

Aan de gemeenteraden van Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht,

datum 25 januari 2021
onderwerp Gemeenteraden en geheimhouding, G4-gemeenten vergeleken
cc Colleges van burgemeester en wethouders G4-gemeenten

Geachte raadsleden,

In het belang van een transparant openbaar bestuur moeten gemeenteraden, net zoals andere overheidsorganen, bij het uitoefenen van hun taken openbaarheid in acht nemen.ⁱ Soms is het tijdelijk geheimhouden van informatie noodzakelijk. Bijvoorbeeld om bedrijfsgegevens van bedrijven, de privacy van burgers of controle- en toezichtstrategieën van de gemeente te beschermen. De gemeenteraad heeft dan evenals het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid om geheimhouding op te leggen op een document. Ook kan de gemeenteraad de door het college van B en W opgelegde geheimhouding laten voortduren door de geheimhouding te bekrachtigen. En de gemeenteraad kan in beslotenheid vergaderen. Dit alles maakt dat het publieke debat in die gevallen niet mogelijk is.

Of en wanneer geheimhouding moet worden opgelegd, bekrachtigd, of juist kan worden opgeheven, is een ingewikkelde afweging, zowel voor het college van B en W als voor raadsleden. Dat geldt ook voor de vraag of in beslotenheid vergaderd zal worden. Daarbij moet het algemeen belang van openbare informatie worden afgewogen tegenover de belangen van de gemeente of van derden om informatie geheim te laten of te maken.

De rekenkamers van Amsterdam en Den Haag onderzochten in 2020 of het beleid en de praktijk rondom geheimhouding in overeenstemming zijn met wet- en regelgeving en of het principe van 'openbaar tenzij' ook in de praktijk goed wordt nageleefd. Niet alleen door de gemeenteraad, maar ook door het college van B en W. De uitkomsten van die onderzoeken kunt u nalezen in de afzonderlijke rapporten.ⁱⁱ De rekenkamers van Rotterdam en Utrecht hebben eind 2020 een quickscan uitgevoerd bij hun gemeenteⁱⁱⁱ, om in G4-verband een vergelijking mogelijk te maken. Daarbij stonden ons twee doelen voor ogen: het bieden van een beeld waar de gemeenteraden eind 2020 staan met geheimhouding en de gemeenteraden de mogelijkheid bieden om van elkaar te leren en door elkaar geïnspireerd te raken.

Met deze brief informeren wij u op hoofdlijnen over de gezamenlijke bevindingen. De brief bevat per bevinding voorbeelden van verbeteringen die al zijn doorgevoerd of die op stapel staan om te worden gerealiseerd. In de bijlage vindt u tevens een brief die wij aan de Tweede Kamer hebben gericht.

Die brief heeft betrekking op de tekortkomingen die wij als rekenkamers zien in de Gemeentewet en het wetsvoorstel *Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur*, voor zover het geheimhouding betreft.

Hoofdpijnen bevindingen

Op hoofdpijnen constateren wij bij Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht het volgende:

1. Raadsleden worden te weinig gefaciliteerd bij het opleggen, bekrachtigen en opheffen van de geheimhouding.
2. Het bekrachtigen van de geheimhouding gebeurt zelden weloverwogen.
3. In de praktijk is de gemeenteraad voor het opheffen van geheimhouding te afhankelijk van het college.
4. Verschillende keuzen bepalen de mate van transparantie in raadsbesluiten.

1^e bevinding: raadsleden worden te weinig gefaciliteerd

Het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen, zijn besluiten die niet lichtvaardig genomen kunnen worden door de raad. Ze zijn ingewikkeld, omdat het schuurt met het uitgangspunt van openbaarheid en omdat de wetgeving in deze complex is. Zorgvuldige besluitvorming vraagt dus om ondersteunende gemeentelijke kaders.^{iv} Kaders die enerzijds de regelgeving op hoofdpijnen duiden, en meer uitgebreid raadsleden een handelingsperspectief bieden als zij voor de beslissing staan om bijvoorbeeld de geheimhouding te bekrachtigen of juist op te heffen. Die kaders moeten ook voor niet-juristen te begrijpen zijn, geven een concrete beschrijving van wat moet worden gedaan en moet worden vastgelegd, zijn snel vindbaar en spreken elkaar onderling niet tegen.

