustus 2020).³⁵⁷ Dit register bevat de volgende informatie: onderwerp, het kenmerk, welke documenten geheim zijn, op grond van welk Wob-artikel geheimhouding is opgelegd, wanneer het geheimhoudingsbesluit is genomen, wanneer de raad de geheimhouding heeft bekrachtigd, of de geheimhouding voor onbepaalde tijd is opgelegd, of tot wanneer de duur is beperkt en wat de status van de geheimhouding is. Tot slot is aangegeven wat de actuele status is: geheim, vervallen of opgeheven.

Weesp

In Weesp wordt de inhoudelijke behandeling gecombineerd met het bekrachtigen van de opgelegde geheimhouding. Bovendien blijkt uit de raadsvoordracht van welk stuk de geheimhouding wordt bekrachtigd. Beslispunten uit de raadsvoordracht:³⁵⁸

1. Kennis te nemen van bijgevoegd advies grondbeleid, taxatierapport Hoogstraat 70 en waardeberekening Hoogstraat 70 als ook dat informatie dan wel gegevens van derden niet beschikbaar worden gesteld.

2. In te stemmen met het bekrachtigen van de geheimhouding in de vergadering van 24 juni 2020 van de door het college opgelegde geheimhouding op de bijlagen met registratienummers Z.180557/D.134973, Z.180557/D.134975 en Z.180557/D.134976 bij het voorstel 'Onderhoud geheimhouding verstrekken van informatie aan de raad inzake het pand aan de Hoogstraat 70 met registratienummer Z.180557/D.134972 op

grond van artikel 25, tweede lid van de Gemeentewet. Dit in verband met de belangen genoemd in artikel 10, tweede lid, onder b van de Wet openbaarheid van bestuur. De geheimhouding wordt opgelegd voor onbepaalde tijd.

4.3.3 Motivering vaak aanwezig, maar moet specifiek

Beoordelingskader: wettelijk kader en gemeentelijke procedures, zie paragraaf 4.2.1

Bevindingen: de praktijk

- Het bekrachtigingsoverzicht bevat per voordracht een motivering waarom geheimhouding is opgelegd. Dit is dezelfde de motivering waarmee de raad wordt verzocht de opgelegde geheimhouding te bekrachtigen en daarmee de geheimhouding te laten voortduren, tot de raad deze geheimhouding weer opheft.
- Het merendeel van de stukken waarop het college geheimhouding heeft opgelegd bevat een motivering. De raad en raadscommissies krijgen in beperkte mate stukken aangeboden waarvan een motivering ontbreekt:^{uu}
 - In de periode april 2018 - maart 2019 waren 7 documenten zonder motivering geagendeerd voor commissie- of raadsvergaderingen.
 - In de periode april 2019 - maart 2020 waren 85 documenten zonder motivering geagendeerd voor commissie- of raadsvergaderingen.
- Na het doornemen van de bekrachtigingsoverzichten van de drie vergaderingen constateren wij dat de motiveringen voor het opleggen weinig specifiek zijn. Deze bevindingen zijn in lijn met onze bevindingen over de motivering bij het opleggen van geheimhouding (zie paragraaf 3.3.4)
 - We hebben drie bekrachtigingsmappen onderzocht, van de raadsvergaderingen: 19 september 2018, 23 en 24 januari 2019 en 10 en 11 maart 2020.
 - De motivering "*Er wordt geheimhouding opgelegd in verband met de belangen genoemd in artikel 10 lid (etc...)* " gebruikt de Agendakamer alleen in het bekrachtigingsoverzicht in het geval er geen andere informatie uit de collegevoordracht blijkt. De Agendakamer geeft aan dat raadsleden zich daarover kunnen beklagen bij het college, maar constateert dat dat in de praktijk nooit voorkomt.³⁵⁹

4.3.4 Noodzaak geheimhouding op volledige document niet altijd goed gemotiveerd

Beoordelingskader: wettelijk kader en gemeentelijke procedures, zie paragraaf 3.2.4 en 4.2.1

Bevindingen: de praktijk

- We constateren ook dat de bekrachtigingsmap documenten bevat waarvan niet is gemotiveerd waarom op het document als geheel geheimhouding is opgelegd en

^{uu} Bron: registraties Agendakamer, bewerkt door de Rekenkamer Metropool Amsterdam.

moet worden bekrachtigd. Deze bevindingen zijn in lijn met onze bevindingen dat geheimhouding wordt opgelegd op het gehele stuk, en niet op delen van het stuk (zie paragraaf 3.3.5).

- We hebben drie bekrachtigingsmappen onderzocht, van de raadsvergaderingen: 19 september 2018, 23 en 24 januari 2019 en 10 en 11 maart 2020.

4.3.5 Raadsleden nemen nauwelijks kennis van bekrachtigingsmap

Beoordelingskader: gemeentelijke procedures rondom het inzien van de bekrachtigingsmap, zie paragraaf 4.2.3

Bevindingen: de praktijk

- Gemiddeld komt een van de 45 raadsleden de bekrachtigingsmap inzien, voordat de raad het bekrachtigingsbesluit neemt.^{vv} De overige raadsleden hebben geen inhoudelijke kennis van de stukken waarvan zij de geheimhouding bekrachtigen.
 - Voor de raadsvergadering van 19 september 2018 heeft één raadslid getekend voor de inzage van de bekrachtigingsmap.³⁶⁰
 - Voor de raadsvergadering van 23 en 24 januari 2019 hebben twee raadsleden getekend voor de inzage van de bekrachtigingsmap.³⁶¹
 - Voor de raadsvergadering van 11 en 12 maart 2020 is niet door raadsleden getekend voor de inzage van de bekrachtigingsmap.³⁶²
 - Raadsleden combineren de inzage van de bekrachtigingsmap meestal met de inzage van andere stukken waarop geheimhouding is opgelegd.³⁶³
 - De raadsgriffie geeft aan dat raadsleden op het moment van het bekrachtigen van de geheimhouding veelal geen kennis hebben genomen van de inhoud van die stukken. Dat zou later komen, bij de behandeling daarvan in de (besloten) commissievergadering en de (besloten) raadsvergadering.³⁶⁴
- Mogelijke oorzaken dat een beperkt aantal raadsleden de bekrachtigingsmap komen inzien, zijn:
 - De bekrachtigingsmap is alleen in te zien bij de raadsgriffie.
 - Inzage is beperkt mogelijk, vanaf de vrijdag 16:00 uur voorafgaand aan de raadsvergadering tot de raadsvergadering.
 - De procesvolgorde van het eerst bekrachtigen van de geheimhouding om het vervolgens inhoudelijk te behandelen, zou het voor raadsleden ingewikkeld maken om de geheimhouding te bekrachtigen.³⁶⁵
 - De bekrachtiging van de geheimhouding vindt eerder plaats dan de behandeling van de geheime stukken in de verschillende raadscommissies. Raadsleden zouden mogelijk pas geheime stukken inzien ter voorbereiding van een commissievergadering.³⁶⁶

^{vv} Gemiddelden op basis van drie door ons geselecteerde bekrachtigingsmappen over de jaren 2018, 2019 en 2020.

- Raadsleden zouden de inzage van de bekrachtigingsmap combineren met het inzien van stukken waarop geheimhouding is opgelegd die voor de (besloten) raadsvergadering zijn geagendeerd.³⁶⁷ Uit een van onze deelwaarnemingen blijkt dit verband niet altijd (zie kader Relatie inzage bekrachtigingsmap en geheime stukken). Er is niet altijd een een-op-eenrelatie tussen inzage van stukken en inzage van de bekrachtigingsmap. Soms worden stukken ingezien ten behoeve van een raadsvergadering, maar wordt de bekrachtigingsmap niet ingezien. Andersom komt ook voor.
- Bekrachtigingsmappen zijn omvangrijk met gemiddeld 50 documenten waarvan de geheimhouding moet worden bekrachtigd (zie tabel 4.1)^{ww} en bestaan uit één tot drie ordners (zie figuur 4.2)³⁶⁸.
- De bekrachtigingsmappen worden een korte tijd bewaard door de raadsgriffie.
- Uit de bekrachtigingsmappen van 19 september 2018 en 23 en 24 maart 2019 heeft de raadsgriffie deze stukken verwijderd.³⁶⁹
- De raadsgriffie geeft aan dat deze stukken zijn vernietigd of zijn teruggegeven aan de aanleverende directies.³⁷⁰ Deze stukken zouden wel in Andreas zijn te vinden of kunnen worden opgevraagd bij de Agendakamer.³⁷¹

Tabel 4.1 - Aantal documenten per bekrachtigingsbesluit

Raadsvergadering	Aantal voordrachten / agendapunten	Aantal documenten
19 september 2018	14	34
23 en 24 januari 2019	10	25
10 en 11 maart 2020	11	92

^{ww} Gemiddelden op basis van drie door ons geselecteerde bekrachtigingmappen over de jaren 2018, 2019 en 2020.

Figuur 4.2 - Bekrachtigingsmap raadsvergadering van 10 en 11 maart 2020 documenten



Bevindingen: enquête en interviews (duo)raadsleden

- Zeven van de elf raadsleden geven aan het (een beetje) eens te zijn met de stelling dat zij altijd voorafgaand aan de raadsvergadering kennisnemen van de stukken waarop geheimhouding is opgelegd en waarvan de geheimhouding moet worden bekrachtigd.³⁷² Dit komt niet overeen met de feitelijke bevindingen, zie paragraaf 2.3.3.
- De meeste raadsleden, negen van de elf, geven aan het (een beetje) eens te zijn met de stelling *Als het college de raad verzoekt om de geheimhouding te bekrachtigen, dan bekrachtig ik de geheimhouding*.³⁷³
- Een raadslid merkt op dat raadsleden in de praktijk weinig controleren of de geheimhouding inderdaad van toepassing is op de betreffende stukken. Slechts een enkel raadslid doet dat, terwijl deze controle vrij cruciaal is, omdat je als raadslid niet wil dat stukken onterecht kabinet worden verklaard door het college.³⁷⁴

Relatie inzage bekrachtigingsmap en geheime stukken

- Voor de raadsvergadering van 19 september 2018 is niet door raadsleden getekend voor de inzage van de stukken waarop geheimhouding is opgelegd, terwijl wel door één raadslid is getekend voor inzage van de bekrachtigingsmap.³⁷⁵
- Voor de raadsvergadering van 23 en 24 januari 2019 ontbrak de tekenlijst voor inzage van stukken waarop geheimhouding is opgelegd.³⁷⁶ Twee raadsleden hebben getekend voor de inzage van de bekrachtigingsmap.
- Voor de raadsvergadering van 11 en 12 maart 2020 hebben zes raadsleden getekend voor de inzage van stukken waarop geheimhouding is opgelegd, terwijl geen enkel raadslid de bekrachtigingsmap is komen inzien.³⁷⁷

4.3.6 Opgelegde geheimhouding voor 2013 is niet bekrachtigd

Beoordelingskader: wettelijk kader en gemeentelijke procedures, zie paragraaf 4.2.1

Bevindingen: de praktijk

- Tot 10 mei 2017 werd de geheimhouding niet bekrachtigd door de gemeenteraad en is de opgelegde geheimhouding onbedoeld komen te vervallen.
- Vanaf mei 2017 bekrachtigt de gemeenteraad de geheimhouding.
- Op aandringen van het presidium (april 2017) besloot het college een veegbesluit voor te bereiden waarmee de eerder opgelegde geheimhouding op stukken alsnog op de juiste manier wordt bekrachtigd (zie paragraaf 1.2.1 en het kader Aanleiding voor het opstellen van een procedure voor bekrachtiging).
- Uit de concept-raadsvoordracht, met als onderwerp *Instemmen met het opheffen van geheimhouding betreffende de geheime stukken die vanaf 1 januari 2015 tot en met mei 2018 de raad zijn voorgelegd*^{xx}, blijkt:³⁷⁸
 - Dat aan de raad in de periode van 1 januari 2013 tot en met mei 2017 circa 4.800 stukken zijn overgelegd waarop geheimhouding is opgelegd.
 - Dat in de meeste gevallen de geheimhouding op de stukken niet op de juiste wijze geheimhouding is opgelegd.
 - Dat in die gevallen waarin de geheimhouding wel op de juiste wijze is opgelegd, de geheimhouding in een aantal gevallen om een andere reden is komen te vervallen of niet meer nodig is en dat die stukken openbaar kunnen worden gemaakt.
 - Dat in de overige gevallen het voorstel is de geheimhouding op de stukken te handhaven.
 - Dat het college geheimhouding heeft opgelegd op de voordracht en de raad verzoekt deze geheimhouding te bekrachtigen.
- De raad heeft op 10 mei 2017 een veegbesluit genomen. Uit de bijlagen bij dit veegbesluit blijkt dat de raad geheimhouding heeft opgelegd op documenten uit de periode januari 2013 tot en met maart 2017. Naar schatting betreft dit circa 4.800 documenten:
 - Uit de ontvangen stukken blijkt dat de raad op 10 mei 2017 heeft ingestemd met het besluit *in te stemmen met het veegbesluit voor de geheimhoudingsbesluiten uit het verleden*.³⁷⁹
 - Noch uit de tekst van voorgenoemd besluit, noch uit de tekst van de *Kabinet Lijst bekrachtiging geheimhouding d.d. 04-05-2017* valt af te leiden op welke periode en op welke documenten (en hoeveel) het veegbesluit betrekking heeft.³⁸⁰ Uit de twee bijlagen blijkt dat het gaat om documenten uit de periode 9 januari 2013 tot en met 30 maart 2017. Twee bijlagen bevatten een overzicht van documenten inclusief de rubricering: beperkt kabinet, kabinet of actief

^{xx} Deze raadsvoordracht heeft betrekking op een Wob-verzoek over geheime documenten.

openbaar. Uit het toelichtende gesprek met DJZ hebben wij opgemaakt dat het college geheimhouding heeft opgelegd op de documenten met de status kabinet of beperkt kabinet en dat de raad de geheimhouding op 10 mei 2017 heeft bekrachtigd. Wij hebben het aantal documenten niet geteld en gaan uit van het aantal (circa 4.800 documenten) zoals dat is vermeld in de concept-raadsvoordracht met als onderwerp *Instemmen met het opheffen van geheimhouding betreffende de geheime stukken die vanaf 1 januari 2015 tot en met mei 2018 de raad zijn voorgelegd* (ongedateerd).

- Het voorgenoemde besluit heeft geen toelichting.
- Het onderwerp van het raadsbesluit wijkt af van de concept-raadsvoordracht *Instemmen met het opheffen van geheimhouding betreffende de geheime stukken die vanaf 1 januari 2015 tot en met mei 2018 de raad zijn voorgelegd*. Dit kan betekenen dat de raad een ander veegbesluit heeft genomen dan oorspronkelijk de bedoeling was.
- DJZ licht toe dat het college destijds nogmaals geheimhouding heeft opgelegd en dat de raad dat heeft bekrachtigd.³⁸¹

4.4 College en het presidium zijn toezeggingen grotendeels nagekomen

Beoordelingskader: toezeggingen college en presidium

- Zijn het college en het presidium de toezeggingen naar aanleiding van onze suggesties in de rekenkamerbrief (2012) nagekomen?

Bevindingen: de praktijk

- In de rekenkamerbrief *Geheimhouding* (februari 2012) deden wij twee suggesties voor verder verbeteringen van het bekrachtigen van de opgelegde geheimhouding door de raad:³⁸²
 1. Om in de flap op te nemen of de gemeenteraad een bekrachtigingsbesluit moet nemen en te vermelden wat de consequenties zijn wanneer de raad dit besluit niet neemt (zie paragraaf 4.4.1).
 2. Om een signaleringssysteem in te voeren voor het bewaken van de bekrachtiging van de geheimhouding (zie paragraaf 4.4.2).

4.4.1 Gemeenteraad neemt een bekrachtigingsbesluit

- Suggestie (2012): *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.*
- Achterliggende bevindingen: *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. 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 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.

- *Reactie college: 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.*
- *Reactie presidium: 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.*
- *Opvolging toezeggingen college en presidium: raadsleden krijgen ter besluitvorming een voordracht voor de bekrachtiging van de opgelegde geheimhouding voorgelegd, de consequenties wanneer het besluit (niet) tijdig wordt genomen zijn niet uiteengezet.*
 - *Sinds 4 april 2017 ontvangt de raad iedere raadsvergadering een bekrachtigingsoverzicht met alle voordrachten en bijlagen waarvoor het college bekrachtiging vraagt aan de raad. Bij de bekrachtigingsoverzichten wordt een raadsvoordracht meegezonden. De raad wordt in deze voordracht gevraagd "in te stemmen met het bekrachtigen van de geheimhouding op de stukken die*

worden genoemd in het bekrachtigingsoverzichten van het college aan de raad".³⁸³

- In zowel de invulinstructie van de voordracht als in de instructie geheimhouding is opgenomen of de raad geacht wordt een bekrachtigingsbesluit te nemen. In de invulinstructie is opgenomen hoe het bekrachtigen in zijn werk gaat en wat dit betekent voor indieners.³⁸⁴ Als raad de opgelegde geheimhouding moet bekrachtigen, dan is het noodzakelijk dat een afzonderlijk beslispunt wordt opgenomen in de raadsvoordracht.³⁸⁵
- De suggesties om in de raadsvoordracht duidelijk te maken wat de consequenties zijn als het raadsbesluit om de geheimhouding te bekrachtigen niet (tijdig) wordt genomen, is, ondanks de toezegging, niet overgenomen. De raadsvoordracht en de instructies geheimhouding bevatten geen uiteenzetting over de consequenties wanneer de raad het bekrachtigingsbesluit niet neemt.³⁸⁶ De raadsgriffie geeft aan de bekrachtigingsmap grondig te screenen.³⁸⁷
- Voor wat betreft de toezegging van het presidium dat de raadsgriffie streng zal screenen dat in de voordracht van het bekrachtigingsbesluit en flap is vermeld wat de consequenties zijn wanneer de raad het bekrachtigingsbesluit niet neemt, is deels uitvoering gegeven. De consequenties zijn niet benoemd, maar de commissiegriffiers screenen de bekrachtigingsmap grondig.³⁸⁸

4.4.2 Signaleringsysteem bekrachtigen geheimhouding gerealiseerd

Beoordelingskader: toezeggingen college 2012

- Suggestie (2012): *Overweeg om een signaleringsstelsel in te voeren om het opheffen en bekrachtigen van geheimhouding te bewaken.*
- Achterliggende bevinding: *Wij nemen waar dat het college de eerder opgelegde 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 stelsel om te signaleren of geheime informatie openbaar kan worden, ontbreekt. Tevens ontbreekt een (signalerings)stelsel 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 signaleringsstelsel.*
- Toezegging college: *Het college zal op basis van uw suggestie nader onderzoeken welke mogelijkheden het stelsel Andreas biedt om een dergelijk integraal stelsel (voor opheffen en bekrachtigen van geheimhouding) in te bouwen.*
- Toezegging presidium: *Voor uitvoering van de vierde suggestie, over het signaleringsstelsel, 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.*

- Opvolging toezeggingen college en presidium: het signaleringssysteem is gerealiseerd.
 - De Agendakamer voert een eigen registratie in Excel om de bekrachtiging te faciliteren en te bewaken (april 2018). Ondanks wensen van de Agendakamer om deze en andere functionaliteiten rondom geheimhouding in te bouwen in Andreas, zijn de afgelopen jaren geen extra faciliteiten in Andreas gerealiseerd.³⁸⁹

5 Opheffen geheimhouding

5.1 Conclusies

De wettelijke bepalingen inzake het opheffen van geheimhouding zijn niet op adequate wijze nader uitgewerkt in gemeentelijke kaders (5.2).

