Geheim als het moet

initiatiefvoorstel

Inleiding

Op 13 juli 2009 heeft de raad van de gemeente Arnhem een besluit genomen over de uitkomsten van het raadsonderzoek Arnhem-Vitesse. Dit raadsonderzoek bevat een analyse van het bestuurlijk handelen van de gemeente Arnhem in relatie tot voetbalclub Vitesse in de periode 2000-2008.

Op basis van de conclusies van het rapport heeft de begeleidingsgroep aan de gemeenteraad een aantal aanbevelingen gedaan. Een van deze aanbevelingen luidt:

'Afspraken vast te leggen over de wijze waarop met geheimhouding wordt omgegaan bij de informatievoorziening van het college naar de raad'.

Deze aanbeveling is overgenomen.

In dit initiatiefvoorstel worden zowel de eerder gedane aanbevelingen als een aantal aanvullende afspraken geformuleerd. Het College wordt opgeroepen met een reactie te komen.

Algemeen

Openbaarheid van vergaderingen en vergaderstukken is een van de basisbeginselen van het democratisch bestel. Het achter gesloten deuren vergaderen en het geheimhouden van bestuurlijke informatie doorkruist dit beginsel en hoort uitzondering te zijn. Het kan echter wenselijk zijn om informatie geheim te houden, bijvoorbeeld om de onderhandelingspositie van de gemeente niet te ondermijnen of omwille van het beschermen van de belangen van derden.

Voor het raadslid als volksvertegenwoordiger is dit vaak lastig. Van hem of haar wordt verwacht dat in een openbaar debat verantwoording wordt afgelegd voor de gemaakte keuzes, maar kan dat soms niet of minder omdat er een geheimhoudingsplicht rust op bepaalde gegevens waardoor ze niet gebruikt kunnen worden in een openbaar debat.

Als er zich teveel in beslotenheid afspeelt dan ligt een gebrek aan democratische controle op de loer. Bovendien is het niet ondenkbaar dat de vrije meningsuiting van raadsleden in het geding komt.

Tegelijkertijd is tijdige en volledige informatie voorwaarde voor de uitoefening van een goede controle van het door het college en de burgemeester gevoerde bestuur. Het raadslid moet alle informatie ***kunnen*** ontvangen die nodig is om samen met zijn collega's de positie van hoogste bestuursorgaan in te nemen.

Als er geen beslotenheid betracht kan worden dan ligt een gebrek aan informatie op de loer en kan er niet optimaal gecontroleerd worden.

Het is belangrijk zich voortdurend van dit spanningsveld bewust te zijn in situaties waarin geheime informatie wordt uitgewisseld.

Documentnummer: 2010.0.040.003
Zaaknummer: 2010-04-02221

Geheim als het moet

initiatiefvoorstel

Afspraken

1. **De Gemeentewet kent maar één smaak: geheim**

Veel onduidelijkheid kan ontstaan als de begrippen geheimhouding en vertrouwelijkheid door elkaar gebruikt worden. Formeel kent de Gemeentewet twee mogelijkheden: *openbaar* of *geheim*. Andere wetten spreken over vertrouwelijk. Uit jurisprudentie blijkt echter dat vertrouwelijk en geheim eigenlijk hetzelfde is. In de Arnhemse bestuurspraktijk wordt de raad regelmatig vertrouwelijk geïnformeerd zonder dat er formeel geheimhouding is opgelegd. Dit is een ongewenste situatie.

Als er in de praktijk twee verschillende regimes worden gehanteerd: geheim en vertrouwelijk, dan is vertrouwelijke informatie dus eigenlijk niet geheim. Of onder die omstandigheden vertrouwelijke informatie niet naar buiten wordt gebracht hangt dan af van het 'gentlemen's behaviour' van de betrokkenen. In het bijzonder wanneer het politiek gevoelige informatie betreft kan van de bereidheid om hieraan mee te werken niet voetstoots worden uitgegaan. Ook de dreiging van strafrechtelijke vervolging is bij het naar buiten brengen van vertrouwelijke informatie niet van toepassing.