Heldere kaders bieden de gemeenteraad in hun controlerende rol drie voordelen. Ten eerste geven ze de (nieuwe) leden van gemeenteraad op hoofdpijnen uitleg over de complexe wetgeving. Daarnaast geeft het hen een handelingsperspectief, door bijvoorbeeld aan te geven op grond waarvan zij zelf geheimhouding kunnen opleggen of welke informatie nodig is om de afweging te maken of geheimhouding kan worden opgeheven. Tot slot biedt het de gemeenteraad de mogelijkheid om de ontstane werkwijze – bijvoorbeeld dat het ter discussie stellen van de geheimhouding wel of niet ten laste komt van de spreektijd van raadsleden – vast te leggen. In debatten in de raad of tussen de raad en het college kan hierop worden teruggevallen.

In alle vier de gemeenten zijn afspraken rond geheimhouding vastgelegd in een *Reglement van orde* voor de gemeenteraad. In Rotterdam werden raadsleden daarnaast op hoofdpijnen geïnformeerd over geheimhouding in het *Beleidskader aanbieden geheime en vertrouwelijke informatie Rotterdam 2017*. In december 2020 heeft de raad een herzien kader (*Beleidskader verstrekking openbare en geheime informatie aan de raad 2020*) vastgesteld. Daarin staan bijvoorbeeld regels en procedures omtrent het bekrachtigen en opheffen van geheimhouding en de wijze waarop inzage in geheime stukken is geregeld. Hoewel raadsleden daarmee inzicht krijgen in hoe bepaalde procedures zijn, geeft het hen geen handvat hoe zij bijvoorbeeld een voorstel voor bekrachtiging kunnen beoordelen en welke afwegingen met welke gevolgen mogelijk zijn.

Uiteindelijk blijft het voor raadsleden bij informatie op hoofdlijnen, terwijl de informatie aan, en ondersteuning van, ambtenaren veelal uitgebreider is. Zo zijn in Amsterdam en ook in Utrecht voor ambtenaren uitgebreide kaders, voorlichting en ondersteuning beschikbaar. Uit de enquêtes onder raadsleden van Amsterdam en Den Haag blijkt dat raadsleden ook behoefte hebben aan ondersteunende kaders en voorlichting. De informatie die raadsleden momenteel wordt geboden biedt hen onvoldoende handelingsperspectief om geheimhouding op te leggen, te bekrachtigen en op te heffen.

2^e bevinding: het bekrachtigen van de geheimhouding gebeurt zelden weloverwogen

Het bekrachtigen van de geheimhouding is een besluit dat alleen de gemeenteraad kan nemen. Het is een gewichtig besluit, waarmee de raad de verantwoordelijkheid neemt dat documenten geheim blijven, tot de raad de geheimhouding weer opheft. Of het betreft het besluit om de opgelegde geheimhouding te laten vervallen. Dat besluit moet voldoen aan de eisen die de Algemene wet bestuursrecht daaraan stelt. Dit betekent dat de raad het besluit deugdelijk moet motiveren en zichtbaar de belangen moet afwegen. De raad is daarbij afhankelijk van het college. Het is het college dat de raad verzoekt om de geheimhouding te bekrachtigen. En dat moet snel – in de eerstvolgende raadsvergaderingen – anders vervalt de geheimhouding van rechtswege. Het is de motivering van het college om geheimhouding op te leggen, waarop de raad zich baseert bij het eigen bekrachtigingsbesluit. Is die motivering inhoudelijk onvoldoende van kwaliteit, dan maakt het college het de raad onnodig moeilijk. En dat plaatst de raad voor een dilemma: bekrachtigt hij de geheimhouding met een ontoereikende motivering, of laat hij de geheimhouding vervallen?

Over hoeveel onderwerpen raden een bekrachtigingsbesluit moeten nemen, verschilt per gemeente. Duidelijk is dat alle gemeenteraden het bekrachtigingsbesluit tijdig nemen. In Amsterdam heeft in 2019 het bekrachtigingsbesluit betrekking op 136 onderwerpen en 396 documenten. Amsterdam wordt gevolgd door Utrecht (47 onderwerpen), Rotterdam (23 onderwerpen) en Den Haag (9 onderwerpen en 13 documenten). Voor raadsleden is het relevant om met hun college te bespreken waarom deze aantallen tussen gemeenten zo uiteenlopen.