- Ambtelijke verantwoordelijkheden zijn onvoldoende vastgelegd (5.2.1)
- Bewaken duur geheimhouding en feitelijk opheffen niet vastgelegd (5.2.2)

De Agendakamer heeft verschillende initiatieven genomen om (de achterstand in) het opheffen van de geheimhouding te verbeteren, maar het opheffen van geheimhouding komt in de praktijk onvoldoende van de grond. (5.3)

- Ondersteunende systeem voor het opheffen van geheimhouding ontbreekt (5.3.1)
- Directies verantwoordelijk voor opheffen geheimhouding (5.3.2)
- Geheimhouding wordt te vaak niet opgeheven, informatie soms toch openbaar (5.3.3)
- Achterstand in het opheffen van geheimhouding (5.3.4)
- (Duo)raadsleden zijn niet actief met opheffen geheimhouding bezig (5.3.5)

In de rekenkamerbrief (2012) deden we de suggestie om het opheffen van geheimhouding te verbeteren. Het college en het presidium zijn hun toezeggingen beperkt nagekomen (5.4):

- Signaleringssysteem in beperkte mate gerealiseerd (5.4.1)

5.2 Schriftelijke procedure onvoldoende uitgewerkt

5.2.1 Ambtelijke verantwoordelijkheden zijn onvoldoende vastgelegd

Beoordelingskader: de wetgeving

- De artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet vormen het wettelijke kader voor het opheffen van geheimhouding. De hoofdregel is dat de organen de door hen

opgelegde geheimhouding zelf opheffen (zie kader Artikel 25 Gemeentewet in paragraaf 3.2.1).^{yy}

- Op deze hoofdregel zijn enkele uitzonderingen van toepassing (zie kader Uitzonderingen opheffen geheimhouding), waaronder de situatie dat de raad de geheimhouding niet tijdig bekrachtigt. In dat geval vervalt de opgelegde geheimhouding van rechtswege.

Uitzonderingen opheffen geheimhouding

Richt het college, de burgemeester of de (voorzitter van de) commissie zich tot de raad, met hetgeen in een besloten vergadering is behandeld, dan moet de raad de geheimhouding opheffen.^{zz}

Richt het college, de burgemeester of de commissie zich tot enkele leden van de raad, dan kan het orgaan de geheimhouding zelf opheffen of de geheimhouding kan door de raad worden opgeheven.^{aaa}

Bevindingen: de gemeentelijke procedures

- De Gemeentewet geeft geen criteria of een termijn voor het opheffen van de geheimhouding. De beslissing daartoe wordt aan het bestuursorgaan overgelaten dat de geheimhouding heeft opgelegd of heeft bekrachtigd.
- De gemeentelijke procedures schrijven voor dat met het besluit tot het opleggen van geheimhouding gelijktijdig moet worden besloten over het moment of de gebeurtenis van het opheffen van geheimhouding, of moet worden toegelicht waarom de geheimhouding niet in duur wordt beperkt (zie uitgebreid de paragraaf 3.2.3).
 - De *Uitgebreide handreiking opleggen geheimhouding* (juli 2019) en de *Korte handleiding* (ongedateerd) bevatten de instructie om in het besluit toe te lichten waarom de geheimhouding wel of niet in duur is beperkt (bijvoorbeeld tot de overeenkomst is gesloten of de betrokkene is benoemd) en de duur ook in het besispunt weer te geven.³⁹⁰
- De gemeentelijke procedures regelen niet wie ambtelijk moet bewaken dat de geheimhouding moet worden opgeheven, wie het besluit tot opheffen moet voorbereiden, en wie opheffen van geheimhouding agendeert:
 - indien het college de geheimhouding heeft opgelegd voor onbepaalde tijd.
 - > De Agendakamer geeft aan dat formele afspraken over het opheffen van geheimhouding op stukken uit het verleden binnen de ambtelijke organisatie in juli 2020 ontbreken.³⁹¹

^{yy} Artikel 25 eerste lid, 55 eerste en tweede lid en 86 eerste en tweede lid Gemeentewet.

^{zz} Artikel 25 tweede lid, 55 derde lid en 86 derde lid Gemeentewet.

^{aaa} Artikel 25 tweede lid en vierde lid Gemeentewet.

- indien de raadscommissie of de raad geheimhouding heeft opgelegd, dan wel dat de raad de geheimhouding heeft bekrachtigd.
- Kennis over wie de geheimhouding bestuurlijk moet opheffen is bij het college en DJZ aanwezig, maar regelt niet waar deze taak ambtelijke wordt belegd:
 - In een memo aan het college legt DJZ de procedure over opheffen uit (juni 2015). Deze toelichting is conform de wetgeving: *"Een opgelegde geheimhouding kan vanzelfsprekend worden opgeheven. Dit kan in de eerste plaats door het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd. Dat orgaan moet daartoe dan opnieuw een expliciet besluit nemen. Daarnaast kan in beginsel ook de raad de opgelegde geheimhouding opheffen. Alleen indien het college de geheimhouding heeft opgelegd en de raad in die kwestie niet is gekend, is de raad daartoe niet bevoegd."*³⁹²

5.2.2 Bewaken duur geheimhouding en feitelijk opheffen niet vastgelegd

Beoordelingskader: de wetgeving

- Het opheffen van geheimhouding vergt een uitdrukkelijk besluit van de bestuursorganen van de gemeente.
 - Het opheffen van geheimhouding is een besluit de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Voor deze besluiten geldt dat belangen moeten zijn afgewogen en dat ze deugdelijk gemotiveerd moeten zijn.^{bbb}
 - Bij het nemen van dit soort besluiten dienen de bestuursorganen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (a.b.b.b.) in acht te nemen.
 - De beginselen van fair play, zorgvuldigheids-, evenredigheids-, motiveringsbeginsel, verbod van détournement de pouvoir en de plicht om belangen af te wegen, volgen uit de Awb.³⁹³
- De Gemeentewet geeft geen criteria of een termijn voor het opheffen van de geheimhouding. De beslissing daartoe wordt aan het bestuursorgaan overgelaten.
- De Grondwet schrijft voor dat de overheid, en daarmee ook de organen van de gemeente, openbaarheid betracht bij de uitvoering van haar taken.³⁹⁴
- In de circulaire van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (april 2016) staat dat het raadzaam is periodiek te toetsen of geheimhouding nog steeds noodzakelijk is.^{ccc395}

^{bbb} Artikelen 3:4 en 3:46 Awb.

^{ccc} Circulaires: zijn schriftelijke algemene mededelingen afkomstig van de rijksoverheid. Met circulaire kan de rijksoverheid beleid bekend maken, verzoeken om medewerking, inlichtingen vragen, advies geven of andere informatie geven. Circulaires hebben geen bindend karakter en zijn niet afdwingbaar. Ondanks dat is de circulaire wel aangemerkt als richtinggevend en daarom opgenomen in het wettelijk beoordelingskader.

Bevindingen: de gemeentelijke procedures

- In de *Uitgebreide handreiking opleggen geheimhouding* (juli 2019) is aangegeven dat voor het opheffen van de geheimhouding een besluit is vereist.³⁹⁶
- De gemeentelijke procedures regelen niet hoe de geheimhouding moet worden opgeheven, anders dan dat het besluit tot opheffen van de geheimhouding moet worden genomen, al dan niet gelijktijdig met het op het opleggen van geheimhouding (zie paragraaf 4.2.3).
- De gemeentelijke procedures bieden de ambtelijke organisatie geen praktische handreiking om de geheimhouding op te heffen, indien dit is opgelegd voor 'onbepaalde tijd'.³⁹⁷
 - De Agendakamer heeft over het proces van opheffen overlegd met DJZ, maar dit heeft in juli 2020 nog niet geleid tot een procedure, of tot het aanpassen van de uitgebreide handreiking bij het opleggen van geheimhouding. Het is niet duidelijk hoe het proces van opheffen is vormgegeven en welke acties moeten worden genomen nadat een besluit tot het opheffen van geheimhouding is genomen.³⁹⁸
- De gemeentelijke procedures regelen niet hoe de geheimhouding moet worden opgeheven van documenten waarop in het (verre) verleden geheimhouding is opgelegd voor onbepaalde tijd.
- Het is niet vastgelegd op welke wijze periodiek wordt getoetst of de geheimhouding kan worden opgeheven, of dat voortdurend van de geheimhouding noodzakelijk is.

5.3 Opheffen van geheimhouding komt onvoldoende van de grond

5.3.1 Ondersteunende systeem voor opheffen geheimhouding ontbreekt

Beoordelingskader: wetgeving en gemeentelijke procedures, paragraaf 5.2.2

Bevindingen: de praktijk

- Andreas biedt op dit moment geen functionaliteit voor het signaleren van het opheffen en bekrachtigen van geheimhouding.
- De Agendakamer houdt een registratie (in Excel) bij waaruit per document is aangegeven of de geheimhouding is opgelegd voor onbepaalde tijd, tot een concreet moment, of tot een concrete gebeurtenis.
 - De registratie van de Agendakamer heeft geen betrekking op documenten waarop de raad of raadscommissie geheimhouding heeft opgelegd of waarvan de raad de geheimhouding heeft bekrachtigd (zie ook paragraaf 5.4.1).³⁹⁹
 - Het maakt geen onderscheid tussen of de geheimhouding is opgelegd door de burgemeester of door het college.⁴⁰⁰
 - Volgens de Agendakamer is Andreas gericht op het opleggen van geheimhouding en niet of minder gericht op het opheffen van geheimhouding, of het kunnen vaststellen wanneer de geheimhouding is opgeheven.⁴⁰¹

- De Agendakamer registreert wanneer de door het college opgelegde geheimhouding is opgeheven op basis van een machtiging.
- Binnen de gemeente ontbreekt daarmee een centrale registratie over de op te heffen en de opgeheven geheimhouding.
- Voor de ambtelijke organisatie is het niet mogelijk aan te geven door wie en wanneer de opgelegde geheimhouding is opgeheven en hoeveel en welke voordrachten en documenten nog moeten worden opgeheven.
- Indieners moeten zelf bewaken en actie ondernemen om de geheimhouding op te heffen.⁴⁰²
- Dat komt ook doordat de status in Andreas niet consequent wordt aangepast.

5.3.2 Directies verantwoordelijk voor opheffen geheimhouding

Beoordelingskader: zie paragraaf 5.2.1 voor een uitwerking van de gemeentelijke procedures en de Gemeentewet voor het opheffen van geheimhouding.

Bevindingen: de praktijk

- Wie ambtelijk verantwoordelijk is voor het opheffen van de opgelegde geheimhouding is niet vastgelegd in de gemeentelijke procedures.
- DJZ en de Agendakamer stellen zich op het standpunt dat de indiener van de voordracht verantwoordelijk is voor het opleggen en het (feitelijk) opheffen van de geheimhouding.⁴⁰³ Aan deze taak - het opheffen van geheimhouding - geven indieners geen of beperkt uitvoering.⁴⁰⁴
 - De Agendakamer mag de door de raad bekrachtigde geheimhouding in het systeem niet opheffen. Dat kan de raadsgriffie wel. Maar wie hierop acteert en de geheimhouding feitelijk zal gaan opheffen, ligt nog in het midden.⁴⁰⁵
- De Agendakamer heeft formeel geen taak in het opheffen van geheimhouding⁴⁰⁶, maar onderneemt initiatieven om de geheimhouding op te heffen en houdt zich actief bezig met het verbeteren van het proces en het inlopen van de achterstand (zie kader Activiteiten Agendakamer).⁴⁰⁷ In het onderstaande kader staan de activiteiten opgesomd.
- In de zomer van 2020 zou het GMT besloten hebben dat de directies verantwoordelijk zijn voor het opheffen van de geheimhouding. Het GMT verlangt bovendien informatie van de Agendakamer over de vraag of de geheimhouding tijdig is opgeheven en of stukken te lang geheim zijn. Daarnaast heeft het GMT het plan om de duur van elke geheim stuk te beperken, zodat het opheffen van geheimhouding wordt vergemakkelijkt (zie kader Activiteiten Agendakamer). Onduidelijk is of de verantwoordelijkheden van de directies ook betrekking hebben op stukken waarvan de raad de geheimhouding heeft bekrachtigd.⁴⁰⁸

Activiteiten Agendakamer

Activiteiten gericht op het opheffen van de opgelegde geheimhouding:

De Agendakamer registreert van alle stukken waarop het college geheimhouding heeft opgelegd wanneer de geheimhouding kan worden opgeheven.⁴⁰⁹

- De Agendakamer is met deze registratie in 2017 gestart om de bekrachtiging van geheimhouding te faciliteren.
- De registratie wordt gebruikt bij Wob-verzoeken en voor het opstellen van interne rapportages.

De Agendakamer vervult in de praktijk een aanjagende rol om de opgelegde geheimhouding na afloop van de tijdslimiet op te heffen. De Agendakamer coördineert de opheffing, maar is afhankelijk van de informatie die zij krijgt uit de collegevoordracht of van betrokken collega's.⁴¹⁰

De Agendakamer stimuleert het opheffen van geheimhouding door bij de indiener onder de aandacht te brengen dat de periode van geheimhouding is beëindigd.⁴¹¹

Tussen 2015 en 2018 heeft de Agendakamer verzoeken uitgezet bij de directies om geheimhouding op geheime stukken op te heffen. Hierop kwamen weinig reacties, veelal omdat indienende ambtenaren waren vertrokken. Het betrof zo'n 200 dossiers.⁴¹² De Agendakamer geeft aan dat deze uitzoekactie tijdsintensief was, mede omdat directies geen verantwoordelijkheid namen of geen actieve rol speelden.⁴¹³

Activiteiten om het proces van opheffen te verbeteren en de achterstand in te lopen

De Agendakamer wil het proces van opheffen gaan standaardiseren door werkafspraken met de raadsgriffie en het team Andreas te gaan vastleggen: er zou op termijn regelmatig (lieft digitaal) moeten worden 'ontkabinet'. Hiertoe liggen een aantal voorstellen bij de uitvoerend secretaris Agendakamer. Deze zullen in de zomer 2020 worden besproken binnen het team Agendakamer. Met het team Andreas moet worden afgesproken hoe vaak Andreas lijsten kan ontvangen en de status van een agenda-punt of document kan wijzigingen van (beperkt) kabinet naar openbaar, of - als dat niet kan - dat de Agendakamer de bevoegdheid krijgt om zelf de status om te zetten.⁴¹⁴ De Agendakamer heeft voor bijlagen de mogelijkheid de kabinetstatus in Andreas aan te passen en daarmee de geheimhouding op te heffen. Voor voordrachten hebben zij deze mogelijkheid in Andreas niet.⁴¹⁵

Het punt van het opheffen van de geheimhouding en het punt van registratie is meegenomen in het 'project Samenspel'. Dit project is ter verbetering van de samenwerking tussen de Agendakamer en de raadsgriffie. De Agendakamer is bereid de registratie te gaan voeren en de administratieve afhandeling te verzorgen, maar dit moet worden afgestemd met de raadsgriffie.⁴¹⁶

De wens is een nieuw classificatiekader te ontwikkelen om zo de processen van opleggen, opheffen en bekrachtigen van geheimhouding te gaan digitaliseren. Dat helpt

bij het bewaken en realiseren van het opheffen van de geheimhouding. Over die processen moet nog worden nagedacht. Er is al wel een concept Beleidskader classificatie van informatieobjecten beschikbaar (maart 2020). De Agendakamer is niet benoemd in, of betrokken bij de totstandkoming van dit kader.⁴¹⁷

Een voorstel van de Agendakamer was om het dossier in Andreas niet als afgerond aan te merken totdat de geheimhouding is opgeheven. Dit zou kunnen door de portefeuillehouder de machtiging te geven om de geheimhouding op termijn op te heffen. Dat plan is vervangen (zomer 2020). Het gemeentelijke management team (GMT) heeft besloten dat de directies verantwoordelijk zijn voor het opheffen van de geheimhouding. Het GMT zal daarnaast rapportages ontvangen van de Agendakamer waarin wordt aangegeven of geheimhouding tijdig is ontkabinet en welke stukken te lang onterecht geheim in Andreas staan. Ook zal er gewerkt worden met uiterlijke einddata voor geheimhouding om het ontkabinetten makkelijker te maken.⁴¹⁸

5.3.3 Geheimhouding wordt te vaak niet opgeheven, informatie soms toch openbaar

Beoordelingskader: zie paragraaf 5.2.1 voor een uitwerking van de gemeentelijke procedures en de Gemeentewet voor het opheffen van geheimhouding.

Bevindingen: de praktijk

- Het besluit tot het opheffen van geheimhouding wordt voor circa de helft van de documenten gelijktijdig genomen met het besluit om geheimhouding op te leggen.
 - In de periode april 2018 tot en met maart 2020 is in die gevallen een concrete datum of een concreet moment benoemd, waarop de geheimhouding moet worden opgeheven (zie paragraaf 3.3.4).
 - Als de concrete datum is verstreken, heft de Agendakamer de geheimhouding zelfstandig op.⁴¹⁹ Het team Andreas wijzigt vervolgens de status van het dossier en de documenten van '(beperkt) kabinet' naar 'actief openbaar' in Andreas en verwijdt het stempel 'Kabinet' van de voordracht.⁴²⁰ Ook moet het stempel 'Kabinet' van de bijlagen worden verwijderd. Daarvoor moet een PDF-editor worden gebruikt, of het oorspronkelijke Excel- of Word-document moet worden aangepast, waarna het aangepaste document opnieuw in Andreas moet worden geüpload. De Agendakamer verwacht niet dat het team Andreas dit in de praktijk doet.⁴²¹
 - Als een concreet moment is verstreken, vergt het handmatige actie om de geheimhouding feitelijk op te heffen. Het is procedureel niet geregeld wie hiervoor verantwoordelijk is. In de praktijk doet de Agendakamer dit incidenteel. Indien het moment van opheffen onduidelijk is, vraagt de Agendakamer bij de indiener of de directie van het stuk na, of de geheimhouding kan worden opgeheven.⁴²² In de praktijk gaat het mis. De geheimhouding blijft voortduren of voor de buitenwereld is niet zichtbaar dat de geheimhouding is opgeheven. Van deze laatste situatie geven wij een voorbeeld:

- > Voorbereidingsbesluiten worden altijd in beslotenheid genomen en worden direct daarna openbaar gemaakt, zonder dat het voorbereidingsbesluit een besluitonderdeel bevat over het opheffen van de geheimhouding ⁴²³
- > Het stempel 'Kabinet' wordt op voorbereidingsbesluiten niet (altijd) verwijderd, terwijl het raadsbesluit actief openbaar gemaakt is (zie afbeelding).^{ddd}

Figuur 5.1 - Voorbereidingsbesluit

	X X X X Gemeente Amsterdam Gemeenteraad Gemeenteblad Raadsbesluit	R
	Kabinet	
Jaar	2020	
Afdeling	3A	
Nummer	91 / 511	
Publicatiedatum	n.v.t.	
Agendapunt	46	
Datum besluit B&W	21 april 2020	
	Onderwerp	
	Instemmen met het nemen van een voorbereidingsbesluit voor het plangebied Sloterpas en omgeving	

- Voor de andere helft van de besluiten in die periode is de geheimhouding opgelegd voor onbepaalde tijd.
 - In het *Memo geheimhouding* (juni 2015) is uitgelegd dat geheimhouding, indien niet anders is bepaald, geldt voor de eeuwigheid. ⁴²⁴ In de *Uitgebreide handreiking opleggen geheimhouding* (juli 2019) is aangegeven dat de geheimhouding in dat geval wordt opgelegd voor een periode van 75 jaar. ⁴²⁵ Niet is gemotiveerd waarom dat zo is. Het heeft er veel van weg dat aansluiting is gezocht bij de maximale termijn voor openbaarheidsbeperking uit de archiefwet.
 - Voor die besluiten kan niet op een geautomatiseerde wijze worden vastgesteld of, wanneer, en door wie tot het opheffen van de geheimhouding besloten is. ^{eee}
 - Daardoor kan ook niet op een geautomatiseerde wijze worden vastgesteld of de geheimhouding is opgeheven door het daarvoor verantwoordelijke orgaan, te weten:
 - > Het bestuursorgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd; veelal is dit het college van B en W, soms ook de raadscommissie of de gemeenteraad.
 - > De raad, als de raad de geheimhouding heeft bekrachtigd.