Afspraak: Het college gebruikt voor alle documenten die aan de raad, raadscommissies of leden van de raad worden overlegd en die niet openbaar mogen worden, de term 'geheim'. De term vertrouwelijk wordt niet meer gebruikt in de aanbieding van documenten door het college aan de raad, raadscommissies of leden van de raad.

2. **De kenbaarheid (wettelijke grondslag) en motivatie van de redenen voor het opleggen van geheimhouding**

Het is in het belang van een openbaar en transparant bestuur dat geheimhouding niet lichtvaardig wordt opgelegd. Om te voorkomen dat wellicht soms te snel geheimhouding wordt opgelegd, wat er toe kan leiden dat meer documenten dan nodig dit predicaat krijgen, is het raadzaam om het opleggen van geheimhouding nadrukkelijk onderwerp van afweging te laten zijn. Dit kan door op alle documenten die geheim worden verklaard expliciet aan te geven op grond van welk belang genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur dit gerechtvaardigd wordt. Bovendien dient in het stuk expliciet inhoudelijk gemotiveerd te zijn, hoe dit belang geschaad zou kunnen worden door openbaarheid van (het deel van) de inhoud van het document, Een enkele verwijzing naar het belang is dus niet voldoende reden tot geheimhouding.

Voor raadsleden moet het dan ook kenbaar zijn waarom een document geheim dient te blijven. Dit is mede van belang in de situatie waarin het opleggen van de geheimhouding door de raad bekrachtigd moet worden. Voorkomen moet worden dat de raad een voorlopig opgelegde geheimhoudingsplicht niet bekrachtigt omdat hij geen of onvoldoende kennis draagt van de redenen daarvoor.

Afspraak: Het college vermeldt zowel de wettelijke grondslag als de inhoudelijke motivatie voor de geheimhouding vermeld op de stukken die hij als geheim aan de raad aanbiedt.

3. **Voorkeursregel: hoofddocumenten openbaar, bijlagen geheim**

Van tijd tot tijd worden er aan de raads- en commissieleden vertrouwelijke documenten overlegd die naar hun aard voor 90 tot 95 % openbare informatie bevatten. Verspreid in dergelijke documenten bevindt zich dan de geheime informatie. Door het volledige document geheim te verklaren wordt er meer geheim verklaard dan strikt noodzakelijk is. Dit is een ongewenste situatie; het is hierdoor niet goed mogelijk te beoordelen welke informatie wel en welke informatie niet geheim is. Dit bemoeilijkt het werk van raads- en commissieleden en kan leiden tot onduidelijke situaties in raads- en

Documentnummer: 2010.0.040.003
Zaaknummer: 2010-04-02221

commissievergaderingen. Gestreefd dient te worden naar het zoveel mogelijk scheiden van de openbare informatie in het hoofddocument en de geheime informatie in bijlage(n).

Afspraak: Bij omvangrijke documenten geldt de voorkeursregel dat het hoofddocument openbaar wordt en de geheime informatie in bijlage(n) bij het hoofddocument wordt vastgelegd.

4. Herkenbaarheid geheime documenten

Geheime documenten moeten als zodanig duidelijk herkenbaar zijn. Ten eerste schrijft de Gemeentewet voor dat op de documenten melding wordt gemaakt van het geheime karakter. Op grond van praktische overwegingen verdient het voorts aanbeveling om het geheime karakter van documenten te benadrukken door deze af te drukken op een afwijkende kleur papier. Geheime documenten vallen daardoor eerder op in de omvangrijke stukkenstroom die raads- en commissieleden dienen te hanteren. De signaalwerking die van onderscheidend gekleurd drukwerk uitgaat, kan hen steunen in de extra zorgvuldige wijze waarop met deze documenten dient te worden omgegaan.