Voor alle gemeenten geldt dat documenten waarvan de geheimhouding wordt bekrachtigd, ook informatie kunnen bevatten die eigenlijk openbaar had moeten zijn. In Utrecht en Amsterdam wordt vaak respectievelijk regelmatig geheime informatie ondergebracht in een afzonderlijke bijlage waarop geheimhouding wordt opgelegd. In Amsterdam, Rotterdam en Utrecht roept de instructie daartoe op. Maar in de praktijk wordt dit voorschrift niet altijd gevolgd, mede omdat soms sprake is van uitzonderingen. In Den Haag wordt sporadisch geheimhouding op een bijlage opgelegd. In Rotterdam heeft de raadswerkgroep *Openbaarheid* zelf geconstateerd dat er een 'neiging' bestaat tot opleggen van geheimhouding op het gehele stuk, terwijl veelal slechts op onderdelen geheimhouding mag worden opgelegd.

De gemeenteraden formuleren de motivering bij het bekrachtigen van de geheimhouding niet zelf. Zij nemen die motivering over van het college. Uit de onderzoeken van Amsterdam en Den Haag blijkt dat de motiveringen van het college niet altijd deugdelijk zijn, met als gevolg dat ook de motivering voor het bekrachtigen van de geheimhouding niet deugdelijk is. Die motiveringen bestaan overwegend uit een verwijzing naar een artikel uit de Wob, de tekst uit dat artikel, of een tekst die daarvan is afgeleid. Het geheel doet dan plichtmatig aan, en vaak ontbreekt een heldere en specifieke uiteenzetting waarom het strikt noodzakelijk is dat de opgelegde geheimhouding moet voortduren en dat dat belang zwaarder weegt dan openbare informatie. Dit geldt ook voor de bekrachtigingsbesluiten van de raad van Rotterdam. En ook in Utrecht is op dit punt verbetering mogelijk.

Ook van documenten waarvan de geheimhouding is bekrachtigd, moet de geheimhouding zichtbaar worden vermeld op dat document. Dat gebeurt in Amsterdam, Rotterdam en Utrecht, maar nog niet altijd in Den Haag. In Amsterdam wordt daarvoor de stempel 'Kabinet' gebruikt, wat weinig verhelderend is. Utrecht gaat in positieve zin een stap verder: is geheimhouding opgeheven, dan wordt dat vermeld op het stuk.

In Den Haag, Utrecht en Rotterdam is het bekrachtigingsbesluit openbaar, in Amsterdam niet. De vergadervolgorde – dat wil zeggen de volgorde van inhoudelijke bespreking van geheime stukken en het bekrachtigingsbesluit – is van geringe invloed op de beslissing om de geheimhouding te bekrachtigen. In alle gemeenten blijft een debat over het bekrachtigen van geheimhouding vaak achterwege en is het bekrachtigingsbesluit vaak een hamerstuk. Daarmee blijven geheime documenten mogelijk onnodig geheim. In Amsterdam besluit de raad eerst de geheimhouding te bekrachtigen. Daarna worden de documenten geagendeerd voor een inhoudelijke behandeling in de commissie en de raad. In Den Haag en Rotterdam wisselt de volgorde tussen inhoudelijke behandeling gevolgd door het bekrachtigen van de geheimhouding versus het eerst bekrachtigen van de geheimhouding, eventueel gevolgd door een inhoudelijke behandeling. In Rotterdam is de politieke urgentie van het onderwerp bepalend voor die volgorde. Tussen het fractievoorzittersoverleg en het college van Den Haag is afgesproken dat als twijfel bestaat over de noodzaak van de geheimhouding, de raad de geheimhouding toch in de eerstvolgende vergadering bekrachtigt en het college daarna een raadsvoorstel met nadere motivering opstelt om de geheimhouding te laten voortduren. De raad kan daarna alsnog besluiten de bekrachtigde geheimhouding op te heffen. Over deze handelswijze waarin standaard wordt afgezien van de mogelijkheid die de Gemeentewet biedt om de geheimhouding niet te bekrachtigen, is in de raad geen besluit genomen. Bovendien volgt uit de Gemeentewet dat raadsleden in staat moeten worden gesteld zelf een afweging te kunnen maken door zonder last te stemmen, ook in het geval van een bekrachtigingsbesluit.

Indien het wetsvoorstel Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur in zijn huidige vorm in werking treedt, zal de wettelijke plicht tot het bekrachtigen van de geheimhouding komen te vervallen. De opgelegde geheimhouding blijft dan voortduren totdat de raad besluit de geheimhouding op te heffen. 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. Het betekent ook dat het natuurlijke moment om de door het college opgelegde geheimhouding te heroverwegen, vervalt. Dit moment zal de raad in de toekomst zelf moeten gaan organiseren, bijvoorbeeld door in het *Reglement van orde* de verplichting op te nemen om de opgelegde geheimhouding periodiek (bijvoorbeeld halfjaarlijks) te heroverwegen. Maar tot die tijd staan gemeenteraden aan de lat om tijdig en weloverwogen een bekrachtigingsbesluit te nemen.