^{ddd} Het voorbereidingsbesluit is te raadplegen op www.ruimtelijkeplannen.nl/viewer/viewer (plannummer: NL.IMRO.0363.F1902VBSTD-VG01).

^{eee} De registraties van de Agendakamer en Andreas bevatten geen informatie over wanneer de geheimhouding is opgelegd en wanneer de geheimhouding is opgeheven.

- Bij dossiers of stukken waarop geheimhouding voor onbepaalde tijd is opgelegd, komt het volgens de Agendakamer niet voor dat geheimhouding wordt opgeheven, zonder dat het college daarover een expliciet besluit neemt.⁴²⁶
- Het opheffen van geheimhouding is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hiervoor geldt dat belangen moeten zijn afgewogen en dat ze deugdelijk gemotiveerd moeten zijn. Wij zijn in ons onderzoek deze motiveringen niet tegengekomen.
- Een periodieke overweging of de geheimhouding kan vervallen, of moet voortduren, vindt niet plaats.
 - De raadsgriffie verwacht dat de mate waarin geheimhouding in de praktijk kan worden opgeheven tegen zal vallen. Veel documenten moeten voor langere termijn geheim blijven. Het vraagt om twee zaken: 1. Een gestructureerde aanpak waarbij periodiek de afweging wordt gemaakt en 2. een heldere omschrijving van het document waarop geheimhouding is opgelegd.⁴²⁷
 - Het is volgens de raadsgriffie een nobel streven om de geheimhouding (regelmatig) op te heffen, maar het opheffen van de geheimhouding blijkt in de praktijk erg moeilijk. Niet alleen in Amsterdam, maar ook in andere gemeenten.⁴²⁸
- Het komt voor dat gelijksoortige informatie waarop geheimhouding is opgelegd, onderdeel uitmaakt van een ander document dat openbaar is. De raadsgriffie gaat er daarmee vanuit dat de geheimhouding indirect - dus zonder besluit - is opgeheven (zie kader Voorbeeld indirecte opheffing).⁴²⁹

Bevindingen: enquête en interviews (duo)raadsleden

- Een (duo)raadslid geeft aan dat het opheffen van geheimhouding niet goed is geregeld, of eigenlijk helemaal niet is geregeld. Dit (duo)raadslid is van mening dat er een natuurlijke einddatum moet zijn waarmee de geheimhouding komt te vervallen. Niet alleen voor documenten, maar ook voor de verslagen van de besloten vergadering. In de praktijk wordt geheimhouding van verslagen nooit opgeheven.⁴³⁰
- Een ander (duo)raadslid geeft aan geen flauw idee te hebben wanneer de geheimhouding wordt opgeheven.⁴³¹
- Een derde (duo)raadslid geeft aan dat het "ontkabinetten" van collegestukken, stukken van de commissie of de raad (bijvoorbeeld notulen van besloten vergaderingen), of stukken waarvan de raad de geheimhouding heeft bekrachtigd, niet structureel gebeurt. Niet door het college en niet door de raad of raadscommissies. Er zou niet alleen een vinkje moeten worden gezet als de geheimhouding automatisch wordt opgeheven, maar ook moet met (duo)raadsleden actief worden gecommuniceerd van welke stukken de geheimhouding is opgeheven, zodat een (duo)raadslid dit niet zelf hoeft uit te zoeken. Bijvoorbeeld via het raadsinformatiesysteem.⁴³²

- (Duo)raadsleden constateren dat het opheffen van de geheimhouding door de raad niet zonder slag of stoot gaat. In deze raadsperiode zou de raad daarin niet of slechts in beperkte mate zijn geslaagd.⁴³³ Opheffen kan niet altijd, bijvoorbeeld bij concurrentiegevoelige informatie. Een (duo)raadslid heeft de indruk dat het opheffen beter kan worden georganiseerd, maar weet niet hoe.⁴³⁴
- (Duo)raadsleden hebben een verschillende indruk over hoe vaak het college de geheimhouding heeft opgeheven in deze collegeperiode. Het college zou de geheimhouding niet vaak opheffen, vaak vergeten om de geheimhouding op te heffen, of heft de geheimhouding nooit op.⁴³⁵
- Ook zou het voorkomen dat het college de geheimhouding verkeerd heeft opgelegd. Dit zou na een Wob-verzoek zijn gebleken, waarna duizenden stukken openbaar moesten worden gemaakt.⁴³⁶
- (Duo)raadsleden hebben kennisgenomen van een stuk waarop het college geheimhouding had opgelegd, nadat aan dit stuk in de media aandacht was besteed. Het stuk zou geen motivering bevatten waarom geheimhouding was opgelegd. Volgens de (duo)raadsleden bevat het stuk geen (financiële) informatie die geheimhouding rechtvaardigt.⁴³⁷ Nadat een (duo)raadslid het college had bevraagd over de motivering van geheimhouding voor dit stuk, werd het antwoord van het college als teleurstellend ervaren door het (duo)raadslid.⁴³⁸
- Een (duo)raadslid geeft aan dat het voorkomt dat het college geheimhouding oplegt op een stuk en dat de raad de geheimhouding bekrachtigt, en dat het college dezelfde informatie later (twee weken daarna) in een openbaar document publiceert.
- Volgens een (duo)raadslid geldt voor heel veel dossiers dat het effect van hetgeen is besloten allang zichtbaar is, bijvoorbeeld wanneer de investering is afgerond. Na afloop van de aanbesteding zouden de offertes openbaar gemaakt kunnen worden. Dan kunnen raadsleden tarieven vergelijken tussen projecten, en specifieke vragen stellen aan de wethouder. Dat is nu niet mogelijk. Enerzijds omdat raadsleden de prijslijsten niet in een openbaar systeem kunnen opzoeken. Anderzijds omdat de raadsgriffie geen archief bijhoudt, waardoor (geheime) informatie niet snel voorhanden is. Niet alle informatie kan openbaar worden gemaakt nadat het effect zichtbaar is. Bijvoorbeeld een burgemeestersvoordracht. De informatie over andere kandidaten moet voor een periode van 75 jaar geheim blijven.⁴³⁹

Voorbeeld indirecte opheffing

De raadsgriffie constateert dat in de jaarrekening wordt gerapporteerd over het investeringsbesluit en de uitputting daarvan, terwijl op het investeringsbesluit geheimhouding is opgelegd en voortduurt. De bedragen uit het investeringsbesluit zijn daarmee openbaar geworden, terwijl de geheimhouding op het investeringsbesluit niet is opgeheven door het college of de raad, en het stuk zelf ook niet openbaar is gemaakt.⁴⁴⁰

5.3.4 Achterstand in het opheffen van geheimhouding

Beoordelingskader: zie paragraaf 5.2.1 voor een uitwerking van de gemeentelijke procedures en de Gemeentewet voor het opheffen van geheimhouding.

Bevindingen: de praktijk

- In oudere dossiers is vaak geen concrete datum of concreet moment benoemd waarop de geheimhouding kan worden opgeheven.⁴⁴¹
- DJZ, Andreas en Agendakamer geven aan de afgelopen jaren diverse activiteiten te hebben verricht om het proces van opheffen te verbeteren, maar dit niet heeft nog niet geleid tot een duurzame oplossing en gestructureerde uitvoering.
 - De Agendakamer heeft in samenwerking met DJZ en de dienst IV in maart 2019 overzichten gemaakt van de achterstanden en bevoegdheden de geheimhouding op te heffen: ⁴⁴²
 - > Lijst A: Geheimhouding kan worden opgeheven en is bevoegdheid van college - Agendakamer via frontoffice;
 - > Lijst B: Geheimhouding kan worden opgeheven, maar is bevoegdheid raad - werkafpraak griffie nodig;
 - > Lijst C: Geheimhouding kan worden opgeheven na een collegebesluit - veegbesluit college periode;
 - > Lijst D: Geheimhouding kan worden opgeheven na een raadsbesluit - veegbesluit raad periode;
 - > Lijst E: Geheimhouding mag worden opgeheven in de toekomst - t.z.t. actie;
 - > Lijst F: Onbekend of en wanneer de geheimhouding mag worden opgeheven; De Agendakamer wil de items van lijst F onderbrengen bij de andere lijsten.
 - > Lijst G: Geheimhouding geldt voor onbepaalde tijd.
- De Agendakamer heeft het team Andreas verzocht om de status van documenten waarvan de geheimhouding is komen te vervallen om te zetten naar actief openbaar. Het betreft een aanzienlijke werkvoorraad.⁴⁴³ Het team Andreas heeft bij de Agendakamer aangegeven dat zij niet de capaciteit hebben om de geheimhouding op stukken uit het verleden op te heffen. De Agendakamer heeft daarom het verzoek bij het team Andreas ingediend om deze werkzaamheden zelf te kunnen uitvoeren.⁴⁴⁴
- De Agendakamer heeft in april 2019 een concept voordracht geformuleerd waarmee het college zal worden verzocht een 'veegbesluit' te nemen om zo een deel van de opgelegde geheimhouding op te heffen. Het gaat om voordrachten waar informatie beschikbaar is van de ambtelijke organisatie, en waarvan het college formeel moet besluiten dat de geheimhouding kan worden opgeheven. De Agendakamer is voornemens om ook een voordracht voor de raad op te stellen zodat deze een veegbesluit kan nemen voor de door de raad opgelegde geheimhouding. Beide voordrachten waren in juli 2020 nog niet voorgelegd aan het college respectievelijk de gemeenteraad.⁴⁴⁵

5.3.5 (Duo)raadsleden zijn niet actief met opheffen geheimhouding bezig

Beoordelingskader: eigen norm

- (Duo)raadsleden stellen de opgelegde geheimhouding ter discussie.

Bevindingen: de praktijk

- De raadsleden of commissieleden stellen het opheffen van geheimhouding vrijwel niet aan de orde tijdens besloten raads(commissie)vergaderingen, zo blijkt uit onze analyse van de notulen van de (besloten) commissie- en raadsvergaderingen tussen april 2018 en maart 2020.
 - Bij een van de 61 geagendeerde besloten commissievergaderingen is het opheffen van de geheimhouding geagendeerd.
 - In een van de commissievergaderingen wordt voorgesteld om de geheimhouding op te heffen. De voorzitter van de commissievergadering wijst het raadslid erop dat opheffen van de geheimhouding alleen in de raadsvergadering kan plaatsvinden.
 - In een van de negen besloten raadsvergadering waarin is beraadslaagd, stelt een raadslid een vraag over het opheffen van geheimhouding op de notulen tijdens een volgende vergadering.
 - Opheffen van geheimhouding op stukken staat bij drie besloten raadsvergaderingen op de agenda. De raadsgriffie geeft aan dat het mogelijk is dat de raad geen behoefte had aan een inhoudelijke behandeling en daarom de voordrachten heeft "gehamerd". Van deze vergaderingen zijn geen notulen beschikbaar, waardoor het niet mogelijk is om vast te stellen wat de raad heeft besloten en of de raad geheimhouding ook daadwerkelijk heeft opgeheven.
 - Het college en de raad hebben de geheimhouding laten voortduren in die gevallen dat raadsleden in de besloten (commissie)vergaderingen hebben gediscussieerd over het opheffen van de geheimhouding.
- De raadsgriffie vermoedt dat de gemeenteraad geheimhouding sporadisch opheft, in twee situaties:⁴⁴⁶
 - de raad verzoekt om de geheimhouding op te heffen als de raad daartoe een expliciete aanleiding heeft, of
 - de raad moet de opgelegde of bekrachtigde geheimhouding naar aanleiding van een Wob-verzoek heroverwegen.
- De raad moet een expliciet besluit nemen om de geheimhouding op te heffen, wanneer de raad de geheimhouding heeft bekrachtigd. Ook als het college de duur van de geheimhouding al heeft beperkt. De raad doet dit zelden. De regels leiden wij af uit de notitie *Geheim? En dan?* (S.A.J. Munneke, augustus 2018)^{fff}:

^{fff} Prof. mr. dr. Munneke heeft deze regels afgeleid uit het systeem van de Gemeentewet en constateert dat duidelijke rechtsspraak ontbreekt.

- Na de bekrachtiging is alleen de raad *zelf* nog bevoegd te beslissen over opheffing van de geheimhouding. De raad dient zelf het einde van de geheimhouding uit te spreken.
- Met als gevolg dat het college de geheimhouding niet in duur kan beperken voor zover de geheimhouding tot na dat moment van bekrachtiging voortduurt.
- Met het bekrachtigingsbesluit kan de raad wel besluiten om de geheimhouding van (een aantal) documenten niet te laten voortduren. De geheimhouding vervalt daarmee.
- Ook zou de raad met het bekrachtigingsbesluit kunnen bepalen dat het de geheimhouding slechts voor een deel van het document bekrachtigt. Ingewikkeld is dit wel en het kan ook leiden tot problemen, wanneer het document in zijn geheel toch openbaar zou worden. In dat geval is de geheimhoudingsplicht geschonden.
- De raad kan gelijktijdig met of volgend op het bekrachtigingsbesluit het besluit nemen om de geheimhouding in duur te beperken. Daarbij kan de raad zich baseren op de motivering die eerder door het college is gegeven om de duur van de geheimhouding te beperken, mits dit een kwalitatief goede motivering is.
- Een andere mogelijkheid is dat de raad periodiek de bekrachtigde geheimhouding heroverweegt. Daarbij is het van belang dat de motivering voor het bekrachtigen van de geheimhouding concrete informatie bevat over het tijdstip of de gebeurtenis.

Bevindingen: enquête en interviews (duo)raadsleden

- Tien van de achttien (duo)raadsdelen geven aan dat het voor hen duidelijk is (zijn het *eens* of *een beetje eens* met de stelling) hoe de gemeenteraad de geheimhouding kan opheffen, terwijl de overige acht (duo)raadsleden aangeven dat dit voor hen niet duidelijk is (zijn het *oneens* of *een beetje oneens* met de stelling).
- Zeven van de elf raadsleden geven aan het (een beetje) oneens te zijn met de stelling dat de gemeenteraad de geheimhouding opheft zodra dat mogelijk is.⁴⁴⁷
- Slechts een van de elf raadsleden geeft aan (is het *eens* met de stelling) dat de raad periodiek nagaat of de geheimhouding van geheime stukken uit het verleden kan worden opgeheven.⁴⁴⁸
- Over de stelling of het voorkomt dat de gemeenteraad de geheimhouding opheft als het college het ermee oneens is, zijn zes van de elf raadsleden het (een beetje) oneens en vier geven aan dit niet te weten of hierover geen mening te hebben.⁴⁴⁹
- Een (duo)raadslid geeft aan dat de raad de geheimhouding nauwelijks opheft. Daarvoor zijn twee oorzaken: 1. Voor het merendeel van de stukken geldt dat de geheimhouding is opgelegd voor onbepaalde tijd. 2. Voor (duo)raadsleden is het opheffen of het laten opheffen van de opgelegde geheimhouding arbeidsintensief.⁴⁵⁰

5.4 College en het presidium zijn toezeggingen beperkt nagekomen

Beoordelingskader: toezeggingen college en het presidium

- Zijn het college en het presidium de toezeggingen naar aanleiding van onze suggesties in de rekenkamerbrief (2012) nagekomen?

Bevindingen: de praktijk

- In de rekenkamerbrief *Geheimhouding* (februari 2012) deden wij de suggestie voor verdere verbeteringen voor het opheffen van de geheimhouding door het invoeren van een signaleringssysteem.⁴⁵¹

5.4.1 Signaleringsysteem in beperkte mate gerealiseerd

- Suggestie (2012): *Overweeg om een (integraal) signaleringssysteem in te voeren om het opheffen en bekrachtigen van geheimhouding te bewaken.*
- Achterliggende bevindingen: *Wij nemen waar dat het college de eerder opgelegde 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.*
- Toezegging college: *Het college zal nader onderzoeken welke mogelijkheden Andreas biedt om een signaleringssysteem voor het opheffen en bekrachtigen van geheimhouding in te bouwen.*
- Toezegging presidium: *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.*
- Opvolging toezegging college en presidium:
 - De toezegging van het college om nader te onderzoeken welke mogelijkheden Andreas biedt om een signaleringssysteem voor het opheffen en bekrachtigen van geheimhouding in te bouwen, is niet opgevolgd.
 - Het signaleringssysteem is maar in beperkte mate gerealiseerd. De Agendakamer beschikt nu over een registratie (in Excel) waarin per document, waarop het college geheimhouding heeft opgelegd, is aangegeven of de geheimhouding is opgelegd voor onbepaalde tijd, is opgelegd tot een concreet moment of is opgelegd tot een concrete gebeurtenis.

- De Agendakamer, het team Andreas, DJZ en de raadsgriffie onderkennen dat het opheffen van geheimhouding nu niet goed is geregeld. De burgemeester, de raadsgriffier en de gemeentesecretaris kwamen eind 2019 met een ambtelijke opdracht waarin verbeteringen rond het opheffen van geheimhouding zijn voorgesteld (zie kader Ambtelijke opdracht).⁴⁵²
- Onderdeel van het initiatiefvoorstel “Openbaar tenzij” is een geheimhoudingsregister waaruit blijkt tot welk tijdstip of kwalitatief moment geheimhouding voortduurt.⁴⁵³

6 Voorlichting en ontwikkelingen

6.1 Conclusies

De ambtelijke organisatie is voorzien van gemeentelijke kaders, ondersteuning en voorlichting over het opleggen, opheffen en bekrachtigen van geheimhouding. Deze kaders zijn over het algemeen helder, maar de toepasbaarheid daarvan kan groter. De voorlichting aan (duo)raadsleden is beperkt (6.2).