Afspraak:

- **Iedere pagina van een geheim document wordt door het college voorzien van de aanduiding ‘geheim’ in kapitalen en 18 punts lettergrootte;**
- **Als een geheim document wordt afgedrukt dan wordt voor het gehele document groen (kiwigroen) papier gebruikt;**

5. Mondelinge informatie

Voor mondelinge informatie bestaat in Arnhem vooralsnog nog geen helder regime. Hoewel de Gemeentewet het begrip vertrouwelijk niet kent, is er een gegroeide praktijk om mondelinge informatie onder deze vlag (veelal in commissieverband) te verstrekken. Voorgesteld wordt om expliciet te definiëren hoe we hiermee omgaan. Met de onderstaande afspraak wordt hieraan invulling gegeven**.**

Afspraak:

- ***Embargo***

De Raad (of een raadscommissie) kan achter gesloten deuren kennisnemen van mondelinge informatie van het college. Hiervan kan gebruik worden gemaakt in situaties waarin het college bepaalde informatie allereerst aan de Raad of aan een raadscommissie wil verstrekken, alvorens de informatie algemeen bekend wordt. In een dergelijke situatie kan afgesproken worden dat de leden zich aan een embargo houden, dat per definitie tijdelijk is. Het opleggen van geheimhouding is niet noodzakelijk.

- ***Geheim***

Indien echter wel geheimhouding wordt opgelegd, dan gebeurt dat tijdens de betreffende vergadering en wel aan het begin van de vergadering. Op deze wijze heeft het collegelid, vóór dat hij of zij de informatie verstrekt, de zekerheid dat er op de informatie geheimhoudingsplicht rust.

Geheim als het moet

initiatiefvoorstel

- ***Altijd een verslag***

Conform artikel 23 van de Gemeentewet wordt van een vergadering met gesloten deuren een afzonderlijk (audio)verslag opgemaakt, dat niet openbaar wordt gemaakt tenzij de raad anders beslist.

- ***WOB is van toepassing***

Bij het opleggen van de geheimhouding dient het college of het individuele lid van het college een van de gronden van artikel 10 van de WOB in te roepen.

- ***Overleg in fracties mogelijk***

Overleg tussen fractiegenoten over verstrekte geheime informatie is mogelijk met hen die behoren tot de zogenaamde 'kring van geadresseerden'. Behoudens in enkele bijzondere situaties hebben alle Arnhemse raadsleden en alle commissieleden-niet raadslid zijnde, toegang tot de vergaderingen van de Arnhemse raad en raadscommissies en derhalve ook toegang tot de verslagen van deze vergaderingen. Zij behoren tot de kring van geadresseerden. Binnen deze kring is onderling overleg over de verstrekte geheime informatie toegestaan, óók met hen die weliswaar niet aanwezig waren bij de betreffende vergadering, maar wel van het verslag ervan kennis hebben kunnen nemen.

6. Bekrachtiging geheimhouding door de gemeenteraad.

De gemeenteraad dient de geheimhouding te bekrachtigen van documenten die door het college, de burgemeester of een commissie onder (voorlopige) geheimhouding aan de raad zijn overgelegd. Hij dient dit te doen in de eerstvolgende vergadering. Doet de raad dit niet, dan vervalt de geheimhouding.

Afspraak:

De bekrachtiging van geheimhouding geschiedt als volgt:

- **De bekrachtiging van geheimhouding van documenten die door het college onder (voorlopige) geheimhouding worden overlegd aan de raad, wordt op de agenda van de eerstvolgende vergadering van de raad geplaatst**
- **De agendering vindt plaats door middel van een door de agendacommissie voor te bereiden verzamelbesluit waarin tot bekrachtiging wordt overgegaan van alle in de voorliggende periode aan de raad overgelegde geheime documenten.**
- **Tijdens de behandeling in de raad kunnen raadsleden de reden voor geheimhouding ter discussie stellen**

Fractie Trots
Bert Geurtz
Fractievoorzitter

fractie D66
Hans Giesing
Raadslid

Documentnummer: 2010.0.040.003
Zaaknummer: 2010-04-02221

Geheim als het moet

initiatiefvoorstel

Besluit van:	4 juli 2011
Documentnummer	2010.0.040.003
Zaaknummer	2010-04-02221

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;

gelezen het voorstel van de fracties van Trots en D66 Griffie nummer 2010.0.040.003;

gelet op artikel 147 van de Gemeentewet;

gelet op het aangenomen amendement “Initiatiefvoorstel “geheimhouding” “ (nummer 3) van de fractie van de VVD;

besluit:

de hierboven uitgewerkte afspraken te verwerken in het reglement van orde. De griffie zal hiertoe een voorstel voorbereiden.

De griffier, De voorzitter,