3^e bevinding: in de praktijk is de gemeenteraad voor het opheffen van geheimhouding te afhankelijk van het college

De raad wordt verantwoordelijk voor het opheffen van de geheimhouding, nadat de raad heeft besloten om de geheimhouding te bekrachtigen of hij zelf geheimhouding heeft opgelegd. Dat vraagt om een expliciet opheffingsbesluit van de raad, ook in die gevallen dat het college de duur van geheimhouding al had beperkt. Voor het opheffen van de geheimhouding is inhoudelijke kennis noodzakelijk. Deze kennis is bij raadsleden veelal niet in detail aanwezig, wat ze afhankelijk maakt van het college en het ambtelijk apparaat. Het is daarom van belang dat het college al bij het opleggen van de geheimhouding een concreet moment of een concrete gebeurtenis vermeldt en toelicht waarom de geheimhouding daarna kan komen te vervallen, zodat de raad dit in het eigen besluit kan overnemen. In Amsterdam en Utrecht benoemen de colleges deze momenten en gebeurtenissen in hun besluiten naar verhouding met enige regelmaat. In Rotterdam gaat dat vanaf 2021 gebeuren. Het college van Den Haag heeft naar aanleiding van het rekenkamerrapport besloten om een evaluatiedatum te hanteren en te bewerkstelligen dat halfjaarlijks wordt beoordeeld of de geheimhouding kan worden opgeheven. In alle gemeenten komt het voor dat geheimhouding wordt opgelegd en bekrachtigd voor onbepaalde tijd. De vraag is dan of het college inderdaad beoogt om geheimhouding tot in de eeuwigheid te laten voortduren, of dat het college bij het opleggen van de geheimhouding nog geen concreet moment of concrete gebeurtenis wist te formuleren. Dit vraagt om oplettendheid van de raad.

Voor het opheffen van de opgelegde of bekrachtigde geheimhouding is het noodzakelijk dat de raad weet welke documenten het betreft. Een hulpmiddel daarbij is een (centrale) registratie van documenten waarvan de geheimhouding nog moet worden opgeheven en al is opgeheven. Een ander hulpmiddel is dat de raad periodiek de opgelegde geheimhouding heroverweegt. Amsterdam beschikt over een registratie van documenten waarop geheimhouding is opgelegd. De registratie van Utrecht is uitgebreider en openbaar. Daarin is ook vermeld of de geheimhouding is komen te vervallen of is opgeheven. De registratie van Den Haag en Rotterdam heeft alleen betrekking op de geheime documenten die het college heeft verstrekt aan de raad. Uit de onderzoeken van Amsterdam en Den Haag blijkt dat nog niet alle geheime documenten onderdeel uitmaken van de registratie. Voor wat betreft de mate van compleetheid ligt hier een uitdaging voor alle vier de gemeenteraden om daar wel inzicht in te krijgen. De mate waarin de gemeenteraden actief de geheimhouding opheffen, varieert. Daar waar de raden in Amsterdam, Den Haag en Rotterdam de geheimhouding nauwelijks opheffen, besluit de gemeenteraad in Utrecht daar met enige regelmaat toe.

4^e bevinding: verschillende keuzen bepalen de mate van transparantie in raadsbesluiten

Hoe opener de raad is over punten waarover hij vergadert en hoe individuele raadsleden daarover stemmen, hoe meer rekenschap hij aan burgers, bedrijven, instellingen en de media geeft. Hierdoor neemt niet alleen de transparantie van besluitvorming toe, ook zijn raadsleden meer aanspreekbaar op hun handelen. Op de mate van openheid hebben raadsleden invloed, door keuzen te maken.

Voor Den Haag geldt dat raadsleden de stukken waarop geheimhouding is opgelegd, aangeboden krijgen in hun postvak, tenzij het document te omvangrijk is. Voor Utrecht geldt dat raadsleden geheime stukken zowel voorafgaand aan als tijdens de (besloten) vergadering digitaal kunnen raadplegen. In Amsterdam is digitale inzage mogelijk sinds december 2020. Voor Rotterdam gold dat raadsleden de stukken over het algemeen alleen kunnen inzien bij de raadsgriffie, maar de raad heeft recent besloten tot het instellen van een zogeheten digitale kluis, waarmee digitale inzage mogelijk zal zijn. Deze is inmiddels gerealiseerd. Dat zal de inhoudelijke kwaliteit van de debatten verhogen.