- Kaders, ondersteuning en actieve voorlichting beschikbaar (6.2.1)
- Veelal heldere procedures, maar de toepasbaarheid kan groter (6.2.2)
- (Duo)raadsleden beperkt geïnformeerd over geheimhouding en besloten vergaderen (0)

De processen rond geheimhouding zijn de afgelopen jaren door de ambtelijke organisatie tegen het licht gehouden. In juli 2020 zijn meerdere ontwikkelingen gaande die kunnen bijdragen aan het verbeteren van de processen voor het opleggen, opheffen en bekrachtigen van de geheimhouding.

- Programma Verbetering Amsterdamse Besluitvorming (6.3.1)
- Ambtelijke opdracht betere samenwerking (6.3.2)
- Ontwikkelen beleid informatieclassificatie (6.3.3)
- Initiatiefvoorstel “Openbaar tenzij” (6.3.4)
- Digitaal ter beschikking geheime documenten (6.3.5)

6.2 Over het algemeen heldere kaders, maar toepasbaarheid kan groter

6.2.1 Kaders, ondersteuning en actieve voorlichting beschikbaar

Beoordelingskader: eigen normen

- Geheimhouding is een proces waarbij diverse stappen zorgvuldig moeten worden doorlopen, en waarbij een goede uitleg over de wettelijke en gemeentelijke kaders onontbeerlijk is. Niet elke ambtenaar beschikt over de juridische kennis of heeft dagelijks te maken met afwegingen rond geheimhouding en de procedure die moet worden doorlopen om geheimhouding op te laten leggen, te bekrachtigen of op te

heffen. Voor medewerkers van de raadsgriffie, de Agendakamer en DJZ zijn taken rond geheimhouding dagelijks terugkerend.

- Dat betekent dat voor ambtenaren twee soorten kaders beschikbaar moeten zijn:
 - De basisregels en -werkwijzen, voor alle ambtenaren.
 - Uitgebreide inhoudelijke informatie die in lijn is met recente wetswijzigingen en jurisprudentie, voor ambtenaren die direct betrokken zijn bij het proces van het opleggen, opheffen en bekrachtigen van de geheimhouding. Dit zijn:
 - > Ambtenaren die voordrachten en bijlagen waarop geheimhouding moet worden opgelegd, indienen bij het college.
 - > Juristen die werkzaam zijn voor directies (de eerste lijn juristen).
 - > Juristen van DJZ (tweede lijn juristen) die een finaal advies geven bij de collegevoordrachten, na een toetsing te hebben uitgevoerd.
 - > Medewerkers van de Agendakamer.
 - > Teamleden van Andreas.
 - > Medewerkers van de raadsgriffie.
- Voor ambtenaren met beperkte juridische kennis over of beperkte ervaring met geheimhouding moet ondersteuning beschikbaar zijn als zij direct zijn betrokken bij het opleggen, opheffen of bekrachtigen van geheimhouding.
- Voor deze groep van ambtenaren geldt ook dat zij actief moeten worden voorgelicht om zo het onderwerp onder de aandacht te brengen en actueel te houden.

Bevindingen: de praktijk

- Zowel DJZ, de Agendakamer als de raadsgriffie hebben basisregels en uitgebreide informatie opgesteld en beschikbaar gemaakt via het gemeentelijk intranet.
 - De basisregels over het opleggen van geheimhouding zijn raadpleegbaar via het intranet van de gemeente.
 - De uitgebreide inhoudelijk informatie is te downloaden via het intranet. Deze bestaat onder meer uit de schriftelijke handreikingen, instructies en sjablonen.^{§§§}
- De uitvoerend secretaris van de Agendakamer, medewerkers van de Agendakamer en het team bestuurlijke besluitvorming vormen gezamenlijk de vraagbaak voor ambtenaren.⁴⁵⁴
 - De Agendakamer wordt meerdere keren per dag benaderd door behandelend ambtenaren. Voor de Agendakamer zijn het veelal terugkerende vragen en

^{§§§} Tot 16 januari 2018: *Handreiking bij college-, commissie en raadsvoordrachten bij het opleggen geheimhouding* en *Korte handleiding werkwijze opleggen geheimhouding* (7 april 2017).

Tot 10 juli 2019: *Handreiking bij college-, commissie en raadsvoordrachten bij het opleggen geheimhouding* (16 januari 2018).

Vanaf 10 juli 2019: *Uitgebreide handreiking bij het opleggen geheimhouding* en *Korte instructie en goede voorbeelden beslispunten geheimhouding* (10 juli 2019).

directe hulp bieden gaat de Agendakamer doorgaans goed af, maar is een wezenlijke (en toenemende) belasting van het team.⁴⁵⁵

- Ook de wetgevingsjuristen van DJZ beantwoorden vragen over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding. Dat doen zij buiten het finaal advies om.⁴⁵⁶
- De finaal adviseurs van DJZ ondersteunen indieners bij het opstellen van de voordracht waar geheimhouding op moet worden gelegd:
 - De adviseurs van DJZ geven indieners uitleg over de werking van regels.⁴⁵⁷
 - Gedurende het traject van advisering (gemiddeld 3-4 weken) helpen de adviseurs de indiener de voordracht gereed te maken voor finaal advies.⁴⁵⁸
 - > Acht van de negen adviseurs geven aan dat er meestal voldoende tijd is voor de advisering rond geheimhouding bij reguliere voordrachten. Eén adviseur vindt het onvoldoende.⁴⁵⁹
 - > Bij de spoedvoordrachten ervaren drie adviseurs de tijd als onvoldoende om beslispunten rond geheimhouding te toetsen. Het komt volgens zes adviseurs in ieder geval een paar keer per jaar voor dat het niet vroegtijdig betrekken van een finaal adviseur tot vertraging en druk leidt tijdens het agenderen van een voordracht waarop geheimhouding moet worden opgelegd.⁴⁶⁰
 - Adviseurs kijken met de indieners mee naar de concept voordrachten. Indien beslispunten rond geheimhouding nog niet juist zijn geformuleerd, dan wijzen adviseurs indieners op de handreiking, en geven ze suggesties over hoe ze beslispunten of de motivatie daarbij, kunnen verbeteren. Ook adviseren ze de indiener om in een vroegtijdig stadium een eerste lijn jurist in te schakelen.^{hhh}
⁴⁶¹Het uitgangspunt is indieners het zoveel mogelijk zelf te laten doen, zodat ze ervan leren en er bewustwording wordt gecreëerd. In de praktijk is dit voortraject een samenspel tussen indiener en adviseur.⁴⁶²
 - Adviseurs geven in de laatste fase van het finaal advies of bij spoedvoordrachten concrete tekstvoorstellen voor de beslispunten rond geheimhouding, en vragen de indiener van de voordracht of deze met de wijzigen akkoord is.⁴⁶³
 - Het komt voor dat een finaal adviseur van DJZ zelf de voordracht inclusief het beslispunt van geheimhouding schrijft.⁴⁶⁴
 - > Vijf van de negen adviseurs geven aan dat ze incidenteel het beslispunt rond geheimhouding geheel zelf schrijven.
 - > Drie adviseurs geven aan dat dit soms of regelmatig gebeurt.
 - > Eén adviseur geeft aan nooit een voordracht te schrijven.
 - > Voor deze betrokkenheid zijn vier verklaringen gegeven. (1) De adviseur van DJZ is als jurist inhoudelijk betrokken bij een dossier.⁴⁶⁵ (2) De voordracht is opgesteld door een nieuwe medewerker bij een directie. (3) De directie geeft

^{hhh} DJZ constateert dat de kwaliteit van de voordracht negatief wordt beïnvloed als een indiener geen 1e-lijns jurist heeft betrokken bij het opstellen van de voordracht.

aan geen 1e-lijns jurist hebben. (4) De directie dient weinig voordrachten in bij het college.

- De meeste adviseurs geven aan dat wanneer zij zelf de voordracht schrijven, ze een collega adviseur de voordracht laten toetsen. Niet alle adviseurs doen dit.
- DJZ geeft aan dat het belangrijkste is dat het beslispunt rondom geheimhouding in de voordracht klopt. Minder relevant daarbij is of de indiener het beslispunt in één keer goed heeft geformuleerd of dat DJZ ondersteuning heeft gegeven.⁴⁶⁶
- DJZ actualiseert de gemeentelijke procedures rondom het opleggen, opheffen en bekrachtigen van geheimhouding.⁴⁶⁷
 - Een taak van DJZ is het actueel houden van kennis over wet- en regelgeving en jurisprudentie, ook rond geheimhouding. Dit is continu aan verandering onderhevig.
 - DJZ is verantwoordelijk voor de vertaling in de handreiking en het toetsingskader en het uitleggen aan de ambtelijke organisatie.
 - Wetgevingsjuristen bij DJZ analyseren nieuwe wet- en regelgeving en jurisprudentie. Zo ook het voorstel van de *Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur* waarin mogelijk de bekrachtiging van geheimhouding wordt herzien.
- In de periode 2017 tot en met 2019 hebben de Agendakamer en DJZ diverse keren voorlichting gegeven over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in netwerk- en feedbackbijeenkomsten.
 - In het kader van het programma Betere bestuurlijke besluitvorming zijn er elke acht weken netwerk- en feedbackbijeenkomsten (zie kader Bijeenkomsten betere bestuurlijke besluitvorming, en paragraaf 6.3.1).
 - Tussen 2017 en 2019 stond het thema geheimhouding regelmatig op de agenda.
 - DJZ, de Agendakamer, en het team Andreas hebben regelmatig gesproken over de noodzaak om de bewustwording over geheimhouding breed in de organisatie te bevorderen, en over de maatregelen om de organisatie te helpen de processen te verbeteren.⁴⁶⁸
 - Tijdens deze netwerkbijeenkomsten is het belang van een motivering, en van een besluit over de duur van geheimhouding en de onderbouwing daarvan, onder de aandacht gebracht (zie kader Voorlichting motivering en duur).
 - De bijeenkomsten zijn vrijblijvend en de genodigden maken deel uit van een kleine kring betrokkenen, veelal indieners die regelmatig voordracht bij het college indienen.
- De Agendakamer verstuurt regelmatig een nieuwsbrief met daarin, indien relevant, informatie over de processen rond geheimhouding.⁴⁶⁹

Bevindingen: enquête en interviews (duo)raadsleden

- Alle drie de (plaatsvervangende) voorzitters geven aan dat de ondersteuning van de griffie voor besloten vergaderingen voldoende is.⁴⁷⁰

Bijeenkomsten Betere bestuurlijke besluitvorming

De bijeenkomsten dienen zowel ter voorlichting als voor het uitwisselen van kennis. Functionarissen met een Andreas-account en die met bestuurlijke besluitvorming te maken hebben, worden uitgenodigd. Dit zijn alle directiesecretarissen, bestuursadviseurs en anderen die in de praktijk te maken hebben met de bestuurlijke besluitvorming. Elke directie heeft een of twee functionarissen die de bestuurlijke besluitvorming begeleiden. In 2017 werd gemeld dat het aantal deelnemers toeneemt. Idealiter zou van elk van deze 52 directies een of meerdere vertegenwoordigers aanwezig zijn. De Agendakamer geeft aan dat in de praktijk ongeveer de helft van de genodigde de bijeenkomsten bijwoont. Een aantal directies is vaak aanwezig, terwijl andere directies bijna nooit de bijeenkomsten bijwonen. Van elke netwerkbijeenkomst wordt een verslag gemaakt en verspreid via intranet, zodat alle medewerkers daar kennis van kunnen nemen.

Tot september 2018 werden deze bijeenkomsten georganiseerd vanuit de Agendakamer en secretaris B en W. De voorbereiding wordt vanaf september 2018 gedaan door een commissie, waarin medewerkers van verschillende directies zijn vertegenwoordigd. De Agendakamer, de uitvoerend secretarissen B en W en een vertegenwoordiger van bestuurlijke besluitvorming en Andreas zijn steeds nauw betrokken.⁴⁷¹

Voorlichting motivering en duur

Tijdens bijeenkomsten die door de Agendakamer en DJZ worden georganiseerd is het belang van een motivering onder de aandacht gebracht. Enkele voorbeelden:

Tijdens de feedbackbijeenkomst betere bestuurlijke besluitvorming (maart 2017) heeft DJZ aangegeven dat de juiste wettelijke grondslag gebruikt moet worden, met daarbij ook een verwijzing naar de gronden in de Wob, en dat de relatieve gronden een extra onderbouwing vraagt.⁴⁷²

Tijdens de feedbackbijeenkomst over betere bestuurlijke besluitvorming (maart 2017) heeft DJZ uiteengezet waaraan een goede formulering en motivering van het besispunt inzake geheimhouding *nog meer* moet voldoen, naast een verwijzing naar de juiste wettelijke grond en een motivering daarbij. Onderdeel daarvan is dat er zo goed als mogelijk een einddatum moet worden genoemd van de geheimhouding.⁴⁷³

In een netwerkbijeenkomst over bestuurlijke besluitvorming (maart 2019) is door DJZ en de Agendakamer uiteengezet waarom een juiste formulering en motivering van belang is. Aangegeven is dat de Agendakamer deze informatie ook gebruikt om het bekrachtigingsoverzicht voor de raad op te stellen, en voor het opheffen van geheimhouding.⁴⁷⁴

6.2.2 Veelal heldere procedures, maar de toepasbaarheid kan groter

Beoordelingskader: eigen normen

- De gemeentelijke procedures voor het opleggen, opheffen en bekrachtigen van geheimhouding zijn *helder* indien:
 - deze ook voor niet-juristen zijn te begrijpen;
 - deze een concrete beschrijving geven van wat moet worden gedaan en moet worden vastgelegd.
- De gemeentelijke procedures voor het opleggen, opheffen en bekrachtigen van geheimhouding zijn *praktisch uitvoerbaar* indien:
 - de informatie in de procedures snel te vinden is;
 - onderlinge documenten elkaar niet tegen spreken;
 - een handelingsperspectief wordt geboden wanneer de informatie voor de lezer vragen oproept.

Bevindingen: de praktijk - heldere procedures

- De gemeentelijke procedures voor besloten vergaderingen en het opleggen, opheffen en bekrachtigen van geheimhouding, zijn over het algemeen helder
 - De procedures zijn ook voor niet-juristen te begrijpen. De voorbeelden van de te gebruiken formuleringen zijn over het algemeen ondersteunend.
 - Niet helder is wie voor het opleggen, opheffen en bekrachtigen van geheimhouding ambtelijk verantwoordelijk is (zie bijvoorbeeld paragraaf 4.2.3).
- De procedures rond besloten vergaderingen zijn helder. Ze geven een concrete beschrijving van wat moet worden gedaan en moet worden vastgelegd (bijv. dat een presentielijst moet worden getekend en wie in de zaal mogen blijven en wie de zaal moeten verlaten).
- De procedures rond het opleggen van geheimhouding zijn over het algemeen helder:
 - De procedures geven concrete beschrijvingen van de uit te voeren handelingen en wat moet worden vastgelegd.
 - Ook staat er duidelijk hoe en waar geheimhouding op een stuk moet worden vermeld.
 - Duidelijke voorbeelden hoe moet worden gemotiveerd dat geheimhouding voor onbepaalde tijd moet worden opgelegd, ontbreken (zie paragraaf 3.2.3).
 - De gemeentelijke procedures bevatten geen voorschrift dat geheimhouding alleen mag worden opgelegd op dat deel van het document dat geheime informatie bevat (zie paragraaf 3.2.4).
- De procedures rond het bekrachtigen van geheimhouding zijn helder en bevatten een concrete beschrijving van wat moet worden gedaan.
- De procedures rond het opheffen van geheimhouding zijn onvoldoende helder.

- De gemeentelijke procedures rond opheffen van geheimhouding regelen niet hoe de geheimhouding moet worden opgeheven, anders dan dat het besluit tot opheffen van de geheimhouding gelijktijdig kan worden genomen met het op het opleggen van geheimhouding (zie paragraaf 5.2.2).
- De gemeentelijke procedures regelen niet wie ambtelijk moet bewaken dat de geheimhouding moet worden opgeheven, wie het besluit tot opheffen moet voorbereiden, en wie opheffen van geheimhouding agendeert (zie paragraaf 5.2.1)

Bevindingen: de praktijk - praktisch uitvoerbare procedures

- De uitleg over de gemeentelijke procedures rond besloten vergaderingen is voldoende uitvoerbaar.
 - Medewerkers van de raadsgriffie zijn door elkaar getraind hoe om te gaan met geheime stukken en welke procedures er zijn voor besloten vergaderingen.⁴⁷⁵
- De gemeentelijke procedures rond het opleggen van geheimhouding zijn niet geheel praktisch uitvoerbaar:
 - De informatie is opgenomen in verschillende documenten (zie paragraaf 3.2.1), waardoor informatie versnipperd is beschreven en niet snel vindbaar is.
 - De gemeentelijke procedures komen grotendeels overeen of liggen in elkaars verlengde. Een uitzondering daarop vormt het punt van het maken van een belangenafweging. Daarbij zijn de gemeentelijke procedures tegenstrijdig (zie paragraaf 3.2.2).
 - De procedures gaan uit van de veronderstelling dat de lezer bekend is met de bestuurlijke besluitvormingsproces.⁴⁷⁶
- De gemeentelijke procedure rond het bekrachtigen van de geheimhouding zijn voldoende uitvoerbaar. De vastgestelde proceduresⁱⁱⁱ zijn grotendeels geplaatst op het intranet van de gemeente Amsterdam en zijn daardoor toegankelijk voor grote delen van de ambtelijke organisatie. De partituur is niet geplaatst op intranet. De verschillende documenten waarin de procedures vastliggen, spreken elkaar niet tegen.
- De gemeentelijke procedures rond opheffen van geheimhouding zijn niet praktisch uitvoerbaar, ze bieden de ambtelijke organisatie geen praktisch handreiking om de geheimhouding op te heffen.⁴⁷⁷

Bevindingen: enquête en interviews (duo)raadsleden

- Veertien van de achttien (duo)raadsleden geven aan het (een beetje) eens te zijn met de stelling dat de gemeentelijke procedures omtrent geheimhouding die voor commissievergaderingen van toepassing zijn, voor hen helder zijn.⁴⁷⁸

ⁱⁱⁱ Partituur voor de (plaatsvervangend) voorzitter van de raads- en commissievergaderingen en *Korte handleiding werkwijze opleggen geheimhouding* (7 april 2017), *Handreiking bij college-, commissie en raadsvoordrachten bij het opleggen geheimhouding* (16 januari 2018), *Uitgebreide handreiking bij het opleggen geheimhouding* (10 juli 2019).

- De gemeentelijke procedures omtrent geheimhouding die voor commissievergaderingen van toepassing zijn, zijn voor veertien van de achttien (duo)raadsleden uitvoerbaar (zijn het *eens* / *een beetje eens* met de stelling).⁴⁷⁹
- Negen van de elf raadsleden geven aan het (een beetje) eens te zijn met de stelling dat de gemeentelijke procedures omtrent geheimhouding die voor raadsvergaderingen van toepassing zijn, voor hen uitvoerbaar zijn.⁴⁸⁰
- De deelnemende (plaatsvervangende) voorzitters geven alle drie aan het (een beetje) eens te zijn met de stelling dat wettelijke regels over hun taak, zoals vastgelegd in artikel 86 Gemeentewet en de Wob, helder zijn.⁴⁸¹
- De deelnemende (plaatsvervangende) voorzitters geven alle drie aan het (een beetje) eens te zijn met de stelling dat procedures rond geheimhouding die tijdens de vergadering moeten worden doorlopen, helder voor hen zijn.⁴⁸²
- De deelnemende (plaatsvervangende) voorzitters geven alle drie aan dat de partituur die ze van de griffie ontvangen voor het opleggen van geheimhouding tijdens de besloten vergadering, voor hen helder en uitvoerbaar is.⁴⁸³
- Een raadslid geeft aan dat de procedures erg duidelijk zijn en in het algemeen juridisch goed worden nageleefd. Het wordt problematisch gevonden dat de procedures heel erg risicomijdend en niet-praktisch zijn. Het wettelijke kader zou mogelijkheden bieden om de procedures anders te organiseren, zodat ze minder tijdrovend zijn voor (duo)raadsleden.⁴⁸⁴
 - In andere gemeenten worden stukken waarop geheimhouding is opgelegd digitaal aangeboden, terwijl ze in Amsterdam ter inzage worden gelegd bij de raadsgriffie.⁴⁸⁵
- Een raadslid geeft aan dat over de totstandkoming van regels weinig tot niets bekend is gemaakt.⁴⁸⁶
- Een (duo)raadslid heeft de indruk dat een gemiddeld raadslid geheimhouding en besloten vergaderingen passief over zich heen laat komen, en toekijkt.⁴⁸⁷

6.2.3 (Duo)raadsleden beperkt geïnformeerd over geheimhouding en besloten vergaderen

Bevindingen: de praktijk

- Het inwerkprogramma voor raadsleden bevat geen onderdeel over geheimhouding en besloten vergaderingen.⁴⁸⁸
- In de permanente educatie voor raadsleden is geen aandacht geweest voor geheimhouding en besloten vergaderingen.⁴⁸⁹
- In de (landelijke) opleidingengids 2020 voor raadsleden worden geen opleidingen met betrekking tot geheimhouding of besloten vergaderen aangeboden.⁴⁹⁰
- Gedragscodes bevatten de voorschriften dat (duo)raadsleden vertrouwelijke en geheime informatie veilig moeten bewaren en schetsen de (strafrechtelijke) gevolgen als de geheimhouding wordt doorbroken (zie kader Gedragscodes).
- De procedure rond het inzien of meegeven van documenten waarop geheimhouding is opgelegd, is onduidelijk (zie paragraaf 2.3.2).

Bevindingen: enquête en interviews (duo)raadsleden

- Dertien van de achttien (duo)raadsleden geven aan het (een beetje) eens te zijn met de stelling dat de wettelijke regels over geheimhouding, zoals vastgelegd in de Gemeentewet en de Wob, voor hen helder zijn.⁴⁹¹
- Van de deelnemende raadsleden zijn acht van de elf het (een beetje) eens met de stelling dat de gemeentelijke procedures omtrent geheimhouding die voor raadsvergaderingen van toepassing zijn, helder zijn.⁴⁹²
- Twee van de elf raadsleden geven aan het (een beetje) eens te zijn met de stelling dat in het inwerkprogramma voor (duo)raadsleden voldoende aandacht is voor het opleggen, opheffen en bekrachtigen van geheimhouding.⁴⁹³
- De helft van de achttien (duo)raadsleden geeft aan dat er in het inwerkprogramma voor (duo)raadsleden onvoldoende aandacht is voor besloten vergaderingen (ze zijn het een *beetje oneens* / *oneens* met de stelling).⁴⁹⁴
- Van de achttien (duo)raadsleden geven drie (duo)raadsleden aan het (een beetje) eens te zijn met de stelling dat er in het programma voor permanente educatie voor (duo)raadsleden voldoende aandacht is voor besloten vergaderingen en voor het opleggen, opheffen en bekrachtigen van geheimhouding.⁴⁹⁵
- De (plaatsvervangende) voorzitters zijn verdeeld over de stelling *In het inwerkprogramma voor (duo)raadsleden is voldoende aandacht voor mijn taken als (plaatsvervangend) voorzitter voor het opleggen van geheimhouding tijdens een besloten commissievergadering*. Eén is het er een beetje mee eens, één een beetje mee oneens en één weet het niet / heeft geen mening.⁴⁹⁶
- De (plaatsvervangende) voorzitters zijn verdeeld over de stelling *In het programma voor permanente educatie voor (duo)raadsleden is voldoende aandacht voor mijn taken als (plaatsvervangend) voorzitter voor het opleggen van geheimhouding tijdens een besloten commissievergadering*. Eén is het er een beetje mee eens, één een beetje oneens en één weet het niet / heeft geen mening.⁴⁹⁷
- (Duo)raadsleden geven aan dat de regels en de criteria voor het opleggen van geheimhouding niet helder zijn en daarover geen informatie hebben kunnen vinden.⁴⁹⁸
- (Duo)raadsleden willen worden voorgelicht over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding.⁴⁹⁹ Er zou een openbare handleiding voor de raad moeten komen, met daarin informatie over wie bepaalt dat geheimhouding wordt opgelegd, wie dat besluit en op welke gronden de duur van de geheimhouding wordt bepaald, wanneer geheimhouding moet worden bekrachtigd en wanneer het kan worden opgeheven.⁵⁰⁰
- Een (duo)raadslid geeft aan dat de educatie onvoldoende is. Er is een korte introductiecursus waarin alle informatie in één keer wordt gegeven.⁵⁰¹
- Een (duo)raadslid geeft aan dat de voorlichting over geheimhouding staatsrechtelijk was; het was heel theoretisch en had geen aansluiting op de raadspraktijk. Er werd daarnaast praktische informatie gegeven over hoe vergaderingen plaatsvinden. Er bestaat een gat tussen die twee. Voorlichting over

geheimhouding zou daartussen moeten vallen: meer staatsrechtelijke achtergrond van de raadspraktijk, en praktische informatie over geheimhouding en besloten vergaderingen. (Duo)raadsleden zouden vooral behoefte hebben aan uitleg over waarom dingen zo gaan.⁵⁰²

- In het inwerkprogramma voor (nieuwe) (duo)raadsleden is op hoofdlijnen aandacht besteed aan geheimhouding, maar raadsleden hebben daar geen herinneringen aan.
 - In de introductiebijeenkomst op 12 april 2018 heeft prof. mr. dr. Munneke een introductie verzorgd waarbij is ingegaan op de verhouding tussen de gemeenteraad en het college, de taken van de raad en openbaarheid en geheimhouding (zie kader Introductiebijeenkomst 12 april 2018).⁵⁰³
 - Op 3 juli 2018 is er een avondvullende integriteitsbijeenkomst georganiseerd in de ambtswoning. Dit bestond uit verschillende werkgroepen met experts en discussiethema's. De bijeenkomst kon verband houden met geheimhouding, maar ging vooral over persoonlijke integriteitskwesies.⁵⁰⁴
 - In de introductiebijeenkomsten van 20 en 25 september 2018 is geen aandacht geweest voor geheimhouding of besloten vergaderingen (zie kader Introductiebijeenkomsten 20 en 25 september 2018).⁵⁰⁵
 - Drie (duo)raadsleden geven aan zich niet te kunnen herinneren dat er in het inwerkprogramma aandacht was voor geheimhouding.⁵⁰⁶
- (Duo)raadsleden geven aan niet bekend te zijn met permanente educatie of een doorlopend opleidingsprogramma.
 - Eén (duo)raadslid geeft aan in de veronderstelling te zijn dat de gemeente geen doorlopend opleidingsprogramma aanbiedt voor (duo)raadsleden.⁵⁰⁷
 - Drie (duo)raadsleden geven aan onbekend te zijn met permanente educatie.⁵⁰⁸
 - Eén (duo)raadslid geeft aan dat permanente educatie niet of nauwelijks gebeurt.⁵⁰⁹
- Voor (duo)raadsleden die tussentijds worden geïnstalleerd is geen informatie of inwerkprogramma beschikbaar.⁵¹⁰
 - Een voorbeeld uit de praktijk waaruit het kennistekort blijkt van (duo)raadsleden wanneer ze tussentijds instromen: een duoraadslid werd tijdelijk raadslid, en kende het proces van geheime stukken wel uit commissievergaderingen, maar liep mee bij raadsvergadering en wist niet wat bekrachtiging inhield.⁵¹¹
- Raadsleden doen hun kennis over geheimhouding en besloten vergaderingen grotendeels op "on the job" en deels op basis van e-mails van de griffie. Dit wordt niet als negatief ervaren.⁵¹²

Gedragcodes

In de gedragscode voor de gemeenteraad en raadscommissies zijn twee bepalingen rond geheimhouding opgenomen (zie hieronder). Deze dragen het lid van het

dagelijks bestuur en het raads- en commissielid op ervoor te zorgen dat vertrouwelijke en geheime informatie waarover hij beschikt veilig wordt bewaard.⁵¹³

Geheimhouding (artikel 25, 55 en 86 van de Gemeentewet en artikel 2:5 Algemene wet bestuursrecht): een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit (artikel 2:5 Algemene wet bestuursrecht). Het college en de raad kunnen op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wob, geheimhouding opleggen. Ook de burgemeester onderscheidenlijk (de voorzitter van) een (bestuurs)commissie kan geheimhouding opleggen (artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet). Het schenden van de geheimhoudingsplicht is een misdrijf (artikel 272 Wetboek van Strafrecht).

Het is belangrijk de juiste maatregelen te treffen om te voorkomen dat onbevoegden vertrouwelijke en/of geheime gegevens kunnen bezitten, raadplegen of beschadigen. Daarbij moet in de digitale setting worden gedacht aan de beveiliging van de computer, smartphones e.d. met wachtwoorden en het niet onbeheerd achter laten van USB-sticks met vertrouwelijke/geheime informatie.

Introductiebijeenkomst 12 april 2018

"Na de opening door mevrouw Pe zal prof. mr. dr. Munneke een introductie verzorgen waarbij hij zal ingaan op o.m. de verhouding tussen de gemeenteraad en het college, de taken van de raad en openbaarheid en geheimhouding. De bijeenkomst heeft een besloten karakter en is bedoeld voor de raadsleden, (beoogd) duo-raadsleden, fractiemedewerkers en medewerkers van de raadsgriffie." Bron: tekst afkomstig uit programma.

Introductiebijeenkomsten 20 en 25 september 2018

Programma introductiebijeenkomsten 20 en 25 september 2018. Voorafgaande aan beide introductiebijeenkomsten zal vanaf 18.15 uur voor een eenvoudige maaltijd gezorgd worden.

1 Introductiebijeenkomst 20 september 2018 van 19.30 tot uiterlijk 22.00 uur a 19.30 – 20.30 uur - prof. mr. dr. Solke Munneke (RUG) Inleiding tot raadsinstrumenten.

b 20.30 – 21.00 uur - Jeanine van Pinxteren (voormalig GL-raadslid, stadsdeelvoorzitter van 2010-2014 en lid dagelijks bestuur bestuurscommissie Centrum van 2014-2018) Toepassing van raadsinstrumenten in de praktijk

c 21.00 – 21.15 uur – pauze

d 21.15 – 21.35 - Dr. Arre Zuurmond (Ombudsman Metropool Amsterdam). Het werk van de Ombudsman Metropool Amsterdam

e 21.35- 21.55 - Rijk van Ark /Arjen Overbeek Het functioneren van de Metropoolregio Amsterdam

2 Introductiebijeenkomst 25 september 2018 van 19.30 tot uiterlijk 22.00 uur a 19.30 – 20.20 - Dr. Tjerk Budding (VU)Inleiding tot budgetrecht en de financiële functie

b 20.20 – 20.45 uur – Lex van Drooge (voormalig CDA-raadslid in de periode 2006-2014). Toepassing van het budgetrecht in de praktijk

c 20.45 – 21.00 uur – pauze d 21.00 – 21.20 – raadsleden Marianne Poot en Dennis Boutkan (leden van de enquêtecommissie Financiële Functie Amsterdam 2002-2014). Bevindingen van de enquêtecommissie

e 21.20 – 21.40 – dr. Jan de Ridder (directeur Rekenkamer Metropool Amsterdam). Het werk van de Rekenkamer Metropool Amsterdam

f 21.40 – 21.55 – David van Hooff RA (directeur Auditdienst ACAM). Het werk van de Auditdienst ACAM"

Bron: tekst afkomstig uit programma.

6.3 Ontwikkelingen om processen te verbeteren

6.3.1 Programma Verbetering Amsterdamse Besluitvorming

- Het programma Verbetering Amsterdamse Besluitvorming heeft onder meer betrekking op het opleggen, opheffen en bekrachtigen van geheimhouding, besloten vergaderingen, het archiveren van stukken waarop geheimhouding is opgelegd en de classificatie van informatie.⁵¹⁴
- Het projectplan *Verbeteropgave kwaliteit bestuurlijke besluitvorming* is op 3 april 2017 vastgesteld door het managementteam van bestuur en organisatie.⁵¹⁵ In juli 2017 is een notitie opgesteld met de stand van zaken:
 - Een aantal taken waren nog niet structureel belegd binnen de Agendakamer. Dit ging om de uitvoering van de bekrachtiging van opgelegde geheimhouding door de raad en de termijnbewakingslijst van toezeggingen aan de raad.⁵¹⁶
 - Het opheffen van 'kabinetstatus' van stukken na afloop van de tijdslimiet moest nog belegd worden.⁵¹⁷

- Een inniger samenwerking tussen de Agendakamer en raadsgriffie moest worden verbeterd. Er werd niet concreet gemaakt wat er precies moet worden verbeterd en hoe.⁵¹⁸
- Taken rondom informatieclassificatie moesten nog belegd worden.⁵¹⁹
- In december 2019 is opnieuw gerapporteerd over de stand van zaken:⁵²⁰
 - Het bekrachtigen van de geheimhouding van raadsdocumenten is belegd bij de Agendakamer.
 - Het centraal steunpunt en vraagbaak voor de organisatie, het beheren en up-to-date houden van de instructies en handleidingen op intranet en het faciliteren en ondersteunen van het netwerk bestuurlijke besluitvorming zijn deels belegd bij de Agendakamer.
 - Het opheffen van ‘kabinetstatus’ van stukken na afloop van de tijdslimiet zou zijn belegd. Er is echter niet benoemd wie hier verantwoordelijk voor is.
 - De classificatie van informatie (implementatie nieuw kader), de uitvoering van het beheer van toegangsrechten tot documenten en applicaties, het beheren van de (geprioriteerde) changelijst van Andreas en het werkproces bestuurlijke besluitvorming zijn nog niet belegd.
- Tevens zijn adviezen uitgebracht voor de toekomstige organisatie. Voor wat betreft de Agendakamer wordt geadviseerd om de formatie van de Agendakamer met 0,5 fte uit te breiden, zodat alle ondersteunende taken op één plek samengebracht kunnen worden.⁵²¹
- Eind 2019 is het programma Verbetering Amsterdamse Besluitvorming en het projectteam Andreas gestopt.⁵²²
- Vanaf juni 2020 is een nieuw programma gestart, dat een vervolg is van het programma Verbetering Amsterdamse Besluitvorming. In juli 2019 is gestart met het ontwikkelen van dit nieuwe programma. De wens om geheimhoudingsprocessen te verbeteren maakt daarvan onderdeel uit.⁵²³

6.3.2 Ambtelijke opdracht betere samenwerking

- In december 2019 hebben de burgemeester, de raadsgriffier en de gemeentesecretaris een werkgroep een brede opdracht gegeven om de samenwerking tussen de raadsgriffie en de ambtelijke organisatie te verbeteren, op het gebied van: ⁵²⁴
 - procesverbeteringen (zoals procedures, termijnen, instructies en werkafspraken),
 - inhoudelijke verbetering (formats en training), en
 - transparantie (communicatie, toegankelijkheid van informatie).
- Deze opdracht heeft ook betrekking op het opleggen en opheffen van geheimhouding (zie kader Ambtelijke opdracht betere samenwerking).

Ambtelijke opdracht betere samenwerking

De raadsgriffier en de gemeentesecretaris hebben eind 2019 de werkgroep opdracht gegeven tot een betere samenwerking tussen raadsgriffie en ambtelijke organisatie.⁵²⁵ De werkgroep bestaat uit medewerkers van de raadsgriffie, staf gemeentesecretaris, bestuursadvisering en diverse directies, die werken aan de opdracht. De opdracht heeft deels betrekking op het proces rondom het opleggen en opheffen van geheimhouding. Door verbeteringen zou het proces van begin tot einde kunnen versimpelen, zoals ook door het Presidium is gevraagd. Het gaat hierbij om de volgende zaken: (1) Hoeveelheid (wanneer geheimhouding opleggen en voor hoe lang); (2) Gezamenlijke werkinstructies over de juiste beslistpunten; (3) Bijhouden register; (4) Opheffen van geheimhouding; (5) Digitalisering van het bekrachtigingsdossier; en (6) Proces van aanlevering van geheime stukken richting de raadsgriffie.