Over welke onderwerpen en documenten de Amsterdamse en Utrechtse gemeenteraad in beslotenheid vergadert, is onbekend. In Den Haag en Rotterdam is dit wel bekend. De stemverdeling tijdens de besloten vergaderingen - dus hoe heeft een individueel raadslid gestemd - is in alle gemeenten geheim, tenzij de gemeenteraad de geheimhouding van het verslag van de besloten vergadering opheft.

Uit de onderzoeken van Amsterdam blijkt dat raadsleden de spreektijd als een barrière ervaren om de op te leggen of de te bekrachtigen geheimhouding aan de orde te stellen. In Rotterdam en Utrecht is dit een punt van orde, waardoor het daar niet ten koste gaat van de spreektijd.

Tot slot

De keuze die gemeenteraden in het verleden hebben gemaakt, bepalen nu het beeld van de mate waarin ze open zijn. Positief is dat wij bij alle vier de gemeenteraden waarnemen dat zij inzicht hebben in knelpunten en zij ook activiteiten ondernemen om deze op te lossen en de openheid te vergroten. Recent (december 2020) is de Haagse duale werkgroep *Geheimhouding* gestart met het opstellen van een leidraad voor geheimhouding. Aan deze werkgroep nemen zowel raadsleden als collegeleden deel en medewerkers van de ambtelijke organisatie en van de raadsgriffie. In Rotterdam is op initiatief van het presidium de raadsbrede werkgroep *Openbaarheid* ingesteld, zijn moties rondom geheimhouding en informatievoorziening aangenomen en heeft de raad in december 2020 een nieuw beleidskader vastgesteld waarmee de tekortkomingen in de praktijk van geheimhouding moeten worden weggenomen. In Amsterdam trekken de burgemeester, de raadsgriffier en de gemeentesecretaris gezamenlijk op om de samenwerking te verbeteren, ook op het gebied van het opleggen en opheffen van geheimhouding. Eind december heeft de raad het initiatiefvoorstel *Openbaar tenzij* aangenomen, met als doel om de omgang met geheimhouding, het opheffen van geheimhouding en het weglakken van informatie in stukken te verbeteren. In

Utrecht is in het verleden al een grote slag gemaakt en is bijvoorbeeld het openbare geheimhoudingsregister gerealiseerd. Raadsleden hebben oog voor de actualiteit daarvan. Daarnaast wordt door de gemeentelijke organisatie in de vorm van instructiebijeenkomsten aandacht geschonken aan geheimhouding.

Wij verwachten met deze brief het bewustzijn over geheimhouding te hebben vergroot en een aantal keuzen die gemeenteraden kunnen maken inzichtelijk te hebben gemaakt. Bovendien hopen wij dat deze brief over de onderlinge overeenkomsten en verschillen tussen de vier gemeenten een aanmoediging is voor de gemeenteraden om een politiek debat te voeren over de openheid in hun gemeente.

Hoogachtend,

De bestuurders van de G4-rekenkamers,




Dr. J.A. de Ridder
directeur Rekenkamer Metropool
Amsterdam



Drs. H.A. Twisk
voorzitter Rekenkamer Den Haag



Drs. P. Hofstra RO CIA
directeur Rekenkamer Rotterdam



Drs. P.W.D. Venhoeven
voorzitter Rekenkamer Utrecht

i Artikel 110 Grondwet, artikel 23, 24 en 25, 82 en 86 Gemeentewet en hoofdstuk IV Wet openbaarheid van bestuur.

ii Rekenkamer Metropool Amsterdam, *Geheimhouding*, 22 oktober 2020 en Rekenkamer Den Haag, *Openheid over geheimhouding*, 14 januari 2021.

iii Deze quickscans bestonden uit een beperkt aantal gesprekken en beperkte documentanalyse en zijn gericht om op hoofdlijnen de procedures in kaart te brengen. De conceptbrief is voor een feitencheck voorgelegd aan de griffie en de ambtelijke organisatie. De quickscans zijn niet gericht op het in kaart brengen van de werking van deze procedures. De diepgang van de onderzoeken is daarom niet vergelijkbaar met de onderzoeken van de rekenkamers Amsterdam en Den Haag, waar de dagelijkse praktijk is onderzocht.

iv In deze brief wordt tot kaders de verzameling van verordeningen, reglement van orde, beleidstukken, procedurebeschrijvingen, instructies en handboeken gerekend.