6.3.3 Ontwikkelen beleid informatieclassificatie

- De gemeente Amsterdam heeft sinds mei 2019 een informatiecommissaris aangesteld. Deze commissaris heeft de opdracht het uitgangspunt van het college ‘openbaar, tenzij’ aan te jagen, te borgen en te handhaven.⁵²⁶
- Daarbij is een van de doelen dat het gemeentebestuur zoveel mogelijk informatie actief (uit eigen beweging) openbaar maakt.⁵²⁷
- Daarvoor zijn verschillende activiteiten ontplooid op het gebied van governance, kaderstelling, bewustwording, scholing, advies en het ontwikkelen van hulpmiddelen. Eén daarvan heeft betrekking op het ontwikkelen van beleid voor de classificatie van informatie.⁵²⁸
- In dit beleid is beschreven dat informatie moet worden geclassificeerd in een van de drie categorieën:⁵²⁹
 - is de informatie openbaar,
 - is de informatie vertrouwelijk,
 - is de informatie geheim. Deze categorie is alleen mogelijk als er een wettelijke grond is, bovendien is geheim altijd tijdelijk.
- Het voorstel is om ambtenaren op documentniveau te laten aangeven of het document vertrouwelijke of geheime informatie bevat en waarom. Dit zal niet op passageniveau gebeuren.⁵³⁰
 - De informatiecommissaris heeft de indruk dat de ambtelijke organisatie het momenteel als te veel werk ervaart om bij het opstellen van het document op documentniveau aan te geven welke classificatie de informatie heeft.⁵³¹
 - Om de gevolgen van het voorgestelde beleid te kunnen bepalen zullen de CIO office en informatiecommissaris een impactanalyse uitvoeren op bestuurlijke besluitvormingsinformatie. En mogelijk daarna voor andere processen.⁵³²

Het beleid zal gefaseerd worden ingevoerd. Informatie zal geclassificeerd worden als informatie actief openbaar wordt gemaakt of op het moment dat er een Wob-verzoek binnenkomt. Na enige tijd wordt er geëvalueerd welke informatie dan nog

niet geclassificeerd is en of er maatregelen nodig zijn om een volledige kwalificatie te realiseren.⁵³³

6.3.4 Initiatiefvoorstel “Openbaar tenzij”

- Het raadslid Ceder heeft het initiatiefvoorstel “Openbaar tenzij” op 16 juni 2020 ingediend.⁵³⁴
- In het dictum wordt de raad verzocht in te stemmen met het initiatiefvoorstel en het college van burgemeester en wethouders te verzoeken:⁵³⁵
 1. Een online toegankelijk geheimhoudingsregister vorm te geven voor zowel raadsleden als publiek;
 2. Stukken in zijn geheel te publiceren met geheime, gelakte alinea’s, dan wel een complete versie voor raadsleden en een gelakte versie voor alleen publiek, dan wel in ieder geval het onderwerp van geheime stukken altijd te vermelden op de agenda;
 3. Een halfjaarlijkse controle uit te voeren op stukken met verlopen geheimhouding;
 4. Onderzoek te doen naar een mogelijkheid voor het inzien van geheime stukken voor raadsleden via een beveiligde digitale omgeving;
 5. Geheime stukken (digitaal) beschikbaar te stellen voor raadsleden tijdens de raad of commissievergaderingen;
 6. Een nieuw protocol met het ‘vier-ogenprincipe’ te presenteren ten aanzien van het afhandelen van Wob-verzoeken en de proportionaliteit van het weglakken van geheime informatie;
 7. Voor raadsleden de mogelijkheid te creëren tot het bespreken van geheime stukken met derden als deze een geheimhoudingsverklaring bij de raadsgriffie hebben getekend.
- Het oorspronkelijke tijdspad voor dit initiatiefvoorstel was: ⁵³⁶
 - 16-06-2020 ingediend
 - 28-07-2020 deadline voor aanleveren bestuurlijke reactie
 - 27-08-2020 behandeling in de commissie AZ
 - 30-09-2020 indien gewenst behandeling in de raad
- DJZ en de informatiecommissaris stellen ten behoeve van het college de bestuurlijke reactie op voor het initiatiefvoorstel. Daarbij betreft DJZ ook de Agendakamer en de raadsgriffie.⁵³⁷
- Het presidium heeft aangegeven dat het college een reactie zal geven op het initiatiefvoorstel nadat dit rekenkamerrapport openbaar is.⁵³⁸

6.3.5 Digitaal ter beschikking stellen geheime documenten

- Het plan van het presidium is dat vanaf september 2020 (duo)raadsleden alle stukken waarop geheimhouding is opgelegd kunnen inzien via Notubox, voor zover zij daar op basis van hun commissie- en raadslidmaatschap toegang toe

behoren te hebben. Daarmee worden ook twee punten uit het initiatiefvoorstel “Openbaar tenzij” gefaciliteerd:⁵³⁹

- (Duo)raadsleden kunnen zich beter voorbereiden op de vergadering en
- hebben tijdens de vergadering ook toegang tot de stukken waarop geheimhouding is opgelegd.
- Het presidium heeft over dit plan nog niet met de raadsleden en duoraadsleden gecommuniceerd, in afwachting van de uitkomsten van de test die in september 2020 is uitgevoerd.⁵⁴⁰

Bijlagen

7 Onderzoeksteam

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

8 Verantwoording enquêtes

In dit onderzoek zijn twee enquêtes uitgezet: één onder de (duo)raadsleden en één onder de finaal adviseurs van DJZ.

8.1 Enquête onder (duo)raadsleden

De enquête onder (duo)raadsleden is verspreid onder 66 (duo)raadsleden; 21 duoraadsleden en 45 raadsleden. En is ingevuld door in totaal achttien raadsleden (waarvan zeven duoraadsleden). Eén van de (duo)raadsleden heeft de vragenlijst grotendeels ingevuld en is daarom wel meegenomen. Het responspercentage is 27%. Het is niet vast te stellen of de inzichten die met deze respons zijn gekregen, representatief zijn voor de gehele gemeenteraad. De uitkomsten beschouwen we daarom als indicatief. Drie raadsleden die de enquête hebben ingevuld, zijn tevens (plaatsvervangend) voorzitter van een commissie. Vijf respondenten zitten in de coalitie, de andere dertien in de oppositie. We hebben met vijf raadsleden een aanvullend gesprek gevoerd naar aanleiding van de enquête. De enquête bestond uit 18 vragen. Een deel van de vragen komt overeen met een landelijke vragenlijstⁱⁱⁱ en een vragenlijst van de rekenkamer Den Haag. De bevindingen uit

ⁱⁱⁱ Enquête 2017 door de regionale omroepen en de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden onder alle raadsleden.

deze enquête (en uit de eventuele nagesprekken) zijn geanonimiseerd verwerkt in het rapport. De vragenlijst is uit vier delen opgebouwd:

- Algemene vragen
- De werking van de procedures rond geheimhouding in de praktijk
- De betekenis van geheimhouding voor uw werk als (duo)raadslid
- De afwegingen bij het opleggen van geheimhouding

Hoofdstuk 9 bevat een overzicht van de enquêteresultaten

8.2 Enquête finaal adviseurs DJZ

Alle negen finaal adviseurs van DJZ hebben de enquête ingevuld over het proces van finaal advies op college- en raads(commis)sievoordrachten. Er is specifiek gevraagd naar de kwaliteit van voordrachten en de werkwijze van toetsing van geheimhouding als onderdeel van de voordrachten. De meeste finaal adviseurs hebben zicht op de volledige onderzoeksperiode van april 2018 tot en met maart 2020, twee adviseurs werken er korter dan twee jaar.⁵⁴¹

9 Enquête (duo)raadsleden

Deel 1: Algemene vragen

Bent u raadslid of duoraadslid?

	Aantal
Raadslid	11
Duoraadslid	7

Bent u (plaatsvervangend) voorzitter van een commissie?

	Aantal
Ja	3
Nee	15

Hoe lang bent u al raadslid of duoraadslid voor de gemeente Amsterdam?

Ingevulde jaren	Aantal
1	1
1,5	1
2	7
2,5	1
3	1
4	1
6	5
8	1

U zit op dit moment in de:

Coalitie	5
Oppositie	13

Deel 2: De werking van de procedures rond geheimhouding in de praktijk

Als (duo)raadslid heeft u te maken met het opleggen, opheffen en (evt.) bekrachtigen van documenten waarop geheimhouding rust en vergadert u soms in beslotenheid. Om dit in goede banen te leiden zijn landelijke wet- en regelgeving en gemeentelijke procedures opgesteld. Uw ervaringen met deze procedures helpen de rekenkamer om meer inzicht te krijgen in de helderheid en uitvoerbaarheid van de procedures rond geheimhouding.

Hieronder volgen enkele stellingen over de procedures.

	Eens	Beetje eens	Beetje oneens	Oneens	Weet ik niet / geen mening
De wettelijke regels over geheimhouding, zoals vastgelegd in de Gemeentewet en de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), zijn mij helder.	11	2	2	2	1
De gemeentelijke procedures omtrent geheimhouding die voor commissievergaderingen van toepassing zijn, zijn mij helder.	10	4	2	2	0
De gemeentelijke procedures omtrent geheimhouding die voor commissievergaderingen van toepassing zijn, zijn voor mij uitvoerbaar.	9	5	1	3	0
Het is mij duidelijk hoe de gemeenteraad de geheimhouding kan opheffen.	9	1	3	5	0
De correcte procedures worden gevolgd bij een besloten vergadering.	10	5	0	2	1
De gemeentelijke procedures omtrent geheimhouding die voor raadsvergaderingen van toepassing zijn, zijn mij helder.*	6	2	1	2	0

	Eens	Beetje eens	Beetje oneens	Oneens	Weet ik niet / geen mening
De gemeentelijke procedures omtrent geheimhouding die voor raadsvergaderingen van toepassing zijn, zijn voor mij uitvoerbaar.*	7	2	0	2	0

* Deze vragen waren alleen gesteld alleen raadsleden, niet aan duoraadsleden.

De gemeente heeft een inwerkprogramma en biedt permanente educatie aan. Hieronder volgen enkele stellingen over het inwerkprogramma en de permanente educatie.

	Eens	Beetje eens	Beetje oneens	Oneens	Weet ik niet / geen mening
In het inwerkprogramma voor (duo)raadsleden is voldoende aandacht voor het opleggen, opheffen en bekrachtigen van geheimhouding.	0	2	4	7	5
In het inwerkprogramma voor (duo)raadsleden is voldoende aandacht voor besloten vergaderingen.	0	4	2	7	5
In het programma voor permanente educatie voor (duo)raadsleden is voldoende aandacht voor het opleggen, opheffen en bekrachtigen van geheimhouding.	0	3	3	7	5

	Eens	Beetje eens	Beetje oneens	Oneens	Weet ik niet / geen mening
In het programma voor permanente educatie voor (duo)raadsleden is voldoende aandacht voor besloten vergaderingen	0	3	3	7	5

De voorzitter van een raadscommissie heeft zelfstandige taken met betrekking tot het opleggen van geheimhouding. Hieronder volgen daarover enkele stellingen.*

	Eens	Beetje eens	Beetje oneens	Oneens	Weet ik niet / geen mening
De wettelijke regels over mijn taak, zoals vastgelegd in artikel 86 Gemeentewet en de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), zijn mij helder.*	2	1	0	0	0
Het is voor mijn rol als (plaatsvervangend) voorzitter van een commissie helder hoe ik de procedures rond geheimhouding tijdens de vergadering moet doorlopen.*	2	1	0	0	0
De partituur die ik van de griffie ontvang voor het opleggen van geheimhouding tijdens de besloten vergadering is voor mij helder.*	3	0	0	0	0

	Eens	Beetje eens	Beetje oneens	Oneens	Weet ik niet / geen mening
De partituur die ik van de griffie ontvang voor het opleggen van geheimhouding tijdens de besloten vergadering is voor mij uitvoerbaar.*	3	0	0	0	0
Bij elke vergadering ervaar ik voldoende ruimte om het besluit aan de orde te stellen of er besloten vergaderd moet worden.*	2	0	0	0	1
De ondersteuning van de griffie voor besloten vergaderingen is voldoende.*	3	0	0	0	0
In het inwerkprogramma voor (duo)raadsleden is voldoende aandacht voor mijn taken als (plaatsvervangend) voorzitter voor het opleggen van geheimhouding tijdens een besloten commissievergadering.	0	1	1	0	1
In het programma voor permanente educatie voor (duo)raadsleden is voldoende aandacht voor mijn taken als (plaatsvervangend) voorzitter voor het opleggen van geheimhouding tijdens een besloten commissievergadering.	0	1	1	0	1

* Deze vragen zijn alleen gesteld aan (plaatsvervangend) voorzitter(s).

Deel 2: De betekenis van geheimhouding voor uw werk als (duo)raadslid

De praktijk van geheimhouding brengt aanvullende maatregelen met zich mee. Denk aan het besloten vergaderen en het inzien van documenten waarop geheimhouding rust bij de griffie. We willen u vragen hoe uw handelen hierdoor wordt beïnvloed en in hoeverre deze maatregelen van invloed zijn op uw werk als (duo)raadslid en op de invulling van uw rol als controleur van het college en als volksvertegenwoordiger.

Hieronder volgen enkele stellingen over het inzien van stukken waarop geheimhouding is opgelegd:

	Eens	Beetje eens	Beetje oneens	Oneens	Weet ik niet / geen mening
Ik neem altijd voorafgaand aan de commissievergadering kennis van stukken waarop geheimhouding is opgelegd.	6	6	3	3	0
Op stukken waar geheimhouding is opgelegd, is daarvan zichtbaar gemaakt op het stuk.	13	3	2	0	0
De procedure van het inzien van geheime stukken bij griffie vind ik belemmerend voor mijn rol als controleur of volksvertegenwoordiger.	8	5	0	4	1
Ik heb er behoefte aan dat voorafgaand aan een besloten commissievergadering duidelijk wordt gemaakt over welke onderwerpen besloten zal worden vergaderd.	10	5	1	2	0
Ik heb er behoefte aan dat voorafgaand aan een besloten raadsvergadering duidelijk wordt gemaakt over welke onderwerpen besloten zal worden vergaderd.*	7	2	1	1	0

* Deze vragen waren alleen gesteld alleen raadsleden, niet aan duoraadsleden.

Hieronder volgen enkele stellingen over het opheffen van geheimhouding.*

	Eens	Beetje eens	Beetje oneens	Oneens	Weet ik niet / geen mening
Het komt voor dat de gemeenteraad de geheimhouding opheft als het college het hier niet mee eens is.*	0	1	1	5	4
De raad gaat periodiek na of de geheimhouding van geheime stukken uit het verleden kan worden opgeheven.*	1	0	1	6	3
De gemeenteraad heft de geheimhouding op zodra dat mogelijk is.*	0	1	1	6	3

* Deze vragen waren alleen gesteld alleen raadsleden, niet aan duoraadsleden.

Hieronder volgen enkele stellingen over het bekrachtigen van geheimhouding.*

	Eens	Beetje eens	Beetje oneens	Oneens	Weet ik niet / geen mening
Ik neem altijd voorafgaand aan de raadsvergadering kennis van de stukken waarop geheimhouding is opgelegd en waarvan de geheimhouding moet worden bekrachtigd. *	2	5	3	1	0
Als het college de raad verzoekt om de geheimhouding te bekrachtigen, dan bekrachtig ik de geheimhouding. *	7	2	2	0	0

* Deze vragen waren alleen gesteld alleen raadsleden, niet aan duoraadsleden.

Hieronder volgen twee stellingen over het effect van geheimhouding op uw werk als (duo)raadslid.

	Eens	Beetje eens	Beetje oneens	Oneens	Weet ik niet / geen mening
Geheimhouding belemmert (duo)raadsleden in de rol van volksvertegenwoordiger.	8	6	2	2	0
Geheimhouding belemmert (duo)raadsleden in de rol van controleur van het college.	7	6	0	5	0

Deel 3: De afwegingen bij het opleggen van geheimhouding

Voorafgaand aan het opleggen van geheimhouding maakt het college diverse afwegingen over de noodzaak van de geheimhouding, de agendering van geheime stukken en de wijze waarop u hierover wordt geïnformeerd voorafgaand aan een besloten vergadering. Uw mening hierover geeft de rekenkamer meer inzicht in de wijze waarop het college het motto 'openbaar, tenzij' nastreeft.

Hieronder volgen enkele stellingen over het inzicht dat u heeft over de afwegingen bij het opleggen van geheimhouding.

	Eens	Beetje eens	Beetje oneens	Oneens	Weet ik niet / geen mening
Het is mij altijd duidelijk waarom het college geheimhouding heeft opgelegd op het stuk.	1	6	2	8	0
Het is mij altijd duidelijk waarom het college heeft beslist dat ik het stuk waarop geheimhouding is	1	1	3	11	1

	Eens	Beetje eens	Beetje oneens	Oneens	Weet ik niet / geen mening
opgelegd mag inzien of juist mag meenemen.					
Het college heeft zorgvuldig afgewogen dat geheimhouding op het stuk moet worden opgelegd.	1	6	1	4	5
Het college legt op te veel stukken geheimhouding op.	7	3	5	1	1
Het college legt op te veel onderdelen van stukken geheimhouding op.	7	3	5	1	1
Het college streeft zoveel mogelijk naar openbare informatie vanuit het principe 'openbaar, tenzij'.	3	5	3	4	2

Hieronder volgen enkele stellingen over het inzicht dat u heeft over de afwegingen bij het besloten vergaderen.

	Eens	Beetje eens	Beetje oneens	Oneens	Weet ik niet / geen mening
Het is mij duidelijk waarom er besloten wordt vergaderd.	7	7	2	0	1
Er wordt zoveel mogelijk in openbaarheid vergaderd in de raadcommissies.	9	5	1	2	0

	Eens	Beetje eens	Beetje oneens	Oneens	Weet ik niet / geen mening
Er wordt zoveel mogelijk in openbaarheid vergaderd in de raad	11	2	1	2	1

Wat vindt u van de hoeveelheid informatie in bestuurlijke stukken die voor inwoners en andere partijen openbaar is?

	Aantal
Te veel informatie in stukken is openbaar voor burgers en andere partijen.	0
Te weinig informatie in stukken is openbaar voor burgers en andere partijen.	8
Het is goed zo.	9
Geen antwoord	1

10 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. mr. dr. 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.

Eindnoten

-
- ¹ T&C GPW, commentaar op art. 23 Gemw, P.A.M.J. Graat, actueel t/m 01-05-2020.
- ² T&C GPW, commentaar op art. 23 Gemw, P.A.M.J. Graat, actueel t/m 01-05-2020.
- ³ T&C GPW, commentaar op art. 23 Gemw, P.A.M.J. Graat, actueel t/m 01-05-2020.
- ⁴ T&C GPW, commentaar op art. 23 Gemw, P.A.M.J. Graat, actueel t/m 01-05-2020.
- ⁵ T&C GPW, commentaar op art. 23 Gemw, P.A.M.J. Graat, actueel t/m 01-05-2020.
- ⁶ T&C GPW, commentaar op art. 23 Gemw, P.A.M.J. Graat, actueel t/m 01-05-2020.
- ⁷ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043375/2020-04-09#Hoofdstuk2>, geraadpleegd op 20 juli 2020.
- ⁸ Verslag interview raadsgriffie, 7 juli 2020.
- ⁹ Feitelijke reactie griffie, 14 september 2020.
- ¹⁰ Feitelijke reactie griffie, 14 september 2020.
- ¹¹ Aantekeningen gesprek met raadsgriffie.
- ¹² Mail raadsgriffie aan rekenkamer.
- ¹³ Handboek commissiegriffiers.
- ¹⁴ Overzicht openbare en besloten commissievergaderingen 2018 (vanaf 25 april) en 2019 en eerste kwartaal 2020.
- ¹⁵ Overzicht openbare en besloten raadsvergaderingen 2018 (vanaf 25 april) en 2019 en eerste kwartaal 2020.
- ¹⁶ Schriftelijke beantwoording vragen DJZ, 15 juli 2020.
- ¹⁷ Schriftelijke beantwoording vragen DJZ, 15 juli 2020.
- ¹⁸ Telefonische en schriftelijke beantwoording van de rekenkamer aan raadsgriffie en Agendakamer, 11 augustus 2020.
- ¹⁹ Partituur vergaderen achter gesloten deuren.
- ²⁰ Schriftelijke beantwoording vragen van rekenkamer door raadsgriffie.
- ²¹ Schriftelijke beantwoording vragen van rekenkamer door raadsgriffie.
- ²² T&C GPW, commentaar op art. 19 Gemw, P.A.M.J. Graat, actueel t/m 01-05-2020.
- ²³ Verslag interview raadsgriffie, 7 juli 2020.
- ²⁴ Handboek commissiegriffiers.
- ²⁵ Handboek commissiegriffiers.
- ²⁶ Handboek commissiegriffiers.
- ²⁷ Gespreksverslag raadsgriffie, 7 juli 2020.
- ²⁸ Gespreksverslag raadsgriffie, 7 juli 2020.
- ²⁹ Schriftelijke beantwoording vragen van rekenkamer door raadsgriffie.
- ³⁰ Schriftelijke beantwoording vragen van rekenkamer door raadsgriffie.
- ³¹ Schriftelijke beantwoording vragen van rekenkamer door raadsgriffie.
- ³² T&C GPW, commentaar op art. 19 Gemw, P.A.M.J. Graat, actueel t/m 01-05-2020, met verwijzing naar *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, 3, p. 79).
- ³³ Enquête (duo)raadsleden.
- ³⁴ Enquête (duo)raadsleden.
- ³⁵ Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- ³⁶ Mail raadsgriffie aan rekenkamer (31 maart 2020).
- ³⁷ Mail raadsgriffie aan rekenkamer (31 maart 2020).
- ³⁸ Mail raadsgriffie aan rekenkamer (31 maart 2020).
- ³⁹ Antwoorden raadsgriffie aan rekenkamer (24 juni 2020).
- ⁴⁰ Gespreksverslag raadsgriffie, 7 juli 2020.
- ⁴¹ Gespreksverslag raadsgriffie, 7 juli 2020.
- ⁴² Aantekeningen gesprek met raadsgriffie.
- ⁴³ Gespreksverslag raadsgriffie, 7 juli 2020.
- ⁴⁴ Schriftelijke beantwoording vragen rekenkamer door raadsgriffie.
- ⁴⁵ Mail raadsgriffie aan rekenkamer en Schriftelijke beantwoording vragen rekenkamer door raadsgriffie.

- ⁴⁶ Schriftelijke beantwoording vragen rekenkamer door raadsgriffie.
- ⁴⁷ Brief presidium aan raad, 7 mei 2020, bijzonderheden komende raadsvergadering.
- ⁴⁸ Reglement van orde voor de raad van Amsterdam, artikel 16.
- ⁴⁹ Verordening op de Raadscommissie, artikel 23, lid 1.
- ⁵⁰ Verordening op de Raadscommissie, artikel 15, lid 1.
- ⁵¹ Verordening op de Raadscommissie, toelichting op artikel 15.
- ⁵² Verordening op de Raadscommissie, artikel 15, lid 4.
- ⁵³ Verordening op de Raadscommissie, toelichting op artikel 15.
- ⁵⁴ Mail raadsgriffie aan rekenkamer (31 maart 2020).
- ⁵⁵ Verordening op de Raadscommissie 2009, art. 10.
- ⁵⁶ Verordening op de Raadscommissie, artikel 15, lid 5.
- ⁵⁷ Reglement van orde voor de raad van Amsterdam, art. 27.
- ⁵⁸ Mail raadsgriffie aan rekenkamer (31 maart 2020).
- ⁵⁹ Feitelijke reactie griffie, 14 september 2020.
- ⁶⁰ Mail raadsgriffie aan rekenkamer.
- ⁶¹ Handboek raadsgriffie – besloten deel.
- ⁶² Feitelijke reactie raadsgriffie, 14 september 2020.
- ⁶³ Gespreksverslag raadsleden, 14 en 15 juli.
- ⁶⁴ Overzicht openbare en besloten commissievergaderingen 2018 (vanaf 25 april) en 2019 en eerste kwartaal 2020.
- ⁶⁵ Overzicht openbare en besloten commissievergaderingen 2018 (vanaf 25 april) en 2019 en eerste kwartaal 2020.
- ⁶⁶ Overzicht openbare en besloten commissievergaderingen 2018 (vanaf 25 april) en 2019 en eerste kwartaal 2020.
- ⁶⁷ Overzicht openbare en besloten raadsvergaderingen 2018 (vanaf 25 april) en 2019 en eerste kwartaal 2020.
- ⁶⁸ Enquête (duo)raadsleden.
- ⁶⁹ Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen.
- ⁷⁰ Artikel 15 zesde lid Reglement van orde voor de raad van Amsterdam en mail raadsgriffie aan rekenkamer.
- ⁷¹ Dagmail 11 januari 2019.
- ⁷² Gespreksverslag raadsgriffie, 7 juli 2020.
- ⁷³ Antwoorden raadsgriffie aan rekenkamer (24 juni 2020).
- ⁷⁴ Toelichting raadsgriffie aan rekenkamer, 15 juli 2020.
- ⁷⁵ Mail raadsgriffie aan rekenkamer, aantekeningen gesprek met raadsgriffie en Handboek commissiegriffiers.
- ⁷⁶ Antwoorden raadsgriffie aan rekenkamer (24 juni 2020).
- ⁷⁷ Schriftelijke beantwoording vragen rekenkamer door raadsgriffie.
- ⁷⁸ Verslag interviews raadsleden, 13-15 juli 2020 en observatie rekenkamer.
- ⁷⁹ Gespreksverslag raadsgriffie, 7 juli 2020.
- ⁸⁰ Gespreksverslag raadsgriffie, 7 juli 2020.
- ⁸¹ Feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 17 september 2020.
- ⁸² Artikel 23 lid 4 Verordening op de Raadscommissies 2009 en artikel 15 lid 6 Reglement van orde voor de raad van Amsterdam en mail raadsgriffie aan rekenkamer (31 maart 2020).
- ⁸³ Gespreksverslag raadsgriffie, 7 juli 2020.
- ⁸⁴ Mail raadsgriffie aan rekenkamer en Aantekeningen gesprek met raadsgriffie en Handboek commissiegriffiers.
- ⁸⁵ Mail raadsgriffie aan rekenkamer (31 maart 2020).
- ⁸⁶ Mail raadsgriffie aan rekenkamer (31 maart 2020).
- ⁸⁷ Enquête (duo)raadsleden.
- ⁸⁸ Enquête (duo)raadsleden.
- ⁸⁹ Enquête (duo)raadsleden.
- ⁹⁰ Enquête (duo)raadsleden.
- ⁹¹ Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen.
- ⁹² Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.

- ⁹³ Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen.
- ⁹⁴ Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- ⁹⁵ Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen, en aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- ⁹⁶ Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- ⁹⁷ Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen, en aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- ⁹⁸ Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen en aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- ⁹⁹ Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen.
- ¹⁰⁰ Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen, en aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- ¹⁰¹ Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- ¹⁰² Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen, en aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- ¹⁰³ Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen.
- ¹⁰⁴ Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- ¹⁰⁵ Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- ¹⁰⁶ Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen.
- ¹⁰⁷ Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- ¹⁰⁸ Schriftelijke beantwoording vragen rekenkamer door raadsgriffie.
- ¹⁰⁹ Feitelijke reactie raadsgriffie, 14 september 2020.
- ¹¹⁰ www.raadsinformatie.amsterdam.nl
- ¹¹¹ Analyse Rekenkamer Amsterdam van de getekende inzagelijsten.
- ¹¹² Analyse Rekenkamer Amsterdam van de getekende inzagelijsten.
- ¹¹³ Gespreksverslag raadsgriffie, 7 juli 2020.
- ¹¹⁴ Gespreksverslag raadsgriffie, 7 juli 2020.
- ¹¹⁵ Observatie rekenkamer.
- ¹¹⁶ Observatie rekenkamer.
- ¹¹⁷ Verslag interviews raadsleden, 13-15 juli 2020.
- ¹¹⁸ Gespreksverslag raadsgriffie, 7 juli 2020.
- ¹¹⁹ Gespreksverslag raadsgriffie, 7 juli 2020.
- ¹²⁰ Bespreking met leden van het presidium, 18 september 2020.
- ¹²¹ Gespreksverslag raadsgriffie, 7 juli 2020.
- ¹²² Gespreksverslag raadsgriffie, 7 juli 2020.
- ¹²³ Antwoorden raadsgriffie aan rekenkamer (24 juni 2020).
- ¹²⁴ Artikel 27 derde lid Reglement van orde voor de raad van Amsterdam en artikel 23 vierde lid Verordening op de Raadscommissies 2009 en mail raadsgriffie aan rekenkamer (31 maart 2020).
- ¹²⁵ Gespreksverslag raadsgriffie, 7 juli 2020 en feitelijke reactie raadsgriffie, 14 september 2020.
- ¹²⁶ Gespreksverslag raadsgriffie, 7 juli 2020.
- ¹²⁷ Gespreksverslag raadsgriffie, 7 juli 2020.
- ¹²⁸ Verslag interview raadsgriffie, 7 juli 2020.
- ¹²⁹ Beantwoording vragen van rekenkamer door raadsgriffie.
- ¹³⁰ Gespreksverslag raadsgriffie, 7 juli 2020.
- ¹³¹ Mail raadsgriffie aan rekenkamer.
- ¹³² Verslag interviews raadsleden, 13-15 juli 2020.
- ¹³³ Feitelijke reactie raadsgriffie, 14 september 2020.
- ¹³⁴ Gespreksverslag raadsgriffie, 7 juli 2020.
- ¹³⁵ Overzicht openbare en besloten commissievergaderingen 2018 (vanaf 25 april) en 2019 en eerste kwartaal 2020.
- ¹³⁶ Verslag van besloten commissievergadering RO 21 november 2018. De raad heeft op 30 september 2020 de geheimhouding opgeheven.
- ¹³⁷ Verslag van besloten commissievergadering RO 17 april 2019. De raad heeft op 30 september 2020 de geheimhouding opgeheven.

- 138 Verslag van besloten commissievergadering MLD 12 september 2019. De raad heeft op 30 september 2020 de geheimhouding opgeheven.
- 139 Telefonische toelichting raadsgriffie, 10 augustus 2020.
- 140 Besloten raadsvergadering 8 mei 2019. De raad heeft op 30 september 2020 de geheimhouding opgeheven.
- 141 Besloten raadsvergadering 18 september 2019. De geheimhouding op dit verslag is in dezelfde raadsvergadering opgeheven door de raad.
- 142 Besloten raadsvergaderingen van 11 juli 2019 en 12 februari 2020.
- 143 Enquête (duo)raadsleden.
- 144 Enquête (duo)raadsleden.
- 145 Enquête (duo)raadsleden.
- 146 Enquête (duo)raadsleden.
- 147 Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen.
- 148 Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- 149 Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- 150 Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- 151 Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- 152 Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- 153 Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- 154 Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- 155 Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen.
- 156 Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- 157 Handreiking finaal advies DJZ, versie 21 november 2018; en stappenplan finaal advies DJZ, 12 november 2018.
- 158 Handreiking bij college-, commissie- en raadsvoordrachten bij het opleggen van geheimhouding, versie 16 januari 2018.
- 159 Handreiking bij college-, commissie- en raadsvoordrachten bij het opleggen van geheimhouding, versie 16 januari 2018.
- 160 Handreiking bij college-, commissie- en raadsvoordrachten bij het opleggen van geheimhouding, versie 16 januari 2018.
- 161 Handreiking bij college-, commissie- en raadsvoordrachten bij het opleggen van geheimhouding, versie 16 januari 2018.
- 162 Korte handleiding werkwijze opleggen geheimhouding, DJZ, 7 april 2017.
- 163 BIJLAGE 2b Procedure bekrachtiging geheimhouding, 14 maart 2017.
- 164 Voordracht voor de collegevergadering van 14 maart 2017. Instemmen met de nieuwe werkwijze rond het opleggen van geheimhouding en de brief waarin de fractievoorzitters wordt gevraagd de werkwijze met ingang van de raad van 10 mei te hanteren.
- 165 Voordracht voor de collegevergadering van 14 maart 2017. Instemmen met de nieuwe werkwijze rond het opleggen van geheimhouding en de brief waarin de fractievoorzitters wordt gevraagd de werkwijze met ingang van de raad van 10 mei te hanteren.
- 166 DJZ Memo geheimhouding aan het college, 15 juni 2015.
- 167 Handreiking bij college-, commissie- en raadsvoordrachten bij het opleggen van geheimhouding, versie 16 januari 2018.
- 168 Handreiking bij college-, commissie- en raadsvoordrachten bij het opleggen van geheimhouding, versie 16 januari 2018.
- 169 Handreiking bij college-, commissie- en raadsvoordrachten bij het opleggen van geheimhouding, versie 16 januari 2018.
- 170 DJZ Memo geheimhouding aan het college, 15 juni 2015.
- 171 Korte handleiding werkwijze opleggen geheimhouding, DJZ.
- 172 DJZ Memo geheimhouding aan het college, 15 juni 2015.
- 173 Checklist geheimhouding voor finaal adviseurs DJZ.
- 174 Artikel 110 Grondwet.
- 175 Korte handleiding werkwijze opleggen geheimhouding, DJZ.
- 176 Handreiking bij college-, commissie- en raadsvoordrachten bij het opleggen van geheimhouding, versie 16 januari 2018.

- 177 Brief aan de gemeenteraad, Openbaarheid van informatie en afdoening motie 1180.18, 26 februari 2019.
- 178 DJZ Memo geheimhouding aan het college, 15 juni 2015.
- 179 ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3140.
- 180 ABRvS 8 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1479, r.o. 5.
- 181 Handreiking bij college-, commissie en raadsvoordrachten bij het opleggen geheimhouding (7 april 2017 en 16 januari 2018) en Uitgebreide handreiking bij het opleggen geheimhouding (10 juli 2019).
- 182 Gemeente Amsterdam, Raadsgriffie: over kabinetstukken, te raadplegen via intranet en Gemeente Amsterdam, Aanleveren bijzondere bijlagen collegevoordracht, te raadplegen via intranet.
- 183 Brief aan de gemeenteraad, Openbaarheid van informatie en afdoening motie 1180.18, 26 februari 2019.
- 184 Artikelen 25 tweede lid, 55 tweede lid en 86 tweede lid Gemeentewet.
- 185 Mail griffie aan rekenkamer.
- 186 Intranet: Instructie voor het schrijven van een collegevoordracht.
- 187 Gespreksverslag raadsgriffie, 7 juli 2020.
- 188 Intranet: Instructie voor het schrijven van een collegevoordracht, Aanleveren bijzonder bijlage collegevoordracht, Raadsgriffie over kabinetstukken.
- 189 Enquête (duo)raadsleden.
- 190 Enquête (duo)raadsleden.
- 191 Enquête (duo)raadsleden.
- 192 Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen en aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- 193 Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen.
- 194 Enquête (duo)raadsleden.
- 195 Feitelijke reactie nota van bevindingen, 17 september 2020.
- 196 Gespreksverslag DJZ, 6 juli 2020 en Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- 197 Enquête DJZ finaal adviseurs. Excel bestand finaal adviseurs.
- 198 Gespreksverslag DJZ, 6 juli 2020 en Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- 199 Enquête (duo)raadsleden.
- 200 Enquête (duo)raadsleden.
- 201 Enquête (duo)raadsleden.
- 202 Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen.
- 203 Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen en aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- 204 Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen.
- 205 Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen.
- 206 Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen.
- 207 Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- 208 Feitelijke reactie nota van bevindingen, 17 september 2020.
- 209 Gespreksverslag DJZ, 6 juli 2020.
- 210 Enquête DJZ finaal adviseurs. Excel bestand finaal adviseurs.
- 211 Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- 212 Nieuwsbrief Agendakamer B en W, december 2019.
- 213 Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen en aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- 214 Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen.
- 215 Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- 216 Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- 217 Enquête DJZ finaal adviseurs. Excel bestand finaal adviseurs.
- 218 Verslag telefonisch gesprek DJZ, 24 juni 2020.
- 219 Enquête DJZ finaal adviseurs. Excel bestand finaal adviseurs.
- 220 Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- 221 Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.

- ²²² Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- ²²³ Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- ²²⁴ Gespreksverslag DJZ, 6 juli 2020.
- ²²⁵ Enquête DJZ finaal adviseurs. Excel bestand finaal adviseurs.
- ²²⁶ Enquête DJZ finaal adviseurs. Excel bestand finaal adviseurs.
- ²²⁷ Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- ²²⁸ Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- ²²⁹ Gespreksverslag DJZ, 6 juli 2020.
- ²³⁰ Enquête (duo)raadsleden.
- ²³¹ Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen.
- ²³² Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen.
- ²³³ Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen.
- ²³⁴ Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen.
- ²³⁵ Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen.
- ²³⁶ Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- ²³⁷ Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- ²³⁸ Mails DJZ aan rekenkamer, 10 en 13 juli 2020, mail Agendakamer 13 juli 2020, mail raadsgriffie aan rekenkamer, 10 juli 2020.
- ²³⁹ Mail directie aan rekenkamer, 10 augustus 2020.
- ²⁴⁰ Gespreksverslag DJZ, 6 juli 2020 en mails DJZ aan rekenkamer, 10 en 13 juli 2020.
- ²⁴¹ Gespreksverslag raadsgriffier, 7 juli 2020.
- ²⁴² Gespreksverslag DJZ, 6 juli 2020.
- ²⁴³ Gespreksverslag DJZ, 6 juli 2020.
- ²⁴⁴ Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- ²⁴⁵ Gespreksverslag Agendakamer.
- ²⁴⁶ Gespreksverslag raadsgriffier, 7 juli 2020.
- ²⁴⁷ Enquête (duo)raadsleden.
- ²⁴⁸ Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- ²⁴⁹ Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- ²⁵⁰ Gemeente Amsterdam, Raadsgriffie: over kabinetstukken, te raadplegen via intranet en Gemeente Amsterdam, Aanleveren bijzondere bijlagen collegevoordracht, te raadplegen via intranet.
- ²⁵¹ Feitelijke reactie raadsgriffie, 14 september 2020.
- ²⁵² Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 24 april 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:1789.
- ²⁵³ NVR, Handreiking Juridische Vraagstukken, juli 2020, p. 5.
- ²⁵⁴ NVR, Handreiking Juridische Vraagstukken, juli 2020, p. 5.
- ²⁵⁵ Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 24 april 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:1789, verwijzend naar de uitspraak van Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 21 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1809, waarin wordt verwezen naar Kamerstukken II, 1985/86, 19 403, nr. 3, blz. 83.
- ²⁵⁶ College van B en W, voordracht Instemmen met de nieuwe werkwijze rond het opleggen van geheimhouding en de brief waarin de fractievoorzitters wordt gevraagd de werkwijze met ingang van de raad van 10 mei te hanteren, 14 maart 2017 en BIJLAGE 2b Procedure bekrachtiging geheimhouding, 14 maart 2017.
- ²⁵⁷ BIJLAGE 2b Procedure bekrachtiging geheimhouding, 14 maart 2017.
- ²⁵⁸ Brief college aan gemeenteraad, actualiteiten inzake geheimhouding, 21 december 2016.
- ²⁵⁹ Brief college aan fractievoorzitters inzake nieuwe werkwijze voor het opleggen van geheimhouding.
- ²⁶⁰ Brief college aan leden van het presidium inzake nieuwe werkwijze voor het opleggen van geheimhouding.
- ²⁶¹ Brief voorzitter presidium en fractievoorzittersoverleg aan college inzake nieuwe werkwijze voor het opleggen van geheimhouding.
- ²⁶² Brief college aan voorzitters en leden van het presidium, Uw brief van 24 maart inzake nieuwe werkwijze geheimhouding, 18 april 2017.

- ²⁶³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Circulaire Wettelijke regeling inzake geheimhouding, 29 april 2016.
- ²⁶⁴ Prof. mr. dr. S.A.J. Munneke, *Geheim? En dan? Een beknopt overzicht van de wettelijke regels rond geheimhouding voor de gemeenteraad van Amsterdam*, augustus 2018
- ²⁶⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Circulaire Wettelijke regeling inzake geheimhouding, 29 april 2016.
- ²⁶⁶ Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 24 april 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:1789.
- ²⁶⁷ Prof. mr. dr. S.A.J. Munneke (Rijksuniversiteit Groningen), Advies Amsterdam – Geheimhouding, 12 september 2016.
- ²⁶⁸ Prof. mr. dr. S.A.J. Munneke (Rijksuniversiteit Groningen), Advies Amsterdam – Geheimhouding, 12 september 2016.
- ²⁶⁹ Prof. mr. dr. S.A.J. Munneke (Rijksuniversiteit Groningen), Advies Amsterdam – Geheimhouding, 12 september 2016.
- ²⁷⁰ NVR, Handreiking Juridische Vraagstukken, juli 2020, p. 14 en Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 24 april 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:1789.
- ²⁷¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Circulaire Wettelijke regeling inzake geheimhouding, 29 april 2016.
- ²⁷² Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 24 april 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:1789.
- ²⁷³ NVR, Handreiking Juridische Vraagstukken, juli 2020, p. 17.
- ²⁷⁴ Artikel 10 eerste respectievelijk tweede lid Wob.
- ²⁷⁵ Artikel 10 eerste lid Wob.
- ²⁷⁶ Artikel 10 tweede lid Wob.
- ²⁷⁷ Jacobs, in T&C Awb, commentaar op art. 2:5 Awb.
- ²⁷⁸ Jacobs, in T&C Awb, commentaar op art. 2:5 Awb en Elzinga, geheimhouding wel, vertrouwelijkheid niet, Gst 2020/56, 22 april 2020 met verwijzing naar HR 27 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM2422.
- ²⁷⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Circulaire Wettelijke regeling inzake geheimhouding, 29 april 2016.
- ²⁸⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Circulaire Wettelijke regeling inzake geheimhouding, 29 april 2016.
- ²⁸¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Circulaire Wettelijke regeling inzake geheimhouding, 29 april 2016.
- ²⁸² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Circulaire Wettelijke regeling inzake geheimhouding, 29 april 2016.
- ²⁸³ www.internetconsultatie.nl/bevorderenintegriteitenfuctionerendecentraalbestuur en www.raadvanstate.nl/adviezen/
- ²⁸⁴ Uitgebreide handreiking bij het opleggen van geheimhouding.
- ²⁸⁵ BIJLAGE 2b Procedure bekrachtiging geheimhouding, 14 maart 2017.
- ²⁸⁶ BIJLAGE 2b Procedure bekrachtiging geheimhouding, 14 maart 2017 en uitgebreide handreiking bij het opleggen van geheimhouding.
- ²⁸⁷ BIJLAGE 2b Procedure bekrachtiging geheimhouding, 14 maart 2017.
- ²⁸⁸ BIJLAGE 2b Procedure bekrachtiging geheimhouding, 14 maart 2017.
- ²⁸⁹ Artikel 12 lid 2 Reglement van orde voor de raad.
- ²⁹⁰ Artikel 12 lid 2 Reglement van orde voor de raad.
- ²⁹¹ Artikel 15 lid 6 Reglement van orde voor de raad.
- ²⁹² Artikel 15 Reglement van orde voor de raad.
- ²⁹³ Gespreksverslag raadsgriffie.
- ²⁹⁴ BIJLAGE 2b Procedure bekrachtiging geheimhouding, 14 maart 2017 en uitgebreide handreiking bij het opleggen van geheimhouding.
- ²⁹⁵ Gespreksverslag Agendakamer.
- ²⁹⁶ BIJLAGE 2b Procedure bekrachtiging geheimhouding, 14 maart 2017 en uitgebreide handreiking bij het opleggen van geheimhouding.
- ²⁹⁷ Uitgebreide handreiking bij het opleggen van geheimhouding.
- ²⁹⁸ BIJLAGE 2b Procedure bekrachtiging geheimhouding, 14 maart 2017.
- ²⁹⁹ Gespreksverslag raadsgriffie.

- 300 Gespreksverslag raadsgriffie.
- 301 Gespreksverslag raadsgriffie.
- 302 Gespreksverslag raadsgriffie.
- 303 Gespreksverslag DJZ, Gespreksverslag Agendakamer, Gespreksverslag raadsgriffie.
- 304 Gespreksverslag DJZ.
- 305 Gespreksverslag DJZ.
- 306 Gespreksverslag DJZ.
- 307 Gespreksverslag DJZ.
- 308 Gespreksverslag DJZ.
- 309 Gespreksverslag DJZ.
- 310 Gespreksverslag DJZ.
- 311 Gespreksverslag DJZ.
- 312 Gespreksverslag DJZ.
- 313 Gespreksverslag DJZ.
- 314 Gespreksverslag Agendakamer.
- 315 Gespreksverslag Agendakamer.
- 316 Gespreksverslag Agendakamer.
- 317 Gespreksverslag Agendakamer.
- 318 Gespreksverslag Agendakamer.
- 319 Gespreksverslag Agendakamer.
- 320 Gespreksverslag Agendakamer.
- 321 Gespreksverslag Agendakamer.
- 322 Gespreksverslag raadsgriffier, 7 juli 2020.
- 323 Reactie raadsgriffie op vragen rekenkamer 7 juli 2020.
- 324 Reactie raadsgriffie op vragen rekenkamer 7 juli 2020.
- 325 Reactie raadsgriffie op vragen rekenkamer 7 juli 2020.
- 326 Handboek commissiegriffiers.
- 327 Reactie raadsgriffie op vragen rekenkamer 7 juli 2020.
- 328 Reactie raadsgriffie op vragen rekenkamer 7 juli 2020.
- 329 Mail griffie aan rekenkamer.
- 330 Gespreksverslag raadsgriffier.
- 331 BIJLAGE 2b Procedure bekrachtiging geheimhouding, 14 maart 2017.
- 332 BIJLAGE 2b Procedure bekrachtiging geheimhouding, 14 maart 2017.
- 333 BIJLAGE 2b Procedure bekrachtiging geheimhouding, 14 maart 2017.
- 334 BIJLAGE 2b Procedure bekrachtiging geheimhouding, 14 maart 2017.
- 335 BIJLAGE 2b Procedure bekrachtiging geheimhouding, 14 maart 2017.
- 336 BIJLAGE 2b Procedure bekrachtiging geheimhouding, 14 maart 2017.
- 337 BIJLAGE 2b Procedure bekrachtiging geheimhouding, 14 maart 2017.
- 338 Uitgebreide handreiking bij het opleggen van geheimhouding.
- 339 Sjabloon Voordracht voor de raadsvergadering, met als onderwerp *In te stemmen met het bekrachtigen van de geheimhouding op de stukken die worden genoemd in het bekrachtigingsoverzichten van het college aan de raad*, ontvangen op 13 juli 2020.
- 340 Sjabloon Voordracht voor de raadsvergadering, met als onderwerp *In te stemmen met het bekrachtigen van de geheimhouding op de stukken die worden genoemd in het bekrachtigingsoverzichten van het college aan de raad*, ontvangen op 13 juli 2020.
- 341 Voordracht bekrachtiging geheimhouding.
- 342 Bevindingen rekenkamer op analyse bekrachtigingsmappen.
- 343 BIJLAGE 2b Procedure bekrachtiging geheimhouding, 14 maart 2017.
- 344 Gespreksverslag Agendakamer.
- 345 Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- 346 Mail Agendakamer 29 juni 2020.
- 347 Mail Agendakamer 29 juni 2020.
- 348 Amsterdam.raadsinformatie.nl
- 349 Mail Agendakamer 29 juni 2020.
- 350 Mail Agendakamer 29 juni 2020.

- 351 Mail Agendakamer 29 juni 2020.
- 352 Gespreksverslag raadsgriffie.
- 353 Gespreksverslag raadsgriffie.
- 354 Nieuwengein, raadsvoorstel jaarstukken Grondebedrijf 2019, 7 mei 2020.
- 355 Gemeente Utrecht, Bundel van de Gemeenteraad van 16 juli 2020.
- 356 College van B en W Utrecht, Voorstel aan de gemeenteraad Meerjarenperspectief Ruimte 2020, voor de raadsvergadering van 16 juli 2020.
- 357 Raadpleegbaar via <https://ris2.ibabs.eu/Utrecht> zoekterm " Geheimhoudingsregister gemeente Utrecht".
- 358 Weesp, raadsvoorstel Onder geheimhouding verstrekken van informatie aan de raad inzake het pand aan de Hoogstraat 70, 24 juni 2020.
- 359 Gespreksverslag Agendakamer.
- 360 Bevindingen rekenkamer op analyse bekrachtigingsmappen.
- 361 Bevindingen rekenkamer op analyse bekrachtigingsmappen.
- 362 Bevindingen rekenkamer op analyse bekrachtigingsmappen.
- 363 Mail raadsgriffie.
- 364 Gespreksverslag raadsgriffie.
- 365 Gespreksverslag raadsgriffie.
- 366 Feitelijke reactie raadsgriffie, 14 september 2020.
- 367 Gespreksverslag raadsgriffie.
- 368 Gespreksverslag Agendakamer.
- 369 Bevindingen rekenkamer op analyse bekrachtigingsmappen.
- 370 Mail griffie aan rekenkamer.
- 371 Beantwoording vragen van rekenkamer door griffie.
- 372 Enquête (duo)raadsleden.
- 373 Enquête (duo)raadsleden.
- 374 Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen.
- 375 Bevindingen rekenkamer inzage door raadsleden.
- 376 Bevindingen rekenkamer inzage door raadsleden.
- 377 Bevindingen rekenkamer inzage door raadsleden.
- 378 Concept Raadsvoordracht (met bijlagen), Instemmen met het opheffen van geheimhouding betreffende de geheime stukken die vanaf 1 januari 2015 tot en met mei 2018 de raad zijn voorgelegd, ongedateerd.
- 379 Lijst bekrachtiging geheimhouding d.d. 4 mei 2017.
- 380 Raadsbesluit *in te stemmen met het veegbesluit voor de geheimhoudingsbesluiten uit het verleden*, 10 mei 2017 en *kabinet Lijst bekrachtiging geheimhouding d.d. 4 mei 2017*.
- 381 Mail DJZ aan de Agendakamer, 3 augustus 2020.
- 382 Rekenkamer Amsterdam, Rekenkamerbrief *Geheimhouding*, 2 februari 2012.
- 383 Sjabloon voordracht raadsvergadering, bekrachtigen geheimhouding en Instructies geheimhouding (handreikingen en intranet).
- 384 Uitgebreide handreiking bij het opleggen geheimhouding, 10 juli 2019.
- 385 Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- 386 Sjabloon voordracht raadsvergadering, bekrachtigen geheimhouding en Instructies geheimhouding (handreikingen en intranet).
- 387 Gespreksverslag raadsgriffie.
- 388 Gespreksverslag raadsgriffier, 7 juli 2020.
- 389 Gespreksverslag Agendakamer.
- 390 Korte handleiding werkwijze opleggen geheimhouding, DJZ, ongedateerd.
- 391 Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- 392 DJZ Memo geheimhouding aan het college, 15 juni 2015.
- 393 NVRP, Handreiking Juridische Vraagstukken, juli 2020, p. 5
- 394 Artikel 110 Grondwet.
- 395 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Bestuur en Financiën, Afdeling Inrichting openbaar bestuur, Circulaire Wettelijke regeling inzake geheimhouding, 29 april 2016, p. 8.

- 396 Uitgebreide handreiking bij het opleggen geheimhouding, versie 10 juli 2019.
- 397 Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- 398 Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- 399 Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020 en Gespreksverslag raadsgriffier, 7 juli 2020.
- 400 Toelichting per mail adviseurs IV, 19 mei 2020.
- 401 Overleg Agendakamer, 7 april 2020 en Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- 402 Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- 403 Verslag netwerkbijeenkomst bestuurlijke besluitvorming en Andreas, 26 maart 2019.
- 404 Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- 405 Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- 406 Memo, Concept voorstel borging bestuurlijke besluitvorming, 18 juni 2019.
- 407 Mail Agendakamer aan rekenkamer, 19 mei 2020.
- 408 Feitelijke reactie op nota van bevindingen, 17 september 2020.
- 409 Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- 410 Nieuws uit de Agendakamer, 10 april 2018.
- 411 Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- 412 Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- 413 Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- 414 Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- 415 Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- 416 Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- 417 Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- 418 Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020 en feitelijke reactie op nota van bevindingen, 17 september 2020.
- 419 Nieuws uit de Agendakamer, 10 april 2018.
- 420 Aantekeningen overleg Agendakamer en rekenkamer op 7 april 2020.
- 421 Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- 422 Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- 423 Mail raadsgriffie, 18 juni 2020.
- 424 DJZ Memo geheimhouding aan het college, 15 juni 2015.
- 425 Uitgebreide handreiking bij het opleggen geheimhouding, versie 10 juli 2019.
- 426 Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- 427 Gespreksverslag raadsgriffier, 7 juli 2020.
- 428 Gespreksverslag raadsgriffier, 7 juli 2020.
- 429 Gespreksverslag raadsgriffie, 7 juli 2020.
- 430 Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen.
- 431 Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen.
- 432 Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- 433 Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- 434 Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- 435 Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- 436 Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- 437 Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen en aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- 438 Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- 439 Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- 440 Gespreksverslag raadsgriffier, 7 juli 2020.
- 441 Nieuws uit de Agendakamer, 10 april 2018.
- 442 Presentatie netwerkbijeenkomst 26 maart 2019.
- 443 Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- 444 Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- 445 Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- 446 Gespreksverslag raadsgriffier, 7 juli 2020.
- 447 Enquête (duo)raadsleden.
- 448 Enquête (duo)raadsleden.

- 449 Enquête (duo)raadsleden.
- 450 Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- 451 Bijlage bij de rekenkamerbrief verkenning geheimhouding, 2 februari 2012.
- 452 Memo / ambtelijke opdracht Betere samenwerking tussen griffie en ambtelijke organisatie, vastgesteld in het trilateraal overleg BM-Griffier-GS op 6 december 2019.
- 453 Initiatiefvoorstel "Openbaar tenzij", 17 juni 2020.
- 454 Gespreksverslag Agendakamer 1 juli 2020.
- 455 Notitie borging bestuurszaken DEF voor MTBO, 9 juli 2018.
- 456 Feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 17 september 2020.
- 457 Gespreksverslag DJZ, 6 juli 2020.
- 458 Gespreksverslag DJZ, 6 juli 2020.
- 459 Enquête DJZ finaal adviseurs. Excel bestand finaal adviseurs.
- 460 Enquête DJZ finaal adviseurs. Excel bestand finaal adviseurs.
- 461 Handreiking finaal advies DJZ, versie 21 november 2018.
- 462 Enquête DJZ finaal adviseurs. Excel bestand finaal adviseurs.
- 463 Enquête DJZ finaal adviseurs. Excel bestand finaal adviseurs.
- 464 Enquête DJZ finaal adviseurs. Excel bestand finaal adviseurs.
- 465 Enquête DJZ finaal adviseurs. Excel bestand finaal adviseurs.
- 466 Gespreksverslag DJZ, 6 juli 2020.
- 467 Gespreksverslag en mail informatiecommissaris.
- 468 Verslagen van de netwerk- en feedbackbijeenkomsten, 2 februari 2017, 30 maart 2017, 8 juni 2017, 21 september 2017, 16 januari 2018, 29 januari 2019, 26 maart 2019.
- 469 Bijvoorbeeld Nieuwsbrief Agendakamer, maart 2019 en december 2019.
- 470 Enquête (duo)raadsleden.
- 471 Verslag netwerkbijeenkomst bestuurlijke besluitvorming en Andreas, dinsdag 25 september 2018.
- 472 Verslag feedbackbijeenkomst 30 maart 2017.
- 473 Verslag feedbackbijeenkomst 30 maart 2017.
- 474 Verslag netwerkbijeenkomst 26 maart 2019.
- 475 Mail griffie aan rekenkamer.
- 476 Enquête DJZ finaal adviseurs. Excel bestand finaal adviseurs.
- 477 Gespreksverslag Agendakamer, 1 juli 2020.
- 478 Enquête (duo)raadsleden.
- 479 Enquête (duo)raadsleden.
- 480 Enquête (duo)raadsleden.
- 481 Enquête (duo)raadsleden.
- 482 Enquête (duo)raadsleden.
- 483 Enquête (duo)raadsleden.
- 484 Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen.
- 485 Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen.
- 486 Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen.
- 487 Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- 488 Mail griffie aan rekenkamer.
- 489 Mail griffie aan rekenkamer.
- 490 Opleidingengids 2020, Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.
- 491 Enquête (duo)raadsleden.
- 492 Enquête (duo)raadsleden.
- 493 Enquête (duo)raadsleden.
- 494 Enquête (duo)raadsleden.
- 495 Enquête (duo)raadsleden.
- 496 Enquête (duo)raadsleden.
- 497 Enquête (duo)raadsleden.
- 498 Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- 499 Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- 500 Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020

- 501 Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- 502 Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- 503 Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen.
- 504 Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen.
- 505 Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen.
- 506 Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen.
- 507 Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen.
- 508 Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen.
- 509 Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen.
- 510 Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen en aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- 511 Aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- 512 Enquête (duo)raadsleden - beantwoording open vragen en aantekeningen van gesprekken met raadsleden op 14 en 15 juli 2020.
- 513 Gedragscode gemeenteraad en raadscommissies Amsterdam, 24 augustus 2016. Gemeentebld, nr. 116979.
- 514 Mail Agendakamer, 22 juni 2020 en mail Programma Bestuurlijke besluitvorming en Andreas, 19 juni 2020.
- 515 Notitie borging bestuurszaken, p. 6, 9 juli 2017.
- 516 Notitie borging bestuurszaken, p. 6, 9 juli 2017.
- 517 Notitie borging bestuurszaken, p. 6, 9 juli 2017.
- 518 Notitie borging bestuurszaken, p. 6, 9 juli 2017.
- 519 Notitie borging bestuurszaken, p. 6, 9 juli 2017.
- 520 Notitie Borging verbetering bestuurlijke besluitvorming en doorontwikkeling Andreas, december 2019.
- 521 Notitie borging bestuurszaken, p. 8, december 2019.
- 522 Notitie borging bestuurszaken, p. 6, 9 juli 2017.
- 523 Mail Agendamaker aan rekenkamer, 23 juni 2020 en Mail programmamanager Verbetering Amsterdamse Besluitvorming aan rekenkamer, 18 juni 2020.
- 524 Memo / ambtelijke opdracht Betere samenwerking tussen griffie en ambtelijke organisatie. Vastgesteld in het trilateraal overleg BM-Griffier-GS op 6 december 2019.
- 525 Memo / ambtelijke opdracht Betere samenwerking tussen griffie en ambtelijke organisatie, vastgesteld in het trilateraal overleg BM-Griffier-GS op 6 december 2019.
- 526 Gespreksverslag en mail informatiecommissaris.
- 527 Gespreksverslag en mail informatiecommissaris.
- 528 Gespreksverslag en mail informatiecommissaris.
- 529 Gespreksverslag en mail informatiecommissaris.
- 530 Gespreksverslag en mail informatiecommissaris.
- 531 Gespreksverslag en mail informatiecommissaris.
- 532 Gespreksverslag en mail informatiecommissaris.
- 533 Gespreksverslag en mail informatiecommissaris.
- 534 Dagmail raadsleden 17 juni 2020.
- 535 Initiatiefvoorstel, *Instemmen met het initiatiefvoorstel van raadslid Ceder van 17-06-2020 getiteld: "Openbaar tenzij"*, 16 juni 2020.
- 536 Dagmail raadsleden 17 juni 2020.
- 537 Gespreksverslag Informatiecommissaris, gespreksverslag Agendakamer, gespreksverslag raadsgriffie.
- 538 Bespreking met leden van het presidium, 18 september 2020.
- 539 Gespreksverslag raadsgriffie, 7 juli 2020.
- 540 Bespreking met leden van het presidium, 18 september 2020.
- 541 Enquête DJZ finaal adviseurs.